

Das Personalvertretungsrecht als Teil des Beamtenrechts

– Eine Analyse der strukturellen Konkretisierungsfunktion der Personalvertretungsgesetze

Dr. Harald Steiner

Der Beitrag nimmt die Rechtsmaterien des Beamten- und Personalvertretungsrechts in den Blick und stellt deren Verhältnis zueinander in den Fokus. Er beleuchtet die strukturelle Einbettung der Personalvertretungsgesetze mit Blick auf die Beamten in das GG, BBG, BeamtStG und die entsprechenden Landesbeamtengesetze als deren beamtenrechtliche Quellen und Konkretisierungsgegenstände und arbeitet ihren konkretisierenden Charakter als Konkretisierungsinhalte und damit die personalvertretungsrechtliche Konkretisierungsfunktion heraus, indem er den Kontext mit den Rechtsquellen der Personalvertretungsgesetze in ihren Beamtenbezügen herstellt und analysiert. Vor diesem Hintergrund gelangt er dann zu der Feststellung, dass es sich beim Personalvertretungsrecht um „Besonderes Beamtenrecht“ handelt.

I. Ausgangslage

Das Personalvertretungsrecht der Beamten, das in den Beamtengesetzen des Bundes (§ 117 BBG, § 51 BeamtStG) und der Länder Berlin, Saarland und Thüringen (§ 82 LBG Bln, § 103 SBG, § 97 ThürBG) selbständig aufgeführt und in einem besonderen Bundesgesetz (BPersVG) und in Landesgesetzen (Lan-

despersonalvertretungsgesetze) geregelt wird¹, stellt ein eigenständiges Rechtsgebiet und eine Rechtsmaterie sui generis dar. Dies zeigt sich vor allem auch in seiner Abgrenzung zum Betriebsverfassungsrecht, das nach § 130 BetrVG auf den Bereich des öffentlichen Dienstes nicht anwendbar ist. Zwar weisen Personalvertretungs- und Betriebsverfassungsrecht Parallelitäten auf: beide Rechtsmaterien haben sich angenähert² und das Personalvertretungsrecht steht mit dem Beamtenrecht in einem „Angleichungssog zum privaten Arbeitsrecht“.³ Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich arbeits-, sozial- und dienstrechtliche Bestimmungen auch in den Grundsatzfragen einander angepasst haben.⁴ Zudem wird vor dem Hintergrund des dem Sozialstaatsprinzip innewohnenden Gleichheitsverwirklichungsaspekts dasselbe Maß an Mitbestimmung im öffentlichen Dienst gefordert wie das BetrVG den Arbeitnehmern im privaten Bereich zugestehet und damit von einer „intentionalen Gleichsetzung“ von BetrVG und Personalvertretungsgesetzen ausgegangen.⁵ Jedoch bleibt das Personalvertretungsrecht das „öffentlich-rechtliche Gegenstück zum privatrechtlichen Betriebsverfassungsrecht“⁶ bzw. „modifiziertes Pendant zum Betriebsverfassungsrecht der privaten Wirtschaft“.⁷ Es bestehen nach wie vor strukturell bedingte Unterschiede zwischen der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft. Die Dienststellen der öffentlichen Verwaltung, der Dienststellenleiter und die Beschäftigten dienen dem Staat, was in der privaten Wirtschaft nicht der Fall ist.⁸ Die im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehenden Beschäftigten haben eine „grundverschiedene Aufgabenstellung“ als die in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis Beschäftigten.⁹ Die Angehörigen des öffentlichen Dienstes sind „Diener der Gesamtheit des Volkes“, die an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mitwirken.¹⁰ Zudem ist der Staat nicht identisch mit der Gesellschaft und die öffentliche Verwaltung ist von einer privaten Unternehmung zu trennen. Weitere Unterscheidungskriterien zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft sind u.a.: Gemeinwohlorientierung gegenüber Marktorientierung und Gewinnerzielung, die Konkursunfähigkeit und Arbeitsplatzsicherheit, zwischen Dienststellenleiter und Arbeitgeber die gesetzlich gebundene und demokratische Kontrolle des Dienststellenleiters.¹¹

Als solches stellt das Personalvertretungsrecht eine Teilmenge des Beamtenrechts – als „wichtigste Erscheinungsform des kollektiven Beamtenrechts“¹² – dar und ist auf diese Weise – neben dem Recht der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst – auch ein Element des öffentlichen Dienstrechts und darüber hinaus des besonderen Verwaltungsrechts, des Staatsrechts – resp. des Organisationsrechts des Staates bzw. der Exekutive – und des öffentlichen Rechts.¹³ Der Grund hierfür liegt vornehmlich in seiner strukturellen Konkretisierungsfunktion. Das Personalvertretungsrecht verfügt nicht nur über eine verhaltenspflichtbezogene Treu und Glauben – Umsetzungsfunktion¹⁴ mit einer Aufgabengewährleistungsfunktion vor dem Hintergrund der Sicherstellung und Steigerung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung¹⁵, Interessenvertretungsfunktion¹⁶, Interessenausgleichsfunktion¹⁷, Befriedungsfunktion¹⁸

- 1) Vgl. Bieler/Bieler, Das gesamte öffentliche Dienstrecht, Kz. 180, Rn. 4, Kz. 310, Rn. 10.
- 2) S. Battis, BBG, 4. Aufl. 2009, § 117, Rn. 7.
- 3) So Lecheler, PersV 1986, S. 306.
- 4) So Vogelgesang, PersV 2005, S. 327; s. auch Jachmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG II, 2010, Art. 33, Rn. 38; Battis, Recht des öffentlichen Dienstes, in: Achterberg/Püttner/Württemberg, Besonderes Verwaltungsrecht II, 2. Aufl. 2000, S. 1029.
- 5) So Battis, PersV 1987, S. 395 m. w. N.
- 6) So Battis (Fn. 2), § 117, Rn. 7.
- 7) So Kunig, Das Recht des öffentlichen Dienstes, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2013, Rn. 12.
- 8) Vgl. auch Vogelgesang (Fn. 4), S. 327.
- 9) S. Fürst, GKÖD I, BBG (alt), K § 93, Rn. 2.
- 10) S. Battis (Fn. 2), § 117, Rn. 7.
- 11) Vgl. Battis (Fn. 5), S. 395 m. w. N.
- 12) So Fürst (Fn. 9), K § 93, Rn. 4 m. w. N.
- 13) Vgl. Lorenzen/Etzel/Gerhold/Schlattmann/Rehak/Faber, BPersVG, § 1, Rn. 5; Kunig (Fn. 7), Rn. 1; Baßlsperger, Einführung in das neue Beamtenrecht, 1. Aufl. 2009, S. 27; Battis (Fn. 4), S. 1015; ders. (Fn. 5), S. 395; Lecheler (Fn. 3), S. 306; Thiele, PersV 1994, S. 531.
- 14) S. Richardi/Dörner/Weber, BPersVG, 3. Aufl. 2008, § 2, Rn. 5; Altwater/Baden/Kröll/Lemcke/Peiseler, BPersVG, 7. Aufl. 2011, § 2, Rn. 9, vor § 66, Rn. 4; Ruppert, PersV 1998, S. 90 m. w. N.; Kunze, PersV 2000, S. 246; a. A.: Fischer/Goeres/Gronimus, GKÖD V, BPersVG, K § 2, Rn. 4a; Dobler, PersR 2012, S. 243 m. w. N.; Edenfeld, PersV 2012, S. 205; Lorenzen/Etzel/Gerhold/Schlattmann/Rehak/Faber (Fn. 13), § 2, Rn. 7.
- 15) Vgl. Bieler, DÖD 1993, S. 122; Ruppert (Fn. 14), S. 90.
- 16) S. Steiner, PersR 2014, S. 67.
- 17) Vgl. Walldorf, DÖD 1986, S. 132 f.; Steiner, DÖD 1985, S. 177 f.; ders., PersV 2012, S. 415; Bieler, PersV 1974, S. 376; Dobler (Fn. 14), S. 246; Altwater/Baden/Kröll/Lemcke/Peiseler (Fn. 14), § 1, Rn. 13; Lorenzen/Etzel/Gerhold/Schlattmann/Rehak/Faber (Fn. 13), § 2, Rn. 34.
- 18) S. Fischer/Goeres/Gronimus (Fn. 14), § 1, Rn. 5a; Walldorf (Fn. 17), S. 129 ff.; Steiner (Fn. 17), S. 176 ff. m. w. N.