

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 %

»Gibt es bei Ihnen zu nachfolgenden Themen Dienstvereinbarungen?«	2022 ^{a)}	WSI 2007 ^{b)}
Familienfreundlichkeit, Vereinbarkeit Familie–Beruf	12 %	12 %
Ausbildung	11 %	24 %
strategische Personalplanung (Stellenplan, langfristige Bedarfsplanung)	10 %	17 %
sonstige Personalfragen (Einstellungen, Umsetzungen, Entlassungen)	10 %	28 %
Inklusion	8 %	—
Chancengleichheit, Antidiskriminierung	7 %	13 %
Einführung neuer Arbeitsmethoden	7 %	15 %
Eingruppierung, sonstige Entlohnungsfragen	6 %	22 %
Verwaltungsmodernisierung	5 %	21 %
Beschäftigungssicherung	4 %	18 %
Privatisierungen, Ausgründungen, Auslagerungen	2 %	
zu Privatisierungen, Ausgründungen und Auslagerungen von Dienststellen(teilen)		7 %
sonstige	27 %	—

Anmerkungen: a) n = 566; b) n = 589 (WSI-Erhebung 2007, nur Daten zu den Gemeinden); sortiert nach Häufigkeit der Nennung bei a)

Quellen: a) eigene Erhebung; b) Infas 2007, Tab. 148.1.1B–148.23.1B

Angeichts der Tatsache, dass die leistungsorientierte Bezahlung (LOB) erst zum 1. Januar 2007 eingeführt wurde, ist auch das häufige Vorkommen von Dienstvereinbarungen zu leistungsorientierten Entgeltbestandteilen und die deutliche Zunahme gegenüber den Ergebnissen der älteren WSI-Erhebung nicht überraschend. Die im April 2007 abgeschlossene WSI-Erhebung ergab, dass bis dahin 23 Prozent der Kommunen Dienstvereinbarungen zu leistungsbezogenen Entgeltbestandteilen abgeschlossen hatten (Brehmer 2016, S. 54). Retrospektiv wurde jedoch in unserer im Juli 2011 abgeschlossenen schriftlichen Befragung angegeben, dass im Jahr 2007 insgesamt in 66 Prozent der Kommunen erstmalig eine Dienstvereinbarung zur LOB abgeschlossen worden sei (Schmidt/Müller 2013, Tab. 2.5).

Unserer aktuellen Befragung zufolge gibt es Dienstvereinbarungen zu Homeoffice und Telearbeit in 73 Prozent der Kommunen, was zweifellos zu einem erheblichen Maß eine Folge der Corona-Pandemie ist. Einen eben-

falls hohen Stellenwert haben Dienstvereinbarungen zum betrieblichen Eingliederungsmanagement (BEM) und zur Telefon- und Internetnutzung.

In den Interviews mit Personalratsmitgliedern wurde deutlich, dass aus deren Sicht der Umgang mit Corona – also flexible Arbeitseinsatz- und Arbeitszeitmodelle inklusive Homeoffice, Kurzarbeit, Hygienekonzepten etc. – der Digitalisierung vorübergehend den Rang im Ranking der drängenden Themen abgelaufen hat, obwohl gerade Digitalisierung durch die Pandemie an Bedeutung gewonnen hat.

Allerdings wurden manche Personalräte vor allem in der Frühphase der Pandemie nicht oder nur unzureichend über Maßnahmen im Rahmen der Pandemiebekämpfung informiert bzw. erst zu spät oder lediglich auf Nachfrage. Zeitdruck und die pandemiebedingte Notwendigkeit zum raschen Handeln hätten manche Führungskräfte dazu verführt, sich nicht an die ansonsten üblichen Regeln und Praktiken der Mitbestimmung und Mitwirkung zu halten.

Obwohl Personalräte oftmals keine bewusste Strategie zur Umgehung von Mitbestimmungsrechten unterstellen, vermittelte diese Praxis doch mitunter das Gefühl, dass ihre Beteiligung gerade dann nicht als relevant erachtet wird, wenn rasch und pragmatisch gehandelt werden muss und es um wichtige Entscheidungen geht. Personalräte nehmen dann so etwas wie Haarrisse ihrer sozialen Anerkennung durch die Arbeitgeberseite wahr.

Mit hinreichend Erfahrung und Selbstbewusstsein ausgestattete Personalräte waren jedoch mitunter nicht unzufrieden, wenn sie sich nicht mit allem beschäftigen mussten, denn sie befanden sich während der Pandemie nicht selten – den Führungskräften nicht unähnlich – in einer Situation der Überlastung, insbesondere wenn das Prinzip der Allzuständigkeit galt:

»Ich möchte auch nicht beteiligt werden bei achtzig Hygienekonzepten [...] jeder Fachdienst hat sein Hygienekonzept. Wir wollen beteiligt werden bei den Grundsätzen. Das muss man erst lernen, beide Seiten.« (PRV TH 2.1)

Weitere wichtige Themen von Dienstvereinbarungen sind Alkohol- und Suchtgefahren, die in unserer Erhebung von 2022 unwesentlich häufiger genannt wurden als in der WSI-Erhebung von 2007. Dienstvereinbarungen zu Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung wurden hingegen in unserer Erhebung etwas weniger häufig genannt, was damit zusammenhängen

dürfte, dass 2022 zusätzlich noch nach dem betrieblichem Eingliederungsmanagement gefragt wurde.

Zu Mitarbeitergesprächen gibt es etwas weniger Dienstvereinbarungen als zur Zeit der WSI-Erhebung 2007 und zu Altersteilzeit und Vorruhestandsregelungen deutlich weniger – angesichts des demografischen Wandels wenig überraschend. Dienstvereinbarungen zur Digitalisierung werden von 19 Prozent der Personalräte genannt.

Jeweils zwischen 10 und 20 Prozent der Personalräte nennen Dienstvereinbarungen zu den Themen Beurteilung, Frauenförderung und Gleichstellung, Fort- und Weiterbildung, Mobbing, Arbeitsorganisation, Familienfreundlichkeit und Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Ausbildung sowie strategische Personalplanung – wobei Dienstvereinbarungen zu all diesen Themen in der WSI-Erhebung geringfügig bis deutlich häufiger genannt wurden.

Insbesondere Dienstvereinbarungen zur Arbeitsorganisation haben deutlich abgenommen, was darauf hindeuten könnte, dass diese Thematik in erster Linie im Kontext der Verwaltungsreformen relevant war. Allerdings ist diese Entwicklung auch als Hinweis auf eine nicht gerade gestaltungsorientierte Arbeitspolitik der Personalräte zu deuten. Der Rückgang bei Dienstvereinbarungen zu Frauenförderung und Gleichstellung mag darin begründet sein, dass die Thematik primär zum Thema von Gleichstellungsbeauftragten geworden ist und grundlegende Fragen ansonsten bereits geregelt sind.

Die anderen Rückgänge sind auf Anhieb weniger plausibel. Überraschend ist auch, dass Dienstvereinbarungen zur strategischen Personalplanung trotz Personalmangels abgenommen haben. Definitiv überraschend und kontraintuitiv sind die geringe Bedeutung und der Rückgang von Dienstvereinbarungen zum Thema Chancengleichheit und Antidiskriminierung.

Nur eine geringe quantitative Bedeutung haben heute – wie zu erwarten war – Dienstvereinbarungen zur Verwaltungsmodernisierung, zur Beschäftigungssicherung und zu Privatisierungen, Ausgründungen und Auslagerungen (jeweils weniger als 5 Prozent).

Ein merklicher Rückgang ist bei Eingruppierungs- und Personalfragen im Sinne von Einstellungen, Umsetzungen und Entlassungen zu konstatieren. In puncto Eingruppierung könnten Dienstvereinbarungen zur Umsetzung der früheren Entgeltbestimmungen nach dem Inkrafttreten der

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