



Modul A 04/III

# Personalrecht öffentlicher Dienst

Public Administration

Michael Eckhardt

## Michael Eckhardt



Dozent an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz und an der Hochschule Koblenz/RheinAhrCampus im Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften für das MBA-Fernstudienprogramm

Schwerpunkte in der Lehre:

- Beamtenrecht
- Arbeits- und Tarifrecht
- Methodik der Rechtsanwendung
- Europarecht und Staats- und Verfassungsrecht

Weitere Erfahrungen und Kompetenzen:

- Fachanwalt für Arbeitsrecht
- Fachanwalt für Sozialrecht
- Personalreferent Bundesverwaltung
- AG-Leiter bei der Referendarausbildung Wahlfach Arbeitsrecht

### **Eckhardt, Michael:**

Personalrecht öffentlicher Dienst; Public Administration; Schriften des MBA-Fernstudienprogrammes, Modul A04/III; Koblenz 2022

© 2020 zfh – Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund  
1. korr. Auflage 2022

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des zfh – Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Text, Abbildung und Programme wurden mit größter Sorgfalt erarbeitet. Das MBA-Fernstudienprogramm und die Autorinnen und Autoren können jedoch für eventuell verbleibende fehlerhafte Angaben und deren Folgen weder eine juristische noch irgendeine andere Haftung übernehmen.

**Herausgeber:** MBA-Fernstudienprogramm  
Prof. Dr. Thomas Mühlencoert / Prof. Dr. Uwe Hansen (Studiengangsleitung)  
Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Hochschule Koblenz, RheinAhrCampus  
Joseph-Rovan-Allee 2 • 53424 Remagen

**Vertrieb:** zfh – Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund - Koblenz

**Leiter:** Prof. Dr. Ralf Haderlein

**Anschrift:** zfh – Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund  
Konrad-Zuse-Straße 1 • 56075 Koblenz • Tel.: 0261/91538-0

**Titelgestaltung:** zfh – Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund - Koblenz

## Einleitung

In der öffentlichen Verwaltung sind sowohl für Führungskräfte als auch für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Personalverantwortung Kenntnisse des Arbeitsrechts und insbesondere dessen spezielle Ausprägung im öffentlichen Dienst sowie des Beamtenrechts unerlässlich. Neben klassischen individualarbeitsrechtlichen und beamtenrechtlichen Themen spielen insbesondere Beteiligungsrechte des kollektiven Arbeitsrechts eine zentrale Rolle. Die zu berücksichtigenden Akteure, angefangen beim einzelnen Beschäftigten (Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer und Beamtinnen/Beamte) über die Gleichstellungsbeauftragte, die Schwerbehindertenvertretung, den Personalrat bis hin zu den Gewerkschaften, und die Vielzahl zugrundeliegender Vorschriften stellen selbst erfahrene Personalleiterinnen und Personalleiter vor teils erhebliche Herausforderungen. Daneben gestaltet sich auch der Rechtsschutz mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und prozessualen Besonderheiten schwierig. So ist in personalvertretungsrechtlichen Streitigkeiten sowohl das Verfahren vor der Einigungsstelle maßgeblich als auch das nach arbeitsgerichtsrechtlichen Grundsätzen durchzuführende Beschlussverfahren vor den Verwaltungsgerichten.

Um in diesem Kontext als Personalverantwortliche/Personalverantwortlicher und Ansprechpartnerin/Ansprechpartner der beteiligten Akteure Probleme einer sachgerechten Lösung zuführen zu können, soll die Lehrveranstaltung die Fähigkeit eines vernetzten, den Sinn der rechtlichen Rahmenbedingungen sowohl des individuellen als auch kollektiven Arbeitsrechts erfassenden Denkens vermitteln. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, dass neben den grundlegenden Kenntnissen des Arbeitsrechts, die bereits in der Kurseinheit Arbeitsrecht vermittelt wurden, zunächst der Telos der jeweiligen Beteiligungsrechte (Personalrat, Schwerbehindertenvertretung, Gleichstellungsbeauftragte) analysiert wird; dies sowohl durch die isolierte Betrachtung der verfassungsrechtlichen Genese der Beteiligung auf Dienststellenebene als auch durch vergleichende Analyse.

Im Rahmen der exemplarischen Darstellung wesentlicher Beteiligungsrechte des Personalrats lernen die Studierenden die sichere Zuordnung klassischer Problemfelder des öffentlichen Dienstrechts zu entsprechenden personalvertretungsrechtlichen Normen. Dabei werden personelle, soziale und sonstige innerdienstliche sowie organisatorische und wirtschaftliche Angelegenheiten behandelt und beurteilt. Daneben wird das Recht der Schwerbehindertenvertretung, welches in den letzten Jahren einem stetigen Wandel unterworfen war, thematisiert. Schließlich werden für die Gleichstellungsbeauftragte deren Bestellung, besondere Rechtsstellung in der Dienststelle, Aufgaben und deren spezielle Rechtsschutzmöglichkeiten behandelt.

Arbeitshinweis:

Zur Bearbeitung dieses Studienbriefes benötigen Sie unbedingt diverse Gesetzestexte. Ziel dieser Studieneinheit ist es, dass Sie nicht Gesetze auswendig lernen, sondern die jeweilige Norm zielgerichtet auffinden und diese methodisch sauber und praxisorientiert anwenden.

Die Gesetzestexte, die Sie primär benötigen, sind die des Landespersonalvertretungsgesetzes Rheinland-Pfalz (LPersVG), des Landesgleichstellungsgesetzes Rheinland-Pfalz (LGG) und des Sozialgesetzbuches IX (SGB IX).

Im Internet finden sich stets aktualisierte Gesetzesfassungen, mit denen Sie außerhalb von Prüfungen arbeiten können. Empfehlenswert sind für den Bundesbereich die kostenlose Sammlung unter [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de) und für das Land Rheinland-Pfalz der kostenlose Service unter [www.landesrecht.rlp.de](http://www.landesrecht.rlp.de).

Die in den Fußnoten angegebene Rechtsprechung und Literatur soll Ihnen – neben der ohnehin notwendigen Belegpraxis – die Möglichkeit geben, bei Interesse und ggf. im Rahmen einer späteren beruflichen Anwendung wichtige Entscheidungen nachzulesen oder eine Materie weiter zu vertiefen. Für das Gesamtverständnis des Studienbriefes selbst ist ein Nachlesen nicht erforderlich. Durch die Angabe des Aktenzeichens der jeweiligen Gerichtsentscheidung soll es Ihnen bei Bedarf ermöglicht werden, diese in kostenlos zugänglichen Internetquellen zu finden (beispielsweise unter [www.bundesverwaltungsgericht.de](http://www.bundesverwaltungsgericht.de)).

## Lernziele

Nach dem Studium dieser Kurseinheit sollten Sie

- die wesentlichen Beteiligungsrechte auf Dienststellenebene im öffentlichen Dienst klassifizieren und deren unterschiedliche Relevanz für die Personalführung erkennen können,
- die Dualität des Arbeitsrechts (Individual- und Kollektivarbeitsrecht) und deren grundsätzliche Bedeutung für das Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes erkennen, differenziert erläutern und in der praktischen Umsetzung anwenden können,
- die Besonderheiten des arbeitsgerichtlichen Verfahrens bzw. des Rechtsschutzes bei Beteiligungsrechten von anderen arbeitsrechtlichen Streitigkeiten abgrenzen können,
- in der Lage sein, komplexe personalrechtliche Sachverhalte zu analysieren, in einzelne Problemkreise zu zerlegen und auf dieser Grundlage unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsrechts des öffentlichen Dienstes konstruktive und tragfähige Personalentscheidungen treffen zu können.

## 1 Warum Partizipation im Arbeitsrecht?

Das Recht der betrieblichen Interessenvertretungen der in der Bundesrepublik Deutschland abhängig Beschäftigten ist **uneinheitlich geregelt**.<sup>1</sup> Für die in der **Privatwirtschaft** Beschäftigten stellt der Gesetzgeber das einheitlich geltende **Betriebsverfassungsgesetz** zur Verfügung, welches die Errichtung von Betriebsräten ab einer Betriebsgröße von fünf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ermöglicht (§ 1 Abs. 1 BetrVG). Die Beschäftigten des **öffentlichen Dienstes** hingegen fallen grundsätzlich nicht unter das BetrVG, sondern finden sich abhängig von ihrem Dienstherrn im Regelungsbereich eines der sechzehn verschiedenen **Personalvertretungsgesetze der Länder** oder dem **Personalvertretungsgesetz des Bundes** wieder.

Trotz dieser **föderalen Vielfalt** fußen alle Gesetze auf tragenden Grundprinzipien des Personalvertretungsrechts und machen es der Anwenderin und dem Anwender bei entsprechender Kenntnis möglich, auch außerhalb des angestammten Rechtsanwendungsbereichs fundierte personalrechtliche Lösungen zu finden. Den nachfolgenden Erläuterungen wird daher zur Vereinfachung **das Landespersonalvertretungsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz** in der Fassung vom 24. November 2000, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19.12.2018<sup>2</sup>, zugrunde gelegt, welches seinen Widerparts auf Länder- als auch auf Bundesebene in vielerlei Hinsicht gleicht.

Auf der anderen Seite darf nicht vergessen werden, dass gerade bei der Übertragung von ergangener Rechtsprechung zum Personalvertretungsrecht aus einem Bundesland in ein anderes oder auf den Bund stets gewissenhaft geprüft werden muss, inwieweit sich die jeweiligen Normen entsprechen oder voneinander abweichen.

Keiner der Normgeber im föderalen System hat sich jedoch – aus heutiger Sicht zunächst wenig erstaunlich, aber dennoch erwähnenswert – gegen eine kollektive Interessenvertretung im öffentlichen Sektor entschieden. Denn eine Personalvertretung und deren Beteiligung können für die Dienststelle kosten- und zeitintensiv sein. Warum also besteht dennoch die in §§ 1, 12 LPersVG niedergelegte **Errichtungspflicht** in Dienststellen mit in der Regel fünf Wahlberechtigten und weshalb sieht sich der Gesetzgeber veranlasst, in § 43 Abs. 1 LPersVG eine umfassende **Kostentragungspflicht** für die Tätigkeit des Personalrats durch die Dienststelle zu normieren?

---

<sup>1</sup> Altwater, Einleitung Rn. 1.

<sup>2</sup> GVBl. RP 2018, S. 448.

## 1.1 Entwicklungsgeschichte

Um diese eben aufgeworfenen Fragen und die Frage nach dem „Warum?“ zu beantworten, ist zunächst die Entwicklungsgeschichte des Personalvertretungsrechts zu betrachten. Die allgemeine Idee der Partizipation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hat sich aus dem historisch gewachsenen Bedürfnis entwickelt, die soziale und wirtschaftliche Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verbessern und Spannungen zwischen den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern abzubauen.<sup>3</sup>

19. Jahrhundert  
Paulskirche

In der **ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts** entwickelte sich die Idee, zur Verwirklichung der Mitbestimmung paritätisch besetzte Fabrikvereine oder Arbeiterausschüsse zu bilden. In der **Nationalversammlung in der Paulskirche** wurde **1848/49** der Antrag – erfolglos – behandelt, in die Gewerbeordnung den Passus aufzunehmen, dass jede Fabrik einen Fabrikausschuss zu wählen habe. Der Antrag wurde mit der „Aufrechterhaltung der Ordnung im Inneren, durch Vermittlung von Streitigkeiten, durch Belebung des Interesses der Arbeiter an der Fabrikanstalt das Industriegewerbe fördern und zugleich die Rechte der Arbeitnehmer wahrnehmen“ begründet.

1891 Lex Berlepsch

Der große Bergarbeiterstreik 1889 mündete schließlich **1891** in die Arbeiterschutznovelle „**Lex Berlepsch**“, die auch erste Regelungen über die fakultative Errichtung von Arbeiterausschüssen in Betrieben mit mehr als zwanzig Arbeitnehmern vorsah. Diese Arbeiterausschüsse hatten das Recht, bei der Vorbereitung betrieblicher Arbeitsordnungen mitzuwirken.

Novemberrevolution

Ein nächster Schritt folgte im Herbst **1918** aufgrund der sich anbahnenden **Novemberrevolution**. Um radikale Forderungen nach Sozialisierung abzuwenden, verständigten sich Gewerkschaften und Industrie auf die Bildung von Arbeiterausschüssen zur Wahrnehmung der sozialen und wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer. Hiermit sollte eine Demokratisierung innerbetrieblicher Entscheidungsprozesse erreicht werden.<sup>4</sup>

1919 Weimarer Reichs-  
verfassung

Diese Ausschüsse fanden schließlich ihren konstitutionellen Niederschlag in Art. 165 Abs. 2 **Weimarer Reichsverfassung** vom 11. August **1919** (WRV):

*„Die Arbeiter und Angestellten erhalten zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen gesetzliche Vertretungen in Betriebsarbeiterräten sowie in nach Wirtschaftsgebieten gegliederten Bezirksarbeiterräten und in einem Reichsarbeiterrat.“*

<sup>3</sup> Rob, S. 9.

<sup>4</sup> Rob, S. 11 f.

Neben der verfassungsmäßigen Garantie sah Art. 165 WRV demnach auch bereits eine mehrstufige Interessenvertretung in Form von Betriebsräten, Bezirksarbeiterräten und Reichsarbeitsrat vor.

Dementsprechend erließ der Gesetzgeber am 4. Februar 1920 das **Betriebsrätegesetz (BRG)**,<sup>5</sup> welches die Bildung von Betriebsräten in allen Betrieben mit mindestens zwanzig Arbeitnehmern vorschrieb.<sup>6</sup> Das BRG sah bereits die Unterscheidung in Gruppenangelegenheit von Arbeitern- und Angestelltenräten vor. Die für gemeinsame Angelegenheiten aller Arbeitnehmer gebildeten Betriebsräte hatten Mitbestimmungsrechte bei Erlass der Arbeitsordnung und im Bereich des Kündigungsschutzes sowie die Möglichkeit, im Rahmen der tariflichen Regelungen Betriebsvereinbarungen abzuschließen.<sup>7</sup> Nach § 9 BRG galten als Betriebe alle Betriebe, Geschäfte und Verwaltungen des öffentlichen und privaten Rechtes.

**1920 Betriebsrätegesetz**

Neben Art. 165 WRV enthielt die **Weimarer Reichsverfassung** in Art. 130 Abs. 3 einen eigenen Auftrag zur Errichtung von **Beamtenvertretungen**:  
*„Die Beamten erhalten nach näherer reichsgesetzlicher Bestimmung besondere Beamtenvertretungen.“*

Eine Erfüllung dieses speziellen Auftrags für das Beamtentum erfolgte in der Weimarer Republik jedoch nicht.<sup>8</sup> Dennoch etablierten sich in dieser Zeit Beamtenvertretungen, die ausschließlich auf der Grundlage behördlicher Erlasse anerkannt wurden.<sup>9</sup> Dementsprechend sah auch § 65 BRG für die Zusammenarbeit von Betriebs- und Beamtenräten spezielle Regelungen vor und eine Zusammenarbeit in gemeinsamen Angelegenheiten.<sup>10</sup>

Nach der Machtübernahme der **Nationalsozialisten** im Jahr **1933** wurde das BRG 1934 aufgehoben. Auch wurden sowohl die Betriebsräte als auch die Beamtenvertretungen aufgehoben. Das Führerprinzip wurde durch das Gesetz zur Ordnung der Arbeit in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben vom 23. März 1934 durch die Bildung von Vertrauensräten an die Stelle der Mitbestimmung durch Interessenvertretungen gesetzt.

**Nationalsozialismus**

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde der noch in der Weimarer Republik praktizierte Dualismus von Beamtenvertretungen und Betriebsräten nicht

**Kontrollratsgesetz**

---

<sup>5</sup> RGBI. I 1920, S. 147.

<sup>6</sup> Rob, S. 12.

<sup>7</sup> Lorenzen, Einl. Rn. 3.

<sup>8</sup> Lorenzen, Einl. Rn. 1.

<sup>9</sup> Richardi, Einl. Rn. 8; Rob, S. 15.

<sup>10</sup> Lorenzen, Einl. Rn. 3.

fortgesetzt. Im **Kontrollratsgesetz Nr. 22 vom 10. April 1946** wurde die Errichtung und Tätigkeit von Betriebsräten zur Wahrnehmung der beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Arbeiter und Angestellten in ganz Deutschland gestattet. Somit war eine Grundlage sowohl für die Privatwirtschaft als auch für den öffentlichen Dienst geschaffen. Und auch wenn die Anwendung dieses Gesetzes auf Beamte umstritten war, wurden in der Folgezeit **gemeinsame Vertretungen von den Beamten, Angestellten und Arbeitern**, also aller Bediensteten im öffentlichen Dienst, gewählt.<sup>11</sup>

In den fünfziger Jahren wurde die Ausgestaltung der innerbetrieblichen und innerdienstlichen Beteiligung im Bundestag kontrovers diskutiert. Insbesondere wurde das Für und Wider eines **einheitlichen**, für die Privatwirtschaft und den öffentlichen Dienst gleichermaßen geltenden Gesetzes über innerbetriebliche Interessenvertretung oder **zweier eigenständiger** Gesetze abgewogen. Ersteres wurde vehement von den Gewerkschaften, der SPD und der KPD gefordert. Zudem wurde im Detail auch über die Art und den Umfang der Beteiligung gestritten.<sup>12</sup>

Maßgebliche Argumente für einen zweigliedrigen Ansatz waren in dieser Auseinandersetzung die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes bzw. die Unterschiede zur Privatwirtschaft. Diese sei im Gegensatz zum öffentlichen Dienst vom **Spannungsverhältnis zwischen Kapital und Arbeit** geprägt. Der staatliche Arbeitgeber/Dienstherr sei aufgrund der **Bindung** an Recht und Gesetz stärker gebunden und dem **Gemeinwohl** und der **öffentlichen Aufgabenerfüllung** verpflichtet und nicht dem reinen Gewinnstreben.<sup>13</sup>

#### 1952 Betriebsverfassungsgesetz

Diese Argumente konnten sich schließlich durchsetzen und es kam zu der bis heute im Grundsatz geltenden **Trennung** in Form des Betriebsverfassungsgesetzes für die Privatwirtschaft vom 11.10.1952 und eine Legislaturperiode später in Form des Bundespersonalvertretungsgesetz für den öffentlichen Dienst vom 05.08.1955.<sup>14</sup> Nichtsdestotrotz lag beiden Gesetzen als einheitliche, zentrale Überlegung zugrunde, dass durch die **Gewährung von Mitbestimmungsrechten** sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst die **Wahrung der Menschenwürde** und die **Selbstbestimmung des Individuums** gefördert wurden.<sup>15</sup>

Beide Gesetze wiesen große Parallelen auf. Das Bundespersonalvertretungsgesetz von 1955 enthielt in seinem ersten Teil (§§ 1 – 81 BPersVG) unmittelbar

<sup>11</sup> Rob, S. 19.

<sup>12</sup> Rob, S. 20.

<sup>13</sup> Rob, S. 21, 22.

<sup>14</sup> Rob, S. 22; Lorenzen, Einl. Rn. 7, 8.

<sup>15</sup> BVerfG Beschluss v. 26.05.1970, 2 BvR 311/67.

geltende Regelungen über die Personalvertretung im Bundesdienst und in seinem zweiten Teil (§§ 82 – 95 BPersVG) Rahmenvorschriften, die für die Gesetzgebung der Länder bindend waren.

Heute ist nach dem Bundesverwaltungsgericht hinsichtlich der Heranziehung der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte zum Betriebsverfassungsrecht zu beachten, dass **wesentliche Strukturunterschiede** zwischen Personalvertretungsrecht und Betriebsverfassungsrecht bestehen, die es rechtfertigen können, Parallelnormen in beiden Rechtsgebieten jeweils unterschiedlich auszulegen.<sup>16</sup> Andererseits wird wegen der engen Beziehung beider Rechtsgebiete zueinander auch angenommen, dass eine im Betriebsverfassungsrecht geklärte Rechtslage für das Personalvertretungsrecht **Vorbildfunktion** entfalten könne.<sup>17</sup>

Mit dem **Landespersonalvertretungsgesetz vom 31.07.1958**<sup>18</sup> schuf das Land Rheinland-Pfalz eine eigene Regelung für die rheinland-pfälzische Verwaltung und die öffentlich-rechtlichen Betriebe des Landes, der kommunalen Gebietskörperschaften und der sonstigen nicht bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechtes sowie in den Gerichten des Landes.

LPersVG RP 1958

Das Gesetz von 1958 lehnte sich einerseits **nahezu wörtlich an das Bundespersonalvertretungsgesetz** aus dem Jahr 1955 an, unterschied sich aber vom BPersVG und den Gesetzen anderer Länder darin, dass dieses Gesetz **keine Mitbestimmung oder Mitwirkung bei der Einstellung, Anstellung und Beförderung von Beamten** vorsah.<sup>19</sup> Entsprechende Änderungsanträge der Opposition fanden in der abschließenden Gesetzesfassung keine Berücksichtigung.<sup>20</sup> Begründet wurde dies damit, dass die im BPersVG festgelegte Mitwirkung nicht mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zu vereinbaren sei.<sup>21</sup>

Darüber hinaus entschied sich der Landesgesetzgeber – ebenso wie der Bundesgesetzgeber – in den meisten Fällen für die Beteiligungsform der „bloßen“ **Mitwirkung** anstelle einer Mitbestimmung.<sup>22</sup> Die Amtszeit des Personalrats belief sich zu dieser Zeit auf lediglich zwei Jahre (§ 24 LPersVG RP 1958). Auch war für den **Konfliktfall** lediglich die Entscheidung des **Leiters der obersten**

---

<sup>16</sup> BVerwG Beschluss v. 17.12.2003, 6 P 7/03.

<sup>17</sup> Lorenzen, § 1 Rn. 65a.

<sup>18</sup> GVBl. RP 1958, 135.

<sup>19</sup> Rob, S. 30.

<sup>20</sup> LT Drs. Abt. II 1958 S. 2129 Antrag Nr. 449 vom 14.07.1958.

<sup>21</sup> LT Drs. Abt. II 1957 S. 1185 (1212) Regierungsentwurf Nr. 240 vom 25.02.1957.

<sup>22</sup> Rob, S. 30.

**Dienstbehörde** vorgesehen und nicht die Einschaltung einer unabhängigen Einigungsstelle (§ 65 LPersVG 1958).

LPersVG RP 1971

Mit Änderungsgesetz vom **24.02.1971** erfolgte eine erste grundsätzliche Änderung und die **Mitbestimmung ersetzte die schwächere Mitwirkung**. Ferner wurden neue Tatbestände etabliert. So erstreckte sich beispielsweise die Mitbestimmung nun auch auf Einstellung, Anstellung und Beförderung der Beamtinnen und Beamten (§ 73 LPersVG RP 1971).<sup>23</sup> Es blieb jedoch dabei, dass – wenn auch nach Durchführung eines Einigungsverfahrens – die Leitung der obersten Dienststelle weiterhin die letzte Entscheidung treffen konnte.<sup>24</sup>

Weitere Reformen des Landespersonalvertretungsgesetzes von Rheinland-Pfalz folgten. Diese hatten zwar einerseits regelmäßig eine Stärkung der Beteiligungs- und Initiativrechte zum Inhalt, behielten aber wesentliche Strukturmerkmale bei. Die mehrheitlich im Landtag vertretene CDU hielt am Letztentscheidungsrecht der obersten Dienstbehörde fest. Dieser Grundsatz wurde auch bei gleichbleibenden Mehrheitsverhältnissen im Landtag bei der Reform 1985 beibehalten.

LPersVG RP 1992

Nachdem 1991 die Mehrheitsverhältnisse in Rheinland-Pfalz von der CDU auf die SPD wechselten, mündete die Entwicklung in das **Personalvertretungsgesetz vom 05.06.1992**. Diesem lag ein Gesetzesentwurf der SPD und FDP zugrunde, der unter erheblicher Beteiligung der Gewerkschaften zustande gekommen war.<sup>25</sup>

Ein wesentlicher Kernbestandteil dieser Reform war die vorgesehene **gleichberechtigte Mitbestimmung** des Personalrats in **allen sozialen und personellen Angelegenheiten**.<sup>26</sup> Die Verletzung der Mitbestimmungsrechte des Personalrats führte zur Rechtswidrigkeit der jeweiligen Maßnahme. In diesem Kontext wurde der **Einigungsstelle** grundsätzlich ein **Letztentscheidungsrecht** eingeräumt.

Urteil VGH RP  
18.04.1994

Dieser Paradigmenwechsel wurde jedoch schon zwei Jahre später wesentlich eingeschränkt. Im Jahr 1994 erklärte der **Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz** das LPersVG vom 08.12.1992 in seinem Urteil vom **18.04.1994** in Teilen für verfassungswidrig. Der Verfassungsgerichtshof hielt sowohl eine **gleichberechtigte Partizipation** der Personalvertretung an der Organisationsgewalt, insbesondere in personellen Angelegenheiten, als auch das **Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle** für **unvereinbar mit dem Demokratieprinzip**.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> GVBl. RP 1971 S. 49 (53) Nr. 5.

<sup>24</sup> Rob, S. 32.

<sup>25</sup> Kossens, S. 74.

<sup>26</sup> LT-Drs. 12/ 1562; Kossens, S. 75.

<sup>27</sup> VGH RP, Urteil v. 18.04.1994, VGH N 1 und 2/93; im Detail befassen wir uns unter 3.2.1 mit dieser grundlegenden Entscheidung.

Auch das Bundesverfassungsgericht entschied ähnlich mit Beschluss vom 24.05.1995 im Hinblick auf das Schleswig-Holsteinische Mitbestimmungsgesetz.<sup>28</sup>

Die jeweiligen Landesgesetzgeber sahen sich daraufhin gezwungen, die personellen Angelegenheiten der Beamtinnen und Beamten und Angestellten aus dem bis dahin bestehenden Letztentscheidungsrecht der unabhängigen (weisungsfreien) Einigungsstelle herauszunehmen und an die Dienststelle bzw. an die oberste Dienstbehörde zurückzugeben.<sup>29</sup> Gleichsam wurde auch das Initiativrecht der Personalvertretung eingeschränkt.

Auch heute noch bestimmt neben der Verteilung der politischen Kräfteverhältnisse die **Rechtsprechung** ganz erheblich wesentliche Entwicklungen des Personalvertretungsrechts, wie z. B. das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 19.12.2018, in welchem es die Rechte des Personalrats in Bezug auf Unterrichts- und Überwachungsrechte massiv gestärkt hat.<sup>30</sup>

## 1.2 Konzeption und Ziele

Neben einer Kenntnis der grundsätzlichen Strukturen des LPersVG, um Einzelfragen durch eine gezielte Normfindung schnell zuordnen und ggf. beantworten zu können, ist es für das Verständnis und die Problemlösung im Personalvertretungsrecht wichtig, die grundlegenden Ziele des Personalvertretungsrechts zu kennen und zu wissen, wie diese begründet werden und wo sie – verfassungsrechtlich – verortet werden können.

Vor diesem Hintergrund kann die Praktikerin oder der Praktiker unbestimmte Rechtsbegriffe sicher auslegen und in der Argumentation mit Personalrat und Beschäftigten auf übergeordnete Aspekte und Wertvorstellungen zurückgreifen.

### 1.2.1 Konzeption LPersVG RP

Die Arbeit mit dem Personalvertretungsgesetz erfordert zunächst ein Verständnis für den Aufbau und die Systematik des Gesetzes. Lassen wir die besonderen Bestimmungen für einzelne Zweige des öffentlichen Dienstes und die Schlussbestimmungen außer Acht, lässt sich das LPersVG<sup>31</sup> in vier Bereiche unterteilen.

---

<sup>28</sup> BVerfG Urteil v.24.05.1995, 2 BvF 1/92.

<sup>29</sup> LT-Drs. 13/5500, S. 29.

<sup>30</sup> BVerwG Beschluss v. 19.12.2018, 5 P 6/17, dazu unter 3.15.

<sup>31</sup> Soweit im folgenden Text die Abkürzung LPersVG verwendet wird, wird auf das Landespersonalvertretungsgesetz Rheinland-Pfalz abgestellt.



Abbildung 1: Struktur LPersVG

In den **allgemeinen Bestimmungen** der §§ 1 – 9 LPersVG finden sich neben dem Geltungsbereich des Gesetzes wichtige Definitionen und Grundsätze. So findet sich in § 2 Abs. 1 LPersVG mit dem Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit eine zentrale Aussage über das Verhältnis von Dienststelle und Personalrat. Ferner wird auch die **Rechtstellung** des einzelnen **Personalratsmitglieds** behandelt.

Das **Organisationsrecht** in den §§ 10 – 66 LPersVG regelt u. a., in welchen Organisationseinheiten Personalräte zu bilden sind, für wie lange und wie sie gewählt werden, wie sie sich zusammensetzen und wie sie ihre Geschäfte führen. Es enthält auch Vorschriften über Gesamtpersonalräte, Stufenvertretungen und Jugend- und Auszubildendenvertretungen.

Die **materiellen Beteiligungsrechte** der §§ 67 – 86 LPersVG normieren, in welchen Angelegenheiten der Personalrat und in welcher Form er zu beteiligen ist.

Unter der Überschrift **Verwaltungsgerichtsverfahren** wird schließlich in den §§ 121 – 122 LPersVG die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für bestimmte Rechtsstreitigkeiten geregelt.

keine trennscharfe Gliederung

Bei der Arbeit mit dem LPersVG ist zu beachten, dass es dem Gesetzgeber nicht möglich war, völlig konsequent gleichartige Regelungsmaterien nur einem der vier Grobgliederungspunkte zuzuordnen.

*Beispiele:* Regelungen zur **Rechtstellung der Personalratsmitglieder** finden sich in den **allgemeinen Vorschriften** (z. B. **Benachteiligungsverbot**, § 6 LPersVG), im **Organisationsrecht** (z. B. **Freistellungsanspruch**, § 40 LPersVG) und in **materiellen Beteiligungsrechten** (z. B. **Verschwiegenheitspflicht**, § 71 LPersVG).

In den §§ 87 ff. LPersVG finden sich jeweils **besondere Bestimmungen für einzelne Zweige** des öffentlichen Dienstes. Ganz wesentlich sind hier die **Sonderbestimmungen** für die kommunalen Gebietskörperschaften §§ 88 – 92 LPersVG, die Polizei §§ 93, 94 LPersVG und die Schulen §§ 95 – 97 LPersVG.

**Sonderbestimmungen**

*Beispiel:* Gemäß § 88 Abs. 1 LPersVG verstehen wir unter einer **Dienststelle** bei kommunalen Gebietskörperschaften die **Verwaltungsbehörde der Gebietskörperschaft** (Gemeindeverwaltung, Stadtverwaltung, Verbandsgemeindeverwaltung, Kreisverwaltung, Verwaltung des Bezirksverbandes) sowie die **Ortsgemeinde**. Damit wird der **Begriff der Dienststelle** aus § 5 Abs. 1 LPersVG abweichend geregelt, um zu verhindern, dass räumlich weit auseinanderliegende Teilverwaltungen einer Kommune i. S. v. § 5 Abs. 3 LPersVG als **selbstständige Dienststellen** betrachtet werden und einen **eigenen Personalrat** bilden. Jede Kommune hat damit immer nur einen Personalrat.

## 1.2.2 Ziele

Die Ziele des Personalvertretungsrechts, der Sinn und Zweck, das Telos ergeben sich **nicht explizit** aus dem Gesetzestext. § 1 LPersVG bestimmt lediglich den Geltungsbereich. Doch bereits mithilfe der sogenannten **Generalklausel** in § 2 LPersVG lassen sich – wie auch aus der **Gesamtschau** des Gesetzes – diesbezügliche Rückschlüsse ziehen.

Gemäß § 2 Abs. 1 LPersVG arbeiten **Dienststelle** und **Personalvertretung** unter Beachtung der Gesetze und Tarifverträge **vertrauensvoll** und in **engem Zusammenwirken** mit den in der Dienststelle vertretenen **Gewerkschaften** und **Arbeitgebervereinigungen** zum **Wohl der Beschäftigten** und zur **Erfüllung der der Dienststelle obliegenden Aufgaben** zusammen. Auf diese wichtige Grundsatznorm wird im späteren Teil des Skriptes noch detaillierter unter 2.4 eingegangen werden.

**Generalklausel**  
§ 2 LPersVG

Darüber hinaus sind auch die materiell-rechtlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben des **Grundgesetzes** zu beachten sowie in den Ländern ggf. ergänzend hinzutretende Vorgaben in den jeweiligen **Landesverfassungen**.

**Verfassungsrechtliche**  
**Vorgaben**

Auch wenn das Grundgesetz, anders als die WRV, die Mitbestimmung nicht ausdrücklich fordert, erkennt das **Bundesverfassungsgericht** in seiner Entscheidung vom 26.05.1970 folgende **verfassungsrechtliche Bedeutung** des Personalvertretungsrechts:

*„Die Regelungen des Personalvertretungsgesetzes, die den Bediensteten Beteiligungsrechte einräumen, sind ein wichtiges Mittel zur Wahrung der **Menschenwürde** und der **Persönlichkeitsentfaltung** in der Dienststelle. Sie wurzeln im **Sozialstaatsgedanken** und gehen auf Vorstellungen zurück, die auch den Grundrechtsverbürgungen der **Art. 1, 2 und 5 Abs. 1 GG** zugrunde liegen.“<sup>32</sup>*

Auch das Bundesverwaltungsgericht betont das **Sozialstaatsprinzip** des **Art. 20 Abs. 1 GG** und sieht dieses als Grundlage des kollektiven Schutzes, der durch das Personalvertretungsrecht gewährt wird und somit den Beschäftigten an ihrem Arbeitsplatz und in ihrer Einbindung in die Dienststelle das größtmögliche Maß an **Selbstentfaltung** und **Selbstbestimmung** erhält.<sup>33</sup>

Ob sich aus den vorangegangenen Erwägungen die zwingende Existenz eines Personalvertretungsrechts herleiten lässt, ist umstritten und vom BVerfG bislang offengelassen;<sup>34</sup> nicht hingegen aber, dass Inhalt und Ziele des Personalvertretungsrechts maßgeblich von den genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben geprägt sind.

Ein weiterer Aspekt ist die auf **Art. 20 Abs. 2 GG** gestützte Idee der **innerdienstlichen Demokratisierung**, die insbesondere von den Gewerkschaften angeführt wird. Hier wird die Begrifflichkeit der **Partizipation** verwendet, durch welche sozialer Fortschritt erreicht<sup>35</sup>, einer Verunsicherung der Beschäftigten hinsichtlich ihrer Beschäftigungssituation entgegengewirkt und die Produktivität gesteigert werden sollen<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> BVerfG Beschluss v. 26.05.1970, 2 BvR 311/67.

<sup>33</sup> BVerwG Beschluss v. 18.03.1981, 6 P 27/79 Rn. 36.

<sup>34</sup> Lorenzen § 1 Rn. 15 m.w.N.; BVerfG Beschluss v. 27.30.1979, 2 BvL 2/77.

<sup>35</sup> Mitbestimmung – eine gute Sache, S. 9.

<sup>36</sup> Produktiver dank Partizipation, Böckler Impuls, 2017, 6.



Abbildung 2: Verfassungsrechtliche Grundlagen

Schließlich lassen sich verschiedene **Ziele** des **Personalvertretungsrechts** in der **Gesamtchau** aus der **Konzeption** des **Gesetzestextes** herleiten. Dabei ist zum einen die bereits erwähnte vertrauensvolle Zusammenarbeit prägend und zum anderen die Art und Weise der Ausgestaltung der Beteiligungsrechte des Personalrats.

**Gesamtkonzeption  
LPersVG**

So **bestimmt** der Personalrat gemäß § 73 Abs. 1 LPersVG in allen personellen, sozialen und sonstigen innerdienstlichen sowie organisatorischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten **mit**, und Maßnahmen, bei denen das Mitbestimmungsverfahren nicht oder nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden ist, sind, soweit nicht zwingende gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen, rückgängig zu machen (§ 74 Abs. 1. LPersVG). Andererseits wird aber auch nach § 75 Abs. 1 LPersVG zur Beseitigung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Dienststelle und Personalvertretung bei der obersten Dienstbehörde eine **Eini-gungsstelle** gebildet.

Hieraus lassen sich als weitere Ziele des Personalvertretungsrechts eine **Befriedungs-, Interessenausgleichs- und Konfliktregelungsfunktion** ableiten.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Lorenzen, § 1 Rn. 8.



Abbildung 3: Gesamtschau LPersVG

### 1.3 Zusammenfassung – Ausblick

Wie erläutert, kann sich das Personalvertretungsrecht in seinen Grundzügen auf ein solides Fundament stützen. Seit dem erstmaligen Aufkommen der Umsetzung des Gedankens der Mitbestimmung durch Beschäftigte zu Beginn des 19. Jahrhunderts hat sich das Personalvertretungsrecht als eigenständige Regelungsmaterie in Bund und Ländern vom Betriebsverfassungsrecht etabliert. Durch das Zusammenspiel von unterschiedlichen politischen Strömungen und dem ordnenden Korrektiv der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte lassen sich wesentliche Inhalte und Prinzipien erkennen und nicht zuletzt verfassungsrechtlich verorten und begründen.

Jedoch wird die Entwicklung des Personalvertretungsrechts durch wechselnde politische Kräfteverhältnisse und den damit verbundenen, sich ändernden Einfluss von Gewerkschaften und Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern nie abgeschlossen sein. So novellierte beispielsweise zuletzt der Thüringische Landtag am 9. Mai 2019 das Thüringische LPersVG.<sup>38</sup> Neuerdings erfolgt dort nun u. a. die Mitbestimmung bei allen personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen und die Katalogtatbestände für die volle und die eingeschränkte Mitbestimmung gelten nur noch beispielhaft.

<sup>38</sup> Bundespresseportal vom 14.05.2019 „Neues Personalvertretungsgesetz ist Quantensprung“ <http://www.bundespresseportal.de/thueringen/19-thueringen/neues-personalvertretungsgesetz-ist-quantensprung.html> zuletzt besucht am 19.07.2019.

Die Amtszeit des Personalrats wird in Thüringen auf fünf Jahre erhöht und bei Dienststellen, die wirtschaftlich tätige öffentliche Unternehmen mit in der Regel mehr als fünfzig ständig Beschäftigten sind, besteht nun die Möglichkeit der Errichtung eines Wirtschaftsausschusses, der wirtschaftliche Angelegenheiten der Dienststelle berät und den Personalrat darüber unterrichtet.

Weiterhin konkretisiert die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte das Personalvertretungsrecht in den Instanzen, sei es durch Entscheidungen, die wenig über den Einzelfall oder das jeweilige Bundesland hinausgehende Bedeutung erlangen, als auch durch Grundsatzentscheidungen wie die bereits erwähnte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 19.12.2018 zum Informationsanspruch des Personalrates, die sich – obwohl „nur“ für das rheinland-pfälzische LPersVG und Besoldungsrecht ergangen – aufgrund der Vergleichbarkeit der konkreten Regelungen im Besoldungsrecht und vergleichbarer personalvertretungsrechtlicher Vorschriften grundsätzlich auch auf den Bund und auf andere Länder übertragen lässt.

## 1.4 Aufgaben



- 1.1 Wann entstand die Idee der Mitarbeitervertretungen und welche geschichtlichen Ereignisse lassen sich mit dieser verbinden?
- 1.2 Welche Argumente sprechen für eine Trennung des Betriebsverfassungsrechts und des Personalvertretungsrechts?
- 1.3 Welche zwei Faktoren, die die Entwicklung des Personalvertretungsrechts maßgeblich beeinflussen, können Sie bei genauerer Betrachtung der Entwicklung ab 1945 ausmachen?
- 1.4 Welchem/welchen der vier großen Bereiche (vgl. unter 1.2.1) würden Sie inhaltlich § 70 Abs. 1 LPersVG zuordnen: „Die außerordentliche Kündigung von Mitgliedern des Personalrats, die in einem Arbeitsverhältnis stehen, einschließlich der, sei es auch nur vorübergehend, nachgerückten Ersatzmitglieder bedarf der Zustimmung der Personalvertretung.“
- 1.5 Überlegen Sie, ob sich die Existenz des heutigen Personalvertretungsrechts eventuell auch über Art. 33 Abs. 5 GG rechtfertigen ließe, wonach das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln ist.