

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 Beteiligungsverfahren	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 förmlichen Verfahren	143
d) Das interne Einigungsverfahren	145
aa) Ablauf des Verfahrens	145
bb) Die Einschätzung der Erfolge und des Gewichts des internen 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 Gewerkschaften	152
bb) Die Identität von Gewerkschaftsamt und der Mitgliedschaft in einer Personalvertretung	154
cc) Die Teilnahme von Gewerkschaftsbeauftragten an den Sitzungen der Personalvertretungen	155
dd) Die Interventionen der Gewerkschaften im Zuständigkeitsbereich 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
BDSt	= 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 Francaise Démocratique de Travail
C.F.T.C.	= Confédération Francaise des Travailleurs Chrétiens
CGB	= Christlicher Gewerkschaftsbund
C.G.C.	= Confédération Générale des Cadres
CGP	= Christliche Gewerkschaft des Post- und Fernmelde-wesens
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, Collèges 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 Beschäftigengruppen, 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 Schlüßstein 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 verschiedene 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 programmatiche 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, № 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).