

Da die Beamten im Kontrollratsgesetz nicht explizit erwähnt wurden, war umstritten, ob sie in die Vertretung durch Betriebsräte einbezogen werden sollten. Sowohl das Landesarbeitsgericht Frankfurt als auch die britische Militärverwaltung legten den Begriff »Angestellter« in der deutschen Fassung des Kontrollratsgesetzes Nr. 22 (»employee« in der englischen Fassung) weit aus und schlossen – wie auch die meisten Ländergesetze – die Beamten mit ein (Potthoff 1965, S. 216). Dennoch kam es später zu einer separaten Regelung für den öffentlichen Dienst.

Am 27.7.1950 befasste sich der Bundestag erstmalig mit einem Gesetzesentwurf der CDU/CSU zur betrieblichen Mitbestimmung, in dem definiert wurde, dass Arbeitnehmer im Sinne des Gesetzes Arbeiter, Angestellte und Beamte seien, wobei gültige Bestimmungen zur rechtlichen Stellung von Beamten nicht berührt werden sollten. In einem zeitgleich vorliegenden SPD-Entwurf zur Neuordnung der Wirtschaft war von Beamten nicht die Rede.

In einem Entwurf der Bundesregierung wurden Arbeitnehmer schließlich als »die in einem Arbeitsverhältnis beschäftigten Personen (Arbeiter, Angestellte, Lehrlinge)« bestimmt und eine Gültigkeit für Beschäftigte der öffentlichen Hand ausgeschlossen, da für diese ein besonderes Gesetz vorgesehen sei (Potthoff 1965, S. 239).

In der Debatte im Ausschuss plädierte dann die Opposition für eine einheitliche Regelung, die Regierungsparteien CDU/CSU, FDP und Deutsche Partei (DP) sowie die Mehrheit des Bundestags für eine Sonderregelung für Beamte. DP und FDP waren grundsätzlich für eine Sonderregelung, während die CDU gegenüber der SPD, die sich dem ursprünglichen CDU-Entwurf angeschlossen hatte, mit den praktisch-technischen Vorteilen einer Sonderregelung argumentierte. Am 14.11.1952 trat das Betriebsverfassungsgesetz dann in Kraft (Däubler/Kittner 2020, S. 352).

2.2 Die Entstehung des heutigen Personalvertretungsrechts

Am 7.3.1952 beschloss die Bundesregierung »entgegen den ursprünglichen Erwartungen« (Fabricius 1955, S. 255) einen Gesetzesentwurf für ein Personalvertretungsrecht. Der DGB vermutete die »Absicht, die gewerkschaftliche Einheit von Arbeitern, Angestellten und Beamten zu untergraben und durch ein Ausnahmerecht für den öffentlichen Dienst die verschiedenen

Gruppen gegeneinander auszuspielen« (Potthoff 1965, S. 243). Vielleicht ist auch nicht ganz von der Hand zu weisen, dass sich der Staat als Gesetzgeber hier eine Sonderregelung für seine Rolle als Arbeitgeber schaffen wollte.

Am 10.9.1952 fand die erste Lesung des Personalvertretungsgesetzes im Bundestag statt. Die FDP argumentierte für die Gruppenwahl, d.h. getrennte Wahlgänge für die Beamten und die beiden anderen Beschäftigtengruppen, da sich aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Grundgesetzes ein Recht auf separate Beamtenvertretungen ableite. Die CDU sah Personalvertretungen insbesondere als Unterstützung für die Dienststellenleitungen. Die SPD kritisierte einen Mangel an Mitbestimmungsrechten.

Während der DGB die Sonderregelung für den öffentlichen Dienst ablehnte, forderte der DBB ein separates Personalvertretungsrecht für Beamte. Nachdem deutlich wurde, dass diese Forderung nicht durchzusetzen war, setzte sich der DBB für das Gruppenprinzip ein, bei dem jede Gruppe ihre eigenen Vertreterinnen und Vertreter wählt und für sich beraten und abstimmen kann, um der Dominanz einer möglichen Mehrheit der nicht verbeamteten Beschäftigten – wiederum unterschieden nach Arbeitern und Angestellten – vorzubeugen.

Außerdem sprach sich der DBB gegen eine starke Beteiligung von Gewerkschaften bei der Personalvertretung aus. Argumentiert wurde dabei unter anderem mit der Wahrung des Dienstgeheimnisses, aber auch damit, dass der Einfluss externer Kräfte auf die Personalvertretungen vermieden werden solle und Gewerkschaftskonkurrenz den Betriebsfrieden störe. Personalversammlungen sollten nur einmal im Jahr durchgeführt und die Einflussmöglichkeiten des Personalrats hinsichtlich der Beamten eingeschränkt werden. Zudem machte sich der DBB für die Zuständigkeit von Verwaltungsgerichten bei Konfliktfällen stark, um der Gefahr vorzubeugen, dass die Arbeitsgerichte Einfluss auf das Beamtenrecht bekommen, was der DGB anders sah (Potthoff 1965, S. 252 f.).

Nachdem die Differenzierung zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst nicht mehr abzuwenden war, setzte sich der DGB dafür ein, den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes dieselben Rechte wie den in der Privatwirtschaft Beschäftigten zuzubilligen. Er plädierte für eine gegenüber dem Regierungsentwurf gestärkte Mitbestimmung, die grundsätzliche Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten, wobei er für die persönlichen Angelegenheiten bei Beamten nur ein Mitwirkungsrecht forderte.

Anders als der DBB wollte der DGB eine starke Beteiligung von Gewerkschaften. In einem Personalrat vertretene Gewerkschaften sollten an dessen Sitzungen und auch an Personalversammlungen teilnehmen dürfen. Der DGB stellte sich zudem gegen ein generelles Letztentscheidungsrecht der obersten Dienstbehörde im Konfliktfall. Stattdessen argumentierte er für eine paritätisch besetzte Schiedsstelle, wobei der obersten Dienststelle jedoch zugebilligt werden solle, Entscheidungen aufzuheben, falls der Schiedsspruch nachweislich die parlamentarische Verantwortung des Staates beeinträchtigt (Potthoff 1965, S. 256).

Da die Verabschiedung des Gesetzesentwurfs nicht mehr in der Wahlperiode erfolgen konnte, wurde am 19.3.1954 ein überarbeiteter Entwurf in die erste Lesung im Bundestag eingebracht. Im Anschluss wurde der Entwurf in einem Ausschuss weiter debattiert, wobei einige Punkte des Regierungsentwurfs den DGB-Positionen angenähert wurden. So erhielt etwa die gruppenübergreifende Debatte im Personalrat größeres Gewicht, die Mitbestimmungstatbestände wurden ausgeweitet und die Arbeitsgerichte sollten zuständig sein. Am 17.3.1955 erfolgte dann die zweite Lesung, deren Resultat Potthoff so zusammenfasst:

»Nach harten und leidenschaftlichen Diskussionen, die vorwiegend zwischen den Vertretern des DBB in den CDU- und FDP-Fraktionen und den Vertretern des DGB in der SPD-, aber auch in der CDU-Fraktion stattfanden, wurden die Formulierungen des Regierungsentwurfs mit den Stimmen der Abgeordneten der FDP, der DP, des BHE und mit der Mehrheit der CDU-Stimmen weitgehend wiederhergestellt.« (Potthoff 1965, S. 269)

Die dritte Lesung schloss sich am 8.6.1955 an. Die Standpunkte konnten sich etwas annähern, allerdings blieb es bei der Gruppenentscheidung und der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte, aber die Mitbestimmungsrechte wurden erweitert und eine Einigungsstelle geschaffen. Das Gesetz wurde mit den Stimmen der CDU gegen die SPD einerseits sowie die FDP und Teile der DP andererseits angenommen. Nach Modifikationen durch den Bundesrat wurde das Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) am 5.8.1955 erlassen.

Wesentliche Elemente späterer Personalvertretungsgesetze waren bereits im ersten BPersVG von 1955 enthalten, etwa die Gruppenwahl, bei der die Gruppen in getrennter Abstimmung eine gemeinsame Wahl beschließen können, die Wahl von Vorsitzenden und die Bildung eines Vorstandes,

in dem die Gruppen vertreten sind. Laut BPersVG 1955 arbeiten Dienststelle und Personalrat

»im Rahmen der Gesetze und Tarifverträge vertrauensvoll und im Zusammenwirken mit den in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen zur Erfüllung der dienstlichen Aufgaben und zum Wohle der Bediensteten zusammen« (§ 55 Abs. 1 BPersVG 1955).

Der Personalrat kann beschließen, dass Gewerkschaftsvertreter zu Personalratssitzungen und Personalversammlungen hinzugezogen werden. Einmal im Monat sollen Dienststellenleitung und Personalrat zu einer Besprechung zusammenkommen. Personalratsmitglieder haben eine Schweigepflicht (Altvater et al. 2020, S. 94 ff.) auch über das Ausscheiden hinaus. Laut Paragraph 24 BPersVG 1955 beträgt die Amtszeit eines Personalrats zwei Jahre.

Bei Mitwirkung bzw. Mitbestimmung wird zwischen sozialen Angelegenheiten und Personalangelegenheiten unterschieden. Nach Paragraph 63 Absatz 1 BPersVG 1955 wird bei der obersten Dienstbehörde eine Einigungsstelle gebildet, die aus je drei Beisitzern besteht, die von der obersten Dienstbehörde und der dort bestehenden Personalvertretung ernannt werden. Gemeinsam soll ein unabhängiger Vorsitzender bestimmt werden. »Kommt eine Einigung über die Person des Vorsitzenden nicht zustande, so bestellt ihn der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts« (§ 63 Abs. 1 BPersVG 1955).

Das BPersVG 1955 enthält auch Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung und gibt damit die Regeln vor, die die Länder bei ihren Personalvertretungsgesetzen zu beachten haben. Gleich zu Beginn der Rahmenvorschriften legt Paragraph 83 fest, dass durch Landesgesetze Personalräte einzurichten sind:

»In den Verwaltungen und Betrieben der Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände und der sonstigen nicht bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie in den Gerichten der Länder werden Personalvertretungen gebildet; für Polizeibeamte und Angehörige von Dienststellen, die bildenden, wissenschaftlichen und künstlerischen Zwecken dienen, können die Länder eine besondere Regelung vorsehen.« (§ 83 Abs. 1 BPersVG 1955)

Vorgegeben sind auch das Wahlverfahren, die erwähnte Gruppenwahl für Beamte, Angestellte und Arbeiter sowie Grundzüge der Personalratsarbeit.

Zur Amtszeit heißt es in den Rahmenvorgaben für die Landesgesetzgebung jedoch lediglich: »Die Personalvertretungen sind in angemessenen Zeitabständen neu zu wählen« (§ 88 Abs. 1 BPersVG 1955). Konkrete Ausführungen zu Mitwirkung und Mitbestimmung fehlen, wodurch relevante Spielräume für die Ausgestaltung durch die Landesgesetze geschaffen wurden, allerdings bringt Paragraph 90 den Willen zum Ausdruck, dass sich die Landesgesetze diesbezüglich an den für den Bund gültigen Regeln orientieren sollen:

»Die Personalvertretungen sind in innerdienstlichen sozialen und personellen Angelegenheiten zu beteiligen; dabei soll eine Regelung angestrebt werden, wie sie für Personalvertretungen in Bundesbehörden in diesem Gesetz festgelegt ist.« (§ 90 BPersVG 1955)

Gleichwohl unterscheiden sich die in den Folgejahren verabschiedeten Personalvertretungsgesetze der Länder zum Teil deutlich und sind zudem nicht einfach zu vergleichen, etwa weil die Begriffe »Mitwirkung« und »Mitbestimmung« in unterschiedlicher Weise Verwendung finden (Böhme 2001, S. 39). Neben unterschiedlichen Katalogen der Mitbestimmungstatbestände finden sich auch Unterschiede bezüglich der Letztentscheidung bei Streitfällen. Bereits in der Debatte um das BPersVG 1955 wurde gegen das Letztentscheidungsrecht einer paritätisch besetzten Einigungsstelle eingewandt, dass damit demokratisch legitimierte Entscheidungen des Staates beeinflussbar würden.

In der Debatte zum Bremer Personalvertretungsrecht wurden die beiden zentralen Spannungslinien bei der rechtlichen Gestaltung der Personalvertretung im öffentlichen Dienst erneut deutlich: der Umfang der Mitbestimmungsrechte und die Frage des Letztentscheids. Gegen einen Änderungsantrag der SPD zur Einführung einer unabhängigen Einigungsstelle bei allen Maßnahmen in sozialen und personellen Angelegenheiten (Dannenberg et al. 2016) hatten CDU, FDP und DP verfassungsrechtliche Bedenken, die zur Anrufung des Bremer Staatsgerichtshofs führten, der jedoch keinen Verstoß gegen die Landesverfassung feststellte.

Verabschiedet wurde schließlich ein Personalvertretungsgesetz mit einer letztentscheidenden Einigungsstelle auch in Beamtenangelegenheiten. Zudem enthielt das Bremer Personalvertretungsgesetz keine schwachen Beteiligungs-, sondern ausschließlich Mitbestimmungsrechte (Böhme 2001, S. 20). Da das Gesetz nach Ansicht des Bremer Senats insbesondere

wegen weitgehender Mitbestimmungsrechte (Allzuständigkeit und Initiativrecht) und der personellen Zusammensetzung der Einigungsstelle das Prinzip der Gewaltenteilung verletzte, beantragte er beim Bundesverfassungsgericht eine Prüfung der Regelungen zur unabhängigen Einigungsstelle (Böhme 2001, S. 25).

Das Bundesverfassungsgericht entschied am 27.4.1959, dass die Paragraphen 59 bis 61 des Bremer Personalvertretungsgesetzes nichtig sind, soweit in personellen Angelegenheiten der Beamten die Entscheidung einer unabhängigen Einigungsstelle vorgesehen ist (Potthoff 1965, S. 275 f.). Die Personalhoheit über die Beamten sei wesentlicher Teil der Regierungsgewalt und dürfe nicht auf andere Stellen übertragen werden, allerdings sei ein Letztentscheid der Einigungsstelle in sozialen Angelegenheiten zulässig (Böhme 2001, S. 30).

Zur Funktion von Einigungsstellen wird weiter dargelegt, dass diese zwar vom Parlament wie auch von der Regierung unabhängig seien, aber nicht »außerhalb der Verwaltung« stünden. Vielmehr seien sie Stellen der Staats- und Gemeindeverwaltung, die Aufgaben der Personalverwaltung wahrnehmen und somit zum Bereich der Exekutive gehören (Böhme 2001, S. 31).

In Berlin blieben Regelungen, die denen in Bremen ähnlich waren, noch zehn weitere Jahre gültig. Laut Dannenberg et al. hat das Bundesverfassungsgericht mit der Entscheidung zum Bremer Personalvertretungsgesetz

»einen pragmatischen Mittelweg gewählt, indem es nur die Letztentscheidung der Einigungsstelle über die *personellen Angelegenheiten der Beamten* für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärte« (Dannenberg et al. 2016, S. 56).

Dies werde zwar mit dem zwingenden Gebot der Funktionsfähigkeit und der Verantwortung der Regierung gegenüber Volk und Parlament begründet, doch daraus würden keine restriktiven Schlüsse für die Mitbestimmung gezogen:

»Ausdrücklich stellt das BVerfG die Verfassungsmäßigkeit der Mitbestimmung des Personalrats und der Entscheidung einer Einigungsstelle in personellen Angelegenheiten der Angestellten und Arbeiter sowie in sozialen Angelegenheiten aller öffentlichen Bediensteten fest [...] und weist darauf hin, dass der Landesgesetzgeber nicht gehindert sei, den Personalvertretungen und Einigungsstellen

größere Befugnisse einzuräumen als der Bundesgesetzgeber (z. B. Allzuständigkeit, Initiativrecht), sofern er damit nicht – wie es bei der Mitbestimmung in personellen Angelegenheiten der Beamten der Fall sei – gegen Verfassungsrecht verstoße [...]« (Dannenberg et al. 2016, S. 56)

Am 1.4.1974 trat dann unter der sozialliberalen Regierung das neue und mitbestimmungsfreundlichere BPersVG in Kraft. Es enthielt erweiterte Beteiligungsrechte; die Prinzipien der Gruppenvertretung und die Einschränkungen der Mitbestimmung bei den Beamten blieben jedoch bestehen (Brehmer 2016, S. 39). Seither wurden immer wieder Veränderungen vorgenommen; Altvater et al. (2020, S. 35 ff.) konstatieren seit der Neufassung von 1974 33 Änderungen. Mit dem BPersVG vom 9.6.2021 wurde schließlich ein neues Gesetz geschaffen.

Als wesentliche Veränderungen des neuen BPersVG 2021 gelten eine Verbesserung von Gliederung und Lesbarkeit, geschlechtergerechte Sprache, ein digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften in Dienststellen (Verlinkung), die Möglichkeit virtueller Personalratssitzungen bei Vorrang von Präsenzsitzungen, die Senkung des Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 16 und die Streichung des Höchstalters beim aktiven und passiven Wahlrecht von Auszubildenden für die Jugend- und Auszubildendenvertretung (JAV), teilweise Anwendung der uneingeschränkten bei bisher eingeschränkter Mitbestimmung und die Zulassung der Doppelmitgliedschaft in Personalrat und JAV.

Aus der Sicht von ver.di erfüllt das neue BPersVG 2021 allerdings nicht die gewerkschaftlichen Erwartungen, insbesondere hinsichtlich einer Ausweitung der Mitbestimmung und der Orientierung am Betriebsverfassungsgesetz. Die Personalvertretungsgesetze mancher Länder nahmen einzelne Elemente der Veränderung bereits vorweg oder gehen auch über die Regelungen des neuen BPersVG hinaus.

Auch wenn wir in diesem Rahmen auf die meisten der im Laufe der Zeit zahlreichen Änderungen der Landespersonalvertretungsgesetze nicht weiter eingehen können, verdient der Konflikt um das Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein in den 1990er Jahren dennoch eine Betrachtung, da dabei die grundlegenden Konfliktlinien erneut und modifiziert zutage traten, die bereits die Nachkriegsentwicklung gekennzeichnet hatten.

Im Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein, das nach dem Wahlsieg der SPD 1988 und nach Kritik des DGB an zunächst schwächeren

Entwürfen vom Landtag am 11.12.1990 beschlossen wurde, wurden alle personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen der vollen Mitbestimmung unterworfen, womit das Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein die Mitbestimmung auch verglichen mit dem Bremer Personalvertretungsgesetz weiter ausgebaut hat. Die Paragraphen 2 und 51 des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein beinhalten mit der sogenannten Allzuständigkeit diese wesentliche Neuerung:

»Der Personalrat bestimmt mit bei allen Maßnahmen der Dienststelle 1. für die in der Dienststelle tätigen Beschäftigten, 2. für Personen, die der Dienststelle nicht als Beschäftigte angehören, jedoch für sie oder die ihr angehörenden Beschäftigten tätig sind und die innerhalb der Dienststelle beschäftigt werden.« (§ 2 Abs. 1 MBG Schl.-H.)

»Der Personalrat bestimmt mit bei allen personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen, die die Beschäftigten der Dienststelle insgesamt, Gruppen von ihnen oder einzelne Beschäftigte betreffen oder sich auf sie auswirken. Das gleiche gilt, wenn die Dienststelle Maßnahmen für Personen trifft, die der Dienststelle nicht angehören, jedoch für sie oder die ihr angehörenden Beschäftigten tätig sind und die innerhalb der Dienststelle beschäftigt werden. Die Mitbestimmung findet nicht statt bei Weisungen an einzelne oder mehrere Beschäftigte, die die Erledigung dienstlicher Obliegenheiten oder zu leistender Arbeit regeln.« (§ 51 Abs. 1 MBG Schl.-H.)

Bemerkenswert ist auch, dass der Personalrat und die Dienststelle bei ihren Entscheidungen nach Paragraph 2 des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein das gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Umfeld zu berücksichtigen haben.

Gegen das Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein klagten 282 Abgeordnete der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Am 24.5.1995 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Regelung nicht verfassungskonform ist (Däubler/Kittner 2020, S. 386). Dabei wurde gegenüber dem Verfassungsgerichtsurteil von 1959 verändert argumentiert. Während im damaligen Urteil zum Bremer Personalvertretungsrecht vornehmlich mit dem Rechtsstaatsprinzip argumentiert wurde, wurde jetzt primär auf Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes, d. h. auf die Volkssouveränität Bezug genommen (Böhme 2001, S. 2).

Eine weitere bemerkenswerte Veränderung besteht darin, dass jetzt auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besonderen Einschränkungen der Mitbestimmung unterliegen:

»Ob der im öffentlichen Dienst Beschäftigte hoheitliche Aufgaben wahrnimmt, ist nach dem Beschluß zum MBG Schl.-H. nicht mehr entscheidend.« (Böhme 2001, S. 5)

Das Prinzip der demokratischen Legimitation (»Demokratieprinzip«), das die Legitimation staatlichen Handelns in einer ununterbrochenen Kette auf den Wählerwillen zurückführt, wird dabei zum zentralen Argument. Entwickelt hatte diese Vorstellung, die auch als »Legitimationskettentheorie« bekannt ist, der Verfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde (Neumann 2019), der auch an der Entscheidung zum Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein beteiligt war.

»Maßstab bei der Entscheidung über das MBG Schl.-H. ist allein das Demokratieprinzip. Von Bedeutung ist dabei, daß aus diesem Staatsorganisationsprinzip die Forderung nach einer ununterbrochenen Legitimationskette herausgearbeitet wird.« (Böhme 2001, S. 5)

Bei dieser Betonung der Volkssouveränität entsteht der Eindruck einer eigentümlichen Verengung auf eine Befehlskette ohne tatsächliche Spielräume. Der Entscheidung liegt aus heutiger Sicht ein etatistisches, wenig partizipatives Staatsverständnis zugrunde, bei dem selbst dem im Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein genannten Mitbestimmungskriterium der »Innerdienstlichkeit« keine Bedeutung zukommt.

Mit diesem Urteil war allerdings der Höhepunkt der restriktiven Rechtsprechung zur Mitbestimmung im öffentlichen Dienst erreicht (Dannenberg et al. 2016, S. 58). Seither findet neben dem Prinzip der hierarchischen Legitimationskette auch »funktionale Selbstverwaltung als Ausprägung des Demokratieprinzips« zunehmend Anerkennung, d.h. mitbestimmende Personalräte werden nicht mehr als »systemwidrige Fremdkörper« definiert (Dannenberg et al. 2016, S. 61).

Zwar gibt es auch auf Länderebene Verfassungsgerichtsentscheidungen, die Mitbestimmung ähnlich restriktiv betrachten, etwa das Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 30.4.1986, das nicht nur ein Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle bei personellen Angelegenheiten von

Angestellten für verfassungswidrig erklärt, sofern diese im hoheitlichen Bereich tätig und in die Vergütungsgruppen I bis Vb BAT eingruppiert sind, sondern auch bei der Einführung von technischen Rationalisierungsmaßnahmen, die den Wegfall von Planstellen zur Folge haben. Auch die Privatisierung von Arbeiten oder Aufgaben wurde als nicht der Mitbestimmung zugänglich befunden.

Allerdings erhielt Mitbestimmung in den Verfassungen von Sachsen, Thüringen und Brandenburg Grundrechtsstatus (Dannenberg et al. 2016, S. 57 ff.). Mitbestimmung im öffentlichen Dienst ist damit nicht mehr eine schwer zu rechtfertigende Abweichung vom Demokratieprinzip, sondern selbst verfassungsbegründet. Das Grundrecht auf Mitbestimmung ist, so der Sächsische Verfassungsgerichtshof, »Ausdruck des Sozialstaatsprinzips sowie Instrument zum Schutz und zur Verwirklichung der Grundrechte der Beschäftigten im Arbeitsleben« (Dannenberg et al. 2016, S. 63).

Mit der ersten Föderalismusreform von 2006 entfiel auch die Befugnis des Bundes, Rahmenvorschriften für das Personalvertretungsrecht der Länder zu erlassen. Allerdings ist die Frage, welche Gesetzgebungskompetenzen dem Bund hinsichtlich der Personalvertretung in den Ländern nach der Föderalismusreform noch zustehen, »weitgehend ungeklärt«; bisherige Untersuchungen sind zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangt (Altvater et al. 2020, S. 753). Tatsächlich enthält das BPersVG 2021 in den Paragraphen 126 bis 128 nahezu keine für die Länder geltenden Vorschriften mehr.

Auch wenn in der Praxis von einer demokratiegefährdenden Wirkung der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst keine Rede sein kann, unter anderem weil – wie bereits Kübler (1981) konstatierte – Personalräte meist in hoch kooperativer Weise mit der Dienststellenleitung zusammenarbeiten, sind die Auseinandersetzungen um das Maß an zulässiger Mitbestimmung und das Letztentscheidungsrecht von Einigungsstellen insofern aussagekräftig, als sie zeigen, dass den rechtlichen Voraussetzungen von Personalvertretung und Mitbestimmung im öffentlichen Dienst nicht nur hohe Bedeutung beigemessen wird, sondern dass diese Voraussetzungen auch hoch umstritten sind.

Zwar lassen sich einige der Veränderungen im Personalvertretungsrecht auch als Modernisierung verstehen, etwa das nach BPersVG 2021 jetzt auch digitale Zugangsrecht der Gewerkschaften, doch in der Regel geht es sowohl bei den zahlreichen gesetzlichen Änderungen als auch bei den verfassungsrechtlichen Verfahren um politische Auseinandersetzungen.

»Diese Auseinandersetzung wird in unterschiedlichen Arenen ausgetragen: in den Arenen der Verfassungsgebung, der parlamentarischen Gesetzgebung und der Verfassungsgerichtsbarkeit und nicht zuletzt in der Arena der die unterschiedlichen Diskurse vor- und nachbereitenden Staatsrechtswissenschaft. In all diesen verschiedenen Arenen stehen sich Vertreter gegensätzlicher politischer Positionen gegenüber. Das ist offensichtlich im politischen Prozeß, in dem konservative und stärker ›links‹ orientierte politische Kräfte, Parteien, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände um die parlamentarischen Mehrheiten [...] ringen. Das ist nicht anders als in der ruhigeren Arena der Staatsrechtswissenschaft [...] Das Normenkontrollverfahren zum MitBG Schl.-H. ist dafür ein Paradebeispiel.« (Rinken 1996, S. 302 f.)

Obwohl das Personalvertretungsrecht in seiner jeweils gültigen Fassung die Arbeitsweise der Personalräte in starkem Maße zu prägen verspricht und sich angesichts der starken Verrechtlichung des öffentlichen Dienstes politische Differenzen im Umgang mit den Regeln in Grenzen halten dürften, zeigt bereits die historische Skizze der Entwicklung des Personalvertretungsrechts, dass der politische Konflikt der rechtlichen Institutionalisierung nicht nur vorausgeht, sondern auch folgt und Revisionen hervorbringt.

Institutionelle Machtressourcen erweisen sich somit als politisch und gesellschaftlich bedingt. Allerdings spricht die Entwicklung betrieblicher Beschäftigtenvertretung ebenso dafür, dass sowohl das duale System der Interessenvertretung, in dem zwischen betrieblicher und tarifvertraglicher Arena unterschieden wird, als auch die Grundzüge der betrieblichen Mitbestimmung vorläufige Resultate eines historischen Pfades sind, der nicht ohne gravierende Auswirkungen und Konflikte verlassen werden kann.

Bei allen parteipolitischen und verfassungsbezogenen Auseinandersetzungen und länderspezifischen Regelungen hat sich doch ein in den Grundzügen ähnliches Modell betrieblicher Personalvertretung institutionalisiert. Von einer ausgeprägten Ähnlichkeit der Personalvertretungsrechte muss zumindest dann die Rede sein, wenn wir die Mikroperspektive des Vergleichs verschiedener Versionen von Personalvertretungsgesetzen verlassen und die Makroperspektive eines internationalen Ländervergleichs einnehmen, in dem bereits das duale System der Interessenvertretung als Besonderheit gelten darf.

Mit Blick auf die Machtressourcen lässt sich die Entstehungsgeschichte des Personalvertretungsrechts somit zunächst als politischer Kampf um

dessen Institutionalisierung verstehen. Die grundlegende Voraussetzung dafür, dass betriebliche Beschäftigtenvertretung zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen wurde, ist jedoch die Existenz abhängiger Beschäftigung und die daran geknüpfte strukturelle Macht der Beschäftigten – Beamtinnen und Beamte im Grundsatz eingeschlossen – sowie die daran anschließende Chance, Organisationsmacht durch Gewerkschaften, aber auch durch die spontane Bildung betrieblicher Vertretungen aufzubauen.

Obwohl die Gestaltung des Betriebsverfassungs- wie auch des Personalvertretungsrechts nicht zuletzt die Intention verfolgte, den Betriebsfrieden zu fördern, wäre ohne strukturelle und organisationale Machtressourcen der Beschäftigten bzw. Gewerkschaften dennoch keine institutionalisierte Beschäftigtenvertretung zustande gekommen. Ohne politische Macht auch der Arbeitnehmerseite in den Parlamenten wäre die rechtlich verbürgte Mitbestimmung der Betriebs- und Personalräte zudem erheblich beschränkter ausgefallen.

Deshalb muss es im Interesse des Erhalts und der Stärkung der institutionellen Machtressourcen von Personalräten liegen, deren strukturelle und organisationale Voraussetzungen und somit Gewerkschaften und arbeitnehmerfreundliche Parteien zu stärken.

2.3 Aspekte des heutigen Personalvertretungsrechts

Da sich die Personalvertretungsgesetze für die Bundesverwaltung und die einzelnen Bundesländer in mancherlei Hinsicht unterscheiden und die Unterschiede seit der Föderalismusreform 2006 und dem am 9. Juni 2021 in Kraft getretenen neuen Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG 2021) weiter zugenommen haben, ist es in diesem Rahmen nicht möglich, eine zufriedenstellende Gesamtdarstellung des deutschen Personalvertretungsrechts oder auch nur des Personalvertretungsrechts der Länder, das unter anderem für die Kommunen gültig ist, zu liefern.

Wenn wir im Folgenden gleichwohl einige wichtige Elemente und Grundbegriffe skizzieren, um das Verständnis der empirischen Befunde unserer Untersuchung zu erleichtern, möchten wir ausdrücklich darauf hinweisen, dass unsere Darstellung die Lektüre der Personalvertretungsgesetze und juristischer Kommentare weder ersetzen kann noch will.