

präsentationsorganen gibt (wie z. B. für den Bereich der Elternmitbestimmung vom BVerfG entschieden), so bleibt eine vom Gesetzgeber getroffene Repräsentationsregelung doch die Ausgestaltung eines wirksamen Grundrechtsschutzes und leitet sich von den Grundrechten der einzelnen ab.

9. Eine abstrakte, begrifflich präzise Abgrenzung der Bereiche, die einen Bezug zu den Belangen der Beschäftigten haben und Beteiligungsrechte auslösen, und der Bereiche, die einen solchen Bezug nicht aufweisen, ist im Gesetz wegen der Fülle der Lebenssachverhalte und künftiger nicht vorhersehbarer Entwicklungen nur schwer möglich. Weder die vordergründige Qualifizierung einer Maßnahme als „sozial“, „organisatorisch“, „personell“ oder „wirtschaftlich“, noch ein immer differenzierter werdender Maßnahmenkatalog vermag dies zu lösen.

10. Häufig hat ein einheitlicher Lebenssachverhalt (z. B. die Einrichtung einer neuen Telefonanlage) zahlreiche Facetten, die z. T. Bedienstetenbelange berühren, z. T. auch nicht berühren. Lediglich bezüglich der Facetten, die Rechte und Interessen der Bediensteten berühren, findet ein Beteiligungsverfahren statt.

11. Beruft sich ein Personalrat bei der Verweigerung einer Zustimmung oder bei einer Initiative oder Anregung auf Argumente oder Einwendungen, die nicht in den Schutzbereich der Bediensteten fallen, so sind derartige Interventionen rechtswidrig. Jeder Beteiligungstatbestand, wie weit er auch begrifflich zunächst erscheinen mag, hat diese „immanente“ Schranke bzw. Eingrenzung. Das Personalvertretungsrecht selbst stellt sicher, daß im Stufenverfahren, in der Einigungsstelle oder durch gerichtliche Entscheidung rechtswidrige Interventionen verworfen werden.

12. Gerade dieses vielstufige Verfahren ist auch Garant für die nötige Flexibilität. Eine sachgerechte Abgrenzung von beteiligungspflichtigem und beteiligungsfreiem Bereich kann nur im Einzelfall aufgrund von Ziel, Zweck und Auswirkungen der Maßnahme vorgenommen werden. Die langjährige Praxis und die geringe Zahl der Einigungsstellenverfahren sind Beleg dafür, daß schutzzweckrelevante Gesichtspunkte in vernünftige Kompromisse einfließen können.

13. Aufgaben, die wegen ihrer Tragweite und ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt sind, wurden bereits durch die Personalvertretungsgesetze selbst von der Mitbestimmung ausgenommen. Die Beteiligungsrechte unterliegen darüber hinaus einer Fülle von gesetzlichen, haushaltsrechtlichen oder durch mitbestimmungsfreie Verordnungen getroffenen Beschränkungen, die dieses Prinzip gewährleisten.

14. Mitbestimmungsrechte im Hinblick auf Rationalisierungsmaßnahmen und neue Technologien sollen diese nicht verhindern (z. B. aus allgemeinen politischen Gesichtspunkten, denn dies wäre rechtswidrig, siehe Ziff. 11), sondern sie sollen den schutzwürdigen Belangen der Bediensteten

beim technischen Wandel wirksam Geltung verschaffen. Nur hierdurch kann der soziale Friede erhalten werden und das Menschenbild des Grundgesetzes im Arbeits- und Beschäftigungsverhältnis verwirklicht werden.

Personalvertretung und Verfassung

Bericht über den Arbeitskreis VI des Achten Deutschen Verwaltungsrichtertages

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stürer,
Münster

Der Achte Deutsche Verwaltungsrichtertag, der in der Zeit vom 23. bis 26. April 1986 in Saarbrücken stattfand, behandelte eine Fülle verwaltungsrechtlicher und verfassungsrechtlicher Themenstellungen, die vom Europarecht über das Immissionsschutzrecht, das Datenschutzrecht, das Erschließungsbeitragsrecht, eine Fehlerlehre für untergesetzliche Normen, das Verhältnis von Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit bis hin zum Bild und zum Selbstverständnis des Richters reichten. Besondere Aktualität hatte das Thema des Arbeitskreises VI „Personalvertretung und Verfassung“, dessen Beratungen wenige Tage vor Verkündung der Entscheidung des Hess. Staatsgerichtshofs zur Änderung des Hess. Personalvertretungsgesetzes stattfanden und von Vorsitzendem Richter am Verwaltungsgericht Dr. Kurt Graulich geleitet wurden. Mit Prof. Dr. Ulrich Battis, Hagen, und Rechtsanwalt Matthias Kurth, MdL, Dreieich, war es dem Bund Deutscher Verwaltungsrichter gelungen, sachkundige Referenten zu gewinnen und zugleich die unterschiedlichen Standpunkte hervortreten zu lassen.

Wegen der Doppelfunktion als Grundlage und Grenze der Personalvertretung zugleich dient die Verfassung sowohl den Befürwortern einer weitgehenden Beteiligung der Personalräte als auch deren Gegnern als Argumentationsbasis. Die Personalvertretung ist dabei aus dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 2 GG) i. V. m. der Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), aus dem Sozialstaatsprinzip und — für Beamte — aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG ableitbar. Die Ausgestaltung personalvertretungsrechtlicher Normen muß dabei, wie Battis hervorhob, einen an diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen orientierten Mindestinhalt haben, sei aber im übrigen vom Sozialstaatsgebot nicht feingesteuert. Die Forderung nach mehr demokratischer Mitbestimmung stoße auf das verfassungsrechtliche Bild eines parlamentarischen Repräsentativsystems, das eine grundsätzlich ununterbrochene Legitimationskette vom Wähler zu den Organen der Staatsgewalt verlange und daher rätedemokratischen Vorstellungen Grenzen setze. Innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben seien allerdings Mitbestimmungs-, Mitwirkungs- und Informationsrechte des Personalrates ein taugliches Mittel, faktische Defizite in

der parlamentarischen Kontrolle von Regierung und Verwaltung auszugleichen.

Battis markierte die verfassungsrechtlichen Grenzen in den Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG) und der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG). Die Legitimationskette zwischen Wähler und Amtswalter dürfe nur dann durchbrochen werden, wenn dies verfassungsrechtlich geboten oder toleriert sei. Auch dürfte der Gesetzgeber den Angehörigen der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung keine berufsständische Autonomie verleihen oder die Funktionsfähigkeit verfassungsgeschützter staatlicher Institutionen gefährden. Das aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums abzuleitende Leistungsprinzip gestatte bei personellen, sozialen oder organisatorischen Angelegenheiten auch dann keine Beteiligung des Personalrates, wenn über die Eignung von Personen zu entscheiden sei. Das natürliche Spannungsverhältnis zwischen den gegenläufigen Verfassungsnormen müsse mit Hilfe des Verhältnismäßigkeitsprinzips unter Beachtung des Funktionsvorbehalts gelöst werden. Dabei sei zwischen der Funktion der Verwaltung als Vollzugsorgan bereits getroffener politischer Entscheidungen und ihrer Funktion als Arbeitgeber zu differenzieren. *Battis* trat dafür ein, die rechtsstaatliche Grundlage der Personalvertretung durch eine maßgeschneiderte direkte bzw. analoge Anwendung der Verwaltungsverfahrensgesetze zu stärken.

Zu den Novellierungen der Personalvertretungsgesetze in Hessen und Nordrhein-Westfalen, die auch in den Diskussionsbeiträgen einen beachtlichen Raum einnahmen, vertrat *Battis* die Auffassung, daß die Verfassung keine Grundlage für eine umfassende und eingehende Beteiligung von Vertretern der Gewerkschaften an der laufenden Gestaltung des Dienstbetriebes und an allen beteiligungspflichtigen Entscheidungen der Exekutive biete. Erweiterte Initiativrechte des Personalrates könnten zu einer verfassungswidrigen Doppelleitung der Dienststelle führen. Verfassungsrechtlich bedenklich sei auch die Abschwächung des Gruppenprinzips durch die Novelle des LPVG NW, da die Notwendigkeit einer Beamtenvertretung zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehöre. Im Bereich von Forschung und Lehre müsse die Mitbestimmung zurücktreten, wenn der Prozeß der Wahrheitsfindung und -verbreitung als Kern wissenschaftlicher Betätigung unmittelbar und ernstlich gefährdet werde oder die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit der Institution zum Schaden des Gemeinwohls nachhaltig gestört werde. Bei der Einführung neuer Technologien wachse der Personalvertretung die schwierige Aufgabe zu, über die bloße Akzeptanzhilfe Planung und Realisierung mit eigenständigen Vorschlägen zu begleiten.

Kurth setzte sich für eine Erweiterung rechtlicher Möglichkeiten der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst ein. Die durch das Personalvertretungsrecht eingeräumten Beteiligungsrechte der Personalräte seien nicht Ausübung von Staatsgewalt, sondern Wahrnehmung der Belange der öffentlichen Bediensteten im Rahmen des Dienst- bzw. Arbeitsverhältnisses. Wegen ihrer Begrenzung auf die Ausgestaltung des Grund- und Dienstverhältnisses könne es zu Kollisionen mit der eigentlichen Amtstätigkeit, wie sie das Außenverhältnis der Exekutive zum Bürger kennzeichne, nicht kommen. Das Erfordernis einer ununterbrochenen Legitimationskette vom Volk zu den Staatsorganen werde durch die Personalvertretung auch deshalb nicht betroffen, weil der parlamentarische Gesetzgeber selbst die Grundlage für die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst schaffe und sich sozusagen seiner Rechte selbst begeben. *Kurth* hielt für den öffentlichen Dienst eine weitgehende Übernahme der Rechtsgrundsätze für die Mitbestimmung in der Privatwirtschaft für verfassungsrechtlich zulässig, weil es sich hinsichtlich der Gemeinwohlbindung, der Verwaltungseffizienz und des kollektiven Interessenschutzes, der in einer Zeit komplexer werdender Großorganisationen an Bedeutung gewinne, um vergleichbare Regelungsbereiche handele. Betriebsverfassungsgesetz und Personalvertretungsgesetz seien so gesehen keine gegensätzlichen, sondern sich ergänzende Regelwerke mit vielfach vergleichbaren Problemstellungen.

Die Abgrenzung der mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten könne deshalb eher zur Weite tendieren, weil der Personalrat seine Beteiligungsrechte nur innerhalb des Schutzbereichs der Bediensteten ausüben dürfe. Das Personalvertretungsrecht selbst stelle sicher, daß im Stufenverfahren, in der Einigungsstelle oder durch gerichtliche Entscheidungen rechtswidrige Interventionen jenseits dieser immanenten Schranken verworfen würden. Bei der Einführung neuer Technologien sei es Hauptaufgabe der Personalvertretung, den schutzwürdigen Belangen der Bediensteten beim technischen Wandel wirksam Geltung zu verschaffen.

In der Gesamtbilanz bestand Einigkeit, daß die Personalvertretung in der Verfassung einerseits ihre Grundlage, andererseits aber auch ihre Begrenzung finde. Erwartungsgemäß unterschiedlich beurteilt wurde die Frage, ob vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund ein weiterer Ausbau der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst zulässig und rechtspolitisch wünschbar sei oder eine stärkere Beteiligung der Bediensteten durch die Personalräte zu den elementaren Funktionen einer demokratisch-rechtsstaatlichen, durch den Wählerwillen legitimierten Verwaltung am Ende in Widerspruch trete.