

Vertrauensvolle Zusammenarbeit

INTERESSENKONFLIKTE Dienststelle und Personalrat können unterschiedliche Positionen vertreten, müssen aber trotzdem kooperieren. In der Praxis klappt das manchmal nicht.

VON GUNNAR HERGET

Dienststelle und Personalvertretung müssen vertrauensvoll zusammenarbeiten – und zwar unter Beachtung der Gesetze und Tarifverträge und im Zusammenwirken mit den in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen. Die Zusammenarbeit hat zum Wohle der Beschäftigten und zur Erfüllung der in der Dienststelle obliegenden Aufgaben zu erfolgen. Dieser Grundsatz ist in § 2 Abs. 1 BPersVG geregelt. Ähnliche Regelungen finden sich auch in den meisten Landespersonalvertretungsgesetzen (siehe Tabelle auf Seite 14).

Nicht bloß ein Appell

Die Vorschrift richtet sich sowohl an den Personalrat als auch an die Dienststelle. Sie ist unmittelbar geltendes und zwingendes Recht und nicht nur ein Appell.¹ Die alltägliche Praxis in den Dienststellen muss dem allerdings keineswegs immer entsprechen.² Das liegt in der Natur der Sache. Personalvertretung und Dienststellenleitung haben unterschiedliche Aufgaben wahrzunehmen. Der Dienststellenleiter hat die Funktionsfähigkeit der Dienststelle sicherzustellen, wohingegen der Personalrat die Interessen der Beschäftigten zu vertreten hat. Personalrat und Dienststelle sind also durchaus als »Gegenspieler« zu betrachten.³ Hinzu kommt, dass beide Aufgaben gleichrangig nebeneinanderstehen.⁴ Das kann dazu führen, dass von der Dienststelle geplante Maßnahmen nicht umgesetzt werden dürfen, sofern ihnen die Interessen der Beschäf-

tigten entgegenstehen und im konkreten Fall Vorrang haben. Solche Konflikte werden für den Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit nicht selten zur Belastungsprobe, manchmal noch verschärft durch die Selbstwahrnehmung vieler Dienststellenleiter.

Für beide Seiten besteht die Kunst darin, beim Austragen von Konflikten den Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit zu beachten. Konflikte sollen letztlich durch Kooperation gelöst werden und zwar so, dass die beiden »Gegenspieler« auch danach noch vertrauensvoll zusammenarbeiten können. Die Lösung soll dabei sowohl die Interessen der Beschäftigten als auch die Interessen der Dienststelle berücksichtigen und einen möglichst optimalen Ausgleich anstreben. Das beschreibt das »Prinzip der praktischen Konkordanz«.⁵

Im Idealfall funktioniert das, ohne überhaupt einen Blick in das Personalvertretungsgesetz zu werfen – allerdings eben nicht immer. Dann müssen die Konfliktlösungsmechanismen genutzt werden, die vom Gesetzgeber in den Personalvertretungsgesetzen zur Verfügung gestellt werden. Beide Parteien sollen sich demnach an Recht und Gesetz halten. Das betrifft zum einen die personalvertretungsrechtlichen Vorschriften, aber auch weitere Gesetze, Verordnungen, Tarifverträge, Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen, deren Durchführung die Personalvertretung nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG zu überwachen hat. Hierbei haben die Beteiligten insbesondere die Grundrechte der in der Dienststelle Beschäftigten in den Blick zu nehmen. All dem steht nicht entgegen, dass Konflikte auch mit

DARUM GEHT ES

1. Dienststellenleitung und Personalrat haben unterschiedliche, teils gegensätzliche Aufgaben.
2. Da sind Konflikte unvermeidlich. Trotzdem muss ihre Zusammenarbeit vertrauensvoll sein.
3. Dieser Grundsatz gilt für die Dienststellenleitung und den Personalrat gleichermaßen.

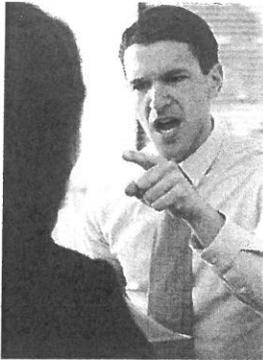
1 BVerwG 24.10.1969 – VII P 14.68 –, juris.

2 Berg in: Altwater/Baden/Berg/Kröll/Noll/Seulen, BPersVG, 9. Aufl., § 2 Rn. 2.

3 BVerwG 21.10.1993 – 6 P 18.91 –, PersR 1994, 165.

4 BVerwG 25.6.1984 – 6 P 2.83 –, juris.

5 BVerwG 8.8.2012 – 6 PB 8.12 –, PersR 2012, 461.



Meinungsverschiedenheiten zwischen Dienststellenleitung und Personalrat sind kooperativ auszutragen.

TABELLE

Übersicht über die landesrechtlichen Regelungen zur vertrauensvollen Zusammenarbeit

		Zusammenarbeit
Baden-Württemberg	§ 2 Abs. 1	partnerschaftlich, vertrauensvoll
Bayern	Art. 2 Abs. 1	vertrauensvoll
Berlin	§ 2 Abs. 1	vertrauensvoll
Brandenburg	§ 2 Abs. 1	eng und vertrauensvoll
Hamburg	§ 2 Abs. 1	vertrauensvoll und partnerschaftlich
Hessen	§ 60 Abs. 1	vertrauensvoll
Niedersachsen	§ 2 Abs. 1	vertrauensvoll und partnerschaftlich
Nordrhein-Westfalen	§ 2 Abs. 1	vertrauensvoll
Rheinland-Pfalz	§ 2 Abs. 1	vertrauensvoll
Saarland	§ 2 Abs. 1	vertrauensvoll
Sachsen	§ 2 Abs. 1	vertrauensvoll
Sachsen-Anhalt	§ 2 Abs. 1	vertrauensvoll
Schleswig-Holstein	§ 1 Abs. 2	eng und gleichberechtigt
Thüringen	§ 2 Abs. 1	partnerschaftlich, vertrauensvoll, kooperationsorientiert, respektvoll, offen

»harten Bandagen« ausgetragen werden. Allerdings setzt das eine entsprechende Konfliktfähigkeit der Beteiligten voraus. Sie müssen vor allem in der Lage sein, Konflikte professionell zu behandeln, vor allem im Hinblick auf die juristischen Fragestellungen. Emotionen und persönliche Befindlichkeiten müssen zurückgestellt werden.

Die Wirklichkeit in den Dienststellen

Soweit die Theorie. Aber wie sieht die vertrauensvolle Zusammenarbeit in der Praxis aus? In vielen Dienststellen mag dieser Grundsatz nach wie vor beachtet werden. Nach den Beobachtungen des Verfassers ist aber in den letzten Jahren in den Dienststellen eine Erosion der vertrauensvollen Zusammenarbeit zu beobachten. Diese sicherlich subjektive Wahrnehmung mag teilweise dadurch entstehen,

dass Rechtsanwälte von den Personalräten erst dann hinzugezogen werden, wenn eine interne Konfliktlösung mit der Dienststelle gescheitert ist. Aber auch unabhängig davon kann beobachtet werden, dass auch im öffentlichen Dienst die sozialen Konflikte zunehmen. Die Unterschiede zu privatrechtlich geführten Unternehmen verschwinden. Teilweise wurde das auch von den Gesetzgebern erkannt.

In Anlehnung an die betriebsverfassungsrechtlichen Vorschriften wurden den Personalräten in Nordrhein-Westfalen beispielsweise weitreichende prozessuale Möglichkeiten eingeräumt. Gemäß § 79 Abs. 3 LPVG NW kann das Beschlussverfahren nunmehr ausdrücklich auf die Unterlassung oder die Durchführung einer Handlung oder Maßnahme gerichtet sein. Auch eine Zwangsvollstreckung ist möglich. Diese gesetzgeberische Tätigkeit trägt dem Umstand Rechnung, dass eben nicht mehr ohne weiteres damit gerechnet werden kann, dass Dienststellenleitungen verwaltungsgerichtliche Entscheidungen auch ohne Zwang umsetzen.

Ein besonders unrühmliches Beispiel hierfür bietet ein Fall, der einer Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg⁶ zugrunde lag. Die Dienststelle wollte von einer bestehenden Dienstvereinbarung abweichende Arbeitszeiten anordnen. Sie erkannte auch die Mitbestimmungspflichtigkeit der Maßnahme und legte die neuen Arbeitszeiten dem Personalrat zur Mitbestimmung vor. Dieser verweigerte allerdings seine Zustimmung, nämlich im Hinblick auf die ohnehin bereits hohe Arbeitsbelastung der Beschäftigten. Die Dienststelle verzichtete daraufhin aber keineswegs darauf, die Arbeitszeiten zu ändern und führte das Mitbestimmungsverfahren nicht zu Ende. Sie setzte die Änderungen vielmehr im vollen Bewusstsein ihrer Rechtswidrigkeit um. Prozessual konnte der Personalrat dagegen keinen Unterlassungsanspruch durchsetzen, da eine § 79 Abs. 3 LPVG NW entsprechende Regelung fehlte. Immerhin wies das OVG Berlin-Brandenburg darauf hin, dass es sich möglicherweise um eine Amtspflichtverletzung des Dienststellenleiters handele und dem Personalrat der Weg der Fach- bzw. Dienstaufsichtsbeschwerde offenstehe.⁷

Der Fall verdeutlicht, dass es mit dem Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit in der Praxis häufig nicht weit her ist und für die Dienststellenleitungen ihre Interessen im Vordergrund stehen. Aber auch Personalräte nehmen es mit dem Grundsatz der vertrau-

6 OVG Berlin-Brandenburg 8.10.2015 – OVG 60 PV 4.15 –, PersR 3/2016, 51.

7 Hierzu auch Baden, PersR 10/2017, 32.

ensvollen Zusammenarbeit nicht immer ganz genau. So ist es dem Personalrat untersagt, den Bemühungen der Dienststelle entgegenzuarbeiten. Er darf zum Beispiel keine Fragebogenaktion durchführen, mit der die Erforderlichkeit von Maßnahmen zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes ermittelt werden soll, wenn die Dienststelle ihrerseits bereits die Durchführung einer Gefährdungsanalyse gemäß § 5 Abs. 1 ArbSchG vorbereitet.⁸ Auch wird nicht immer beachtet, dass der Personalrat sich erst dann an Dritte wenden darf, wie zum Beispiel aufsichtsführende Behörden, wenn eine interne Lösung des Konflikts gescheitert ist.

Was kann der Personalrat tun?

Verstößt die Dienststelle gegen den Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit, entscheiden nach § 83 Abs. 1 Nr. 3 BPersVG die Verwaltungsgerichte im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren. Besteht eine Wiederholungsgefahr, kann der Personalrat den Verstoß gerichtlich feststellen lassen und hoffen, dass die Dienststelle die gerichtliche Entscheidung beachtet. Sofern dem Personalrat nach dem jeweiligen Personalvertretungsgesetz auch ein Unterlassungsanspruch zur Seite steht, kann die Unterlassung des Verstoßes geltend gemacht und vollstreckt werden.

Für den Fall, dass der Personalrat oder einzelne seiner Mitglieder wiederholt gegen den Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit verstoßen, droht ihnen ein Verfahren nach § 28 Abs. 1 BPersVG, wonach entweder der gesamte Personalrat aufgelöst oder einzelne Mitglieder aus dem Personalrat ausgeschlossen werden können.

Schlussbemerkung

In der Praxis sind Personalräte nicht selten mit einem – man muss das so deutlich sagen – unprofessionellen Verhalten der Dienststellenleitungen konfrontiert. Das kommt insbesondere dadurch zum Ausdruck, dass die Dienststellenleitungen »beleidigt« reagieren und die Sachebene verlassen, wenn der Personalrat von seinen Rechten Gebrauch macht, etwa eine beabsichtigte Maßnahme ablehnt. Manchmal ist das bereits dann der Fall, wenn der Personalrat seine Beteiligungsrechte einfordert. Die Anrufung der Einigungsstelle im Beteiligungsverfahren oder gar die Einleitung eines perso-

PRAXISTIPP

Austragen von Konflikten

Dem Personalrat ist anzuraten, mit gutem Beispiel voranzugehen. Er sollte Konflikte im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren lösen, also im Beteiligungsverfahren oder im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren. In Ausnahmefällen, in denen die personalvertretungsrechtlichen Verfahren nicht weiterhelfen, steht dem Personalrat auch der Weg der Dienstaufsichtsbeschwerde offen.⁹

nalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahrens werden häufig als persönliche Angriffe auf den Dienststellenleiter wahrgenommen. In solchen Fällen sollte der Personalrat nicht ebenfalls die Sachebene verlassen, sondern die Ruhe bewahren und deutlich machen, dass er lediglich seine ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben erfüllt.

Das gilt im Übrigen auch für die Akteure, die die Beteiligten vertreten, wie Rechtsanwälte und Vertreter von Arbeitgeberverbänden. Den Beteiligten ist nicht geholfen, wenn diese den Konflikt unnötig verschärfen. Bei einer Beratung ist immer auch zu berücksichtigen, dass die Beteiligten nach der Beilegung des konkreten Konflikts noch in der Lage sein müssen, vertrauensvoll miteinander zusammenzuarbeiten.

Letztlich ist das auch ein Gesichtspunkt, den die personalvertretungsrechtlichen Spruchkammern bei den Verwaltungsgerichten häufiger berücksichtigen sollten. Dort wird viel zu selten auf eine gütliche Beilegung der Streitigkeit hingewirkt, wie dies im arbeitsgerichtlichen Beschlussverfahren die Regel ist. Die Verwaltungsgerichte beschränken sich – von positiven Ausnahmen abgesehen – nach diesseitigem Dafürhalten viel zu häufig auf eine rechtliche Betrachtung der Angelegenheit, ohne dass eine gütliche Erledigung des Verfahrens versucht wird, wie § 83 Abs. 2 BPersVG i.V.m. § 80 Abs. 2 Satz 1, § 54 ArbGG dies vorsehen. ◀



Gunnar Herget,
Rechtsanwalt und Fachanwalt für
Arbeitsrecht, CNH-Anwälte in Essen.
www.BR-Anwaelte.de/Essen

ZUSAMMENARBEIT

Aufgrund des Gebots der vertrauensvollen Zusammenarbeit gemäß § 2 Abs. 1 BlnPersVG ist dem Personalrat eine Fragebogenaktion, mit der die Erforderlichkeit von Maßnahmen zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz ermittelt werden soll, verwehrt, wenn die Dienststelle ihrerseits bereits eine Gefährdungsanalyse gemäß § 5 Abs. 1 ArbSchG vorbereitet.

BVerwG vom 8.8.2012 – 6 PB 8.12

⁸ BVerwG 8.8.2012 – 6 PB 8.12 –, PersR 2012, 461.

⁹ OVG Berlin-Brandenburg 8.10.2015, a.a.O.