



Dr. Baden & Kollegen, Rechtsanwälte · Koblenzer Str. 96, 53177 Bonn

Deutscher Bundestag  
- Innenausschuss -  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Bonn, 19. März 2021 / AG**

**Anhörung des Innenausschusses am 22.3.2021 zum  
Gesetzentwurf zur Novellierung des BPersVG  
(BT-Drs 19/ 26820)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Gelegenheit, zu den Beratungen des Bundestages über die Neufassung des BPersVG beitragen zu dürfen.

Die Stellungnahme gibt meine persönliche Einschätzung wieder und reflektiert die Erfahrungen einer seit 1989 währenden, gut 30 Jahre überblickenden praktischen Befassung mit dem bisherigen BPersVG, aber auch verwandten Gesetzen des Bundes und der Länder, teils als Anwalt vor Gericht, langjährig auch als Verbandsvertreter in Rechtssetzungsverfahren, oder als Teilnehmer wissenschaftlicher Debatten.

**Rechtsanwälte**

**DR. EBERHARD BADEN**  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Fachanwalt f. Bau- und Architektenrecht  
- Counsel -

**HANS-KARL HASSEL \***  
Fachanwalt für Strafrecht

**MICHAEL BRIX \***  
Fachanwalt für Familienrecht

**DR. ANDREAS GRONIMUS \***  
Rechtsanwalt  
Tätigkeitsschwerpunkte:  
Mitbestimmung, öffentl. Dienst,  
Wehr- u. Europarecht

**PHILIPP MEINERZHAGEN \***  
Rechtsanwalt  
Tätigkeitsschwerpunkt: Arbeitsrecht

\* Partner

Koblenzer Str. 96  
53177 Bonn  
Telefon 0228 / 935 996 - 0  
Telefax 0228 / 935 996 - 99

[www.baden-kollegen.de](http://www.baden-kollegen.de)  
[kanzlei@baden-kollegen.de](mailto:kanzlei@baden-kollegen.de)

Gerichtsfach BN 102  
USt-ID: DE309187709

**Telefonzeiten:**  
**Mo – Fr** 8.30 – 12.30  
**Mo – Do** 15.00 – 17.30

**Bankverbindungen:**  
Volksbank Bonn Rhein-Sieg eG  
IBAN DE94 3806 0186 0014 9140 13

Anderkonto:  
Volksbank Bonn Rhein-Sieg eG  
IBAN DE23 3806 0186 0014 9140 30

A.

Gestatten Sie eine rechtspolitische Vorrede:

Bestimmend für das Personalvertretungsrecht ist die Zielsetzung der „vertrauensvollen Zusammenarbeit“. Es ist mithin formelles Recht. Es wird nicht „materiell“ beschrieben, was gelten soll, sondern „formell“ ein Verfahren beschrieben, in welchem die Beteiligten selbst eine Verständigung finden sollen, was gelten soll. Das Gesetz enthält Konfliktregelungsverfahren. Es schafft keine Konflikte, sondern nimmt zur Kenntnis, dass es Interessengegensätze in den Dienststellen zwischen Leitung und Belegschaft/ Personalvertretung gibt, die verarbeitet werden müssen. Dies wird erreicht durch die Lästigkeit des Verfahrens.

Über die Jahrzehnte zeigt sich, dass Wille und Befähigung zur Verständigung „normalverteilt“ sind, ihr Ausprägungsgrad variiert also auf beiden Seiten mit der berühmten Gauß'schen Normalverteilungskurve. Die Nichteinigung sollte im Verfahren für beide Seiten die „lästigere Alternative“ im Verhältnis zu einem fairen Interessenausgleich sein, indem es strukturell für beide Seiten mühseliger ist, sich einer Verständigung zu verweigern, als danach zu suchen.

Finden die Beteiligten eine Einigung, fragt kein Gericht, wie sie dies geschafft haben. Nur wer sich nicht einigen will, muss dem zuständigen Gericht nachweisen können, dass er auf dem Weg zur Nichteinigung alle vorgeschriebenen Schritte eingehalten hat. Diese Lästigkeit des Verfahrens soll die Beteiligten bewegen, auch noch „den letzten Meter zu gehen“.

Diese Mechanik des Personalvertretungsrechts wirkt nur dann effektiv, wenn beide Seiten hinreichend Anlass haben, eine Verständigung zu wollen. Dies entspricht der alten Regel des Zivilrechts, dass ein guter Vergleich beiden Seiten etwas weh tun, aber auch für beide Seiten erträglich sein muss.

Daher ist Personalvertretungsrecht nicht effektiv, wenn es Blockadetaktik ermöglicht, ohne dass dies auch für den Blockierer Nachteile hat. Es ist ebenfalls nicht effektiv, wenn eine Seite ihre Absichten einfach durchsetzen kann, ohne auf die Bedürfnisse des Gegenübers Bedacht nehmen zu müssen. Beide Seiten sollten also strukturelle Anreize haben, beiderseits erträglich Kompromisse anzustreben, indem sie die eigenen Interessen vertreten, dabei aber auch die Interessen der Gegenseite in einer Form berücksichtigen, dass diese sich ernst genommen fühlt.

B.

Im folgenden Text verweist das Kürzel GE jeweils auf den Gesetzentwurf auf Drs. 19/ 26820. Dabei folge ich in der Gliederung zunächst der Darstellung der Regelungsschwerpunkte in der Amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs.

Ein wesentlicher Punkt der Novellierung ist die Umsetzung des Urteils des BVerfG vom 24.5.1995 – 2 BvF 1/92 (GE, S. 75, zu Nr. 15). Seither musste die Spruchzuständigkeit der Einigungsstelle (§ 69 Abs. 4 a.F.) abweichend vom Wortlaut des Gesetzes gehandhabt werden. Es verdient vollste Anerkennung, dass der 19. Bundestag diesen Missstand beendet und damit Text und Wirklichkeit des Mitbestimmungsverfahrens wieder zur Deckung bringen will.

Nachdem einige Anläufe in den letzten 26 Jahren erfolglos blieben, strebte das federführende BMI seit 2018 erklärtermaßen eine Novellierung in einem möglichst breiten Konsens der beteiligten Interessenträger an, um dieses dringliche Vorhaben in der 19. Wahlperiode abschließen zu können (GE, S. 70). Diese Einschätzung teile ich.

Augenscheinlich war dieser neue konzeptionelle Ansatz des Ministeriums ein wesentlicher Faktor, nach Jahrzehnten der rechtspolitischen Lähmung endlich wieder die überfällige Reform des Bundespersonalvertretungsrechts in Bewegung zu setzen. Daher ist dieses Gesetzgebungsverfahren nicht der Ort, rechtspolitisch kontroverse Punkte – die es auch im BPersVG reichlich gibt – zu forcieren. Gleiches gilt auch für eher handwerkliche Dinge, über die in der Kürze der Zeit kein Einvernehmen hergestellt werden kann. Diese Punkte wird der Innenausschuss des 20. Deutschen Bundestages weiter beraten, so wie auch das BPersVG F. 1974 immer wieder Änderungen erfahren hat.

Der Gesetzentwurf löst eine inzwischen 26 Jahre dauernde politische Blockadesituation im BPersVG auf. Er sollte daher zwingend zum Abschluss gebracht werden, damit darauf in den kommenden Wahlperioden weitere Schritte aufsetzen können.

Es bleiben damit auch Verbesserungsvorschläge offen, die in der Kürze der verfügbaren Zeit im Rahmen dieser Novellierung nicht mehr konsensfähig werden können, aber hoffentlich „food for thought“ für die Mitglieder des 20. Deutschen Bundestages sein wird.

C.

Der Entwurf strebt eine neue Systematik an, die eingängiger sein soll; ebenso soll der Gesetzestext sprachlich und rechtsförmlich modernisiert werden. Juristen gegen Ende ihres Berufslebens nehmen dies mit Gelassenheit. Bei redaktionellen Änderungen wird mit vielen Worten wenig inhaltlich geändert – das war so und wird stets so sein. Dazu zählen auch Bemühungen, die Rechtssprache zu „gendern“. Gleiche Arbeitsbedingungen für Frauen und Männer sind ein Arbeitsfeld, in dem inhaltlich noch viel zu tun ist; die Rechtssprache ist dabei – mit Verlaub – nicht das drängendste Problem. Personalräte, Dienststellen und Gerichte haben sich seit 1974 im bisherigen Text „eingerichtet“ und ihn nichtdiskriminierend angewendet, nach einer – mehrjährigen – Umgewöhnungsphase wird auch die Überleitung der in Jahrzehnten gewachsenen Sprechweisen und Grundsätze der vertrauensvollen Zusammenarbeit erfolgt sein.

1.

Die Neuordnung des seit 2006 nur noch „auf Abruf“ geltenden früheren Rahmenrechts ist folgerichtig. Dies ist freilich in grobem Raster erfolgt. Die Normen der §§ 94 ff. a.F., die nach Art. 74 Abs. 1 GG auf konkurrierendem Bundesrecht beruhen, beschränken sich nicht auf §§ 127, 128 n.F. Hierzu rate ich, zumindest in Form von Verweisungen auf z.B. das KSchG, das AGG, das SGB IX diesen Komplex klarzustellen. Dies empfehle ich auch für die Regelung des Rechtsweges. Die Erwähnung der Grundsätze der Ehrenamtlichkeit ist rechtlich sicher nicht notwendig, doch erschiene dies praktisch hilfreich und anwenderfreundlich.

2.

Die Weiterentwicklung der Wahlberechtigung durch Reduzierung von Ausnahmen (§§ 14, 15 GE) wird deutlich beitragen können, Wahlverfahren und damit die Arbeit der Wahlvorstände zu vereinfachen. Dabei empfiehlt sich auch, das in der Rechtsprechung entwickelte Merkmal der „tatsächlichen Eingliederung in die Dienststelle“ im Text zu etatisieren.

3.

Eine wichtige Verbesserung ist die Regelung der Übergangsmandate bei Organisationsänderungen (§ 29 GE). Hierzu bot § 27 Abs. 2 Nr. 5 a.F. bisher nur eine mit großen Lücken behaftete Regelung, aber keine angemessene Lösung.

Es fehlt aber noch ein „reziprokes“ Übergangsmandat für den Fall, dass im „in-sourcing“ eine Einrichtung zur Dienststelle umgewandelt wird, für die bisher eine andersartige Vertretung

bestand (z.B. Betriebsrat nach BetrVG, aber auch Wechsel von einem LPVG zum BPersVG bei Trägerwechsel von Land/ Kommune zum Bund).

4.

Die befristete Zulassung von Videokonferenzen bis Ende 2024 springt zu kurz. Da dieses Problem dauerhaft auftritt, sollte die Regelung entfristet werden.

Als unglücklich bewerte ich, dass dazu ein weiteres, recht hohes Quorum eingeführt wird. Soweit es nicht bei der bisher geforderten Einstimmigkeit verbleibt, empfehle ich eine Harmonisierung des Minderheitenschutzes mit § 36 Abs. 3 Nr. 1, 2 GE (§ 34 Abs. 3 a.F.), d.h. Veto durch ein Viertel der Mitglieder oder die Mehrheit einer Gruppe.

Regelungsbedürftig ist (im Fall des Wegfalls der bisherigen Einvernehmlichkeit) auch der Anspruch der Mitglieder auf geheime Abstimmung und auf volle Kenntnis aller dem Gremium vorliegenden Sitzungsunterlagen.

Weiter weise ich aber hin, dass die geplante Regelung sich an Dienststellen mit Bürobetrieb und entsprechender technischer Ausstattung orientiert. Dienststellen mit mehr handwerklichen Aufgaben (z.B. Instandsetzung, Depotbetriebe, Bundesforst) haben oft viele kleine Außenstellen, die oft allenfalls per E-Mail angebunden sind. Daher empfehle ich, in Anlehnung an bewährte Regelungen im Landesrecht (Art. 37 Abs. 3 BayPVG, § 34 Abs. 3 LPVG BW) daneben auch Umlaufverfahren mit entsprechender Veto-Regelung zu prüfen.

Soweit elektronische Sitzungsformate zugelassen werden, sollte zwingend eine Ausgestaltung durch Geschäftsordnung vorgeschrieben werden. Ad-hoc-Entschlüsse des Vorsitzes von Fall zu Fall sind nicht die beste Lösung.

Damit geht einher: Bisher geht die Rechtsprechung davon aus, dass „Ort der Unterrichtung der Mitglieder“ die Sitzung ist. Der Vorsitz muss also ihm vorliegende Unterlagen nicht vorab verteilen, sondern kann – bei strikter Gleichbehandlung aller Mitglieder – diese darauf verweisen, sich in der Sitzung „einzulesen“. Perspektivisch empfehle ich, alsbald § 36 Abs. 2 GE weiterzuentwickeln, indem der Vorsitz verpflichtet wird, nicht nur Einladung und Tagesordnung rechtzeitig mitzuteilen, sondern auch ihm vorliegende Sitzungsunterlagen, soweit nicht Belange des Schutzes persönlicher Daten oder des Geheimschutzes entgegenstehen, jedenfalls aber auf diese Unterlagen hinzuweisen und sie interessierten Mitgliedern auch bereits vor der Sitzung zugänglich zu machen. Auch dazu empfiehlt sich eine nähere Ausgestaltung durch Geschäftsordnung (§ 44 GE).

5.

Die gesetzliche Regelung der Befangenheit ist geboten, da dies doch ein häufiges Problem ist.

6.

Bei den Freistellungen beseitigt die Vergabe durch die berechtigten Listen (statt durch das Plenum) bisher leider nicht seltene Streitigkeiten.

Betreffend die Freistellungsstaffel sollte nochmals der Schwellenwert für die erste Vollfreistellung überdacht werden. Hier wird der bisherige Wert (300) beibehalten, doch sind in der Praxis Vollfreistellungen des Vorsitzenden ab etwa 200 bis 220 Wählern die Regel.

7.

Die Erweiterung der elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten im Beteiligungsverfahren entwickelt die neuere Rechtsprechung sinnvoll weiter. Allerdings fehlt in § 70 Abs. 3 S. 4 GE noch eine eindeutige Regelung, wie eine elektronische Zustimmungsverweigerung in Gruppenangelegenheiten (§ 35 Abs. 2 S. 2 GE) erfolgen soll.

Die Zulassung vereinbarter Fristen war bisher nur für Personalräte möglich, die sich die Mühe machten, die formalen Beschränkungen der Rechtsprechung sachgerecht zu umgehen. Dies ist eine echte Erleichterung der praktischen Arbeit.

In diesem Bereich kann der Gesetzgeber politische Signale der Ermunterung setzen. Dies kann auch Punkte umfassen, in denen eine gesetzliche Rechtsgrundlage nicht unabweisbar notwendig erscheint. So nutzen viele Personalräte schon heute Modelle der elektronischen Erreichbarkeit; das soll dem Bundestag nicht hindern, die übrigen Personalräte einzuladen, dem zu folgen. Einigungsstellen arbeiten ebenfalls nach eigenem Ermessen schon heute teilweise elektronisch, so dass die Rechtslage formal bereits ausreichend ist; doch kann auch hier ein positives Signal des Gesetzgebers sinnvoll sein. Bei Personalversammlungen dürfte die Zulassung von Videoübertragungen hingegen mit Blick auf das gesetzliche Gebot der Nichtöffentlichkeit eine gesetzliche Verankerung nahe legen.

8.

Naturgemäß streitig ist die Umsetzung des Evokationsmodells in § 75 Abs. 2 GE. Wenn sich die oberste Dienstbehörde von einem Beschluss der Einigungsstelle selbst dispensieren kann, dann bildet dies keine klare Abstufung zu bloßen Empfehlungen nach § 75 Abs. 3 GE. Dies soll durch die gerichtliche Überprüfung der Evokation (§ 108 Abs. 1 Nr. 4 GE) kompensiert werden, doch bleibt offen, ob die Gerichte die Evokation materiell oder nur formal prüfen dürfen. Unbeschadet dessen bewegt sich eine durch gerichtliche Überprüfung qualifizierte Evokation unzweifelhaft im Rahmen der Rechtsprechung des BVerfG.

Akzeptanzfördernder wäre es eventuell, wenn auf die Evokationserklärung der obersten Dienstbehörde hin die endgültige Entscheidung bei einer übergeordneten Stelle liegt. Doch ist dies eine persönliche Vermutung, kein rechtlicher Grundsatz. Eine denkbare Alternative wäre eine Anlehnung an § 68 LPVG NW die Letztentscheidung durch die Bundesregierung bzw. das oberste Organ.

Aus gleichem Grund sollte die Einigungsstelle angehalten werden, ihre Beschlüsse zu begründen, um deren Akzeptanz zu erhöhen.

9.

Die Überarbeitung der Beteiligungskataloge ist zwangsläufig überfällig. Bisher folgen diese dem Ziel, jeweils Tatbestände zusammenzufassen, die dem gleichen Beteiligungsniveau unterliegen. Nunmehr soll die Arbeitsgebiete (personelle, soziale, organisatorische Maßnahmen) maßgebend sein. So fasst etwa § 80 Abs. 1 GE, ebenso § 84 Abs. 1 GE Tatbestände zusammen, die verschiedenen Verfahrensarten zugeordnet werden. Dies erfordert dann an anderer Stelle komplizierte Bezugnahmen und Aufzählungen.

Ich rege daher für künftige Novellierungen perspektivisch an, diese Kataloge zu unterteilen, und die Tatbestände, die jeweils den gleichen Verfahrensnormen unterliegen, in separaten Absätzen anzuordnen. Dies vereinfacht sodann die Bezugnahmen fundamental; z.B. können dann neue Tatbestände im jeweiligen Absatz ergänzt werden, ohne dass jeweils die Bezugnahmen im Gesetz an anderer Stelle angepasst werden müssen. Dies vermindert auch das Risiko von Redaktionsversehen.

Die einzelnen Beteiligungstatbestände bewerte ich ausdrücklich nicht. Sie sind stets der Kern des politischen Aushandlungsprozesses gewesen. Derart ausgehandelte Pakete lassen sich selten sachgerecht aufschneiden. Auch steht in diesem Gesetzgebungsverfahren nicht die Zeit für eine zwangsläufig kontroverse beteiligungspolitische Debatte zur Verfügung. Schließlich würde es dem erklärten Ziel einer Abarbeitung der konsensfähigen Regelungspunkte entgegenwirken.

10.

Verfahrensrechtlich fehlt – wie bisher – eine Beschreibung des Verfahrens „Anhörung“. Aus systematischen Gründen sollte auch Abschnitt 5 die Untergliederung Verfahren/ Angelegenheiten erhalten und die Verfahrensregelung vorangestellt werden.

11.

Bei Dienstvereinbarungen führt § 63 Abs. 1 Satz 1 GE inhaltlich § 73 Abs. 1 a.F. weiter. Dies erweist den Dienststellen einen Bärendienst. Die Nützlichkeit genereller Regelungen beschränkt

sich nicht auf die bisher genannten Fälle. Folgerichtig unter dem Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit wäre, dieses Instrument den Dienststellen grundsätzlich zu eröffnen für alle Fälle, in denen sie dies als sachgerecht und zielführend ansehen. Da Dienstvereinbarungen stets einvernehmlich erfolgen, wird niemand zu seinem Glück gezwungen. Die Regelung verhindert bisher Dienstvereinbarungen auch dort, wo sie von den Dienststellen gewollt sind.

Daher sollte § 63 Abs. 1 Satz 1 GE geöffnet werden für alle Mitbestimmungsfälle. Perspektivisch hilfreich wäre ferner eine gesetzliche Regelung der Kündigung und der Nachwirkung (zumindest in den Fällen der uneingeschränkten Mitbestimmung).

12.

Die Abgrenzung der Beteiligungstatbestände im Bundesrecht folgt bisher dem Katalogprinzip. Nicht eingeführte Tatbestände sind beteiligungsfrei. Dieses Katalogprinzip hat zwangsläufig zur Folge, dass der Gesetzgeber immer der Weiterentwicklung der Arbeitswelt mit zeitlichem Abstand nachfolgt.

13.

Die institutionelle Verankerung der AG HPR folgt der Praxis etlicher Bundesländer. Sie ist der Sache nach geboten. Freilich richtet der Bund langjährig „shared services center“ ein; die dadurch gerissenen Beteiligungslücken verbleiben jedoch unverändert, weil solche Zentren mit dem Partnerschaftsprinzip des BPersVG nicht kompatibel sind. Eine Lösung kann sein, diese Dienststellen zu verpflichten, jeweils die Personalräte des Ressorts zu beteiligen, dessen Beschäftigte von einer Regelung betroffen sind. Alternativ weise ich hin, dass dieses Problem innerhalb der Bundeswehr immer schon bestand und dort seit 1974 angemessen durch § 92 Nr. 1 a.F. (§ 117 Abs. 5 GE) gelöst wurde. Treten an anderer Stelle sachgleiche Brüche auf, könnte auch diese Lösung entsprechend ausgerollt werden.

14.

Im Bereich des besonderen BPersVG (§§ 110 ff. GE) ersetzen in der Bundespolizei bisher die Vertrauensleute (§ 85 Abs. 2 a.F.) die JAV der Laufbahnanwärter. Nun lässt § 111 GE die Vertrauensleute entfallen, doch bleibt weiter die JAV ausgeklammert.

15.

Für die Deutsche Welle führt § 116 GE die Inhalte des § 90 a.F. fort; diese Regelung war 1997 ein „Kind ihrer Zeit“. Eine zwingende inhaltliche Notwendigkeit besteht für § 116 Abs. 4 Satz 4 Nr.



2 und 3 GE nicht; ebenso könnte Abs. 6 entfallen, da dann die allgemeine Regel des § 78 GE greifen würde. Rechtssystematisch spräche ebenso wenig dagegen, zur Regelung des § 69 Abs. 4 Satz 5 F. 1974 zurückzukehren und damit § 116 GE zu vereinfachen.

„Freie Mitarbeiter“ sind frei vor allem von den üblichen Arbeitnehmer-Schutzrechten. Sie bilden in einigen Rundfunkanstalten sogar die Mehrheit des Personals. Mit Bedauern merke ich an, dass die Entwicklung inzwischen weiter fortgeschritten ist. Inzwischen kaufen die Sender Formate wie Talkshows oder Doku-Serien als Ganzes ein, indem Moderatoren/ Produzenten/ Redakteure eine eigene Produktionsfirma XY GmbH gründen, die einzelne Sendung zum Komplettpreis verkaufen (was die Vergütungsstrukturen verschleiert) und dann auch Mitarbeiter nicht mehr beim Sender angestellt sind, sondern bei der XY GmbH; wird die Sendung abgesetzt, schickt man die GmbH in die Insolvenz und der Sender ist pflichtenfrei. Dies hebt Tariffucht und Arbeitsplatzrisiko auf eine neue Ebene, zum persönlichen Vorteil der Moderatoren-Riege. Subunternehmertum beschränkt sich nicht auf Schlachthöfe.

Von daher ist eine Einbeziehung der „Freien“ der DW in die Personalvertretung vertretbar. Dies ist keine Rechtsfrage, sondern eine reine politische Wollensentscheidung. Eine Einbeziehung löst nicht die grundsätzlichen Probleme des Konstrukts „freie Mitarbeiter“, auch weil etliche Tatbestände des § 78 GE bei ihnen schlicht leerlaufen, da diese auf Arbeitsverträge ausgerichtet sind. Wohl würde dies in Teilhabe in sozialen Fragen (§§ 79, 80 GE) fördern. Umgekehrt verlagern sich im Fall ihrer Ausgrenzung die Streitigkeiten allenfalls in andere Formate (z.B. Statusfeststellung wegen Scheinselbständigkeit), werden aber nicht beendet.

Die DW ist dabei nicht der Kern des Problems. Diese Schräglage ist gravierender bei den Sendern, die kraft Staatsvertrag der beteiligten Länder auf das BPersVG verweisen. Gleichgültig wie § 116 GE gefasst wird, entscheiden in jedem einzelnen Staatsvertrag die beteiligten Länder gesondert, ob sie die Bundesregelung überhaupt übernehmen und wenn ja, ob sie dies insgesamt tun oder mit Modifikationen. Daher regeln schon heute diese vier Staatsverträge auch die Rechtslage der „freien Mitarbeiter“ unterschiedlich. Diese Rechtslage wird sich nicht ändern. Die Überlegungen zu § 116 GE sollten sich daher an den Gegebenheiten der DW ausrichten.

Doch löst dies das Problem allenfalls zum kleineren Teil, weil die Selbstbefreiung auch der öffentlich-rechtlichen Sender von Tarifbindung, Kündigungsschutz und anderen arbeitsrechtlichen Regeln strukturell bereits eine Ebene weiter fortgeschritten ist zu besagten Subunternehmens-Kaskaden. Die Lösung dieser Problematik wird daher auch nicht vom BPersVG ausgehen.

16.

§ 117 GE (BMVg) könnte erheblich gestrafft werden: Abs. 1 gehört als Regelung des Anwendungsbereichs in § 1 Abs. 1; Abs. 3 Satz 2 kann als redundant entfallen; Abs. 4 ist seit 1956 „totes Recht“, wurde nie angewendet, sollte daher entfallen.

§ 1 Abs. 1 GE wiederum ist aus § 1 a.F. übernommen. Die rein historisch bedingte Zusatzregelung für die Streitkräfte (§ 117 Abs. 1 GE; bisher § 91 Abs. 1 SG/ § 70 Abs. 1 SG F. 1956) hat nach 75 Jahren Provisorium ausgedient; es wäre an der Zeit, die Bundeswehr in § 1 Abs. 1 GE zu nennen, so dass § 117 Abs. 1 GE entbehrlich wird.

Wünschenswert wäre, dass § 1 GE als „Anwendungsbereich“ nicht nur den sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes regelt, sondern auch den räumlichen und den personellen Geltungsbereich.

Dafür spricht auch, dass der Entwurf zwei Gruppen beschreibt, aber Regelungen für drei Gruppen enthält; diese Regelungen werden auch gebraucht, weil es weiter Personalräte mit drei Gruppen gibt. Die gruppenbezogenen Regelungen des Gesetzes sollten „rund“ werden.

17.

In § 131 GE ist die Verweisung auf § 90 a.F. (DW) als überflüssig zu streichen. Soweit die Staatsverträge der Länder „dynamisch“ auf das jeweils geltende BPersVG verweisen, stellen sich die Verweisungen mit der Novellierung automatisch auf § 116 GE um (z.B. Deutschlandradio); soweit sie „statisch“ auf das bei Abschluss des Staatsvertrages geltend BPersVG verweisen, verbleibt es ebenfalls ohnehin bei dieser Fassung (z.B. MDR).

18.

Bei den Folge-Artikeln 4 und 5 rege ich technische Verbesserungen an.

In Art. 4 (SBG) sollte die Verweisung in Nr. 1 vereinfacht werden, damit die Soldatenvertreter (Personalräte und Vertrauenspersonen) sich ihre Rechtsgrundlagen nicht mehr in verschiedenen weiteren Gesetzen (wie dem SoldGG) zusammensuchen müssen.

In Art. 5 (BwKoopG) wird ein 2016 unterlaufenes Redaktionsversehen fortgeschrieben; es sollte behoben werden.

In Art. 25 (BPersVWO) sollte auch § 52 Satz 2 gestrichen werden, da nunmehr in § 4 Abs. 1 GE enthalten.

Wird § 38 GE entfristet, müssen auch Art. 2, 5 und 27 Abs. 2 GE entfallen.

D.

Zusammenfassend noch ein Monitum aus der Praxis für die Praxis:

Ein Hauptziel der Novellierung ist die Anwenderfreundlichkeit (GE, S. 70), die Handhabbarkeit für die normalen Beschäftigten, die dieses Gesetz praktisch umsetzen sollen auch ohne Jura-Studium. An diesem Punkt ist anzumerken – sicherlich für den hier zu besprechenden Entwurf im Verfahren zu spät -, dass die seit einigen Jahren vor allem durch das BMJV favorisierte Form der Ablösungsrechtssetzung nur für Juristen handhabbar ist, aber allen Nichtjuristen im Kreis der „Rechtsunterworfenen“ die praktische Arbeit mit dem Gesetz schwer macht. Juristen legen sich dann „Konkordanz-Tabellen“ zur Seite. Andere Anwender werden diese Aufgabe eher nicht stemmen. Dazu ein Beispiel:

Der Bund stellt in den Dienststellen die Datenbank JURIS zur Verfügung. Sie wird auch von Personalräten gern genutzt. Wer als Personalrat indes künftig Rechtsprechung zur Freistellung von Mitgliedern (§ 52 GE) sucht, wird erst einige Jahre dort nur Entscheidungen zum Teilnahmerecht bei Personalversammlungen (§ 52 a.F.) finden, denn die gesuchte Rechtsprechung ist in JURIS sämtlich verschlagwortet unter § 46 Abs. 3 Satz 1 und 6, Abs. 4 und 5 BPersVG a.F. Dies bedeutet: Wer die Antwort nicht sowieso schon kennt, wird sie nur unter erheblichem Aufwand finden.

Daher empfehle ich dem Ausschuss, gerade unter dem Aspekt der Anwenderfreundlichkeit diesen Effekt bei künftigen Novellierungen für die Entscheidung über Änderungsgesetz oder Neufassung zu berücksichtigen.

E.

Es ist das große und unbestreitbare Verdienst dieses Gesetzgebungsverfahrens, die mehr als ein Vierteljahrhundert währenden Blockaden in der Fortentwicklung des Bundespersonalvertretungsrechts zu lösen.

Man sehe mir daher nach, dass sich in so langer Zeit auch eine Menge an Überlegungen ansammeln, wie man dieses Gesetz an etlichen Stellen noch etwas zweckmäßiger gestalten könnte. Es versteht sich, dass die am Gesetzgebungsverfahren Interessierten sich über jeden weiteren Punkt freuen, über den kurzfristig Konsens erzielt werden kann. Doch wäre das angesichts des zeitlichen und inhaltlichen Rahmens dieser Novelle eher ein glücklicher Zufall. Daher verbinde ich diese Anhörung mit der sicheren Erwartung, dass auch die Neufassung des Bundespersonalvertretungsgesetzes nicht zu den Gesetzen gehören wird, die unveränderbar sind, sondern auf dieser Novellierung weitere Entwicklungsschritte aufsetzen werden. Dazu möchte ich noch einige Anstöße geben.

1.

In § 4 Abs. 1 GE sind zwar Dienststellen und Behörden der Mittelstufe definiert, aber die „oberste Dienstbehörde“ fehlt, und damit der definitorische Anker für die übrigen Definitionen. Dies sollte ergänzt werden.

Ferner empfehle ich, die Sondervertretungen (u.a. JAV) zu den Personalvertretungen zu zählen. Der gegenteilige Ansatz bläht die notwendig werdenden Verweisungen auf, während im Fall der Einbeziehung nur noch die Ausnahmen geregelt werden müssen.

2.

In § 14 Abs. 1 GE sollte das in der Rechtsprechung entwickelte Merkmal der „tatsächlichen Eingliederung“ ergänzt werden. Dadurch würden auch die Sonderregeln zur Altersteilzeit im Blockmodell entbehrlich werden (§ 14 Abs. 1 Nr. 3, § 31 Abs. 1 Nr. 7 GE).

3.

In § 19 Abs. 2 Satz 1 GE sollte zum Sammelbegriff „Gruppen“ übergegangen werden (siehe oben). Ebenso sollte die gemeinsame Wahl gesetzlich angeordnet werden, falls bei der Sitzverteilung eine Gruppe alle Sitze erhalten hat (bisher sind dann noch Anschlussklärungen der einzelnen Beschäftigten nach § 17 Abs. 5 Satz 2 GE notwendig).

4.

Zur Reduzierung „personalratsloser“ Zeiten würde beitragen, wenn dem Wahlvorstand auch bei erstmaligen Wahlen ein kommissarisches Mandat zugewiesen würde (zumal er regelhaft aus einer Wahl der Belegschaft hervorgeht).

5.

§ 42 Abs. 1 GE schreibt den Mangel des § 39 a.F. fort, dass bei fristgebundenen Beschlüssen (z.B. in der Mitbestimmung) die bei der Abstimmung unterlegene Minderheit die Aussetzung verlangt und damit den Vorgang in Fristablauf mit Zustimmungsfiktion treibt. Dieser Blockade-Anreiz sollte unterbunden werden.

6.

§ 55 GE wäre „runder“, wenn für den Schutz gegen ordentliche Kündigung förmlich auf das KSchG verwiesen würde. Auch sollte für die Entlassung von Mitgliedern aus dem Besoldungsbereich, die bisher allein mit § 10 GE/ § 8 a.F. argumentieren können, eine angemessene Regelung entwickelt werden.

7.

In § 94 GE fehlt – wie in § 56 a.F. - die in der Rechtsprechung entwickelte Mindestsitzregelung im GPR. Dies sollte etatisiert werden.

8.

Der gerichtliche Rechtsschutz im Beschlussverfahren ist praktisch notleidend.

Zum einen soll im Rahmenrecht § 106 a.F. entfallen, obwohl Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG dafür weiter die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes eröffnet, es sich also nicht um lediglich „fortgeltendes“ Recht handelt. Der aktuelle Gesetzentwurf schafft die Option, dass die Länder den Rechtsschutz anderen Gerichtszweigen übertragen, etwa den Arbeitsgerichten. Damit würde die rechtspolitisch wünschenswerte koordinierende Wirkung einer gemeinsamen letzten Instanz entfallen. Daher sollte man sich parlamentarisch durchaus auf einen einheitlichen Rechtsweg verständigen, seien dies nun die Verwaltungsgerichte oder die Arbeitsgerichte.

Reformbedürftig ist dabei in jedem Fall § 109 GE (§ 84 a.F.). Beschlussverfahren zur Klärung neuer Sachverhalte dauern für Betriebsräte bis zur Leitentscheidung des BAG allenfalls 2-3 Jahre, für Personalräte dagegen eher 3-5 Jahre bis zur Entscheidung des BVerwG. Art. 19 Abs.

4 GG verbürgt indes effektiven Rechtsschutz. Daher müssen die Beschlussverfahren nach § 108 GE effektiver und schneller werden, denn „nur schnelles Recht ist gutes Recht“. Es ist schlicht abschreckend, wenn Beschlussverfahren länger dauern als die Amtszeit des Gremiums, und vielfach dem nächsten Personalrat „vererbt“, weil erst nach der nächsten regelmäßigen Wahl entschieden werden.

Die Richter beklagen den hohen Aufwand für die Einberufung der Fachkammern, auch wegen der unüblichen Besetzung (1 Berufsrichter, 4 ehrenamtliche Beisitzer); zu erwägen wäre ein Übergang entweder zur Normalbesetzung nach VwGO (3+2) oder nach ArbGG (1+2). Erschwerend wirkt auch die Beschränkung der Berufsrichter auf die Vorsitzenden Richter des VG/ OVG, was in der Praxis dazu führt, dass die Fachkammern quasi „nebenamtlich“ als Zweitfunktion Richtern zugewiesen werden, die bereits eine reguläre VG-Kammer als Vorsitzende zu führen haben; zu erwägen ist daher, auf eine „hauptamtliche“ Besetzung der Fachkammern gesetzlich hinzuwirken.

9.

In § 112 Abs. 4 GE (BND) werden verschiedenartige Sachverhalte angesprochen. Dies sollte wieder entflochten werden.

Hierbei sollte auch erwogen werden, dass die Personalräte „mit Soldaten“ längst keine Besonderheit der Streitkräfte oder des BND mehr sind. Sie sind ebenso tätig in der Bundeswehr-Verwaltung, im Auswärtigen Dienst, aber auch im Bundeskanzleramt, im Bundesrechnungshof oder im Auswärtigen Amt. Dies alles sollte etatisiert werden.

Die Beratung des § 112 GE sollte auch Anlass geben, die barock anmutende Personalrätestruktur im Bereich des Bundeskanzleramts zu betrachten. Ist das vorhandene „Ist“ gewollt, bedarf dies auf Sicht gesetzlicher Regelung.

Aktuell besteht im Bundeskanzleramt ein Personalrat, aber kein HPR. Das nachgeordnete Bundespresseamt, geleitet von einem beamteten Staatssekretär, hat einen GPR und örtliche Personalräte Bonn/ Berlin, tritt also ebenfalls wie eine oberste Dienstbehörde auf.

Bei der BKM, die funktional eine PSts im Kanzleramt ist, ist sogar ein HPR gebildet, dies soll damit ebenfalls eine oberste Dienstbehörde sein.

Beide sind indes der Bundeskanzlerin nachgeordnet. Der gesetzlichen Hierarchie entspräche ein HPR beim Bundeskanzleramt und allenfalls ein BPR bei der BKM. Ist eine Stufenvertretung beim Bundeskanzleramt für die durchaus vorhandenen nachgeordneten Dienststellen politisch nicht gewollt, ist dafür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage (Ausnahme) erforderlich.

Derzeit besteht diese allein für den BND.

10.

Die Regelung für das AA (§§ 121, 122 GE) fallen durch eine Detailtiefe und Einzelfallregelungen auf, die einem allgemeinen Gesetz des Bundes kaum angemessen sind. Dies sollte kritisch hinterfragt werden. Gesetzessystematisch bedenklicher ist dabei, dass diese Regelungen jeweils auch die Wählerschaft des HPR AA beschränken, so dass in der Summe dessen demokratische Legitimation als Stufenvertretung des Ressorts erheblich beschädigt ist.

11.

Anwenderfreundlich für die Personalräte wäre es, wenn §§ 123, 124 GE den jeweiligen Ressorts in §§ 112, 117 zugeordnet wären. Da in beiden Fällen Normen für die Ressorts bestehen, sollten diese auch alle Sonderregeln für den jeweiligen Bereich aufnehmen.

12.

Erhebliche Regelungsdefizite bestehen noch bei der Vertretung der Ortskräfte (§§ 119, 120 GE), obwohl die Regelung gegenüber § 90 Abs. 2 a.F. bereits erheblich präzisiert ist.

Die Definition des § 119 Abs. 2 GE ist sachlich unangemessen. Sie schließt als vermeintlich „lokal“ Beschäftigte auch die Personen aus, für die sich der Bund die Zuständigkeit der deutschen Arbeits- und Sozialgerichte ausbedungen, sie also der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaates entzogen hat; häufig handelt es sich dabei sogar um deutsche Staatsangehörige (Auslandsdeutsche). Eine angemessene, inhaltlich faire Abgrenzung wäre gegeben, wenn als „lokal“ beschäftigt die Personen definiert werden, für deren Arbeitsverhältnis der Bund sich der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaates unterworfen hat. Wer unter deutscher Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit beschäftigt wird, sollte nicht vom Personalrat ausgeschlossen sein.

§ 120 Abs. 3 GE stützt die Tätigkeit der Vertrauensperson wesentlich auf die Zusammenarbeit und Unterstützung des Personalrats ab. Übersehen ist damit der Fall, dass warum auch immer ein Personalrat nicht gewählt ist. Daher sollte für Auslands-Dienststellen, in denen kein Personalrat gewählt ist, generell eine Zuteilung analog § 13 Abs. 2 GE angeordnet werden.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Andreas Gronimus