



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Vortrag

Hans-Ulrich Benra,
Stellvertretender Bundesvorsitzender dbb,
Fachvorstand Beamtenpolitik

„Zu dritt im selben Boot? Mitbestimmung durch Personalvertretungen und Gewerkschaften?“

10. Forum Personalvertretungsrecht
18./19. Mai 2015

„Es gilt das gesprochene Wort“

0. Intro

Das hier heute ist ein **untypischer Ablauf**. Im dbb aber auch bei der praktischen Personalratsarbeit. **Normalerweise legt die Politik - in der Sprache der Personalräte - der Dienststellenleiter vor**. Diesen Part hat heute Vormittag Herr Bosbach der Vorsitzende des BT Innen A übernommen. Er ist aber noch nicht da, also leg ich vor.

Sie haben alle Ihr **Programm** und sehen den **Titel**. Diese **Veranstaltung** wurde schon **vor vielen Monaten geplant** und als dieser **Vortragsteil vorbereitet** wurde, legte die **Bildsprache** ein **Boot mit drei Ruderern**, vielleicht zwei und ein **Steuermann** nahe. Mit **Rücksicht** auf die täglichen Nachrichten und Bilder der andauernden **Flüchtlingskatastrophe** im Mittelmeer habe ich deshalb das Motiv ein wenig gewechselt und zeige Ihnen das Bild der alten deutschen Rheinschifferkomödie "**Drei Mann in einem Boot**" aus dem Jahr 1961 mit Heinz Erhardt, Hans-Joachim Kulenkampff und Walter Giller. Das ist leichte Kost, immer noch am Thema aber im Kern ein fröhlich-maritimer Junggesellenspaß. (Bild1)

Die Veranstalter haben mich gebeten, das Thema mit **Ausschnitten und Erfahrungen aus meiner eigenen Personalratsarbeit** zu verbinden. Das mach ich gerne und stelle gleich zu Beginn fest:

1. Wohin die Reise geht...

Im Personalrat waren wir mit der Dienststelle und den Gewerkschaften auch immer in einem Boot, häufig wusste aber viel zu lange nur die Dienststelle, wo die Reise hingehen sollte.

Daran musste ich bei der Lektüre des druckfrischen Koalitionsvertrages der gegenwärtigen Bundesregierung mit dem Titel „Deutschlands Zukunft gestalten“ denken, wo es unter der Überschrift Öffentlicher Dienst auf Seite 153 heißt:

Zur Sicherung der Fachkräftebasis und zur Gewinnung qualifizierten Nachwuchses brauchen wir eine demografievorsorgende Stellen- und Personalpolitik, moderne, attraktive und familienfreundliche Arbeitsbedingungen sowie partnerschaftliche Personalvertretungen.

Hinsichtlich der **partnerschaftlichen Personalvertretungen** ist dies eine Erwartung, die längst **erfüllt** ist. An der Stelle bleibt der **Koalitionsvertrag** damit **vage**, ohne weitergehende Gestaltungsaussage. **Ebensowenig** gibt es eine Erklärung darüber, wie die **Beschäftigten** angesichts der fundamentalen Herausforderungen und Veränderungen in den kommenden Jahren **mitgenommen** werden sollen. Die unveröffentlichte Botschaft der Politik an die Personalräte könnte lauten: **Habt doch bitte einfach nur Vertrauen, wir wissen schon, wohin die Reise geht und am Ende wird alles gut**. Eine solch **unbeschwerte Welt**, wie auch in dem eingangs erwähnten Film gab es **weder** in der Behördenwelt der **60er Jahre** noch später. Als in der **Ära Brandt** das Personalvertretungsrecht modernisiert wurde, geschah dies nicht aus der allertiefsten Überzeugung, schließlich war und ist der öffentliche Dienst- vor allem das Berufsbeamtentum - immer schon etwas anderes, als die Welt der Betriebe und Unternehmen. Deshalb wurde im Januar 1972 zunächst nur die betriebliche Mitbestimmung modernisiert, das Personalvertre-

tungsgesetz des Jahres 1955 erfuhr seine zeitgemäße Reform auf der Bundesebene erst zwei Jahre später im März 1974. Das war die **Antwort der Politik auf das gesellschaftliche Bedürfnis nach einer moderneren staatlichen Ordnung und Ihr Slogan lautete: Mehr Demokratie wagen.**

Im Personalvertretungsrecht heißt das übersetzt

2. " Vertrauensvolle Zusammenarbeit" (Bild 2)

Diese Grundregel durchzieht das gesamte Gesetz, alle Regelungen atmen eigentlich diesen Geist. Aus der Praxis kann ich dazu nur sagen, dass **der Geist weht, wo er will und längst nicht immer auf Seiten unserer Dienststellen.** Anders ausgedrückt und das ist die Besonderheit des Personalvertretungsrechtes, nämlich dass es eine komplizierte, abseitigen Materie **von Spezialisten für Spezialisten** ist, was man nirgends besser versteht, als beim Bundesverwaltungsgericht. Denn jede neue **Richterschaft**, jeder neue Senat **benötigt Monate der Einarbeitung** in diese Materie, bevor wir rechtssichere Entscheidungen erwarten dürfen. Das BPersVG ist inzwischen allein aufgrund seines vergleichsweise für unsere Demokratie biblischen Alters zum **Richterrecht** geworden. Immer mehr **planwidrige Lücken** werden durch **richterliche Rechtsfortbildung** geschlossen, wodurch die vertrauensvolle Zusammenarbeit mehr und mehr durch **Konkretion** gelenkt wird. Eigentlich - wenn seine Regeln des Miteinanders eingehalten werden - brauchen wir das Gesetz kaum im Alltag unter dem Arm zu tragen. **Gelebte Praxis**, die den Amtsauftrag und das Beschäftigtenwohl gleichermaßen im Blick hat, trifft zumeist zufriedenstellende Lösungen. Erst wo diese Beiden Grundsätze von einer Seite verkürzt werden, kommen die Gerichte ins Spiel. Und in den meisten Fällen bescheren die **Feststellungsbeschlüsse der VG** in Personalvertretungsangelegenheiten einem Personalrat **mehr Probleme, als Freude** über einen Sieg, dessen Anlass vielleicht in die letzte Wahlperiode zurückreicht und an den sich niemand mehr so recht erinnert.

Als ich im Mai 2002 angefangen habe als Vorsitzender des Personalrates im BMI, begann die Amtszeit mit der Unterzeichnung und Inkraftsetzung des ersten vollständigen **PE Konzeptes im BMI. Damals** viereinhalb Jahre vor der ersten Stufe Föko und sieben Jahre vor der nächsten großen Dienstrechtsreform hatte das **BMI noch eine uneingeschränkte Zuständigkeit für das gesamte Dienstrecht im Bund und weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten auch in den Ländern über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für Besoldung und Versorgung.** Der BMI war jedenfalls im Dienstrecht mächtiger als heute und dieser BMI war damals **Otto Schily.** Über diesen Mann könnte ich einen eigenen Vortrag halten. Bezogen auf das Personalvertretungsrecht ist jedenfalls hervorzuheben, das die Zusammenarbeit schon deswegen nicht leicht war, weil der **Minister entschied und die Dienststelle umzusetzen hatte.** (BILD 3) Es war in der Regel unerfreulich, wenn der **Spiegel in schöner Regelmässigkeit freitags anrief,** um mir bezogen auf die neuesten ministeriellen Räuberpistolen vor der nächsten Montagsausgabe erfolglos ein Statement abzurufen.

Als die **erste Beförderungsrunde** auf Grund des neuen PE Konzeptes nach sechs Monaten anstand, sollte ein Beamter, der die noch frischen Kriterien nicht erfüllte, befördert werden. Der **Personalrat verweigerte sich, bevollmächtigte seinen Vorsitzenden mit den Waffen des Gesetzes, der Rüstung des Gleichberechtigten Partners auf Augenhöhe und entsandte mich in den Kampf. Nach dem Motto " Immer schön standhaft bleiben"** habe ich dann der Reihe nach die Argumente auf allen Ebenen ausgetauscht. Das war das **Subsidiaritätsprinzip in Reinkultur.** Auf dieser Tour habe ich **einschließlich**

Nötigung alles erlebt, was man zur Stärkung seines Gewissens benötigt. Weil nichts ging, landete der Vorgang am späten Abend vor der Maßnahme **eine Woche vor Weihnachten beim Anwalt zur Vorbereitung einer einstweiligen Anordnung durch das Berliner VG**. Am Tag der Maßnahme habe ich dann morgens meinerseits der damaligen Hausleitung die Vorgehensweise der Personalvertretung erläutert. Daraufhin hatten wir uns **innerhalb einer Stunde geeinigt**. Die Dienststelle bekam ihre Beförderung, der Personalrat im Gegenzug zwei weitere Beförderungen zusätzlich, die das BMI nicht machen wollte, u.a. die längst überfällige Beförderung einer Kollegin, die die **Gleichstellungsbeauftragte** nicht durchsetzen konnte. Das war der Beginn einer **respektvollen Zusammenarbeit** und das hatte Otto Schily auch so zum Ausdruck gebracht. **Vertrauensvoll, liebe Kolleginnen und Kollegen geht sicher anders**.

Bitte sehen Sie das **Bild** vor allem als **Überzeichnung** der Anforderungen an heutige Personalräte. **Menschen** mit Augenmaß, Herz und Verstand, eine **Persönlichkeit**, die das richtige **weiß**, wenn es darauf ankommt und entsprechend diesem Wissen auch **mutig handeln kann**. Dazu brauchen wir die **Gewerkschaften** des öffentlichen Dienstes, die solchen Kolleginnen und Kollegen das nötige Rüstzeug mit auf den Weg geben, z.B. durch die **Schulungen** unserer dbb Akademie (das war der Werbeblock) und die Ihnen auch Unterstützung in Form von **Coaching** oder **Beratung in schwierigen Fällen** geben bis hin zum **Rechtsschutz**, wenn sie wegen ihrer Arbeit im Personalrat persönlich angefeindet werden oder aus dem Gremium ausgeschlossen werden sollen.

Aber was müssen Personalräte eigentlich alles wissen? Die Antwort ist einfach, möglichst alles und so früh wie möglich. (BILD 4)

Weil die Dienststelle dort, wo die **Entscheidungen organisatorischer Natur** sind und deshalb einseitig getroffen werden, wie bei **Stellen- oder Behördenverlagerungen z.B. von Bonn nach Berlin**, vorher weiß, dass sich die Akzeptanz bei den Betroffenen Beschäftigten nur schwer herstellen lässt, **zögert** sie den **Zeitpunkt** der vollständigen **Information** so lange **hinaus, bis** die **Faktenlage** eine unproblematische **Durchführung** zulässt. Dann können sämtliche **Einwände** der **Personalvertretungen leichter** frühzeitig **abgeblockt** werden. Hier kommt den **Gewerkschaften eine deutliche Beratungsfunktion** zu, die die Arbeit der Personalräte unterstützt. Das Gesetz weist den Gewerkschaften deshalb zu Recht verschiedene Aufgaben zu, die sich unmittelbar aus ihren gesetzlichen Rechten ableiten lassen. Das Recht zur Teilnahme an einer Personalversammlung und die Möglichkeit, dort auch zu sprechen, wenn in der Dienststelle eigene Gewerkschaftsmitglieder beschäftigt sind, markiert hier nur einen häufigen Fall. **Leider** ist der bundesrechtliche **Aufgaben- und Kompetenzrahmen nicht mehr zeitgemäß**, weil sich auch seit Beginn der 2000er Jahre mit dem Wechsel von großen Teilen der BReg vom Rhein an die Spree neue Handlungsfelder für Beteiligungen ergeben haben. Darüber werde ich zum Schluss noch mehr sagen.

Ein wesentlicher Aspekt gehört zu unserem Thema, den ich noch nicht so markant herausgestellt habe. **Die verschiedenen Rollen zusammen zu bringen, ist für jeden Personalrat eine echte Herausforderung. (Bild 5)**

Die Motive, warum Beschäftigte Personalratsarbeit machen, sind sicher so verschieden wie die Menschen. Wenn Sie aber, was nicht selten vorkommt, **neben ihrer Rolle als Personalrat auch Ihre Gewerkschaft in der Dienststelle repräsentieren**, dann kann das zu einer echten Herausforderung werden. Insbesondere im Dienstrechtsministerium,

wo ja die überwiegende Zahl der beamtenrechtlichen Beteiligungsverfahren oder die Zuständigkeit für die Tarifverhandlungen angesiedelt ist. Einerseits trifft sie da als Personalrat die **Neutralitätspflicht des BPersVG**, andererseits die **Beschlusslage Ihrer Gewerkschaft** oder des **Dachverbandes**! Im Zweifel müssen Sie allen Interessen so gut es irgend geht, gerecht werden, insbesondere darf kein Zweifel daran bestehen, dass Sie die Interessen Ihrer Gruppe, der sie im Personalrat angehören und die aller Beschäftigten in der Dienststelle vertreten. Deswegen muss aber die Gewerkschaftszugehörigkeit nicht in den Hintergrund treten. Ein Bekenntnis zu einer bestimmten Gewerkschaft und die Arbeit für diese ist Ausdruck Ihrer **Koalitionsfreiheit**. Dadurch darf die im Personalratsmandat gebotene Neutralitätspflicht aber nicht beeinträchtigt werden. Und daneben treten noch die **berechtigten Karriereerwartungen**, die sie als Beschäftigte oder Beschäftigter ihrer Dienststelle haben. Man darf sich nicht täuschen, die Wirklichkeit ist hier erschreckend. Auch wenn das **Gesetz das Begünstigungs- und Benachteiligungsverbot ausdrücklich regelt**, können viele Personalräte ein Lied davon singen, dass Ihnen diese wichtige Tätigkeit eben gerade nicht die Wertschätzung einbringt, die sie dafür erwarten dürfen, dass sie sich für die Belange der Beschäftigten einsetzen, um daran mitzuwirken, dass der Amtsauftrag der Behörde bestmöglich erreicht wird. Im Gegenteil, **Personalräte stören nur, sie hindern den schnellen Ablauf der Dinge und hemmen nach Meinung vieler Vorgesetzter den reibungslosen Dienstbetrieb und außerdem erreichen Sie ja sowieso nichts gegenüber der Dienststellenleitung und sie missbrauchen auch nur ihre Freistellung, um sich einen entspannten Tag zu machen**. Solch eine Sichtweise verbirgt nur wenig die **mangelnde Wertschätzung gegenüber den Beschäftigtenbelangen**. Wen wundert es da, wenn es gelegentlich um die Verwaltungskultur in Deutschlands Amtsstuben nur mäßig bestellt ist. Bei den Personalräten erzeugt diese Haltung nicht nur **Frust**, sie setzt sie auch erheblich unter **Erfolgs- und Rechtfertigungsdruck**, obwohl das BPersVG klare gesetzliche Bestimmungen fixiert für die Beteiligung der Personalräte, die nicht nur durch Stellungnahmen, sondern auch vor allem durch Mitbestimmung zum Ausdruck kommt. Und da geht bekanntlich gar nix ohne den Personalrat.

Das **BPersVG ist inzwischen 41 Jahre alt** und in dieser Zeit nur dann geändert worden, wenn es als Korrespondenz zu den verwandten Rechtsgebieten unerlässlich notwendig war. Die **Kernmaterie des Beteiligungsrechts** blieb **unverändert**. Kein Innenminister wollte da in den letzten Jahren ran, obwohl das **BVerfG 1995 festgestellt** hatte, **dass das Gesetz nicht mehr den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Demokratiegebotes entspricht und überdies mittlerweile viele Sachverhalte moderner öffentlicher Verwaltung weder sprachlich noch inhaltlich angemessen erfasst** wird. Dieser Umstand ist ebenfalls seit Anfang der 2000er Jahre immer wieder betont worden. Seither gab es eine Reihe von getrennten und gelegentlich auch gemeinsamen **Vorstößen der Dachverbände beim BMI, das Gesetz moderat an die neuen Bedingungen anzupassen**. Alle diese Vorstöße sind bisher gescheitert. Also liegt es auch an den aktuell in der Verantwortung stehenden Mandatsträgern von dbb und DGB, hier gemeinsam mit dem BMI zu einer vernünftigen Lösung zu kommen.

Der Leuchtturm, den sie hinter mir sehen, repräsentiert diesen Versuch, längst als notwendig herausgestellte **Novellierungsbedarfe im Gesetz** aufzugreifen, um auch im Beteiligungsrecht Inhalt und Sprache des 21. Jahrhunderts zu nutzen und mit den Beschäftigten in die Zukunft zu gehen. Dazu gehören vor allem Maßnahmen bei sog. **ressortübergreifenden Modernisierungsvorhaben**, die in den letzten 10 Jahren stetig genommen haben. Ob es um den **Verkauf der Alliiertenwohnungen** aus dem allg. Grundvermögen des Bundes mit der Folge von teuren Luxussanierungen und dem

Wegzug der Bundesbediensteten geht, weil sie sich diese Wohnungen anschließend nicht mehr leisten konnten, die **Errichtung von Kompetenz- und Dienstleistungszentren** in der Fläche mit dem ursprünglichen Ziel, 30000 Stellen im Bundesbereich einzusparen oder jüngst die **Errichtung neuer standardisierter IT Verfahren** in eigenen Behörden und Anstalten mit der Folge, dass die bisherigen Strukturen weitgehend aufgelöst werden, was erhebliche personalwirtschaftliche Folgen nach sich zieht.

All diesen Maßnahmen ist gemein, dass sie **oberhalb der vom BPersVG gezogenen Ressortgrenzen** stattfinden, damit kein zuständiger Personalrat existiert und deshalb eine wirksame personalvertretungsrechtliche Beteiligung derzeit nicht stattfindet und stattdessen ausnahmslos von den gewerkschaftlichen Dachverbänden geleistet werden muss. Hier brauchen wir dringend eine **personalvertretungsrechtliche Lösung**, um Akzeptanz für die Maßnahmen und Wertschätzung der Beschäftigten sicher stellen zu können. Die **Politik ist gefordert**, damit unser Boot mit seinen drei Akteuren heil seinen Bestimmungshafen erreichen kann.

Ich hoffe, ich konnte damit deutlich machen, dass letztlich **alle drei Akteure nur gemeinsam** die Herausforderungen an den öD bewältigen können. Will eine Dienststelle Akzeptanz für Ihre Maßnahmen, braucht sie den Personalrat, der wiederum gewerkschaftliche Unterstützung für eine rechtssichere Arbeit benötigt. Gewerkschaften brauchen für Ihre Arbeit umgekehrt starke Personalräte, damit sie die Menschen vor Ort erreichen können. Beide, Personalräte und Gewerkschaften sind damit die natürlichen Partner der Dienststellen auf allen Ebenen staatlichen Handelns. Sie sind zu dritt im selben Boot.