

Prof. Dr. Wolfgang Däubler

Mehr Leistung und mehr Demokratie im öffentlichen Dienst ?
Zur Novellierung des Personalvertretungsgesetzes

von Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Bremen/Tübingen

- I. Die Frage der Demokratisierung des öffentlichen Dienstes wird bei uns in aller Regel unter dem Stichwort der Mitbestimmung abgehandelt: Man zieht die Verbindungslinie zwischen dem öffentlichen Dienst und anderen Bereichen unseres Gemeinwesens und fordert für die öffentlichen Bediensteten ähnliche Formen der Teilhabe an den sie betreffenden Entscheidungen. Die größte Publizität hat ja wohl die Mitbestimmung an den Universitäten erlangt; ähnlich oft reden wir von der paritätischen Mitbestimmung im Unternehmen und selbst in der Kirche, die sonst die Mitbestimmung nur für andere fordert, ist mittlerweile die interne Mitbestimmungsdiskussion angelaufen mit dem Ziel, die jeweilige "Obrikeit etwas zumkontrollieren und die von den Entscheidungen Betroffenen an den Entscheidungen selbst teilhaben zu lassen.

Der erste Schritt in Richtung auf die Realisierung der Mitbestimmungsforderung wurde Anfang 1972 mit der Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes getan, das in den Grundstrukturen mit dem Gesetz von 1952 übereinstimmt, im Umfang der Mitbestimmungsrechte aber eine Reihe wichtiger Verbesserungen gebracht hat. Der zweite Schritt soll nun das Personalvertretungsgesetz sein, dessen Novellierung uns hier beschäftigt.

- II. Bevor wir uns dem vorliegenden Entwurf zuwenden, sollten wir zunächst noch einmal den Zusammenhang zwischen dem Begriff Leistungsgesellschaft in all seiner Allgemeinheit und der zunächst ähnlich allgemein formulierten Mitbestimmungsforderung nachgehen, scheinen doch für so viele Effizienzsteigerung und Demokratisierung in einem unauflösllichen Gegensatz zu stehen.

Mitbestimmung intendiert eine Humanisierung der Arbeitsbedingungen in doppelter Hinsicht: einmal durch das Verfahren selbst, indem den Beschäftigten die Möglichkeit eingeräumt wird, ihre Interessen und ihren Willen zur Geltung zu bringen und damit nicht nur

Objekte eines fremdbestimmten Apparates zu sein, sondern in diesem Apparat als Subjekte zu agieren. In diesem Verfahren als solchem, im Verfahren demokratischer Partizipation liegt bereits der erste, wichtige Fortschritt in Richtung auf eine Humanisierung der Arbeitsbedingungen. Zum zweiten erwartet man von der Mitbestimmung eine Humanisierung in der Sache selbst, d.h. im Hinblick auf die Ergebnisse der Entscheidungsprozesse. Man erwartet weniger Belastung für den Einzelnen, mehr Entfaltungsmöglichkeiten am Arbeitsplatz, im Betrieb und im Unternehmen. An dieser Stelle pflegt in der Regel der Einwand der Arbeitgeber einzusetzen: die Mitbestimmung mache unsere Unternehmen kaputt, weil sie dann nicht mehr leistungsfähig seien; man sehe ja an sozialistischen Ländern wie etwa der DDR, wohin es führe, wenn nicht mehr die bewährten Kräfte die Dinge in der Hand hielten, sondern wenn man unüberlegt überkommene Strukturen verändere.

Diesem Einwand liegt ein ganz bestimmter Leistungsbegriff zugrunde, den man, wie ich meine, so nicht übernehmen kann. Wenn die Arbeitgeber zur Abwehr der Mitbestimmungsforderung von Leistung sprechen, dann meinen sie die Erbringung der Aufgabe, die bisjetzt in einer bestimmten Weise von Arbeitnehmern oder Beamten erbracht wurde. Was dabei völlig übersehen wird, ist die hier ja schon diskutierte Frage nach Alternativen zu dieser einen, am Status quo orientierten Konzeption von Leistung. Sicherlich wird niemand bestreiten, daß von Leistung nur die Rede sein kann, wenn irgendein Ergebnis, ein output da ist. Doch ist als erstes problematisch, wer die Arbeitsaufgabe als solche definiert. Arbeitsaufgaben sind ja nicht einfach historisch gewachsen, sondern sie beruhen im gewissen Umfang auf einer bewußten, menschlichen Entscheidung: ob wir das eine oder das andere produzieren, ob Autos oder Eisenbahnwaggons hergestellt werden oder ob Weizen oder ob Gerste angebaut wird, das unterliegt prinzipiell menschlicher Entscheidung, die damit auch die Anforderungen an konkrete Tätigkeiten bestimmt.

Zum zweiten muß man sich fragen, welchen Interessen die Erfüllung einer bestimmten Arbeitsaufgabe eigentlich dient: ist es eine positiv zu bewertende, wünschbare "Leistung", wenn jemand am Fließband schneller arbeitet und deshalb mehr produziert wird?

Der größere Arbeitseinsatz kann dazu führen, daß der Arbeitnehmer 10 % mehr Lohn bekommt, gleichzeitig aber der Gewinn des Unternehmers um 50% steigt und dies auf Kosten der Gesundheit des Arbeitnehmers. Wir hatten gehört, daß im Saarland 75 % aller Arbeitnehmer die Altersgrenze nicht am Arbeitsplatz erreichen, sondern vorher sterben oder invalidiert werden. Dies sind Negativposten, die bei jeder Forderung nach mehr Leistung beachtet werden müssen.

Das dritte, hier anzusprechende Problem betrifft die gegenseitige Abwägung der Leistungen untereinander. Wann stehen zwei Leistungen im Verhältnis des Mehr zum Weniger? Will man etwa Lehrer und Finanzbeamte vergleichen, so kann es leicht vorkommen, daß man in der Lehrgewerkschaft von der Überlegenheit und der höheren Bedeutung der Lehrtätigkeit hört, während umgekehrt, etwa im Gespräch mit Herrn Fredersdorf, der Eindruck entsteht, Finanzbeamte würden mindestens genauso qualifizierte, wenn nicht bessere Arbeit leisten wie ein normaler Volksschullehrer. Kriterien finden zu wollen, die für jeden einzelnen Fall passen, die die Arbeitsvollzüge, ^{die} Arbeitsmühe, die Arbeitsergebnisse und die Vorbildung vergleichbar machen, scheint mir reichlich illusionär zu sein. Die hier eingehenden Faktoren sind derart vielfältig und nicht im eigentlichen Sinn quantifizierbar, daß es letztlich nur die Möglichkeit gibt, die Festlegung des Verhältnisses zwischen einzelnen "Leistungsarten" der politischen Entscheidung der Beteiligten, d.h. den Beschäftigten und ihrem Arbeitgeber zu überlassen. Alles andere scheint mir eine nutzlose Bemühung zu sein, die allenfalls in einzelnen Glücksfällen zum Ziel führt. Ob ich z.B. die Vorbildung eines Ingenieurs einfach so hoch bewerte, daß ich ihm trotz nahezu identischer Tätigkeit 50 % mehr als einem Facharbeiter bezahle, ist eine "politische" Entscheidung, die man als solche kenntlich machen sollte, statt sich in Scheinrationalisierungen zu versuchen.

Die Erweiterung der Mitbestimmung kann und soll in allen drei Problembereichen Veränderungen bewirken. Wenn auch das "Produktionsprogramm" der Mitentscheidung durch die Arbeitnehmer unterworfen ist, so ändern sich mit seinem Inhalt auch die Anforderungen an viele Arbeitsplätze. Diese neuen Leistungen werden gegebenenfalls neuen Zielen dienen, die Bewertung nach anderen

Kriterien erfolgen, die Opfer an Gesundheit und Freizeit geringer sein. Die Abwägung zwischen verschiedenen Aufgaben, ihre finanzielle wie ihre soziale Bewertung wird in einem voll demokratisierten Gemeinwesen aller Voraussicht nach anderen Maßstäben unterliegen als heute. Wenn daher andere Dinge produziert und andere Dienste erbracht werden, so mag dies im Vergleich zu heute als Leistungsminderung erscheinen; in Wahrheit liegt jedoch eine Art Leistungsverlagerung vor, die auf der Basis veränderter Bedürfnisse allen Beteiligten gerecht wird.

Bei realistischer Betrachtungsweise ist freilich nicht auszuschließen, daß die Gesamtmenge der produzierten Güter und Dienstleistungen zurückgeht, weil mit der Humanisierung der Arbeitsbedingungen auch die Möglichkeit zur Verhängung von Saktionen abnimmt. Wer nicht mehr damit rechnen muß, bei schlechter Arbeit entlassen zu werden, wird u.U. auch völlig zumutbare Anstrengungen unterlassen. Solange die Arbeit daher nicht erstes Lebensbedürfnis wird, bedarf es umfangreicher Aufklärungsarbeit, um den Einzelnen von der gesellschaftlichen Nützlichkeit seines Tuns zu überzeugen und ihm die nötige Motivation zu vermitteln. Daneben wird es notwendig sein, durch materielle Anreize die Einsatzbereitschaft zu steigern, wie dies ja auch in sozialistischen Ländern praktiziert wird.

Soweit in einer Übergangszeit dennoch Einbußen eintreten, sind sie in Kauf zu nehmen. Die Humanisierung der Arbeitsbedingungen ist wichtiger als Produktion um jeden Preis. Gerade die BRD ist ein Land mit so hohem Sozialprodukt und so hohem Lebensstandard, daß es keine Existenzfrage bedeutet, ob wir 1 % oder 3 % oder 5 % jährlichen Zuwachs an Sozialprodukt haben. Wir sind im Grunde in der glücklichen Lage, daß wir uns durch Demokratisierungsexperimente selbst Produktivitätseinbußen erlauben könnten, ohne in die verheerende Situation von Entwicklungsländern zu geraten, die ihren gesamten Aufbau gefährden würden. Im Extremfall der Kollision zwischen Leistungsprinzip und erweiterter Partizipation hat die letztere Vorrang.

III. Nun zum konkreten Fall der Personalvertretung. Ich glaube, daß man die Problematik der Erweiterung von Personalbefugnissen sogar unabhängig von möglichen Widersprüchen zwischen Partizipation und Effizienz lösen kann. Sämtliche Vorschläge zur Verbesserung der Personalvertretung im Bund gehen faktisch kaum über das hinaus, was in einigen sozialdemokratisch regierten Bundesländern wie Bremen und Hamburg bereits Gesetz ist und praktiziert wird. Die Erfahrung zeigt, daß selbst die sehr weitgehende Mitbestimmung des Personalrats in Bremen, die sich sogar auf die Auflösung von Dienststellen und auf Organisationspläne erstreckt, ja informell sogar bis zur Einschaltung in die Vorbereitung und Vorberatung des Haushaltsplans ausgedehnt wird, keine negativen Auswirkungen auf das Funktionieren des Verwaltungsapparates hatte. Im vorliegenden Rahmen können wir also allein unter dem Aspekt der Demokratisierung diskutieren, da auch andere bundesrepublikanische Beispiele zeigen, daß eine entsprechend weitgehende Einschaltung der Belegschaftsvertretung nicht zu weniger Leistung im öffentlichen Dienst geführt hat. Erst wenn darüber hinausgegangen wird, können die oben angedeuteten Grundfragen praktische Relevanz gewinnen.

Der augenblickliche Stand der Reform des Personalvertretungsrechts ist der, daß gegen Ende der letzten Legislaturperiode Herr Innenminister Genscher den in seinem Haus erarbeiteten Entwurf als Entwurf der Bundesregierung im Parlament eingebracht hat. Durch die vorzeitigen Neuwahlen wurde diese Initiative gegenstandslos; zur Beschleunigung des zweiten Anlaufs wurde dasselbe Gesetzeswerk als Entwurf der Fraktionen von SPD und FDP neu eingebracht. Dieser Entwurf liegt im Moment den Beratungen zugrunde, die nach verbreiteter, aber unbestätigter Auffassung relativ bald abgeschlossen sein sollen.

Eine kritische Würdigung dieses Vorschlags muß m.E. unter zwei Aspekten erfolgen. Einmal ist ganz entscheidend darauf abzustellen, in welchem allgemeinen Rahmen er die Beteiligung der Beschäftigten über den Personalrat stellt und zweitens bedarf der Umfang der geplanten Mitbestimmungsrechte der

Untersuchung. Wieviel konkrete Einwirkungsmöglichkeiten stellt er den Personalräten zur Verfügung?

Nun, der allgemeine Rahmen entspricht pauschal ungefähr dem des Betriebsverfassungsgesetzes von 1952, nicht jedoch dem des Gesetzes von 1972. Zunächst war faktisch außer Diskussion - obwohl mir das wenig angemessen erscheint -, daß man Konflikte auf der Ebene der Dienststelle ausschließlich im Wege des Dialogs, d.h. durch Verhandlung zwischen Personalrat und Dienststellenleiter löst und bei Meinungsverschiedenheiten die Einigungsstelle entscheiden läßt. Da sie nach dem Entwurf nur bei der obersten Dienstbehörde eingerichtet wird, bedeutet dies, daß im Falle der Nichteinigung zwischen Dienststellenleiter und Personalrat die Angelegenheit eine Ebene weiter nach oben gegeben und dort wiederum verhandelt wird, bis dann als allerletzte Instanz die Einigungsstelle entscheidet. Dies stellt einmal eine sehr demokratische Tendenz dar, da diese Konzeption bei der Regelung konkreter betrieblicher Konflikte den Einzelnen nicht aktiv einschaltet, sondern ihn "draußen" läßt. Bestenfalls kann sich der Einzelne aus eigener Initiative an den Personalrat wenden und den Anstoß für ein Verfahren geben, das sich dann auf den diversen Ebenen der Verwaltungshierarchie abspielt. Insofern fällt der Entwurf sogar noch hinter das BetrVG 1952 zurück, wo wenigstens die Einigungsstelle auf Betriebsebene bestand und der Einzelne immerhin die Möglichkeit hatte, den Verlauf des Entscheidungsprozesses mit zu verfolgen und zu beeinflussen. Hier ist das nicht der Fall, d.h. die Entscheidung wird letzten Endes in einem Gremium getroffen, das nicht einmal von Leuten besetzt wird, die der Betroffene selbst gewählt hat, sondern das drei Instanzen höher seine Entscheidungen trifft. Der einzelne Bedienstete wird durch die Form der Konfliktlösung in eine Objektrolle gedrängt; er kann allenfalls eine Initiative am Anfang entfalten, während jedes Vorantreiben des Konflikts jede weiterführende Wahrung von Interessen nicht oder nur unter allergrößten Schwierigkeiten möglich ist.

Das zweite Charakteristikum des allgemeinen Rahmens der Mitbestimmung ist die besonders weit ausgedehnte Friedenspflicht. Man muß den Text sehr genau lesen und mit dem BetrVG 1972 vergleichen, um zu sehen, wie konservativ dieser Koalitionsentwurf

in Wahrheit ist. Sie wissen ja, daß der Betriebsrat wie der Personalrat nach deutschem Recht - anders als nach ausländischen Rechtsordnungen - die Verpflichtung hat, den Betriebsfrieden zu wahren, insbesondere keinen Arbeitskampf zu organisieren. Der Sinn ist der, Konflikte nicht durch Aktivierungen und Mobilisierungen der Belegschaft zu regeln. Als Prinzip ist es faktisch unbestritten, doch gibt es immerhin Abstufungen. Das alte BetrVG von 1952 hatte den Betriebsrat verpflichtet, alles zu unterlassen, was geignet ist, den Betriebsfrieden zu gefährden. Schon die Eignung der Gefährdung sollte einen Verstoß gegen die Pflichten des Betriebsratsmitgliedes darstellen. Das neue Gesetz hat zwar an der Friedenspflicht festgehalten, gleichzeitig aber nur effektive Beeinträchtigungen des Betriebsfriedens verboten. Was macht der Genscher- und Koalitionsentwurf? Er behält in voller Deutlichkeit die Formulierung des alten Bundespersonalvertretungsgesetzes und des Betriebsverfassungsgesetzes 1952 bei und sagt in § 66 Abs.2: Verboten sind alle Betätigungen durch den Personalrat, die geeignet sind, den Betriebsfrieden zu gefährden. Damit kann man schon ganz normale Formen der Meinungsäußerungen als Pflichtverstoß qualifizieren; eine heftige Kritik z.B. kann je nach den Umständen so ausgelegt werden, daß sie in der Lage ist, den Betriebsfrieden zu gefährden, weil sie möglicherweise Zustimmung findet und einzelne Bedienstete zur Selbsthilfe in Form von Arbeitskampfmaßnahmen greifen könnten. Diese Vorschrift besitzt daher außerordentlich rückschrittlichen Charakter und fügt sich nahtlos in die allgemeine Tendenz zur Konfliktlösung durch bürokratische Instanzen ein. Es kommt dazu, daß im Dienst jede parteipolitische Betätigung untersagt sein soll und daß man sich auch hier wiederum am alten Gesetz von 1952 orientiert und die im neuen BetrVG erfolgte Auflockerung nicht in Betracht gezogen hat. Ein Betriebsrat kann heute auch über politische Fragen reden, soweit sie unmittelbar betriebsbezogen sind und tarifpolitische, sozialpolitische und wirtschaftliche Angelegenheiten betreffen. Diese Ausnahme vom Verbot allgemeinpolitischer

und parteipolitischer Betätigung fehlt im Entwurf des PersVG, wo das strengste Verbot jeglicher parteipolitischer Betätigung gilt. Dabei muß man sich jedoch im klaren darüber sein, daß es einen unpolitischen Raum nicht gibt und daß ein Verbot parteipolitischer Betätigung meist nur die jeweilige Minderheit in ihren Möglichkeiten einengt. Ich kann mir nicht gut vorstellen, daß die Abhaltung der Versammlung einer CSU-Gruppe in Bayern irgendwelche Sanktionen zur Folge hätte, auch wenn sie in den Diensträumen stattfindet und wenn sich ein Personalratsmitglied beteiligt. Für Bremen läßt sich umgekehrt sagen, daß sich die SPD-Betriebsgruppe der Universität regelmäßig unter Beteiligung einiger Personalratsmitglieder im Gebäude der Universität trifft.^{u. es} ist nahezu undenkbar, daß Thomas von der Vring oder Moritz Thape zu irgendwelchen Disziplinarmaßnahmen greifen würden. Gerade die Tatsache, daß das Verbot parteipolitischer Betätigung immer nur nach einer Seite wirkt, zeigt seinen ausgesprochen undemokratischen Charakter. So läuft diese Regelung in der Praxis darauf hinaus, daß der jeweils Stärkere sich zwar voll entfalten kann, die Schwächeren aber an jeder politischen Betätigung gehindert sind und damit in ihrem demokratischen Fundamentalrecht beeinträchtigt werden, selbst irgendwann einmal Mehrheit zu werden.

Eine ähnlich rückschrittliche Regelung finden wir im Bereich der gewerkschaftlichen Betätigung. Man hat lange darüber gestritten, ob sich ein Betriebsratsmitglied uneingeschränkt gewerkschaftlich betätigen kann. Die allgemeine Meinung zum BVG ging dahin, ihm dieses Recht zuzugestehen, wenn er nicht in der Eigenschaft als Betriebsrat, sondern als Person und Mensch handelt. Dabei mußte er jedoch immer besonders deutlich machen, daß er als Mensch oder Gewerkschafter auftritt, da eine Vermutung zugunsten einer Tätigkeit als Betriebsrat konstruiert wurde. Das neue BetrVG hat diesem unwürdigen Rollenspiel ein Ende bereitet und die volle Freiheit gewerkschaftlicher Betätigung garantiert. Einen Schritt zurück macht wieder der Genscher-Entwurf, der zwar auch Personalratsmitgliedern freie gewerkschaftliche Betätigung garantiert, dies aber durch den Grundsatz einschränkt, das Vertrauen in die

Objektivität und Neutralität der Amtsführung dürfe nicht erschüttert werden. Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist das Vertrauen nun bereits dann erschüttert, wenn ein Personalratsmitglied während der Dienstzeit Werbung für die Gewerkschaft treibt und jedermann seine Eigenschaft als Personalratsmitglied kennt. Im Ergebnis führt diese Einschränkung also dazu, einen großen Teil gewerkschaftlicher Informations- und Werbetätigkeit faktisch unmöglich zu machen.

Ich bedaure, auch in den folgenden drei Punkten des allgemeinen Rahmens zu keinen positiveren Aussagen zu kommen. Dies liegt, wie ich meine, nicht an allzu hohen Ansprüchen, sondern am Inhalt des Gesetzes selbst. So ist das Initiativrecht des Personalrats auf bestimmte soziale Angelegenheiten beschränkt, während er in allen anderen Fällen des Mitbestimmungsrechts nur ein Vetorecht besitzt. Statt selbst aktiv zu werden und Forderungen der Belegschaft zu artikulieren, kann der Personalrat in den meisten sozialen Angelegenheiten, in personellen Angelegenheiten, in Fragen der Arbeitsplatzgestaltung und der organisatorischen Ausgestaltung der Verwaltung nur Initiativen des Dienststellenleiters bis zum Einigungsstellenverfahren blockieren. Weiter ist das Informationsrecht des Personalrats reduziert, da er einen konkreten Anlaß benötigt, um Auskunft zu verlangen; und schließlich ist die Schweigepflicht immens ausgedehnt, da der Personalrat grundsätzlich über alle Tatsachen Stillschweigen zu bewahren hat, die er bei seiner Amtsausübung erfährt, es sei denn, es handele sich um offenkundige Tatsachen oder um Tatsachen, die ihrer Bedeutung nach nicht geheimhaltungsbedürftig sind. Dieses Regel- Ausnahme-Verhältnis führt dazu, daß praktisch eine effektive Informierung der Belegschaft nicht möglich und der Personalrat von daher schon gezwungen ist, praktisch alle Fragen selbst und ohne Rückkopplung mit der Belegschaft zu entscheiden. Auch hier liegt wieder ein ganz eindeutiger, die Bürokratisierung und die Distanzierung von der Basis fördernder Effekt vor: man will im Grunde keine echte Verständigung zwischen den Arbeitnehmern und Beamten auf der

einen Seite und ihrer Vertretung, dem Personalrat, auf der anderen Seite. Alles soll sich letzten Endes auf einer Ebene abspielen, zu der der Einzelne keinen Zugang hat, wo er schon aus Informationsmangel nicht mitreden kann. Die Kontrolle über den Personalrat wird damit weithin ineffektiv; wer keine Information über die Arbeit des Personalrats hat, kann sich auch keine vernünftigen Gedanken darüber machen, ob dieser seine Funktion eigentlich ausreichend erfüllt hat oder nicht. Anders auch hier das neue BetrVG, das die Geheimhaltungspflicht auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse beschränkt, die außerdem noch vom Arbeitgeber ausdrücklich als geheimhaltungsbedürftig bezeichnet werden müssen. Wenn das nicht der Fall ist, wenn entweder objektiv kein Betriebsgeheimnis vorliegt oder wenn der Arbeitgeber nicht von Geheimhaltungsbedürftigkeit sprach, dann kann die betreffende Tatsache der Belegschaft mitgeteilt werden. Dies bedeutet faktisch die Möglichkeit effektiver Einschaltung in den Mitbestimmungsprozeß, während das Personalvertretungsrecht nach dem Entwurf genau diesen Effekt verhindern will. Was die Mitbestimmungsrechte selbst betrifft (um damit den zweiten Hauptpunkt anzugehen), finden wir hier im Grunde skandalös rückständige Regelungen. Fragen der Ordnung in der Dienststelle und des Verhaltens der Arbeitnehmer und Beamten im Dienst sollen nach § 75 nur der Mitwirkung unterliegen. Dabei bedeutet Mitwirkung, daß der Personalrat vor jeder Maßnahme gefragt wird, daß er seine Zustimmung verweigern kann und die Angelegenheit dann eine Etage höher geht, also zwischen der Stufenvertretung und der entsprechenden vorgesetzten Dienststelle verhandelt wird. Kommt dort keine Einigung zustande, so entscheidet die vorgesetzte Stelle endgültig - der Personalrat kann das Verfahren also nur verzögern, jedoch keine bestimmte Entscheidung erzwingen. Von Interesse ist immerhin, daß die Fragen der Ordnung des Betriebes und des Verhaltens der Arbeitnehmer in der Weimarer Zeit der vollen Mitbestimmung nach dem BRG unterlagen, soweit ein Betrieb der gewerblichen Wirtschaft in Frage stand. Es war eine der historisch ältesten und wichtigsten Forderungen der Gewerkschaftsbewegung, gerade die Disziplinierung und

Reglementierung am Arbeitsplatz und im Betrieb zu verhindern. Ähnlich sieht es bei der Überwachung der Bediensteten durch technische Einrichtungen aus: So soll es grundsätzlich möglich sein, etwa durch Fernsehkameras Bedienstete bei der Arbeit zu überwachen. Es gibt eine Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts, die es für zulässig erklärt hat, daß man im industriellen Bereich sogenannte Produktographen aufstellte, bei denen der einzelne Arbeitnehmer in jedem Moment durch Drücken auf eine Taste angeben muß, warum die Maschine still steht. Bei jeder kurzzeitigen Entfernung, bei jeder Verschnaufpause muß er also eine bestimmte Taste, etwa die für "persönliche Gründe" vorgesehene drücken, und das führt natürlich dazu, daß ggfs. auch Sanktionen ergriffen werden, wenn jemand zu oft von der Möglichkeit Gebrauch macht, aus persönlichen Gründen die Maschine abzustellen. Als Konsequenz wird jede inoffizielle Verschnaufpause ausgeschlossen, der Einzelne ist praktisch gezwungen, so zu arbeiten, wie es ihm die Maschine befiehlt. Das neue BetrVG hat zwar anders wie das italienische Recht eine solche Überwachung durch technische Einrichtungen wie Produktographen oder Fernseher nicht abgeschafft, jedoch wenigstens der Mitbestimmung des Betriebsrats unterworfen. Der Betriebsrat kann daher protestieren, wenn der Arbeitgeber solche Geräte installieren will, so daß die paritätisch zusammengesetzte Einigungsstelle auf betrieblicher Ebene entscheidet. Anders auch hier das PersVG in dieser außerordentlich wichtigen, den Einzelnen belastenden Frage; es gibt nur ein Mitwirkungs-, kein Mitbestimmungsrecht. Weiter kennen wir in der gewerblichen Wirtschaft heute den Sozialplan als obligatorische Einrichtung bei allen Betriebsänderungen: Wenn Abteilungen geschlossen werden, muß der Arbeitgeber mit den Betroffenen über einen Sozialplan verhandeln und kommt keine Einigung zustande, so setzt die Einigungsstelle den Sozialplan fest. Auch diesen Fortschritt soll es im öffentlichen Dienst nicht geben, obwohl hier etwa bei Bahn und Post die Rationalisierung gewiß keine geringe Rolle spielt als anderswo. Der Sozialplan findet zwar als solcher im Entwurf Erwähnung, doch soll er nur Gegenstand der Mitwirkung sein, so daß die vorgesetzte Dienst-

behörde die Sache letztlich allein entscheiden kann.

Besonders unbefriedigend ist die Regelung in personellen Angelegenheiten und dort insbesondere bei den Beamten. Sie haben in den Tagungsunterlagen dazu einige Ausführungen, weshalb ich in diese etwas technische Materie nicht allzu tief einsteigen möchte. Nur ganz kurz: der Entwurf sieht vor, daß bei personellen Angelegenheiten der Beamten wie Einstellung, Beförderung, Abordnung, das Verbot von Nebentätigkeiten und ähnliches mehr zwar die Einigungsstelle entscheidet, soweit der Personalrat ein Mitbestimmungsrecht besitzt, daß aber diese Entscheidung ~~oder~~ Einigungsstelle nur Empfehlungscharakter für die oberste Dienstbehörde hat, die ihrerseits die endgültige Entscheidung trifft. Dieser schwächlichen Ausgestaltung der Mitbestimmung liegt eine Entscheidung des BVerfG zum Bremer Personalvertretungsgesetz zugrunde, wo es heißt, daß die generelle Unterwerfung aller personellen Angelegenheiten der Beamten unter die volle Mitbestimmung die Eigenverantwortlichkeit der Exekutive antastet und damit den Gewaltenteilungsgrundsatz verletzt. Ich meine, daß die Eigenverantwortlichkeit der Exekutive keineswegs verletzt wäre, wenn man dem DGB-Vorschlag gefolgt wäre, der ein Einigungsstellenverfahren vorsah. Wurde dort keine Einigung erzielt, so sollte ein Bundespersonalausschuß entscheiden, der paritätisch zusammengesetzt ist aus Vertretern der Arbeitnehmerseite, die über Personalrat und Gewerkschaften gewählt sind, aus Vertretern der obersten Dienstbehörde und aus einem Vorsitzenden, der gleichfalls von der obersten Dienstbehörde bestimmt wird, so daß ihr Übergewicht und damit die Möglichkeit der eigenverantwortlichen Entscheidung erhalten bleibt. Dies ist freilich der gefährliche Punkt des DGB-Vorschlags, der immerhin etwas mehr Einfluß gibt als es die Formulierung einer Empfehlung vermag. Ich meine, man könnte nach der Entscheidung des BVerfG sogar noch weiter gehen und die Eigenverantwortlichkeit der Regierung auch dann für gewährleistet ansehen, wenn sie in all den Fällen, in denen ihre Eigenverantwortung tangiert sein könnte oder tangiert ist, das Recht besitzt, die Entscheidung binnen einer gewissen Frist an sich zu ziehen und dann selbst die ihr adäquat erscheinende Sachentscheidung zu treffen. Würde also die Einigungsstelle entscheiden, so hätte

innen eines Monats die oberste Dienstbehörde, konkret also die Regierung, die Möglichkeit, die Angelegenheit an sich zu ziehen, sofern sie durch die Entscheidung der Einigungsstelle ihre Eigenverantwortlichkeit gefährdet sieht. Damit würde auch die Entscheidung des BVerfG in ihre eigentliche Dimension zurückgeführt. Die Idee der Eigenverantwortlichkeit der Exekutivspitze trifft sicher zu für einen beträchtlichen Teil des höheren Dienstes und für Beamte, die politische Funktionen wahrnehmen; sie ist jedoch ziemlich unsinnig für den einfachen und mittleren Dienst: Zu behaupten, die Eigenverantwortlichkeit der Regierung sei gefährdet, wenn im Bereich des einfachen und mittleren Dienstes der Post oder der Bahn bei Divergenzen eine paritätisch besetzte Einigungsstelle mit neutralem Vorsitzenden entscheidet, eine solche Vorstellung ist alles andere als überzeugend. Tangiert ist höchstens ein überkommenes Privileg einer obrigkeitstaatlich verstandenen Regierungsautonomie, das wir nicht unbedingt unter allen Umständen auch heute wahren und perpetuieren sollten. Ich meine, ein solches begrenztes, durch eine sachliche Voraussetzung gebundenes Evokationsrecht, ein Recht, die Angelegenheit an sich zu ziehen, würde der Entscheidung des BVerfG in vollem Umfang Rechnung tragen und wäre auch gegenüber dem DGB-Vorschlag vorzuziehen, weil diese Lösung den Vorzug hat, die eigentliche Entscheidungsinstanz deutlich zu machen: Wenn die Regierung die Sache an sich zieht, dann muß sie sich auch der öffentlichen Kontrolle stellen, da sie diejenige ist, die allein entschieden hat. Die DGB-Lösung mit der Minderheitsvertretung in dem Bundespersonalausschuß hat den Nachteil, daß die Gewerkschaften praktisch eine Entscheidung mitlegitimieren müssen, an der sie vielleicht nur dadurch mitgewirkt haben, daß sie überstimmt wurden, weil die Stimme des vom Innenminister ernannten Vorsitzenden den Ausschlag gegeben hat. Hier wird es sehr schwierig, aus der Minderheitenposition heraus öffentliche Kritik an der Entscheidung eines solchen Bundespersonalausschusses zu üben, während die allein entscheidende Regierung leichter kritisiert werden kann. Praktisch wird das letztere

eine präventive Wirkung entfalten und dazu führen, daß 99 % der Angelegenheiten in der paritätisch besetzten Einigungsstelle endgültig entschieden werden und das Letztentscheidungsrecht der Exekutivspitze nicht zum Tragen kommt.

IV. Um die Diskussion nicht zu lange aufzuhalten, zum Abschluß noch ein paar Bemerkungen über die verfassungsrechtliche Seite des Genscher-Entwurfs.

Ich meine, daß die Schlechterstellung der öffentlichen Bediensteten und die Reduzierung der Mitbestimmungsrechte die Schwelle der Willkür beinahe erreichen, wenn nicht in einzelnen Fällen sogar schon überschreiten. Natürlich hat der Gesetzgeber die Möglichkeit, den besonderen Bedingungen des öffentlichen Dienstes Rechnung zu tragen. Natürlich hat man Verständnis dafür, wenn, sagen wir, personelle ^{Angelegenheiten} von Beamten anders behandelt werden als die Personalplanung in der gewerblichen Wirtschaft. Aber es ist überhaupt nicht nachvollziehbar, wo der sachliche Grund liegen soll, um z.B. auch in sozialen Angelegenheiten wie der Ordnung des Betriebes den öffentlichen Dienst schlechter als die gewerbliche Wirtschaft zu stellen. Diese Differenzierung ist völlig irrational und verkennt die absolut identische Interessenlage, die gleichartige Problemstellung, die sich in einen wie im anderen Teil ergibt. Man muß echte Bedenken im Hinblick auf Art.3 Abs. 1 GG haben, sollte diese Lösung tatsächlich Gesetz werden. Dazu kommt, daß der Entwurf einige Vorschriften vorsieht, die Rahmenbedingungen für die Gesetzgebung der Länder setzen und die im Grunde dieses für den Bund hier skizzierte Modell auf die Länder ausdehnen wollen. Diese Bestimmungen scheinen mir nun deshalb bedenklich zu sein, weil eine ganze Reihe von Ländern, insbesondere Hamburg, Bremen und Niedersachsen, mit Einschränkung auch Hessen, sehr viel fortschrittlichere, mitbestimmungsfreundlichere Gesetze besitzen, die abgebaut werden müßten. Dies verstößt gegen den in der juristischen Literatur entwickelten und anerkannten Grundsatz, daß das Sozialstaatsprinzip des Art.20 GG auch das Verbot des sozialen Rückschritts enthält. Ein einmal erreichter sozialer Standard darf nicht er-

satzlos abgebaut werden, wobei "sozial" im Sinne von Partizipationsrechten wie auch im Sinne von ökonomischer Absicherung verstanden wird. Von daher bestehen m.E. weitere verfassungsrechtliche Bedenken gegen diesen Entwurf, der fortschrittliche und ohne Reibungsverluste praktizierte Personalvertretungsgesetze in mehreren Ländern reduzieren würde auf das niedrige im Entwurf selbst vorgesehene Niveau.

Es ist notwendig, daß man auch für den Fall, daß der Entwurf Gesetz werden sollte, diese Reform nicht etwa als Reform akzeptiert, sondern eindeutig als eine Scheinreform bezeichnet, die man nicht akzeptieren kann. Konsequenter und beharrlicher ist in den nächsten Jahren weiter eine volle Mitbestimmung der Bediensteten in sozialen und personellen Angelegenheiten einschließlich der Möglichkeit eines Sozialplans zu fordern. Es sind auch in der amtlichen Begründung keine überzeugenden Gründe vorgetragen worden, warum bei den sozialen und in den allermeisten personellen Angelegenheiten sowie in Bezug auf den Sozialplan eine Diskriminierung des öffentlichen Dienstes gegenüber der gewerblichen Wirtschaft eintreten soll. Es wäre eine schlechte Sache, wenn dieser Entwurf Gesetz würde, doch dürfen wir uns dadurch nicht entmutigen lassen, auch für die Zukunft eine echte Reform zu fordern, die dann vielleicht auch mal einiges in Zweifel zieht, was bisher nie in Zweifel gezogen wurde wie Friedenspflicht und bürokratische Konflikterledigung auf höchster Ebene. Ich meine, der Entwurf ist allenfalls ein allererstes Schrittlchen und keineswegs ein großer Schritt in Richtung auf mehr Partizipation durch die Lohnabhängigen. Hier muß man weiterarbeiten; Personalvertretung ist zu wichtig, als daß man sie einfach auf die Seite schieben könnte und nicht mehr darüber redet. Schließlich ist sie das einzige Gebiet, wo wir heute schon das Einheitsdienstrecht besitzen; man sollte die Chance nicht verpassen, hier ein dringend notwendiges Modell für andere Bereiche zu schaffen.

Ich danke Ihnen !