

6 Personalrat und Beschäftigte

6.1 Personalversammlungen

So wichtig eine gute Zusammenarbeit innerhalb des Personalrats sowie Motivation und Engagement seiner Mitglieder für die Durchsetzungskraft auch sind, kann sich ein Personalrat über längere Zeiträume doch nur sehr begrenzt aus sich selbst heraus reproduzieren und weiterentwickeln. Personalräte benötigen immer wieder den Austausch mit den Beschäftigten – zunächst in dem schlichten Sinne, dass diese es sind, denen das aktive und passive Wahlrecht zusteht und die deshalb eine Personalratsarbeit abwählen können, wenn sie ihnen nicht zusagt.

Selbst bei umfangreichen Anforderungen durch das zu begleitende Verwaltungshandeln muss ein Personalrat stets auch ein gewisses Maß an Austausch mit den Beschäftigten pflegen, um eine Entfremdung von der Belegschaft zu vermeiden und die Arbeitsfähigkeit des Gremiums nachhaltig zu erhalten. Eine Voraussetzung hierfür ist, dass die Beschäftigten hinreichend informiert werden und die Möglichkeiten haben, ihre Anliegen und Interessen zu artikulieren und an den Personalrat heranzutragen.

Diese Einsicht muss den Personalräten, mit denen wir gesprochen haben, im Grundsatz nicht erst vermittelt werden. In aller Regel werden die Beschäftigten über wichtige Vorgänge informiert, oft werden dafür verschiedene Kanäle genutzt. Allerdings unterscheidet sich das Ausmaß an Kommunikation durchaus.

Personalversammlungen gelten laut Personalvertretungsrecht wie auch in den Augen der meisten Personalräte als wichtiges Instrument zur Kommunikation mit den Beschäftigten. Lediglich 3 Prozent der befragten Personalräte geben an, dass gewöhnlich, d. h. von der Corona-Zeit abgesehen, keine Personalversammlungen stattfinden; 84 Prozent aller Personalräte

berichten, dass normalerweise eine Personalversammlung pro Jahr stattfindet (siehe in Tabelle 20 oben).

Tabelle 20: Häufigkeit, Teilnahme und Beteiligung an Personalversammlungen

Häufigkeit von Personalversammlungen ^{a)}			
es finden keine statt			3 %
einmal im Jahr			84 %
zweimal im Jahr			12 %
öfter als zweimal pro Jahr			1 %
Teilnahme der Beschäftigten an Personalversammlungen ^{b)}			
bis 30 % der Beschäftigten			19 %
mehr als 30, bis 50 %			38 %
mehr als 50, bis 70 %			24 %
mehr als 70, bis 80 %			11 %
mehr als 80, bis 100 %			8 %
Aktive Beteiligung der Beschäftigten an Personalversammlungen ^{c)}			
	meistens/immer	manchmal	nie
durch Fragen bei der Versammlung	3 %	74 %	22 %
durch vorab beim Personalrat eingereichte Fragen	4 %	62 %	34 %
durch Anträge	0 %	30 %	70 %
durch Redebeiträge	1 %	43 %	56 %
falls vorhanden: durch Mitwirkung an Pinnwänden o. Ä.	7 %	23 %	70 %

Anmerkungen: Es wurde jeweils darum gebeten, bei der Antwort von der Corona-Zeit abzusehen; a) n = 543; b) n = 526 (Filter: wenn Personalversammlungen stattfinden); c) n = 528 (Fragebogenfilter: falls Personalversammlungen stattfinden)
 Quelle: eigene Erhebung

Nicht in allen Bundesländern entspricht diese Praxis den gesetzlichen Anforderungen, wie sich exemplarisch an den von uns untersuchten Bundesländern zeigt. Eine Personalversammlung pro Jahr genügt den Vorgaben der Personalvertretungsgesetze in Nordrhein-Westfalen (»einmal in jedem Jahr«) und Thüringen (»mindestens einmal im Kalenderjahr«), während

Personalversammlungen in Brandenburg und Schleswig-Holstein »in der Regel einmal im Kalenderhalbjahr« vorgesehen sind. Unseren Befragten zufolge wurden Personalversammlungen allerdings schon vor Corona nur bei einer Minderheit, nämlich in 13 Prozent der Kommunalverwaltungen, häufiger als einmal im Jahr durchgeführt.

Die Gründe dafür, warum sich viele Personalräte scheuen, mehr als eine Personalversammlung pro Jahr durchzuführen, sind vielfältig und liegen oft weniger im Desinteresse der Personalräte als darin begründet, dass Beschäftigte sich auf Personalversammlungen häufig passiv verhalten oder gar nicht erst daran teilnehmen. Durchschnittlich nehmen etwas mehr als die Hälfte der Beschäftigten an den Personalversammlungen teil, wobei in 38 Prozent der Kommunalverwaltungen zwischen 30 und 50 Prozent der Beschäftigten und in 19 Prozent der Fälle maximal 30 Prozent der Beschäftigten teilnehmen (siehe in Tabelle 20 Mitte).

Vielen Beschäftigten fällt es schwer, sich im großen Kreis einer solchen Versammlung zu Wort zu melden, an der nicht nur die direkten Kolleginnen und Kollegen und unmittelbaren Vorgesetzten teilnehmen, sondern auch die Verwaltungsspitze. Hier spielen Ängstlichkeit beim Vertreten der eigenen Interessen und auch der ungewohnte Auftritt in einem solchen Rahmen eine Rolle.

Der untere Teil von Tabelle 20 zeigt, dass Fragen der Beschäftigten nur in wenigen Personalversammlungen meistens oder immer vorkommen – auf der Versammlung selbst nur in drei Prozent der Kommunalverwaltungen mit Personalversammlung, vorab beim Personalrat eingereichte Fragen in vier Prozent. Regelmäßige Redebeiträge und Anträge durch die Beschäftigten sind noch seltener, allerdings findet eine gelegentliche aktive Beteiligung der Beschäftigten an Personalversammlungen (»manchmal«) in einem relevanten Teil der Kommunalverwaltungen durchaus statt.

Wenn Beteiligungsmöglichkeiten mithilfe von Pinnwänden oder sonstigen Hilfsmitteln – etwa interaktiver Präsentationssoftware für Live-Meinungsumfragen – unterstützt werden, nimmt die Mitwirkung zu. Obwohl solche Beteiligungsmöglichkeiten nicht überall vorhanden sind, geben immerhin sieben Prozent der Personalräte an, dass sich Beschäftigte unter diesen Voraussetzungen immer oder meistens aktiv an der Personalversammlung beteiligen – somit in einem großen Teil aller Fälle, in denen eine solche Möglichkeit geboten wird. In den Interviews wurde aber nur selten von solchen Partizipationsangeboten berichtet.

Auch wenn sich alle Personalräte mit einer eher geringen Neigung der Beschäftigten konfrontiert sehen, sich aktiv bei Personalversammlungen einzubringen, gibt es doch unterschiedliche Wege, damit umzugehen. Häufig wird aus der schwachen Teilnahmebereitschaft der Schluss gezogen, dass es sich nicht lohne, allzu häufig Personalversammlungen durchzuführen – oft begleitet von der Enttäuschung, dass die Beschäftigten die Arbeit des Personalrats nicht hinreichend zu schätzen wüssten:

»[Es wird] behauptet, auch von Mitarbeitern, der Personalrat mache ja nichts, ohne dass die genau wissen, was wir eigentlich machen, wenn sie dann noch nicht mal zur Personalversammlungen kommen. Also wir machen einmal im Jahr eine Personalversammlung, nicht zweimal. Im Gesetz steht, also, man sollte zweimal, aber mindestens einmal. Und wir haben eine Abstimmung gemacht bei der Personalversammlung über die Mitarbeitenden und da war die Mehrheit für *eine* [Personalversammlung], weil ... das ist ja ... wir mieten da immer die Stadthalle. [...] ich glaube, es würde sich totlaufen, wenn wir das zweimal im Jahr machen würden.« (PRV SH 1.1)

Bei einer geringen Frequenz der Personalversammlungen ist es zwar wahrscheinlicher, dass die Beschäftigten wenig über die Arbeit des Personalrats wissen, aber abgesehen davon will dieser Personalrat dem Problem des schwachen Besuchs und der Passivität während der Personalversammlung aktiv entgegenwirken, indem er die Versammlung interessanter und partizipativer zu gestalten versucht:

»Also wir haben verschiedene Formate probiert. Also wir haben eher wenige Wortmeldungen, sind ganz wenig, also, dass sich da jemand traut aufzustehen und was zu sagen. Wir haben in einer Personalversammlung einmal Stellwände aufgestellt und haben an die Mitarbeiter Zettel verteilt, die sie dort anpinnen konnten: ›Was läuft gut in der Verwaltung und was muss besser werden?‹ [...] Und: ›Wo gibt es Handlungsbedarf?‹ Und da haben sich dann viele beteiligt. [...] wir berichten von unserer Arbeit, aber seit einigen Jahren haben wir das aufgeteilt, dass nicht nur ich da vorne stehe [...] einzelne Personalratsmitglieder berichten aus den Fachdiensten, was da so los ist. Das gibt dann auch einen guten Überblick für die Mitarbeitenden, die ja immer nur aus einem Fachdienst kommen und gar nicht wissen, was sonst so in der Verwaltung los ist.« (PRV SH 1.1)

Darüber hinaus lädt dieser Personalrat oftmals Referentinnen und Referenten ein oder zeigt Videos, um die Personalversammlung interessanter zu ge-

stalten. Allerdings fruchten diese Bemühungen nur begrenzt, wahrscheinlich auch deshalb, weil Information und Austausch mit den Beschäftigten auf die eine Personalversammlung im Jahr konzentriert sind:

»Wir haben keine Betriebszeitung oder sowas, wo mal irgendwas kommuniziert wird, sondern es ist dann der einzige Ort, wo sowas stattfindet.« (PRV SH 1.1)

Manche Personalräte bemühen sich um vielfältige Kanäle der Information und weitere Formen der Beteiligung. Dies wirkt sich positiv auf die Wertschätzung des Personalrats durch die Beschäftigten aus. In den Personalversammlungen gelingt es gleichwohl trotz mitunter großer Anstrengungen nur selten, die Beschäftigten aktiv zu beteiligen. Manchmal werden auch Teilpersonalversammlungen für bestimmte Bereiche vorgezogen, um thematisch näher am jeweiligen Bereich bleiben zu können. In manchen Fällen legten auch die Corona-Abstandsregeln und in der Konsequenz die mangelnde Verfügbarkeit ausreichend großer Hallen die Einberufung von Teilpersonalversammlungen nahe.

6.2 Kanäle der Kommunikation vor und seit der Corona-Pandemie

Immer wieder hoben Personalratsmitglieder in den Interviews hervor – wenn auch nicht alle gleichermaßen –, dass sich die Corona-Pandemie auf die Kommunikation und die Beziehung zwischen Personalrat und Beschäftigten ausgewirkt habe. Da die Beziehung der Personalräte zu den Beschäftigten im Erhebungszeitraum und wahrscheinlich in mancherlei Hinsicht auch dauerhaft durch die Pandemie beeinflusst wird, beziehen wir deren Einfluss hier immer mit ein.

Mit Blick auf Corona heben die Personalräte überwiegend auf die nachlassende Kontaktintensität ab. Mitunter führten auch auf die Pandemie bezogene Maßnahmen, beispielsweise die unterschiedliche Akzeptanz des Maskentragens, zu Kontroversen innerhalb der Verwaltung. Die Umsetzung der Corona-Maßnahmen war nicht in allen Verwaltungen gleich streng:

»Also ich glaube, hier in unserer Verwaltung war es nie so – also nicht falsch verstehen, dass das Thema Corona nicht ernst genommen wurde, natürlich ha-