

2 Institutionalisation der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst

2.1 Kurze Geschichte der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst

Die betriebliche Beschäftigtenvertretung unterscheidet sich nach Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Die Vertretung durch Betriebsräte und durch Personalräte basiert auf unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen, dem Betriebsverfassungsrecht einerseits und dem Personalvertretungsrecht andererseits. Entscheidend dafür, welches von beiden Anwendung findet, ist genau genommen nicht die Frage, wer wirtschaftlich gesehen Eigentümer ist, sondern die formelle Rechtsform:

»Arbeitstechnische Organisationseinheiten mit privater Rechtsform unterliegen dem Betriebsverfassungsgesetz, selbst wenn sie der öffentlichen Hand ausschließlich oder überwiegend gehören.« (Edenfeld 2014, S. 227)

Es gibt nur ein Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG), hingegen eine ganze Reihe von Personalvertretungsgesetzen. Für die Bundesverwaltung gilt das Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG), das erstmals 1955 in Kraft trat, 1972 durch die sozialliberale Regierung reformiert und schließlich mit Inkrafttreten zum 15.6.2021 durch eine Neufassung ersetzt wurde.

Darüber hinaus hat jedes Bundesland ein eigenes Personalvertretungsgesetz (meist als PersVG o. ä. bezeichnet), das jeweils sowohl für die Landesverwaltung als auch für die Kommunalverwaltungen gilt. Die »16 Landespersonalvertretungsgesetze mit kaum noch überschaubaren Sonderregelungen« (Edenfeld 2014, S. 225) werden immer wieder geändert und entwickeln sich bis heute unterschiedlich.

Die Differenzierung zwischen einem Betriebsverfassungsrecht mit Betriebsräten für die private Wirtschaft, das im Zuständigkeitsbereich der

Arbeitsgerichte liegt, und einem Personalvertretungsrecht mit Personalräten für den öffentlichen Dienst – Tarifbeschäftigte, Beamtinnen und Beamte eingeschlossen – für das die Verwaltungsgerichte zuständig sind, stand jedoch nicht am Beginn der institutionalisierten betrieblichen Beschäftigtenvertretung in Deutschland und war historisch keineswegs zwingend so angelegt.

Zu Beginn der betrieblichen Beschäftigtenvertretung im 19. Jahrhundert stellten oft die gewählten Vorstandsmitglieder von Krankenkassen oder Konsumvereinen oder schon eigens gewählte Arbeiterausschüsse die betrieblichen Vertreter der Arbeiterschaft. Hierbei ging es zunächst nur um die Arbeiterschaft und weder die Angestellten der Privatwirtschaft noch die Beamten des öffentlichen Dienstes waren beteiligt. Meist ging es um eine ausgesprochen begrenzte Partizipation im Rahmen paternalistischer Betriebsführung (Teuteberg 1981, S. 15 f.), also die Einbindung der Arbeiterbelegschaft in die Betriebsgemeinschaft. Sozialdemokratie und Gewerkschaften lehnten das »scheinkonstitutionelle Feigenblatt« – wie es August Bebel nannte – ab (Hopmann/Hachtmann 2020, S. 16).

Als Arbeiterausschüsse nach Reichstagsvorlagen zu Wahlkörpern für die Kammern und zudem bei der Anordnung von Überstunden und Sonntagsarbeit gehört werden sollten – wogegen Arbeitgeberverbände und Unternehmerkammern Sturm liefen – sprachen sich die Sozialdemokraten für Arbeiterausschüsse aus. Mit dem »Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst« von 1916 wurden Arbeiterausschüsse in Betrieben mit mindestens 50 Beschäftigten obligatorisch. Im November 1918 wurden dann mit dem sogenannten Stinnes-Legien-Abkommen neben der Anerkennung von Tarifverträgen und Achtstundentag auch Arbeiterausschüsse festgeschrieben (Däubler/Kittner 2020, S. 148).

Zu dieser Traditionslinie betrieblicher Beschäftigtenvertretung, der sich die sozialdemokratische Arbeiterbewegung erst allmählich angenommen hatte, trat am Ende des Ersten Weltkriegs mit den Arbeiter- und Soldatenräten der Novemberrevolution eine zweite Quelle, die zur Geschichte der betrieblichen Beschäftigtenvertretung in Deutschland gezählt werden darf. Das Betriebsrätegesetz von 1920 verpflichtete zur Einrichtung von Betriebsräten (Böhme 2001, S. 13) und wurde vom Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbund (ADGB), dem Dachverband der freien Gewerkschaften, positiv bewertet.

»[Es] steht für den politischen und rechtlichen Quantensprung von einem nur eben geduldeten, von niemandem so recht geschätzten Vehikel betrieblicher Partizipation im Obrigkeitsstaat zu einer – wenn auch erst zu entwickelnden – von zwei Säulen der Arbeitnehmerinteressenvertretung im ›dualen System‹ [...]« (Däubler/Kittner 2020, S. 176)

Damit war das Konzept der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen im Grundzug entwickelt, wie es nach dem Zweiten Weltkrieg und der nationalsozialistischen Diktatur, in der Mitbestimmung de facto abgeschafft war (Teuteberg 1981, S. 43 ff.), wieder Anwendung finden sollte.

Von Personalräten, wie sie in der Nachkriegszeit eingerichtet wurden, war bis dahin nicht die Rede, allerdings entstanden auch in staatlichen Betrieben Arbeitsausschüsse und bereits vor der Jahrhundertwende kamen Forderungen nach Beamtenausschüssen auf. So wurden seit 1880 Arbeitsausschüsse in den Regiebetrieben des Preußischen Kriegsministeriums und 1891 in den kaiserlichen Werften eingerichtet (Däubler/Kittner 2020, S. 244).

Es dauerte jedoch noch mehrere Jahre, bis diese Forderungen im Reichstag aufgegriffen und diskutiert wurden. Am 26.3.1908 nahm dieser eine Resolution an, die sich dafür aussprach, in Reichsbetrieben sowohl Beamten als auch Handwerkern und Arbeitern die Vertretung durch eigene Ausschüsse zu gestatten; weitere Petitionen kamen hinzu (Potthoff 1965, S. 35 ff.). Allerdings wurden vor dem Ersten Weltkrieg nur in wenigen Städten Beamtenausschüsse eingerichtet.

Die Ausschüsse sollten zwar Anträge, Beschwerden und Wünsche an die Amtsleitungen übermitteln, wie in der *Deutschen Postzeitung* zu lesen war, aber eine tatsächliche Mitbestimmung wurde abgelehnt, denn – so die damalige Sicht – »für uns Beamte würde die Einrichtung eines solchen Rechtes gleichbedeutend mit einer Hinausdrängung aus dem Beamtenverhältnis sein« (zit. nach Potthoff 1965, S. 63). Der Wunsch, gehört zu werden, kollidierte mit der Befürchtung der Beamten, ihren privilegierten Status zu verlieren, falls sie Mitbestimmungsrechte einfordern.

Anders als für die Beschäftigten der Privatwirtschaft brachte auch das »Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst« von 1916 keine Vertretungsorgane für die Beamten. Während des weiteren Kriegsverlaufs wurden jedoch auch Beamten gewisse Mitspracherechte eingeräumt (Potthoff 1965). Der 1918 gegründete Deutsche Beamtenbund (DBB) und der Allgemeine

Deutscher Gewerkschaftsbund (ADGB) sowie weitere Akteure forderten – wenn auch mit unterschiedlicher Ausgestaltung – ein Beamtenrätegesetz.

Die Reichsregierung legte dem Reichstag zunächst am 28.6.1921 und verändert erneut am 18.5.1925 den Entwurf eines Gesetzes über Beamtenvertretungen vor. Die Behandlung des Gesetzesentwurfes wurde jedoch verschleppt, sodass es bis zur »Machtergreifung« durch die Nationalsozialisten nicht zu einer Verabschiedung im Reichstag kam (Potthoff 1965, S. 100 ff.). Der Regierungsentwurf sah keine Schlichtungsausschüsse vor, denn die Regierung

»vertrat den Standpunkt, daß der Beamte, der durch einen einseitigen öffentlich-rechtlichen Akt des Staates in sein Amt berufen worden sei, nicht wie der Arbeitnehmer dem Staat als gleichberechtigter Vertragsschließender gegenüberetrete. Aus diesem Grunde könnte nicht zwischen ihm und der Regierung ein Schlichtungsausschuß stehen und Recht sprechen [...]« (Potthoff 1965, S. 105 f.)

Dieses Argumentationsmuster wird uns auch in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wieder begegnen (Ossenbühl 1986) und spielt bis heute eine Rolle. Doch obwohl es auf Reichsebene zu keinem Gesetz über Beamtenvertretungen kam, wurden in den meisten Ländern Beamtenausschüsse auf dem Verordnungswege eingerichtet und damit Ansätze einer eigenständigen Interessenvertretung praxisrelevant.

Auch die heute im Personalvertretungsrecht vorherrschenden Zielvorstellungen – vertrauensvolle Zusammenarbeit der Personalräte mit der Dienststelle einerseits und Vertretung von Beschäftigteninteressen andererseits – kommen bei den damaligen Beamtenausschüssen bereits vor. Allerdings waren die eingeräumten Mitwirkungsrechte insgesamt schwach und von Mitbestimmung im heutigen Sinne konnte kaum die Rede sein.

Nach dem Zweiten Weltkrieg kamen rasch Bestrebungen auf, wieder Beschäftigtenvertretungen einzurichten. In etlichen Betrieben wurden Beschäftigte unmittelbar nach Kriegsende aktiv und bemühten sich eigenständig um die Wiederaufnahme der Produktion. Dabei entstanden mehr oder weniger spontan an die früheren Betriebsräte angelehnte Vertretungen, was auch für die öffentlichen Verwaltungen galt. Durch das Kontrollratsgesetz 22 vom 10.4.1946 wurden die bereits bestehenden Betriebsräte rechtlich legitimiert und die Möglichkeit geschaffen, Betriebsräte für die Arbeiterinnen, Arbeiter und Angestellten in ganz Deutschland einzuführen (Teuteberg 1981, S. 46).

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