

neuen Entgeltordnung ebenso hinfällig geworden sein wie hausgemachte Hilfsregelungen zur Überbrückung überholter Regelungen.

4.3 Zeitbedarf und Beteiligung

Wofür verwenden die Personalräte ihre Zeit? Etwas mehr als ein Drittel der Zeit wird für die Personalratssitzungen selbst und sonstige interne Besprechungen verwendet (siehe Tabelle 17). Hier liegt der zeitliche Anteil bei Personalräten mit Freistellungen etwas niedriger, bei Personalräten ohne Freistellung etwas höher. Auf dem zweiten Platz folgt das Lesen und Prüfen von Unterlagen, wobei sicherlich die Vorbereitung auf die Sitzungen und die Besprechungen mit der Arbeitgeberseite einen zentralen Stellenwert einnehmen. Sowohl in den Sitzungen als auch bei der Vorbereitung darauf nimmt die Begleitung von Einstellungen, Umsetzungen, Einstufungen und dergleichen viel Zeit der Personalräte in Anspruch.

Tabelle 17: Tätigkeiten der Personalratsarbeit nach Zeitbedarf

»Mit Blick auf die komplette Arbeit des Personalrats: Wofür benötigt der Personalrat wie viel Zeit?«	alle Personalräte ^{a)}	Personalräte mit Freistellungen ^{b)}	Personalräte ohne Freistellung ^{c)}
Personalratssitzungen und sonstige interne Besprechungen	35 %	31 %	39 %
Lesen und Prüfen von Unterlagen (z. B. für Einstellungen etc.)	20 %	21 %	20 %
Kümmern um die persönlichen Anliegen einzelner Beschäftigter	15 %	18 %	13 %
Besprechungen mit dem Arbeitgeber (Dienststellenleitung etc.)	15 %	15 %	15 %
Konflikte mit Vorgesetzten und unter Kolleg/innen schlichten	10 %	10 %	10 %
Besprechungen mit der Gewerkschaft	3 %	3 %	2 %

Anmerkungen: Es wurde um die Schätzung des zeitlichen Anteils gebeten; a) n = 560; b) n = 275 (Filter: nur mit Freistellungen); c) n = 279 (Filter: nur ohne Freistellung); sortiert nach Häufigkeit der Nennung bei a)
Quelle: eigene Erhebung

Besprechungen mit der Arbeitgeberseite liegen mit circa 15 Prozent beim Zeitaufwand gleichauf mit dem Sich-Kümmern um die persönlichen Anliegen einzelner Beschäftigter – das zwar einen nicht unerheblichen Zeitaufwand erfordert, aber bei vielen Personalräten weniger zentral ist, als wir erwartet hatten. Etwas weniger Zeit wird der Schlichtung von Konflikten mit Vorgesetzten und unter den Beschäftigten gewidmet (10 Prozent), allerdings darf hier eine inhaltliche Überschneidung mit dem Kümmern um einzelne Beschäftigte vermutet werden.

Primäre Ansprechpartner für die Beschäftigten sind im Falle von Konflikten mit den Vorgesetzten bzw. der Dienststellenleitung in Kommunen etwa in gleicher Häufigkeit der Personalrat (17 Prozent) oder die Vorgesetzten bzw. die Dienststellenleitung selbst (15 Prozent). Die meisten Personalräte geben jedoch an, dass sowohl Personalrat als auch Vorgesetzte bzw. Dienststellenleitung als Ansprechpartner für die Beschäftigten fungieren.

Manche Personalräte bedauern im Gespräch, dass es Beschäftigte gebe, die zwar dem Personalrat ihr Leid klagen, dann aber trotz Unterstützung durch den Personalrat nicht bereit seien, das Problem gegenüber Vorgesetzten anzusprechen. Ein Grund, warum nicht alle Klagen über das Verhalten von Vorgesetzten zu Lösungsaktivitäten führen, liegt jedoch auch darin, dass Personalräte Beschäftigte mitunter davon abhalten, sich zu beschweren und weiter aktiv zu werden, weil sie der Auffassung sind, dass die Kolleginnen und Kollegen im Unrecht sind oder keine Chance haben, mit ihrem Anliegen durchzudringen.

Bemerkenswert ist schließlich, dass Besprechungen mit der Gewerkschaft nur einen geringen Anteil am Zeitbedarf haben, wobei zu beachten ist, dass sich in diesem Durchschnittswert auch jene 41 Prozent der Personalräte finden, die angeben, gar keine Zeit für Gespräche mit der Gewerkschaft zu benötigen.

Der Zeitbedarf von Personalräten liegt nicht nur in ihrer eigenen Entscheidung begründet, sondern hängt auch davon ab, wo sie nach Personalvertretungsrecht beteiligt werden müssen oder sollen und wo sie real beteiligt werden. Tabelle 18 zeigt, dass die Mehrheit der Personalräte bei der Einstellung, aber auch der Entlassung von Arbeitnehmerinnen und -nehmern sowie Beamtinnen und Beamten und bei der Eingruppierung von Arbeitnehmerinnen und -nehmern immer mitentscheidet, bei deren Einstufung knapp die Hälfte.

Tabelle 18: Beteiligung des Personalrats an Entscheidungen

»Inwiefern ist der Personalrat bei nachfolgend genannten Entscheidungen beteiligt?«	Personalrat wird ...			Personalrat entscheidet ...		
	nicht beteiligt	lediglich informiert	beratend tätig	oftmals mit	immer mit	unzureichend, gibt es nicht
Einstellungen von Arbeitnehmer/innen	0,2 %	2 %	10 %	12 %	77 %	0,2 %
Fort- und Weiterbildung für einzelne Mitarbeiter/innen	54 %	17 %	8 %	11 %	9 %	2 %
Vorbereitung von Verwaltungsanordnungen für innerdienstliche soziale und persönliche Angelegenheiten der Beschäftigten	11 %	16 %	19 %	23 %	30 %	1 %
Umgang mit Beschwerden von Beschäftigten	19 %	11 %	31 %	24 %	13 %	3 %
Einstellungen von Beamte/innen	3 %	4 %	8 %	10 %	66 %	9 %
Entlassungen von Arbeitnehmer/innen	1 %	9 %	9 %	11 %	68 %	2 %
Eingruppierung von Arbeitnehmer/innen	2 %	14 %	7 %	13 %	63 %	1 %
Einstufung von Arbeitnehmer/innen	8 %	18 %	10 %	16 %	47 %	1 %
Leistungsbewertungen bei einzelnen Mitarbeiter/innen (LOB)	40 %	20 %	13 %	4 %	9 %	14 %
Beurteilung einzelner Beamte/innen	54 %	16 %	6 %	2 %	3 %	19 %
Erlass von Disziplinarverfügungen	19 %	20 %	8 %	7 %	21 %	24 %
Gestaltung der Arbeitsplätze	23 %	14 %	25 %	21 %	15 %	2 %
Beförderung, Übertragung anderer Tätigkeiten von Beamte/innen	10 %	15 %	3 %	13 %	45 %	13 %
Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden	11 %	15 %	11 %	22 %	36 %	6 %
Maßnahmen der Digitalisierung	16 %	20 %	15 %	23 %	24 %	2 %

Regeln über Arbeitszeit, Urlaub und Mehrarbeit	5 %	6 %	10 %	18 %	50 %	1 %
Einzelentscheidungen über Mehrarbeit	32 %	15 %	4 %	16 %	26 %	7 %
Durchführung der Berufsausbildung bei Arbeitnehmer/innen	24 %	21 %	11 %	11 %	29 %	4 %
Arbeitsschutzmaßnahmen	4 %	12 %	24 %	26 %	34 %	0,2 %
Einführung und Anwendung von technischen Einrichtungen zur Überwachung von Verhalten und Leistung	9 %	7 %	3 %	13 %	50 %	18 %

Anmerkungen: Items in Anlehnung an die WSI-Erhebung (Infas 2007, 152.1.1); n = 578
Quelle: eigene Erhebung

Allerdings – darauf haben wir bereits hingewiesen – ist der Eingruppierungsprozess im öffentlichen Dienst in hohem Maße tarifvertraglich determiniert, weshalb es zumindest offiziell ausschließlich um die korrekte Einordnung in die vorgegebenen Entgeltgruppen gehen darf. Eingruppierung in diesem Sinne sollte also nicht mit *free collective bargaining* verwechselt werden.

Entlassungen fallen im öffentlichen Dienst generell und insbesondere vor dem Hintergrund der derzeitigen Personalsituation weniger ins Gewicht als Einstellungen und Eingruppierungsfragen. Immerhin die Hälfte der Personalräte entscheidet auch über Regeln zu Arbeitszeit, Urlaub und Mehrarbeit immer mit. Auch hinsichtlich der Beförderung und Übertragung anderer Tätigkeiten bei Beamtinnen und Beamten sowie der Einführung und Anwendung von technischen Einrichtungen zur Verhaltens- und Leistungsüberwachung entscheidet knapp die Hälfte der Personalräte immer mit.

Eine vollständige Verwirklichung aller Mitbestimmungsrechte zeigt sich in diesen Angaben jedoch nicht, was nicht immer nur am Arbeitgeber liegen muss. Manche Personalräte wollen sich auf wesentliche Punkte konzentrieren und verzichten deshalb faktisch – immer oder gelegentlich – auf Mitbestimmungsmöglichkeiten, etwa indem Fristen ignoriert werden. Andere setzen – bei manchen Fragen oder generell – primär auf Vertrauen und hoffen, dadurch ihre Ziele ebenfalls oder letztlich besser zu erreichen.

Verzichten Personalräte allerdings regelmäßig auf die Wahrnehmung ihnen zustehender Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte, dann riskieren sie nicht nur einen Verlust an Anerkennung und eine negative Re-

aktion der Beschäftigten bei der nächsten Personalratswahl, z. B. das Aufkommen oppositioneller Listen; auch Kritik bei einer Prüfung durch den Rechnungshof ist möglich, wie aus einer Stadtverwaltung berichtet wurde:

»Aber ich habe das tatsächlich erlebt, [...] im ersten oder zweiten Jahr, als ich Personalratsvorsitzende war, kam der Landesrechnungshof und hat unsere Organisations- und Personalabteilung überprüft. [...] die eine Kollegin aus dem Landesrechnungshof hatte dann auch ein Gespräch mit mir: ›Wie geht das bei euch und wie wird der Personalrat hier eingebunden?‹ Und die hat da tatsächlich gegessen und hat gesagt: ›Wie können Sie als Personalrat zulassen, dass die Dienstvereinbarungen auf einem so schäbigen Stand hier sind?‹ Also es gibt dann durchaus auch Kontrollgremien, die tatsächlich Personalräte ansprechen. Deshalb kann man sich da eigentlich nicht drauf ausruhen, wenn es nicht als Vorschrift drinsteht, sondern sagen: Auch wir sind dadurch mitverantwortlich, dass in der Dienststelle etwas passiert. Das hat mich sehr überrascht, dass die das tatsächlich so klar und deutlich formuliert haben.« (PRV SH 4.1)

Nun mag es sich hier um eine Ausnahme handeln, gleichwohl wird daran zweierlei deutlich:

- Ein Personalrat wird zumindest bis zu einem gewissen Grad als verantwortliche Stelle innerhalb der Verwaltung verstanden, die nicht nur über mehr oder weniger umfangreiche Rechte verfügt, sondern auch über Pflichten, um zur Funktionsfähigkeit der Verwaltung beizutragen. Die gesetzlich institutionalisierten Regeln der Personalratsarbeit tragen somit sowohl einen ermöglichenden als auch einen verpflichtenden Charakter, sie sind zugleich institutionelle Machtressource und Kanalisierung der potenziell nutzbaren Macht.
- Ein Personalrat steht der Verwaltung weniger antagonistisch gegenüber, als dies bei Betriebsräten – bei allen auch dort geltenden Einschränkungen – der Fall ist. Dies schließt nicht aus, dass es Dienststellenleitungen gibt, die sich wenig um den Personalrat scheren – gelegentliche, manchmal auch ausgeprägte Konflikte kommen durchaus vor –, doch die verwaltungsimmanente Funktion muss als ein grundsätzliches Charakteristikum von Personalräten verstanden werden. Potenzielle Machtressourcen, etwa Personalengpässe, werden von manchen Personalräten nicht genutzt, da ihnen die Prinzipien der Gleichbehandlung und der Regeltreue als wichtiger gelten.