

Sofern es dieser nicht hinreichend gelingt, die Personalratsarbeit vor Ort zu betreuen oder gewerkschaftliche Netzwerke aufzubauen, könnte die Institutionalisierung einer LAG nach dem Vorbild Schleswig-Holsteins auch in anderen Personalvertretungsgesetzen eine realistische Alternative sein, um die Qualität der Vertretungsarbeit auf betrieblicher Ebene im Interesse der Beschäftigten zu gewährleisten.

Manche Personalräte plädieren dafür, die gewerkschaftliche Beratungstätigkeiten für Personalräte ähnlich wie bei Schulungen finanziell zu fördern, um so eine bessere Betreuung in der Fläche zu ermöglichen. Eine solche Förderung ließe sich durchaus begründen, trägt sie doch dazu bei, dass die Gewerkschaften auch in der Lage sind, ihre personalvertretungsrechtlich vorgesehene Rolle zu erfüllen.

Allerdings müsste darauf geachtet werden, dass damit keine stillschweigende »Verstaatlichung« der Gewerkschaften einhergeht. Die Betreuung von Personalräten muss auch der Mitgliederwerbung und damit dem Aufbau organisationaler gewerkschaftlicher Macht dienen dürfen, um eine ausschließlich institutionelle gewerkschaftliche Macht zu vermeiden und den Teufelskreis von Mitgliederverlust und Betreuungsabbau zu durchbrechen.

11.5 Anmerkungen zum Personalvertretungsrecht

Bei den Antworten auf die Frage, welche Änderungen im Personalvertretungsrecht Personalräte für sinnvoll halten, dominiert eindeutig die Forderung nach Mitbestimmung bei der Personalbemessung. Danach folgen mit Abstand die Forderungen nach einem Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle, einer Ausweitung der Mitbestimmung im Sinne der Allzuständigkeit, einer klareren Regelung der Ressourcen für Personalräte und die Forderung nach mehr Freistellungen (siehe Tabelle 39).

Eine Vergrößerung der Personalräte gehört nicht zu den drängenden Forderungen; mehr Freistellungen hingegen fordern viele, doch längst nicht alle Personalräte – ein Umstand, der nicht überrascht, gelingt es doch nicht immer, alle Freistellungen personell zu besetzen. Die Forderungen von ver.di und DGB nach Allzuständigkeit und einem Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle als Mittel zur Stärkung der Mitbestimmung werden von einer Mehrheit der Personalräte geteilt.

Tabelle 39: Änderungsbedarf beim Personalvertretungsrecht aus Sicht von Personalräten

»Sehen Sie Änderungsbedarf beim Personalvertretungsrecht?«	wichtig	weniger wichtig	unwichtig
Mitbestimmung bei der Personalbemessung	82 %	18 %	0,2 %
Oberste Dienstbehörden sollten Einigungsstellenbeschlüsse nicht aufheben können	59 %	31 %	10 %
Volle Mitbestimmungsrechte sollten überall für alle Themen gelten (»Allzuständigkeit«)	55 %	39 %	6 %
Die dem Personalrat zustehenden Mittel (z. B. Notebooks) sollten klarer geregelt sein	50 %	38 %	12 %
Die Zahl der Freistellungen sollte erhöht werden	47 %	43 %	11 %
Die Zahl der Personalratsmitglieder insgesamt sollte erhöht werden	17 %	62 %	22 %

Anmerkungen: n = 523; standardisierte Antwortvorgaben; sortiert nach Häufigkeit von »wichtig«

Quelle: eigene Erhebung

Auch wenn die bereits Ende der 1970er Jahre getroffene Feststellung von Faber, dass der »gesellschaftspolitische Dissens zwischen Personalvertretern und politischer Führung« »unbedeutend oder überhaupt nicht vorhanden« sei (Faber 1979, S. 208), heutzutage etwas zugespitzt wäre, ist die Befürchtung, dass Rechtsstaat und Demokratie durch eine Ausweitung der Mitbestimmung von Personalräten gefährdet seien, bei Berücksichtigung der empirischen Evidenz wenig plausibel. Vielmehr gibt es im Sinne eines partizipativ-demokratischen Staates, der sich nicht nur durch den Wechsel des Souveräns vom Obrigkeitsstaat unterscheidet, gute Argumente für eine Ausweitung der Mitbestimmung.

Die Forderung nach Mitbestimmung bei der Personalbemessung erläutert ein befragter Personalrat in der Antwort auf eine offene Frage folgendermaßen:

»Fachkräftemangel und immer mehr Aufgaben führen zu Überlastung der Mitarbeiter, zu weiteren Krankheitsausfällen und zu Abwanderung in die freie Wirtschaft. Neue Stellen werden von den Gemeinderäten eher abgelehnt und die Aufsichtsbehörde mischt sich sogar in die Bewertungen ein und genehmigt die

Haushalte nicht mehr, sodass Überlastung der Mitarbeiter immer massiver wird. Wichtig wäre daher z. B. Mitbestimmung beim Stellenplan.« (Antwort auf offene Frage im Online-Survey)

Angeichts der im öffentlichen Dienst seit Jahren steigenden Leistungsanforderungen, die durch den sich zuspitzenden Fachkräftemangel infolge des demografischen Wandels weiter zunehmen werden, muss ein Schutzmechanismus in die Stellenplanung eingebaut werden, der der Haushaltssicherungslogik von Kommunen und Aufsichtsbehörden etwas entgegensetzen kann. Eine Mitbestimmung bei der Personalbemessung könnte hier ein wirksames Instrument sein, um das elementare Interesse der Beschäftigten an akzeptablen Arbeitsbedingungen hinreichend zu berücksichtigen.

Ein mitbestimmter Stellenplan mit adäquater Besetzung und entsprechender materieller Ausstattung, was Stellenbeschreibungen, Anforderungen und Entgeltgruppen angeht, ist auch dann hilfreich, wenn es gelingen soll, die voraussichtlich eklatanten Personalengpässe der kommenden Jahre zumindest abzumildern und die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu erhalten, der ohnehin durch eine langjährige Sparpolitik ausgedünnt ist.

Selbstverständlich wäre es auch sinnvoll, die im neuen Bundespersonalvertretungsgesetz 2021 enthaltenen Verbesserungen – wie das zumindest rudimentär eingeräumte digitale Zugangsrecht für Gewerkschaften (Verlinkung laut § 9 Abs. 3 BPersVG 2021) – in die Landespersonalvertretungsgesetze zu übernehmen.

Im Interesse des gesellschaftlichen Zusammenhalts spricht auch viel dafür, die Regeln des Personalvertretungsrechts zu Mitbestimmung, Freistellungen, Zuständigkeit der Gerichte etc. an das Betriebsverfassungsrecht anzugleichen, zumal sich die Personalvertretungsgesetze ohnehin immer wieder wandeln und die Differenzierung zwischen Betriebsverfassungsgesetz bzw. Betriebsräten einerseits und Personalvertretungsrecht bzw. Personalräten andererseits in der Vorgeschichte nicht durchgängig zu finden ist.

Auch wenn verschiedentlich darauf hingewiesen wurde, dass »im öffentlichen Dienst der Antagonismus Kapital–Arbeit nicht gegeben ist« (Wendeling-Schröder 1987, S. 383; vgl. Brehmer 2016; Schmidt/Müller 2022; Schmidt/Müller/Trittel 2011), gibt es gleichwohl Interessengegensätze zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, die Mitbestimmung im öffent-

lichen Dienst wie in der Privatwirtschaft begründen. Interessengegensätze zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, so Wendeling-Schröder,

»treten vielmehr typischerweise überall dort auf, wo Arbeitsverhältnisse bestehen, also abhängige Arbeit geleistet wird. Sie beruhen auf der strukturellen Asymmetrie zwischen den Arbeitsvertragsparteien, die darin besteht, daß jeweils nur ein Vertragspartner, der Arbeitnehmer, existentiell auf den Vertragsabschluß angewiesen ist.« (Wendeling-Schröder 1987, S. 384)

Des Öfteren bedauerten Personalräte in unseren Interviews, dass manche Beschäftigte auf eine Kandidatur bzw. manche Personalräte auf eine Freistellung verzichten würden, weil sie Nachteile für die berufliche Karriere befürchten. Beispielsweise verschlechtere sich die Chance, durch Tätigkeits-erweiterung oder Bewerbungen in eine bessere Entgelt- oder Besoldungsstufe aufzusteigen, weil man weniger Zeit und Möglichkeiten habe, sich beruflich zu profilieren. Obwohl sich auch freigestellte Personalratsmitglieder intern (fiktiv) auf Stellen bewerben dürfen (Benachteiligungs- und Begünstigungsverbot), ist Personalratsarbeit nur in seltenen Fällen karriereförderlich; eher das Gegenteil ist der Fall.

Um die negativen Effekte auszugleichen, seien besondere Anreize für die Personalratsarbeit erforderlich. Das Risiko, den Kontakt zum eigenen Beruf zu verlieren, sei bei einer Teilfreistellung – etwa zu 50 Prozent – zweifelsfrei geringer, allerdings sei es bei starker Arbeitsbelastung auch für teilweise Freigestellte immer wieder schwierig, regelmäßig die Kolleginnen und Kollegen am Arbeitsplatz zu verlassen, um der Personalratsarbeit nachzugehen. Zudem argumentieren manche Personalräte, dass die Vielfalt und Komplexität der freigestellten Personalratsarbeit unter Beachtung der ansonsten angewandten Kriterien der Tätigkeitsbewertung völlig unterbewertet sei. Ein freigestelltes Personalratsmitglied beispielsweise aus dem gewerblichen Bereich mit Entgeltgruppe 5 werde für seine Personalratsarbeit zu gering bezahlt.

Prinzipiell wäre ein Anreiz etwa in Form einer separaten Eingruppierung für Freigestellte – beispielsweise in Entgeltgruppe 10 oder in die bisherige Eingruppierung, falls höher – im öffentlichen Dienst prinzipiell anwendbar, ohne dem Arbeitgeber willkürliche Besserstellung oder aber die Verweigerung einer Anhebung zu ermöglichen. Das Risiko der Korruption ließe sich durch eine eindeutige Tarifvertragsregelung umgehen; allerdings müsste dann auch eine geeignete Regelung für Betriebe ohne Tarifbindung

gefunden werden, denn eine Aufhebung des Besserstellungsverbots ausschließlich im öffentlichen Dienst würde einer Anpassung an das Betriebsverfassungsgesetz zuwiderlaufen und könnte dem Ansehen von Personalräten und öffentlichem Dienst schaden.

Eine praktikable Lösung könnte darin bestehen, das Besserstellungsverbot unter Tarifvorbehalt zu stellen, sodass eine Mindestentgeltgruppe für Personal- und Betriebsräte nur zur Anwendung kommt, sofern es im Tarifvertrag vorgesehen ist. Nebenbei würde damit auch ein gewisser Anreiz für Betriebsräte geschaffen, sich um Tarifbindung zu bemühen. Eine gesetzliche Festlegung der Höhe von Betriebs- und Personalratsverdiensten scheint uns hingegen nicht sinnvoll, da dies vor allem in Betrieben ohne Tarifbindung zu Inkompatibilitäten mit der betrieblich variierenden Bezahlung der Beschäftigten führen würde.

Materielle Anreize für die Personalratsarbeit könnten Kandidatur und Freistellungen fördern, zumal die jetzige Situation im Vergleich zu Leitungstätigkeiten auf Arbeitgeberseite schlicht ungerecht ist, wie manche Personalräte darlegen. Damit würde sich für manche Beschäftigte die Möglichkeit einer »Alternativkarriere« eröffnen; allerdings bestünde auch das Risiko, dass sich die Motivation für das Engagement ändert. Beispielsweise könnte häufiger als bisher versucht werden, so lange wie möglich in der Freistellung zu bleiben, was einen Streit innerhalb des Personalrats auslösen und sein Ansehen bei den Beschäftigten beschädigen könnte. Vor- und Nachteile bedürfen hier einer sorgfältigen Abwägung.

11.6 Abschließende Hinweise

Die Handlungsmöglichkeiten von Personalräten sind zwar durch gesetzliche Vorgaben, verfügbare Machtressourcen und die Kooperationsbereitschaft der Arbeitgeberseite geprägt, aber nicht vollständig determiniert. Personalräte haben durchaus Handlungsspielräume und entscheiden in einem gewissen Maße auch selbst darüber, wie sie agieren.

Die Beziehung zum Arbeitgeber wird nicht von diesem allein geprägt, denn um Anerkennung kann man kämpfen. Personalräte können sich darum bemühen, durch vertrauensbildende Maßnahmen bei zugleich klarer und gefestigter Haltung eine kooperative Arbeitsbeziehung zum Arbeitgeber aufzubauen. Dies wird nicht in jedem Fall gelingen, doch Personalräte