

4 Inhalte der Personalratsarbeit

4.1 Themen und Ziele

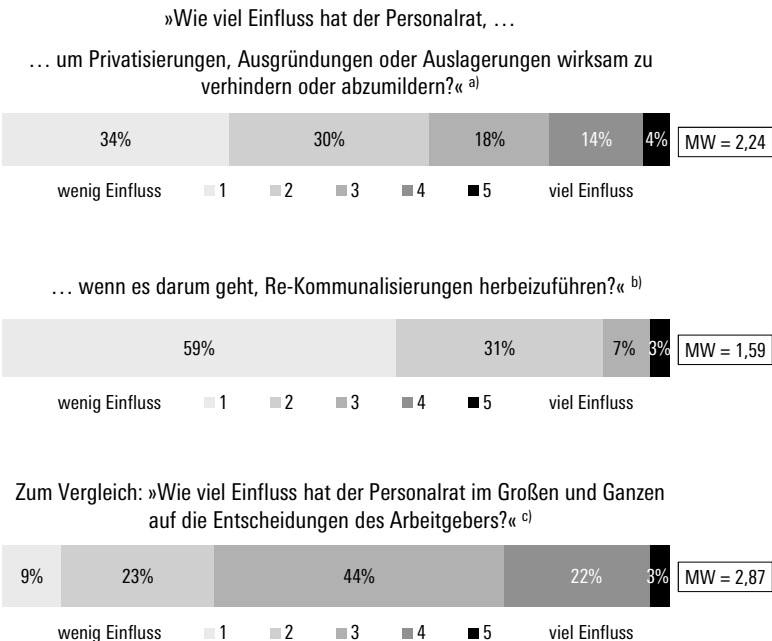
Personalräte agieren heute in einem anderen Umfeld als zu Zeiten der Verwaltungsreformen und der bis zur Finanzmarktkrise praktizierten rigiden Sparpolitik. Die Stichworte der jüngsten Vergangenheit sind demografischer Wandel, Fach- und Arbeitskräftemangel, Digitalisierung und natürlich auch – zumindest während unserer Erhebung – Corona.

Größere Prozesse der organisationalen Restrukturierung, die den Widerspruch von Personalräten auslösen könnten, wie etwa Privatisierung und Outsourcing sind in den Kommunen derzeit selten. Nur neun Prozent der Personalräte geben an, dass »in den letzten fünf Jahren relevante Privatisierungen, Ausgründungen oder Auslagerungen« stattgefunden haben. Daraus auf eine grundlegende Trendwende zu schließen wäre allerdings übertrieben, denn lediglich fünf Prozent der Befragten teilen mit, dass im selben Zeitraum relevante Rekommunalisierungen erfolgt seien.

Aus Sicht der Personalräte ist die Verwaltungsmodernisierung auf die hinteren Ränge der wichtigen Themen und Ziele gerückt. Zwar wird gelegentlich von früheren Auseinandersetzungen berichtet, bei denen es gelungen ist, Privatisierungen zu verhindern (Beispiel Reinigungsdienst) oder in parteipolitischer Zusammenarbeit bereits privatisierte Aufgaben zu rekommunalisieren (Beispiel Schwimmbad), doch solche Ereignisse waren in den letzten fünf Jahren, nach denen wir gefragt hatten, selten.

In der Regel haben Personalräte auf solche Vorgänge nach eigener Einschätzung nur geringen Einfluss (siehe Abbildung 2), wobei die Chance, Privatisierungsmaßnahmen zu verhindern, besser eingeschätzt wird als die Chance, Rekommunalisierungen herbeizuführen. Die (genutzten) Machtressourcen der Personalräte sind bei grundlegenden Organisationsveränderungen eher begrenzt.

Abbildung 2: Einfluss des Personalrats bei Privatisierung, Ausgründung, Auslagerung und Rekommunalisierung



Anmerkungen: a) n = 50 (Fragebogenfilter: falls es in den letzten fünf Jahren Privatisierungen etc. gab); b) n = 29 (Fragebogenfilter: falls es in den letzten fünf Jahren relevante Rekommunalisierungen gab); c) n = 555; Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

Das aktuelle Modernisierungsthema der Verwaltungen lautet Digitalisierung, auch wenn die Personalräte oftmals beklagen, dass der Prozess nur langsam vorankomme. Eine Personalratsvorsitzende, beim Thema IT selbst berufsfachlich vorgebildet, beschreibt den Umgang der Kommune damit folgendermaßen:

»Und wir haben bei der Stadt vor vier Jahren beschlossen: Wir machen jetzt Digitalisierung. Und dann gab es eine Arbeitsgruppe. Da fragte dann ein [Bürgermeister] in der ersten Sitzung: ›Ja, was ist eigentlich Digitalisierung?‹ Und dann

sagte der Oberbürgermeister – das ist echt Slapstick: »Ich google das mal bis zum nächsten Mal.« (PRV SH 1.1)

Dieser Personalrat versuchte, wie gelegentlich auch andere, sich dafür einzusetzen, den Prozess der Digitalisierung hinreichend professionell anzugehen; doch noch immer ist die Vorstellung, die erfolgreiche Leitung einer öffentlichen Verwaltung bewiese sich primär darin, sparsam zu sein, nicht überwunden. Die Personalratsvorsitzende fährt fort:

»Halleluja, das ist ja super! Und ich saß eigentlich in dieser Arbeitsgruppe, weil ich vertreten wollte: Wenn wir da vorankommen wollen, müssen wir das auch richtig mit Personal hinterlegen. So, und wir haben dann zwei Jahre später einen Digitalisierungsmanager eingestellt, befristet für zwei Jahre.« (PRV SH 1.1)

Anzumerken bleibt, dass es sich in diesem Fall keineswegs um eine außergewöhnlich hoch verschuldete Kommune handelt.

Nun ist der in der öffentlichen Verwaltung schleppende Prozess der Digitalisierung, der landläufig oft einem Mangel an Kompetenz oder Initiative zugeschrieben wird, in aller Munde und insofern nicht neu, allerdings wurde in den Interviews ein weiterer Grund deutlich: Zwar hält sich auch die Kompetenz mitunter in Grenzen, aber es zeigt sich, dass das eigentliche Problem im Fehlen einschlägiger personeller Kapazitäten besteht. Personalräten kann somit im Prozess der Digitalisierung auch dann eine wichtige Rolle zukommen, wenn sie selbst keine besonderen fachlichen Kompetenzen mitbringen, nämlich indem sie sich für eine ausreichende Personalausstattung einsetzen.

In der jüngeren Vergangenheit hat das Bemühen um weitergehende Digitalisierung in vielen Kommunen – anderen Bereichen nicht unähnlich – insofern einen Schub erhalten, als sich digitale Hilfsmittel in einem Regime von Abstandsregeln und Homeoffice als vorteilhaft erwiesen haben. Auch Personalräte, die sich bisher nicht um das Thema gekümmert hatten, mussten sich jetzt damit auseinandersetzen. Diese Erfahrung und die erfolgten Digitalisierungsschritte können nicht rückgängig gemacht werden.

Die Thematik der Digitalisierung droht jedoch etliche Personalräte zu überfordern, insbesondere wenn nicht auch IT-Fachleute im Personalrat vertreten sind. Außerdem werden die Chancen, Einfluss auf Digitalisierungsprozesse zu nehmen, als gering erachtet, wenn einzelne Kommunen weitgehend fertige Software übernehmen, etwa weil diese in Einrichtungen der

interkommunalen Zusammenarbeit entwickelt und IT-Dienstleistungen dort konzentriert wurden.

Organisational hat die Digitalisierung aus der Sicht vieler Personalräte bisher eher zu graduellen Veränderungen geführt und wird von manchen, soweit die Personalratsarbeit am Beschäftigtenschutz orientiert ist, primär als Problem des Datenschutzes behandelt. Mitgestaltung bei der Digitalisierung gilt für 25 Prozent der Personalräte als »besonders wichtig« und rangiert damit unter den Themen, die sie als Ziele angeben, nur knapp vor dem Datenschutz (siehe Tabelle 14).

Tabelle 14: Ziele der Personalratsarbeit

»Wie wichtig sind für den Personalrat folgende Ziele?«	besonders wichtig	wichtig	weniger wichtig
besseres Führungsverhalten	78 %	21 %	1 %
gute Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz	75 %	24 %	1 %
Leistungsgerechtigkeit bei der Bezahlung	67 %	27 %	6 %
familienfreundliche Arbeitszeitregelungen	64 %	35 %	2 %
Begrenzung des Leistungsdrucks und Abbau von Überlastung	64 %	29 %	2 %
strategische Personalplanung, Personalaufbau, Qualifizierung	63 %	35 %	3 %
Gesundheitsförderung	48 %	50 %	3 %
Beteiligung der Beschäftigten an möglichst vielen Entscheidungen	35 %	57 %	8 %
Mitgestaltung bei Digitalisierung	25 %	55 %	20 %
verbesserte Aufgaben- und Prozesssteuerung, neue Arbeitsmethoden	22 %	61 %	17 %
Datenschutz	22 %	56 %	23 %
Verwaltungsmodernisierung	21 %	63 %	16 %
Frauenförderung, Gleichstellung	20 %	63 %	17 %
gute Dienstleistungsqualität, Kunden- und Bürgerorientierung	12 %	62 %	25 %

Anmerkungen: n = 577; sortiert nach Häufigkeit von »besonders wichtig«

Quelle: eigene Erhebung

Personalräte halten andere Ziele für wichtiger. An der Spitze befinden sich »besseres Führungsverhalten« sowie »gute Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz«, die jeweils rund drei Viertel der Personalräte als besonders wichtig ansehen, also geradezu »zeitlose« Themen für Beschäftigtenvertretungen. Gute Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz sind aber auch Themen, die in der Pandemiezeit angesichts von Hygieneregeln und Homeoffice zusätzliche Bedeutung erhielten. In gewisser Weise dürften Homeoffice und die Zunahme von »Remote Work« auch die Schwachstellen mancher Führungskräfte aufgedeckt haben, als es darum ging, ihre Aufgaben unter diesen neuen Bedingungen wahrzunehmen.

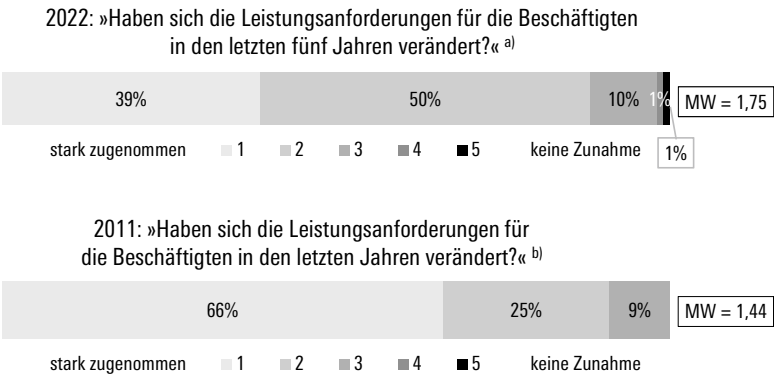
Jeweils rund zwei Drittel der Personalräte halten »Leistungsgerechtigkeit bei der Bezahlung«, »familienfreundliche Arbeitszeitregelungen«, »Begrenzung des Leistungsdrucks und Abbau von Überlastung« sowie »strategische Personalplanung, Personalaufbau, Qualifizierung« für besonders wichtig.

In den Interviews wurde deutlich, dass es bei den Stichworten »Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz«, »Begrenzung von Leistungsdruck« und »strategische Personalplanung« im Kern zu einem erheblichen Maß um dieselbe Thematik geht, nämlich um den Schutz vor den belastenden Folgen von demografischem Wandel und Personalmangel.

Strategische Personalplanung wird in den Augen vieler Personalräte primär als Instrument verstanden, um Personalaufbau zu betreiben und die Lücken aufzufüllen, die die Austeritätspolitik der Vergangenheit gerissen hat. Diese Lücken führen jetzt im Kontext der demografischen Entwicklung dazu, dass die Belastungen und Leistungsanforderungen, die schon seit Jahren zunehmen, weiter ansteigen – auch wenn bei der Zunahme der Leistungsanforderungen keine Eskalation im Vergleich zu Daten erkennbar ist, die 2011 erhoben wurden (Schmidt/Müller 2013, Tab. 3.3; siehe Abbildung 3). Die nach der Finanzmarktkrise zumindest vorsichtige Abkehr von Austerität und Personalabbau dürfte hier mildernd wirken.

Irgendwann stoßen zusätzliche Leistungsanforderungen allerdings an Grenzen – immerhin hatten die Anforderungen bereits 2011 stark zugenommen. Von abnehmenden Anforderungen ist noch immer nur in Ausnahmefällen die Rede. Zumindest bis zu einem gewissen Maße setzen demografischer Wandel und Personalmangel die Effekte der Sparpolitik auf die Leistungsanforderungen fort. Im Hinblick auf die Durchsetzungschancen von Personalräten unterscheiden sich die beiden Einflusskonstellationen jedoch.

Abbildung 3: Veränderung der Leistungsanforderungen



Anmerkungen: a) n = 620; b) n = 585 (auch hier nur Kommunen ab 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern); Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert
Quelle: eigene Erhebungen und eigene Darstellung

Allerdings ist der Umgang der Personalräte mit der Thematik von Belastungen und steigenden Leistungsanforderungen durchaus unterschiedlich. Zwar beklagen viele der interviewten Personalratsmitglieder, dass es nicht zuletzt im Kontext des Personalmangels zu starken Belastungen komme, und fordern Verbesserungen, die Vorgehensweise bleibt aber gleichwohl oftmals eher defensiv. In manchen Fällen wird dagegen anzugehen versucht, etwa indem der Personalrat Beschäftigten empfiehlt, das Problem mittels Überlastungsanzeigen deutlich zu machen:

»Und man muss der Politik die Konsequenzen aufzeigen, wenn man eben bestimmte Sachen nicht macht. Also das ist auch unsere Herangehensweise jetzt zum Umgang mit Überlastungsanzeigen. Also Mitarbeiter zeigen ja nur an, dass sie bestimmte gesetzliche Aufgaben nicht erfüllen können. Das ist ja eigentlich so die Grundlage für eine Überlastungsanzeige. Und dann muss entweder der Verwaltungsvorstand entscheiden: »Wir machen bestimmte Sachen nicht«, oder der Verwaltungsvorstand sagt: »Ja, das können wir nicht verantworten«, und gibt es in die Politik. Und dann muss die Politik entscheiden und die Konsequenzen dann auch mit verantworten.« (PRV SH 1.1)

Wenn die Verwaltung nicht adäquat reagiert, sind manche Personalräte auch bereit, sich unmittelbar an die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger zu wenden. Insbesondere wenn es um gesetzliche Vorgaben geht, etwa um den Brandschutz, lässt sich auf diesem Wege durchaus einiges erreichen. Viele der interviewten Personalratsmitglieder halten eine solche Vorgehensweise allerdings für zu konfliktorientiert und erhoffen sich von einer kooperativen Herangehensweise und überzeugenden Argumenten größere Effekte – die gleichwohl oftmals ausbleiben.

Beim vielfach konstatierten Fach- und Arbeitskräftemangel wäre es arbeitsmarkttheoretisch naheliegend, höhere Verdienste anzubieten, um neues Personal zu rekrutieren. Als Arbeitgeber tun sich viele Kommunen aus Gründen der Sparsamkeit damit schwer, außerdem sind Eingruppierungsregeln im öffentlichen Dienst verpflichtend und markieren neben einer Untergrenze auch eine Obergrenze der Verdienste, die ebenfalls einzuhalten ist.

Offiziell gibt es nach dem Grundsatz der Tarifautomatik keinen Spielraum bei der Eingruppierung. Allerdings konnte gezeigt werden, dass in der Vergangenheit – das Einvernehmen der Beteiligten vor Ort vorausgesetzt – durchaus merkliche, durch variierende Stellenbeschreibungen legitimierte Abweichungen vorkamen (Schmidt/Müller/Trittel 2011, S. 208 ff.). Bei der Einstufung von Beschäftigten dagegen bestehen auch offiziell Spielräume bei der Anerkennung von Erfahrungszeiten, allerdings geht es dabei um eher geringere Beträge und temporäre Vorteile.

In Interviews weisen Personalratsmitglieder mitunter darauf hin, dass die Bereitschaft zur großzügigen Eingruppierung auf Arbeitgeberseite insbesondere bei der Besetzung höherer Positionen ausgeprägt sei. Nicht selten sind es die Personalräte, die sich Strategien der Personalrekrutierung mittels erhöhter Eingruppierung verweigern, da sie sich der Gerechtigkeit gegenüber den bereits Beschäftigten und den tarifvertraglichen Regeln verpflichtet sehen.

Wenn Arbeitgeber zu Großzügigkeit bei der Einstufung oder bei Stellenbeschreibung und Eingruppierung neigen, geraten solche Personalräte in Konflikt mit ihren Prinzipien und lehnen Verbesserungen für einzelne Beschäftigte, Bewerberinnen oder Bewerber ab.

Nur wenige Personalräte sehen im Personalmangel Ansatzpunkte für eine Höhergruppierungsstrategie. Wie Tabelle 15 zeigt, steht für 41 Prozent der Personalräte die Gerechtigkeit gegenüber Kolleginnen und Kollegen

im Zentrum ihrer Eingruppierungspolitik (*Gerechtigkeitsprinzip*). 26 Prozent lehnen Verstöße gegen tarifvertragliche Eingruppierungsbestimmungen generell ab, unabhängig davon, wem die Abweichung zugutekommen würde (*Regelloyalität*). 18 Prozent der Personalräte versuchen nach eigenen Angaben immer, möglichst hohe Eingruppierungen und/oder Einstufungen zu erreichen, um später auch die anderen Kolleginnen und Kollegen nach oben anzugleichen (*Strategie sukzessiver Aufwertung*).

Tabelle 15: Umgang von Personalräten mit Fragen der Eingruppierung und Einstufung

»Wie stehen Sie als Personalrat bei Eingruppierungen und Einstufungen zu folgenden Punkten?«	
Wichtig ist die Gerechtigkeit gegenüber den anderen Kolleginnen und Kollegen, deshalb versuchen wir nicht immer, möglichst hohe Eingruppierungen und/oder Einstufungen vorzunehmen	41 %
Eingruppierungen und Einstufungen sind ohne jede Abweichung exakt nach Tarifvertrag vorzunehmen	26 %
Wir versuchen immer, möglichst hohe Eingruppierungen und/oder Einstufungen zu erreichen, später können dann auch die anderen Kolleginnen und Kollegen nach oben angeglichen werden	18 %
Keine der Aussagen ist zutreffend	15 %

Anmerkungen: n = 569; sortiert nach Häufigkeit der Nennung

Quelle: eigene Erhebung

Die Umgangsweise mit Fragen der Eingruppierung und Einstufung, mit denen viele Personalräte regelmäßig betraut sind, gibt einen Hinweis darauf, dass die drei Aspekte Gleichbehandlung, Regelloyalität und Vertretung kollektiver materieller Interessen von zentraler Relevanz für die Arbeit von Personalräten sind. Gerechtigkeit und Regelloyalität lassen sich partiell vereinbaren, doch letztlich können alle drei Punkte in Widerspruch zueinander geraten. Manche Personalräte fokussieren deshalb nur auf einen dieser Punkte.

Die Kritik an der Qualität des Führungsverhaltens, die dem prioritären Ziel der Personalräte nach besserem Führungsverhalten zugrunde liegt (s.o. Tabelle 14), ist im öffentlichen Dienst nicht neu und war eines der Motive der kommunalen Arbeitgeberverbände, sich für die Einführung leistungsorientierter Bezahlung (LOB) im öffentlichen Dienst einzusetzen.

Führung sollte als wichtige Aufgabe verstanden und durchgesetzt werden (Litschen 2007, S. 87), unter anderem durch die stärkere Etablierung des Mitarbeitergesprächs, das bis dahin nur äußerst selten stattfand. Die Häufigkeit der Mitarbeitergespräche hat mit der LOB-Einführung deutlich zugenommen (Schmidt/Müller 2013, Tab. 3.10); die ansonsten erhofften oder befürchteten Effekte blieben hingegen weitgehend aus.

Die Tatsache, dass nahezu vier Fünftel der befragten Personalräte auch noch im Jahr 2022 die Verbesserung des Führungsverhaltens als besonders wichtiges Ziel betrachten, spricht allerdings dafür, dass zumindest aus deren Sicht die Qualität des Führungsverhaltens noch immer alles andere als zufriedenstellend ist. Dies ist zum Teil auch darauf zurückzuführen, dass LOB nur selten mit dem Instrument der Zielvereinbarung verknüpft und oft als willküranfällige persönliche Beurteilung oder lediglich pro forma umgesetzt wurde (Schmidt/Müller 2013).

In den Interviews, die im Rahmen des aktuellen Projektes geführt wurden, bestätigten sich die vor über einem Jahrzehnt systematisch erhobenen Schwächen der LOB (Schmidt/Müller 2013) zumindest gelegentlich in Form anekdotischer Evidenz, auch wenn die einstmalige Empörung vieler Personalräte nachgelassen hat. Ein Grund dafür dürfte mancherorts sein, dass der neue Paragraph 18a des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD-VKA) seit September 2020 auch »alternative Entgeltanreiz-Systeme« etwa zur Verbesserung der Arbeitsplatzattraktivität, der Gesundheitsförderung oder der Nachhaltigkeit zulässt, z. B. Zuschüsse für Fahrtkosten, Kita oder Fitnessstudios.

Allerdings muss bedacht werden, dass die Auseinandersetzung der Personalräte mit der Thematik des Führungsverhaltens insofern selektiv ist, als sie meist dann mit Führungsfragen konfrontiert werden, wenn Beschäftigte unzufrieden mit ihren Vorgesetzten sind und sich an den Personalrat wenden. Die Folge sind jedoch oft nicht Konflikte mit der Dienststelle, sondern mehr oder weniger erfolgreiche Vermittlungsversuche zwischen Vorgesetzten auf der einen und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern auf der anderen Seite.

Mitunter wird in Interviews – sowie im offenen Kommentarfeld des Fragebogens – auch betont, dass Beschäftigten bisweilen auch erklärt werden müsse, dass lediglich subjektiv wahrgenommene Ungerechtigkeit nicht zum Maßstab des Handelns der Personalvertretung werden könne.

4.2 Dienstvereinbarungen

Einen zweiten Zugang, um Themen der Personalratsarbeit zu erfassen, suchten wir über die Frage nach den Dienstvereinbarungen, die in der Kommune bestehen. Um Vergleichbarkeit herzustellen, lehnten wir unsere Liste der Themen an die Liste der WSI-Personalrätebefragung 2007 an (Infas 2007).

Mit 93 Prozent gaben nahezu alle Personalräte an, dass Dienstvereinbarungen zu Arbeitszeitthemen bestehen; diese sind demnach etwas häufiger, als es die WSI-Erhebung ermittelt hatte (siehe Tabelle 16). Da in vielen Kommunen Vereinbarungen zur Umsetzung des »Covid-19-Tarifvertrags« zur Kurzarbeit getroffen wurden, darf diese Zunahme nicht überraschen.

Tabelle 16: Themen bestehender Dienstvereinbarungen

»Gibt es bei Ihnen zu nachfolgenden Themen Dienstvereinbarungen?«	2022 ^{a)}	WSI 2007 ^{b)}
Arbeitszeit (Einteilung Wochenarbeitszeit, Zeitkonten, Mehrarbeit)	93 %	88 %
leistungsbezogene Entgeltbestandteile, etwa LOB (§ 18 TVöD)	82 %	
zu Leistungsregelungen wie z. B. Zielvereinbarungen		23 %
Homeoffice, Telearbeit	73 %	—
betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM)	55 %	—
Telefon- und Internetnutzung	53 %	62 %
Alkohol- und Suchtgefahren	40 %	37 %
Arbeitsschutz, Gesundheitsförderung	35 %	46 %
Mitarbeitergespräche	26 %	
zu Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen u. Ä.		30 %
Altersteilzeit, Vorruhestandsregelungen	21 %	41 %
Digitalisierung	19 %	—
Beurteilung	17 %	35 %
Frauenförderung, Gleichstellung	16 %	37 %
Fort- und Weiterbildung, etwa nach § 5 TVöD	15 %	
Fort- und Weiterbildung		30 %
Mobbing	15 %	17 %
Arbeitsorganisation	14 %	48 %