

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.

2.3.1 Grundsätze der Zusammenarbeit

Allgemein gilt, dass das Personalvertretungsrecht stets in ähnlicher Weise die »vertrauensvolle Zusammenarbeit« zwischen Dienststellenleitung und Personalrat zum Grundsatz erhebt, die »zum Wohl der Beschäftigten und zur Erfüllung der der Dienststelle obliegenden Aufgaben« (so § 2 Abs. 1 BPersVG 2021) erfolgen soll. Arbeitskämpfe sind Personalräten untersagt, die parteipolitische Betätigung ebenso.

Mitunter wird konstatiert, dass der Gesetzgeber die mit dem Personalvertretungsrecht verfolgte Vertretungsabsicht nicht nenne und »die Frage, ob Personalvertretungen Interessenvertreter der Beschäftigten sind – also klar Vertreter einer von zwei Fraktionen im Betrieb – oder ob sie für den Interessenausgleich zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber als »unbeteiligte dritte Partei« sorgen sollen«, umstritten sei (Brehmer 2016, S. 32).

Zutreffend ist, dass im BPersVG 2021 und – mit Variationen – in den Landespersonalvertretungsgesetzen stets die vertrauensvolle und kooperative Zusammenarbeit hervorgehoben wird. Außerdem richtet sich ein großer Teil der im Personalvertretungsrecht gesetzlich genannten Aufgaben an den Personalrat wie die Dienststellenleitung gleichermaßen. So heißt es beispielsweise in Paragraph 2 BPersVG 2021, »Dienststelle und Personalvertretung« hätten darüber zu wachen,

»dass alle Angehörigen der Dienststelle nach Recht und Billigkeit behandelt werden. Dazu zählt insbesondere, dass jede Benachteiligung von Personen wegen ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Abstammung oder sonstigen Herkunft, ihrer Nationalität, ihrer Religion oder Weltanschauung, ihrer Behinderung, ihres Alters, ihrer politischen oder gewerkschaftlichen Betätigung oder Einstellung oder wegen ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Identität unterbleibt. Dabei müssen Dienststelle und Personalvertretung sich so verhalten, dass das Vertrauen der Verwaltungsangehörigen in die Objektivität und Neutralität ihrer Amtsführung nicht beeinträchtigt wird.« (§ 2 Abs. 4 BPersVG 2021)

Darüber hinaus werden in Paragraph 62 BPersVG 2021 explizit als Aufgaben des Personalrats genannt:

- Maßnahmen zu beantragen, die der Dienststelle und ihren Angehörigen dienen,

- darüber zu wachen, dass die zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze, Verordnungen, Tarifverträge, Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen durchgeführt werden,
- Anregungen von Beschäftigten und Jugend- und Auszubildendenvertretung (JAV) entgegenzunehmen und, falls berechtigt, auf deren Erledigung durch die Dienststellenleitung hinzuwirken,
- der Benachteiligung von Behinderten und sonstigen Schutzbedürftigen entgegenzuwirken und auf deren Förderung hinzuwirken,
- die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern sowie von Menschen, die sich keinem dieser Geschlechter zuordnen, durchzusetzen,
- die Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf zu fördern,
- die Integration ausländischer Beschäftigter und das Verständnis zwischen diesen und deutschen Beschäftigten zu fördern und Maßnahmen gegen gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit zu beantragen,
- mit der JAV zur Förderung von Jugendlichen und Auszubildenden zusammenzuarbeiten,
- Maßnahmen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz zu fördern.

Auch bei diesen Aufgaben ist der Bezug auf die unmittelbare Interessenlage der Beschäftigten schwach; stattdessen wird entweder auf Anliegen abgehoben, die sowohl der Dienststelle als auch den Beschäftigten nutzen (§ 62, Abs. 1), oder es geht – soweit der Personalrat nur »zugunsten der Beschäftigten« tätig werden soll – darum zu kontrollieren, ob »Gesetze, Verordnungen, Tarifverträge, Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen« in ihrem Interesse umgesetzt werden, oder darum, »berechtigte Anliegen« zu vertreten.

Obwohl sich im Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein oder auch im Thüringer Personalvertretungsgesetz ein weit gefasster Mitbestimmungsbegriff findet, geht es nicht darum, materielle Interessen der Beschäftigten kollektiv zu vertreten. Es geht nicht um *free collective bargaining*, sondern darum, im Interesse der Dienststelle und der Beschäftigten insbesondere gesetzliche und tarifvertragliche Regeln durchzusetzen bzw. deren Anwendung zu kontrollieren.

Dabei wird unterstellt, dass es kein antagonistisches Verhältnis zwischen Personalratsaufgaben und Dienststelle gibt – ein Umstand, der auch daraus resultiert, dass im Personalvertretungsrecht zumindest partiell dieselben Vorgaben für den Personalrat wie für die Dienststelle Anwendung finden.

Die Aufgaben des Personalrats sind jedoch immer im Rahmen des dualen Systems der Interessenvertretung zu verstehen: Personalräte sollen nicht zuletzt kontrollieren, dass die im Rahmen der Tarifautonomie ausgehandelten Vereinbarungen auch wirklich umgesetzt werden. Sie sind deshalb einerseits allenfalls schwache Akteure im Rahmen des *collective bargaining*, haben aber andererseits als Kontrolleure der Umsetzung eine durchaus wichtige Funktion im dualen System der Interessenvertretung und damit auch für die praktische Wirksamkeit von Tarifkonflikten und daraus resultierenden tarifvertraglichen Vereinbarungen.

Die rechtliche und insbesondere die reale Funktion von Personalräten erschließt sich allerdings aus der alleinigen Deutung des Personalvertretungsrechts nur unzureichend. Mit Blick auf das duale Gesamtsystem der Interessenvertretung wird deutlich, dass die beiden Säulen – die betriebliche und die sektorale Säule – einander stützen.

Personalräten kommt sowohl die Funktion eines Kontrolleurs als auch eines Interessenvertreters der Beschäftigten zu – allerdings im Rahmen einer durch gesetzliche Vorgaben spezifizierten, arbeitsteilig eingebundenen Rolle. Selbst dort, wo Personalräte und Gewerkschaften keine unmittelbare Beziehung pflegen, sind beide Säulen der Arbeitsbeziehungen aufgrund der breiten Gültigkeit tarifvertraglicher Regelungen und der starken Verbreitung von Personalräten miteinander verwoben.

Sowohl vertrauensvolle Zusammenarbeit als auch Gewerkschaften haben einen Platz in den Personalvertretungsgesetzen, wobei sich bereits in den allgemeinen Zielbestimmungen Unterschiede zwischen einzelnen Gesetzen finden lassen. So werden im Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein und im Thüringer Personalvertretungsgesetz gleich zu Beginn Gleichberechtigung und Mitbestimmung betont, während dies in Nordrhein-Westfalen und auch in Brandenburg etwas anders klingt. Im Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein heißt es zur Bildung von Personalräten und zu den Grundsätzen der Zusammenarbeit:

»Dienststelle und Personalrat arbeiten eng und gleichberechtigt zusammen unter Beachtung der Gesetze und Tarifverträge, um den Grundrechten der in der Dienststelle tätigen Beschäftigten zu praktischer Wirksamkeit im Arbeitsleben zu verhelfen und um zugleich zur Erfüllung der der Dienststelle obliegenden Aufgaben beizutragen. Das Gleiche gilt für die Zusammenarbeit der Personalräte untereinander. Dienststelle und Personalrat wirken vertrauensvoll mit den im

Personalrat vertretenen Gewerkschaften und mit den Arbeitgebervereinigungen zusammen.« (§ 1 Abs. 2 MBG Schl.-H.)

Zudem wird klar formuliert, dass der Personalrat »Teil der Verwaltung« ist (§ 1 Abs. 3 MBG Schl.-H.), aber ebenfalls klargestellt, dass der Personalrat für die Beschäftigten mitbestimmt (§ 2 und § 51 oben MBG Schl.-H.). Die Thüringer Version lautet folgendermaßen:

»(1) Dienststelle und Personalvertretungen arbeiten unter Beachtung der Gesetze und Tarifverträge partnerschaftlich, vertrauensvoll, kooperationsorientiert, respektvoll, offen und im Zusammenwirken mit den in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen zum Wohle der Beschäftigten und zur Erfüllung der der Dienststelle obliegenden Aufgaben zusammen.

(2) Der Personalrat bestimmt nach Maßgabe der §§ 69 bis 78 mit bei allen personellen, sozialen, organisatorischen und innerdienstlichen Maßnahmen der Dienststelle für die im Sinne des § 4 in der Dienststelle Beschäftigten.« (§ 2, Abs. 1 und 2 ThürPersVG)

In Brandenburg lautet die entsprechende Regelung zu den »Grundsätzen der Zusammenarbeit«:

»Dienststelle und Personalrat arbeiten zur Erfüllung der dienstlichen Aufgaben und zum Wohl der Beschäftigten unter Beachtung der Gesetze und Tarifverträge eng und vertrauensvoll zusammen, um den Rechten der in der Dienststelle tätigen Beschäftigten zu Wirksamkeit im Arbeitsleben zu verhelfen und um zugleich die Erfüllung der der Dienststelle obliegenden Aufgaben zu gewährleisten.« (§ 2 Abs. 1 PersVG Brandenburg)

Im Personalvertretungsgesetz Brandenburg lassen sich, nebenbei bemerkt, bemerkenswerte Anklänge an das Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein finden:

»Dienststelle und Personalrat sollen bei ihren Entscheidungen das gesellschaftliche, wirtschaftliche, soziale und ökologische Umfeld berücksichtigen.« (§ 2 Abs. 2 PersVG Brandenburg)

Im Landespersonalvertretungsgesetz Nordrhein-Westfalen finden sich schließlich folgende Worte:¹

1 | Wir beschränken uns hier exemplarisch auf die vier Untersuchungsländer Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen, da unse-

»(1) Dienststelle und Personalvertretung arbeiten zur Erfüllung der dienstlichen Aufgaben und zum Wohle der Beschäftigten im Rahmen der Gesetze und Tarifverträge vertrauensvoll zusammen; hierbei wirken sie mit den in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen zusammen.

(2) Dienststelle und Personalvertretung haben alles zu unterlassen, was geeignet ist, die Arbeit und den Frieden der Dienststelle zu beeinträchtigen. Insbesondere dürfen Dienststelle und Personalvertretung keine Maßnahmen des Arbeitskampfes gegeneinander durchführen. Arbeitskämpfe tariffähiger Parteien werden hierdurch nicht berührt.« (§ 2 Abs. 1 und 2 LPVG NRW)

Im Personalvertretungsrecht wird den Gewerkschaften – und den Arbeitgebervereinigungen – insofern ein Platz eingeräumt, als von den Personalräten – bzw. den Dienststellen im Falle der Arbeitgeberverbände – ein Zusammenwirken mit diesen erwartet wird. Im Brandenburger Personalvertretungsgesetz heißt es diesbezüglich:

»Dienststelle und Personalvertretung wirken bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mit den in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen zum Wohle der Beschäftigten zusammen und können sich ihrer Unterstützung bedienen.« (§ 3 Abs. 1 PersVG Brandenburg)

Die angesprochene Einbindung der Personalvertretung in das duale System der Interessenvertretung ergibt sich somit nicht nur aus der mehr oder weniger elaborierten Praxis der Arbeitsbeziehungen, vielmehr ist ein Zusammenwirken mit den Akteuren der anderen Säule des dualen Systems auch in den Gesetzestexten explizit angesprochen und gewollt. Ein Verständnis des Personalrats als »unbeteiligte dritte Partei« ist deshalb allein schon der Gesetzeslage nach nicht angemessen. Nicht die Zusammenarbeit der Personalräte mit den Gewerkschaften ist demnach personalvertretungsrechtlich begründungspflichtig, sondern das Unterlassen dieser Zusammenarbeit.

2.3.2 Personenwahl, Listenwahl und Gruppenprinzip

Der Personalrat wird von den Beschäftigten in geheimer und unmittelbarer Wahl gewählt. Die Wahl wird nach den Prinzipien der Verhältniswahl

re qualitative Erhebung dort erfolgte und eine Darstellung des Personalvertretungsrechts aller Länder den Rahmen dieser Darstellung sprengen würde.

durchgeführt, d.h. es gibt mehrere Vorschläge von gewerkschaftlichen oder sonstigen Listen. Wird nur ein Wahlvorschlag eingereicht, findet eine Personenwahl statt. Bei einer Personenwahl entscheiden die Beschäftigten bzw. die jeweiligen Gruppenangehörigen nicht zwischen Listen, sondern zwischen einzelnen Personen.

Das Wahlprozedere für Personalräte ist in den einzelnen Bundesländern recht ähnlich, unterscheidet sich aber in einigen Fällen. In Baden-Württemberg können die Wählerinnen und Wähler im Falle einer Listenwahl einzelne Kandidatinnen und Kandidaten auswählen, indem sie einer oder einem von ihnen bis zu drei Stimmen verleihen (kumulieren) und/oder einzelne Kandidatinnen und Kandidaten aus anderen Listen übertragen (panaschieren; § 33 der Wahlordnung für das Personalvertretungsgesetz Baden-Württemberg).

Da Personalräte sowohl Beamtinnen und Beamte als auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (»Tarifbeschäftigte«) vertreten – also Beschäftigtengruppen, die sowohl zwei unterschiedlichen Beschäftigungssystemen als auch deutlich unterschiedlichen überbetrieblichen Säulen der Interessenvertretung angehören –, ergeben sich im Vergleich zu Betriebsräten auch besondere Anforderungen an die betriebliche Beschäftigtenvertretung im öffentlichen Dienst.

Personalräte müssen nicht nur mit zwei verschiedenen Beschäftigungs- und Arbeitsbeziehungen umgehen, sie werden auch mit unterschiedlichen Interessenlagen konfrontiert, wie sich bereits im Einsatz des Beamtenbundes DBB für ein separates Organ der Interessenvertretung für Beamtinnen und Beamte gezeigt hatte (siehe Kapitel 2.2). Zwar fiel die Entscheidung letztlich zugunsten von Personalräten als insgesamt einheitlichem Vertretungsorgan aus, doch wurden gleichwohl Unterschiede zwischen den Gruppen aufrechterhalten. Ursprünglich waren in den Personalräten der Kommunen sogar drei Gruppen vertreten: Beamtinnen und Beamte, Angestellte sowie Arbeiterinnen und Arbeiter.

Die rechtlichen Unterschiede in den Beschäftigungsverhältnissen und Arbeitsbeziehungen zwischen Arbeiterinnen und Arbeitern einerseits und Angestellten andererseits wurden inzwischen im Personalvertretungsrecht wie auch tarifvertraglich zusammengeführt. Sie waren allerdings geringer als die Unterschiede zwischen den Beschäftigungsverhältnissen dieser beiden Gruppen und den Dienstverhältnissen der Beamtinnen und Beamten.

Auch im Betriebsverfassungsgesetz gab es in der Vergangenheit Gruppenunterschiede zwischen Arbeiterinnen und Arbeitern einerseits und Angestellten andererseits, die jedoch weniger gravierend waren als die noch bestehenden zwischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Beamtinnen und Beamten im öffentlichen Dienst.

Angestellte auf der einen und Beamtinnen und Beamte auf der anderen Seite wählen ihre Vertreterinnen und Vertreter in separaten Wahlprozessen. Allerdings können die Wahlberechtigten beider Gruppen in getrennten Abstimmungen jeweils mit Mehrheit eine gemeinsame Wahl beschließen. Dies ist in allen Personalvertretungsgesetzen ähnlich geregelt, da nach herrschender Rechtsauffassung Sonderregelungen für Beamtinnen und Beamte mit Hinweis auf das Grundgesetz als erforderlich gelten:

»Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.« (Art. 33 Abs. 5 GG)

Jede Gruppe muss ihrer Stärke entsprechend im Personalrat vertreten sein, sofern dieser mindestens drei Mitglieder hat und die Gruppe nicht auf ihr Vertretungsrecht verzichtet. Darüber hinaus hat der Personalrat einen Vorsitzenden bzw. eine Vorsitzende und eine oder mehrere Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter zu wählen sowie einen Vorstand zu bestimmen, in dem alle Gruppen repräsentiert sein müssen.

Ähnlich wie andere Personalvertretungsgesetze bestimmt auch das neue BPersVG 2021, dass der Personalrat über die gemeinsamen Angelegenheiten von Beamtinnen und Beamten sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gemeinsam berät und beschließt, während bei Angelegenheiten, die nur die Angehörigen einer Gruppe betreffen, nach gemeinsamer Beratung im Personalrat lediglich die Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Gruppe den Beschluss fassen (§ 40 BPersVG).

2.3.3 Gesamtpersonalrat und örtlicher Personalrat

Im Personalvertretungsrecht ist vorgesehen, dass in allen Dienststellen Personalräte gebildet werden. In kleineren Kommunen wird in der Regel nur ein Personalrat gewählt; in größeren Städten mit mehreren getrennten Dienststellen werden häufig mehrere örtliche Personalräte und ein Gesamtpersonalrat gewählt, der für die den einzelnen Dienststellen über-

geordneten Fragen zuständig ist. Exemplarisch hierfür die Formulierung des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein:

»Der Gesamtpersonalrat ist nur zuständig für die Behandlung von Angelegenheiten, die mehrere in ihm zusammengefasste Dienststellen betreffen und die nicht durch die einzelnen Personalräte und Stufenvertretungen innerhalb ihres Geschäftsbereiches geregelt werden können. Er ist den einzelnen Personalräten und Stufenvertretungen² nicht übergeordnet.« (§ 61 Abs. 1 MBG Schl.-H.)

Gesamtpersonalräte werden somit anders als ein Gesamtbetriebsrat nach Betriebsverfassungsgesetz nicht aus entsandten Vertreterinnen und Vertretern der einzelnen Betriebsräte gebildet, sondern von den Beschäftigten der Dienststellen unmittelbar gewählt.

2.3.4 Zahl der Personalratsmitglieder, Gruppenverteilung und Freistellungen

Die Höchstzahl der Gremienmitglieder ist bei den Personalräten deutlich geringer als nach den Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes (siehe Tabelle 6). Der DGB (2020) hatte hinsichtlich der Novellierung des Bundespersonalvertretungsrechts eine Angleichung an das Betriebsverfassungsgesetz gefordert, konnte dieses Ziel jedoch nicht erreichen. Mit Blick auf die Kommunen darf hinzugefügt werden, dass angesichts der unterschiedlichen Tätigkeitsfelder, die vom Ordnungs- und Bürgeramt über das Sozialamt bis hin zum Bau- und Grünflächenamt reichen und so unterschiedliche Tätigkeiten wie Parkraumbewirtschaftung oder vorschulische Erziehung umfassen, meist eine größere Vielfalt bewältigt werden muss, als dies in vielen Industriebetrieben der Fall ist.

Angesichts der Verrechtlichung des öffentlichen Sektors wird auch von den Personalräten ein kompetenter Umgang mit komplexen Regelungen verlangt. Allerdings sind bei kleineren Einheiten die Unterschiede zum Betriebsverfassungsgesetz hinsichtlich der Zahl der Gremienmitglieder weniger ausgeprägt. Somit kann sich die Relation gegenüber dem Betriebsverfassungsgesetz durch die Einrichtung mehrerer örtlicher Personalräte und eines Gesamtpersonalrats verbessern.

2 | Stufenvertretungen sind in den Kommunen nicht vorhanden.

Tabelle 6: Anzahl der Personalrats- bzw. Betriebsratsmitglieder und Freistellungen laut Personalvertretungsgesetzen bzw. Betriebsverfassungsgesetz

	Anzahl der Personalrats- bzw. Betriebsratsmitglieder		Anzahl der Freistellungen	
	nach Beschäftigtenzahl	ab 5001 Besch.	nach Beschäftigtenzahl	ab 5001 Besch.
PersVG BB, 1.12.2022	1 (5–20 Besch.) 3 (21–50 Besch.) 5 (51–150 Besch.) 7 (151–300 Besch.) 9 (301–600 Besch.) 11 (601–1000 Besch.) +2 je weitere angefangene 700 Besch. (ab 1001 Besch.) 21 Höchstzahl	21	1 (301–600 Besch.) 2 (601–1000 Besch.) 3 (1001–2000 Besch.) +1 je weitere angefangene 1000 Besch. (ab 2001 Besch.) +1 je weitere angefangene 2000 Besch. (ab 5001 Besch.)	7
LPVG NRW, 1.12.2022	1 (5–20 Besch.) 3 (21–50 Besch.) 5 (51–150 Besch.) 7 (151–300 Besch.) 9 (301–600 Besch.) 11 (601–1000 Besch.) +2 je angefangene 1000 Besch. (1001–5000 Besch.) +2 je weitere angefangene 2000 Besch. (ab 5001 Besch.) 25 Höchstzahl	21	12 Stunden pro Woche (100–199 Besch.) 1 (200–500 Besch.) 2 (501–900 Besch.) 3 (901–1500 Besch.) 4 (1501–2000 Besch.) 5 (2001–3000 Besch.) 6 (3001–4000 Besch.) 7 (4001–5000 Besch.) 8 (5001–6000 Besch.) 9 (6001–7000 Besch.) 10 (7001–8000 Besch.) 11 (8001–9000 Besch.) 12 (9001–10.000 Besch.) +1 je 2000 Besch. (ab 10.001 Besch.)	8
MBG Schl.-H., 1.12.2022	1 (5–20 Besch.) 3 (21–50 Besch.) 5 (51–150 Besch.) 7 (151–300 Besch.) 9 (301–600 Besch.) 11 (601–1200 Besch.) 13 (ab 1201 Besch.; Höchstzahl)	13	1 (200–500 Besch.) 2 (501–1000 Besch.) 3 (1001–2000 Besch.) +1 je weitere angefangene 1.000 Besch. (ab 2001 Besch.)	7

ThürPersVG, 1.12.2022	1 (5–15 Besch.) 3 (16–50 Besch.) 5 (51–150 Besch.) 7 (151–300 Besch.) 9 (301–600 Besch.) 11 (601–1000 Besch.) 13 (1001–2500 Besch.) 15 (ab 2501 Besch.; Höchstzahl)	15	1 (200–500 Besch.) 2 (501–900 Besch.) 3 (901–1500 Besch.) 4 (1501–2000 Besch.) +1 je weitere angefan- gene 1.000 Besch. (ab 2001 Besch.)	8
BPersVG 2021	1 (5–20 Besch.) 3 (21–50 Besch.) 5 (51–150 Besch.) 7 (151–300 Besch.) 9 (301–600 Besch.) 11 (601–1000 Besch.) +2 je angefangene 1000 Besch. (1001–5000 Besch.) +2 je weitere angefan- gene 2000 Besch. (ab 5001 Besch.) 31 Höchstzahl	21	1 (300–600 Besch.) 2 (601–1000 Besch.) 3 (1001–2000 Besch.) 4 (2001–3000 Besch.) 5 (3001–4000 Besch.) 6 (4001–5000 Besch.) 7 (5001–6000 Besch.) 8 (6001–7000 Besch.) 9 (7001–8000 Besch.) 10 (8001–9000 Besch.) 11 (9001–10.000 Besch.) +1 je weitere angefan- gene 2000 Besch. (ab 10.001 Besch.)	7
BetrVG, geändert 16.9.2022	1 (5–20 Besch.) 3 (21–50 Besch.) 5 (51–100 Besch.) 7 (101–200 Besch.) 9 (201–400 Besch.) 11 (401–700 Besch.) 13 (701–1000 Besch.) 15 (1001–1500 Besch.) 17 (1501–2000 Besch.) 19 (2001–2500 Besch.) 21 (2501–3000 Besch.) 23 (3001–3500 Besch.) 25 (3501–4000 Besch.) 27 (4001–4500 Besch.) 29 (4501–5000 Besch.) 31 (5001–6000 Besch.) 33 (6001–7000 Besch.) 35 (7001–9000 Besch.) +2 je weitere angefan- gene 3000 Besch. (ab 9001 Besch.)	31	1 (200–500 Besch.) 2 (501–900 Besch.) 3 (901–1500 Besch.) 4 (1501–2000 Besch.) 5 (2001–3000 Besch.) 6 (3001–4000 Besch.) 7 (4001–5000 Besch.) 8 (5001–6000 Besch.) 9 (6001–7000 Besch.) 10 (7001–8000 Besch.) 11 (8001–9000 Besch.) 12 (9001–10.000 Besch.) +1 je weitere angefan- gene 2000 Besch. (ab 10.001 Besch.)	8

Quelle: eigene Zusammenstellung nach den genannten Gesetzestexten

In Abhängigkeit von der Größe der Dienststelle können sich Personalratsmitglieder auch von der Arbeit freistellen lassen und sich ganz der Personalratsarbeit widmen. Bemerkenswert ist, dass sich die Anzahl der vorgesehenen Freistellungen nach Beschäftigtenzahlen in den Personalvertretungsgesetzen weniger stark vom Betriebsverfassungsgesetz unterscheidet als die Anzahl der Personalrats- bzw. Betriebsratsmitglieder.

2.3.5 Beteiligungsrechte: Informations- und Anhörungsrechte, Mitwirkung und Mitbestimmung

Relevante Unterschiede zwischen den Bundesländern finden sich bei den Mitbestimmungsrechten. Während sich in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen Auflistungen mitbestimmungspflichtiger Tatbestände finden, sieht das Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein und seit der Reform 2019 auch das Thüringer Personalvertretungsgesetz die Allzuständigkeit bei allen personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen vor. Auch beim Initiativrecht der Personalräte finden sich gewisse Unterschiede, während die Differenzen beim Letztentscheid in Streitfällen und bei der Frage der Reichweite der Mitbestimmung eher gering sind.

Bei einem Streitfall zwischen Dienststelle und Personalrat kann es entscheidend sein, ob ein Vorgang rechtlich der Mitbestimmung unterliegt und wer bei fehlender Einigung letztlich zu entscheiden hat. Doch auch wenn umfangreiche Mitbestimmungsrechte grundsätzlich im Interesse von Personalvertretungen liegen, ist durch das Personalvertretungsrecht allein noch nicht entschieden, ob und wie die Rechte faktisch genutzt werden und wie sich die Praxis der Personalratsarbeit tatsächlich gestaltet (vgl. auch Kübler 1981).

Hinsichtlich des Letztentscheids finden sich eher geringfügige Unterschiede zwischen den vier exemplarisch betrachteten Landespersonalvertretungsgesetzen, da die oberste Dienstbehörde im Kontext des – im Sinne der Legitimationskettentheorie verstandenen – »Demokratieprinzips« (siehe Kapitel 2.2) stets Beschlüsse aufheben kann, wenn dadurch die »Regierungsverantwortung« berührt ist. Auch im neuen BPersVG 2021 findet sich eine vergleichbare Regelung:

»Die oberste Dienstbehörde kann einen Beschluss der Einigungsstelle in Angelegenheiten, die im Einzelfall wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen

wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt sind, innerhalb von vier Wochen nach dessen Zustellung ganz oder teilweise aufheben und in der Angelegenheit endgültig entscheiden. Die Aufhebung und deren Gründe sind der Vorsitzenden oder dem Vorsitzenden der Einigungsstelle sowie den beteiligten Dienststellen und Personalvertretungen unverzüglich schriftlich oder elektronisch mitzuteilen.« (§ 75 Abs. 2 BPersVG 2021)

2.3.6 Betriebsverfassung und Personalvertretung

Durch die Möglichkeit der Aufhebung von Einigungsstellenbeschlüssen wird die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst unter Vorbehalt gestellt. Auch wird noch immer am Gruppenprinzip festgehalten, das im Betriebsverfassungsgesetz nicht mehr besteht, und auch die Nutzung von Initiativrechten und die Aushandlung von Dienstvereinbarungen unterliegt in den Personalvertretungsrechten Einschränkungen in unterschiedlichem Maße. Gleichwohl gibt es zahlreiche Übereinstimmungen zum Betriebsverfassungsgesetz, weshalb »wesentliche Grundzüge der Gesetze ähnlich« sind (Brehmer 2016, S. 41).

Die Hauptunterschiede zwischen Personal- und Betriebsräten ist aber trotz aller vertretungsrechtlichen Unterschiede in den rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen zu finden. Durch die Spezifika des Dienstverhältnisses im Beamtenbereich kann von einem einheitlichen dualen System der Interessenvertretung im öffentlichen Dienst nicht die Rede sein (Keller 2010 und 2020). Es scheint eher angemessen, im öffentlichen Dienst von zwei sich überlappenden »dualen Systemen« zu sprechen.

Da sich die Arbeitsbeziehungen von Beamtinnen und Beamten einerseits und Tarifbeschäftigten andererseits aber im Personalrat treffen – und zudem auch materiell auf sektoraler Ebene aufeinander bezogen sind –, halten wir es für den öffentlichen Dienst für zutreffender, von einem einzigen, jedoch dreigliedrigen System der Arbeitsbeziehungen zu sprechen (Müller/Schmidt 2023, S. 117f.). Hierbei ist allerdings anzumerken, dass der spezifische Charakter der überbetrieblichen Arbeitsbeziehungen im Beamtenbereich aus der Sicht eines *industrial relations approach* noch weitgehend als Terra incognita betrachtet werden muss.

Zudem treten im Falle des vielfach gestaffelten demokratischen Staates einerseits und seinen Beschäftigten andererseits weniger antagonistische Interessenunterschiede auf als im Falle von Kapital und Arbeit, weshalb

Personalräte weniger den Charakter einer »Grenzinstitution« (Fürstenberg 1958) haben, als dies bei Betriebsräten der Fall ist. Personalräte sind sowohl Teil der Dienststelle als auch deren Korrektiv. Darüber hinaus gestalten sich die Arbeitsbeziehungen zwischen profitorientierter Privatwirtschaft und steuerlich finanziertem öffentlichen Dienst nicht nur infolge der unterschiedlichen Rechte, sondern vor allem aufgrund der unterschiedlichen Wirkungen von Arbeitskämpfen (Schmidt/Müller 2018 und 2022) sehr unterschiedlich.

Manche Personalräte sehen sich im Vergleich zu Betriebsräten auch rechtlich nicht in einer schlechteren Situation. Ein Personalratsmitglied aus Thüringen konstatierte im Interview:

»Aber ich würde doch auch öfters mal den Kollegen oder für die Kollegen in den Betrieben wünschen, dass sie doch auch teilweise so weitgehende Rechte hätten, wie wir das jetzt in Thüringen mit unserem doch sehr progressiven Personalvertretungsrecht haben.« (Stellv. PRV TH 1.1)

Nicht zuletzt unterscheiden sich Personalräte und Betriebsräte nach ihrer relativen Häufigkeit. Während 2021 in den betriebsratsfähigen Betrieben der Privatwirtschaft ab fünf Beschäftigten – in denen im Westen 39 Prozent und in Ostdeutschland 34 Prozent der Beschäftigten arbeiten (Ellguth/Kohaut 2022, S. 332) – lediglich in 8 Prozent der Fälle Betriebsräte existierten, sind im öffentlichen Dienst in der überwiegenden Mehrheit der Kommunen bzw. Dienststellen Personalräte vorhanden.

Vergleichen wir nicht allein die Mitbestimmungsrechte von Betriebsräten und Personalräten, sondern berücksichtigen auch, dass Personalräte faktisch deutlich häufiger existieren als Betriebsräte und dass Vertretungsrechte nur wahrgenommen werden, wenn sich zuvor eine Beschäftigtenvertretung als Akteur konstituiert hat, dann verschiebt sich das Gewicht der Mitbestimmungswirkung in der Fläche in Richtung öffentlicher Dienst. Auch wenn es in der Privatwirtschaft, insbesondere in den Großbetrieben der Industrie, Beispiele hochwirksamer Interessenvertretung gibt, so stehen diesen doch zahlreiche Betriebe gegenüber, in denen keine Betriebsräte existieren oder Betriebsräte in ihrer Arbeit erheblich behindert werden (Thünken et al. 2020; Artus et al. 2006).

