

Vertretungsarbeit zu widmen, sie haben auch größere Chancen, Erfahrungen zu kumulieren – angesichts der Komplexität der Personalratsaufgaben ein durchaus relevanter Vorteil.

3.4 Personalratswahlen

Obwohl die Wahlen von Betriebs- und Personalräten zu den wichtigsten Partizipationschancen der arbeitenden Bevölkerung in Deutschland gehören und auf der Basis und im Rahmen gesetzlicher Regelungen erfolgen, werden sie von der amtlichen Statistik ignoriert. Gerade mit Blick auf die Personalräte im öffentlichen Dienst ist dies überraschend. Angesichts der Relevanz für die Tarifbeschäftigten und Beamtinnen und Beamten im öffentlichen Dienst und im Sinne des bürgerschaftlichen Wissens um die Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung im demokratischen Staat wäre eine kontinuierliche, staatlich organisierte oder öffentlich finanzierte Datenerhebung zu Personalratswahlen zu begrüßen.

Weder ist genau bekannt, wie viele und wo Personalräte existieren, noch wird öffentlich dokumentiert, in welcher Form gewählt wird (Gruppen- versus Gemeinschaftswahl, Personen- versus Listenwahl). Unbekannt ist damit auch, welche Listen kandidierten und gewählt wurden. Lediglich dank der bereits erwähnten und schon etwas älteren standardisierten WSI-Erhebung (Infas 2007) liegen Daten zu Personalratswahlen vor.

Allerdings wird diese Erhebung nicht regelmäßig durchgeführt und ist auch nur begrenzt mit unserer standardisierten Erhebung vergleichbar, da wir nur Kommunen ab 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern einbezogen haben. Die Grundgesamtheit der WSI-Erhebung berücksichtigte dagegen »Dienststellen ab 20 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten« (Brehmer 2016, S. 9) und unterschied sich auch in der Art und Weise der Datenerhebung (Online-Totalerhebung unsererseits versus Telefoninterviews einer Stichprobe durch Infas; zu Details vgl. Brehmer 2016, S. 45 ff.).

Wenn wir uns hier auf die WSI-Erhebung beziehen, dann stets auf die WSI-Daten speziell für die Kommunen. Eine neuere, 2021 durchgeführte Befragung des WSI, in der neben Betriebsräten auch Personalräte befragt wurden, befasst sich schwerpunktmäßig mit den Themen Mitbestimmung in der Coronakrise, ältere Beschäftigte sowie Qualifizierung und Weiterbildung (Behrens/Brehmer 2022; Ahlers/Villalobos 2022).

Eine grundlegende Entscheidung bei Personalratswahlen ist, ob die Angestellten einerseits und die Beamtinnen und Beamten andererseits den Personalrat getrennt oder gemeinsam wählen. Wenn beide Gruppen zustimmen, kann gemeinsam gewählt werden. In unserer Befragung gaben 85 Prozent der Personalräte an, dass bei ihnen die getrennte Wahl (Gruppenwahl) Anwendung findet, die den Ausgangsstandard darstellt; in 15 Prozent der Fälle gab es eine Gemeinschaftswahl. Sofern getrennte Wahlen erfolgten, gehören den Personalräten im Durchschnitt 1,6 Beamtenvertreterinnen und -vertreter an, wobei es sich bei über der Hälfte der Fälle um nur eine Vertreterin oder einen Vertreter handelt.

Eine weitere basale Unterscheidung für Personalratswahlen ist die zwischen Personen- oder Listenwahl (siehe Kapitel 2.3.2). Die Personenwahl ist bei den Beschäftigten beliebter, da sie einzelne Kandidatinnen und Kandidaten auswählen können, denen sie vertrauen oder die aus ihrem Arbeitsumfeld stammen. Allerdings kann die Entscheidung zwischen Personen- und Listenwahl nicht frei getroffen werden, denn sobald konkurrierende Gruppierungen auftreten – das können ebenso Gewerkschaftslisten wie freie Zusammenschlüsse einzelner Personen sein, die sich nicht auf eine gemeinsame Liste einigen können – ist eine Listenwahl zwingend. In den Kommunen dominiert die Personenwahl.

Im Falle einer Gemeinschaftswahl gaben 71 Prozent der befragten Personalräte an, dass bei ihnen eine Personenwahl stattfindet, und lediglich 27 Prozent berichten von einer Listenwahl. Diese deutliche Mehrheit überrascht nicht, da die Gemeinschaftswahl und die Personenwahl eher in kleineren Kommunen zu finden sind.

Doch auch im Falle getrennter Wahlen finden überwiegend Personenwahlen statt. Listenwahlen sowohl bei Angestellten als auch bei Beamtinnen und Beamten gibt es in 23 Prozent der Kommunen, bei 13 Prozent nur bei den Angestellten und in sehr wenigen Fällen nur bei den Beamtinnen und Beamten.

Personenwahlen sind nicht nur dort verbreitet, wo Gewerkschaften nicht präsent sind, sondern auch dort, wo eine Gewerkschaft klar dominiert. Um Listenkonkurrenz zu vermeiden, werden dann gewerkschaftlich nicht organisierte Kandidatinnen und Kandidaten häufig mit einbezogen. Zumindest unter DGB-Gewerkschaften gelingt es mitunter auch, dass die Mitglieder verschiedener Gewerkschaften gemeinsam antreten, um eine Listenwahl zu vermeiden. Unter den DGB-Gewerkschaften ist in den Kom-

munen neben ver.di vor allem die GEW aktiv, die insbesondere im Bereich der Sozial- und Erziehungsdienste mit ver.di konkurriert.

Ein langjähriger Personalratsvorsitzender, selbst ver.di-Mitglied, erläutert, dass er und die anderen Personalratsmitglieder »nicht so die Freunde der Listenwahl« seien. Wenn möglich würden sie versuchen, eine Personenwahl durchzuführen, da die Einflussmöglichkeiten der Beschäftigten bei einer Listenwahl gering seien (»also, wenn sich jemand querstellt, dann ist es klar, dann haben wir sie«). Bei einer Personenwahl könne man

»am besten Einfluss nehmen [...] als Mitarbeiter, wen ich da reinwähl, wen oder wen nicht, was ja bei einer Listenwahl nicht so ist. Man wählt die Liste und hat dann nicht so Einfluss auf die Personen, die dann drin sind. Aber wir haben das als gemeinsame Liste gemacht und damit sind wir eigentlich nicht schlecht gefahren in der Richtung.« (PRV TH 6.1)

Wenn es zu Listenwahlen kommt, bleibt es in vielen Fällen bei zwei Listen. Gab es nur bei den Beamtinnen und Beamten eine Listenwahl, standen im Durchschnitt 2,2 Listen dieser Gruppe zur Wahl. Gab es nur bei den Tarifbeschäftigten eine Listenwahl, lag die Zahl der Listen mit 2,4 nur wenig darüber. Falls eine Listenwahl bei beiden Gruppen stattfand, nahm die durchschnittliche Zahl der Listen mit 2,9 wenig überraschend etwas zu.

Die Personenwahl ist bei den Beschäftigten nicht nur beliebter, sie wirkt sich auch positiv auf die Wahlbeteiligung aus. Diese fällt meist respektabel aus, auch wenn sie im Schnitt etwas hinter der relativ hohen Beteiligung bei der Bundestagswahl 2021 zurückbleibt, mit der Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen nahezu gleichauf liegt und die Wahlbeteiligung bei Europawahlen übertrifft – ein Umstand, der erneut für die Relevanz von Personalräten spricht. Bei Gemeinschaftswahlen betrug die Wahlbeteiligung bei der letzten Personalratswahl 66 Prozent, im Falle einer Gruppenwahl 69 Prozent bei den Beamtinnen und Beamten und 59 Prozent bei den Angestellten.

In Thüringen und Nordrhein-Westfalen, wo die jüngste Personalratswahl 2022 stattfand, war in den Interviews gelegentlich zu hören, dass sich die Corona-Pandemie negativ auf das Interesse an Personalratsarbeit und die Wahlbeteiligung ausgewirkt habe, während andere Befragte einen Negativeffekt auf die Wahlbeteiligung vehement verneinten. Unsere Online-Erhebung spricht im Durchschnitt für allenfalls geringfügige Veränderungen. Auf die Frage, ob sich die Wahlbeteiligung gegenüber früher verändert habe, antworteten 40 Prozent der Befragten mit Nein, 23 Prozent berich-

teten von einer Zunahme und 20 Prozent von einer Abnahme; 18 Prozent antworteten mit »weiß nicht«.

3.5 Gewerkschaftsmitglieder in Personalräten

Mit Blick auf das »duale« oder auch »dreigliedrige System« der Interessenvertretung (siehe Kapitel 2.3.6) ist es von großem Interesse, ob den Personalräten auch Gewerkschaftsmitglieder angehören. 77 Prozent der befragten Personalräte gaben an, dass dies der Fall sei, 16 Prozent verneinten dies. 8 Prozent konnten diese Frage nicht beantworten (»weiß nicht«), was zum Ausdruck bringt, dass es keine Gewerkschaftsmitglieder im Personalrat gibt oder zumindest keine, deren Mitgliedschaft eine Rolle für die Arbeit im Personalrat spielt.

Fragt man diejenigen, die angeben, dass es Gewerkschaftsmitglieder im Personalrat gibt, nach den Gewerkschaften, denen sie angehören, so nimmt ver.di mit 3,1 Personalratsmitgliedern deutlich den ersten Platz vor Komba mit 0,9 Personalratsmitgliedern ein (siehe Tabelle 13). Die GEW oder andere DGB-, DBB- oder sonstige Gewerkschaften spielen jeweils nur eine marginale Rolle.

Vergleichen wir die Anzahl aller anderen Gewerkschaftsmitglieder mit der Anzahl der ver.di-Mitglieder in den Personalräten, zeigt sich, dass Letztere zwar eine klare Mehrheit unter den gewerkschaftlich organisierten Personalratsmitgliedern stellen, dass diese aber mit 71 Prozent keineswegs überwältigend ausfällt. Berücksichtigen wir zudem, dass in einem relevanten Teil der Personalräte keine Gewerkschaftsmitglieder vertreten sind, fällt der Organisationsgrad von ver.di und anderen Gewerkschaften im Personalrat weiter ab.

Im Falle einer Listenwahl ist von Interesse, welche Listen in den Personalräten vertreten sind. Bemerkenswert ist zunächst, dass 68 Prozent der Personalräte mit Listen- und Gruppenwahl angeben, dass es im Personalrat freie, gewerkschaftlich ungebundene Listen gibt. Ver.di-Listen werden nur von 58 Prozent und Komba-Listen von 39 Prozent genannt, die GEW ist mit 4 Prozent und Listen anderer Gewerkschaften sind mit 8 Prozent vertreten. Da nur in 37 Prozent aller Personalräte mit Gruppenwahl eine Listenwahl stattfand, kommen die genannten Listen bezogen auf alle Personalräte erheblich seltener vor.