

versucht worden wäre, einen Personalrat zu verhindern oder abzuschaffen, auch wenn Personalräte in Einzelfällen harte Konflikte führen, um vom Arbeitgeber als Beschäftigtenvertretung anerkannt zu werden. Andererseits sprachen wir auch mit keinem Personalrat, der die Interessen der Beschäftigten durchgehend im Konflikt mit der Dienststelle sehen und meinen würde, er könne oder müsse die Interessen der Beschäftigten regelmäßig nur im Konflikt durchsetzen.

Grundsätzliche Konflikte traten in der Vergangenheit öfter dann auf, wenn sich Personalräte darum bemühten, Personalabbau, Ausgliederungen und Privatisierungen zu verhindern – wenngleich meist mit wenig Erfolg (s.o. Abbildung 2). Der heute in vielen Kommunen stattfindende Personalaufbau dagegen bietet faktisch weniger Konflikthanlässe.

### 7.3 Selbstverständnis und Beziehung zur Dienststelle

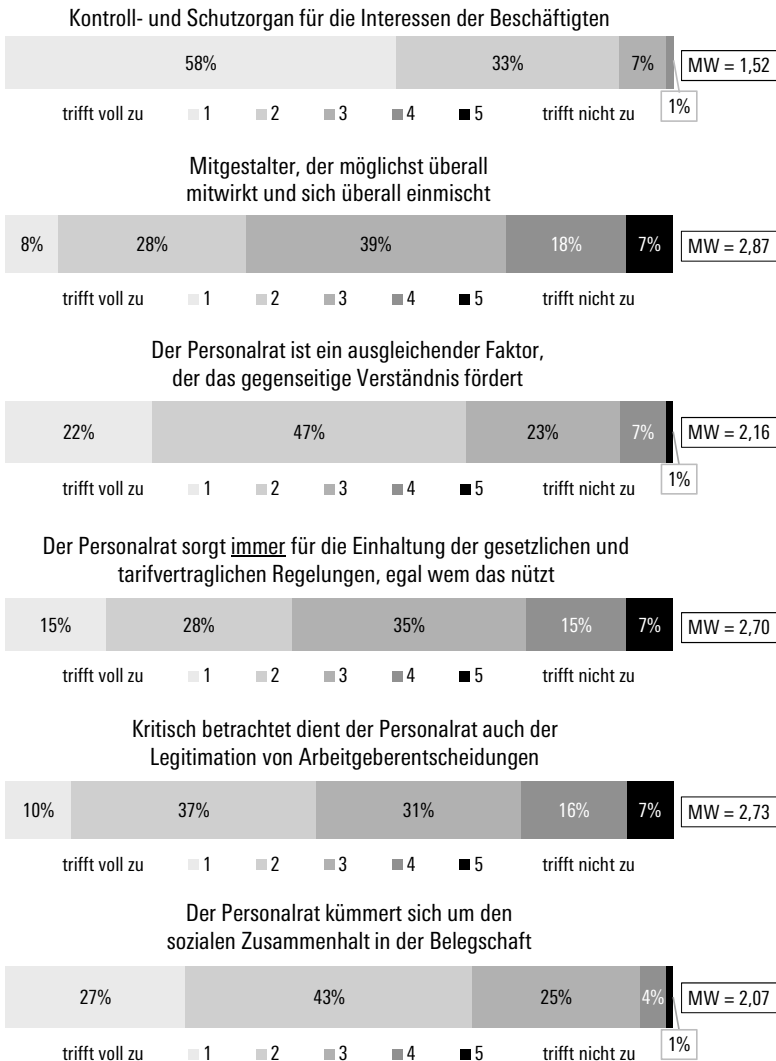
Manche Personalräte sind – etwas zugespitzt formuliert – eher an der Befolgung gesetzlicher und tarifrechtlicher Vorgaben als an einem Selbstzweck orientiert, während bei anderen die Belegschaftsinteressen im Vordergrund stehen, zu deren Durchsetzung Recht und Tarifverträge als Instrumente genutzt werden. Auch im letzteren Fall gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen, etwa indem man mehr oder weniger strikt, aber reaktiv auf den Rechten und Interessen der Beschäftigten beharrt oder versucht, Veränderungen frühzeitig mitzugestalten oder selbst initiativ zu werden.

Wahrscheinlich gibt es darüber hinaus auch Personalräte, die die Politik der Dienststelle in der Regel vollständig mittragen, ohne abweichende Anliegen einzubringen. Gelegentlich muss Kooperation dabei jedoch insofern an eine Grenze stoßen, als Personalräte weniger kooperieren als vielmehr weitgehend zu operativen Einheiten der Personalabteilung werden. Solche Fälle fanden sich jedoch in den qualitativ untersuchten Kommunen nicht, sie sind uns lediglich vom Hörensagen bekannt.

Die Mehrheit der Personalräte versteht sich als ein Kontroll- und Schutzorgan für die Interessen der Beschäftigten. 92 Prozent geben an, dass diese Beschreibung ihrer eigenen Rolle »voll« oder zumindest weitgehend zutrifft (siehe Abbildung 12). Immerhin 70 Prozent sehen sich durch das Statement »Der Personalrat ist ein ausgleichender Faktor, der das gegenseitige Verständnis fördert« richtig oder weitgehend richtig charakterisiert.

Abbildung 12: Rolle des Personalrats in der Praxis

»Wie sieht die Rolle des Personalrats in der Praxis aus?«



Anmerkungen: n = 556; Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

Deutlich weniger Zustimmung findet mit 36 Prozent die Beschreibung des Personalrats als »Mitgestalter, der möglichst überall mitwirkt und sich überall einmischt«, also ein Rollenverständnis als »Co-Manager« – wobei angemerkt werden kann, dass die Formulierung »sich überall einmischen« zwar von manchen Personalräten als ideales Verhalten, von anderen jedoch als abwertende Formulierung gedeutet und deshalb von diesen ungern gewählt worden sein mag.

Immerhin 43 Prozent der Personalräte halten die Rollenbeschreibung »Der Personalrat sorgt *immer* für die Einhaltung der gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen, egal wem das nützt« für »voll« oder weitgehend zutreffend. Eine ähnliche Haltung hatten wir mit 26 Prozent beim Umgang mit Eingruppierungen gefunden (s.o. Tabelle 15). Da in diesem Statement ein Bezug auf Interessenvertretung explizit negiert wird, ist die Häufigkeit, mit der ihm gleichwohl zugestimmt wird, sehr aussagekräftig.

Allerdings wählen immerhin 41 Prozent der Personalräte, die beim Statement »Kontroll- und Schutzorgan für die Interessen der Beschäftigten« voll zutreffend oder zutreffend angeben, dieselben Ausprägungen auch bei der Rollenbeschreibung »Der Personalrat sorgt *immer* für die Einhaltung der gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen, egal wem das nützt«. 12 Prozent sind sogar der Auffassung, dass beide Statements zugleich voll zutreffen.

Dies überrascht, wenn man die bloße Kontrolle der Einhaltung gesetzlicher und tarifvertraglicher Regeln nicht auch als hinreichend ausgeprägte Interessenvertretung deutet. Interessenvertretung findet jedoch in den Augen mancher Personalräte genau dann erfolgreich statt, wenn sich der Personalrat strikt für die Umsetzung aller Regeln einsetzt.

Zudem sollte nicht unbeachtet bleiben, dass mit 47 Prozent fast die Hälfte der Personalräte auch einen selbstkritischen Blick auf die eigene Rolle einnimmt, wenn sie der Aussage »Kritisch betrachtet dient der Personalrat auch der Legitimation von Arbeitgeberentscheidungen« zustimmt. Dieser kritische Blick steht jedoch nicht im Gegensatz zu einem ansonsten positiven Selbstverständnis – beispielsweise stimmen 43 Prozent der Personalräte sowohl dem Statement »Schutzorgan« als auch dem Statement »Legitimation von Arbeitgeberentscheidungen« voll oder weitgehend zu; 7 Prozent stimmen sogar beiden Statements voll zu.

71 Prozent schließlich sind der Auffassung, dass das Statement »Der Personalrat kümmert sich um den sozialen Zusammenhalt in der Beleg-

schaft« eine angemessene Rollenbeschreibung darstellt. Auch dieses Rollenverständnis sollte nicht zwangsläufig als Gegensatz zu den anderen Aussagen verstanden werden.

Die Arbeitsweise der meisten Personalräte darf – dies zeigen auch die Interviews – als in hohem Maße regelgeleitet gelten. In der Beziehung zur Dienststelle spielt die Begleitung des Verwaltungshandelns eine zentrale Rolle, die mit Variationen in allen Bundesländern personalvertretungsrechtlich vorgesehen und mit mehr oder weniger Mitbestimmungsrechten ausgestattet ist.

Ein wichtiges Konfliktfeld ist der Verstoß des Arbeitgebers gegen Regeln, insbesondere gegen das Personalvertretungsrecht. Nur wenige Arbeitgeber verstoßen den befragten Personalräten zufolge nie gegen die Regeln des Personalvertretungsrechts (8 Prozent), eine Mehrheit von 57 Prozent hält sich zumindest in den meisten Fällen daran. Bei 19 Prozent ist dies nur teilweise der Fall, weitere 12 Prozent verstoßen öfter und 4 Prozent sogar regelmäßig gegen das Personalvertretungsrecht.

In manchen Kommunen werden so gut wie alle Mitbestimmungs- und Mitwirkungsvorgänge in Form von Dienstvereinbarungen oder unterzeichneten Protokollen vollständig dokumentiert, in anderen spielen auch mündliche Absprachen eine größere Rolle. Immerhin 56 Prozent der Befragten geben an, dass sie »versuchen, möglichst alles in Form von Dienstvereinbarungen zu regeln«, 41 Prozent sind der Auffassung sind, dass häufig auch ein Protokoll genügt und 13 Prozent finden, dass mündliche Absprachen in der Regel ausreichend sind (Mehrfachnennungen). Mitunter, so wird in Interviews berichtet, wird Verwaltungshandeln auch lediglich pro forma abgesegnet oder auf das Verfallen von Fristen gewartet, um stillschweigend zuzustimmen (»abfristen«).

In vielen Fällen müssen Personalräte der Arbeitgeberseite den Abschluss von Dienstvereinbarungen nicht aufzwingen. Zwar gehen Dienstvereinbarungen den Befragten zufolge in 30 Prozent der Kommunen überwiegend auf die Initiative der Personalräte zurück, aber in 55 Prozent der Fälle geht die Initiative überwiegend von Personalrat und Arbeitgeber gemeinsam aus. Darüber hinaus ist es in 16 Prozent der Fälle überwiegend der Arbeitgeber, der die Initiative für Dienstvereinbarungen ergreift.

Bemerkenswert ist, dass Personalräte ihre Arbeit insgesamt – also nicht unmittelbar auf Dienstvereinbarungen bezogen – als besonders erfolgreich bewerten, wenn die Initiative für Dienstvereinbarungen überwiegend von

Personalrat und Arbeitgeber gemeinsam ausgeht (Mittelwert 3,59 auf einer Fünferskala von »wenig erfolgreich« [1] bis »sehr erfolgreich« [5]). Auch wenn die Initiative überwiegend vom Arbeitgeber ausgeht (Mittelwert 3,45), schätzen die Personalräte ihre Arbeit als erfolgreicher ein, als wenn die Initiative für Dienstvereinbarungen überwiegend von ihnen selbst ausgeht (Mittelwert 3,32).

Anerkannte Personalräte werden frühzeitig miteinbezogen oder es wird seitens des Arbeitgebers zumindest als sinnvoll erachtet, dem Personalrat Dienstvereinbarungen vorzulegen, statt darauf zu warten, bis der Personalrat diese einfordert.

Auch wenn es beim Abschluss von Dienstvereinbarungen zu Konflikten kommen kann, wäre es in vielen Fällen wenig adäquat, im vollen Sinne von *collective bargaining* zu sprechen. Zwar wird die Deutung einer Situation bzw. rechtlichen Anforderung mehr oder weniger durch die jeweilige Interessenlage gefärbt sein, doch der primäre Ausgangspunkt ist in vielen Fällen keine unabhängig gesetzte Interessendefinition des Personalrats bzw. der Beschäftigten – auch nicht des Arbeitgebers –, sondern die Orientierung an gesetzlichen und tarifvertraglichen Vorgaben.

Im Kern geht es um die Umsetzung, nicht um das Aushandeln von Regeln. Selbst wenn Fragen strittig sind und die Einigungsstelle angerufen wird, lässt sich dies oft noch als Konflikt um die korrekte Regelbefolgung verstehen. Sofern es zu Konflikten kommt, werden diese ausschließlich oder überwiegend intern gelöst (88 Prozent). In 15 Prozent der Konfliktfälle werden Gewerkschaften oder Arbeitgeberverband unterstützend tätig, 10 Prozent geben an, dass eine Konfliktlösung manchmal erst durch die Einigungsstelle erzielt wird, und 5 Prozent, dass mitunter eine gerichtliche Klärung erforderlich ist.

Wo es zu Einigungsstellenverfahren kam, gab es in den beiden vorangegangenen Jahren im Durchschnitt anderthalb Verfahren, wobei in durchschnittlich knapp einem Verfahren im Sinne oder eher im Sinne des Personalrats entschieden wurde. Damit überwiegen solche Entscheidungen zwar, da aber viele Personalräte negative Entscheidungen antizipieren und dann den Weg zur Einigungsstelle scheuen, besagt diese Erfolgsquote wenig.

Ein Personalratsvorsitzender erzählte im Interview, dass er künftig auf die Einigungsstelle verzichte, weil deren Entscheidungen bisher stets gegen den Personalrat getroffen worden seien. Er sieht das Problem darin, dass die unabhängige Leitung der Einigungsstelle durch eine Person mit Befä-

higung zum Richteramt und deren Ernennung durch obere Verwaltungsgerichte wenig Verständnis für die Sicht eines Personalrats aufbringe.

In Kommunen, in denen es tatsächlich zur gerichtlichen Klärung eines Konflikts kam, gab es im Schnitt der beiden letzten Jahre etwas mehr als einen Fall. Der größere Teil dieser wenigen Fälle wurde zugunsten des Personalrats entschieden. Nach den Gelegenheiten gefragt, bei denen man sich mit dem Arbeitgeber nicht einigen konnte, erläutert eine ausgesprochen engagierte Personalratsvorsitzende:

»Das sind die [Fälle] dann, wo wir dann in die Einigungsstelle gehen. Das ist ganz selten gewesen eigentlich, aber dann endet das meistens so: ›Wir sehen das jetzt sportlich. Wir haben unterschiedliche Auffassungen zu diesem Thema. Wir müssen das klären lassen.‹ Und dann gehen wir in die Einigungsstelle. Das hatte man, glaube ich, viermal oder so, also ganz selten.« (PRV TH 2.1)

Und nachgeschoben wird:

»Eigentlich sind wir eher der Typ, wo wir sagen: ›Wir verhandeln.‹« (PRV TH 2.1)

Faktisch geht es auch diesem Personalrat in der Regel darum, den Regeln zu ihrem Recht zu verhelfen, weil man am kürzeren Hebel sitze und gewöhnlich auch mit Dienstvereinbarungen keineswegs die volle Mitbestimmung verbunden sei. Ausgerechnet die Dienstvereinbarung, die mit der Umsetzung des umstrittenen Paragraphen zur leistungsorientierten Bezahlung (LOB) verbunden und einvernehmlich abzuschließen ist, brachte diesbezüglich neue Erfahrungen:

»Was ein sehr großer Lernprozess als Personalrat war, war der Paragraph 18 TVöD, weil es war der erste Punkt, wo wir als gleichberechtigte Partner direkt im Tarifvertrag formuliert worden sind, also gleichgestellt. Die Personalvertretungsgesetze, die haben ja immer entweder nur eingeschränkte Mitbestimmung, die volle Mitbestimmung ist ja auch keine richtige im Endeffekt. [...] Aber da konnten wir uns hinsetzen und da haben wir gelernt. Und da haben wir Unterbrechungen in den Verhandlungen gemacht und sind rausgegangen und haben gesagt: ›Wir müssen das jetzt nicht mitmachen. Wir sind gleichberechtigt. Die müssen auch auf uns zukommen. Wir sind in einer anderen Situation.‹ Und wieder reingegangen in die Verhandlung. Also das hat uns ganz schön gestärkt.« (PRV TH 2.1)

Vor dem Hintergrund der tarifvertraglichen Regelungen zur LOB wird hier eine echte Verhandlungssituation beschrieben, wie sie der betreffen-

de Personalrat auch ansonsten vorziehen würde – eine Situation, die nur dann als positiv erfahren werden kann, wenn es nicht an Anerkennung und Kompetenz fehlt, um damit umzugehen. Man ist sich durchaus bewusst, dass viele Personalräte mit einer solchen Situation weniger gut zurechtkommen:

»Aber ja, ich habe auch mitbekommen, dass die ganzen kleinen Personalräte rings um [Stadt] total überfordert waren mit der Situation.« (PRV TH 2.1)

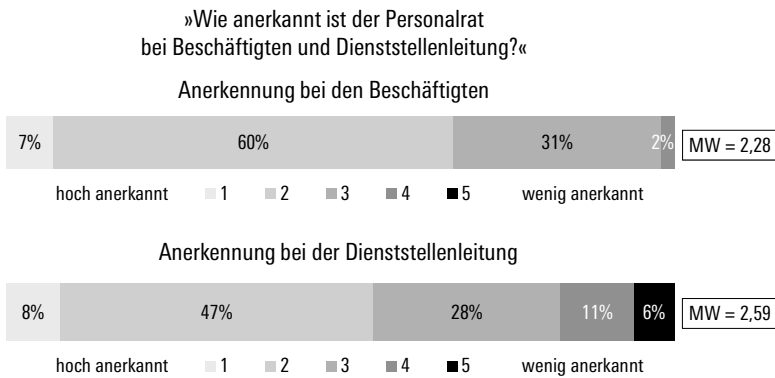
Die Bestimmungen zur Umsetzung der LOB eröffnen eine echte Verhandlungskonstellation auf tarifvertraglicher Basis. Die Chance, als eigenständiger Akteur zu verhandeln, ist für Personalräte vor allem dann attraktiv, wenn sie beim Arbeitgeber wie bei den Beschäftigten anerkannt (siehe Abbildung 13) und hinreichend kompetent sind und es ihnen neben der Durchsetzung der materiellen Interessen der Beschäftigten auch darum geht, gestalterisch mitzuwirken.

Vor diesem Hintergrund hatten auch Verwaltungsreformen und New Public Management für einen Teil der Personalräte hohe Attraktivität, versprachen sie doch erweiterte Handlungs- und Gestaltungsspielräume und die Möglichkeit, dass die Personalratsmitglieder nicht bloße Kontrolleure der Regeleinhaltung, sondern gestaltende Co-Managerinnen und -manager sein würden.

Da die Modernisierung der Kommunalverwaltungen dann jedoch von einer Austeritätspolitik überlagert wurde und in Privatisierungen oder zumindest zunehmenden Leistungsdruck mündete, kam ein nachhaltiges Projekt des *integrative bargaining* häufig nicht zustande. Statt der versprochenen Spielräume traten in der Vergangenheit bei Privatisierungen und Personalabbau – die derzeit jedoch in den Kommunen keine große Rolle spielen – trotz aller Verrechtlichung auch stärkere Interessendivergenzen zutage, bei denen die Personalräte mit den Erwartungen der Beschäftigten konfrontiert waren.

Trotz der überwiegend kooperativen Strategie der meisten Personalräte sehen sich diese zwar mehrheitlich von den Beschäftigten als eher hoch oder »hoch anerkannt«, aber weniger von der Dienststellenleitung. 17 Prozent der Personalräte gehen davon aus, dass sie bei der Dienststellenleitung eher wenig oder »wenig anerkannt« sind (siehe Abbildung 13).

Abbildung 13: Anerkennung bei Beschäftigten und Dienststellenleitung



Anmerkungen: n = 526; Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

Selbstverständlich ist damit zu rechnen, dass manche Personalräte aus Überlastung, Überforderung oder auch Loyalität zur Dienststellenleitung selbst dann vor Konflikten zurückscheuen, wenn diese im Interesse der Beschäftigten angemessen wären. In solchen Fällen gibt es mitunter Kritik, insbesondere wenn dort mehrere Listen bestehen.

Naheliegend ist dann Kritik an dem bzw. der Vorsitzenden. So wirft ein Personalratsmitglied seinem Vorsitzenden im Interview vor, »schwach« zu sein und eine »Tendenz zum Relativismus und des Schulterschlusses mit der Dienststellenleitung« (Stellv. PRV TH 1.1) zu zeigen. Ähnliche Aussagen bekamen wir des Öfteren zu hören. Kritik tritt auch dann rasch auf, wenn man sich selbst oder die eigene Liste empfehlen möchte.

## 7.4 Anerkennung und Mikropolitik

Beziehungen zwischen Personalrat und Arbeitgeber, die von Konflikten dominiert werden, sind nicht nur rar, sondern meist auch temporären Charakters. Oft geht es dabei um Anerkennungskonflikte, etwa wenn ein neu gewählter Bürgermeister eine Zusammenarbeit mit dem Personalrat meint umgehen zu können, um dann allmählich zu lernen, dass es ohne dessen Beteiligung nicht geht.