

3 Zusammensetzung der Personalräte und Personalratswahlen

3.1 Zusammensetzung

Im Durchschnitt gehören den von uns schriftlich befragten Personalräten 8,5 Personen an, wobei die Hälfte der Personalräte sieben oder weniger Mitglieder hat. Im Schnitt gehört etwas mehr als ein Personalratsmitglied zur Statusgruppe der Beamtinnen und Beamten; nur sehr wenige Personalräte berichten davon, ein Mitglied mit Migrationshintergrund in ihrer Mitte zu haben.

Im Mittel sind ziemlich genau die Hälfte der Personalratsmitglieder weiblich (4,3 Personen), wobei die Hälfte der Personalräte vier oder weniger Frauen zu ihren Mitgliedern zählt. Hier hat sich gegenüber der Studie von Kübler (1981), aber auch gegenüber Keller und Schnell (2003) einiges verbessert. Gleichwohl ist der Anteil der Frauen an den Personalratsmitgliedern noch immer geringer als an den Beschäftigten. Letzterer liegt laut amtlicher Statistik in den Kommunen bei 62 Prozent (Destatis 2021a, Tab. 2.1) und in unserer Erhebung bei knapp 60 Prozent.

Nicht alle Personalratsgremien sind immer komplett besetzt und über eine volle Amtsperiode hinweg stabil. 12 Prozent der Befragten geben an, dass es in ihrem Personalrat nicht besetzte Plätze gibt (ist dies der Fall, sind es im Mittel 1,4 Plätze). Darüber hinaus wird angegeben, dass – wiederum ein Mittelwert – seit der letzten Personalratswahl 1,5 Personen in das Gremium nachgerückt sind.

Mit diesen Daten kommt – ebenso wie im Phänomen inexistenter Personalräte in manchen Kommunen – bereits zum Ausdruck, dass Personalratsplätze keineswegs in allen Kommunen umkämpft sind, sondern dass es mitunter schwerfällt, genügend Kandidatinnen und Kandidaten und zudem Ersatzkandidatinnen und -kandidaten zu finden. Eine Personalrats-

vorsitzende stellt mit Blick auf die Mitglieder nach der letzten Personalratswahl fest:

»Die Alten werden die Neuen sein. Also so viel frisches Blut haben wir da nicht dazu bekommen. Und man muss auch eins sagen, es ist auch schwierig geworden, Kandidaten zu finden, die Bereitschaft, überhaupt in den Personalrat zu gehen ... Denn der ein oder andere hat vielleicht auch für seine Karriere noch andere Ideen.« (PRV NRW 4.1)

Insbesondere unter den Beamtinnen und Beamten sei es schwierig, jemanden zu finden, der oder die zu einer Kandidatur für den Personalrat bereit sei. Ein Personalratsvorsitzender, der selbst Beamtenvertreter ist, führt aus:

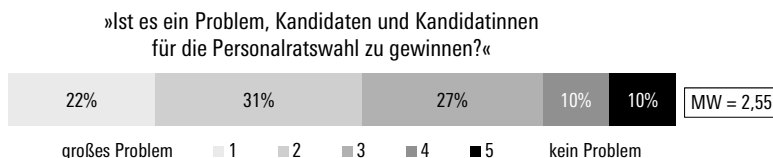
»Aber es ist ein ganz großes Problem. Ich kenne es hier von den umliegenden Kommunen jetzt hier, die haben im Beamtenbereich ein ganz, ganz großes Problem, überhaupt da Kolleginnen und Kollegen zu bekommen. Da haben sie sogar Tarifbeschäftigte, die sich für die Gruppe der Beamtinnen und Beamten aufstellen lassen, ja.« (PRV NRW 3.1)

Nach möglichen Gründen für diese Zurückhaltung bei den Beamtinnen und Beamten gefragt, erläutert er:

»Ja, ganz einfach, [...] man bildet ja für den mittleren Dienst gar nicht mehr so aus. Das sind überwiegend Kolleginnen und Kollegen des gehobenen Dienstes. Die fangen dann hier an [...] und wollen dann natürlich auch schnell höher kommen. Und es ist nicht immer einfach, sie haben dann Personalratssitzungen, da [...] treffen sie auch schon mal Entscheidungen, die der Verwaltung nicht so gut gefallen. Und da haben sicherlich die Beamtinnen und Beamten, die ja nicht unbedingt immer einen Rechtsanspruch darauf haben, befördert zu werden, [...] die haben natürlich ein Problem damit. Da hat man einen Stempel auf der Stirn [...], der bleibt so lange wie der Bürgermeister da ist. [...] die Kollegen, die jetzt die Beamtenvertretung sind, sind überwiegend ältere Kolleginnen und Kollegen, ist so.« (PRV NRW 3.1)

Hierzu passen auch die Befunde der standardisierten Erhebung (siehe Abbildung 1), auch wenn es zwar mehrheitlich, jedoch keineswegs in allen Kommunen schwierig ist, Kandidatinnen und Kandidaten für die Personalratswahl zu gewinnen.

Abbildung 1: Einschätzung der Schwierigkeiten, Kandidatinnen und Kandidaten zu finden



Anmerkungen: n = 590; Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

Der größte Teil der Personalratsmitglieder kommt aus der Kernverwaltung, nämlich 5,7 Personen im Durchschnitt aller Personalräte; die Sozial- und Erziehungsdienste stellen mit 1,8 Personen die zweitgrößte und aus Bauhof und Grünbereichen stammt die mit 1,6 Personen drittgrößte Gruppe. Die Bereiche IT, Kultur und Feuerwehr spielen mit im Durchschnitt 0,3, 0,2 und 0,2 Mitgliedern zwar noch eine gewisse Rolle, vertreten aber in manchen Verwaltungen nur sehr wenige Beschäftigte oder fehlen ganz.

Obwohl die Personalräte, die aus der Kernverwaltung stammen, die mit Abstand größte Zahl der Personalratsmitglieder stellen, sind die Beschäftigten aus diesem Bereich nur geringfügig überrepräsentiert (siehe Tabelle 7). Die zweitgrößte Gruppe der Personalräte, die Sozial- und Erziehungsdienste, ist hingegen unterrepräsentiert. Die drittstärkste Gruppe unter den Personalräten, die in den klassischen Bereichen manueller Arbeit tätig ist, ist deutlich stärker im Personalrat vertreten, als es ihr Anteil an den Beschäftigten erwarten ließe. Ebenfalls deutlich überrepräsentiert sind Beschäftigte aus dem IT-Bereich. Besonders schlecht vertreten sind hingegen die Bereiche Feuerwehr und Rettungsdienste.

Die relativ geringe Repräsentanz der Sozial- und Erziehungsdienste kann angesichts der großen Bedeutung überraschen, die vor allem die Gruppe der Kita-Beschäftigten in der jüngeren Vergangenheit in Tarifauseinandersetzungen hatte, doch gewerkschaftliches Engagement gehört nicht zu den wichtigsten Punkten, die ein Engagement in der Personalratswahl begünstigen. Lediglich 24 Prozent der Befragten geben an, dass eine Gewerkschaftsmitgliedschaft bereits vor der Wahl das Engagement im Personalrat begünstige – was jedoch primär daran liegen dürfte, dass der

Organisationsgrad in manchen Kommunen sehr gering ist –, 31 Prozent halten dies manchmal für zutreffend (s. u. Tabelle 9).

Tabelle 7: Aufteilung der Personalratsmitglieder nach Beschäftigungsbereichen

	»Wie viele Beschäftigte aus welchen Bereichen vertritt Ihr Personalrat?« ^{a)}	»Wie viele Mitglieder Ihres Personalrats kommen aus den folgenden Bereichen?« ^{b)}	Relation von Antwort b zu Antwort a ^{c)}
Kernverwaltung	50 %	54 %	1,1
Sozial- und Erziehungsdienste	23 %	17 %	0,7
Kulturbereich	4 %	2 %	0,6
Bauhof, Grünbereiche etc.	9 %	15 %	1,7
IT-Bereich (Informationstechnologie, EDV)	2 %	3 %	1,6
Feuerwehr, Rettungsdienst etc.	3 %	2 %	0,6
sonstige	9 %	7 %	0,8

Anmerkungen: a) n = 572; b) n = 593; c) berechnet auf Basis nicht gerundeter Zahlen
Quelle: eigene Erhebung

Die vergleichsweise starke Vertretung der IT-Bereiche dürfte dem Bemühen mancher Personalräte geschuldet sein, wichtige Kompetenzträgerinnen und -träger aus der Belegschaft in den Personalrat einzubinden. Da viele Personalräte mit der Thematik der Digitalisierung konfrontiert sind, wird IT-Kompetenz in den eigenen Reihen oft eine große Bedeutung beigemessen (Wissen als organisationale Machtressource).

Gelegentlich wurde berichtet, dass Beschäftigte aus den Bereichen Feuerwehr/Rettungsdienst und mitunter auch Kultur (in einer Fallkommune aus einem Orchester) – obwohl sie sich in vielerlei Hinsicht voneinander unterscheiden – oft in starkem Maße auf ihre eigene Berufsgruppe bezogen und nicht immer an einer Mitarbeit im Personalrat interessiert seien. Nicht selten stellen Feuerwehrangehörige allerdings den Beamtenvertreter bzw. die Beamtenvertreterin, da es in den Kommunen ansonsten

nur wenige Beamtinnen und Beamte gibt und diese oft Führungspositionen innehaben.

Den Feuerwehrleuten gelingt es in der Regel auch ohne Vertretung im Personalrat, ihre Interessen zu artikulieren. In etlichen Interviews wurde die Beziehung der Feuerwehr zum Personalrat von den Gesprächspartnerinnen und -partnern angesprochen, während das Verhältnis der im Kulturbereich Beschäftigten zum Personalrat eher selten Thema war – Letztere werden auch weniger als einheitliche Berufsgruppe wahrgenommen.

Die relativ zur Beschäftigtenzahl starke Vertretung der klassischen Bereiche manueller Arbeit bringt zum Ausdruck, dass das Interesse an Personalratsarbeit aus diesen Bereichen noch immer stark ausgeprägt ist. Dabei spielen mitunter auch die im Bereich der manuellen Tätigkeiten begrenzten Aufstiegsmöglichkeiten eine Rolle, doch eine »Alternativkarriere« im engeren Sinne, die sich auch im Verdienst oder einem beruflichen Aufstieg nach dem Ende der Personalratstätigkeit niederschlagen würde, scheint nicht die zentrale Motivation zu sein.

Nun ist die Sicht auf die eigene Motivlage stets mit Vorsicht zu genießen, zumal wenn es sich um ein Motiv handelt, das bei manchen Personalräten als moralisch zweifelhaft gilt, was bei der Alternativkarriere via Personalrat der Fall ist. Außerdem ist eine Karriere, die unmittelbar aus der Mitarbeit im Personalrat resultiert oder im Anschluss daran erfolgt, in der öffentlichen Verwaltung eher unwahrscheinlich. Der jeweilige Verdienst darf sich selbst im Falle einer Freistellung für Personalratsarbeit nicht verändern, selbst dann nicht, wenn die komplexe Personalratsarbeit nach den ansonsten üblichen Kriterien der Entgeltordnung des TVöD-VKA¹ ein höheres Entgelt ergeben würde.

Eine Ausnahme sind allerdings die zulässigen »fiktiven Bewerbungen« und Nachzeichnungen des fiktiven beruflichen Werdegangs, wenn Personalratsmitglieder ihre ursprüngliche berufliche Tätigkeit weiterhin ausgeübt hätten. Bisweilen gibt es auch bei verwaltungsinternen Bewerbungen nach Ende der Personalratstätigkeit durchaus die Chance auf eine höhere Stelle, wie wir aus den Interviews wissen, doch häufiger wird darüber geklagt, dass freigestellte Personalratstätigkeit ein Karrierehindernis darstelle.

Kurz: Personalratsarbeit als Alternativkarriere im positionalen und beruflichen Raum des öffentlichen Dienstes spielt gelegentlich eine Rol-

1 | VKA – Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände.

le, aber die Bedeutung als Motiv für die Mitarbeit im Personalrat ist eher marginal. Begreifen wir »Karriere« hingegen auch als einen Zugewinn an Wahrnehmung und sozialer Anerkennung – primär durch die Kolleginnen und Kollegen sowie sekundär auch durch die Arbeitgeberseite –, gewinnt dieses eher selbstbezügliche Motiv tatsächlich an Bedeutung (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8: Beweggründe, sich im Personalrat zu engagieren

»Was sind Ihrer Einschätzung nach die Beweggründe von Personalratsmitgliedern, sich im Personalrat zu engagieren?«	trifft zu	trifft manchmal zu	trifft nicht zu
etwas bewirken wollen	91 %	8 %	0,4 %
sich für die Kolleginnen und Kollegen einsetzen	86 %	13 %	1 %
Spaß an der Teamarbeit	36 %	55 %	9 %
Freude daran, sich in ein neues Aufgabenfeld einzuarbeiten	25 %	61 %	14 %
soziale Anerkennung durch Kolleginnen und Kollegen	22 %	58 %	20 %
soziale Anerkennung von Arbeitgeberseite	7 %	36 %	57 %
Alternativkarriere, Aufstiegsmöglichkeit	5 %	24 %	71 %
Personalratsarbeit dient als Karriere-sprungbrett für den eigentlichen Beruf	3 %	16 %	81 %

Anmerkungen: n = 561; sortiert nach Häufigkeit von »trifft zu«

Quelle: eigene Erhebung

Wichtiger noch sind andere Motive: die Freude, sich in ein neues Arbeitsfeld einzuarbeiten, und der Spaß an Teamarbeit. Außerdem nennen nahezu alle Befragten Selbstwirksamkeit (»etwas bewirken wollen«) als Beweggrund, sich im Personalrat zu engagieren – ein Motiv, das ebenfalls häufig genannte, eher altruistischen Motiv, sich für die Kolleginnen und Kollegen einzusetzen, in der Bedeutung noch übertrifft.

Da die genannten Motive einander nicht ausschließen, lässt sich konstatieren, dass viele Personalratsmitglieder nicht primär an persönlichen materiellen Vorteilen interessiert sind – und sein können. Vielmehr verbinden

sie die Freude am Zugewinn von Anerkennung, Wissen und persönlichem Handlungsspielraum mit dem Anliegen, die Interessen ihrer Kolleginnen und Kollegen zu vertreten.

Wir fragten auch, ob es aus Sicht der Personalräte bestimmte Punkte gibt, die ein Engagement in der Personalratsarbeit begünstigen; die einzelnen Items dafür wurden auf der Basis unserer Feldeindrücke gebildet. Bemerkenswert ist, dass eine deutliche Mehrheit der Befragten annimmt, dass die Vermittlung von solidarischen Werten und Gerechtigkeitssinn bereits im Elternhaus eine begünstigende Voraussetzung darstellt (siehe Tabelle 9). Etwas weniger häufig werden die politische und soziale Grundüberzeugung oder auch das Engagement außerhalb der Arbeitswelt genannt. Als ein Schritt in Richtung Personalratsstätigkeit wird zudem die Mitarbeit in der Jugend- und Auszubildendenvertretung genannt.

Tabelle 9: Faktoren, die ein Engagement im Personalrat begünstigen

»Begünstigen folgende Punkte ein Engagement im Personalrat?«	trifft zu	trifft manchmal zu	trifft nicht zu
Vermittlung von solidarischen Werten und Gerechtigkeitssinn bereits im Elternhaus	56 %	34 %	10 %
Mitarbeit in der Jugend- und Auszubildendenvertretung (JAV)	32 %	33 %	35 %
politische und soziale Grundüberzeugung	31 %	41 %	28 %
Engagement außerhalb der Arbeitswelt (Jugend, Kirche, AWO etc.)	26 %	47 %	28 %
Gewerkschaftsmitgliedschaft bereits vor der Wahl	24 %	31 %	46 %
Tätigkeit als gewerkschaftliche Vertrauensperson	17 %	32 %	52 %
parteilpolitische Orientierung	3 %	23 %	74 %

Anmerkungen: n = 552; sortiert nach Häufigkeit von »trifft zu«

Quelle: eigene Erhebung

Die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft bereits vor der Wahl spielt nach Einschätzung der Personalräte eine geringere Rolle, was angesichts zahlreicher Personalräte ohne gewerkschaftliche Bindung und nicht überall vorhandener Gewerkschaftsmitglieder wenig überraschend ist. Ähnliches gilt

für die Tätigkeit als gewerkschaftliche Vertrauensperson als begünstigende Voraussetzung, der immerhin ein Teil der Befragten zustimmen.

Gewerkschaftliches Engagement wird von manchen Befragten auch dann als günstige Voraussetzung für Personalratsarbeit betrachtet, wenn es in der eigenen Verwaltung weder Vertrauensleute noch eine gewerkschaftliche Betriebsgruppe gibt, denn diese existieren selbst in Verwaltungen, in denen es Gewerkschaftsmitglieder gibt, nur zu gut einem Viertel.

Kaum Bedeutung wird hingegen der parteipolitischen Orientierung bemessen, wobei die Irrelevanz dieses Faktors in den ostdeutschen Bundesländern etwas ausgeprägter ist als in den westdeutschen. Obwohl uns in den Interviews mitunter eine gewisse Nähe mancher Personalräte zur SPD begegnete – vor allem in Westdeutschland –, beschreiben auch etliche westdeutsche Personalratsmitglieder die Parteimitgliedschaft explizit als nicht gut mit der Personalrats Tätigkeit vereinbar, da parteipolitische Neutralität im Interesse der Sache besser sei, weil man »ja mit jedem sprechen« müsse (PRV SH 3.1).

Obwohl sich das Eigeninteresse von Personalratsmitgliedern und die allgemeinen Interessen der Beschäftigten mitunter decken, findet sich hier doch ein gewisses Paradox: Während die Interessen der Kolleginnen und Kollegen ein zentrales Motiv für das Engagement von Personalrätinnen und -räten darstellen, dient dieses nur am Rande eigenen materiellen Interessen.

In einer eindimensionalen Perspektive auf materielle Interessen kann als Motiv der Personalräte nur Altruismus infrage kommen. Dieser spielt durchaus eine Rolle, doch gänzlich altruistisch ist das Engagement der Personalrätinnen und -räte nicht. Man kann vielmehr sagen, dass Personalratsarbeit zumindest zu einem gewissen Maß auf dem Tausch von Engagement für die Kolleginnen und Kollegen und für das rechtskonforme Funktionieren der Verwaltung einerseits gegen soziale Anerkennung und die Erfahrung eigener Handlungswirksamkeit andererseits beruht (Schmidt 2005; Voswinkel 2001).

Ein Personalrat nahm im Gespräch die Befunde der standardisierten Erhebung weitgehend vorweg, wenn er folgendermaßen über das Gremium und sein eigenes Engagement spricht:

»Es ist ein tolles Team. So, und einfach den Einfluss geltend zu machen ... den Einfluss geltend zu machen, als, ich sag mal, kleiner Angestellter einfach etwas bewirken zu können. So, und das ist auch so die Haupttriebfeder, und natürlich das Kollektiv. Wir verstehen uns an sich ganz gut. Ganz ehrlich, diese Arbeit an

sich macht einfach Spaß. So, dass man das zusammen einfach hinkriegt, ja, das ist so das, was am meisten Spaß bringt.« (PR SH 2.3)

Hinzu kommt bei ihm, dass er vor dem Hintergrund seiner früheren beruflichen Erfahrung in einem kleineren Betrieb die dortigen Möglichkeiten persönlicher Einflussnahme vermisste:

»Ja, aber manchmal fühlt man sich tatsächlich ausgeliefert. Das sage ich ganz ehrlich. Ich komme ja von außerhalb, wo man merkt, man hat viel mehr Einfluss und der war hier sofort weg. [...] muss man doch irgendwie Einfluss nehmen können und das ist halt der einzige Weg, darüber, ne.« (PR SH 2.3)

Während in der gemeinschaftlich geprägten Sozialordnung mancher Kleinbetriebe die Chance besteht, unmittelbar und persönlich mit den Entscheidungsträgern in Kontakt zu treten und auf diesem Weg Einfluss zu nehmen, sieht er in der öffentlichen Verwaltung den institutionalisierten Kanal der Personalvertretung als einzige Möglichkeit, die eigenen Interessen zu artikulieren und den Prozessen nicht ohnmächtig ausgeliefert zu sein.

Doch während er im Vergleich mit seiner Kleinbetriebserfahrung eine eher regelkritische Position einnimmt und Wert auf kritische Distanz zur Dienststellenleitung legt, gibt es nicht wenige Personalräte, die sich trotz ansonsten ähnlicher Motivlage eher als Advokat der strikten Regelbefolgung sehen.

Differenzieren wir nach Beschäftigungs- bzw. Dienstgruppen, dominieren der mittlere und der gehobene Dienst bzw. die Entgeltbereiche EG 5–8 und EG 9–12, während der einfache Dienst bzw. der Entgeltbereich EG 1–4 und der höhere Dienst bzw. der Entgeltbereich EG 13–15 nur eine marginale Rolle spielen (siehe Tabelle 10). Vor allem der mittlere, aber auch der gehobene Dienst sind dabei überrepräsentiert.

Zwar gibt es durchaus Personalräte, denen auch beispielsweise Reinigungskräfte angehören, doch der hoch regulierte Kontext und die nicht selten stark regelorientierte Arbeitsweise vieler Personalräte tragen dazu bei, dass sich geringer qualifizierte Beschäftigte eine Mitarbeit oft nicht zutrauen. Dass gerade aus einem Personalrat positiv über die Mitarbeit einer Reinigungskraft berichtet wird, der sich deutlich als Vertretung der Beschäftigten sieht und weniger als Instanz zur Kontrolle der Regelbefolgung, ist kein Zufall:

»Also, ich sag mal, im Ernstfall ist unsere Kollegin aus dem Reinigungsteam [...] viel klarer und viel kampfbereiter, als [...] wenn ich also einen Sozialpädagogen

aus der Jugendarbeit habe. [...] der hat also zum Beispiel das Talent, sich immer unglaublich gut in den Aggressor reinzudenken.« (PRV SH 2.1)

Dieser Aussage liegt ein Verständnis von Personalratsarbeit zugrunde, nach dem es nicht allein und nicht einmal primär um die Kenntnis von Gesetzen und Tarifverträgen geht, sondern darum, Haltung und Standvermögen zu entwickeln, was nicht alle können: »[...] da musste immer gucken: Ist die Wirbelsäule noch vorhanden?« (PRV SH 2.1). Doch es fanden sich Interviewpartnerinnen und -partner sowohl aus dem (ehemaligen) Arbeiterbereich als auch aus dem Sozial- und Erziehungsdienst, die sich in einem beachtlichen Lernprozess und sicherlich auch dank ihrer im Job nicht abgerufenen Talente zu ausgesprochen versierten und durchsetzungsstarken Personalratsmitgliedern entwickelt haben.

Tabelle 10: Personalratsmitglieder nach Beschäftigungs- bzw. Dienstgruppen

»Wie viele Mitglieder Ihres Personalrats gehören folgenden Beschäftigungs- bzw. Dienstgruppen an? (ohne Ersatzmitglieder)«	Anteil im Personalrat ^{a)}	Anteil an Beschäftigten ^{b)}
einfacher Dienst (1. Einstiegsamt der 1. Laufbahngruppe, Qualifikationsebene 1, 1. Einstiegsamt), EG 1–4	2 %	12 %
mittlerer Dienst (2. Einstiegsamt der 1. Laufbahngruppe, Qualifikationsebene 2, 2. Einstiegsamt), EG 5–8	46 %	38 %
gehobener Dienst (1. Einstiegsamt der 2. Laufbahngruppe, Qualifikationsebene 3, 3. Einstiegsamt), EG 9–12	50 %	45 %
höherer Dienst (2. Einstiegsamt der 2. Laufbahngruppe, Qualifikationsebene 4, 4. Einstiegsamt), EG 13–15	2 %	5 %

Anmerkung: a) n = 580

Quellen: a) eigene Erhebung; b) Destatis 2020, Tab. 2.2.1

3.2 Freistellungen

Ab einer bestimmten Beschäftigtenzahl besteht die Möglichkeit, ein oder bei größeren Verwaltungen auch mehrere Personalratsmitglieder ständig für die Personalratsarbeit freustellen zu lassen (siehe Kapitel 2.3.4). Die Hälfte der befragten Personalräte gibt an, über eine oder mehrere Freistellungen zu verfügen; im Mittel gibt es 1,5 Freistellungen.