

Die Entwicklung des Personalvertretungsrechts in Nordrhein-Westfalen

Bearbeiterin: Andrea Becker

Eine umfänglichere Reform des LPVG NRW hat letztmalig 1994 stattgefunden. Seitdem ist die gesetzgeberische Entwicklung in NRW weitestgehend zum Stillstand gekommen, obwohl das Personalvertretungsrecht, unabhängig davon, ob es auf Bundes- oder auf Landesebene betroffen ist, seit seiner Entstehung immer wieder verfassungsrechtlicher Kritik ausgesetzt und die Diskussion um die optimale und verfassungsmäßige Ausgestaltung der Beteiligungsrechte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst bis heute nicht verstummt ist.

So wurde der Beschluss des BVerfG vom 24.5.1995 bislang nicht umgesetzt. Diesem Beschluss, der vor rund zehn Jahren zum MBG Schleswig-Holstein ergangen ist, wird wegen seiner grundsätzlichen Ausführungen zu verfassungsrechtlichen Grenzen des Personalvertretungsrechts auch für den Bundes- und die übrigen Landesgesetzgeber Bedeutung beigemessen. Das Gericht hatte zahlreiche personalvertretungsrechtliche Befugnisse für zu weitreichend und mit dem Demokratieprinzip unvereinbar erklärt. Darüber hinaus fordern die Gewerkschaften eine weitere Ausdehnung der Beteiligungsrechte. Dazu stützen sie sich auf die 2001 stattgefundenen Reform des BetrVG. Den dort geschaffenen Entwicklungszustand gelte es auch im Personalvertretungsrecht zu schaffen. Diskutiert werden weiter die Vorschläge der Bull-Kommission zur Reform des öffentlichen Dienstes. Diese sehen vor, das in ein Bundes- und 16 Landespersonalvertretungsgesetze untergliederte Personalvertretungsrecht in das BetrVG zu überführen. Im Rahmen der immer wieder auftretenden Diskussion um eine mögliche Reform des Föderalismus wird schließlich die Abschaffung der Rahmengesetzgebung thematisiert. Da das Personalvertretungsrecht, das sich in ein BPersVG und 16 Landespersonalvertretungsgesetze untergliedert, unter die Rahmengesetzgebung des Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG fällt, wäre auch das Personalvertretungsrecht von einer solchen Veränderung betroffen. Der Gesetzgeber hat sich bislang keiner Ansicht zu Umfang und Richtung von Reformen angeschlossen. Ziel der Arbeit ist es deshalb, die Entwicklung des LPVG NRW aufzuarbeiten und zu analysieren, wer die jeweils treibenden und hemmenden Kräfte bei der Entwicklung dieses Rechtsgebietes waren und sind.

Dabei ist das Augenmerk insgesamt auf das Verhältnis von Rechtsprechung und Gesetzgebung zu richten, wobei vor allem die Rolle der Gewerkschaften und Verbände zu analysieren ist. Steht die Rechtsprechung innovativen Gesetzesbemühungen auf dem Gebiet des Personalvertretungsrechts entgegen? Oder zeigt sie lediglich die bestehenden Grenzen auf? Zu klären ist auch der Einfluss des BetrVG auf die Entwicklung des LPVG NRW, um eine Diskussionsgrundlage zu schaffen, inwieweit eine Überführung des Personalvertretungsrechts in das BetrVG zur Beseitigung einer Rechtszersplitterung sinnvoll sein könnte. Eng damit verbunden ist die Klärung der Frage, wie sich bislang das LPVG NRW unter dem Einfluss der bisherigen Ausgestaltung des Personalvertretungsrechts als Rahmenrecht entwickelt hat. Hatte und hat die Bundesgesetzgebung Einfluss auf die Landesgesetzgebung? Bestehen wechselseitige Beeinflussungen der Landesgesetzgebungen untereinander? Haben sich übergreifende rahmenrechtliche Vorgaben bewährt oder ist es zu einer fortwährenden Rechtszersplitterung gekommen?

Die Arbeit untergliedert sich in sechs Abschnitte. Nach der Einleitung (§ 1) erfolgt zunächst die Vermittlung von Grundlagenwissen (§ 2). Neben einer

Standortbestimmung im Gefüge der Mitbestimmung erfolgt zunächst eine Darstellung der Grundzüge des Personalvertretungsrechts einschließlich der Klärung von Fachbegriffen, die für das Verständnis der Arbeit unerlässlich sind. Es schließt sich eine Aufarbeitung des rechtlichen Rahmens des Personalvertretungsrechts an. Es wird festgestellt, dass Personalvertretungen und Einigungsstellen Staatsgewalt ausüben, ihre Handlungen jedoch nicht immer hinreichend demokratisch legitimiert sind. Im Schrifttum werden verschiedene Erklärungsansätze diskutiert, die die weitreichenden Befugnisse dieser Gremien zumindest rechtfertigen sollen, denen sich die Rechtsprechung aber nicht angeschlossen hat. Diese hat vielmehr Begrenzungen der Befugnisse von Personalrat und Einigungsstelle gefordert. Wie weit die verbleibenden Befugnisse reichen dürfen, wird anhand einer Schutzzweck- und einer Verantwortungsgrenze bemessen, die über ein Drei-Stufen-Modell näher konkretisiert wird.

Im Anschluss an diesen Abriss der rechtlichen Problematik schließt sich eine Darstellung der historischen Entwicklung des Personalvertretungsrechts an (§ 3), in der Entwicklungslinien aufgezeigt werden. Die Aufspaltung der Beteiligungsrechte in ein BetrVG für die Beschäftigten der Privatwirtschaft und ein BPersVG sowie 16 Landespersonalvertretungsgesetze für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes war nicht selbstverständlich, sondern beruhte auf einer politischen Entscheidung Anfang der fünfziger Jahre. Damals wurde zunächst das BetrVG geschaffen, dem die Schaffung des BPersVG folgte. Erst im Anschluss wurden die Landespersonalvertretungsgesetze entwickelt. Das LPVG NRW wurde 1958 geschaffen. Ein ähnlicher Dreischritt lässt sich bei den Reformen in den siebziger Jahren feststellen. Ab den achtziger Jahren sind BPersVG und BetrVG durch einen gewissen gesetzgeberischen Stillstand gekennzeichnet; die Entwicklung der Landespersonalvertretungsgesetze scheint hingegen immer schneller voranzuschreiten. Auch die Verfassungsgerichte des Bundes und der Länder beschäftigen sich zunehmend mit den Grenzen personalvertretungsrechtlicher Mitbestimmung. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat 1984 und auch 1994 sein LPVG umfänglich reformiert. Seitdem hat es aber keine umfänglicheren Veränderungen mehr erfahren. Selbiges gilt für das BPersVG und die überwiegende Zahl der Landespersonalvertretungsgesetze. Die Reform des BetrVG 2001 hat daran bislang nichts geändert.

In § 4 erfolgt eine Analyse der Entwicklungslinien. Sie wird durch eine Erläuterung des Ablaufs der Landesgesetzgebung sowie eine Skizzierung unterschiedlicher Einflussfaktoren im Gesetzgebungsprozess eingeleitet. Als zu untersuchende Einflussfaktoren sind der Einfluss der Gewerkschaften und Verbände einschließlich der kommunalen Spitzenverbände, der Einfluss der Rechtsprechung sowie die Einflüsse anderer Mitbestimmungsgesetze zu nennen. Solche Gesetze sind das BetrVG, das BPersVG sowie andere Landespersonalvertretungsgesetze. Schließlich werden als sog. »äußere Faktoren« finanzielle Gesichtspunkte, der Faktor »Zeit« sowie die Relevanz wissenschaftlicher Stimmen untersucht. Ausgewertet wurden vorrangig die Ministerialakten im Hauptstaatsarchiv und im Innenministerium sowie die Gesetzesdokumentationen im Landtag. Ergänzend wurden Kurzinterviews mit Vertretern der Gewerkschaften, der kommunalen Spitzenverbände einschließlich des KAV NRW und des Innenministeriums geführt.

In § 5 der Arbeit werden die Einflussfaktoren im Vergleich der einzelnen Entwicklungsstufen bewertet, um festzustellen, ob und wie sich die Bedeutung einzelner Einflussfaktoren in der Entwicklung des LPVG verändert hat. Die Analyse hat ergeben, dass Gewerkschaften insgesamt einen sehr hohen Einfluss auf die

Entwicklung des LPVG NRW hatten, indem sie sowohl ihre formellen als auch ihre informellen Einflussnahmemöglichkeiten rege genutzt haben. Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung kommt dem Bestehen sog. personeller Verflechtungen zu. Viele Abgeordnete verfügen über Kontakte zu Gewerkschaften und Verbänden. Auffällig ist dabei, dass vor allem bei der Reform 1984 die Abgeordneten zum Teil sehr hohe Positionen innerhalb der Gewerkschaften innehatten. Ob und inwieweit solche Verflechtungen genutzt wurden, konnte meist nur vermutet werden, wobei vor allem die geführten Interviews und einige Schreiben entsprechende Vermutungen allerdings bestätigten. Vor allem aus dem gewerkschaftlichen Bereich kamen wiederholt Anstöße für Reformen, obwohl Gesetzesbegründungen erkennen lassen, dass der jeweilige rechtliche Entwicklungszustand nicht zwingend verändert werden musste. Auch in der Praxis wurde nicht zwingend Reformbedarf angemeldet. Maßgebliche Weichenstellungen erfolgten bereits im Referentenstadium. Im parlamentarischen Verfahren wurden maßgeblich Detailfragen erörtert, wobei Änderungen in dieser Gesetzgebungsphase in der Regel ebenfalls Erweiterungen brachten, die gewerkschaftlichen Forderungen entsprachen. Demgegenüber konnten kommunale Spitzenverbände mit ihren Forderungen seltener durchdringen.

Die Analyse des Einflusses der Rechtsprechung auf die Entwicklung des LPVG NRW hat ergeben, dass wiederholt versucht wurde, verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung durch entsprechende gesetzgeberische Klarstellungen und Erweiterungen den Boden für einengende Auslegungen zu entziehen. Besonders deutlich lässt sich dies an der Entwicklung des Initiativrechts des Personalrats nachvollziehen. Der Stellenwert verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung in der gesetzgeberischen Diskussion hing von deren »Mitbestimmungsfreundlichkeit« ab. Je mitbestimmungsfreundlicher Rechtsprechung war, desto eher konnte sie sich durchsetzen.

Hinsichtlich des Einflusses anderer Mitbestimmungsgesetze konnte aufgezeigt werden, dass dem BetrVG und dem BPersVG vor allem in den fünfziger und siebziger Jahren Vorbildwirkung zukam, soweit die Übergangsregeln in NRW unter dem KRG Nr. 22 nicht schon weitergehende Regelungen enthielten, die unbedingt im ersten LPVG NRW übernommen werden sollten. Seit den achtziger Jahren hat ein Wettbewerb der Länder um das fortschrittlichste LPVG stark zugenommen. Dabei nahm das LPVG NRW vor allem 1984 eine Führungsrolle ein. In den neunziger Jahren haben zwar andere Länder zum Teil weitergehende Regelungen geschaffen, jedoch hielten diese einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nur teilweise stand. Das LPVG NRW nimmt bis heute eine Führungsrolle innerhalb der mitbestimmungsfreundlichen Gesetze ein, obwohl es sich in den neunziger Jahren dem Gesetzgebungswettbewerb nur noch bedingt angeschlossen hat. Vor allem auf politischer Ebene ist in den neunziger Jahren die Bereitschaft zu Ausdehnungen gesunken.

Hinsichtlich des Einflussfaktors »Zeit« konnte festgestellt werden, dass Einschränkungen umso seltener thematisiert wurden, je näher Wahlen rückten, da niemand unnötig Wählerstimmen gefährden wollte. Finanzielle Aspekte gewinnen erst in jüngerer Zeit etwas an Bedeutung. Der heutige Stillstand scheint darauf zu beruhen, dass rechtlich kein Raum für weitere Ausdehnungen besteht und die Fronten sich dermaßen verhärtet haben, dass ein Konsens weder in Richtung Ausdehnung noch in Richtung Eingrenzung möglich scheint. Auch auf politischer Ebene ist das Personalvertretungsrecht ein Rechtsgebiet, das niemand gern »anrührt«

Im Rahmen des Ausblicks (§ 6) kommt die Verfasserin unter Rückgriff auf die

gewonnenen Erkenntnisse zu dem Ergebnis, dass die Beibehaltung des Rahmenrechts zumindest für das Personalvertretungsrecht sinnvoll ist. Über Rahmenvorschriften können Rechtsentwicklungen besser gesteuert werden. Beispielsweise könnte so die Umsetzung des Beschlusses des BVerfG vom 24.5.1995 erreicht werden. Zugleich könnte der hohe Einfluss der Gewerkschaften gesteuert werden, ohne diese wichtige Informationsquelle versiegen zu lassen. Einer etwaigen Rechtszersplitterung könnte wiederum durch entsprechende Rahmenvorschriften begegnet werden, ohne die Vorteile des Gesetzgebungswettbewerbs zu stark zu begrenzen. Auf diese Weise würde es auch vermieden, das Personalvertretungsrecht in das BetrVG zu überführen, was aufgrund der Besonderheiten des öffentlichen Dienstrechts rechtlich nicht unproblematisch wäre.

Das Projekt ist abgeschlossen und im Februar 2006 als Band 55 in der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts erschienen.