

Man kann angesichts dieser Ergebnisse nicht von katastrophalen Zuständen sprechen, doch insbesondere bei Räumen und IT-Technik besteht in etlichen Kommunen noch Verbesserungsbedarf. Angesichts der Komplexität der Personalratsarbeit wären auch Mitarbeiterstellen hilfreich, wobei in manchen Fällen eine wissenschaftlich vorgebildete Fachreferentin bzw. ein Fachreferent sinnvoll wäre.

Eine größere Zahl von Personalratsmitgliedern und Freistellungen erleichtert die Arbeit der Personalräte. In größeren Kommunen ist es möglich, dass die Arbeitsbedingungen trotz sinkender Betreuungsrelation gegenüber den Beschäftigten besser sind, weil allgemeine, nicht auf Einzelfälle bezogene Prozesse nicht in jeder Hinsicht mit der Größe der Kommunen zunehmen (Skaleneffekte). Auch eine personalvertretungsrechtliche Änderung der Anzahl der Personalratsmitglieder wirkt sich auf die Handlungsfähigkeit des Personalrats aus, wird aber nur von wenigen Personalräten gefordert.

In jedem Fall bleibt für Personalräte das Problem, dass sie der Verwaltung keine vergleichbare Manpower entgegensetzen können. Manche Personalräte beziehen deshalb auch die Ersatzmitglieder regelmäßig in die Arbeit mit ein. Ein weiterer Weg, die überlegene Arbeitskapazität der Dienststelle etwas ausgleichen, besteht darin, dass Personalräte auch die Kompetenzen von Beschäftigten, die nicht dem Personalrat angehören, gezielt nutzen.

Die Nutzung der Fachkompetenz arbeitgebernaher Kräfte, insbesondere von Vorgesetzten, birgt zweifelsfrei Risiken. Doch wahrscheinlich kommt es nicht selten vor und ist oft auch kaum vermeidbar, dass sich die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite von denselben Personen beraten lassen, etwa den verwaltungseigenen IT-Kräften, wenn es komplexe Prozesse zu beurteilen gilt. Dysfunktional wird dies dann, wenn sich Personalräte implizit auch dann arbeitgebernah beraten lassen, wenn sie dabei sind, ihre eigenen Positionen zu entwickeln.

9.3 Institutionelle Machtressourcen

Bei der Frage, wie wichtig institutionelle Machtressourcen für die Durchsetzungschancen des Personalrats sind, schätzen Personalräte ein gutes Personalvertretungsrecht (87 Prozent »wichtig«) und bestehende gute Dienstvereinbarungen (85 Prozent »wichtig«) ausgesprochen hoch ein (s. o. Tabelle 29).

Da es auch ein zentraler Befund der qualitativen Erhebung ist, dass die Arbeit von Personalräten erheblich vom Personalvertretungsrecht geprägt ist, ist die Bedeutung institutioneller Einflussfaktoren als sehr hoch zu veranschlagen.

Auch weitere rechtlich oder tarifvertraglich verbindlich geregelte Vorgänge wie Eingruppierung, Arbeitsschutz etc. prägen die Personalratsarbeit wesentlich. Personalräte arbeiten in einem institutionellen Feld, das rechtlich stark strukturiert ist und sowohl Handlungschancen eröffnet als auch Spielräume begrenzt. Dies gilt in ähnlicher Weise auch für die Kommunalverwaltungen selbst, auch wenn die Dienststelle innerhalb der Arbeitsbeziehungen die stärkere Stellung gegenüber dem Personalrat einnimmt.

Arbeitsschutzgesetze, Datenschutzbestimmungen, Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsregeln etc. sowie nicht zuletzt Tarifverträge und das Personalvertretungsrecht liefern eine unverzichtbare rechtliche Basis für die Personalratsarbeit, ohne die sogar die Existenz von Personalräten gefährdet wäre.

Da über das Personalvertretungsrecht, das für die Kommunen gültig ist, auf Länderebene entschieden wird, differieren die rechtlichen Voraussetzungen der kommunalen Arbeitsbeziehungen. Allerdings halten sich die in Interviews geschilderten Unterschiede, die mit der unterschiedlichen Ausgestaltung des Personalvertretungsrechts in Zusammenhang stehen, eher in Grenzen – erinnert sei hier auch an die nicht gerade häufige Anrufung der Einigungsstelle (siehe Kapitel 7.3).

Auch die in Thüringen seit 2019 gültige Allzuständigkeit führte bislang in der Praxis der Personalratsarbeit nur zu begrenzten Unterschieden – zumindest waren zum Zeitpunkt unserer Erhebungen, die 2020 begannen und bis ins Jahr 2022 reichten, keine ausgeprägten Unterschiede auszumachen, auch wenn in den späteren Interviews von einem dadurch begründeten Bedeutungszuwachs der Personalräte berichtet wird.

Im Großen und Ganzen habe, so wird aus einer Thüringer Kommune berichtet, »die Allzuständigkeit hier sehr gut eingeschlagen«, »kein negatives Echo der Dienststellenleitung« ausgelöst, jedoch die Autorität des Personalrats »schon deutlich gestärkt«. Nicht zuletzt wird das neue Personalvertretungsgesetz als ein Zugewinn an sozialer Anerkennung gesehen: »[...] dass man sagt: ›Okay, wir sind wer und wir können uns auch durchaus was rausnehmen« (Stellv. PRV TH 1.1).

Nach den Wirkungen der Allzuständigkeit gefragt, berichtet der Personalrat einer anderen thüringischen Stadt, der dort über eine starke Stellung verfügt, dass für beide Seiten gelte, dass der Umgang mit dem neuen Gesetz noch gelernt werden müsse. Obwohl die Ausweitung der Mitbestimmungsrechte eindeutig positiv bewertet wird und ein weiterer Ausbau grundsätzlich begrüßt würde – auch »die volle Mitbestimmung« sei ja im Endeffekt »keine richtige« – wird mit der Allzuständigkeit insofern vorsichtig umgegangen, als man sich nicht um jede Kleinigkeit kümmern könne und möchte (siehe Kapitel 7.3).

In manchen Kommunen wird ein größeres Aufgabenvolumen durchaus ein Problem darstellen, denn »Sie müssen natürlich auch die Leute haben, die sich der Rechte bewusst sind und diese durchsetzen« (Stellv. PRV TH 1.1). Diese Feststellung, die zunächst banal klingen mag, gilt für alle Machtressourcen, die sich Personalräte zunutze machen können, und selbstverständlich auch für die Veränderung des Personalvertretungsrechts in Thüringen.

In Interviews mit Thüringer Personalräten spielte das neue Personalvertretungsrecht nicht immer eine nennenswerte Rolle. Die Praxis scheint sich bei etlichen Personalräten nicht oder allenfalls langsam zu ändern, aber wo Personalräte die erweiterten Mitbestimmungsmöglichkeiten zu nutzen suchen, entfaltet die Allzuständigkeit ihre Wirkung. In einem 2022 geführten Interview betont ein Personalratsvorsitzender die Vorteile der neuen Regelungen:

»Und das ist eben eine sehr gute Sache für uns, weil die Dienststelle dann schon gezwungen ist, eigentlich fast immer gezwungen ist, auf uns zuzugehen und das Gespräch zu suchen, weil eigentlich sind wir ja mitbestimmungsberechtigt in allen personellen, sozialen, innerdienstlichen Geschichten. Und da wird dann immer in Verhandlung mit der Dienststellenleitung gesehen, wie wir's denn händeln, also in Form von Dienstvereinbarungen oder von Absprachen, denn grade die letzten zwei Jahre, die Pandemie, die hat ja an alle Seiten ganz schöne Herausforderungen gestellt.« (PRV TH 6.1)

Auf die Frage, ob das neue Personalvertretungsrecht mehr Arbeit mache, konstatiert der Vorsitzende, dass man vieles mittels einer Dienstvereinbarung grundsätzlich regeln könne und es auch darauf ankomme, wie das Verhältnis zwischen Dienststellenleitung und Personalrat sei. Wenn man

alles vor dem Verwaltungsgericht oder der Einigungsstelle austragen müsse, »dann ist das natürlich kaum noch zu händeln« (PRV TH 6.1).

Das Personalvertretungsrecht darf zwar zu den institutionellen Machtressourcen gezählt werden, ist jedoch, wie die Entstehungsgeschichte zeigt, ein Resultat politischer Auseinandersetzungen. Auch die Allzuständigkeit im Thüringer Personalvertretungsgesetz von 2019 ist günstigen politischen Umständen zu verdanken und könnte im Falle eines Wechsels der Landesregierung wieder zur Disposition stehen.

Letztlich sind einzelne Personalräte politisch motivierten Veränderungen des Personalvertretungsrechts zwar ausgeliefert, aber sie werden – etwa im Kontext gewerkschaftlichen Engagements – durchaus konsultiert und können zu geplanten Veränderungen Stellung nehmen. Gelegentlich besteht sogar die Chance, Veränderungen auch auf der Ebene der Gesetzgebung anzustoßen. So ergriff ein Personalrats- und LAG-Vorsitzender, der inzwischen nicht mehr im Amt ist, selbst die Initiative:

»Und eins, was ich auch mal so ein bisschen mit Stolz erzähle: Ich habe es geschafft, im letzten Jahr eine Änderung des Mitbestimmungsgesetzes zu erreichen. [...] vor drei Jahren muss es schon gewesen sein, da hatten wir bei uns im Hause die Jugendversammlung mit den Auszubildenden und Jugendlichen, und der damalige JAV-Vorsitzende hatte dann eben thematisiert, dass wir ja in Schleswig-Holstein im Mitbestimmungsgesetz eine Altersgrenze haben, dass eben zur JAV nur kandidieren kann [...], wer jünger als 25 ist. Und das ist mittlerweile wirklich antiquiert, weil wir ganz viele Auszubildende oder Anwärter haben, die deutlich über 25 sind [...]. Das war mir bis dahin gar nicht so bewusst und ich habe dann gesagt: »[...] ich kümmerge mich mal, und bin also durch diese Netzwerke dann mal ein bisschen aktiv geworden, habe mich dann auch mal durchtelefoniert und bin in der Staatskanzlei gelandet und habe mit den zuständigen Referenten darüber gesprochen, dass das doch eigentlich nicht sein kann und wie man das dann hinkriegen kann, [...] das zu ändern.« (PRV SH 5.1)

Mit Unterstützung von ver.di und dem DGB – der anfangs zögerte, da er nicht am Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein rühren wollte, um das Risiko negativer Veränderungen zu vermeiden – erreichte er, dass es keine Altersgrenze mehr gibt, wie dies auch in anderen Bundesländern der Fall ist. Wenn er gefragt werde, was denn ein »Highlight« seiner Personalratsarbeit gewesen sei, dann sage er, dass dieser Erfolg sicherlich dazugehöre.