

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.

Bemerkenswert ist, dass keineswegs alle im Personalvertretungsrecht vorgesehenen Freistellungen auch tatsächlich genutzt werden. Von den Personalräten, die nach eigenen Angaben über einen gesetzlichen Anspruch verfügen, gibt weniger als die Hälfte an, diesen vollständig auszuschöpfen (48 Prozent). Nehmen wir diejenigen hinzu, die angeben, dass ständige Freistellungen über den gesetzlichen Anspruch hinaus existieren (6 Prozent), dann nutzt immerhin eine knappe Mehrheit der Personalräte die ihnen rechtlich zustehenden Möglichkeiten komplett (54 Prozent).

Die anderen Personalräte hingegen schöpfen ihre Freistellungen nur teilweise aus (33 Prozent) oder nutzen sogar mögliche Freistellungen überhaupt nicht (14 Prozent). Brehmer (2016) berichtet auf Basis der WSI-Erhebung 2007 für die Kommunen, dass in 5 Prozent der Fälle Freistellungsregelungen ausgeweitet, jedoch bei einem Drittel unterschritten werden.

Warum tritt dieses auf den ersten Blick irritierend anmutende Phänomen auf? Nur in einem kleineren Teil der Fälle geht es darum, dass Freistellungsanträge seitens des Arbeitgebers abgelehnt werden (6 Prozent); etwas häufiger kommt es vor, dass wegen des Drucks von Vorgesetzten auf eine Freistellung verzichtet wird (11 Prozent; siehe Tabelle 11). Diese Ablehnungen sind personalvertretungsrechtlich nicht abgesichert, doch gleichwohl wirksam. In solchen Fällen könnte eine Freistellung zwar eingeklagt werden, aber oft verzichten Personalräte im Interesse einer guten Beziehung zur Arbeitgeberseite oder zu Vorgesetzten darauf.

Tabelle 11: Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Freistellungen

»Warum werden die gesetzlich möglichen Freistellungen nicht ausgeschöpft?«	
Freistellungsanträge werden nicht bewilligt	6 %
Personalratsmitglieder wollen ihre dienstlichen Tätigkeiten fortführen	70 %
Angst vor Qualifikationsverlust durch Abwesenheit vom Beruf	18 %
weil man die Kolleg/innen nicht bei der Arbeit im Stich lassen will	35 %
wegen Druck von Vorgesetzten	11 %
anfallende Personalratsarbeit rechtfertigt keine Ausschöpfung der Freistellung(en)	20 %
Sonstiges	22 %

Anmerkungen: n = 205 (Fragebogenfilter: falls Personalräte Freistellungen nicht ausschöpfen); Mehrfachantworten möglich

Quelle: eigene Erhebung

Gewichtiger sind zudem andere Gründe: 20 Prozent der Personalräte, bei denen eine rechtliche Freistellung nicht genutzt wird, geben an, dass die anfallende Personalratsarbeit keine Ausschöpfung der Freistellung(en) rechtfertige – eine Einschätzung, die selbstverständlich auch vom jeweiligen Verständnis von Personalratsarbeit abhängig ist. Von unseren Gesprächspartnerinnen und -partnern kamen durchaus auch Klagen darüber, dass die Zahl der Freistellungen nicht genüge, um die anstehenden Aufgaben bewältigen oder der Arbeitgeberseite bei Bedarf hinreichend Paroli bieten zu können.

Neben dem eigenen Selbstverständnis als Personalrat spielt hier auch die jeweilige Ausgestaltung des Personalvertretungsrechts eine Rolle – so fällt bei Allzuständigkeit, wenn diese ernst genommen wird, auch mehr Arbeit an. Der entscheidende Unterschied liegt jedoch beim Personalrat selbst, wie die erheblich variierenden Praktiken zeigen, die in der qualitativen Erhebung auch innerhalb von Bundesländern auftraten.

Wichtiger als Behinderungen durch Arbeitgeber oder Vorgesetzte oder eine eher zurückhaltende Bestimmung der Personalratsaufgaben ist das fehlende Interesse vieler Personalratsmitglieder, sich ständig von der Arbeit freistellen zu lassen:

- Mehr als zwei Drittel der Personalräte, bei denen Freistellungen nicht ausgeschöpft werden, geben als Grund an, dass Personalratsmitglieder ihre dienstlichen Tätigkeiten fortführen wollen.
- Ein Drittel gibt an, dass man die Kolleginnen und Kollegen bei der Arbeit nicht im Stich lassen will. Dies gilt insbesondere bei hoher Arbeitsbelastung und wirkt sich laut Brehmer (2016, S. 90) »besonders bei teilweisen Freistellungen« aus. Diese hatten wir nicht separat erfragt, sondern um Umrechnung auf Vollzeitfreistellungen gebeten (s.u.).
- Immerhin ein knappes Fünftel gibt an, dass die Befürchtung besteht, während der Abwesenheit vom Beruf einen Qualifikationsverlust zu erleiden.

Es ist nicht immer einfach, genügend Beschäftigte für eine Kandidatur (siehe Kapitel 3.1) und eine anschließende Freistellung zu gewinnen. Auch in den Interviews wird immer wieder dargelegt, dass die Bereitschaft, sich freistellen zu lassen oder den Personalratsvorsitz zu übernehmen, als Nachteil für die berufliche Entwicklung gesehen wird:

»[...] wenn man mittendrin in seiner beruflichen Karriere in eine Freistellung geht, ist ein Bruch drinnen. Und dann haben Arbeitnehmer auch immer Angst ... Wenn dann jemand zurückkommt vom Personalrat, [...] das ist für ihn wie ein Neustart, obwohl er eigentlich nicht benachteiligt werden darf. Trotzdem ist das ein Neustart. Solche Brüche kann man sich eigentlich in seinem Arbeitsfeld nicht leisten.« (PRV BB 3.3)

In einer Kommune, in der sich niemand fand, der oder die eine volle Freistellung wahrnehmen wollte, wurde dies damit erklärt, dass alle Personalratsmitglieder ihre eigentliche Arbeit zu gerne machten, um sie für die Personalratsarbeit ganz aufzugeben. Argumentiert wird mitunter auch, dass man wegen des Personalmangels aus »Verantwortungsbewusstsein« bei seiner Arbeit bleibe.

Zwar solle für die Zeit, die jemand im Personalrat arbeitet, dessen oder deren Stelle befristet nachbesetzt werden, aber dies sei oftmals nicht der Fall. Eine stellvertretende Personalratsvorsitzende berichtet etwa, dass sie bereits seit mehreren Jahren im Personalrat sei, doch erst vor Kurzem ein neuer Kollege eingestellt worden sei, der sie vertreten könne (PR-Grp BB 2.2). Unter dem Vorzeichen der Personalknappheit führt mitunter eine Mischung aus Arbeitsethos und dem Wunsch, Kolleginnen und Kollegen nicht zusätzlich zu belasten, zu einer nur begrenzten Bereitschaft, sich für die Personalratsarbeit freistellen zu lassen.

»Es wäre viel gewonnen, wenn die Entlastung von der beruflichen Tätigkeit besser geregelt würde. Daran krankt es bei uns am meisten: Dass die Führungskräfte nicht bereit sind, G/PR-Mitgliedern durch Entlastung die Möglichkeit zu geben, sich auf das G/PR-Sein zu konzentrieren. Es müssen immer die einzelnen Mitglieder schauen, wie sie mit der Doppelbelastung, der inneren Zerrissenheit und der Kritik der Kolleginnen und Kollegen (»jetzt bist Du schon wieder weg!«) zurechtkommen. Freistellungen helfen da ärgerlicherweise nicht, die meisten bei uns wollen nicht freigestellt werden.« (Antwort auf offene Frage im Online-Survey)

Keller und Schnell (2003) und die WSI-Erhebung 2007 (Infas 2007) zeigen, dass es viele Teilfreistellungen gibt. Bei den Kommunen kommen die WSI-Daten von 2007 auf 22 Prozent der Personalräte, denen teilweise freigestellte Mitglieder angehören.

In unserer Erhebung haben wir nicht standardisiert und explizit nach Teilfreistellungen gefragt, doch immerhin 23 Prozent aller Personalräte mit Freistellungen gaben als Anzahl der Freistellungen eine Kommazahl an –

etwa die Hälfte davon verfügt über weniger als eine Freistellung. Diese Angabe ist jeweils als Mindestwert zu verstehen, da jede angegebene Freistellung die Summe mehrerer Teilfreistellungen sein kann, sich also hinter jeder Freistellung noch weitere Teilfreistellungen verbergen können.

Wahrscheinlich ist, dass es sich bei den Kommazahlen überwiegend um eine Nichtausschöpfung von Freistellungen handelt. Teilfreistellungen können Einzelnen helfen, den Kontakt zum eigenen Beruf nicht zu verlieren, jedoch das Problem der unvollständigen Ausschöpfung möglicher Freistellungen bestenfalls partiell lösen.

3.3 Altersstruktur und Amtsdauer der Vorsitzenden

Obwohl es nicht immer leichtfällt, Kandidatinnen und Kandidaten für die Personalratswahl zu gewinnen, wäre der Schluss, die Personalräte seien aufgrund von Nachwuchsmangel überaltert, gleichwohl übertrieben. Das Durchschnittsalter der Personalratsmitglieder liegt bei 44 Jahren, die oder der Vorsitzende ist im Schnitt 50 Jahre alt. Immerhin ein Zehntel der Vorsitzenden ist jünger als 36 Jahre und ein Fünftel liegt im Alter zwischen 36 und 45 Jahren, ein Drittel ist zwischen 46 und 55 Jahren alt und ein gutes Drittel älter als 55 Jahre. Den Vorsitz haben Männer und Frauen nahezu gleich häufig inne (männlich 52 Prozent, weiblich 48 Prozent, divers 0,2 Prozent).

Da die Vorsitzenden ihr Amt zum Zeitpunkt der Befragung im Durchschnitt 5,6 Jahre innehatten (siehe Tabelle 12), kann auch nicht die Rede davon sein, dass Vorsitzende das Amt häufig über viele Jahre hinweg blockieren würden, zumal die Hälfte der Vorsitzenden seit maximal 3,5 Jahren im Amt ist. Allerdings trafen wir in manchen Kommunen auch auf Personalratsvorsitzende, die bereits seit vielen Jahren, mitunter auch Jahrzehnten, und meist noch immer sehr erfolgreich in diesem Amt agieren. Bisweilen kommt es in solchen Fällen allerdings beim und nach dem Wechsel zu Übergangsproblemen (siehe Kapitel 10.2.2).

Im Vergleich zum fehlenden Wechsel ist der häufige Wechsel im Vorsitz vieler Personalräte das größere Problem. Immerhin 40 Prozent der Personalratsvorsitzenden sind weniger als zwei Jahre und weitere 19 Prozent zwei bis vier Jahre im Amt. Es ist also nur eine Minderheit, die den Vorsitz wirklich über lange Zeit hält.