

| | |
|---|----|
| D. Ziele im Interesse der Gewerkschaften | 58 |
| 1. Machtbindung | 58 |
| 2. Demokratisierung | 61 |
| 3. Gesellschaftspolitik | 66 |
| E. Interdependenzen und Konflikte in der Zieldiskussion | 67 |

2. Kapitel

| | |
|--|-----------|
| Die Strukturen der Personalvertretung | 70 |
| A. Die Organisationsstruktur der Personalvertretungen | 72 |
| B. Die Teilhabe der Personalvertreter an Entscheidungen in innerbehördlichen Angelegenheiten | 76 |
| 1. Die Formen der Beteiligung | 76 |
| a) Die Mitbestimmung | 76 |
| b) Die Mitwirkung und die „consultation“ | 79 |
| c) Die Anhörung | 81 |
| 2. Die Gegenstände der Beteiligung | 81 |
| a) Die Beteiligung in personellen Angelegenheiten | 81 |
| b) Die Beteiligung in organisatorischen Angelegenheiten | 83 |
| c) Die Beteiligung in sozialen Angelegenheiten | 85 |
| 3. Die Initiativen der Personalvertreter | 86 |
| C. Information | 87 |
| 1. Die Information des Personals | 87 |
| 2. Die Information der Personalvertretung | 88 |
| 3. Die Information der Behördenleitung | 88 |
| D. Legitimation und Kontrolle | 89 |
| 1. Auswahl der Personalvertreter | 89 |
| a) Das Wahlverfahren | 89 |
| b) Die Bestimmung der Personalvertreter durch die Gewerkschaften | 90 |
| 2. Die Kontrolle durch die Personalversammlung | 91 |
| 3. Die Kontrolle der Personalvertretungen durch die Verwaltungsgerichte | 91 |
| E. Professionalisierung | 92 |
| 1. Status der Personalvertreter | 92 |

| | |
|---|----|
| Inhaltsverzeichnis | 11 |
| a) Freistellungen | 92 |
| b) Die räumlichen Arbeitsbedingungen | 93 |
| 2. Aus- und Fortbildung der Personalvertreter | 94 |

3. Kapitel

| | |
|---|-----------|
| Die Praxis der Personalvertretung in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich | 95 |
| A. Vorbemerkungen zum Gang und zur Anlage der Untersuchung | 95 |
| 1. Auswahl der Methodik für die empirische Untersuchung | 95 |
| a) Auswahl der Erhebungsmethode | 95 |
| b) Der Fragebogen | 96 |
| c) Auswahl der Befragungspersonen | 97 |
| 2. Auswahl des Untersuchungsbereichs | 99 |
| a) Vertikale Selektion | 100 |
| b) Horizontale Selektion | 100 |
| 3. Zur Struktur des befragten Personenkreises | 102 |
| 4. Der organisatorische Ablauf der Untersuchung | 104 |
| 5. Problematik der Vorgehensweise | 105 |
| a) Probleme der Schlüsselpersonenbefragung | 105 |
| b) Die Reichweite der Aussage | 106 |
| B. Die Beteiligung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes an inter- nen Verwaltungsentscheidungen | 106 |
| 1. Die Rahmenbedingungen der Beteiligung | 106 |
| a) Die Zusammensetzung der Personalvertretungen | 107 |
| b) Der Kreis der repräsentierten Beschäftigten | 110 |
| c) Die Sitzungen der Personalvertretungen | 112 |
| aa) Die Häufigkeit und Dauer der Sitzungen | 113 |
| bb) Die Teilnahme von Vertretern der Dienststelle an den Sit- zungen der Personalvertretungen | 114 |
| d) Der Entscheidungsprozeß der Personalvertretungen | 115 |
| aa) Die Entscheidungsvorbereitung | 116 |
| bb) Das Abstimmungsverhalten | 119 |
| cc) Grundlagen der Meinungsbildung | 121 |
| 2. Das Verfahren der Beteiligung | 122 |
| a) Der Ausschöpfungsgrad der Zuständigkeitskataloge | 122 |

| | |
|---|-----|
| aa) Die Beteiligung an personellen Angelegenheiten | 123 |
| bb) Die Beteiligung an organisatorischen Angelegenheiten | 125 |
| cc) Die Beteiligung an sozialen Angelegenheiten | 128 |
| b) Die informelle Beteiligung | 130 |
| aa) Die Struktur informeller Kontakte | 131 |
| bb) Die Verhandlungsgegenstände im informellen Beteiligungs- verfahren | 136 |
| c) Die Austragung von Konflikten und kontroversen Auffassungen im förmlichen Verfahren | 137 |
| aa) Nach dem formellen Verfahren des BPersVG | 137 |
| bb) Nach dem formellen Verfahren für die c.a.p. und das c.t.p. nach dem Dekret Nr. 59-307 vom 14. Febr. 1959 | 139 |
| cc) Das Durchsetzungsvermögen der Personalvertreter im förm- lichen Verfahren | 143 |
| d) Das interne Einigungsverfahren | 145 |
| aa) Ablauf des Verfahrens | 145 |
| bb) Die Einschätzung der Erfolge und des Gewichts des in- ternen Einigungsverfahrens | 147 |
| e) Die Initiativen der Personalvertretungen | 149 |
| f) Die Einflußnahme der Gewerkschaften im Zuständigkeitsbereich der Personalvertretungen | 151 |
| aa) Die Mitgliedschaft der Personalvertreter in den Gewerk- schaften | 152 |
| bb) Die Identität von Gewerkschaftsamt und der Mitgliedschaft in einer Personalvertretung | 154 |
| cc) Die Teilnahme von Gewerkschaftsbeauftragten an den Sit- zungen der Personalvertretungen | 155 |
| dd) Die Interventionen der Gewerkschaften im Zuständigkeits- bereich der Personalvertretungen | 155 |
| C. Die Informationsstrukturen | 157 |
| 1. Zwischen der Personalvertretung und der Dienststelle | 157 |
| a) Die Informationen an die Personalvertretung | 158 |
| aa) Die offiziellen Kanäle der Informationsübermittlung | 158 |
| bb) Die inoffiziellen Informationen | 160 |
| b) Die Informationen an die Dienststellenleitung | 161 |
| 2. Zwischen der Personalvertretung und den Beschäftigten | 163 |
| a) Die Informationen an die Beschäftigten | 163 |
| aa) Publikationen der Personalvertretungen | 164 |
| bb) Die Informationen auf persönlicher Basis | 165 |
| b) Informationen von dem Personal an die Personalvertretung .. | 168 |
| aa) Die Wege der Informationsübermittlung | 168 |

| | |
|--|-----|
| bb) Die Häufigkeit der Einschaltung der Personalvertretung durch die Beschäftigten | 168 |
| 3. Zwischen den Beschäftigten und der Behördenleitung | 171 |
| a) Die direkte Adressierung von Wünschen, Anregungen und Beschwerden an die Verwaltung | 171 |
| b) Die direkte Information der Beschäftigten durch die Behördenleitung | 173 |
| D. Die Kontrolle und Legitimation der Personalvertreter | 174 |
| 1. Die Wahl der Personalvertreter | 175 |
| a) Die Wahlbeteiligung | 175 |
| b) Die Wahlvorschläge | 177 |
| c) Die Wahlanfechtungen | 177 |
| 2. Die Kontrolle durch die Personalversammlung | 178 |
| a) Die äußeren Bedingungen der Personalversammlungen | 179 |
| aa) Die Häufigkeit der Einberufung einer Personalversammlung | 179 |
| bb) Der Besuch der Personalversammlungen | 180 |
| cc) Die Versammlungen des Personals in Frankreich | 180 |
| b) Die Wahrnehmung einer Kontrollfunktion durch das Personal .. | 181 |
| 3. Die Kontrolle durch gerichtliche Anfechtung von Beschlüssen der Personalvertretung | 183 |
| E. Professionalisierung der Personalvertreter | 184 |
| 1. Die Freistellungen | 184 |
| a) Die Gewährung und die Inanspruchnahme der Freistellungen .. | 184 |
| b) Die Einschätzung der Auswirkungen einer Freistellung auf die berufliche Karriere | 186 |
| c) Die Einschätzung des Umfangs der Freistellungsregelungen | 188 |
| 2. Die Arbeitsbedingungen der Personalvertretungen | 188 |
| 3. Die Aus- und Fortbildung der Personalvertreter | 191 |

4. Kapitel

Zusammenfassung und komparative Betrachtungen

195

| | |
|--|-----|
| A. Der Grad der Zielerreichung der Personalvertretung in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich in vergleichender Sicht | 195 |
| 1. Die Ziele und Funktionen der Personalvertretung im Interesse der Beschäftigten | 196 |
| 2. Die Ziele und Funktionen der Personalvertretung im Interesse der Behördenleitung | 199 |

| | |
|--|------------|
| 3. Die Ziele und Funktionen der Personalvertretung im Interesse der Gewerkschaften | 201 |
| B. Vergleichende Betrachtung der Praxis der Personalvertretung in ihrem gesamtgesellschaftlichen Kontext | 204 |
| C. Rechtspolitischer Ausblick | 209 |
| Anhang | 213 |
| Literaturverzeichnis | 227 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------------|---|
| A.J.D.A. | = L'actualité juridique — Droit administratif, Revue mensuelle, Paris |
| Amtsbl.Sch.-H. | = Amtsblatt für Schleswig-Holstein |
| Amtsbl.Vfg. | = Amtsblattverfügung |
| BDS | = Bund Deutscher Steuerbeamten |
| BDZ | = Bund Deutscher Zollbeamten |
| BetrVG | = Betriebsverfassungsgesetz vom 15. Januar 1972 |
| BezPR | = Bezirkspersonalrat |
| BGBI | = Bundesgesetzblatt |
| BMF | = Bundesministerium für Finanzen |
| BMI | = Bundesministerium des Innern |
| BPersVG | = Bundespersonalvertretungsgesetz vom 1. April 1974 |
| BPM | = Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen |
| BVerfG | = Bundesverfassungsgericht |
| BVerwG | = Bundesverwaltungsgericht |
| c.a.p. | = commission administrative paritaire |
| C.E. | = Conseil d'Etat |
| C.E.R.S.A. | = Centre d'Etude et de Recherche des Sciences administratives |
| C.F.D.T. | = Confédération Française Démocratique de Travail |
| C.F.T.C. | = Confédération Française des Travailleurs Chrétiens |
| CGB | = Christlicher Gewerkschaftsbund |
| C.G.C. | = Confédération Générale des Cadres |
| CGP | = Christliche Gewerkschaft des Post- und Fernmeldewesens |
| C.G.T. | = Confédération Générale du Travail |
| C.G.T.-F.O. | = Confédération Générale du Travail — Force Ouvrière |
| C.N.R.S. | = Centre National de Recherche Scientifique |
| C.S. | = Conseil Supérieur de la Fonction publique |
| DAG | = Deutsche Angestellten-Gewerkschaft |
| DBB | = Deutscher Beamtenbund |
| DGB | = Deutscher Gewerkschaftsbund |
| D.G.I. | = Direction générale des impôts |
| DPG | = Deutsche Postgewerkschaft |
| DPV | = Deutscher Postverband |
| F.A.S.P. | = Fédération autonome des Syndicats de la Police nationale |
| F.E.N. | = Fédération de l'Education nationale |
| F.G.A.F. | = Fédération Générale Autonome des Fonctionnaires et des Agents de l'Etat |
| F.N.T. | = Fédération Nationale des Télécommunications |
| GdP | = Gewerkschaft der Polizeibeamten |

| | |
|---------------|---|
| GEW | = Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft |
| HauptPR | = Hauptpersonalrat |
| J.O. | = Journal Officiel |
| LPersVG Rh-Pf | = Personalvertretungsgesetz für das Land Rheinland-Pfalz |
| ÖTV | = Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, Transport und Verkehr |
| OVG | = Oberverwaltungsgericht |
| PersVG | = Personalvertretungsgesetz vom 5. August 1955 |
| PhilV | = Deutscher Philologenverband |
| PR | = Personalrat |
| PRäte | = Personalräte |
| P.T.T. | = Postes — Téléphones — Télécommunications |
| PVS | = Politische Vierteljahresschrift |
| Rec. | = Recueil des décisions du Conseil d'Etat |
| Rh-Pf | = Rheinland-Pfalz |
| RiA | = Recht im Amt |
| S.G.E.N. | = Syndicat Général de l'Education Nationale |
| S.N.A.L.C. | = Syndicat National des Lycées, Collègues et Cours Secondaires |
| S.N.E.S. | = Syndicat National de l'Enseignement Supérieur |
| S.N.I. | = Syndicat National des Instituteurs |
| S.N.U.I. | = Syndicat National Unifié des Impôts |
| U.S.N.E.F. | = Union Syndicale Nationale de l'Education Francaise |
| VBE | = Verband Bildung und Erziehung |
| VBOB | = Verband der Beamten der obersten Bundesbehörden |
| VDPH | = Verband Deutscher Posthalter |
| VVDStRL | = Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer |
| ZBR | = Zeitschrift für Beamtenrecht |

Einleitung

A. Problemstellung

Die Forderung, durch Mitbestimmung und Demokratisierung der Arbeitswelt den Freiheitsraum des Staatsbürgers in seiner beruflichen Sphäre zu erweitern, fand in verstärktem Maße in den 1960er Jahren Eingang in die politischen Programme und in die wissenschaftliche Diskussion¹.

Im Vordergrund stand bisher stets die Diskussion um Mitbestimmung im privatwirtschaftlichen Bereich, die ihren vorläufigen Abschluß und ihre teilweise Erfüllung in der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) vom 15. Januar 1972 (BGBl. I/S. 13) und dem erst in jüngster Zeit vom Deutschen Bundestag verabschiedeten und am 4. Mai 1976 in Kraft getretenen Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (MitbestG) (BGBl. I/S. 1153) fanden.

Die Mitbestimmung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wurde in der Bundesrepublik Deutschland immer im Nachtrag zur Gesetzgebung für den privatwirtschaftlichen Bereich geregelt. Dem Betriebsverfassungsgesetz vom 11. Oktober 1952 folgte am 5. August 1955 das Personalvertretungsgesetz (PersVG) (BGBl. I/S. 477). Der Novellierung des BetrVG am Anfang des Jahres 1972 sollte noch im gleichen Jahre die Novellierung des PersVG folgen. Das vorzeitige Ende der Legislaturperiode bedingte dann aber eine Verzögerung der Gesetzgebungsarbeit, so daß die Novellierung des PersVG erst mit dem 1. April 1974 in Kraft treten konnte (BGBl. I/S. 693)².

Obwohl die Gesetzgebung für den Bereich des öffentlichen Dienstes immer im Schatten des privatwirtschaftlichen Bereichs stand, war die Diskussion um Mitbestimmung im öffentlichen Dienst nicht minder kontrovers und komplex³.

¹ Vgl. stellvertretend für die inzwischen unübersehbar gewordene Literatur: Bibliographie der Mitbestimmung, in: Frankfurter Hefte (1969), S. 376 ff. sowie die umfangreiche Auswahlbibliographie bei Ulrich v. Alemann (Hrsg.), Partizipation — Demokratisierung — Mitbestimmung, Problemstand und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft, Opladen 1975, S. 309 ff.

² Vgl. zur Entwicklung des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG): W. Grabendorff / C. Windscheid / W. Ilbertz, Bundespersonalvertretungsgesetz, Stuttgart 1974, S. 15 ff.; Horst Dietrich, Das neue Bundespersonalvertretungsgesetz, in: ZBR 1974, S. 113 ff.

Neben vielen Detailregelungen waren es insbesondere drei Problemkreise, über die auch durch die Novellierung des PersVG keine Einigkeit erzielt werden konnte:

- die Grenzen der Beteiligung des Personals an den Entscheidungen der Behördenleitung,
- der Einfluß der Gewerkschaften im System der Personalvertretung und
- der Gruppenpluralismus.

Man stimmte allerdings weitgehend darin überein, daß der letzte Punkt, die Existenz dreier dienstrechtlich verschieden ausgestalteter Beschäftigtengruppen, einer grundsätzlichen Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes vorbehalten bleiben müsse. Die Vorläufigkeit der gesetzgeberischen Klärung dieser Fragen durch das neue BPersVG kommt in der Stellungnahme eines Mitgliedes des Innenausschusses, des Abgeordneten Becker (Nienberge), vor dem Deutschen Bundestag anläßlich der 2. und 3. Lesung des Gesetzes zum Ausdruck⁴:

„Die Bundesregierung soll nach einhelliger Auffassung des Ausschusses über die Erfahrungen nach diesem Gesetz zum 1. Januar 1978 berichten. Wir meinen nämlich nicht das, was der damalige Innenminister Dr. Schröder am 8. Juni 1955 in diesem Hause ausführte, daß das seinerzeitige Gesetz den Schlußstein in der Mitbestimmung in unserem Vaterlande darstelle. Wir haben uns alle davon überzeugen können, daß es eine ganz andere Entwicklung gegeben hat, und wir sind der Meinung, daß man solche Gesetze nicht so statisch betrachten sollte, sondern daß sie dynamisch fortentwickelt werden müssen. Das wollen wir auch beim Personalvertretungsgesetz.“

Um die theoretische Aufarbeitung und Lösung der Probleme der Personalvertretung bemühten sich bereits viele Autoren, deren Beiträge teilweise zur Begründung der Standpunkte bestimmter Interessengruppen dienten⁵, teilweise aber auch einer wissenschaftlich-theoretischen Fundierung der Diskussion galten⁶.

³ Angesichts dieser Komplexität hielt es auch die Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts nicht für möglich, sich mit den Problemen des Personalvertretungsrechts auseinanderzusetzen; vgl. Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden 1973, S. 175, Rdnr. 358, 359.

⁴ Stenographischer Bericht der 70. Sitzung des Deutschen Bundestages, 7/S. 4331.

⁵ Vgl. stellvertretend für die Stellungnahmen im Sinne des DGB: *Wolfgang Däubler*, Weniger Mitbestimmung im öffentlichen Dienst?, in: *Recht und Arbeit* 1973, S. 233 ff. und im Sinne des DBB: *Walter Leisner*, Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, Bonn-Bad Godesberg 1970.

⁶ Vgl. stellvertretend für viele: *Wulf Damkowski*, Mitbestimmung im öffentlichen Dienst als Forderung des Grundgesetzes, in: *RiA* 1975, S. 1 ff., 21 ff. und 41 ff.; *Erich Feindt*, Aspekte der Demokratisierung, Mitbestimmung

Die vorliegende Untersuchung will diese Problemsicht durch zwei wesentliche Erkenntnisbereiche erweitern: Durch den Vergleich und die Empirie sollen Aussagen zur Wirksamkeit des derzeit normierten Systems der Personalvertretung gemacht werden.

Aussagen zu den offenen Problemen der bundesrepublikanischen Diskussion können immer nur systemimmanent sein. Der Vergleich mit den Systemen der Personalvertretung anderer Länder kann dann zu einer komplexeren Problemsicht führen und neue Maßstäbe liefern, wenn in einem vergleichbaren System gleiche Aufgaben durch differente Strukturen erfüllt werden⁷. Von dem französischen System des öffentlichen Dienstes und speziell der Personalvertretung werden diese Kriterien weitgehend erfüllt⁸. Ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland das Problem der Mitbestimmung und Demokratisierung der Arbeitswelt in das Zentrum des politischen Interesses rückte, war es für Frankreich der programmatische Begriff der „participation“, der seit Mitte der sechziger Jahre die politische Diskussion bestimmte⁹. Die Forderung nach einer Ausdehnung der „participation“ im öffentlichen Dienst wurde erstmalig mit vollem Nachdruck während der Maiunruhen im Jahre 1968 gestellt¹⁰.

Auch in dieser Diskussion ging es im wesentlichen um die Grenzen der Beteiligung des Personals und um den Einfluß der Gewerkschaften in der Verwaltung. Das dritte Problemfeld deutscher Personalvertretung, die Existenz verschiedener Gruppen mit unterschiedlichem Dienstrecht, stellt sich in Frankreich nicht weniger aktuell dar, nur geht es hier weniger um die grundsätzliche Entscheidung für oder gegen ein

und Partizipation, in: ZBR 1973, S. 353 ff.; *Heinrich Siedentopf*, Funktion und allgemeine Rechtsstellung — Analyse der Funktionen des öffentlichen Dienstes, Anlageband 8 zum Bericht der Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, S. 142 ff. (im folgenden zitiert als: Funktion und allgemeine Rechtsstellung).

⁷ Vgl. zu den Aufgaben und Möglichkeiten der vergleichenden Verwaltungswissenschaft: *Heinrich Siedentopf*, Ressortzuschnitt als Gegenstand der vergleichenden Verwaltungswissenschaft, in: Die Verwaltung 1976, S. 1 ff., (8); zur grundlegenden theoretischen Fundierung des Äquivalenzfunktionalismus: *Niklas Luhmann*, Funktion und Kausalität, in: ders., Soziologische Aufklärung — Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme —, Köln 1970, S. 9 ff.

⁸ Vgl. zur Nähe des französischen Dienstrechts zu den Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland: *Hans-Werner Laubinger*, Beamtenorganisation und Gesetzgebung, maschinenschriftlich vervielfältigt, Speyer 1974, S. 790.

⁹ Vgl. hierzu *Michèle Verron*, Participation, Histoire du travail, Développement et doctrines sociales, Paris 1968: *Régis Waquet*, La „participation“ dans la pensée politique du Général de Gaulle et projet de loi soumis au référendum du 27 avril 1969, Paris 1970; *Jacques Chevallier*, La participation dans l'administration française, in: Bulletin de l'institut international d'administration publique, N° 37 (1976), S. 85 ff.

¹⁰ Vgl. *Jeanne Siwek-Pouydesseau*, La participation des fonctionnaires à la marche de l'administration, in: Annuaire international de la fonction publique 1970/71, S. 83 ff. (im folgenden zitiert als: La participation).