

1.4 Untersuchungsfeld, Methode, empirische Erhebung

1.4.1 Wahl des Untersuchungsfeldes

Die Verwaltungen des Bundes, der Länder und der Kommunen unterscheiden sich deutlich in ihren Aufgaben und folglich in den Tätigkeitsfeldern der dort arbeitenden Beamtinnen und Beamten sowie Angestellten. Beim Bund liegt der Beamtenanteil bei 37 Prozent, bei den Ländern – die unter anderem das Lehrpersonal an Schulen sowie Polizistinnen und Polizisten verbeamteten – bei 52 Prozent.

Dort liegt der Beamtenanteil erheblich höher als bei den Kommunen, in denen die Beamtinnen und Beamten mit 11 Prozent nur einen kleinen Teil der Beschäftigten ausmachen (Destatis 2021a, Tab. 8.1.1; siehe Tabelle 1 und Tabelle 2). Dies gilt insbesondere für die ostdeutschen Bundesländer, in denen beim Umbau der Kommunalverwaltungen nach der Wende weitgehend auf eine Verbeamtung verzichtet worden war. Heute beträgt der Anteil der kommunalen Beamtinnen und Beamten an den Beschäftigten 12 Prozent in den alten und 5 Prozent in den neuen Bundesländern (Destatis 2022, Tab. 9.1 und 9.2).

Bei Bund, Ländern und Kommunen ist trotz der gemeinsamen Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst mit unterschiedlichen Voraussetzungen für die Personalratsarbeit zu rechnen. Da auch bei Betrachtung nur einer der Verwaltungsebenen eine erhebliche Heterogenität der Personalratsarbeit zu erwarten war – allein schon, weil sich in jedem Bundesland das Personalvertretungsrecht unterscheidet – wurde die Untersuchung auch angesichts des schwachen Forschungsstandes auf Personalräte in Kommunen beschränkt. Die Kontextbedingungen sollten beherrschbar bleiben.

Auch die Beschäftigtenzahlen insgesamt unterscheiden sich zwischen den Bundesländern erheblich. Während Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg mit einem Anteil von 23, 19 und 16 Prozent an der deutschen Kommunalbeschäftigung die Schwergewichte bilden, befinden sich Niedersachsen mit 9 Prozent, Hessen mit 8 Prozent sowie Rheinland-Pfalz und Sachsen mit je 5 Prozent im Mittelfeld, während Schleswig-Holstein, Brandenburg und Sachsen-Anhalt mit jeweils ca. 3 Prozent, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen mit je 2 Prozent und das Saarland mit einem Prozent deutlich geringere Anteile haben (Destatis 2021a, Tab. 2.7).

Tabelle 1: Verbeamtete Staatsbeschäftigte in Deutschland

Jahr	Insgesamt	Bundesbereich	Landesbereich	Kommunaler Bereich	Sozialversicherung
1991	1.843.500	—	—	—	—
1998	1.704.500	—	—	—	—
1999	1.693.300	—	—	—	—
2000	1.684.600	209.800	1.255.000	178.600	41.100
2001	1.666.800	201.900	1.246.200	177.300	41.400
2002	1.674.800	197.800	1.256.600	178.300	42.100
2003	1.689.900	195.700	1.271.600	179.700	42.900
2004	1.696.900	193.400	1.281.600	180.400	41.500
2005	1.691.600	190.100	1.276.800	184.100	40.700
2006	1.694.500	189.200	1.281.400	184.200	39.700
2007	1.686.000	187.800	1.275.500	184.000	38.700
2008	1.672.700	184.800	1.266.100	184.800	37.000
2009	1.674.200	183.600	1.268.900	185.500	36.200
2010	1.687.100	182.900	1.282.600	186.100	35.500
2011	1.698.200	182.400	1.293.900	186.200	35.600
2012	1.702.000	181.600	1.299.400	186.300	34.600
2013	1.694.500	180.300	1.293.800	186.500	33.900
2014	1.678.600	179.700	1.279.800	186.100	33.000
2015	1.671.300	179.700	1.273.300	186.100	32.100
2016	1.672.700	180.000	1.275.100	186.300	31.200
2017	1.678.900	181.700	1.279.600	187.300	30.300
2018	1.688.000	183.400	1.287.500	187.600	29.500
2019	1.703.200	185.200	1.301.700	187.800	28.600
2020	1.716.900	189.200	1.312.000	188.300	27.400
2021	1.734.700	194.700	1.325.000	188.500	26.400

Anmerkung: Zahlen in der Quelle auf 100 gerundet

Quelle: Destatis (diverse Jahrgänge): Fachserie 14, R.6, Finanzen und Steuern, Tab. 8.1.1

Tabelle 2: Angestellte Staatsbeschäftigte in Deutschland

Jahr	Insgesamt	Bundes- bereich	Landes- bereich	Kommunaler Bereich	Sozialver- sicherung
1991	4.637.100	—	—	—	—
1998	3.172.700	—	—	—	—
1999	3.086.300	—	—	—	—
2000	3.037.800	201.300	1.135.600	1.393.400	307.400
2001	2.969.500	196.400	1.105.800	1.358.500	308.800
2002	2.949.100	191.200	1.112.800	1.334.400	310.700
2003	2.902.600	190.400	1.101.400	1.300.200	310.600
2004	2.785.300	188.300	1.065.800	1.230.000	301.200
2005	2.722.700	185.700	1.021.300	1.188.900	326.800
2006	2.697.400	181.600	1.005.700	1.174.000	336.100
2007	2.669.800	178.000	997.600	1.157.300	337.100
2008	2.648.800	168.200	996.700	1.146.500	337.400
2009	2.688.400	165.300	1.015.200	1.164.700	343.100
2010	2.713.400	161.700	1.035.200	1.169.200	347.300
2011	2.719.200	156.800	1.043.000	1.181.000	338.400
2012	2.735.900	152.800	1.047.100	1.199.700	336.200
2013	2.766.600	149.400	1.059.900	1.219.900	337.400
2014	2.804.300	147.300	1.076.800	1.241.800	338.400
2015	2.808.200	143.700	1.073.600	1.253.400	337.500
2016	2.852.600	145.700	1 089.000	1.278.100	339.800
2017	2.895.400	146.100	1.109.300	1.300.200	339.800
2018	2.947.300	145.300	1.132.400	1.331.000	338.700
2019	3.011.100	146.200	1.158.800	1.368.700	337.400
2020	3.079.100	148.700	1.181.300	1.408.500	340.600
2021	3.189.500	155.300	1.216.400	1.469.100	348.900

Anmerkung: Zahlen in der Quelle auf 100 gerundet

Quelle: Destatis (diverse Jahrgänge): Fachserie 14, R.6, Finanzen und Steuern,
Tab. 8.1.1

Der Anteil der Frauen an den Beschäftigten des Kommunalbereichs betrug im Juni 2021 62 Prozent. Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass 41 Prozent der Beschäftigten in den Kommunen einer Teilzeittätigkeit nachgehen; im öffentlichen Dienst insgesamt sind dies 34 Prozent (Destatis 2021a, Tab. 2.1).

Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Personalvertretungsgesetze wurden vier Bundesländer exemplarisch untersucht: Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Thüringen. Thüringen war interessant, weil dort im Personalvertretungsgesetz 2019 die sogenannte Allzuständigkeit eingeführt wurde, die den Personalräten weitgehende Mitbestimmungsrechte einräumt.

1.4.2 Methodische Vorgehensweise

Für einen qualitativen Zugang sprachen der unzureichende Stand der Personalratsforschung, die Erwartung erheblicher Heterogenität und die duale Perspektive auf Interesse und Anerkennung (Schmidt 2005; Voswinkel 2012), die damit rechnet, dass neben der Vertretung von Beschäftigteninteressen beispielsweise auch die Wertschätzung durch die Dienststellenleitung für Personalräte bedeutsam sein kann. Der empirische Kern der qualitativen Erhebung besteht aus Interviews (vgl. u. a. Klemm/Liebold 2017; Bogner/Littig/Menz 2005; Liebold/Trinczek 2002; Witzel 1982 und 2000; Trinczek 1995; Mayring 2010; Kuckartz 2014) vornehmlich mit Personalratsmitgliedern, gelegentlich ergänzt um Gespräche mit Dienststellenvertreterinnen und -vertretern sowie externen Expertinnen und Experten.

Daran anschließend sollte eine standardisierte Online-Erhebung zumindest einen Teil der Befunde quantifizieren. Es wurde ein *mixed methods approach* gewählt: Die qualitative Erhebung wurde zur Vorbereitung der quantitativen Befragung herangezogen – etwa indem qualitative Ergebnisse als Grundlage für die Entwicklung der standardisierten Fragen dienten – und die standardisierte Erhebung zur Quantifizierung der qualitativen Befunde. Diese können dann wiederum zur Interpretation und Deutung der standardisiert erhobenen Daten dienen (Triangulation; Flick 2008). Doch es gibt auch Befunde, die nur qualitativ oder quantitativ erhoben und nicht einfach in Bezug zueinander gesetzt werden konnten.

Nach Beginn des Projektes zeigte sich im Frühjahr 2020, dass Verzögerungen bei den Erhebungen zu erwarten waren. Empirische Felderhebun-

gen während der Corona-Pandemie, so viel wurde rasch klar, sind nicht *business as usual*, sondern in verschiedener Hinsicht mit Anforderungen konfrontiert, an die vor Beginn der Pandemie nicht zu denken war. Dies gilt auch für unser Projekt zur Untersuchung von Personalratsarbeit: Reisebeschränkungen und die Rücksicht auf die Gesundheit der Interviewten und Interviewenden erlaubten es nicht oder allenfalls in eingeschränkter Weise, Interviews vor Ort zu führen.

Es lag im Frühjahr 2020 zunächst nahe, dem Rat der gewerkschaftlichen Kontaktpersonen in den untersuchten Bundesländern zu folgen und erst später mit der Erhebung zu starten. Allerdings wurden schließlich deutlich darüber hinausgehende Veränderungen erforderlich.

Die Personalräte waren über längere Zeit mit zusätzlichen Aufgaben belastet, nicht zuletzt mit Fragen im Zusammenhang mit Arbeitszeit, Homeoffice und Umsetzung von Kurzarbeitsregelungen (»TV Covid«). Außerdem mussten sie auch lernen, in veränderter Weise miteinander zu kommunizieren und ihre Arbeit zu erledigen. Obwohl nicht alle Personalrätinnen und -räte, mit denen wir sprachen, die Situation als gleichermaßen belastend empfanden, brachte das weit verbreitete Arbeiten im Homeoffice doch allemal die gewohnte Arbeitsweise durcheinander.

Unter diesen Sonderbedingungen war es im Interesse der Personalräte wie auch eines guten Feldzugangs nicht nur angemessen, sondern auch unumgänglich, eine Verzögerung in Kauf zu nehmen. Wir als Forschende hofften zunächst noch, die Erhebung nach einer begrenzten zeitlichen Verzögerung methodisch wie geplant durchführen zu können. Doch die Interviews konnten überwiegend nicht vor Ort, sondern mussten *remote* geführt werden; womit eine nicht geplante methodische Veränderung erforderlich wurde.

1.4.3 Modifikation der qualitativen Erhebung

In Absprache mit den Interviewpartnerinnen und -partnern wurde häufig auf Interviews vor Ort verzichtet; ersatzweise wurden Telefoninterviews oder mitunter auch Videogespräche geführt. Methodisch blieben wir gleichwohl skeptisch. Weder Telefoninterviews noch Videokonferenzen schienen dazu geeignet, hinreichend Vertrauen aufzubauen. Die telefonisch geführten Interviews verliefen dann jedoch deutlich offener und ertragreicher, als wir erwartet hatten.

Wir zogen in der Regel das früher zumindest gelegentlich genutzte Instrument des Telefoninterviews vor, zumal in mehreren Kommunen (externe) Videokonferenzen nicht oder aus Datenschutz- oder sonstigen Gründen lediglich mit Software zulässig war, die uns – in Verbindung mit einer nicht immer stabilen Internetverbindung – wenig geeignet schien, Aufzeichnungen von hinreichender Qualität zu erhalten.

Bei Gruppendiskussionen zogen wir allerdings Video-Meetings vor, da sie gegenüber Telefonkonferenzen den Vorteil bieten, auch nonverbale Kommunikation zu ermöglichen. Diese ist aber auch in Videokonferenzen erheblich reduziert, weshalb wir Gruppendiskussionen nur in wenigen Fällen durchführten. In einem Fall konnten wir allerdings auch an einer inoffiziellen »Personalratssitzung für Gäste« – d. h. ohne formelle Entscheidungen und Namensnennungen – teilnehmen. Diese Form wurde gewählt, um rechtliche Probleme zu vermeiden und uns zumindest näherungsweise einen realen Eindruck der Gruppeninteraktion zu ermöglichen.

Da die Pandemie die Praxis der Personalratsarbeit längere Zeit stark geprägt und auch beeinträchtigt hat, wurde der Umgang mit Corona auch zum Thema der Interviews, wobei der Versuch, die Personalratsarbeit vor der Pandemie zu rekonstruieren, nicht nur methodisch schwierig, sondern auch inhaltlich zweifelhaft gewesen wäre. Wir gaben unsere anfänglichen Versuche, die Corona-Thematik vor Beginn des eigentlichen Interviews gesondert abzuhandeln, um sie aus dem Gespräch über die »normale« Personalratsarbeit herauszuhalten, aus zwei Gründen zunehmend auf:

- Erstens fiel es den Interviewten nicht immer leicht, eine solche Trennung durchzuhalten: »Ja, also ich versuche, das auszublenden und den Regelbetrieb in den Kopf zu kriegen« (PRV SH 3.1).
- Zweitens wurde mit zunehmender Dauer der Pandemie auch deutlich, dass sich eine Rekonstruktion der Personalratsarbeit vor der Pandemie auf eine Vergangenheit beziehen würde, die der gegenwärtigen Situation nicht entspricht und auch der zukünftigen Situation – zumindest teilweise – nicht entsprechen wird. Auch wenn wir uns nicht auf eine »neue Normalität« des Lebens und Arbeitens mit dauerhaft gefährlichen Corona-Viren einstellen müssen, werden die Erfahrungen aus Pandemiezeiten doch nachwirken. Dies ist beim Thema Homeoffice bereits offensichtlich.

Um die Gespräche im geplanten Umfang führen zu können, mussten nicht nur Verzögerungen in Kauf genommen werden, es mussten auch mehr Kommunen einbezogen werden als ursprünglich intendiert und somit die Tiefenschärfe zugunsten einer breiteren Sicht zurückgestellt werden. In drei Bundesländer wurden letztlich fünf Kommunalverwaltungen einbezogen, in Thüringen sieben, weil es in zwei Gemeinden nicht möglich war, mehr als ein Interview zu führen. In Thüringen und Nordrhein-Westfalen war auch jeweils ein Landkreis unter den untersuchten Kommunalverwaltungen.

Insgesamt wurden wie geplant 79 Interviews geführt, darunter 18 in Brandenburg, 18 in Nordrhein-Westfalen, 15 in Schleswig-Holstein und 18 in Thüringen auf kommunaler Ebene sowie 10 Gespräche mit externen Expertinnen und Experten.

1.4.4 Online-Survey

Im Jahr 2022 wurde eine standardisierte Online-Befragung von Personalräten durchgeführt. Mit einbezogen wurden alle Landkreise und alle Städte und Gemeinden ab 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, teilweise auch Verwaltungsgemeinschaften, sofern diese für mindestens 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner in verschiedenen Gemeinden zuständig sind, die nicht über eine eigene oder über eine nur rudimentäre Verwaltung verfügen. Insgesamt wurden 2.211 Kommunalverwaltungen angeschrieben und um Teilnahme gebeten.

Verbunden mit der Bitte um Beteiligung wurden ein Link zum Online-Fragebogen und ein Code mitgeteilt, um den Online-Zugang zum Fragebogen zu ermöglichen. Dadurch konnten die Teilnehmenden das Ausfüllen des Fragebogens unterbrechen und speichern. Zugleich wurde das mehrfache Beantworten des Fragebogens sowohl durch dieselbe Person als auch durch weitere Personalratsmitglieder ausgeschlossen, um Verzerrungen zu vermeiden – etwa nach dem ansonsten nicht unsympathischen Motto »Bei uns hat jede und jeder eine Stimme«.

Da die Befragung auf die offiziellen Anschriften der Kommunen zurückgreifen musste, weil es kein Verzeichnis der Personalräte gibt, konnte das Problem auftreten, dass Kommunalverwaltungen angeschrieben wurden, in denen kein Personalrat existiert. Vereinzelt kamen Schreiben mit dem Hinweis zurück, dass es in der Verwaltung keinen Personalrat gibt, sodass die reale Größe der Stichprobe bzw. die Grundgesamtheit (N) fak-

tisch kleiner ist als die Zahl der angeschriebenen Adressen. Zudem muss auch vor dem Hintergrund früherer Befragungen (Schmidt/Müller 2013, S. 25f.) angenommen werden, dass das Fehlen eines Personalrats in der Regel nicht gemeldet wird.

Technisch war nicht ausgeschlossen, dass auch dort, wo kein Personalrat existiert, eine Dienststellen- oder Personalleitung den Fragebogen ausgefüllt hat. Tatsächlich wurde in einem Fall eine offene Frage mit der Möglichkeit der Texteingabe genutzt, um die Mitteilung »Wir haben seit vielen Jahren KEINEN Personalrat mehr« abzusetzen; auf die Beantwortung von Fragen, die einen Personalrat vorausgesetzt hätten, wurde allerdings verzichtet. Wir gehen aber davon aus, dass es nicht zu Verzerrungen durch nicht legitimierte Fragebogenbeantwortung gekommen ist.

Insgesamt wurden durch das genutzte Online-Programm LimeSurvey 650 Beteiligungen erfasst, wobei in 634 Fällen auch tatsächlich Fragen beantwortet wurden. Bezogen auf die postalisch versandten Zugangsmöglichkeiten ergibt dies einen Rücklauf von 29 Prozent. Wenn wir unterstellen, dass ein nicht zu beziffernder Teil der angeschriebenen Verwaltungen nicht über einen Personalrat verfügt, also von der Grundgesamtheit der Stichprobe abgezogen werden müsste, ist von einem noch etwas höheren Rücklauf auszugehen.

Allerdings ist einzuschränken, dass nicht immer alle Fragen beantwortet wurden. Aus diesem Grund fällt die tatsächliche Beteiligung (n) bei einzelnen Fragen niedriger aus, aber auch, weil wir es als sinnvoll erachteten, die Zahl der den Befragten zugemuteten Fragen durch den Einsatz etlicher im Fragebogen enthaltener Filter (»Weichen«) zu begrenzen. Viele Fragen wurden nur denjenigen gestellt, die sie tatsächlich betrafen; der Fragebogen war mit insgesamt 384 Variablen gleichwohl sehr umfangreich. In den folgenden Tabellen geben wir an, ob ein bereits im Fragebogen gesetzter »Fragebogenfilter« wirksam war oder eine spätere Fallselektion angewandt wurde, die wir dann nur als »Filter« kennzeichnen.

Eine deutliche Mehrheit der Befragten gab an, dass es nur einen Personalrat für die gesamte Verwaltung gibt (siehe Tabelle 3). Da pro Kommunalverwaltung nur ein Fragebogen ausgefüllt werden konnte, wurde der Zugang zur Befragung jedoch auch dort nur einem Personalrat eröffnet, wo mehrere sogenannte »örtliche Personalräte« bestehen. Diese repräsentieren jeweils nur einen Teil der Beschäftigten einer Kommunalverwaltung und in der Regel existiert dann auch ein Gesamtpersonalrat.

Tabelle 3: Angaben zur befragten Verwaltung

Art der Kommunalverwaltung^{a)}		
Stadt- oder Gemeindeverwaltung		77 %
Kreisverwaltung		16 %
Verwaltungsgemeinschaft (Gemeindeverband, Amt, Samtgemeinde etc.)		7 %
»Wie viele Einwohner hat Ihre Stadt oder Gemeinde?«		
Einwohner	Grundgesamtheit ^{b)}	Teilnahme an Befragung ^{c)}
10.000–20.000	56 %	56 %
20.001–50.000	32 %	32 %
50.001–100.000	7 %	8 %
100.001 und mehr	5 %	5 %
Anzahl der Beschäftigten in der Verwaltung insgesamt^{d)}		
1–100 Mitarbeiter/innen		15 %
101–200 Mitarbeiter/innen		22 %
201–500 Mitarbeiter/innen		33 %
501–1000 Mitarbeiter/innen		17 %
1001 und mehr Mitarbeiter/innen		13 %
»Gibt es nur einen Personalrat oder mehrere?«^{e)}		
Es gibt nur einen Personalrat für die ganze Verwaltung		88 %
Es gibt mehrere örtliche Personalräte und einen Gesamtpersonalrat		10 %
Es gibt mehrere örtliche Personalräte, aber keinen Gesamtpersonalrat		2 %

Anmerkungen: a) n = 634; c) n = 486 (Filter: nur Städte und Gemeinden); d) n = 619; e) n = 567

Quellen: eigene Erhebung; b) Destatis 2021b

Der Ausschluss eventuell bestehender weiterer Personalräte ist ein Umstand, der wegen des fehlenden Adressverzeichnisses für Personalräte nicht zu umgehen war. Allenfalls eine Vorabfrage nach ggf. benötigten zusätzlichen Fragebogen hätte hier eine gewisse Abhilfe schaffen können, dann wäre jedoch das Risiko unvollständiger Anforderung und nicht sachgerechter Verteilung und Teilnahme gewachsen.

Die Problematik der Existenz mehrerer Personalräte und eines Gesamtpersonalrats stellt sich zwar latent auch bei Personalratsbefragungen zu

speziellen thematischen Fragestellungen, wird aber dann manifest, wenn es um die Personalräte selbst geht. Es gab deshalb aufgrund eines Fragebogenfilters sowohl Fragenkataloge, die auf den Zuständigkeitsbereich örtlicher Personalräte zugeschnitten sind, als auch solche, die aus der Perspektive eines Gesamtpersonalrats ausgefüllt werden können.

Falls Befragte angaben, sowohl einem örtlichen als auch dem Gesamtpersonalrat anzugehören, baten wir sie darum zu entscheiden, für welchen Zuständigkeitsbereich sie Angaben machen wollen. 89 Prozent dieser Gruppe entschieden sich für den Zuständigkeitsbereich ihres örtlichen Personalrats. Insgesamt kann gesagt werden, dass die große Mehrheit der Befragten ihre Angaben aus der Perspektive eines örtlichen oder des jeweils einzigen Personalrats gemacht hat.

Zu erwähnen ist noch, dass die Teilnahme an der Befragung hinsichtlich der Größe der beteiligten Städte und Gemeinden ziemlich genau der Verteilung auf die amtlich festgestellten Größenklassen entspricht (s.o. Tabelle 3). Auf eine Gewichtung des Datensatzes nach Gemeindegrößenklassen wurde deshalb verzichtet. Da auch die Beteiligung von Personalräten nach Bundesländern nur geringfügig von der Zahl der Städte und Gemeinden ab 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern abweicht (siehe Tabelle 4), war auch in dieser Hinsicht eine Gewichtung nicht nötig.

Festzuhalten bleibt, dass aufgrund der Gemeindegrößen Kommunalverwaltungen mit unterschiedlich vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beteiligt sind (s.o. Tabelle 3), sodass sich unter den beteiligten Personalräten sowohl solche mit ständigen gesetzlichen Freistellungen für die Personalratsarbeit als auch solche ohne diese Möglichkeit finden. Dieser Umstand ermöglicht trotz der Beschränkung auf Städte und Gemeinden ab 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, dass auch die Perspektive und die typischen Probleme kleiner Personalräte ohne Freistellung eine gewisse Berücksichtigung finden.

Da auch die Daten aus Fragebogen durch die Sichtweise derjenigen beeinflusst sind, die die Beantwortung der Fragen übernehmen, wollen wir abschließend noch die Ausfüllenden charakterisieren.

Exakt die Hälfte der Fragebogen wurde von männlichen Personalratsmitgliedern ausgefüllt (jeweils ca. 50 Prozent männlich und weiblich, 0,4 Prozent divers), allerdings machten nicht alle Befragten Angaben zum Geschlecht. Das durchschnittliche Alter der Ausfüllenden betrug 49 Jahre (Median 52 Jahre), im arithmetischen Mittel gehören sie dem Personalrat

seit etwas mehr als zehn Jahren an (die Hälfte gehört dem Gremium maximal acht Jahre an).

Tabelle 4: Beteiligte Verwaltungen nach Bundesländern

Bundesland	Anzahl der Gemeinden ab 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ^{a)}	Teilnahme an Befragung, nur Städte und Gemeinden ^{b)}	Teilnahme an Befragung insgesamt ^{c)}
Baden-Württemberg	16 %	20 %	17 %
Bayern	15 %	16 %	17 %
Brandenburg	4 %	5 %	5 %
Hessen	11 %	9 %	8 %
Mecklenburg-Vorpommern	1 %	2 %	2 %
Niedersachsen	13 %	10 %	11 %
Nordrhein-Westfalen	22 %	16 %	14 %
Rheinland-Pfalz	3 %	7 %	9 %
Saarland	2 %	1 %	1 %
Sachsen	4 %	5 %	4 %
Sachsen-Anhalt	3 %	3 %	3 %
Schleswig-Holstein	4 %	4 %	6 %
Thüringen	2 %	3 %	2 %

Anmerkungen: b) n = 487 (Filter: nur Städte und Gemeinden); c) n = 634 (auch Landkreise und Verwaltungsgemeinschaften mit einbezogen)

Quellen: a) Destatis 2021b; b und c) eigene Erhebung

Zu mehr als 80 Prozent wurde der Fragebogen von den Personalratsvorsitzenden selbst ausgefüllt (siehe Tabelle 5). Sofern es ständige Freistellungen gibt, was ziemlich genau für die Hälfte der beteiligten Personalräte zutrifft, füllt den Fragebogen zu 97 Prozent ein freigestelltes Personalratsmitglied aus.

78 Prozent der Ausfüllenden sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, 22 Prozent zählen sich zu den Beamtinnen und Beamten. Sofern dem Personalrat Gewerkschaftsmitglieder angehören, was zu knapp 77 Prozent der Fall ist, gehört auch der größere Teil der Ausfüllenden einer Gewerkschaft an (siehe Tabelle 5). Insgesamt, d. h. inklusive Personalräten ohne Ge-

werkschaftsmitglieder, stellen die Gewerkschaftsmitglieder mit fast 60 Prozent die Mehrheit unter den Ausfüllenden und damit – zumindest in der Regel – die aktivsten Personalratsmitglieder. 41 Prozent *aller* Ausfüllenden, d.h. inklusive derjenigen aus gewerkschaftlich nicht organisierten Personalräten, sind Mitglieder der Gewerkschaft ver.di.

Tabelle 5: Angaben zur ausfüllenden Person

»Welche Funktion üben Sie im Personalrat aus?« ^{a)}	
(Gesamt-)Personalratsvorsitzende/r	81 %
stellvertretende/r Personalratsvorsitzende/r	12 %
sonstiges Mitglied im Personalratsvorstand	2 %
Personalratsmitglied	5 %
Mitarbeiter/in des Personalrats	0,2 %
»Soweit es Gewerkschaftsmitglieder im Personalrat gibt: Sind Sie selbst Mitglied in einer Gewerkschaft?« ^{b)}	
nein	25 %
ja, ver.di	54 %
ja, DBB/Komba	18 %
ja, andere DBB-Gewerkschaft	2 %
ja, andere DGB-Gewerkschaft	0,3 %
ja, sonstige Gewerkschaft	1 %

Anmerkungen: a) n = 532; b) n = 399 (Fragebogenfilter: falls Gewerkschaftsmitglieder im Personalrat)

Quelle: eigene Erhebung

Die Streuung der Beteiligung an der standardisierten Befragung im gesamten Bundesgebiet ist sicherlich hilfreich, um Vereinseitigungen zu vermeiden; auf eine systematische Auswertung der standardisierten Erhebung nach Bundesländern haben wir jedoch aufgrund der teilweise geringen Fallzahlen in kleineren Ländern verzichtet.