

19. Wahlperiode



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Wortprotokoll der 127. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 22. März 2021, 14:00 Uhr
11011 Berlin, Platz der Republik
Reichstagsgebäude, Raum 2 M 001
(Großer Protokollsaal)

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung des
Bundespersonalvertretungsgesetzes**

BT-Drucksache 19/26820

Federführend:
Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Verteidigungsausschuss
Ausschuss für Kultur und Medien

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:
Abg. Petra Nicolaisen [CDU/CSU]
Abg. Thomas Hitschler [SPD]
Abg. Dr. Christian Wirth [AfD]
Abg. Konstantin Kuhle [FDP]
Abg. Petra Pau [DIE LINKE.]
Abg. Dr. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	

Anlage A

Stellungnahmen der Sachverständigen

Dr. Eberhard Baden, Rechtsanwalt -		
Dr. Baden & Kollegen GbR Rechtsanwälte, Bonn	19(4)773 A	29
Karoline Herrmann, Vorsitzende - dbb jugend (Bund), Berlin	19(4)773 B	37
Nils Kammradt, Leiter des Bereichs Bund und Länder - ver.di-Bundesverwaltung, Berlin	19(4)773 C	121
Henriette Schwarz, Leiterin der Abteilung Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik / Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand, Berlin	19(4)773 D	127
Dr. Andreas Gronimus, Rechtsanwalt -		
Dr. Baden & Kollegen GbR Rechtsanwälte, Bonn	19(4)773 E	159
Hanna Möllers, Justiziarin - Deutscher Journalisten-Verband e. V., Berlin	19(4)773 F	174

Anlage B

Unaufgeforderte Stellungnahmen

Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte der obersten Bundesbehörden, Berlin	19(4)760	178
Die Jobcenterpersonalräte, Hannover	19(4)775	182
Personalräte von ARD und ZDF	19(4)777	189
Arbeitsgemeinschaft der Personalräte der obersten Bundesbehörden, Bonn	19(4)790	191



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Lindholz, Andrea Nicolaisen, Petra	
SPD	Hitschler, Thomas	
AfD	Wirth, Dr. Christian	
FDP	Kuhle, Konstantin	
DIE LINKE.	Pau, Petra	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Mihalic, Dr. Irene	
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 22. März 2021, 14.00 Uhr
„Bundespersonalvertretungsgesetz“

Dr. Eberhard Baden

Rechtsanwalt - Dr. Baden & Kollegen GbR Rechtsanwälte, Bonn

Dr. Andreas Gronimus

Rechtsanwalt - Dr. Baden & Kollegen GbR Rechtsanwälte, Bonn

Karoline Herrmann

Vorsitzende - dbb jugend (Bund), Berlin

Nils Kammradt

Leiter des Bereichs Bund und Länder - ver.di-Bundesverwaltung, Berlin

Hanna Möllers

Justiziarin - Deutscher Journalisten-Verband e. V., Berlin

Henriette Schwarz

Leiterin der Abteilung Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik
Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand, Berlin



Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung des
Bundespersonalvertretungsgesetzes**

BT-Drucksache 19/26820

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich darf Sie erst einmal alle ganz herzlich zu unserer 127. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat begrüßen. Ich bedanke mich auch ganz herzlich für die Bereitschaft der Damen und Herren Sachverständigen, an unserer Anhörung teilzunehmen und uns mit ihrer Expertise zur Verfügung zu stehen. Das Zeitfenster für die Anhörung wurde festgelegt von 14:00 bis 16:00 Uhr. Bei uns direkt hier im Raum vor Ort sind zunächst Herr Dr. Baden, Herr Dr. Gronimus, Herr Kammradt und Frau Hanna Möllers. Digital zugeschaltet sind uns Frau Karoline Herrmann und Frau Henriette Schwarz. Dann müsste noch Herr Mayer zu uns stoßen, der ist noch nicht da. Ich begrüße natürlich auch noch einmal ganz herzlich die Kolleginnen und Kollegen. Frau Mihalic ist uns zugeschaltet, alle anderen sind hier im Raum. Die Sitzung wird im Fernsehen des Deutschen Bundestages heute übertragen auf Kanal 4 und hinterher auch über die Mediathek des Deutschen Bundestages zum Abruf bereitgestellt. Vielen Dank auch für die bereits eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen. Sie sind bereits verteilt und werden am Ende mit dem Protokoll zusammen vorgelegt. Wenn das Wortprotokoll dieser Anhörung fertiggestellt ist, wird es Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen alle Details zur Behandlung mitgeteilt. Am Ende wird die Gesamtdrucksache, bestehend aus dem Protokoll und den schriftlichen Stellungnahmen ins Internet eingestellt.

Der Ablauf der Anhörung ist wie folgt: Wir werden zunächst die Eingangsstatements der Sachverständigen hören. Wenn sich hier jeder an ein ungefähr fünfminütiges Zeitfenster halten würde, dann bliebe auch noch genug Zeit für die Fragen der Kolleginnen und Kollegen, die sich dann anschließen. In der ersten Fragerunde gilt für die Fraktionen: Entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen, eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage. Wie wir das gegebenenfalls in der zweiten Runde machen, sehen wir dann mit Blick auf die Zeit. Gibt es hierzu noch Fragen? Wenn das nicht der Fall ist, dann kommen wir zu

den Eingangsstatements und beginnen mit Herrn Dr. Baden. Ich sollte für die Zuhörerinnen und Zuhörer noch sagen, worum es geht: Es geht heute um die Anhörung zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG). Herr Dr. Baden, bitteschön.

SV Dr. Eberhard Baden (Rechtsanwälte Dr. Baden & Kollegen, Bonn): Herzlichen Dank für die Gelegenheit, in diesem Ausschuss ein paar Worte zu verlieren.

Das ist ein, ich will nicht sagen ein „Jahrhundertwerk“, aber jedenfalls ein Opus, das viel Arbeit gemacht hat und auch in der Umsetzung noch viel Arbeit machen wird. Es ist so ein bisschen das Ergebnis dessen, dass in den letzten 40 Jahren oder 35 Jahren nicht allzu viel in dem Bereich passiert ist und jetzt muss mal von Grund auf umgekämpft und aufgeräumt werden. Das schafft dieser Gesetzentwurf, der mit einer völlig neuen Struktur des Personalvertretungsrechts in die Welt kommt. Das bedeutet auf der anderen Seite natürlich erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten für die Praxis, weil, wie ich schon in der Stellungnahme geschrieben habe, bei der Reihenfolge der Bestimmungen kein Stein auf dem anderen geblieben ist. Man findet nichts mehr an der Stelle, an der man es gewohnt ist. Wir haben es in der Anwendungspraxis ja nicht unbedingt mit Juristen zu tun, sondern mit engagierten Leuten, die das Personalvertretungsrecht betreiben wollen. Wir haben es mit Personalverantwortlichen zu tun, das sind auch nicht immer alles Juristen. Und die müssen jetzt mit einem Gesetz umgehen, in dem sie sich letzten Endes erst einmal neu zurechtfinden müssen. Das ist ein ganz erhebliches Problem von Umsetzungsschwierigkeiten. Wir werden aber nicht daran vorbeikommen, uns durch diese Übergangsschwierigkeiten zu beißen, denn anders kann man eine solche Reform gar nicht auf die Reihe bringen.

Vom Inhalt dessen, was ich gern zum Ausdruck bringen möchte, möchte ich mich auf die Problematik des Beschlussverfahrens konzentrieren beziehungsweise auf die Problematik der effektiven Wahrnehmung von Personalratsrechten – da hapert es in der Praxis ganz enorm: Zum einen deswegen, weil Verfahren bei den Verwaltungsgerichten sehr, sehr lange dauern. Die Verwaltungsgerichte sind ohnehin durch alle möglichen Probleme, mit denen sie zu tun haben – Stichwort „Asyl“ etc. – ins Hintertreffen geraten. Die Verfahrensdauern sind



heftig gewachsen, und das gilt auch für den Bereich des Personalvertretungsrechts. Wir haben es insbesondere damit zu tun, dass die Fachkammern für Personalvertretungssachen üblicherweise mit Richtern der Verwaltungsgerichte besetzt werden, die „hauptberuflich“ etwas anderes machen. Die haben nämlich eine Kammer, üblicherweise eine Beamtenkammer, wo es auch viel Arbeit gibt. Da kommen die ganzen Eilverfahren, Konkurrentenstreitverfahren etc., die jeden Zeitplan durcheinanderwerfen. Was darunter leidet, ist unter anderem eben der Sektor des Personalvertretungsrechts. Daran, meine ich, sollte versucht werden, etwas zu tun, um die Verfahrensabläufe zu beschleunigen. Es gibt sicherlich verschiedene Möglichkeiten, diesen Weg zu gehen. Der andere Punkt ist, dass Personalräte nach der aktuellen Rechtsprechung nach wie vor keinen Unterlassungsanspruch und keinen Rückgängigmachungsanspruch haben, wenn im Einzelfall gegen das Gebot verstoßen worden ist, eine mitbestimmungspflichtige Maßnahme nur dann umzusetzen, wenn das Mitbestimmungsverfahren ordnungsgemäß durchgelaufen ist. Es gibt in der Praxis nur die Feststellung, dass das so nicht richtig war. Aber mit dieser Feststellung kommt man regelmäßig zu spät für den laufenden Vorgang, und es gibt infolge dieser Denkweise, die dahintersteckt – dass nämlich lediglich die Feststellung eines Mitbestimmungsverstößes beantragt werden kann – in diesem Bereich so gut wie keinen Eilrechtsschutz. Das heißt, die Personalräte, die in einer solchen Angelegenheit ein Problem haben, finden nicht den gebotenen Rechtsschutz, um die Personalratsrechte wirklich durchzusetzen. So viel vielleicht erst einmal in einem ersten Durchgang zum Statement. Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Herr Dr. Gronimus, bitte.

SV Dr. Andreas Gronimus (Rechtsanwälte Dr. Baden & Kollegen, Bonn): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Meine Damen und Herren Abgeordneten, meine Damen und Herren. Herr Kollege Dr. Baden hat gerade schon beleuchtet, dass wir uns dann, wenn das neue Gesetz gelten wird, mit der Frage herumschlagen werden: Wie setzen wir das in der Praxis um, wie sieht das in der Realität aus, wie gehen auch die Beteiligten damit um? Das, was Ihnen von mir schriftlich vorliegt, ist von daher ein Sammelsurium von allen möglichen persönlichen

Erlebnissen aus dem tagtäglichen Kontakt mit Personalräten, mit Personalverantwortlichen, auch mit Richtern, die dann hinterher im Beschlussverfahren unterwegs sind, auch aus Gesetzgebungsverfahren. Wie gesagt: Das derzeit geltende Gesetz ist in der Grundstruktur von 1974 und weist schon einiges an Reformbedarf auf.

Da wir bei den Tücken des Rechtsschutzes schon gewesen sind, will ich mich eingangs lieber auf die gesetzgeberische Grundidee konzentrieren: Personalvertretungsrecht ist nach meiner Erfahrung und so, wie ich das seit 1989 von Montag bis Freitag dann auch mache, ein Gesetz, das aufbaut auf der Zielsetzung und lebt vom Leitgedanken der vertrauensvollen Zusammenarbeit. Wichtig am Personalvertretungsrecht ist: Es ist formelles Recht. An keiner anderen Stelle des BPersVG oder eines anderen Beteiligungsgesetzes werden Sie Vorgaben dazu finden, *was* die Beteiligten machen sollen. Es wird immer nur formell beschrieben, *wie* Sie zu einem Ergebnis gelangen sollen. Das heißt, das Gesetz enthält Konfliktregelungsverfahren. Es verschließt die Augen nicht davor, dass es Konflikte gibt und es stellt Verfahren bereit, wie man dann miteinander umgeht. Wesentliches Kennzeichen dieses Gesetzes ist damit auch: Die Verfahren sind für die Beteiligten lästig und sie sollen es auch sein. Das ist gerade das Ziel. Denn die andere Erfahrung ist eben auch, dass Wille und Befähigung zur Verständigung normalverteilt sind. Es gibt auf allen Seiten des Tisches einige Mitspieler, die haben dafür richtiggehend ein Händchen und können das gut. Und es gibt viele Mitspieler, die kommen mit. Aber auch auf jeder Seite des Tisches finden Sie immer wieder Personen, die ganz einfach nicht wollen. Auch damit muss dieses Gesetz umgehen. Wenn sich die Beteiligten geeinigt haben, fragt kein Gericht, wie das passiert ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat das mal in dem schönen Satz gefasst: „Die Verständigung der Beteiligten ist ein Rechtswert an sich.“ Ein schöner Satz und viel Wahres darin. Er bedeutet auch: Wer sich nicht einigen will, muss anschließend dem zuständigen Richter nachweisen, dass er auf dem Weg zur Nichteinigung alles richtig gemacht hat in seinem festen Willen, sich nicht einigen zu wollen. Das ist die Lästigkeit des Verfahrens. Sie soll beide Seiten immer dazu bewegen, noch einmal darüber nachzudenken, ob man nicht doch den letzten Meter noch gemeinsam gehen kann, mit etwas gutem Willen. Und da sehen Sie dann auch eine Parallel-



zum Zivilrecht. Da sagen die Juristen ja immer von einem guten Vergleich: „Er muss beiden Seiten weh tun, aber auch für beide Seiten erträglich sein“. Und so ähnlich ist das auch mit der Verständigung im Personalvertretungsrecht. Will heißen: Das Gesetz ist dazu da, Konflikte aufzulösen. Es soll keine Blockaden ermöglichen. Es soll aber auch das Durchmarschieren nicht allzu sehr erleichtern.

Was haben wir im dem Gesetz im Wesentlichen vor uns? Wir haben etwas vor uns, worauf wir seit 26 Jahren warten: der weiße Elefant im Raum, das „Schleswig-Holstein-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts soll aufgearbeitet werden. Das hat in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten viele Ansätze verschüttet, es ist höchste Zeit, dass das Problem abgearbeitet wird.

Weitere wesentliche Änderungen des Gesetzes sind: Die Föderalismusreform wird nachvollzogen – das Bundesrahmenrecht wird fast zur Gänze aus dem Gesetz gestrichen. Wobei ich persönlich sage, da hätte man auch etwas weniger streichen können, die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes hätte auch noch für einige weitere Vorschriften gereicht. Aber konkurrierende Gesetzgebung heißt bekanntlich: Der Bund kann Gesetze erlassen, muss es aber nicht, sodass also beide Lösungen total okay sind.

Was mich sehr gefreut hat, ist, dass wir gesetzliche Regelungen der Übergangsmandate bekommen. Das ist eine ganz, ganz schwierige Eiterbeule des bisher geltenden Rechts gewesen. Dass wir jetzt die Übergangsmandate auch im Personalvertretungsrecht regeln – ich habe dazu in meinem Statement geschrieben: Mir fehlt nur noch eines, nämlich das reziproke Übergangsmandat für den Fall, dass eine Einrichtung, die bisher unter das Betriebsverfassungsgesetz oder ein Landespersonalvertretungsgesetz fällt, in den Geltungsbereich des Bundesrechts übergeht. Dieser Wechsel ist noch nicht geregelt. Aber machen wir uns nichts vor, das ist auch nicht zwischen 12:00 Uhr und Mittag gemacht, das ist dann für die übernächste Novellierung.

Es ist vielfach in der Diskussion schon angesprochen worden: Videokonferenzen, elektronische Handlungsmöglichkeiten sind ein wesentlicher Vorteil des Gesetzes. Ich kann Sie nur dazu ermuntern: Entfristen Sie diese Regelung, der Bedarf dafür wird nicht 2024 enden. Geben Sie die

Wege frei! Es wird immer so sein, dass die technische Entwicklung schneller ist als das, was im Gesetzbuch steht und deswegen die liebe Bitte: Versperren Sie da nichts. Schaffen Sie Möglichkeiten und schaffen Sie *dauerhafte* Möglichkeiten, wie die Beteiligten im Einvernehmen miteinander weiterkommen können. Das betrifft auch andere Aspekte der Digitalisierung: Lassen wir Zustimmungsverweigerung per E-Mail zu? Oder Umlaufverfahren? Und so weiter. Ich würde mich freuen, wenn Sie da ein offenes Ohr für die Anliegen der Praxis hätten.

Letzter Schwerpunkt, den ich eingangs kurz ansprechen will: Da das „Schleswig-Holstein-Urteil“ umgesetzt werden soll, braucht es natürlich ein neues Konfliktregelungsverfahren für die Fälle, in denen das Bundesverfassungsgericht gesagt hat: „Nein, das alte 1974er Gesetz geht so nicht.“ Im Gesetzentwurf ist jetzt ein Evokationsmodell mit richterlicher Überprüfung enthalten. Das ist eines der denkbaren Modelle. Ganz sicher wäre ich in der Lage, Ihnen zu erzählen, dass mir auch noch etwas eingefallen ist, was grandios besser ist. Das ist aber nicht der Punkt. Es ist das, was hier zur Abstimmung vorliegt, eines der denkbaren Modelle, wie man mit dem Thema umgehen kann, wie sich das in der Praxis auswirkt. Vorgänge in die gerichtliche Überprüfung zu geben hat Vor- und Nachteile. Möglicherweise wird dann auch erst die Praxis erweisen, ob wir da die allerbeste Lösung gefunden haben. Hauptsache, wir haben eine Lösung gefunden.

Schlusswort an der Stelle, ganz einfach: Von den ganzen kleinteiligen Kritisierereien, die Sie in meinem Papier auch finden, sage ich eines ganz deutlich: Keine davon ist es wert, dass Sie dieses Gesetzgebungsverfahren aufgeben! Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann Frau Herrmann, bitte.

SV **Karoline Herrmann** (dbb jugend (Bund), Berlin): Sehr geehrte Frau Lindholz, sehr geehrte Damen und Herren, zunächst einmal herzlichen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, hier für die dbb jugend Stellung nehmen zu dürfen. Gern lege ich die Position der dbb jugend zum Gesetzesentwurf dar. So viel vorweg: Aus unserer Sicht wird der Gesetzesentwurf seinem selbst-



formulierten Anspruch, das Bundespersonalvertretungsgesetz zu modernisieren, mit seinen punktuellen und doch eher zaghaften Änderungen unter dem Strich nicht gerecht.

Gute Ansätze enthält der Gesetzesentwurf für die Mitbestimmung von Beschäftigten, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder sich in der Berufsausbildung befinden. Die Absenkung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre bei den Personalratswahlen und der Wegfall der Altersgrenze für Auszubildende beim aktiven Wahlrecht zur JAV führen zur Ausweitung der Teilhabe junger Menschen an demokratischen Prozessen und zu interessengerechter Vertretung. Leider wurde versäumt, bei der Wählbarkeit bezüglich der Auszubildendenvertretung die Altersgrenze von 26 auf 30 Jahre anzuheben und damit an die Lebenswirklichkeit anzupassen. Außerdem wäre es wünschenswert, wenn die JAV an allen Gesprächen des Personalrats mit dem Dienststellenleiter teilnehmen kann, denn häufig steckt nicht nur dort, wo „Jugendthema“ draufsteht, auch Jugend drin. Im Prinzip sind alle Themen der Dienststelle irgendwie „Jugendthemen“. Zudem ist keine Ausweitung der Aufgaben der JAV erfolgt. Unter anderem sollte die Jugend- und Auszubildendenvertretung an der Auswahl von Auszubildenden beteiligt werden und an Vorstellungsgesprächen und Auswahlerfahren von Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder in eine Berufsausbildung einsteigen wollen, teilnehmen. Sie sollte außerdem in Gesprächen mit dem Dienstherren auf Wunsch des jugendlichen Beschäftigten beziehungsweise Auszubildenden einbezogen werden.

Uns ist auch aufgefallen, dass ein klares Bekenntnis zur tragenden Rolle der Personalvertretung bei der Bewältigung der Herausforderungen der Digitalisierung der Bundesverwaltung fehlt. Es mangelt an mutigeren Schritten zur Begleitung des andauern den Prozesses der Digitalisierung der Öffentlichen Verwaltung. Die Verstetigung der Möglichkeiten zur Nutzung von Video- und Telefonkonferenzen bei der Durchführung von Personalratssitzungen ist ausdrücklich positiv zu werten. Der Gesetzesentwurf, das ist ja auch schon angeklungen, sieht allerdings eine Befristung bis zum 31.12.2024 vor. Warum? Wir treten zwar auch ein für einen Vorrang der Präsenzsitzungen ein – unmittelbare

Kommunikation ist wesentliche Grundlage erfolgreicher Personalratsarbeit, keine Frage. Klar ist aber schon heute, dass virtuelle Formate auch über 2024 hinaus unverzichtbar sein werden. Daher halten wir eine unbefristete Fortführung dieser Möglichkeit unbedingt für erforderlich. Unabhängig von der aktuellen Pandemiesituation sind Onlinesprechstunden generell mit Blick auf verändernde Erreichbarkeiten der Beschäftigten sinnvoll. Damit wird eine unkomplizierte und schnellere Kommunikation ermöglicht.

Vor allem fehlt uns aber eine gesetzliche Verankerung des digitalen Zugangsrechts der Gewerkschaften zu den Dienststellen. Neben konventionellen Aktivitäten kommt dem digitalen Zugangsrecht eine zunehmende Bedeutung zu. Dieser Zuwachs resultiert unmittelbar aus der schnell fortschreitenden Digitalisierung von Arbeitsprozessen und -abläufen. Und das gehört auch zur Wahrheit: Da stehen wir in Deutschland ja immer noch hinten an! Und auch die notwendige Schließung der unstreitig bestehenden Beteiligungslücken bei ressortübergreifenden Maßnahmen nimmt der Gesetzesentwurf nicht in Angriff. Diese Lücke ist durch eine Einbeziehung der gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen zu schließen. In ihrer Funktion als Beschäftigtenvertretung besitzt demgegenüber die Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte keine ausreichende demokratische Legitimierung, um mit Beteiligungsrechten ausgestattet zu werden. Die Absicht, die bislang informell bestehende Arbeitsgemeinschaft gesetzlich zu institutionalisieren, kann man daher nur insoweit unterstützen, um diese als internes Beratungsgremium insbesondere haushaltrechtlich abzusichern. Im Rahmen der Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1995 ist besonders das generelle Aufhebungsrecht von Einigungsstellensprüchen durch die oberste Dienstbehörde auf das Schärfste abzulehnen. Es spiegelt ein Bild von Dienststelle und Personalvertretung wider, das mit der Vorstellung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit auf Augenhöhe nicht in Einklang zu bringen ist. Abschließend bleibt für uns festzustellen, dass der vorgelegte Gesetzesentwurf nur der Anfang einer kontinuierlich fortzusetzenden Modernisierung des Personalvertretungsrechts des Bundes sein kann. Dies muss zu Beginn der kommenden Legislaturperiode zwingend in einem weiteren und vor allem weitergehenden Gesetzesentwurf münden.



Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Kammradt, bitte.

SV Nils Kammradt (ver.di-Bundesverwaltung, Berlin): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten, auch von mir herzlichen Dank dafür, dass ich heute für die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di zur Novelle des BPersVG Stellung nehmen darf. Wir haben gemeinsam mit dem DGB eine Stellungnahme abgestimmt, die Frau Kollegin Schwarz, die ja heute per Video zugeschaltet ist, zur Grundlage ihrer Ausführungen gemacht hat. Ich habe dem Ausschuss eine ergänzende Stellungnahme zugesendet, versucht ein bisschen zu raffen und mich auf die Punkte konzentriert, die uns besonders wichtig erscheinen, weil wir ja nach langem Vorlauf langsam auf die Zielgerade dieses Gesetzgebungsverfahrens einsteigen. Und insofern müssen wir schauen: Was geht eigentlich noch? Unter anderem habe ich Ihnen darin konkrete Änderungsvorschläge zum Thema „Videokonferenzen“ und auch zum Thema „Einigungsstelle“ zukommen lassen. Im Kern geht es politisch darum, ob wir am Ende gemeinsam von einer mitbestimmungsfreundlichen Novelle sprechen können oder nicht. Dass die Systematik verbessert wurde, wird im Übergang sicherlich noch viele Nachfragen geben, Dr. Baden hat da eben schon darauf hingewiesen. Das macht aber das BPersVG insgesamt künftig für die Arbeit besser erschließ- und nutzbar. Man muss halt ein bisschen umlernen. Aber dafür sind wir als Gewerkschaft ja da, um das nötige Rüstzeug zu vermitteln. Ich betone auch: Handwerklich haben wir da eigentlich auch keine große Kritik – ich sage das nur in Richtung des Autors des Gesetzeswerkes. Nur für eine materielle Bewertung ist das aus unserer Sicht nur bedingt ausschlaggebend. Entscheidend für unsere Gesamteinschätzung ist, dass es Verbesserungen dem Wortlaut nach überwiegend dort gibt, wo die Rechtsprechung bereits ausgeurteilt hat. Dort, wo die Bundesregierung deutliche Schritte nach vorn hätte gehen können, hat sie diesen Weg nicht beschritten. So erfolgt die Anlehnung an das Betriebsverfassungsgesetz nur an wenigen Stellen im Einzelfall und auch nicht immer mit den Regelungen, die wir uns dann gewünscht hätten. Oder wo wir sie uns im Betriebsverfassungsgesetz vielleicht auch anders wünschen. Beispielsweise hat

sich die Bundesregierung nicht dazu durchringen können, die Eilzuständigkeit aufzunehmen, obwohl ich nicht glaube, dass das ein großes Problem gewesen wäre.

Ich möchte auf ein Kernproblem am Beispiel der Umsetzung der Einigungsstellenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Zusammenhang mit dem bisherigen § 75 Absatz 3 Nummer 17 – ist neu im Gesetzentwurf § 80 Absatz 1 Nummer 21 – eingehen und daran etwas deutlich machen: „Die Mitbestimmung bei Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen“ – das ist der Wortlaut dieser Vorschrift. Das ist im Grunde die Vorschrift des BPersVG, wenn es um die Mitbestimmung bei Digitalisierung geht. Was zunächst die Fassung des Tatbestands betrifft, ist schon auffällig, dass die Bundesregierung am Wortlaut „bestimmt sind“ festhält, obwohl die Rechtsprechung und die herrschende Meinung seit längerem darauf abheben, dass die Technik objektiv geeignet ist, eine Kontrolle auszuüben. Es kommt also nicht darauf an, wozu ich sie einsetzen möchte, sondern wozu sie eingesetzt werden kann. Das ist umso wichtiger, als es heute weder für die Beschäftigten noch für die Dienststellen zwingend nachvollziehbar ist, wer mit welchem Motiv Daten bei der Nutzung einer bestimmten Hard- oder Software abruft und verarbeitet. Ich sage einmal, wir haben gerade ein kleines Datenschutzproblem im Bereich Microsoft Exchange Server. Ich glaube, es ist genannt worden, sechs Bundesbehörden haben anscheinend datenschutzrechtlich offene Türen – das ist ein erhebliches Problem! Und bei Microsoft Office, einer Standardsoftware, haben, glaube ich, die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder im letzten Jahr eine nichteinstimmige aber doch sehr kritische Bewertung vorgenommen, ob das eigentlich datenschutzrechtlich nutzbar ist. Also ich persönlich, jedes Mal, wenn ich Excel aufmache, weiß ich, was jetzt im Prinzip abgezogen wird an Nutzungsdaten / -dauer etc. Das hat man ja gar nicht mehr in der eigenen Hand.

Der Bundesregierung ist dies in der Begründung zum Gesetzentwurf leider keine Anmerkung wert. Im Gegenteil, in den ersten Planungen, den Eckpunkten aus dem Jahr 2019 ist noch überlegt worden, die Vorschrift vollständig aus dem Katalog der Mitbestimmung herauszunehmen. Begründung



damals – oder überlegte Begründung: Die DSGVO sorge doch jetzt für umfassenden Datenschutz. Bleibt die Norm gegenüber der geltenden Rechtslage jetzt unverändert, obwohl sie ohne Nachteil immerhin an die Rechtsprechung hätte angepasst werden können, wird sie im nächsten Schritt über § 75 Absatz 3 des Entwurfs – Evokationsrecht etc. – entwertet. Soweit Streitigkeiten über die Einführung technischer Einrichtungen bis in die Eingangsstelle gehen, hat deren Entscheidung nur empfehlenden Charakter. Dabei wird zum einen schon übergegangen, dass das Bundesverfassungsgericht die geltenden Vorschriften der zweiten Stufe ihres Schemas zuordnet, nicht der Dritten, was aber die Bundesregierung jetzt macht. Und die Erwiderung der Bundesregierung auf unseren Vorhalt dazu spricht Bände! Sie sieht in den Differenzierungen des Bundesverfassungsgerichts nur – Zitat: „Spielarten der eingeschränkten Mitbestimmung“. Da sage ich an dieser Stelle, auch anders als andere: Wenn man schon der Meinung ist, dass die Entscheidung von 1995 umgesetzt werden muss, darf man sie nicht in Teilen für unbeachtlich erklären. Das widerspricht sich in meinen Augen. Die Bundesregierung verkennt, zumindest dem ersten Anschein nach, den erheblichen Bedeutungszuwachs, den gerade die Vorschrift, die ich gerade erwähnt habe, vor dem Hintergrund der Digitalisierung erhalten hat. Das Bundesverfassungsgericht sieht darin eine Anwendung ihrer eigenen Systematik – Zitat: „Maßnahmen, die den Binnenbereich des Beschäftigungsverhältnisses betreffen, die Wahrnehmung des Amtsauftrags jedoch typischerweise nicht nur unerheblich berühren“. Die Bundesregierung erkennt darin allein eine Beeinträchtigung des Amtsauftrags. Die erheblichen Folgen für die Rechte der Beschäftigten habe ich eben kurz einmal an Beispielen geschildert. Es geht aber gar nicht darum, ob die Behörden des Bundes digital arbeiten oder irgendwann Angebote ausgebaut werden, es geht um die technische und datenschutzrechtliche Durchdringung des Arbeitsalltags zehntausender Beschäftigter, § 75 Absatz 3 Nummer 17 des geltenden BPersVG dient in erheblichem Maß dem Arbeitnehmerdatenschutz. Das dient gerade der Umsetzung von Themen wie der DSGVO und wird nicht durch diese ersetzt. Und das darf auch nicht zur Disposition gestellt werden.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich muss ein bisschen an die Zeit erinnern.

SV Nils Kammradt (ver.di-Bundesverwaltung, Berlin): Ich bin schon so weit, gut. Man hat ein bisschen den Eindruck, dass es hier doch die Überlegung gibt, eine Einschränkung der Mitbestimmung vorzunehmen. Vielleicht ein bisschen unter dem Deckmantel der Entscheidung von 1995.

Ein zweiter Punkt – ich mache es auch ganz kurz, Frau Vorsitzende. Ich komme jetzt zum Thema „feste Freie/Arbeitnehmerähnliche“: Es ist nicht nachvollziehbar, dass hier weiterhin eine Ungleichbehandlung wie im geltenden Gesetz fortgeschrieben werden soll. Wir sehen das auch nicht nur als rechtlich unerheblich an, sondern als politische Entscheidung. Wir sehen hier durchaus Ungleichbehandlung im verfassungsrechtlichen Sinne und da ist der Gesetzgeber gehalten, eine sachliche Differenzierung vorzunehmen, warum er hier gleiche Gruppen unterschiedlich behandelt. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Frau Möllers, bitte.

SV Hanna Möllers (Deutscher Journalisten-Verband e. V., Berlin): Das passt ja thematisch gut – eine perfekte Überleitung. Ich bin ja hier für den Deutschen Journalisten-Verband, das heißt, ich vertrete 30.000 Journalisten, feste und freie. Und die Reform des Bundespersonalvertretungsgesetzes betrifft viele tausend Journalisten, und zwar diejenigen, die im öffentlich-rechtlichen Rundfunk arbeiten. Unmittelbar gilt das Gesetz zwar nur für die Deutsche Welle, indirekt findet es aber Anwendung im MDR, im NDR, im RBB, beim Deutschlandradio, weil die Rundfunk-Staatsverträge für diese Anstalten auf das Bundespersonalvertretungsgesetz verweisen. Außerdem hat das Bundespersonalvertretungsgesetz natürlich eine Signal- und Vorbildwirkung. Ich möchte mich in dieser Stellungnahme auf einen Punkt konzentrieren, der in dieser Novelle aus Sicht der Journalisten eine herausragende Bedeutung hat: Es geht um § 116 Absatz 4 Satz 2: Danach sollen arbeitnehmerähnliche Freie in den Beschäftigtenbegriff mit einbezogen werden. Das ist ein enormer Fortschritt! Auf keinen Fall sollte diese Norm wieder gestrichen werden. Warum? Bei der Deutschen Welle arbeiten mittlerweile mehr arbeitnehmerähnliche Freie als Angestellte – das Verhältnis ist ungefähr 1.750 zu 1.650. Im Arbeitsalltag sind die arbeitnehmerähnlichen Freien von ihren angestellten Kollegen nicht zu unterscheiden – sie arbeiten in den gleichen



Gewerken als Autoren, als Moderatoren, als Cutter, Kamerafrauen und Kameramänner, auch als CVDs. Sie führen die gleichen Tätigkeiten aus. Sie werden in Dienstpläne eingeteilt, zahlen Sozialversicherungsabgaben, bekommen Urlaubsgeld, Krankengeld etc. pp.

Wichtig ist mir, noch einmal klarzustellen, dass unter dem Begriff „Arbeitnehmerähnliche“ wirklich nur diejenigen fallen, die sozial schutzbedürftig und wirtschaftlich abhängig sind. Das ist einmal in § 12a TVG geregelt, aber auch in den Tarifverträgen. Und das bedeutet, dass Arbeitnehmerähnlich nur ist, wer mindestens 84 Tage im Jahr für die Deutsche Welle arbeitet, die Hälfte oder zumindest ein Drittel seiner Einkommen bei der Deutschen Welle verdient, plus – also das sind alles additive Voraussetzungen – nicht mehr verdient als 100.000,- € im Jahr. Das heißt, wir reden hier nicht von Freien, die einmal einen Beitrag für die Deutsche Welle machen und noch für ganz viele andere Anstalten arbeiten, sondern wir reden hier wirklich von Menschen, die in den Betrieb organisatorisch eingebunden sind. Die sind Teil des Betriebes. In der Regel gehen sie jeden Tag ein und aus in der Deutschen Welle.

Viele Bundesländer haben ihre Landespersonalvertretungsgesetze bereits angepasst. Beim Hessischen Rundfunk, beim Saarländischen Rundfunk, beim SWR, beim WDR und auch beim ZDF sind arbeitnehmerähnliche Freie ganz selbstverständlich und seit vielen Jahren, zum Teil schon seit 30 Jahren, vertreten und es gibt keine praktischen aber auch keine rechtlichen Probleme. Insbesondere – das betone ich jetzt, weil es immer wieder genannt wird – gibt es keinen Verstoß gegen Artikel 5, also gegen die Rundfunkfreiheit. Das ist mittlerweile höchstrichterlich festgestellt worden: Erst vom OVG Bremen – das war bei Radio Bremen entschieden worden, übrigens einvernehmlich mit dem Haus und dem Personalrat, weil diese Frage auch geklärt werden musste. Das ist dann hochgegangen bis vor das Bundesverwaltungsgericht und auch vor das Bundesverfassungsgericht. Da gibt es allerdings nur einen Nichtannahmebeschluss, weil die Verfassungsbeschwerde offensichtlich unbegründet war. Es stellt sich, und das hat Herr Kammeradt eben schon angedeutet, sogar die Frage, ob die Nichteinbeziehung der arbeitnehmerähnlichen Freien überhaupt noch zu rechtfertigen ist, also rechtlich zu rechtfertigen, denn das OVG hat

nicht nur festgestellt, dass es kein Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit ist. Es hat noch darüber hinaus gemahnt, dass eine gemeinsame Vertretungsbefugnis, die sich nur auf Festangestellte erstrecken würde, zu einem nicht zu übersehenden, legitimatorischen Missverhältnis führen würde.

Wir sprechen hier wie gesagt von mehr arbeitnehmerähnlich Freien als Festangestellten. In Betracht käme übrigens auch ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus Artikel 3 Absatz 1. Auf keinen Fall darf deshalb die Regelung des § 116 Absatz 4 Satz 2 gestrichen werden. Im Gegenteil! Wir plädieren dafür, im jetzigen Entwurf auch noch den Zusatz zu streichen, wonach maßgeblich an der Programmgestaltung Beteiligte ausgeschlossen werden. Wir halten das nicht für erforderlich. Warum nicht? Die Gesetzesbegründung zielt ja auch in diesem Falle auf die Rundfunkfreiheit ab und in der Entscheidung vom Oberverwaltungsgericht Bremen, die ich gerade schon zitiert habe, wie gesagt, bestätigt durch das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesverfassungsgericht. Dort wird ja gerade gesagt, dass es keinen Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit darstellt. Damit sind eben alle Arbeitnehmerähnlichen gemeint, auch die maßgeblich Programmgestaltenden. Außerdem gibt es ja in dem § 116 Absatz 6 ohnehin nur eine eingeschränkte Mitbestimmung für maßgeblich programmgestaltende Feste. Die würde dann ja auch analog für Freie gelten und insofern gibt es da auch keinen Grund, noch weitere Einschränkungen vorzunehmen.

Und dann ist es natürlich so, dass diese Differenzierung dazu geeignet ist, Konfliktpotential hervorzurufen. Also natürlich ist das ein interpretationsfähiger Begriff: Wer ist jetzt maßgeblich programmgestaltet und wer nicht? Die Begründung ist wesentlich besser, als die, wie sie im ersten Verlauf war. Also da sind wir sehr, sehr froh darüber. Nichts desto trotz kann man natürlich im Einzelfall immer noch streiten und wir würden uns deswegen freuen, wenn dieser Zusatz noch gestrichen würde. Auf keinen Fall aber sollte man hinter das zurücktreten, was der jetzt vorliegende Entwurf vorsieht, denn, und jetzt komme ich zu meinem Schlussplädoyer: Mitbestimmungsrechte für alle Mitarbeiter schützen vor Machtmissbrauch und sie dienen dem Betriebsfrieden! Was mir auch ganz wichtig ist zu betonen: Die freien Mitarbeiter sind wesentlich weniger geschützt als die festangestellten. Daran ändert die Personalvertretung nichts. Es ist ja eine



Mitbestimmung an etwas. Also es wird häufig kolportiert: „Dann sind die ja gar nicht mehr frei!“ Nein, sie bleiben Freie! Und man kann deren Verträge einfacher beenden. Das Einzige, was eine Mitbestimmung bei freien Arbeitnehmerähnlichen bedeutet, ist, dass es Transparenz gibt und dass der Personalrat die Möglichkeit hat, seine Stellungnahme abzugeben und eben die andere Sicht der Dinge darzulegen. Und dagegen kann man eigentlich nichts haben. Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit, ganz herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und Frau Schwarz noch, bitte.

Frau Schwarz, Sie schauen in Ruhe nach der Technik, falls Sie mich hören und wir fangen schon einmal mit den Fragen an. Die Unionsfraktion beginnt, Frau Nicolaisen, bitte.

BE Abg. **Petra Nicolaisen** (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende, herzliches Dankeschön an alle Anzuhörenden für die Stellungnahmen, die Sie vorab schon abgegeben haben. Meine Frage richtet sich sowohl an Dr. Baden als auch Herrn Dr. Gronimus: Sie mögen vielleicht noch einmal darstellen, was aus Ihrer Sicht die entscheidenden Fortschritte des Gesetzentwurfes für die Personalratsarbeiten sind. Und wie beurteilen Sie, und da beziehe ich mich auch explizit auf den Gesetzentwurf, die Maßnahmen zur Digitalisierung der Personalratsarbeit um jetzt die dringend notwendige Digitalisierung des Personalvertretungsrechtes voranzubringen? Etwas ist angeklungen in Ihrem Eingangsstatement, aber vielleicht mögen Sie da noch einmal nachfassen. Herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Schwarz ist noch nicht da? Dann Herr Dr. Wirth, bitte.

BE Abg. **Dr. Christian Wirth** (AfD): Vielen Dank für die Stellungnahmen. Ich habe eine Frage an Frau Möllers und Herrn Dr. Gronimus und zwar genau zur Frage der freien Mitarbeiter, die einbezogen werden sollen. Das klingt erst einmal sehr schön. Auch die Personalräte von ARD und ZDF haben gefordert, dass alle freien Mitarbeiter aufgenommen werden aus allen Gewerken als Beschäftigte im Sinne des Bundespersonalvertretungsgesetzes. Ich meine, Herr Dr. Gronimus, Sie haben so schön formuliert: „Subunternehmertum gibt es nicht nur auf Schlachthöfen.“ Von daher meine Frage, Frau Möllers: Meinen Sie damit auch zum Beispiel Sicherheitsdienste, Reinigungsdienste und Pförtner

und ähnliches? Oder meinen Sie auch in anderen Bereichen, zum Beispiel jetzt Vertrauensleute bei der Polizei oder Verfassungsschutz, die dann auch in das Bundespersonalvertretungsgesetz aufgenommen werden müssten, wenn man schon alle freien Mitarbeiter und alle Gewerke anspricht. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Herr Hitschler, bitte.

BE Abg. **Thomas Hitschler** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, vielen Dank, liebe Expertinnen und Experten für die spannenden Stellungnahmen zu einem Sachverhalt, mit dem wir uns alle ziemlich intensiv auseinandergesetzt haben. Und es ist gut, dass wir darüber heute vielleicht auch noch einmal zu Verbesserungen kommen. Ich teile einen Punkt ausdrücklich, nämlich den, dass wir nicht stehenbleiben dürfen, auch mit dem BPersVG in der Novellierung, sondern weiter darüber nachdenken müssen in der nächsten Legislatur.

Ich habe zwei Fragen, die erste geht an Herrn Kammeradt: Ich meine zu erinnern, dass der Bundesinnenminister einmal gesagt hat, dass mit der Novellierung des BPersVG keine Verschlechterung für die Arbeit von Gewerkschaften einhergehen darf. Und wenn man sich jetzt einmal anschaut, dass wir neue Digitalisierungsmöglichkeiten eingeführt haben, was die Personalvertretungsarbeit anbelangt, wie würden Sie es denn in Ihrem Fazit sozusagen sehen? Sehen Sie Verschlechterungen für die Zugangsmöglichkeiten von Gewerkschaften und ähnlichen? Da würde Ihre Meinung mich interessieren.

Zweite Frage geht auch noch einmal an Frau Möllers zum Thema „feste Freie“: Sie haben jetzt kurz zu dem Thema „Einschränkungen im § 116“ etwas gesagt. Können Sie aus Ihren Schätzungen sagen, wie viele Kolleginnen und Kollegen von der jetzigen Einschränkung, die noch drin ist, betroffen sind? Das finde ich sehr spannend. Danke schön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Schwarz, jetzt hören wir erst einmal Ihre Stellungnahme, bevor wir weitermachen.

SV **Henriette Schwarz** (DGB, Berlin): Vielen Dank. Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren. Auch ich möchte mich für die Einladung zu öffentlichen Anhörung im Ausschuss für



Innenes und Heimat zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes herzlich bedanken.

Das BPersVG ist 1955 in Kraft getreten. Es wurde zuletzt vor 47 Jahren reformiert durch die sozial-liberale Bundesregierung Willy Brandts. Seitdem gab es keine wesentlichen Anpassungen mehr, obwohl sich der öffentliche Dienst deutlich gewandelt hat. 1974 gab es in den Dienststellen Schreibmaschinen und Telefone mit Wahlscheiben. In den Rechenzentren der Verwaltung standen Lochkartenleser und Lochkartenstanzer. Die Arbeitswelt im Jahr 2021 ist eine völlig andere, das wissen wir alle. Mit Blick auf die privatrechtlich organisierten Unternehmen und Betriebe hat der Gesetzgeber den Wandel der Arbeitswelt 2001 mit dem Gesetz zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) zumindest teilweise Rechnung getragen. Die Maßgabe, dass Personalräte über das gleiche Niveau an Mitbestimmungsrechten verfügen sollen wie Betriebsräte, wurde aber nie umgesetzt. Dadurch hat die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst des Bundes den Anschluss an das BetrVG verloren. In gleichem Maße hinkt sie vielen Landespersonalvertretungsgesetzen hinterher.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist leider nicht in der Lage, diese Lücke zu schließen. Denn auch wenn die frühe Einbeziehung der Verbände in die Diskussion um die Novellierung von Seiten des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat positiv zu bewerten ist, stoßen die vorgelegten Regelungsvorschläge in der Summe bei DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften auf Kritik. Sicher, es gibt Verbesserungen im Detail. Eine übersichtlichere Systematik und eine sprachliche Modernisierung des Gesetzes sind positiv zu bewerten. Das alles verbessert die Lesbarkeit und letztlich die Rechtssicherheit. Auch die Absenkung des Wahlalters oder die Einführung von Übergangspersonalräten bei Umstrukturierungsmaßnahmen werden begrüßt. Daneben finden sich im Entwurf aber auch Anpassungen, die gut klingen, aber keine substanziellen Verbesserungen mit sich bringen. So werden zum Beispiel Mitbestimmungstatbestände teils klargestellt und ergänzt, aber erweitert wird die Mitbestimmung damit nicht. Der Entwurf sieht außerdem vor, dass die bislang schon bestehende Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte für den Informations- und Erfahrungsaustausch institutionalisiert wird. Dagegen ist nichts einzuwenden,

aber die Mitbestimmungslücke bei ressortübergreifenden Angelegenheiten wird dadurch nicht geschlossen. Explizit kritisch ist die Art der Umsetzung der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung aus dem Jahr 1995 zu bewerten. So soll die Einnigungsstelle bei einer ganzen Reihe von Mitbestimmungstatbeständen nur noch Empfehlungen an die oberste Dienstbehörde abgeben können. Und auch das vorgesehene Evokationsrecht schießt unseres Erachtens über das Ziel hinaus. Ebenfalls kritisch ist die Ausgestaltung der Option, dass Personalratsmitglieder über die Pandemie hinaus mittels Video- und Telefonkonferenzen an Personalratssitzungen teilnehmen können sollen. Hier fehlen der Regelung eine klare Zuschreibung der Verantwortlichkeiten und das eindeutige Bekenntnis, dass Präsenzsitzungen der grundsätzlich einzuhaltende Standard sind. Das weiterhin fehlende digitale Zugangsrecht der Gewerkschaften ist ebenfalls nicht zufriedenstellend.

Insgesamt wäre förderlich gewesen, das im Gesetzentwurf gemachte Versprechen einer Angleichung von BPersVG und BetrVG wirklich stringent umzusetzen. Im Entwurf wird dieses Ziel mehrmals aber beliebig genannt. Dort, wo die Angleichung an das BetrVG eine wirkliche Verbesserung der Mitbestimmung bedeuten würde, etwa bei der Frage der Freistellungen, ist sie unterblieben. Auch aus den Personalvertretungsgesetzen der Länder hätten Impulse aufgegriffen werden sollen. Hier beispielhaft ein Blick auf den Beschäftigtenbegriff: Eine ganze Reihe von Landespersonalvertretungsgesetzen schließt arbeitnehmerähnliche Personen wie auch andere Personen mit ein, die nicht in einem Arbeits-, Beamten- oder Ausbildungsverhältnis zum Rechtsträger der Dienststelle stehen. Der Kreis der vom Personalrat repräsentierten Beschäftigten ist also im Vergleich zum Bund andernorts oftmals viel größer.

Zusammengefasst lautet daher mein Fazit: Eine echte Novellierung des BPersVG im Sinne einer umfassenden Reform und Verbesserung der Mitbestimmung im digitalen Zeitalter ist im Gesetzentwurf nicht zu erkennen, zentrale Baustellen bleiben bestehen. Stand jetzt scheint es, dass es sich allenfalls um eine Novellierung „Teil 1“ handeln kann und „Teil 2“ im Sinne eines zeitgemäßen Personalvertretungsrechts zeitnah folgen muss. Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann setzen wir mit den Fragen fort. Es folgt Herr Kuhle.

BE Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Sachverständige, vielen Dank für die umfassenden Stellungnahmen. Mir scheint es so zu sein, dass wir hier einmal auf der Seite der Sachverständigen aber auch im Ausschuss in hohem Maße Einigkeit haben, was die Aspekte der Modernisierung und Aktualisierung des Gesetzes angeht. Ich glaube, da ist viel Einigkeit hier. Dann haben wir einen zweiten Bereich und das ist die Begleitung des Personalvertretungsrechtes mit Blick auf die Reformen im Öffentlichen Dienst, die ohnehin stattfinden. Ein dritter Bereich sind einzelne Fragen, die noch sehr umstritten sind. Dazu gehört das Thema „freie Mitarbeiter“, dazu gehört das Thema „Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte“. Ich glaube, so gliedert sich das und es ist nicht ganz einfach, am Ende zu einer Gesamtabwägung zum Gesetzentwurf zu kommen. Aber das werden wir natürlich hinkriegen.

Ich habe zwei Fragen an Frau Herrmann bezüglich der Begleitung der Reformen im Öffentlichen Dienst durch das Personalvertretungsrecht: Wir haben über das Thema „Digitalisierung“ – das ist meine erste Frage – gerade schon viel gesprochen mit Blick auf die Digitalisierung der Personalratsarbeit. Mich würde interessieren, wie denn der Entwurf zur Reform des Personalvertretungsgesetzes die übrige Digitalisierung in den Behörden begleitet. Also die Einführung des mobilen Arbeitens, die Einführung von Homeoffice, der digitale Kontakt zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen Seite und den Behörden auf der anderen Seite. Sind die Mitbestimmungstatbestände, die es vorher gab, die jetzt vorgesehen sind, sind die eher digitalisierungsfreundlich, sind die eher digitalisierungfeindlich – also hilft uns das neue Bundespersonalvertretungsrecht dabei, Behörden zu digitalisieren? Das ist meine erste Frage.

Und die zweite Frage knüpft an etwas an, was ja in der schriftlichen Stellungnahme der Beamtenbundjugend auch eine große Rolle spielt und das ist das Thema „Auszubildende“. Ich will das vielleicht noch etwas in den größeren Zusammenhang stellen und zwar in den Zusammenhang der Nachwuchsgewinnung insgesamt im Öffentlichen Dienst. Hilft

uns das neue Bundespersonalvertretungsrecht dabei, mehr und besseren Nachwuchs für den Öffentlichen Dienst zu gewinnen oder ist es eher hinderlich? Ich glaube, das sind zwei ganz wesentliche Herausforderungen für den Öffentlichen Dienst – Digitalisierung und Nachwuchsgewinnung. Und vielleicht könnten Sie da, liebe Frau Herrmann, die Position einmal darstellen, wie sich diese Reform mit Blick auf diese beiden Fragen auswirkt. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Pau, bitte.

BE Abg. **Petra Pau** (DIE LINKE): Danke schön, Frau Schwarz, dass Sie noch mit Ihrem Statement dazugekommen sind, weil ich mich jetzt in dieser Runde auch tatsächlich mit zwei Fragen an Sie richten möchte. Sie haben eben in Ihrem Eingangsstatement den Reglungsvorschlag in § 75 Absatz 2 und 3 kritisiert, mit dem auf das nun heute schon mehrfach zitierte Verfassungsgerichtsurteil aus dem Jahre 1995 reagiert wird. Können Sie Ihre Kritik noch einmal etwas ausführen, wo liegen hier die ganz konkreten Probleme? Und die zweite Frage: Sie haben uns eben noch einmal in Erinnerung gerufen, unter welchen Bedingungen in der öffentlichen Verwaltung in Behörden im vordigitalen Zeitalter oder im beginnenden digitalen Zeitalter gearbeitet wurde. Wir wissen aus unserer Erfahrung, auch hier im Bundestag, dass da noch manches Relikt übrig ist. Aber mich interessiert schon noch einmal Ihre Stellungnahme, inwieweit dieses Gesetzesvorhaben nicht nur mit Blick auf die Ermöglichung von Gremiensitzungen tatsächlich der Digitalisierung Vorschub leistet oder die Digitalisierung in den Behörden eher behindert. Was ist aus Ihrer Sicht gelungen und wo sehen Sie Nachbesserungsbedarf?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Pau, vielen Dank. Und Frau Dr. Mihalic bitte noch.

BE Abg. **Dr. Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Auch von mir erst einmal herzlichen Dank an die Sachverständigen für ihre Stellungnahmen.

Man merkt ja so ein bisschen, wenn man sich Ihre Statements anhört, es schwelt so ein bisschen im Hintergrund die Grundsatzfrage. Das ist ja vor allen Dingen auch bei Ihnen zum Ausdruck gekommen, Frau Schwarz, was die Angleichung von Betriebsverfassungsgesetzes und Bundespersonalvertretungsgesetzes angeht. Und das lässt sich ja jetzt auf



Basis des vorliegenden Entwurfs halt eben nicht eindeutig beantworten. Das finde ich schon sehr interessant und da würde ich mir auch von Ihnen, Frau Schwarz, noch einmal wünschen, – also das wäre meine erste Frage an Sie – ob Sie das noch ein bisschen präzisieren können? Also wo Sie da insbesondere Angleichungsbedarf sehen, was da aus Ihrer Sicht der wichtigste Punkt wäre. Und an Frau Möllers hätte ich die Frage auch noch einmal in Bezug auf die Freien. Ich finde, Sie haben die Situation ja sehr gut dargelegt, dass es inzwischen mehr sogenannte feste Freie als festangestellte Mitarbeiter gibt und deswegen ist es natürlich auch aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar, warum es da trotzdem noch Unterschiede gibt bei der Mitbestimmung. Aber ich möchte Sie trotzdem fragen, ob Sie vielleicht noch einmal beschreiben könnten, was eigentlich die Hauptunterschiede sind zwischen den festangestellten und den arbeitnehmerähnlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, und ob diese Unterscheidung überhaupt eine Ungleichbehandlung oder eine Ungleichheit mit Blick auf die Mitbestimmung rechtfertigt.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zur Beantwortung. Herr Dr. Baden, bitte.

SV Dr. Eberhard Baden (Rechtsanwälte Dr. Baden & Kollegen, Bonn): Hier ist die Frage aufgeworfen worden, wo die großen Vorteile der Novelle liegen und zwar speziell im Hinblick auf die Problematik der Digitalisierung der Personalratsarbeit. Die großen Vorteile sehe ich darin, dass hier Vergangenes aufgearbeitet wird. Ich sehe die Vorteile darin, dass man versucht, eine konsistenter Gesetzessprache an den Tag zu legen und eine Systematik in das Gesetz hineinzubringen, die den Nachvollzug etwas vereinfacht und die auch für die Auslegung der einzelnen Abschnitte und Paragraphen hilfreich sein kann. Da sehe ich die großen Vorteile. Speziell auf die Digitalisierung bezogen, besteht in der Tat ein Riesennachholbedarf. Wir haben ja eben gehört, dass wir noch mit Papier und Bleistift und Telefon mit Wählscheibe gearbeitet haben, als das Gesetz in '74 in die augenblickliche Fassung gebracht wurde. Heute sieht die Welt völlig anders aus. Das, was im Gesetz bisher drinsteht, ist nicht mehr die Praxis. Verschiedentlich steht im augenblicklichen Gesetz, dass etwas schriftlich zu erfolgen hat, und dann gab es die Problematik: Reicht E-Mail aus? Wie muss die E-Mail gestaltet sein? Wo reicht sie nicht aus?

„Schriftlich“ heißt nicht mehr schriftlich. In einem Fall heißt „schriftlich“ schriftlich und in einem anderen Fall heißt „schriftlich“ nicht schriftlich. Das ist sehr durcheinander gegangen, auch in der Rechtsprechung. Dass das jetzt hier mit der Eröffnung der digitalen oder der elektronischen Kommunikation institutionalisiert und klargestellt wird, ist sicherlich notwendig und ein großer Vorteil. Das betrifft auch die Problematik der Konferenzen, der Video- und Telefonkonferenzen. Als Option sollten diese meines Erachtens durchaus gestaltet werden. Sie kann auch ausgebaut werden im Hinblick auf Überlegungen, Beschlüsse zu unproblematischen Angelegenheiten im Umlaufverfahren zu fassen. Ich bin aber großer Fan von Präsenzsitzungen, weil ich sehe, dass da eigentlich die Diskussion stattfindet – der Austausch von Argumenten im persönlichen Umgang miteinander. Da ist vieles, was in einer Videokonferenz gemacht werden kann, nicht gleichwertig mit dem, was eine Präsenzsitzung bedeutet. Vor allen Dingen würde ich Wert darauf legen, dass nicht dem Arbeitgeber, dem Dienstherren, die Option eingeräumt wird, zu sagen: „Videokonferenz ist doch viel billiger und viel einfacher.“. Die Möglichkeit sollte für die Personalräte in jedem Fall bestehen bleiben, auch wenn das mit einer Anreise durch die Republik verbunden ist. Das ist der eine Punkt.

Und der andere Punkt ist der, dass ich es für notwendig halte, eine Bremse einzuführen, wann eine Sitzung in dieser Form nicht mehr statthaft sein soll, die augenblickliche Interimsversion – coronabedingt – sieht ein einzelnes Widerspruchsrecht für jedes Personalratsmitglied vor. Das ist vielleicht ein bisschen zu eng. Der Gesetzentwurf spricht von 25% der Mitglieder. Das ist meines Erachtens zu weit, weil man nicht auf die Minderheiten Rücksicht nimmt. Dann müsste man meines Erachtens schon auf 25% oder irgendeinen anderen Prozentsatz der jeweiligen Liste oder der jeweiligen Gruppe abstellen, damit man das ein bisschen eingrenzt, damit auch die unterdrückten Minderheiten die Möglichkeit haben, eine Präsenzsitzung durchzusetzen, wenn sich das von der Sache her als sinnvoll und notwendig erweist. Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Wir kämen dann zu Herrn Dr. Gronimus. Ich würde nur eine Frage stellen an Herrn Dr. Gronimus und Frau Möllers im Hinblick auf diese Einbeziehung der



Freien in manche Bereiche: Kennen wir das vergleichbar aus anderen Personalvertretungen? Fällt Ihnen da ein Beispiel ein, wo das gilt, was Sie fordern?

SV Dr. Andreas Gronimus (Rechtsanwälte Dr. Baden & Kollegen, Bonn): Will versuchen, die drei Fragen abzuarbeiten. Frau Nicolaisen, Sie haben gefragt, was sind die wesentlichen Fortschritte des Gesetzentwurfs und da liegt es mir auch auf der Zunge – genau wie dem Kollegen Dr. Baden – zu sagen, dass es im Personalvertragsrecht überhaupt wieder vorwärts geht. Es ist in der Tat so, seit 1995, das sind jetzt 26 Jahre, steht diese Umsetzung des „Schleswig-Holstein-Urteils“ aus, ist der weiße Elefant im Raum, der auch schon mehr als einmal Lösungsansätze von den Schienen geschubst hat. Ich bin lang genug dabei, um mich noch daran zu erinnern, dass der erste Koalitionsvertrag der Regierung

Schröder/Fischer 1998 angekündigt hat: Wir machen das jetzt! Und seit 1998 ist es bei der Absicht geblieben – über alle Regierungswechsel hinweg. Und von daher ist es wirklich von enormer Bedeutung, dass der weiße Elefant aus dem Raum kommt, weil damit der Platz geschaffen wird, um in der nächsten Legislaturperiode oder zu anderen Zeitpunkten wieder mit Erfolg über die etwas kleineren Tiere, die zu verarzten sind, zu sprechen. Das ist dann ein wesentlicher Ertrag der Geschichte – und mit im Geleitzug, ich habe es eben auch schon angesprochen, das Aufräumen im Bereich des früheren Bundesrahmenrechts.

Was ich auch als einen wesentlichen Punkt ansehe, ist die Vereinfachung der Regelungen bei der Wahlberechtigung. Das folgt einem Trend, der sich auch schon in verschiedenen Landesgesetzgebungen niedergeschlagen hat: „Macht den Wahlvorständen die Arbeit einfacher!“ Auch da bleiben noch andere Punkte, wo man es noch ein bisschen schicker machen könnte, aber das ist nicht das Thema.

Ich habe es gerade angesprochen: Die Regelungen der Übergangsmandate bei Organisationsänderungen sind eminent wichtig. Das ist bisher eine immer wieder aufbrechende Problemkonstellation bei der Umgliederung von Dienststellen. Ganz selten werden Dienststellen ja ganz neu gemacht. In aller Regel ist es so, dass vorhandene Organisationen auseinandergenommen und neu zusammengesetzt werden. Und da klafft im bisherigen Recht ein tiefes, tiefes Loch und das halte ich für einen

der wichtigsten Punkte, dass diese Lücken jetzt nahezu vollständig geschlossen werden.

Auch schon angesprochen: Die digitalen Arbeitsmöglichkeiten, die da sind; ich habe es auch in meinem Statement geschrieben, ich bin sehr dafür, sie zu entfristen. Ich bin wie der Kollege Baden sehr dafür, dass die Entscheidung darüber, dass es eine Handlungsmöglichkeit für Personalräte ist, und sich die Dienststellen nach Möglichkeit aus dem Umgang des Personalrats damit heraushalten sollten. Ich halte auch dafür, dass wir da einen effektiven Minderheitenschutz brauchen. Die Interimsregelung, die noch bis 30. 06. gilt – jetzt aufgrund der soeben beschlossenen Verlängerung des Gesetzes vom Mai 2020 –, sagt an der Stelle: „Es geht nur einstimmig.“ Das ist eine kantige Geschichte, auch die hat Missbrauchspotenzial innerhalb des Gremiums. Ein Viertel der Mitglieder als Quorum ist ein bisschen hoch, weil da schon die Möglichkeit besteht, dass innerhalb des Gremiums große Mehrheiten durchaus relevante Minderheiten überrollen können. Innerhalb des Gremiums! Da ist also weniger das Problem „Wie geht die Dienststelle mit dem Personalrat um?“, sondern „Wie gehen Mehrheit und Minderheit im Gremium miteinander um?“. Meine persönliche Idee ist: Es gibt da eine Regelung an anderer Stelle, nämlich beim Anspruch, Sachen auf die Tagesordnung zu bekommen. Da heißt es: „Ein Viertel der Mitglieder oder die Mehrheit einer Gruppe.“ Da hätte ich sehr viel Sympathie dafür, wenn das dann harmonisiert würde, dass wir das Quorum also in beiden Situationen gleich haben, weil es geht in beiden Fällen um Minderheitenschutz. Das sind die Dinge, die für mich besonders herausstechen. Aber noch einmal: Das Wichtigste ist aus meiner Perspektive und meiner persönlichen Berufserfahrung, dass der weiße Elefant aus dem Raum kommt. Und dann sind wir ein wesentliches Stück weiter.

Herr Dr. Wirth, Sie haben gefragt nach den „Freien aller Gewerke“. Arbeitsrechtlich betrachtet ist es sicherlich so, dass es schon ein Problem ist, zu sagen, wir machen jetzt eine Sonderregelung für die Freien nur beim Rundfunk und etwaige ähnliche Personengruppen, arbeitnehmerähnliche Personen, die in anderen Verwaltungszweigen beschäftigt sind, die betrachten wir nicht. Ja, allerdings kann ich an der Stelle nur sagen: Das werden Sie in diesem Gesetzgebungsverfahren nicht mehr auseinandersortiert bekommen. Das heißt, in



diesem Verfahren wird sich allenfalls die Frage stellen: Wie regeln Sie es bei der DW, denn auch in den anderen Verwaltungszweigen warten Abgrenzungsprobleme auf Sie, die so ähnlich sind, wie die Abgrenzung zwischen festen Freien und anderen Freien beim Rundfunk – das stellt sich dann in anderen Situationen. Ich habe zu dem Thema auch in meinem Statement gesagt: Ich fürchte, dass die Lösung der Problematik der freien Mitarbeiter im Rundfunk und an anderen Stellen nicht vom Personalvertretungsrecht ausgehen wird, weil wir da inzwischen im Prozess des Ausfransens und der Ausgründung in formal selbstständige Unternehmen bereits ein paar Etappen weiter sind. Und auch wenn Sie die festen Freien einbeziehen, dann werden Sie nicht die Produktionsgesellschaften reinbekommen, bei denen die Sender komplett Formate einkaufen und dergleichen. Das ist eine andere rechtliche Konstruktion. Da kommen Sie nicht ran. Auch das ist eine Geschichte. Gleichwohl, letztlich ist es so: Ich glaube nicht, dass alle Gewerke in der Form gemeint sind, dass wir nun quer durch das ganze Personalvertretungsrecht und die Verwaltung reiten und danach sehen, wo wir noch ein paar freie Mitarbeiter oder arbeitnehmerähnliche Personen zusammenbekommen. Es ist mit Sicherheit ein Ansatz, das im Rundfunk zu machen, weil da der Anteil besonders hoch ist. Deswegen kulminierte es dort mit Sicherheit, aber es wird sich irgendwann auch noch einmal lohnen, darüber nachzudenken: Haben wir woanders auch noch arbeitnehmerähnliche Personen, bei denen es sich lohnt, noch einmal hinzusehen? Was die derzeit im Entwurf befindliche Regelung angeht: Sie ist so machbar. Rechtlich spricht da nichts dagegen. Auf der anderen Seite fragt sich mit Sicherheit auch: Warum braucht man für die Programmmitarbeiter dann an zwei Stellen unterschiedlich scharfe Regelungen? Das kann man so machen, das muss man nicht so machen – das ist eine reine politische Willensentscheidung, wie dieser Bundestag es machen möchte.

Frau Lindholz, Sie hatten gefragt, wo es das mit den festen Freien sonst noch gibt? Die Bezugnahme auf die arbeitnehmerähnlichen Personen haben wir in der Tat in der Mehrheit der Landespersonalvertretungsgesetze für den Rundfunkbereich. Das ZDF hat sich das eingefangen, weil es ja dem Landesrecht Rheinland-Pfalz unterliegt. Bei den „Ein-Länder-Sendern“ ist die Mehrheit auf der Schiene, die jetzt im Entwurf steht. Und dann kommen die

Staatsverträge. Zu denen muss ich allerdings als trockener Jurist dann auch sagen: Es gibt nicht die einheitliche Verweisung. Es gibt vier Staatsverträge, die auf das Bundespersonalvertretungsgesetz verweisen und die vier Verweisungen sind jeweils unterschiedlich. Das heißt, jeder der vier Staatsverträge macht es ein bisschen anders. Die einheitliche Regelung gibt es gar nicht, es gibt eben nur den gemeinsamen Grundsatz: „Wir verweisen auf das BPersVG“. Und dann kommen teilweise Modifikationen, teilweise kommen keine Modifikationen, aber da glaube ich, bin ich hier auch nicht im richtigen Hörsaal, denn das verhandeln die Staatskanzleien der beteiligten Länder autonom miteinander.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Frau Herrmann, bitte.

SV **Karoline Herrmann** (dbb jugend (Bund), Berlin): Vielen Dank. Zur ersten Frage, ob das Gesetz hilft, Behörden zu digitalisieren: Ich hatte ja bereits gesagt, dass die Novellierung auf jeden Fall nur ein erster Schritt sein kann. Aus unserer Sicht ist es positiv, dass mobiles Arbeiten ein Mitbestimmungstatbestand ist. Das ist gut. Aber es gibt in anderen Punkten durchaus noch reichlich Luft nach oben. Ich hatte es auch schon angesprochen, die Onlinesprechstunden beispielsweise halten wir für zwingend notwendig und auch das Zugangsrecht für Gewerkschaften. Warum ist das so? Wir alle gehen ja mehr und mehr dazu über, dass wir unsere private und auch dienstliche Kommunikation immer mehr in das Digitale verlagern, Messenger-Dienste nutzen und nach Informationen im Internet suchen. Damit erreichen uns konventionelle Flugblätter oder gedruckte Magazine vielfach eben nicht mehr. Dementsprechend sollte auch in dem Kontext, das heißt mit Personalvertretung oder auch mit Gewerkschaften eine digitale Kommunikation möglich sein. Das fehlt uns in dem Zusammenhang eben noch.

Hinzu kommt auch, dass in Desk-Sharing-Büros eine zunehmende Zahl von Beschäftigten nicht mehr an einem ihnen persönlich zugeordneten Arbeitsplatz ist, sondern an ständig wechselnden Schreibtischen. Auch Stichworte wie „Topsharing“ oder viele Teilzeitstellen spielen in dem Zusammenhang eine Rolle. Hier könnte die Digitalisierung einen sehr großen Mehrwert bieten. Und aus unserer Sicht greift das alles ineinander, also muss eben direkt mitgedacht werden. Denn wir wollen ja



alle mitnehmen und alle gleichermaßen teilhaben lassen an Personalratsarbeit. Oder eben auch an Informationen, die durch Personalvertretungen an die Beschäftigten gelangen sollen. Das heißt, mobil Arbeitende oder Telearbeitende – das sind alles Leute, die wir nicht ausgrenzen dürfen. Und grundsätzlich sind wir natürlich auch für Präsenzsitzungen. Die Digitalisierung darf nicht dafür benutzt werden, Geld zu sparen. Wir sprechen uns aber natürlich schon dafür aus, dass die Möglichkeiten, die die Digitalisierung bietet, auch im Öffentlichen Dienst genutzt werden. Das heißt, hybride Formate sollten auch zum Beispiel für Personalversammlungen mitgedacht werden und nicht ausgeschlossen werden. Denn ja, jemand, der vorwiegend im Homeoffice arbeitet oder viel mobil arbeitet, wird sich vielleicht nicht in der Personalvertretung engagieren, wenn er nur anhand von Präsenzsitzungen dabei sein kann. Das spielt in dem Zusammenhang für uns auf jeden Fall eine Rolle.

Dann zur zweiten Frage, ob das Gesetz hilft, Azubis beziehungsweise besseren und mehr Nachwuchs für den Öffentlichen Dienst zu gewinnen. Da ist es so, dass natürlich auch hier die Digitalisierung eine große Rolle spielt. Und der Öffentliche Dienst könnte theoretisch in vielen Punkten, die ich auch eben schon genannt habe – das heißt mehr Flexibilität, flexibles Arbeiten, was ja durch die Digitalisierung ermöglicht – könnte der Öffentliche Dienst theoretisch Vorreiter sein! Im Moment ist er es aber bei Weitem nicht. Nun ist das Personalvertretungsrecht aber ein Organisationsfolgerecht. Das heißt, der Gesetzgeber oder auch die Dienstherren müssten erst einmal die Voraussetzungen schaffen, mehr Digitalisierung / flexibles Arbeiten ermöglichen, um so dann auch darauf reagieren zu können. Und das würde natürlich auch den Öffentlichen Dienst attraktiver machen für Berufsnachwuchs.

Es ist sicherlich positiv, dass das Wahlalter abgesenkt wurde, aber bei der Digitalisierung sehen wir eben noch viel Luft nach oben. Und eine Bemerkung an der Stelle sei mir noch gestattet: Aus unserer Sicht darf der Bund sich da auch nicht immer so zurücklehnen und vielleicht an der einen oder anderen Stelle nur betonen, was vielleicht in den Bundesministerien schon gut läuft. Denn das, was bei den Bürgerinnen und Bürgern ankommt und somit auch das Bild des Öffentlichen Dienstes beim Berufsnachwuchs prägt, ist eben das, was vor

Ort passiert, das heißt auch in den Kommunalverwaltungen. Und deswegen sehen wir hier auch den Bund in der Pflicht, für gleiche Voraussetzungen, gleiche Bedingungen zu sorgen, was die Inanspruchnahme von digitalen Verwaltungsdienstleistungen angeht. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Kammradt.

SV **Nils Kammradt** (ver.di-Bundesverwaltung, Berlin): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Herr Abgeordneter Hitschler, Sie haben die Frage gestellt, wie sieht eigentlich die Stellung der Gewerkschaften aus in diesem Gesetzentwurf? Im Grunde genommen bleibt da alles beim Alten, da wird der Status quo fortgeschrieben. Das heißt beispielsweise in § 9 ist das allgemeine Zugangsrecht der Gewerkschaften in den Dienststellen, soweit eine Gewerkschaft dort vertreten ist, geregelt. Und wir haben beispielsweise auch nach wie vor das Teilnahmerecht an den Sitzungen der Personalvertretungen, wenn ein Viertel der Mitglieder des Personalrats dafür stimmt. Das verharrt im Grunde genommen. Und eben ist ja schon das Stichwort „digitales Zugangsrecht“ gefallen. An dieser Stelle macht der Gesetzentwurf schlicht nichts. Wir müssen uns wirklich fragen, ob das dann zeitgemäß ist. Ich weise natürlich noch einmal darauf hin, dass uns durchaus die Präsenz in Präsenz sehr wichtig ist, also die Anwesenheit in Sitzungen, die auch vor Ort stattfinden, weil auch der Austausch mit den Beschäftigten in den Dienststellen vor Ort stattfindet. Weil spontane Fragen, die sich beispielsweise aus dem Tarifvertrag oder aus dem Beamtenrecht ergeben, sich eigentlich da ergeben, wenn Gewerkschaftssekretärinnen und -sekretäre vor Ort sind. Und weil wir auch den Eindruck haben, in einer Videokonferenz wird manche Frage eher zurückgestellt, als dass man sie stellt, weil man sich auch vereinzelter fühlt, als in der Gruppe, in der man möglicherweise präsent wäre. Also wenn man das mal von außen vorstellt, fehlt ein digitales Zugangsrecht und das ist eigentlich bitter notwendig. Wir behelfen uns da mit Krücken, beispielsweise ist es maximal möglich, aktuell, wenn die Dienststelle zustimmt, einen Link im Intranet auf eine externe Homepage aufzubringen, wo dann der Inhalt der Betriebsgruppe in die Dienststelle gelangen kann. Das ist also eine Hilfskrücke, etwas zu machen. Das funktioniert in bestimmten Teilen, kann aber auch manchmal dazu



führen, dass es aus Sicherheitsgründen dann auf einmal eine Sperrwirkung gibt. Dann kann ich den Link nicht bedienen, muss den rauskopieren und privat verwenden. Das ist nicht wirklich ein betrieblicher Zugang an der Stelle. Wir haben nach wie vor ein im Grunde fast ungelöstes Problem – oder eine offene Rechtsprechung – an dieser Stelle zum Thema „Nutzung von E-Mail“. Es ist keineswegs unumstritten, ob Gewerkschaftsvertreter im Betrieb – von draußen dürfen wir eine E-Mail reinschicken, wenn wir die Adressen denn hätten – ob ein Gewerkschaftsvertreter im Betrieb, ein Betriebsgruppenmitglied, eine E-Mail an alle Beschäftigten versenden kann. Weil der Arbeitgeber auf die Idee kommen könnte, zu sagen: „Oh, das ist ja nicht mehr gegnerfrei, das ist ja mein, mein Exchange Server!“ – den hatte ich ja schon erwähnt. Und deshalb ist es eigentlich auch gar nicht zulässig, dass die Gewerkschaft sich dessen bedient, weil sie zumindest in bestimmten Auseinandersetzungsformen – im Streikrecht ist es eindeutig – quasi ein Gegner ist. Wir haben das als Beispiel gehabt: Große Bundesbehörde, vor zwei Jahren, Kollege verschickt einfach nur ein Flugblatt von uns, kenntlich als „Gewerkschaftsvertreter Betriebsgruppe“, nicht als Personalvertreter und hat am nächsten Tag ein Personalgespräch. Das wirkt sofort einschüchternd und zeigt auch noch einmal, was da für Defizite bestehen an dieser Stelle. Und der Gesetzentwurf verschlechtert es vielleicht an dieser Stelle, weil hier keine Klarstellungen erfolgen. Wir haben im § 38 das Thema „Videokonferenzen“. Die Option der Videokonferenz steht ausdrücklich nur Personalratsmitgliedern offen. Jetzt könnte ich schon sagen, auch die Jugend- und Auszubildendenvertretungen können zwar teilnehmen – nach wie vor aber nicht per Video. Und ganz klar gilt das Zugangsrecht für die Gewerkschaftsvertreter nach § 37 hier nicht unmittelbar. Jetzt könnte ich juristisch argumentieren: „Dann bilde ich eine Analogie – das ist schon so gemeint, als dürften alle, die ansonsten teilnehmen könnten, auch dran teilnehmen.“ Aber ich stoße an die Grenze, dass ich eine vom Arbeitgeber gestellte Technik verwenden muss. Ob ich dann Zugang haben kann als Externer, das ist völlig offen und ich glaube, auch dieses Haus hat Erfahrung damit, dass man ein bisschen gucken muss, wie geht man praktisch mit diesen ganzen Fragestellungen um. Und insofern wäre es wirklich wichtig, das zu regeln. Haben wir auch gefordert anlässlich des

Entwurfs zum Betriebsverfassungsgesetz. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Möllers.

SV Hanna Möllers (Deutscher Journalisten-Verband e. V., Berlin): Ich fange mit der Frage von Herrn Dr. Wirth an: Was bedeutet das – „arbeitnehmerähnliche Freie“? Wer ist davon alles umfasst? Also „arbeitnehmerähnliche Freie“ ist ja klar definiert im § 12a TVG und in Verbindung mit den Tarifverträgen. Das sind wirklich Leute, die in der Deutschen Welle ein- und ausgehen. Das waren früher Festangestellte, so muss man es ganz einfach einmal sagen. Aufgrund von politischen Gründen ist die Deutsche Welle dazu übergegangen (es ist auch billiger), feste Stellen durch freie Mitarbeiter zu ersetzen. Das ist eine Gruppe, die – ich habe es eben schon gesagt – mindestens 84 Tage im Jahr in der Deutschen Welle ist und mindestens ein Drittel – beziehungsweise sogar die Hälfte, da gibt es zwei Gruppen – bei der Deutschen Welle verdient und nicht mehr als 100.000,- € an Honoraren bekommt. Das heißt, es ist ein ganz klar umgrenzter Rahmen. Reinigungsdienste, Sicherheitsdienste etc. pp. sind garantiert nicht von diesem Begriff umfasst und eben auch nicht freie Mitarbeiter, die mal einen Beitrag für die Deutsche Welle machen. Also es gibt ja tatsächlich verschiedene Arten von freien Mitarbeitern. Diese 1.750, von denen ich vorhin gesprochen habe, das sind wirklich die, die in den Betrieb eingegliedert sind. Es gibt auch einen Grund, warum man jetzt – man kann natürlich darüber nachdenken, ob man noch andere Arbeitnehmerähnliche sozusagen vor der Klammer einbeziehen könnte. Dazu möchte ich mich nicht äußern, weil ich jetzt hier auch nur die Journalisten vertrete, aber es gibt tatsächlich einen Grund, warum man sagt: Die Journalisten auf jeden Fall! Und zwar gibt es eine Rechtsprechung zu Journalisten und die sagt: Aufgrund der Rundfunkfreiheit dürfen die – die Rundfunkanstalten haben ein besonderes Abwechslungsbedürfnis. Und deswegen dürfen die Rundfunkanstalten, obwohl sie eigentlich scheinselbstständig wären – wenn man die Kriterien nur so anwenden würde – das trotzdem. Weil sie eben dieses Abwechslungsbedürfnis haben. Es stellt sich in der Praxis aber so dar, dass sie sich eigentlich gar nicht mehr von den Festangestellten unterscheiden. Und deswegen sind sie meiner Meinung nach erst recht schutzbedürftig. Ich hoffe, ich habe Ihre Frage damit beantwortet.



Herr Hitschler, Sie hatten gefragt, wie viele denn betroffen wären von dem Ausschluss, also wie viele denn „maßgeblich programmgestaltend“ sind. Ich würde sagen: Das kommt darauf an. Wenn man in die jetzige Begründung schaut, sind es nicht sehr viele. Denn da steht, dass maßgeblich Programmgestaltende insbesondere Redakteure sind, die maßgeblich an der geistig-ideellen Zielrichtung der Programme mitarbeiten und damit den Programmen das Gepräge geben. Das sind eigentlich, wenn ich das wortwörtlich so nehme, nicht mehr wahnsinnig viele. Das sind Moderatoren, kann man sich vorstellen, die wirklich präsent sind, jeden Tag auf dem Bildschirm, das sind Redakteure mit hoher Verantwortung. Das Problem sehe ich eher darin – also erst einmal steht da ein „insbesondere“ – da folgt die Frage, wer denn noch? Also das heißt ja, es ist nicht auf die beschränkt. Und dass man dann sich darüber streiten wird am Ende, wer ist jetzt eigentlich maßgeblich programmgestaltend? Wenn das so ausgelegt wird, wie hier in der Begründung vorgesehen, wäre das kein dramatischer Einschnitt. Ich sehe eben die Gefahr in der Interpretierbarkeit dieser Vorschrift. Und man darf natürlich auch nicht vergessen, dass die Gerichte nicht unbedingt an die Begründung gebunden sind. Das heißt, es kann durchaus passieren, dass ein Gericht hinterher sagt: „Das interessiert uns nicht, was in der Begründung steht“ und es eben doch anders sieht – und es vor allem eben auch zu Streitigkeiten führen kann. Ich hoffe nicht, dass das passiert. Beim ZDF gibt es ja einen ähnlichen Ausschluss von „wesentlich Programmgestaltenden“. Da läuft es in der Regel friedlich. Aber das hängt natürlich sehr vom Intendanten / der Intendantin ab, ob sie das ausficht oder nicht.

Dann wurde ich gefragt, was die Hauptunterschiede sind und ob diese Unterschiede eine Ungleichbehandlung rechtfertigen. Ich habe ja eben schon beschrieben, was eigentlich alles gleich ist an Arbeitnehmerähnlichen und Festangestellten. Die Tätigkeiten unterscheiden sich eigentlich gar nicht, also wenn Sie durch die Redaktion gehen, erkennen Sie die Unterschiede nicht. Es gibt aber rechtliche Unterschiede natürlich: Das ist insbesondere die Weisungsgebundenheit, das heißt, ein Festangestellter muss jeden Tag im Sender erscheinen. Ein Freier kann zumindest theoretisch sagen: „Diesen Auftrag nehme ich nicht an, montags arbeite ich grundsätzlich nicht und im Sommer schon gar nicht“ – oder was auch immer. Also

diese Freiheit steht ihm zumindest theoretisch zu. In der Praxis muss man natürlich sagen, wenn man das allzu häufig macht, ist fraglich, ob man dann noch so wahnsinnig viele Aufträge bekommt. Faktisch ist es so, dass sich die Freien nicht aussuchen können, ob sie frei sind oder festangestellt. Die Tendenz geht hin zu immer mehr Freien – das hat finanzielle Gründe meiner Einschätzung nach – und die müssen sozusagen in dieses Freienverhältnis gehen. Die Freiheit, die sie haben ist sozusagen eine nicht selbstgewählte Freiheit. Das muss man einfach so feststellen. Natürlich gibt es aber auch Freie, die sagen, sie sind gern frei, sie schätzen diese Freiheit. Aber das ist der eigentliche Unterschied. Rechtfertigt dieser Unterschied eine Ungleichbehandlung? Ich sage: Nein, denn er rechtfertigt allenfalls – ich würde sagen sogar erst Recht müssen Freie in den Personalrat, denn die Mitbestimmung ist ja nur eine Mitbestimmung an etwas. Freie Mitarbeiter können wesentlich einfacher beendet werden als Festangestellte. Bei Festangestellten muss ein Beendigungsgrund vorliegen. Der ist entweder verhaltensbedingt, betriebsbedingt oder personenbezogen. Diese Gründe müssen bei Freien nicht vorliegen. Das heißt die Deutsche Welle kann das Verhältnis kündigen – oder beenden in diesem Fall – und braucht dafür keinen Beendigungsgrund. Und daran ändert die Mitbestimmung nichts. Die Mitbestimmung bedeutet in diesem Fall eben nur, dass der Personalrat draufguckt, dass er in diesen Prozess einbezogen wird – es fördert also Transparenz. Und er kann ein gutes Wort für dem Freien einlegen und dafür sorgen, dass dies mit in den Abwägungsprozess einfließt. Aber gerade weil sie so einfach zu beenden sind, sollten sie erst recht vom Personalrat vertreten werden. Also eine Ungleichbehandlung im Sinne von einer Schlechterbehandlung ist meiner Meinung nach nicht zu rechtfertigen und wäre auch aus meiner Sicht ein Verstoß gegen Artikel 3.

Zu den anderen Ländern: Tatsächlich ist es so, dass Bayern das einzige Bundesland ist mit einer Einländeranstalt, das eine Freienvertretung gewählt hat. Freienvertretungen haben den großen Nachteil, dass sie keinerlei Rechte vorsehen für die Freien. Also das ist sozusagen gut, dass sie immerhin organisiert sind. Sie können sozusagen ihre Meinung äußern, aber es gibt keinerlei Mitwirkung und keinerlei Mitbestimmungsrechte für die Freienvertretungen. Alle anderen Bundesländer mit einer Einländeranstalt haben das mittlerweile in



ihre Landesgesetze aufgenommen: also Nordrhein-Westfalen für den WDR, Hessen kürzlich für den Hessischen Rundfunk, Rheinland-Pfalz für das ZDF und für den SWR Baden-Württemberg. Bei Radio Bremen ist es im Radio-Bremen-Gesetz geregelt und für den Saarländischen Rundfunk gibt es eine Regelung im Saarländischen Vertretungsgesetz. Ich hoffe, damit habe ich alle Fragen beantwortet. Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Schwarz noch.

SV Henriette Schwarz (DGB, Berlin): Zu der ersten Frage von Frau Pau: Also der Regelungsvorschlag in § 75 Absatz 2 und 3 stößt aus zweierlei Gründen auf Kritik. Grund eins ist, dass eine einseitig bestehende Möglichkeit der Arbeitgeberseite, das Einstellungsstellenverfahren aufzuheben und durch eine eigene Entscheidung zu ersetzen, meines Erachtens den Grundgedanken des BPersVGs – und zwar die Konfliktlösung durch Kooperation – konterkariert. Aus diesem Grund ist der Vorschlag auch des DGBs und seiner Mitgliedsgewerkschaften im Rahmen des Beteiligtenverfahrens gewesen, den § 75 Absatz 2 zu streichen. Hier wäre zum Beispiel denkbar, dass, wenn die Dienstbehörde annimmt, dass die Staatsgewalt durch den Beschluss tangiert wird, dies vorab verwaltungsgerichtlich überprüfen lassen kann.

In Bezug auf § 75 Absatz 3 besteht unsere Kritik beziehungsweise die Kritik des DGBs und der Gewerkschaften darin, dass die Liste der Tatbestände willkürlich zusammengewürfelt wirkt. Der Effekt wäre, dass die Mitbestimmung ausgehebelt werden kann, etwa bei der Einführung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, Verhalten und Leistung zu überwachen. Hier soll die Einstellungsstelle lediglich eine Empfehlung aussprechen können und die oberste Dienstbehörde entscheidet letztlich allein. Dieser Ausschluss aus der uneingeschränkten Mitbestimmung ist nicht hinnehmbar. Die vergleichbare Norm im BetrVG sieht beispielsweise die uneingeschränkte Mitbestimmung vor. Es ist daher nicht nachvollziehbar, hier die Mitbestimmung zu begrenzen, wenn doch angeblich das BetrVG als Maßstab herangezogen werden soll.

Zudem würde ich die These in den Raum stellen, dass das Bundesverfassungsgericht heute dies-

bezüglich – also bezüglich der Einführung technischer Einrichtungen – nicht mehr so entscheiden würde. 1995 war einfach noch nicht absehbar, was heute möglich ist. Also die Verknüpfung und Verbindung der Daten, der Datenstrom, das war alles dem Bundesverfassungsgericht nicht ersichtlich, was ihm auch nicht vorzuwerfen ist. Also damals gab es noch „normale“ Telefone, heute läuft die Telefonie über Voice Over IP und die Möglichkeit, die Gespräche automatisiert aufnehmen zu lassen. Und an all diesen Stellen soll nun unseres Erachtens der Mitarbeiterdatenschutz ausgehöhlt werden, indem keine uneingeschränkte Mitbestimmung mehr möglich sein soll. Ebenso kann man die Frage in den Raum stellen, inwieweit die Eingruppierung, Höher- und Rückgruppierung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Auswirkungen auf das Allgemeinwohl haben soll. Inwieweit macht es also Sinn, das als wesentlichen Bestandteil der Regierungsgewalt anzusehen? Ich würde einmal behaupten, gar keinen. Auch dieser Tatbestand müsste daher aus § 75 Absatz 3 gestrichen werden.

Dann zu der Frage, inwieweit das BPersVG dem digitalen Zeitalter gewappnet ist? Zu den Videokonferenzen wurde nun schon einiges gesagt. Ich möchte noch einmal herausstellen, dass es meines Erachtens sehr wichtig wäre, im Wortlaut der Normen klarzustellen, dass die Videokonferenz im Nachrang zur Präsenzsitzung steht. Also die Präsenzsitzung hat einen Vorrang. Das muss aus dem Wortlaut der Norm auch hervorgehen und klar werden. Letztlich droht auf lange Sicht, dass aus Kostengründen Personalvertretungen dazu gebracht werden sollen, Videokonferenzen statt Präsenzsitzungen durchzuführen.

Im § 38 Absatz 3 würde ich zudem einen gravierenden Mangel erkennen wollen. Und zwar heißt es dort in § 38 Absatz 3 Nummer 3, dass der Personalrat geeignete organisatorische Maßnahmen trifft um sicherzustellen, dass Dritte vom Inhalt der Sitzung keine Kenntnis nehmen können. Hier meine ich, dass die Verantwortung ungleich verteilt ist. Zwar steht auch der Personalrat in der Pflicht, dafür Sorge zu tragen. Vornehmlich aber muss die Dienststelle dafür sorgen, dass Abhörsicherheit, kryptierte Übertragungen und auch ein sicheres, personenbezogenes Identifizierungssystem gewährleistet sind. Das kann nicht Aufgabe des Personalrats sein. Hier ist die Dienststelle gefordert, die



Maßnahmen zu ergreifen. Das Gleiche gilt für die Frage der geheimen Abstimmung. Auch da müssen Maßnahmen ergriffen werden, um diese zu ermöglichen, wenn man denn schon diesen Weg eröffnet. Ansonsten stimme ich den Aussagen des Kollegen Kammeradt zu, auch in seiner Stellungnahme. Er hat dort Ergänzungen des § 38 aufgeführt, die man vornehmen sollte, um dieses Problem zu lösen.

Zudem meine ich, dass in § 38 Absatz 1 klargestellt werden sollte, dass die Sitzungen stets Arbeitszeit sind. Also wir haben gehört, dass es gerade im Bereich der Bundespolizei deswegen öfter Schwierigkeiten auftreten, weil man meint, dass Sitzungen, die außerhalb der Schicht liegen, nicht als Arbeitszeit gelten.

Dann zum Zugangsrecht der Gewerkschaften würde ich jetzt tatsächlich aus Zeitgründen gar nicht mehr so viel sagen. Auch ich sehe hier einen Handlungsbedarf, also die Ergänzung des § 9 ist dringend geboten, damit die Gewerkschaften ihr Grundrecht aus Artikel 9 Absatz 3 weiterhin ausüben können. Das Schwarze Brett beziehungsweise der Zugang dazu allein reicht hier nicht mehr, sondern wir brauchen Zugang zum Intranet und eine Möglichkeit, die Informations- und Telekommunikationstechnologie, die in der Dienststelle vorhanden ist, tatsächlich auch zu nutzen.

Zu der Frage von Frau Mihalic: Einen Punkt hatte ich schon erwähnt und zwar ist es tatsächlich so, dass im BetrVG die Einführung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, Verhalten und Leistung zu überwachen, besser geregelt sind. Also hier gilt die uneingeschränkte Mitbestimmung – das hätten wir uns natürlich dann hier im Fall des BPersVG so auch gewünscht.

Dann haben wir im § 10 das Behindерungs-, Benachteiligungs- und Begünstigungsverbot. Aktuell ist es so, dass § 8 eine solche Schutznorm noch vorsieht – die soll jetzt in § 10 nicht übernommen werden. Und im Vergleich dazu muss man sagen, dass im BetrVG tatsächlich sogar eine Sanktion vorgesehen ist, wenn die Arbeit des Gremiums, des Personalrats, in dem Fall wäre es dann der Betriebsrat, behindert wird. Das wäre ein Punkt, wo ich meine, dass auch hier das BetrVG hätte herangezogen werden sollen.

Und dann die Zahl der Personalratsmitglieder – das wäre § 16 – da hätte man auch mehr auf die Staffelung des BetrVG – dort ist es in § 9 geregelt – Bezug

nehmen sollen und versuchen sollen, eine Angleichung herzustellen. Damit wäre ich durch, wenn die Fragen soweit beantwortet sind. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann könnten wir noch eine zweite Nachfragerunde machen. Frau Nicolaisen.

BE Abg. **Petra Nicolaisen** (CDU/CSU): Vielen Dank. Meine Nachfrage richtet sich an Herrn Dr. Gronimus: Sie haben in Ihrer Stellungnahme darauf verwiesen, dass etliche Tatbestände in § 78 im Gesetzentwurf bei den freien Mitarbeitern sozusagen ins Leere laufen. Wie soll die Beteiligung des Personalrats denn für die arbeitnehmerähnlichen Personen gehandhabt werden bei den Mitbestimmungstatbeständen, die ersichtlich ja nur für die festen Dienstverhältnisse mit Dienstpflichten konzipiert werden?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir zu Herrn Dr. Wirth. Haben Sie noch Fragen?

BE Abg. **Dr. Christian Wirth** (AfD): Ja, eine Frage bitte an Dr. Baden: Die Frage des Rechtsweges – macht es weiterhin Sinn, an zwei verschiedenen Rechtswegen festzuhalten, Arbeitsgerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit, hier die Verwaltungsgerichtsbarkeit? Oder sollte man das nicht auch der Arbeitsgerichtsbarkeit übergeben?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Hitschler.

BE Abg. **Thomas Hitschler** (SPD): Danke, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Nachfrage an Herrn Kammeradt und Frau Schwarz zum Thema „Zugangsmöglichkeiten der Gewerkschaften“: Frau Schwarz, Sie haben gerade gesagt, die Zeit reicht nicht aus, um das näher zu beschreiben. Vielleicht kann ich Ihnen mit meiner Frage noch etwas Zeit dazu geben, weil für uns ein konkreter Vorschlag, wie wir das im BPersVG regeln können, glaube ich, schon ziemlich spannend wäre. Deshalb gern die Frage noch einmal an Beide: An welcher Stelle und wie?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Kuhle.

BE Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP): Vielen Dank, ich würde gern die Frage von Frau Nicolaisen an Herrn Dr. Gronimus an Frau Möllers weiterleiten....

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Das ist eine gute Idee!



BE Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP): Indem ich nämlich noch einmal auf die Schnittstelle zu sprechen kommen würde zwischen der Einbeziehung arbeitnehmerähnlicher Personen und der Personalangelegenheit in § 78 des Entwurfs. Sie haben ja in der Antwort auf die erste Fragerunde dargestellt, wie sich das darstellen könnte bei der Auflösung von Verträgen für Freie. Mich würde interessieren, wie sieht das denn bei neuen freien Mitarbeitern aus? Also, was sagt ein Personalrat, in dem auch freie Mitarbeiter repräsentiert werden, wenn die Deutsche Welle sich entschließt, jetzt machen wir noch mal ein paar freie Mitarbeiter einzustellen. Führt das dazu, dass das weniger möglich ist? Beschränkt das nicht auch die Handlungsmöglichkeiten des Arbeitgebers? Und die zweite Frage auch an Frau Möllers, ist ein bisschen größer. Uns liegt ja auch die Stellungnahme der Personalräte von ARD und ZDF vor. Die geht ja in eine ähnliche Richtung, begrüßt diese Einbeziehung und sagt, das sei der richtige Weg. Und wenn man das dann zu Ende liest, dann kommt am Ende der Aufruf: „Sorgen Sie dafür, dass die Ungleichbehandlung – zumindest in puncto Mitbestimmung beseitigt wird.“ Und ich finde, dahinter verbirgt sich eigentlich der wahre Grund dafür und das ist, dass man eigentlich grundsätzlich an die Ungleichbehandlung von freien Mitarbeitern und festen heranwill. Und dafür habe ich aus Ihrer Sicht natürlich volles Verständnis, aber ich frage mich: Ist das Mitbestimmungsrecht der richtige Ort? Müsste man nicht eigentlich über andere Fragen sprechen? Und möglicherweise bestehen auch unterschiedliche Auffassungen darüber, wie man auf die Ungleichbehandlung von freien und festen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern reagiert – einverstanden! Aber jetzt anzufangen mit dem Mitbestimmungsrecht – zieht man da nicht eigentlich den falschen Hebel?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Da müsste man gleich noch die Frage anschließen: Wo haben wir denn sonst noch die Konstruktion der arbeitnehmerähnlichen Freien? Was Herr Kuhle anspricht, betrifft ja alle in dem Verhältnis freier Mitarbeiter zu angestellten Mitarbeitern. Und dieses Konstrukt der arbeitnehmerähnlichen Freien gibt es ja sonst so nicht. Genau deshalb wäre hier tatsächlich die Frage: Ist das Mitbestimmungsrecht der richtige Ort oder müsste man das besser woanders regeln? Hier betrifft es ja nur diesen einen Fall – schwierig. Gut, dann Frau Pau.

BE Abg. **Petra Pau** (DIE LINKE): Ich richte mich noch einmal an Frau Schwarz. Es geht um die Jugend- und Auszubildendenvertretung. Es haben uns in den letzten Tagen sehr viele Zuschriften von jungen Mitgliedern nicht nur unserer Parteien, sondern eben auch der Jugend- und Auszubildendenvertretung erreicht, die sich sorgen wegen des drohenden Ausschlusses der Mitglieder der Vertretungen von den Personalräten machen. Das hat mich doch ziemlich beeindruckt – ich will niemandem zu nahe treten von den Gewerkschaftsvertretern hier in der Runde, aber ich hatte nicht den Eindruck, dass das jetzt durch die Gewerkschaften initiiert war, sondern dass sie wirklich aus eigenem Antrieb heraus sich mit diesen Sorgen an uns gewandt haben. Deshalb wüsste ich gern, wie Sie die Wirkung dieses Gesetzes auf diesem Feld einschätzen. Und wenn ich das vorhin richtig verstanden habe – in Ihrem Eingangsstatement haben Sie kritisiert, dass die ressortübergreifende Mitbestimmung in der Bundesverwaltung im Gesetzentwurf nicht genügend berücksichtigt ist. Vielleicht können Sie uns da auch noch einmal einen Hinweis geben, was aus Ihrer Sicht hier noch hinein müsste?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Pau, vielen Dank. Und zum Schluss noch einmal Frau Mihalic, bitte.

BE Abg. **Dr. Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Also viele meiner Rückfragen, die ich auf meinem Zettel hatte, wurden von anderen Kolleginnen und Kollegen bereits gestellt. Ich hätte da nur noch eine kleine Nachfrage an Frau Möllers: Und zwar haben Sie ja eben in der Beantwortung auf meine Frage noch einmal klargemacht, dass es schon wichtig wäre, die Freien auch von einem Personalrat vertreten zu lassen, auch weil man sie eben leichter kündigen kann, weil es dafür keinen Beendigungsgrund braucht. Es wird ja praktisch keine Besserstellung zum Beispiel in Bezug auf den Kündigungsschutz damit erreicht aber trotzdem eine Verbesserung in Bereich der Mitbestimmung. Da möchte ich Sie gern fragen: Welche weiteren konkreten Verbesserungen erwarten Sie sich davon, wenn man die festen Freien in die Mitbestimmungsrechte mit einbezieht?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann geht es jetzt im Alphabet umgekehrt und wir beginnen mit Frau Schwarz.



SV Henriette Schwarz (DGB, Berlin): Kleiner Überraschungseffekt! Die erste Frage zur ressortübergreifenden Mitbestimmung: Die Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte (AG HPR) soll institutionalisiert werden, ihr Aufgabenkernthema soll die Digitalisierung sein. Das ist für uns als Gewerkschaften aber nicht die Garantie beziehungsweise der Hebel dazu, die ressortübergreifende Mitbestimmung sicherzustellen. Hier schlagen wir tatsächlich seit sieben Jahren die Beteiligung der Spitzenorganisationen vor – freiwillig! Man muss sagen, das würde sehr viel Arbeit machen, aber wir sehen das als den optimalen Weg, um tatsächlich auch die Beteiligung der Beschäftigten auf diesem Weg sicherzustellen.

Dann die Frage, wie man faktisch das Zugangsrecht der Gewerkschaften regeln könnte. Jetzt wird es ein bisschen sehr technisch: Man könnte in § 9 – „Stellung der Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen“ – in Absatz 2 eine Ergänzung einfügen. Ich lese einfach einmal vor und hoffe, man kann mir soweit folgen. Irgendwie in der Art: „Auf ihr Verlangen ist den Beauftragten von Gewerkschaften unter den Voraussetzungen und der Zielsetzung des Absatz 1 ergänzend ein virtueller Zugang zum Betrieb beziehungsweise hier zur Dienststelle mittels Informations- und Telekommunikationstechnologie, etwa Video- und Telefonkonferenzen, E-Mail, Messenger und Intranet zu gewähren.“ Das wäre ein Vorschlag, den wir unterbreiten würden, um dieses Problem zu lösen.

Und dann war noch die Frage zu den JAVen. Auch wenn ich es im Eingangsstatement nicht genannt habe, das Problem ist bei uns auch aufgeploppt, sage ich jetzt einmal ganz leger. Tatsächlich ist es so, dass zum einen die Doppelmitgliedschaft Personalrat/JAV nicht mehr möglich sein soll – war es aber bisher. Das wird, wenn das Gesetz so, wie es jetzt aussieht, in Kraft tritt, nicht mehr möglich sein. Die Doppelmitgliedschaft erleichtert allerdings den Übergang eines Mitgliedes von der JAV in den Personalrat, weil damit längere Wartezeiten überbrückt werden können – beziehungsweise sie werden schlichtweg vermieden. Von daher würde das auch dazu beitragen, dass gerade junge Leute im Gremium Gehör finden, weil sie einfach Mitglied des Gremiums sind.

Das zum einen. Und der zweite Punkt, der bei uns auch aufkam war, dass Polizeivollzugsbeamte*innen, also Anwärter*innen, keine JAV bilden

dürfen. Das trifft auch auf ganz große Kritik und da erwarten wir auch ein Nachsteuern. Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Schwarz. Dann kommen wir zu Frau Möllers.

SV Hanna Möllers (Deutscher Journalisten-Verband e. V., Berlin): Die erste Frage war: Wie funktioniert das in der Praxis, die Anwendung von Mitbestimmungsrechten bei Freien? Natürlich gibt es bei Freien keine Kündigung, deswegen kann auch keine Mitwirkung an einer Kündigung stattfinden. Aber es kann natürlich – und das ist auch in einer ersten Entscheidung vom Bundesverwaltungsgericht bezüglich des Saarländischen Rundfunks so festgestellt worden. Der Saarländische Rundfunk hat, ich glaube, schon vor 30 oder 35 Jahren Freie in den Personalrat einbezogen und irgendwann wurde dann eben auch die Frage geklärt, wie soll diese Mitwirkung oder Mitbestimmung dann eigentlich funktionieren? Und da hat das Gericht gesagt, das muss natürlich analog angewandt werden. Natürlich gibt es keine Kündigung von Freien aber es gibt eine Beendigungserklärung und ich glaube, das war auch der Streitfall, den das saarländische Verwaltungsgericht vorliegen hatte. Und da muss eben eine Mitbestimmung – beziehungsweise Mitwirkung wäre es ja im BPersVG – nur bei einer Beendigungserklärung erfolgen, aber wie gesagt nicht darüber hinaus. Das heißt, sie können nicht prüfen, ob jetzt Beendigungsgründe vorliegen, die es ja eben nicht gibt. Also das bedeutet eben nicht, dass da durch die Hintertür das Institut der freien Mitarbeiter abgeschafft wird.

Ich wurde ja auch konkret gefragt zum Thema „Einstellungen“. Da habe ich auch tatsächlich häufig gehört, also auch gerade von der Deutschen Welle: „Um Gottes Willen, wie soll das funktionieren? Da müssten wir ja demnächst ständig Einstellungsgespräche führen für Tausende von freien Mitarbeitern.“ Nein! Brauchen Sie nicht! Und zwar gibt es da auch eine Entscheidung. Es ist tatsächlich so: Das war strittig, weil Radio Bremen – das war die zweite Entscheidung, wo überhaupt die Frage gestellt wurde, ob das gegen Artikel 5 – also da sind sozusagen zwei wichtige Entscheidungen gefällt worden. Und der zweite Fall betrifft tatsächlich die analoge Einstellung und da hat das Gericht gesagt – irgendwann entscheidet ja die Anstalt, ob jemand in diesen „12a-Status“ reinwächst. Das



hängt ja mit der Dauer der Beschäftigung zusammen, also ab 42 Tagen in sechs Monaten. Und irgendwann sagt der Sender: „So, den wollen wir behalten“ oder „den wollen wir nicht behalten“. Und in dem Moment, also wenn diese Maßnahme getroffen wird, dann setzt auch die Mitbestimmung ein. Das läuft in der Praxis so: Personalrat und Radio Bremen – da ist das ja entschieden worden – haben eine Dienstvereinbarung gemacht und der Personalrat kriegt jetzt immer eine Liste mit, ich sage jetzt einmal den 15 neuen freien Mitarbeitern, die demnächst jetzt in diesen „12a-Status“ reingewachsen, wenn sie weiter beschäftigt werden. Und dann sagt der Personalrat: „Aha, hm, hm, hm.“ Und er kann sich (noch gar nicht vorgekommen) dann auch einen Einzelfall rauspicken – wenn zum Beispiel, das ist ja ein denkbarer Fall, und damit wäre ich eigentlich auch gleich bei der letzten Frage, warum es denn dann trotzdem gut ist, diese Mitbestimmung auch für Freie zu haben – kann sich dann aber einen Einzelfall rauspicken, wenn zum Beispiel – angenommen, wir haben die Konstellation, dass in einer bestimmten Redaktion gesagt wird: „Ihr macht das nicht mehr so, wie wir das für richtig halten. Deswegen holen wir jetzt 15 neue Freie.“ Und dann werden sozusagen Freie rausgedrängt, indem andere geholt werden. Dann könnte der Personalrat ganz gezielt sagen: „Moment einmal, da möchten wir jetzt aber Mitwirkung oder Mitbestimmung in diesem Fall haben“. Und könnte dann eventuell auch verhindern – also verhindern er es ja am Ende sowieso nicht, weil wir haben ja das Letztentscheidungsrecht des Intendanten – aber könnte eben zumindest Transparenz in diesen Prozess bringen und könnte den Intendanten / die Intendantin dazu bringen, die Argumente des Personalrates zumindest in den Abwägungsprozess einzubeziehen. Ist die Frage damit beantwortet, einigermaßen? Ja?

Ist das Mitbestimmungsrecht der richtige Ort, der richtige Hebel? Ich muss gestehen, dass ich auch dieses Institut der Freien Mitarbeit kritisch sehe, weil ich eben auch sehe, dass dadurch eigentlich feste Arbeitsplätze ersetzt wurden. Und das wurde damals gerechtfertigt durch die Rundfunkfreiheit. Und es gibt noch einen anderen Ort, wo es sozusagen so etwas Ähnliches wie die Arbeitnehmerähnlichen gibt, obwohl die nicht so heißen, nicht so definiert werden: Das sind die Universitäten. Also diese beiden. Einmal wegen Artikel 5 und einmal wegen der Wissenschaftsfreiheit hat das

Bundesverfassungsgericht gesagt, da zählt sozusagen in diesem Abwägungsprozess – handelt es sich um eine Scheinselbstständigkeit oder nicht? Ist der fest anzustellen? – da zählt eben in diesem Fall die Rundfunkfreiheit mit rein. Und das ist eben vom Bundesverfassungsgericht so anerkannt worden. Und es ist schon ganz viel passiert. Man hat, weil sie dann eben doch mehr sind als nur Freie, die mal so eben reinschneien, weil sie eben sozial schutzbedürftig und wirtschaftlich abhängig sind, hat man schon ganz viele Sonderregeln, ich sage mal dazu kreiert: Sie bekommen Urlaubsgeld, sie bekommen Krankengeld, sie haben einen Absicherungsschutz. Also wenn die beendet werden, dann bekommen sie so eine Art Abfindung etc. pp. Und die Mitbestimmung ist aber eben etwas, was im Rahmen dieses – etwas, das in vielen Bundesländern eben auch schon eingeführt wurde – aber im Rahmen des BPersVG eben noch nicht. Und das fehlt auch und das braucht es auch. Natürlich will ich nicht verhehlen, dass ich auch eine Freundin von mehr Festanstellungen bin. Aber das lösen wir nicht, das Problem. Das ist auch ein finanzielles Problem. Ich glaube, wenn die Deutsche Welle die 1.750 Menschen in freier Mitarbeit fest anstellen würde, dann müsste man auch überlegen, wie der Haushalt neu aufgestellt wird von der Deutschen Welle. Und ich weiß nicht, ob das in der nächsten Zeit passiert. Und deswegen muss man einfach sagen: Wir haben jetzt diese Realität geschaffen und da müssen wir auch dann entsprechend reagieren. Wir haben „A“ gesagt, also müssen wir auch „B“ sagen.

Welche weiteren konkreten Verbesserungen erwarten Sie? Ja, ich habe ja eben schon gesagt, dass Transparenz ein ganz wichtiger Punkt ist, dass eben die Belange mit in den Abwägungsprozess bei diesen personellen Maßnahmen mit einfließen von den freien Mitarbeitern. Und ich glaube eben auch, dass diese Spaltung der Belegschaft dadurch aufgehoben wird, weil das merkt man schon: Bei den Anstalten, die keine Vertretung haben, dass da sozusagen so eine Zwei-Klassen-Gesellschaft entsteht. Und bei den Anstalten, wo eben alle – ob nun arbeitnehmerähnliche Freie oder Festangestellte – von einem Gremium vertreten werden, dass da einfach ein stärkeres Miteinander, ein stärkeres „Wir-Gefühl“ ist. Es dient dem Betriebsfrieden, da bin ich fest von überzeugt. Und ich glaube auch, dass es der Deutschen Welle dient, gerade im Hinblick auf Machtstrukturen. Freie sind



dem eben stärker ausgeliefert, weil sie schneller beendet werden können. Und wenn sie nicht einmal eine Vertretung haben mit vernünftigen Rechten, dann können diese Machtstrukturen auch ausgenutzt werden. Und wir haben gerade bei der Deutschen Welle – wer die Süddeutsche Zeitung liest, weiß, dass es da erhebliche Probleme gibt. Ich wage zu behaupten, dass die Mitbestimmung von Freien auch geeignet ist, genau solche Probleme nicht entstehen zu lassen. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Jetzt aber noch einmal zum Verständnis: Sie würden schon sagen, wenn man es theoretisch ändern würde, dann wäre das hier an dieser Stelle der richtige Ort und nicht irgendwo anders?

SV **Hanna Möllers** (Deutscher Journalisten-Verband e. V., Berlin): Das ist der einzige Ort!

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Gut. Das war jetzt noch einmal wichtig. Herr Kammradt.

SV **Nils Kammradt** (ver.di-Bundesverwaltung, Berlin): Ja, vielen Dank. Frau Schwarz hat ja schon beschrieben, wie ein digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften aussehen könnte. Ich würde vorschlagen, man ergänzt das vielleicht noch um einen Regelbeispiekskatalog, also man sagt „insbesondere:“, weil wir ja eine relativ offene Zukunft haben, was die Techniken angeht, sodass man nicht gleich wieder bei der nächsten technischen Entwicklung davorsteht, das Gesetz anpassen zu müssen. Das ist das Eine. Und natürlich wäre das Zweite, dass man in § 37 auch klarstellt, dass die Gewerkschaftsvertreter – soweit eben die Mehrheitsverhältnisse sagen, „ja, wir wollen, dass die teilnehmen an der Sitzung“ – dass hier eine Klarstellung reinkommt in der Richtung: „§ 38 Absatz 3 gilt entsprechend“. Vielleicht noch mit der Maßgabe, dass ein externer Zugang auch gewährleistet sein muss. Vielen Dank.

Ach, vielleicht, ungefragt: Ich habe einmal gehört, Erntehelfer beim Bundesministerium für Landwirtschaft sollen angeblich auch unter den „arbeitnehmerähnlichen“ Begriff fallen. Aber – ich kann gern nachforschen.

SV **Hanna Möllers** (Deutscher Journalisten-Verband e. V., Berlin): Ach, das wusste ich nicht.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Gut, da wollen wir mal nicht von Mitbestimmung reden, aber okay. Jetzt kommt noch Herr Dr. Gronimus.

SV **Dr. Andreas Gronimus** (Rechtsanwälte Dr. Baden & Kollegen, Bonn): Meine Frage war ja: Wie sortiert sich denn das jetzt mit den Beteiligungstatbeständen, wenn wir die Freien einbeziehen, weil in Teilen die Tatbestände fehlen? Es ist hier schon gesagt worden, dass ein wesentlicher Effekt darin bestehen wird, dass mit der Einbeziehung Wahlrecht und Wählbarkeit kommen. Das hat dann den weiteren Effekt – entweder die vorhandenen Gewerkschaften und Listen in den bestehenden Personalräten präsentieren sich so, dass sie als glaubwürdige Interessenvertreter von den Freien wahrgenommen werden oder diese rotten sich zusammen zu einer freien Liste, mit der sie dann selbst in den Personalrat ziehen und da ihre Interessen wahrnehmen. Das regelt sich dann am Markt, das ist dann abzuwarten, wer da mehr oder weniger geschickt sich aufstellt und präsentiert.

Bei den Tatbeständen ist es in der Tat so: Wenn man den Beschäftigtenstatus zuschreibt, ändert das nichts an den Beteiligungskatalogen. Das hat dann zur Folge, dass die Beteiligung in den sozialen und organisatorischen Angelegenheiten relativ eins zu eins durchschlägt, weil ja da jeweils nur der Beschäftigtenstatus vorausgesetzt ist. Da gehen sie ganz einfach mit, da wo sie betroffen sind. Es wird Ausnahmen geben, simples Beispiel: Wer keine geregelte Arbeitszeit hat, da dreht auch die Mitbestimmung bei der Arbeitszeit hohl, weil das ja nun einmal gerade voraussetzt, dass es eine geregelte Arbeitszeit gibt. Wo das fehlt, entfällt auch die Mitbestimmung wegen „ist nicht“.

Problem wird natürlich auftreten bei den Personalaufnahmen, weil dieser Tatbestandskatalog natürlich ausgerichtet ist an den vorhandenen Leitbildern des normalen Arbeitsverhältnisses beziehungsweise Beamtenverhältnisses. Da wird es dann ein bisschen tricky. Meine Prognose, zwei Möglichkeiten: Entweder der Gesetzgeber entschließt sich, jetzt oder in Zukunft dann den § 78 Absatz 1 und gegebenenfalls auch noch den § 84 oder 85 um entsprechende Gleichstellungsklauseln zu erweitern. Das geht in zwei Möglichkeiten. Entweder es kommen da ein paar zusätzliche Regelungen oder man fügt in die vorhandenen Tatbestände über Oder-Klauseln Begriffe aus dem Verhältnis des freien Mitarbeiters ein. Dann ist die Sache gesetzlich festgezurrt.

Wenn sie *nicht* gesetzlich festgezurrt ist, dann – auch die Prognose haben Sie eben schon gehört –



setzt die Rechtsprechung mit der Frage auseinander: Wie geht man mit der Lücke um? Zwei Möglichkeiten. Erstens: Das zahnärztliche Prinzip, „Lücke - Brücke“. Eine Gesetzeslücke führt eben dazu, dass etwas nicht geregelt ist, also zunächst einmal die Beteiligung nicht stattfindet. Allerdings ist es inzwischen dann doch ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass sie der Frage nachgehen: Besteht da eine *planwidrige* Lücke? Wenn sie zu dem Ergebnis kommen, dass eine planwidrige Lücke besteht, dann bilden sie Analogien und sagen: Okay, was ist die Rechtsfigur, die dem Status des freien Mitarbeiters entsprechen würde? Und dann wird man halt zu Ergebnissen kommen – was entspricht der Einstellung? Das wäre dann eben hier die Begründung des Status des festen Freien. Das heißt, da muss definiert werden: Wo wird die Grenze vom einfachen Freien zum „festen Freien“ überschritten? Das ist dann die Maßnahme, nach der man dann sieht. Genauso wird die Rechtsprechung vermutlich dann auch die bisher für landesrechtliche Konstellationen entwickelte Linie – Welches Analog bildet man zur Kündigung eines Arbeitnehmers? – forschreiben. Man kann relativ sicher sein, dass dann, wenn die Gleichstellung im Bundespersonalvertretungsgesetz kommt, dass dann die nächste Entscheidung zu dieser Frage lauten würde: „Also, das haben wir schon im saarländischen oder bremischen Landesrecht so gemacht, jetzt haben wir den gleichen Gesetzentext, dann machen wir das hier auch.“
– Das ist relativ prognostizierbar.

Das Ende der Rundfunkfreiheit befürchte ich an der Ecke nicht, denn bei diesen Analogien im Bereich des § 78 Absatz 1 BPersVG – bei den Personalmaßnahmen – müssen sie auch beachten, dass es auch für den Arbeitnehmer dann noch den Zustimmungsversagungskatalog – das ist jetzt § 78 Absatz 5 des Entwurfs – gibt. Das heißt, der Personalrat kann die Zustimmung hier nicht verweigern, weil er gerade einmal keine Lust hat, sondern nur dann, wenn er gesetzlich definierte Zustimmungsverweigerungsrechte haben würde. Das wesentliche Zustimmungsverweigerungsrecht besteht darin, dass die beabsichtigte Maßnahme gegen ein Gesetz, eine Verordnung, eine Bestimmung in einem Tarifvertrag oder gegen eine Personalauswahlrichtlinie verstößen würde. Das sind schon nicht die normalen Dinge. Das ist möglicherweise der Fall, den die Kollegin Möllers gerade geschildert hat, dass Freisetzungen erfolgen sollen, um andere einzustellen

– warum auch immer. Ich könnte mir auch vorstellen, dass die Gerichte kritisch darauf sehen würden, wenn beispielsweise jemand als Moderator oder Redakteur für arabischsprachige Sendungen eingestellt werden soll, aber kein Wort arabisch versteht, dass man da Fragen an das Anforderungsprofil stellen würde. Aber damit haben Sie auch schon ungefähr das Level, was an Substanz eine Zustimmungsverweigerung des Personalrats haben müsste. Das geht also wahrlich nicht nach dem Lustprinzip, sondern da muss schon erheblich mehr an Substanz da sein, um eine Maßnahme zu verhindern. Und wenn das eben der Fall ist, dann geht es halt eben weiter in das Einigungsverfahren, das allerdings in dem Fall mit der Letztentscheidung der obersten Dienstbehörde enden würde. Beantwortet das die Frage?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Also sie meinen, man muss es nicht mit Schrecken betrachten.

SV **Dr. Andreas Gronimus** (Rechtsanwälte Dr. Baden & Kollegen, Bonn): Die Welt geht im Funkhaus Bonn nicht unter, Frau Lindholz.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann noch Herr Dr. Baden.

SV **Dr. Eberhard Baden** (Rechtsanwälte Dr. Baden & Kollegen, Bonn): Herr Dr. Wirth, Sie hatten die Rechtswegfrage aufgeworfen. Zwei Bemerkungen dazu: Die Frage der Gerichtsverfassung unterliegt der konkurrierenden Gesetzgebung, das heißt, der Bund kann den Ländern sagen, wo es lang geht. Der Bund zieht sich mit § 131 der neuen Fassung daraus zurück, das heißt, Ende 2024 endet die Geltung von dem alten § 106. Damit sind die Länder frei, sich die Arbeitsgerichte auszugucken. Ob das klug ist, ist eine andere Frage. Was jedenfalls unklug wäre, das ist, wenn Personalvertretungsrecht-Land schlussendlich beim Bundesarbeitsgericht landet und Personalvertretungsrecht-Bund beim Bundesverwaltungsgericht. Die Rechtswegzuständigkeit der Verwaltungsgerichte ist seinerzeit angenommen und begründet worden in der Vorstellung, dass Verwaltungsgerichte etwas mehr Verständnis, etwas mehr Einblick haben darin, wie eine Verwaltung funktioniert. Das ist erst einmal sicherlich richtig. Auf der anderen Seite muss man aus der Praxis heraus sagen: Arbeitsrichter „ticken“ anders als Verwaltungsrichter. Die Zuweisung insgesamt



an die Arbeitsgerichte würde nach meiner Einschätzung zur Beschleunigung von Verfahren durchaus beitragen können, weil Arbeitsgerichte einfach schneller sind.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann sind alle Fragen beantwortet. Ich bedanke mich bei den Damen und Herren Sachverständigen und wünsche Ihnen allen eine schöne Woche.

Schluss der Sitzung: 16:03 Uhr

A handwritten signature in black ink that reads "Andrea Lindholz". The signature is fluid and cursive, with a large, stylized 'A' at the beginning.

Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende

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



Öffentliche Anhörung „Bundespersonalvertretungsgesetz“

Innenausschuss des Deutschen Bundestages
Montag, 22. März 2021, 14.00 – 16.00

Thesen, Anmerkungen, Kommentare

Rechtsanwalt Dr. Eberhard Baden

1. Allgemeines

a) Die Novelle ist längst überfällig. Gesetzestext und Anwendungspraxis sind seit langem nicht mehr miteinander kompatibel, insbesondere in Fragen der Umsetzung des BVerfG-Urteils vom 24.5.1995 (zum schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetz), welches eim Ergebnis die ursprüngliche Gesetzesstruktur der §§ 75, 76 BPersVG konterkariert hat, aber auch in vielerlei anderen Fragen wie z.B. das Schriftlichkeitsprinzip in § 69 Abs. 2 Satz 5. Vergleichbare Landesgesetze sind bereits wesentlich öfter überarbeitet und angepasst worden; das BPersVG (alt) beruht noch auf einer Arbeitswelt, die nicht mehr die heutige ist, beispielsweise in Fragen der elektronischen Kommunikation, des Datenschutzes, der Handhabung neuer technischer Möglichkeiten usw..

b) Es ist nachvollziehbar und im Ergebnis zu begrüßen, dass die Novelle der Regelungsmaterie eine völlig neue Gesetzesstruktur gibt; durch die systematische Umstellung

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
kanzlei@baden-kollegen.de
Gerichtsfach BN 102
USt-ID: DE309187709

Telefonzeiten:
Mo – Do 8.30 – 12.30
Mo – Do 13.30 – 17.30
Fr 8.30 – 14.30

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

werden viele Bereiche übersichtlicher und konsistenter dargestellt. Die Bezüge und Querverbindungen folgen einer besseren inneren Systematik. Von daher ist es nachvollziehbar, dass in der Paragraphenabfolge „kein Stein auf dem anderen“ geblieben ist.

c) Dieses Vorgehen ist aber zwangsläufig mit erheblichen Übergangs- und Anpassungsproblemen verbunden. Auch wenn inhaltlich das meiste mehr oder weniger unverändert geblieben ist, steht der (typischerweise nicht juristisch vorgebildete) Anwender übergangsweise vor der Frage, wo er das Gewohnte in der neuen Struktur wiederfindet. Bei in der Sache unveränderten Inhalten wird die bisher ergangene Rechtsprechung und Literatur auch künftig heranzuziehen sein; diese ist jedoch unter den bisherigen gewohnten §§-Fundstellen dokumentiert, so dass jegliche Recherche auf Jahre unter den hergebrachten Nummerierungen zu suchen sein werden. Juris gibt da keine wirkliche Hilfe, weil die Entscheidungsrecherche i.W. auf Paragraphennummern beruht, und bis alle Erläuterungswerke und Kommentare „umgeschrieben“ sind, wird einige Zeit vergehen.

Diese Übergangsprobleme sind aber angesichts der Entscheidung für eine grundlegende Neugestaltung letztlich unvermeidbar, sollten dem Normgeber aber bewusst sein.

d) Die Novelle befasst sich, wie ausdrücklich im Vorspann der Begründung erwähnt, auf diejenigen Regelungen, die im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens abgestimmt und konsensual vereinbart werden konnten. Nur unter dieser Maßgabe wird es realistisch möglich sein, das Gesetz noch bis zum Ende der Legislaturperiode zu verabschieden. In der Tat sollte alles daran gesetzt werden, das Vorhaben nicht der Diskontinuität anheim fallen zu lassen.

Das ändert jedoch nichts daran, dass es eine Reihe von Reform-Notwendigkeiten gibt, die womöglich streitig werden könnten. Es gibt zahlreiche Hindernisse, die eine effektive Personalratsarbeit behindern und damit kontraproduktiv wirken. Der Gesetzgeber sollte sich nicht scheuen, auch diese Punkte in der kommenden Legislaturperiode zeitnah anzupacken und zu bearbeiten. „Nach der Reform ist vor der Reform“.

2. Gremienarbeit

a) Personalratsarbeit ist Gremienarbeit; im Ergebnis jedweder Betätigung steht ein vom Personalrat zu fassender Beschluss.

Die „Spielregeln“ des Umgangs miteinander innerhalb des Gremiums und der Weg, zu einem derartigen (Mehrheits-) Beschluss zu gelangen, bedarf einer klaren Struktur, die

auch im Konfliktfall zu belastbaren Ergebnissen führen kann. Personalräte, die ihre Kräfte mit inneren Streitigkeiten aufzehren, behindern die notwendige Sacharbeit. Daher ist es notwendig, die Voraussetzungen für einen offenen Diskurs zu schaffen und einer Dominanz einzelner Gruppen oder Listen entgegenzuwirken; dazu gehört auch ein angemessener Minderheitenschutz. Wichtig ist aber auch, die Möglichkeit einer effektiven Sacharbeit auch für das „einfache“ Personalratsmitglied zu gewährleisten und einer Dominanz des Vorstandes gegenüber der Mehrheit der sonstigen Mitglieder zu begegnen; insoweit ist Transparenz und Informationsoffenheit untereinander zu ermöglichen.

b) Dazu gehört die Nutzung aller gegebenen Kommunikationsmöglichkeiten. Das BPersVG stammt noch aus einer Zeit, als die Information in Papier dem Stand der Technik entsprach. Inzwischen ist elektronische Kommunikation üblich geworden. Auch Personalräte nutzen dies; es ist daher sachgerecht und geboten, hierfür sichere rechtliche Grundlagen zu schaffen, wie es die Novelle in zahlreichen Einzelregelungen unternimmt. Die Neuerungen betreffen aber vornehmlich nur den Verkehr zwischen Personalrat und Dienststelle; letztere hat geeignete technische Voraussetzungen zu schaffen. Die Informationsgleichheit der Personalratsmitglieder und deren Verkehr untereinander – abgesondert von der Kommunikation in der Dienststelle – ist damit jedoch nicht eröffnet. Hier besteht weiteres Modernisierungspotential.

c) Corona hat uns die Möglichkeit von Sitzungen per Telefon- und Videokonferenz geschaffen. Die diesbezüglichen, befristet ermöglichten Gehversuche im 2. Gesetz zur Änderung des BPersVG sollen nunmehr verlängert, ggf. sogar in Dauerrecht überführt werden. Die Einräumung derartiger – die Gremienarbeit erleichternder – Möglichkeiten ist einerseits zu begrüßen. Andererseits kann nach Auffassung des Unterzeichners eine Telefon- oder Videokonferenz letztlich eine Präsenzsitzung nicht ersetzen. Dem unmittelbaren Austausch von Argumenten ist weiterhin Raum zu geben. Wahlen und Abstimmungen online sind problematisch; insbesondere geheime Abstimmungen, die möglich bleiben müssen, sind in einer Videoschaltung gar nicht möglich. Und es ist ein offenes Geheimnis, dass häufig Entscheidendes, das die Personalratsarbeit voran bringt, nicht im Plenum geschieht, sondern in Kleingruppen bzw. im unmittelbaren persönlichen Austausch vorbesprochen werden. Oft genug ist der Austausch „am Kaffeetisch in der Sitzungspause“ wichtiger; dies alles entfällt weitestgehend, wenn sich die Sitzung auf eine Videoschaltung reduziert.

Außerdem darf der mit einer Sitzung verbundene Aufwand, zu der externe Personalratsmitglieder zeit- und kostenaufwändig anreisen müssen, nicht unter Sparsamkeitsgesichtspunkten dazu führen, dass die Dienststellenleitung auf die Art und

Weise der Personalratsarbeit Einfluss nimmt. Die Entscheidung darüber, wie vorgegangen werden soll, muss im Personalrat bleiben. Und auch hier ist innerhalb des Personalrates mit einer qualifizierten Widerspruchslösung dafür Sorge zu tragen, dass der Minderheitenschutz gewährleistet bleibt. Ob dafür ein Widerspruchsquorum von pauschal 25 % der Mitglieder genügen kann (§ 38 Abs. 3 Nr. 2 n.F.) muss allerdings ebenso bezweifelt werden wie die Einräumung eines blockierenden Widerspruchsrechts für ein einzelnes PR-Mitglied (§ 35 Abs. 3 Nr. 2 derzeitiger Fassung).

In gleicher Weise ist allerdings zu erwägen, dem Personalrat mit entsprechenden Maßgaben die Befugnis einzuräumen, unproblematische Vorgänge, in denen weitgehendes Einvernehmen herrscht, auch im Umlaufverfahren entscheiden zu lassen. Insbesondere bei Gremien, die nicht im Wochenrhythmus tagen, könnte damit die notwendige Arbeit rationalisiert werden, um auf diese Weise mehr Zeit für die wirklich diskussionsbedürftigen Angelegenheiten zu gewinnen.

d) In diesen Kontext gehört auch die Frage des Datenschutzes in der Personalratsarbeit. § 69 geht von der Vorstellung aus, dass nach außen (allein) die Dienststelle für den Datenschutz zuständig und verantwortlich sein soll; der Datenschutzbeauftragte der Dienststelle soll daher auch die Verarbeitung personenbezogener Daten im Personalrat überwachen. Für die Art und Weise des Umgangs mit personenbezogenen Daten innerhalb der Personalvertretungen sind jedoch allein diese zuständig und verantwortlich; die Dienststellenleitung soll hier keine (über die selbstverständliche Beachtung der vorgegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen hinausgehende) Vorgaben machen, geschweige denn die Art des Umgangs kontrollieren und überwachen dürfen. Die unscheinbare Formulierung, dass sich Dienststelle und Personalrat bei der Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorschriften „gegenseitig unterstützen“, verdeckt nur das Problem. Der Personalrat sollte einen eigenen Datenschutzbeauftragten bestellen dürfen, der die personalratsinternen Vorgänge prüft und überwacht. Dieser wird mit dem betrieblichen / behördlichen Datenschutzbeauftragten zusammen arbeiten müssen, damit die „Außenverantwortung“ der Dienststelle gewahrt werden kann; unmittelbare Zu- und Durchgriffe auf die Personalratsarbeit müssen indes ausgeschlossen werden.

3. Mitbestimmung

a) Zu begrüßen ist, dass einige personalrechtlich besonders relevante Themen nunmehr auch im Mitbestimmungskatalog berücksichtigt sind. Im Verhältnis zu den mitbestimmungsfreundlicheren Landesrechten – man denke an den wesentlich

umfangreicheren Katalog des § 72 LPVG NRW – bleibt das BPersVG jedoch immer noch hinter den Erwartungen zurück.

Die „Neuverteilung“ der unterschiedlichen Mitbestimmungsfälle auf die §§ 78 – 80 (neu) und die „Zusammenlegung“ von § 76 Abs. 1 (alt) mit den neu gebildeten Katalogen ist für sich genommen konsequent; die vormalige Systematik machte vor dem Hintergrund der Rechtsprechung von BVerfG und BVerwG keinen Sinn mehr. Allerdings geht die gewonnene Übersichtlichkeit zu einem guten Teil wieder dadurch verloren, dass § 75 Abs. 3 nach dem Grad der Verbindlichkeit etwaiger Einigungsstellenbeschlüsse eine enumerative Differenzierung innerhalb der Kataloge vornimmt; weitere Unsicherheit schafft das unpräzis ausgestaltete Evokationsrecht des § 75 Abs. 2.

b) Auch die einzelnen Mitbestimmungstatbestände geben Anlass, über Verbesserungen, Präzisierungen und Weiterentwicklungen nachzudenken.

Hier nur einige Beispiele:

- Dass etwa die „Privatisierung“ nur Mitwirkungsrechte auslöst (§ 84 Abs. 1 Nr. 3) und nicht mitbestimmungspflichtig wird, enttäuscht.
- Für die praktische Anwendung hinderlich ist auch, dass z.B. die „Hebung der Arbeitsleistung“ (einer der am schwierigsten zu handhabenden Tatbestände, der in der Praxis regelmäßig Erwartungen weckt, die sich dann nicht erfüllen lassen) weiterhin an dem Erfordernis der Finalität (... Maßnahmen zur ...) festhält.
- Die „Übertragung einer höher oder niedriger zu bewertenden Tätigkeit“ ist angesichts vergütungsrechtlich feststehender Eingruppierungen nur im Tarifbereich unproblematisch; diese Fälle sind aufgrund der geltenden „Tarifautomatik“ von unmittelbarer Bedeutung und relativ leicht auszumachen. Bei Beamten bedarf es demgegenüber einer von Besoldungsgruppen und Statusämtern losgelösten Orientierung, weil das Statusamt nicht zwangsläufig die Wertigkeit der wahrzunehmenden Tätigkeit kennzeichnet. Auch wenn grundsätzlich die Zusammenführung der bisherigen §§ 75 Abs. 1 und 76 Abs. 1 (alt) zu § 78 (neu) zu begrüßen ist – hier werden notwendige Differenzierungen übergangen und unnötige Anwendungsprobleme heraufbeschworen.

c) Mitbestimmung bleibt trotz der zwingenden Norm des § 70 Abs. 1 in der Praxis häufiger ineffektiv, weil das Gesetzgeber sich bislang nicht dazu hat durchringen mögen, den Personalräten auch Unterlassungsansprüche und Ansprüche auf Rückgängigmachen nicht ordnungsgemäß mitbestimmter Maßnahmen einzuräumen. Früher einmal entgegenstehende Rechtsprechung, die das Beschlussverfahren als „objektives Verfahren“ charakterisieren wollte, in dem es nicht um die Sicherung und Durchsetzung

von Personalratsrechten gehe, sondern lediglich um eine „objektive“ Feststellung der Rechtslage, ist vom BVerwG längst aufgegeben. Dennoch ist bisher nicht die logische Konsequenz gezogen worden, den Personalräten (auch) das in § 70 Abs. 1 (vormals § 69 Abs. 1 a.F.) angelegte Recht einzuräumen, bei mitbestimmungspflichtigen Maßnahmen das Erfordernis der vorherigen Durchführung eines ordnungsgemäßen Mitbestimmungsverfahrens effektiv geltend machen zu können.

Dass die Einräumung von Unterlassungs- und Rückgängigmachungsansprüchen verfassungsrechtlich statthaft ist, hat des BVerwG für verschiedene landesrechtliche Bestimmungen bereits erklärt – es bedarf nach seiner Auffassung aber der klaren und unmissverständlichen Anordnung durch den Gesetzgeber.

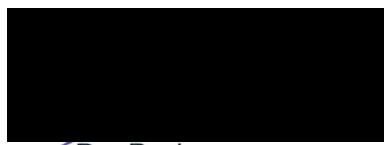
4. Rechtsschutz / Beschlussverfahren

- a) Das Gesetz weist den personalvertretungsrechtlichen Rechtsschutz weiterhin den Verwaltungsgerichten zu, verpflichtet diese aber, die Verfahrensregelungen des Arbeitsgerichtsgesetzes über das Beschlussverfahren anzuwenden. Damit haben die Gerichte letztlich eine für sie „fremde“ Verfahrensordnung anzuwenden. Betrachtet man das Personalvertretungsrecht zutreffend als Teil des „kollektiven Arbeitsrechts“, zumal inzwischen der Mehrzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst Arbeitnehmer sind und nicht Beamte, ist die Zuordnung der Materie zu den Verwaltungsgerichten mehr und mehr zu hinterfragen.
- b) Zu vermeiden ist allerdings mit Blick auf mögliche landesrechtliche Regelungen auf jeden Fall, dass im Personalvertretungsrecht unterschiedliche Gerichtsbarkeiten zuständig werden. Es macht keinen Sinn, bei vergleichbaren Mitbestimmungsvorgängen landesrechtlich eine Zuständigkeit der Arbeitsgerichtsbarkeit zu begründen, bundesrechtlich aber an einer Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte festzuhalten, wie auch umgekehrt: Unterschiedlichkeiten in der höchstrichterlichen Rechtsprechung von BVerwG und BAG zum Verständnis beispielsweise beamtenrechtlich vorgeprägter Begriffe wie „Versetzungen“ oder von arbeitsrechtlich vorgeprägten Begriffen wie „höher zu bewertende Tätigkeiten“ wären geeignet, heillose Verwirrung auszulösen.
Die konkurrierende Gesetzgebungs Zuständigkeit des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nummer 1 GG (gerichtliche Verfahren) eröffnet insoweit die Möglichkeit einer verbindlichen Vorgabe auch für die Länder (§§ 126 ff.).

- c) Aufgrund der gängigen Praxis in der Rechtsprechung, Unterlassungsansprüche und Ansprüche auf Rückgängigmachen nicht mitbestimmter Maßnahmen zu verneinen (s. oben) und damit dem faktischen Festhalten an der vom BVerwG längst aufgegebenen These vom lediglich „objektiven Verfahren“ ist es nach wie vor gang und gäbe, Beschlussverfahren regelmäßig nur mit Feststellungsanträgen zu führen. Dem liegt auch die Vorstellung zugrunde, Dienststellenleiter würden sich aufgrund ihrer Bindung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) auch an eine bloße Feststellung des Gerichts halten. Damit kommt der Rechtsschutz aber faktisch regelmäßig zu spät: die Maßnahme ist dann längst umgesetzt, und die Feststellung wirkt letztlich nur noch in die Zukunft für die Behandlung etwaiger vergleichbarer künftiger Fälle. Der inkriminierte „Ausgangsfall“ ist häufig längst obsolet, wenn die Entscheidung des Verwaltungsgerichts – möglichst noch in Instanzenzug – ergangen ist.
- d) Dies lenkt den Blick auf die bedauerlicherweise inzwischen üblich gewordenen Verfahrenslaufzeiten in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Es ist inzwischen nicht selten, dass Beschlussverfahren länger als zwei Jahre in der ersten Instanz anhängig sind, und die Beschwerde braucht regelmäßig noch einmal so lange. Allein das BVerwG ist schneller. Bei Laufzeiten von bis zu vier oder fünf Jahren ist der Rechtsschutz ineffektiv. Die Überantwortung von Beschlussverfahren an die Arbeitsgerichte würde insoweit eine merkliche Beschleunigung bewirken.
- e) Bedauerlicherweise trägt dazu der Umstand bei, dass die Fachkammern für Personalvertretungssachen regelmäßig nicht eigenständig besetzt werden, sondern nur „nebenberuflich“ (untechnisch gemeint): Zum Vorsitzenden einer Fachkammer wird oft ein Vorsitzender bestellt, der „hauptberuflich“ einer anderen Kammer vorsteht und die Aufgaben im Personalvertretungsrecht nur zusätzlich zu seinen dortigen Aufgaben wahrnimmt. Das mag bei Fachkammern mit vergleichsweise niedrigem Fallaufkommen angängig sein, erweist sich jedoch inzwischen als hinderlich und jeder Beschleunigung abhold.
- f) Die Doktrin, dass im Beschlussverfahren zur Klärung von Mitbestimmungsrechten nur Feststellungsanträge zu verwenden sind, zeitigt in der Praxis eine weitere, der Effektivität von Mitbestimmungsrechten äußerst abträgliche Konsequenz, nämlich im einstweiligen Rechtsschutz. Drohende Verstöße gegen § 70 Abs. 1 BPersVG können nämlich kaum erfolgreich abgewehrt werden, solange den Personalräten kein im Eilverfahren sicherungsfähiger Anspruch zugestanden wird. Denn abgesehen von dem Verbot, im einstweiligen Rechtsschutz das Ergebnis eines etwaigen Hauptsacheverfahrens

vorwegzunehmen, erwächst daraus ein weiteres Verbot, nämlich mit der einstweiligen Regelung mehr zuzugestehen, als „in der Hauptsache“ erreicht werden könnte. Erhält der Personalrat in der Hauptsache bestenfalls eine Feststellung seiner Beteiligungsrechte, so scheidet schon deswegen eine Regelung aus, die die Maßnahme erst einmal stoppt, um die Mitbestimmung effektiv werden zu lassen.

In der praktischen Konsequenz bedeutet dies, dass einstweiliger Rechtsschutz – obwohl in § 85 Abs. 2 ArbGG ausdrücklich vorgesehen – im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren so gut wie nicht stattfindet, soweit es um die rechtzeitige Klärung von Mitbestimmungsrechten geht.



Dr. Baden
Rechtsanwalt

Stellungnahme

der

dbb jugend (Bund)

anlässlich der öffentlichen Anhörung
des Innenausschusses des Bundestages

am 22. März 2021

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes
zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes

BT-Drucksachen 19/26820, 19/26917

(Stand: 18. März 2021)

I. Allgemeines

Die dbb jugend (Bund) sieht in dem vorliegenden Gesetzentwurf gute Ansätze für die Mitbestimmung von Beschäftigten, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder sich in Berufsbildung befinden.

Die beabsichtigte Absenkung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre für die Wahlberechtigung zu den Personalratswahlen führt zu einer größeren Teilhabe junger Menschen an demokratischen Prozessen und wird daher äußerst positiv bewertet.

Nach geltendem Recht sind Beschäftigte, die am Wahltag seit mehr als sechs Monaten unter Wegfall der Bezüge beurlaubt sind, nicht wahlberechtigt. Der Beurlaubungszeitraum soll auf zwölf Monate angehoben werden. Das ist ein richtiges Signal in Richtung Arbeitszeitflexibilisierung, eine ständige Forderung der dbb jugend (Bund).

Der Wegfall der Altersgrenze beim aktiven Wahlrecht zur Jugend- und Auszubildendenvertretung (JAV) für in der Ausbildung befindliche Personen erfüllt die Forderung der dbb jugend (Bund). Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Auszubildende nur bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres die JAV wählen können. Ältere Auszubildende werden mit den gleichen Bedingungen und Problemen konfrontiert, wie jüngere. Daher ist es folgerichtig und gerecht, dass sie die gleiche spezialisierte Vertretung gegenüber dem Dienstherrn erfahren und die sie Verteilenden wählen können.

Es wurde versäumt, bei der Wählbarkeit zur JAV die Altersgrenze vom 26. auf das 30. Lebensjahr anzuheben und damit an die Lebenswirklichkeit anzupassen. Durch Abitur, Auslandjahr und freiwilligen Dienst findet der Eintritt ins Ausbildungs- und Berufsleben vielfach später statt. Die Interessen von 26-jährigen unterscheiden sich nicht wesentlich von denen der 30-jährigen, so dass junge Beschäftigte bis 30 angesehen werden können, so auch bei der dbb jugend (Bund).

In Bezug auf Teilnahme- und Mitbestimmungsrechte wurden für die JAV keine Verbesserungen oder Ausweitungen herbeigeführt. Der Gesetzentwurf kann daher nur der erste Schritt zu weiteren Reformen sein.

Nach der aktuellen Rechtslage ist die JAV in Gespräche mit Dienststellenleitern nur einzubeziehen, wenn Angelegenheiten von Beschäftigten betroffen sind, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder sich in der Berufsausbildung befinden. Die bestehende Regelung könnte um eine spiegelgleiche Regelung zur Teilnahme an Personalratssitzungen erweitert werden. So wird es einem Mitglied der JAV, das von dieser benannt wird, ermöglicht, an allen Gesprächen des Personalrats mit dem Dienststellenleiter teilnehmen. Damit wird Informationsverlusten entgegengewirkt und die JAV erhält einen Einblick über alle Vorgänge innerhalb der Dienststelle.

Zudem ist keine Ausweitung der Aufgaben der JAV erfolgt. Unter anderem sollte die JAV an der Auswahl von Ausbildenden beteiligt werden, an Vorstellungsgesprächen und Auswahlverfahren Personen betreffend, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder sich in der Berufsausbildung befinden, teilnehmen und in Gesprächen mit dem Dienstherrn auf Wunsch des jugendlichen Beschäftigten bzw. Auszubildenden einbezogen werden.

Weiterhin sollte die Zustimmung der JAV bei außerordentlicher Kündigung eines JAV-Mitglieds erforderlich sein.

Die Schutzbüro für Weiterbeschäftigung von Auszubildenden, die Mitglied der JAV oder des Personalrates sind, ist durch die Verweisung auf das Berufsbildungsgesetz nicht auf Beschäftigte anwendbar, die im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses ausgebildet werden (z.B. Anwärter). Dies stellt im Vergleich zu den übrigen Auszubildenden eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung dar. Die Ungerechtigkeit ist zu beseitigen, auch wenn dies weiteren Handlungsbedarf im Beamtenrecht nach sich zieht.

Die dbb jugend (Bund) macht sich die Stellungnahmen des dbb zu dem Referentenentwurf des BMI zu eigen.

Die Stellungnahme des dbb beamtenbund und tarifunion muss gespalten ausfallen.

Dem Gesetzentwurf kommt das Verdienst zu, das Gesetz insgesamt zu straffen, deutlich übersichtlicher und damit anwenderfreundlicher zu gestalten. Auch die meisten der inhaltlichen Neuregelungen werden vom dbb begrüßt; sie entsprechen zu einem großen Teil unseren langjährigen Forderungen. Dies gilt unter anderem für die Wahlrechtsregelungen, für Übergangs- und Restmandat sowie die Übertragung des Rechts zur Auswahl des freizustellenden Mitglieds auf die jeweilige Wahlvorschlagsliste. Positiv bewerten wir zudem das Anliegen, die Kommunikation zwischen Personalrat und Dienststelle zu beschleunigen und in ihrer Form zu vereinfachen.

Auch die Einführung zusätzlicher Beteiligungstatbestände stellt einen Fortschritt dar, wenngleich nicht alle eine neue Rechtslage schaffen, sondern bestehende Rechtsprechung klarstellend in das Gesetz integriert wird. Bei den neuen Tatbeständen sticht insbesondere der der Privatisierung hervor, mit dem nun eine Beteiligung der Personalvertretung – wenn auch nur in Form der Mitwirkung – in einem für die Beschäftigten existentiellen Bereich eröffnet wird. Die neuen Mitbestimmungstatbestände bei Maßnahmen, die der Familienfreundlichkeit und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen, sowie bei Grundsätzen des Gesundheits-/ Eingliederungsmanagements greifen aktuelle Felder auf, die für die Beschäftigten von besonderer Bedeutung sind. Ebenso begrüßt wird die Heraufstufung der Mitbestimmung bei der Festlegung des Inhalts von Personalfragebogen und bei Maßnahmen zur Durchsetzung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern von der eingeschränkten zur uneingeschränkten Mitbestimmung. Mit allem Nachdruck kritisiert der dbb aber die beabsichtigte Einschränkung der Mitbestimmung bei Umsetzungen auf dauerhafte oder auf Dauer angelegte Maßnahmen.

Im Rahmen der Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1995 wertet der dbb insbesondere die unveränderte Beibehaltung der Besetzung der Einigungsstelle als Anerkennung ihrer friedensstiftenden Wirkung und ihres Beitrags zur Erreichung des Ziels eines jeden Personalvertretungsgesetzes, die Interessen der Dienststelle und der Beschäftigten durch Erzielung einer einvernehmlichen Lösung unter gleichberechtigter Beteiligung der Partner zur Geltung zu bringen. Mit Blick auf genau diese Zielsetzung lehnt der dbb ein generelles Aufhebungsrecht der obersten Dienstbehörde aber auf das Schärfste ab. Angesichts der ohnehin erfolgenden Aufteilung der Beteiligungstatbestände nach solchen, die nur einer Empfehlung der Einigungsstelle zugänglich sind, und anderen, in denen die Einigungsstelle ein Letztentscheidungsrecht besitzt, ist die Notwendigkeit einer darüber hinaus gehenden Option für die oberste Dienstbehörde, auch Letztentscheidungen der Einigungsstelle wieder zu kassieren, nicht ersichtlich. Einen Beweis dafür, dass nach den Erfahrungen in der Praxis ein entsprechendes Bedürfnis bestünde, tritt der Gesetzentwurf nicht an. Bereits mit der beabsichtigten Reduzierung der Mitbestimmung bei Umsetzungen, aber besonders mit der Einführung eines generellen Aufhebungsrechts setzt sich der Entwurf in krassen Widerspruch zu dem vom Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat auf der dbb-Jahrestagung am 6. Januar 2020 gegebenen Versprechen: „*Es wird in diesem Bundespersonalvertretungsrecht eine Modernisierung, eine Fortentwicklung, aber keine Verschlechterung für die Personalvertretungen geben.*“ Ein generelles Aufhebungsrecht entwertet die Beteiligung der Personalvertretungen ebenso wie die Funktion der Einigungsstelle. Es spiegelt ein Bild von Dienststelle und Personalvertretung wider, das mit der Vorstellung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit auf Augenhöhe nicht in Einklang zu bringen ist.

Um das Gesetz tatsächlich „in die Zeit zu stellen“, wären zudem weitere Änderungen – insbesondere auch als Reaktion auf den Prozess der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung – zwingend erforderlich. Die Zulassung der elektronischen Kommunikation zwischen Personalrat und Dienststelle und die Einfügung eines Mitbestimmungsrechts bei der Einführung von Telearbeit und mobiler Arbeit allein geben keine hinreichende Antwort auf die großen Herausforderungen der Digitalisierung. Ein Beispiel für die fehlende Zukunftsfähigkeit des Entwurfs: Auch der dbb tritt für ein Prinzip der Präsenzsitzungen ein – unmittelbare Kommunikation ist wesentliche Grundlage erfolgreicher Personalratsarbeit. Doch angesichts des zumindest in der Welt jenseits der öffentlichen Verwaltung längst alltäglichen digitalen Kommunikationsstandards und insbesondere vor dem Hintergrund des durch das Corona-Virus bedingten Schubs bei der Einrichtung von Telearbeitsplätzen auch in der öffentlichen Verwaltung, der nach Auffassung des dbb weder reversibel sein wird noch sein darf, kann es nicht sein, dass dem Personalrat diese Option von Videokonferenzen nur befristet und Online-Sprechstunden gar nicht eingeräumt wird. Die Digitalisierung der Bundesverwaltung wird mit großem Aufwand vorangetrieben, der E-Zugang für Bürgerinnen und Bürger zu Dienstleistungen der Verwaltung steht weit oben auf der Agenda. Personalräten als Teil der Bundesverwaltung für ihren Arbeitsbereich nicht zumindest die noch bis zum 31. März 2021 im Testlauf befindlichen Öffnungen für digitalisierte Verfahren zu gewähren, wäre ein kaum zu vermittelnder Rückschritt.

Der dbb unterstützt daher jedes Bemühen, bereits im jetzt anstehenden ersten Novellierungsschritt eine dauerhaft gesicherte sinnvolle, wenn auch vorsichtige Öffnung in die Welt der Digitalisierung zu bewältigen.

Auch in Bezug auf den Schutz der personenbezogenen Daten der Beschäftigten ignoriert der Entwurf die zunehmende Verknüpfung von Daten über den geschlossenen Bereich der Dienststelle hinaus, der zwingend eine Fortentwicklung und keine Stagnation und erst recht keinen Rückschnitt der zentralen Mitbestimmungsvorschrift des § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG erfordert. Neuere Softwarelösungen beinhalten vielfach die technische Möglichkeit, Kundenfälle zu tracken; mit der Einsicht in den Bearbeitungsstand des Vorgangs aber sind auch die Leistung und das Verhalten der den Vorgang betreuenden Beschäftigten offengelegt.

Nach mehrjährigen Diskussionen über eine Mitbestimmung bei ressortübergreifenden Regelungen hätte es auch insoweit dringend des Mutes zu einer Schließung dieser Beteiligungslücke bedurft (Stichwort: IT-Rahmenkonzept des Bundes, Einführung von IT-Systemen auf dienststellenübergeordneter Ebene).

Die nun erstmals vorgeschlagene gesetzliche Verankerung der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte wird in der vorgeschlagenen Fassung abgelehnt. Aus Sicht des dbb bedarf es hier zwingend weiterer Diskussion.

Nicht zuletzt ist das fehlende Bekenntnis des Gesetzentwurfs zur tragenden Rolle der Gewerkschaften im Personalvertretungsrecht zu monieren; diese benötigen zur Ausübung ihres in Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes verankerten Grundrechts auf koalitionsmäßige Betätigung, hier konkret zur Kontaktaufnahme zu den Beschäftigten, ein digitales Zugangsrecht, das das persönliche Zugangsrecht vor dem Hintergrund neuer Arbeitsformen ergänzt.

Seinem selbst formulierten Anspruch, das Bundespersonalvertretungsgesetz zu modernisieren, kann der Gesetzentwurf mit seinen punktuellen und zaghaften Änderungen unter dem Strich nach alledem nicht gerecht werden. Insoweit wurden die Erwartungen und Hoffnungen auf einen deutlichen Modernisierungsschub und ein klares Bekenntnis zur tragenden Rolle der Personalvertretungen bei der Bewältigung der Herausforderungen der Digitalisierung der Bundesverwaltung herb enttäuscht. Wesentliche Problemfelder der Personalratsarbeit wurden nicht thematisiert, hier seien nur einige genannt: Verselbstständigung, Erhöhung der Anzahl der Freistellungen, Entfall des Versagungskatalogs, Umfang und Durchsetzung des Schulungsanspruchs und dessen Ausweitung auf Ersatzmitglieder, Anhebung der Grenze für den Ausschluss der Mitbestimmung in personellen Angelegenheiten, Leistungsbezahlung freigestellter Personalratsmitglieder, Unterlassungsanspruch bei groben Pflichtverstößen der Dienststellenleitung, Doppelwahlrecht bei einer auf Dauer angelegten Aufspaltung der Arbeitgeberstellung, Ausweitung der Beteiligungsrechte, erweiterte Möglichkeiten zum Abschluss von Dienstvereinbarungen und vieles mehr. Damit lässt der Entwurf dringend regelungsbedürftige Bereiche außen vor und verweist stattdessen auf die selbst auferlegte Beschränkung auf konsensbasierte umsetzungsfähige Vorschläge.

Dem kann vor dem Hintergrund der sich dem Ende zuneigenden Legislaturperiode gefolgt werden; allerdings muss zwingend und ohne Verzögerung weiter auch an Lösungen für die konfliktbehafteteren Probleme gearbeitet werden. Die Bereitschaft hierzu deutet die Entwurfsbegründung erfreulicherweise an. Die Fortsetzung der Modernisierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes bleibt auf der Agenda – auch für die nächste Legislaturperiode.

Hierzu verweist der dbb auf seine langjährigen Forderungen und Empfehlungen in seinem Novellierungskonzept sowie seine speziell zur Digitalisierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes erarbeiteten Vorschläge, die dieser Stellungnahme als Anhang angefügt sind:

Anhang 1: Für ein modernes Personalvertretungsrecht – Zusammenfassung der Vorschläge des dbb zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes (S. 46)
Anhang 2: Vorschläge des dbb zur Digitalisierung des BPersVG „Auf dem Weg in die Digitalisierung. Mitbestimmen wohin es geht“

Anhang 3: Konkrete Änderungsvorschläge des dbb zur Novellierung des BPersVG im Zusammenhang mit der Digitalisierung

Mit Blick auf die Fülle des weitergehenden Novellierungsbedarfs verzichtet der dbb im Rahmen dieser Stellungnahme jedoch weitestgehend darauf, diese im Einzelnen bei den jeweiligen Vorschriften aufzuführen. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich zudem auf diejenigen Paragrafen des Gesetzentwurfs, die inhaltliche Änderungen enthalten.

II. Zu den Änderungen im Einzelnen

Die sprachliche und rechtsförmliche Überarbeitung, die Rechtsbereinigung und Rechtsvereinfachung durch Streichung überholter Vorschriften sowie insbesondere die umfassenden Änderungen zur Verbesserung der Systematik und Verständlichkeit sind gelungen. Das Gesetz wird übersichtlicher und vor allem für erstmals mit der Materie befasste Anwender deutlich besser handhabbar.

Zu Art. 1 (Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes)

Im Allgemeinen Teil der Begründung sollte, falls es nicht zu der vom dbb befürworteten Entfristung kommt, unter A VII (Befristung; Evaluierung) klargestellt werden, dass die Regelung des § 38 Absatz 3 eine befristete ist und es frühzeitig vor Ablauf der Geltungsdauer Ende 2024 einer Evaluierung und Entscheidung über die – ununterbrochene – Fortgeltung bedarf.

Bezüglich der vom dbb grundsätzlich bereits begrüßten Neustrukturierung des Gesetzes ist vorab anzumerken, dass die identischen Überschriften bei §§ 70 und 81 und §§ 71 und 82 im täglichen Umgang zu Problemen führen können. Insgesamt ist aufgrund des komplett überarbeiteten Aufbaus weiter damit zu rechnen, dass es anfangs Probleme beim Auffinden von Regelungen im neuen Gesetz kommt. Dem könnte mit einer entsprechenden Synopse als Arbeitserleichterung begegnet werden.

Zu § 1 (Anwendungsbereich)

Hier werden die in § 1 und § 112 geltender Fassung enthaltenen Regelungen zum Anwendungsbereich des Gesetzes zusammengefasst. Nicht nachvollziehbar ist der in der neuen Begründung hinzugefügte Hinweis, die Pflicht zur Bildung von Personalräten folge als materielle Regelung aus § 13 i.V.m. § 4 Abs. 1 Nr. 4 des Entwurfs. Der Verweis auf § 4 Abs. 1 Nr. 4 geht nach Auffassung des dbb fehl, diese Ziffer enthält die Definition von Behörden der Mittelstufe. Sinnvoller erscheint ein Verweis auf § 88 (Bildung von Bezirkspersonalräten und Hauptpersonalräten) und § 93 (Bildung von Gesamtpersonalräten).

Der Neufassung der Vorschrift über den Anwendungsbereich des Gesetzes im Übrigen kann zugestimmt werden.

Zu § 2 (Grundsätze der Zusammenarbeit)

Zu Abs. 1: Die Herausnahme der Zusammenarbeit von Personalrat und Dienststelle mit den Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen aus der zentralen Vorschrift des § 2 BPersVG a.F. mit dem Ergebnis, dass die Gewerkschaften nun – erst – in § 9 des Entwurfs erscheinen, enthält nach Auffassung des dbb nicht nur eine systematische Zuordnung, sondern auch eine inhaltliche Wertung und wird abgelehnt.

Zu Abs. 5: Die Verpflichtung der Dienststellenleitung und der Personalvertretung, sich jeder parteipolitischen Betätigung in der Dienststelle zu enthalten (unter Aussparung der Behandlung von Tarif-, Besoldung- und Sozialangelegenheiten), soll ausgedehnt werden auf die Vertretung der Dienststellenleitung. Diese Erweiterung wird begrüßt. Die Vertretung der Dienststellenleitung steht ebenso wie die Dienststellenleitung selbst an prominenter Stelle. Ein Verstoß gegen das Verbot der parteipolitischen Betätigung in der Dienststelle durch die vertretende Person kann in gleichem Maße zu einem Vertrauensverlust auf Seiten der Beschäftigten in die parteipolitische Neutralität des Handelns der Dienststelle führen.

Zugleich muss jetzt jedoch darauf hingewiesen werden, dass mit einer Ausdifferenzierung der von dem Verbot der parteipolitischen Betätigung betroffenen Personen die Frage aufkommen kann, wie es mit der Einhaltung des Verbots durch die nicht genannten Akteure steht. So unterliegt etwa nicht nur die Personalvertretung als Gremium, und jedes einzelne Personalratsmitglied dem Verbot. Gleches sollte möglicherweise auch für die die Personalabteilung leitende Person gelten.

Zu § 4 (Begriffsbestimmungen)

Zu § 4 Abs. 1: Der Beschäftigtenbegriff sollte alle in der Dienststelle hinsichtlich Zeit, Ort und Inhalt der Arbeitsleistung für die Dienststelle weisungsgebunden Tätigen erfassen. Dies würde grundsätzlich auch weisungsgebunden tätige freie Mitarbeiter und Honorarkräfte einschließen. Entscheidend für die Beschäftigteneigenschaft muss die organisatorische Eingliederung in Dienststelle oder Betrieb sein.

Zu § 9 (Stellung der Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen)

Auf die Ausführungen zu § 2 des Gesetzentwurfs wird verwiesen.

Der dbb bedauert jedoch außerordentlich, dass der Gesetzentwurf den Gewerkschaften kein elektronisches Zugangsrecht zur Dienststelle einräumt. Der Anspruch auf digitalen Zugang zu den Beschäftigten der Dienststelle ergibt sich als Fortentwicklung des herkömmlichen Zugangsrechts aus dem Koalitionsrecht des Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes.

Dieses Zugangsrecht zu verweigern, stellt eine Leugnung der bereits erfolgten, in der aktuellen Pandemielage tagtäglich zu beobachtenden und noch zu erwartenden Veränderungen durch die Digitalisierung - insbesondere der Erreichbarkeit der Beschäftigten - dar.

Der Anteil an Beschäftigten, die mobil oder auf Telearbeitsplätzen und/oder in flexiblen Arbeitszeitmodellen arbeiten, nimmt bedingt durch die schnell fortschreitende „Digitalisierung“ von Arbeitsprozessen und -abläufen stetig zu mit der Konsequenz, dass diese Beschäftigten für die Gewerkschaften auf dem herkömmlichen Weg über „Schwarzes Brett“, Print-Informationen oder Ansprache vor Ort kaum mehr zuverlässig zu erreichen sind. Diese Problematik beim Arbeiten im Homeoffice ist während des coronabedingten Lockdowns für jedermann offensichtlich geworden. Insbesondere Tearbeit wird sich auch nach Überwindung der Pandemie aus vielerlei Gründen zumindest in ihrer alternierenden Variante durchsetzen. Längst ist auch eine Gewöhnung an über das Internet ablaufende Kommunikationsprozesse eingetreten, sowohl in der privaten wie in der dienstlichen Kommunikation. Printmedien werden immer weniger zur Information genutzt und wahrgenommen.

Das digitale Zugangsrecht meint nicht nur die Nutzung des E-Mail-Verteilers der Dienststelle, sondern auch und insbesondere neue digitale Kommunikationsmöglichkeiten wie etwa „digitale Teamoberflächen“. Gewerkschaftliche Werbe- und Informationskanäle müssen daher fortlaufend an die jeweils neuen technischen Standards angepasst werden, damit Gewerkschaften ihr Grundrecht aus Art. 9 Abs. 3 GG tatsächlich verwirklichen können. Dies setzt die gleichberechtigte Nutzung der in der Dienststelle verwendeten digitalen Kommunikationswege und -programme voraus. Daher muss das dem Koalitionsrecht des Art. 9 Abs. 3 GG entspringende Zugangsrecht der Gewerkschaften zur Dienststelle und zu den Beschäftigten „digitalisiert“ werden.

Zu § 14 (Wahlberechtigung)

Zu Abs. 1 erster Halbsatz: Der Absenkung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre kann für den Geltungsbereich des Bundespersonalvertretungsgesetzes zugestimmt werden. Junge Beschäftigte, die ein Ausbildungsverhältnis eingehen bzw. in ein Beamtenverhältnis berufen werden und damit im Dienststellenalltag Verantwortung übernehmen, sollten auf die personelle Zusammensetzung des Personalrats als desjenigen Gremiums Einfluss nehmen können, das auch ihre Beschäftigungsbedingungen in der Dienststelle mitgestaltet.

Zu Abs. 1 Nr. 2: Nach dem Vorschlag können künftig Beschäftigte, die am Wahltag noch nicht länger als zwölf Monate – bis dato sechs Monate – beurlaubt und daher abwesend von der Dienststelle waren, den Personalrat mitwählen. Angesichts der Zunahme langer Abwesenheitszeiten ist diese Regelung zu begrüßen; eine höhere Wahlbeteiligung stärkt die Legitimation des Personalrats. Zu Recht wird auf die Worte „unter Wegfall der Bezüge“ verzichtet.

Denn für die Wahlberechtigung ist es nicht von Bedeutung, ob eine Beurlaubung unter Fortzahlung oder unter Wegfall der Bezüge erfolgt; maßgeblich ist allein die Dauer der Abwesenheit von der Dienststelle.

Zu Abs. 1 Nr. 3: Der Entfall der Wahlberechtigung für bereits in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befindliche Beschäftigte entspricht der Rechtsprechung.

Zu Abs. 2: Wer zu einer Dienststelle abgeordnet oder zugewiesen wird, verliert nach § 13 Abs. 2 BPersVG a. F und § 14 Abs. 2 n.F. nach drei Monaten die Wahlberechtigung bei der alten Dienststelle und gewinnt sie in der neuen Dienststelle.

Absatz 2 sollte jedoch um eine Ausnahme für Abordnungen im Rahmen von Qualifizierungsmaßnahmen (z. B. im Rahmen von Aufstiegsverfahren für Beamtinnen und Beamte oder Qualifizierungsmaßnahmen von Tarifbeschäftigte) ergänzt werden. Bisher sind nur Ausnahmen für Beamtinnen und Beamte im Vorbereitungsdienst und Beschäftigte in entsprechender Berufsausbildung vorgesehen (ausschließliche Wahlberechtigung in der Stammbehörde). Es ist sachgerecht, wenn auch Beamtinnen und Beamte, die im Rahmen von Aufstiegsverfahren zu einer Hochschule oder einer anderen Behörde abgeordnet sind und nach Abschluss der Qualifizierung wieder in ihre Stammbehörde zurückkehren, ausschließlich in ihrer Stammbehörde wahlberechtigt sind. Entsprechendes gilt für Tarifbeschäftigte, die z. B. über eine Qualifizierungsvereinbarung entsprechende Studiengänge ableisten und für deren Dauer an andere Einrichtungen (Hochschulen) abgeordnet sind. Dieser Personenkreis behält auch während der Qualifizierung die Eingliederung in die Stammbehörde und gliedert sich nicht in die Abordnungsbehörde (z. B. Hochschule) ein. Die Praxis zeigt, dass die Personalräte der Stammdienststellen bei Fragen und Problemen im Zusammenhang mit der Qualifizierungsmaßnahme eingeschaltet und konsultiert werden.

Darüber hinaus wird die Einführung eines (Doppel)Wahlrechts bei Aufspaltung der Arbeitgeberstellung (z. B. Leiharbeitsverhältnisse, Personalgestellung) als dringend erforderlich angesehen. Beschäftigte in der Personalgestellung (§ 4 Abs. 3 TVöD) verlieren ihr Wahlrecht bei ihrer Stammdienststelle. § 13 BPersVG a.F. enthält keine gesetzliche Grundlage für ein Doppelwahlrecht (anders als z. B. § 2 BwKoopG)). Betroffene Beschäftigte (Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigte) sollten neben ihrem Wahlrecht zum Betriebsrat des Kooperationsbetriebes auch das aktive Wahlrecht in ihrer „Stammdienststelle“ erhalten.

Ein Doppelwahlrecht ist auch für Personalgestellungen/Abordnungen an zentrale Dienstleister innerhalb des öffentlichen Dienstes zu befürworten. In der Praxis ergeben sich z. B. Konstellationen, dass Beschäftigte an einen Dritten abgeordnet oder gestellt sind, tatsächlich aber in ihrer „alten“ Stammdienststelle Dienst leisten. In solchen Konstellationen kann keinesfalls von einer überwiegenden Eingliederung in die neue Dienststelle ausgegangen werden. Auch hier zeigt die Praxis, dass regelmäßig auch die Personalräte der Stammdienststellen mit Belangen der abgeordneten oder gestellten Beschäftigten befasst sind. Hier wäre ebenfalls eine Regelung zu begrüßen, dass Beschäftigte bei einer auf Dauer angelegten Aufspaltung der Arbeitgeberstellung für die Personal-/Betriebsräte beider Einrichtungen das aktive Wahlrecht erhalten.

Zu Abs. 3: Nach Absatz 3 sind Beamte im Vorbereitungsdienst und Arbeitnehmer in entsprechender Berufsausbildung nur bei ihrer Stammbehörde, die die Einstellung verfügt und die Ausbildung regelt, wahlberechtigt. Dasselbe sollte gelten für Beamte, die im Rahmen eines Aufstiegs nach § 35 BLV zu einer anderen Dienststelle versetzt oder abgeordnet sind, und ebenso für Tarifbeschäftigte, die im Rahmen einer Qualifizierungsmaßnahme analog § 35 BLV zu einer anderen Dienststelle versetzt oder abgeordnet sind.

Zu § 15 (Wählbarkeit)

Zu Abs. 1 Nr. 2: Der Entfall des Erfordernisses einer einjährigen Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung wird begrüßt; eine sechsmonatige Zugehörigkeit zum Geschäftsbereich der obersten Dienstbehörde erscheint ausreichend, um die für die Wahrnehmung eines Personalratsmandates erforderlichen Kenntnisse über Verwaltungsabläufe zu erlangen. Hiervon profitieren vor allem neu eingestellte und damit häufig junge Beschäftigte, was zu einer wünschenswerten Verjüngung der Personalräte beitragen kann. Aus hiesiger Sicht besteht insoweit eine Benachteiligung von Beschäftigten, die beispielsweise aufgrund eines Organisationserlasses erst kurz vor dem Wahltermin von einem Geschäftsbereich in einen anderen wechseln müssen. Diese Beschäftigten haben keine Möglichkeit, aus ihren Reihen Kandidatinnen und Kandidaten zu wählen, wenn auch § 29 Abs. 4 des Gesetzentwurfs nicht greift.

Für die Wählbarkeit soll nach dem Gesetzentwurf neben der Vollendung des 18. Lebensjahres jedoch nur noch die sechsmonatige Beschäftigung im Bundesdienst erforderlich sein, eine Zugehörigkeit zum Geschäftsbereich wird nicht mehr verlangt. Der hierin liegende Verzicht auf die Zugehörigkeit zum Geschäftsbereich wird vom dbb mitgetragen, da auch in einem fremden Geschäftsbereich grundsätzlich die notwendigen Kenntnisse über Verwaltungsabläufe gewonnen werden können.

Allerdings könnte die jetzt als einzige Wählbarkeitsvoraussetzung neben dem Alter verbleibende Voraussetzung „seit sechs Monaten Beschäftigte im öffentlichen Dienst des Bundes sind“ Zweifel daran aufkommen lassen, ob damit der gesamte Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 (Verwaltungen des Bundes, bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, Gerichte des Bundes, Betriebsverwaltungen) abgebildet wird. Diese Zweifel würden durch folgende Formulierung des § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ausgeräumt: „... und seit sechs Monaten Beschäftigte im Geltungsbereich dieses Gesetzes sind.“ Unter der geltenden Regelung des § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BPersVG „seit einem Jahr in öffentlichen Verwaltungen oder von diesen geführten Betrieben“ konnten mangels Bezugs auf den Bund allerdings auch Beschäftigungen im Landes- oder Kommunalen Dienst in die Beschäftigungszeit eingerechnet werden, wie dies zumindest in Teilen der personalvertretungsrechtlichen Literatur befürwortet wird. Wird demgegenüber ausdrücklich auf die Beschäftigung im öffentlichen Dienst des „Bundes“ oder „im Geltungsbereich dieses Gesetzes“ abgestellt, wäre dies nicht mehr möglich, d.h. die beabsichtigte Neuregelung erweist sich an dieser Stelle als enger als die geltende, obwohl doch der Entwurf offensichtlich – zu Recht – eine Erleichterung bei den Wählbarkeitsvoraussetzungen anstrebt.

Zu Abs. 1 Satz 2: Nach der geltenden Regelung des § 15 Abs. 1 BPersVG wird in neu gegründeten Dienststellen für die Wählbarkeit auf die sechsmonatige Zugehörigkeit zum Geschäftsbereich der obersten Dienstbehörde, nicht aber auf die einjährige Zugehörigkeit zur öffentlichen Verwaltung verzichtet. Besteht die Dienststelle weniger als ein Jahr, soll demgegenüber nach dem aktuellen Entwurf sogar auf die Anforderung der sechsmonatigen Beschäftigung im öffentlichen Dienst des Bundes verzichtet werden. Danach wäre in „jungen“ Dienststellen jeder volljährige Beschäftigte wählbar – ab dem Tag der Beschäftigungsaufnahme in der Dienststelle. Diesen vollständigen Verzicht auf jegliche Zugehörigkeitsdauer zum öffentlichen Dienst kann der dbb nicht befürworten. Ein Grundverständnis bzw. eine gewisse Vertrautheit mit der Funktionsweise des öffentlichen Dienstes des Bundes erscheint für die Wahrnehmung des Personalratsmandates mit seiner unmittelbaren Verantwortlichkeit für dessen vielfältige Aufgaben – gerade auch in neu errichteten Dienststellen, in denen in der Aufbauphase wichtige Entscheidungen zu treffen sind – unerlässlich.

Zu Abs. 2 Nr. 2: Der Ausschluss der Wählbarkeit für Beschäftigte, die am Wahltag noch länger als zwölf Monate beurlaubt sind und damit mehr als ein Viertel der Amtsperiode des Personalrats ein Mandat nicht ausüben könnten, ist sachgerecht.

Zu § 21 (Bestellung des Wahlvorstands durch den Personalrat)

Nach dem Gesetzentwurf

- müssen die Mitglieder des Wahlvorstands das 18. Lebensjahr vollendet haben
- sollen bis zu drei Ersatzmitglieder je Wahlvorstandsmitglied bestellt werden

Die Neuregelungen zur Besetzung des Wahlvorstands werden nachdrücklich begrüßt.

Nach dem neuen Gesetzentwurf kann der Personalrat weiterhin, falls erforderlich, die für den Normalfall vorgesehene Anzahl von drei Wahlvorstandsmitgliedern auf eine ungerade höhere Anzahl erhöhen. Dieser Vorschlag führt vor dem Hintergrund der geltenden herrschenden Meinung über die Beschlussfassung zu Problemen und bedürfte daher zur Verhinderung von Unsicherheiten und schlimmstenfalls von Wahlanfechtungen begleitender Regelungen über die Beschlussfähigkeit. Denn nach herrschender Meinung ist der Wahlvorstand nur bei voller Besetzung, also Anwesenheit aller drei Mitglieder, ggf. vertreten durch Ersatzmitglieder, beschlussfähig. Je größer das Gremium, desto schwieriger aber die Herstellung der vollen Besetzung. Dies gilt insbesondere für den Wahlvorstand, für den sich ohnehin nur wenige Beschäftigte engagieren möchten. Bei Realisierung der vorgeschlagenen Erhöhung der Mitgliederzahl stünde daher z.B. zu befürchten, dass bei Ausscheiden eines Wahlvorstandsmitglieds kurz vor dem Ablauf der Einreichungsfrist für Wahlvorschläge oder dem Wahltermin die Wahl scheitert, wenn keine Ersatzmitglieder (mehr) vorhanden sind.

Der Wahlvorstand fasst allerdings nach (§ 1 Abs. 4 WO) seine Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit seiner Mitglieder. Dies würde bei einem grundsätzlich fünfköpfigen Wahlvorstand auch die Interpretation zulassen, dass eine Beschlussfassung auch mit den Stimmen von drei (bei nur vier anwesenden) Mitgliedern zulässig ist. Dem steht aber die allgemeine Übereinkunft (für einen aus drei Personen bestehenden Wahlvorstand) entgegen, dass der Wahlvorstand nur bei Vollzähligkeit beschlussfähig ist. Das Problem könnte gelöst werden, indem in der Wahlordnung folgende Vorschrift eingefügt wird: „Der Wahlvorstand ist beschlussfähig, wenn mindestens drei Mitglieder anwesend sind und diese alle in der Dienststelle vertretenen Gruppen repräsentieren.“ Dies würde – wie bisher – eine Vollbesetzung des dreiköpfigen Wahlvorstands garantieren, aber im fünfköpfigen Wahlvorstand eine Besetzung mit drei Mitgliedern genügen lassen.

Der dbb zöge jedoch vor, über die Vergrößerung des Wahlvorstands im Zusammenhang mit einer grundlegenden Revision der Wahlordnung im Rahmen der kommenden zweiten Novellierung zu diskutieren.

Zu § 24 (Aufgaben des Wahlvorstands)

Zu Abs. 1 Satz 1: Die ergänzenden Formulierungen, wonach der Wahlvorstand unverzüglich „nach seiner Bestellung“ die Wahl einzuleiten hat und die Wahl spätestens „zwei Wochen vor dem Ende der Amtszeit des Personalrats“ stattfinden soll, werden positiv bewertet. Die Vorgabe konkreter Anknüpfungspunkte für die Fristberechnung ist eine wichtige Hilfestellung für die Praxis.

Zu Abs. 2 Satz 1: Die Aufhebung der gesetzlichen Beschränkung der Form der Bekanntmachung des Wahlergebnisses auf den Aushang sehen wir grundsätzlich positiv. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass dem in der Begründung enthaltenen Verweis auf die künftige Ermöglichung alternativer Formen der Bekanntmachung in der Wahlordnung die Absicht entnommen werden kann, auch diese demnächst zu novellieren. Sichergestellt sein muss aber bei jeder alternativen, insbesondere elektronischen Form der Bekanntmachung, dass tatsächlich alle Beschäftigten zeitnahen und zumutbaren Zugang zu der Veröffentlichungsform haben.

Die durch das Wort „Protokoll“ erreichte Klarstellung, dass auch der Versand an Dienststellenleitung und Gewerkschaften per Mail zulässig ist, wird ebenfalls begrüßt.

Zu § 27 (Zeitpunkt der Wahl, Amtszeit)

Zu Abs. 2: Die Einführung eines auf den 1. Juni datierten, also stichtagsbezogenen Amtszeitbeginns der Personalräte dient der in der Begründung beschriebenen Vereinheitlichung der Amtszeiten, leichteren Feststellbarkeit sowie insbesondere der Vermeidung personalratsloser Zeiten; ihr ist daher uneingeschränkt zuzustimmen.

Dasselbe gilt hinsichtlich der Übernahme des Gedankens der kürzlich im Zweiten Gesetz zur Änderung des BPersVG und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie befristet in Kraft gesetzten Regelung, die die Fortführung der Geschäfte durch den amtierenden Personalrat für den Fall vorsieht, dass sich die konstituierende Sitzung des neu gewählten Personalrats verzögert. Die Beschränkung der geschäftsführenden Tätigkeit des alten Personalrats auf zwei Monate, also bis zum 31. Juli des Wahljahres, gibt einerseits entsprechend der Zielsetzung genügend Zeit, um die konstituierende Sitzung durchzuführen oder gar vorher noch die Stimmabgabe selbst durchzuführen, ist andererseits kurz genug, um mit Blick auf die Begrenzung der Legitimierung des alten Personalrats auf vier Jahre – und nicht auf vier Jahre und zwei Monate – bestehen zu können.

Sollten allerdings, wie im Jahr 2020, externe Faktoren die Wahl behindern, ist diese Frist der aktuellen Erfahrung nach nicht ausreichend. Es erscheint daher überlegenswert, ob für Situationen wie eine Pandemie als Alternative zu einer gesetzlichen „ad hoc“-Entscheidung ein dauerhafter Mechanismus im Gesetz verankert werden könnte, etwa in Form einer Verordnungsermächtigung im Gesetz für den Bundesminister des Innern, um derartigen Situationen unterhalb erneuter gesetzlicher Regelungen begegnen zu können.

Zu § 28 (Vorzeitige Neuwahl)

Die Vorschläge werden begrüßt. Im Einzelnen:

Zu Abs. 1 Nr. 1: Im Gesetz sollte eine Regelung getroffen werden, wer für die Prüfung der Voraussetzungen zum Stichtag zuständig ist und ggf. das weitere Verfahren zu veranlassen hat. Vorgeschlagen wird eine Zuständigkeit des Personalrats. Die Dienststelle hat dem amtierenden Personalrat auf Antrag die hierfür erforderlichen Informationen zu übermitteln bzw. ihm Einsicht in die entsprechenden Unterlagen zu gewähren. Der Personalrat hat dann bei Vorliegen der Voraussetzungen unverzüglich einen Wahlvorstand zu bestellen.

Zu Abs. 1 Nr. 4: Die Einordnung der Ungültigerklärung der Wahl durch erfolgreiche Wahlanfechtung als Grund für eine Neu- und nicht lediglich Wiederholungswahl, die auf Grund der „alten“ Wahlgrundlagen durchgeführt werden muss, beseitigt viele rechtliche Unsicherheiten und praktische Unverträglichkeiten.

Zu Abs. 3: Der Übertragung der Geschäftsführungsbefugnis auf den Wahlvorstand in den Fällen der erfolgreichen Anfechtung der Wahl sowie der Auflösung des Personalrats durch gerichtliche Entscheidung in Satz 1 wird ebenso zugestimmt wie den in Satz 2 beschriebenen Maßnahmen bzw. Aufgaben.

Zu Abs. 4: Auch der sinngemäßen Übertragung der für den Personalrat geltenden Regelungen auf den Fall der Betroffenheit nur einer Gruppe des Personalrats ist einschließlich der Bestellung des ausschließlich mit Gruppenangehörigen zu besetzenden Wahlvorstands beizupflichten.

Zu § 29 (Übergangsmandat und Restmandat bei Umstrukturierungsmaßnahmen)

Mit der Aufnahme eines allgemeinen Übergangsmandats zur Sicherstellung der Interessenvertretung bei Umstrukturierungsmaßnahmen wird ein gravierendes Defizit des Gesetzes behoben. Die nach Art der Umstrukturierung differenzierenden Abschnitte sind gut lesbar und erleichtern die Subsumtion.

Im Einzelnen ist aus Sicht des dbb anzumerken bzw. hervorzuheben:

Zu Abs. 1: Die Option zur Verlängerung des Übergangsmandates durch Dienstvereinbarung stellt vor allem sicher, dass bei absehbarer Personalaufstockung die Personalratswahl erst durchgeführt wird, wenn diese weitgehend erfolgt ist. Dies stärkt die Legitimation des neu gewählten Personalrats.

Zu Abs. 2: Nach Satz 1 soll bei Zusammenschluss von Dienststellen oder Teilen mehrerer Dienststellen zu einer neuen Dienststelle ausschließlich der Personalrat derjenigen Dienststelle, aus der die meisten Beschäftigten übergehen, das Übergangsmandat wahrnehmen. Dies wirft nicht nur bei Übergang mehrerer etwa gleich großer Beschäftigtenanteile aus verschiedenen Dienststellen, sondern ganz grundsätzlich ein Legitimationsproblem und damit auch ein Akzeptanzproblem auf.

Deshalb plädiert der dbb für eine – bereits untergesetzlich praktizierte – proportionale Zusammensetzung des Übergangspersonalrats anhand der Beschäftigtenzahlen aller beteiligten Dienststellen. Dies würde zudem Fallkonstellationen gerecht, in denen bei Übergang mehrerer kleiner Dienststellen(teile) das Übergangsmandat bereits auf einen Personalrat entfiel, der lediglich 20% der Beschäftigten vertritt. Ein solcher Personalrat einer nur relativ größten Dienststelle müsste mit seiner personellen Ausstattung als Übergangspersonalrat eine unter Umständen verfünfachte Beschäftigtenzahl betreuen und könnte damit dieser Aufgabe nicht im Sinne des Gesetzeszwecks angemessen nachkommen. Gerade in einer Phase höchster persönlicher Unsicherheit vieler Beschäftigter könnte er dem an ihn gestellten Anspruch kaum gerecht werden.

Als Beispiel mag ein Blick auf die Bundespolizei dienen. Hier ist aufgrund einer aufwachsenden Einsatzorganisation mit einer Organisationsänderung zu rechnen. Insbesondere vor dem Hintergrund der vielfältigen und/oder speziellen Aufgabenbereiche unterschiedlicher Einheiten wäre es fatal, wenn besondere Interessenvertretungen einer ehemaligen Dienststelle für die Dauer eines Übergangsmandates verloren gingen. Die Interessenvertretungen der ehemaligen Dienststellen müssen sich daher im Übergangspersonalrat wiederfinden.

Zu Abs. 3: Der Regelung für die Neuerrichtung einer Dienststelle jenseits der Fälle der Absätze 1 und 2 wird zugestimmt.

Zu Abs. 4: Der Regelung für den Fall der Eingliederung einer Dienststelle oder Teilen einer Dienststelle in eine andere Dienststelle wird zugestimmt.

Zu Abs. 5: Die Verankerung eines Restmandates für den Personalrat bei Auflösung der Dienststelle wird ausdrücklich begrüßt.

Zu Abs. 6: Bei manchen Sozialversicherungsträgern wurden in der Vergangenheit Teile ausgegliedert und in eine private Rechtsform und damit in den Anwendungsbereich des Betriebsverfassungsgesetzes überführt. Später kam es zu Wiedereingliederungen in den ursprünglichen Sozialversicherungsträger (MDK). Auch für diesen Fall sind Übergangsregelungen zur Sicherstellung einer lückenlosen Interessenvertretung erforderlich.

Bezüglich der Wahrnehmung des Mandats bei Zusammenfassung zu einem Betrieb wird auf die Ausführungen zu Absatz 2 Satz 1 verwiesen. Aus Gründen der Anwendungs-freundlichkeit sollte in Satz 4 nicht lediglich auf § 21a Abs. 1 Satz 3 BetrVG verwiesen, sondern dessen Inhalt zitiert werden.

Zu Abs. 7: Der Regelung zur Rückkehr in den regelmäßigen Wahlrhythmus wird zugestimmt.

Zu § 31 (Erlöschen der Mitgliedschaft)

Den Vorschlägen wird zugestimmt.

Zu Abs. 1 Nr. 6: Eine nach der Wahl erfolgende „Beurlaubung für mehr als 12 Monate“ soll nach Auffassung des dbb zu Recht zum Erlöschen des Personalratsmandats führen. Dies erscheint im Hinblick auf die Sicherstellung einer kontinuierlichen Personalratsarbeit sachgerecht. Insbesondere bei mehrjähriger Beurlaubung, die nach geltender Rechtslage nur zu einer „vorübergehenden“ Verhinderung des Personalratsmitglieds führt, wird das Mandat nicht selten für den überwiegenden Teil der Amtszeit durch das zuständige Ersatzmitglied wahrgenommen, dem die Rechtsprechung jedoch nur im Ausnahmefall Schulungen zugestehet und das bei Rückkehr des Personalratsmitglieds mit seinem Erfahrungsschatz weichen muss.

Die Entwurfsbegründung verweist allerdings auf den „übergreifenden Grundsatz, dass eine länger als zwölf Monate dauernde Abwesenheit zum Verlust der Wahlberechtigung, der Wählbarkeit und des Personalratsmandates führen“. Tatsächlich ergibt sich jedoch aus einer Zusammenschau mit § 14 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs, dass Beschäftigte, die am Wahltag nur einen Tag weniger als zwölf Monate beurlaubt waren, wahlberechtigt und damit auch wählbar sind. Dies führt dazu, dass im äußersten Fall Beschäftigte gewählt werden können, die (fast) ein Jahr vor der Wahl und noch (fast) ein weiteres Jahr danach beurlaubt sind. Dies dürfte sich jedoch auf Ausnahmefälle beschränken.

Zumindest in der Begründung sollte klargestellt werden, dass die Mitgliedschaft nicht endet bei Abordnungen im Rahmen von Qualifizierungs- und Aufstiegsverfahren. Für Beschäftigte, die im Rahmen eines Aufstiegsverfahrens oder eine Qualifizierung an andere Dienststellen/Einrichtungen abgeordnet sind, sollte die Regelung des § 55 Abs. 3 des Entwurfs („Die Mitgliedschaft der in Satz 1 bezeichneten Beschäftigten im Personalrat ruht unbeschadet des § 31, solange sie entsprechend den Erfordernissen ihrer Ausbildung zu einer anderen Dienststelle versetzt oder abgeordnet sind.“) gelten. Ggf. sollten die einzelnen Tatbestände für das Ruhentitularrecht der Mitgliedschaft im Personalrat zur besseren Übersichtlichkeit insgesamt in § 32 des Entwurfs geregelt werden.

Zu Abs. 1 Nr. 8: Zur Klarstellung sollte es – entsprechend der Formulierung in § 30 Abs. 2 des Gesetzentwurfs – heißen: „Ausschluss aus dem Personalrat oder Auflösung des Personalrats aufgrund einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung“.

Zu § 36 (Anberaumung von Sitzungen)

Zu Abs. 1: Den Änderungen wird zugestimmt. Das gilt auch für die Verkürzung der Frist für die durch den Wahlvorstand vorzunehmende Einladung zur konstituierenden Sitzung, da diese zur schnelleren Konstituierung und damit Übernahme der Geschäfte durch die von den Beschäftigten mandatierten Personalratsmitglieder beiträgt. Der bloße Gleichlauf mit dem Betriebsverfassungsgesetz, so die Erläuterung des Gesetzentwurfs, stellt demgegenüber keine inhaltliche Begründung dar.

Zu Abs. 3: Die Erfahrungen aus der Praxis belegen die Notwendigkeit festzulegen, dass der beantragte Gegenstand auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen ist. Ob der Tagesordnungspunkt dann auch behandelt wird oder ggf. wegen fehlender Informationen oder mangelnder Vorbereitungszeit aufgrund zu kurzfristiger Erweiterung der Tagesordnung verschoben werden muss, entscheidet das Plenum bzw. jedes einzelne Personalratsmitglied in der Sitzung.

Zu § 38 (Nichtöffentlichkeit und Zeitpunkt der Sitzungen)

Zu Abs. 1: Die Verpflichtung des Personalrats, bei Anberaumung von Sitzungen auf die Arbeitszeiten seiner Mitglieder Rücksicht zu nehmen, wird begrüßt. Die „Versammlung“ der Personalratsmitglieder in einer Sitzung stellt nicht nur aufgrund differierender Arbeitszeiten, sondern auch mit Blick auf Telearbeit und mobile Arbeit eine zunehmende Herausforderung dar. Damit nicht Mitglieder – ggf. gezielt – von der Teilnahme an Sitzungen ausgeschlossen werden, ist die Regelung daher wichtig. Zu überlegen ist, ob sie nicht sogar noch weiter gefasst werden und lauten sollte: „... auf die dienstlichen Erfordernisse, die Arbeitszeiten seiner Mitglieder sowie deren Anwesenheitszeiten in der Dienststelle Rücksicht zu nehmen.“ Dies beinhaltet den Appell, Sitzungen möglichst so zu legen, dass die Mitglieder während ihrer Arbeitszeit und möglichst auch während ihrer Präsenzzeiten in der Dienststelle teilnehmen können. Letzteres ist aus Kostengründen auch für die Dienststelle von Bedeutung. Dass Personalratsmitglieder ggf. auch per Videoschaltung an der Sitzung teilnehmen können, ist zum einen im Vergleich mit der persönlichen Teilnahme nur die zweitbeste Lösung und zum anderen in vielen Dienststellen mangels technischer Voraussetzungen noch nicht realisierbar – und letztendlich, wenn nicht noch eine entsprechende Änderung im Gesetzentwurf vorgenommen wird – nur noch bis zum 31. März 2021 zulässig.

Zu Abs. 2: Die Möglichkeit zur Hinzuziehung von Büropersonal zu den Sitzungen zur Anfertigung der Niederschrift wird als erhebliche Erleichterung der Personalratsarbeit befürwortet.

Zu Abs. 3: Der dbb begrüßt die Verfestigung der mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes und weiterer dienstrechlicher Vorschriften aus Anlass der COVID-19 Pandemie vom 25. Mai 2020 eingeführten Regelung über die Möglichkeit der Nutzung von Video- und Telefonkonferenzen bei der Durchführung von Personalratssitzungen ausdrücklich.

Der Gesetzentwurf sieht allerdings eine Befristung der Regelung bis zum 31.12.2024 vor.

Der dbb stimmt der vorgesehenen Befristung bis zum 31. Dezember 2024 nicht zu. Klar ist schon heute nach einem halben Jahr der Anwendung der virtuellen Formate in der Praxis, dass diese auch über 2024 hinaus unverzichtbar sein werden; zweifellos wird sich die von der Bundesregierung zu Recht forcierte Digitalisierung des öffentlichen Dienstes bereits in den nächsten Jahren massiv auf die Präsenz- und Kommunikationskultur in den Dienststellen auswirken und auch die Arbeit der Personalvertretungen erfassen. Auch die Begründung des Gesetzentwurfs weist zutreffend auf die positiven Effekte der virtuellen Formate hin. Bei der vom dbb für erforderlich gehaltenen Nachjustierung wird es daher nur um eine Überprüfung der Modalitäten gehen. Diese sollte im Rahmen des für die kommende Legislaturperiode in Aussicht gestellten, dringend erwarteten zweiten Novellierungsdurchgangs vorgenommen werden.

Sofern an der Befristung festgehalten wird, muss sichergestellt werden, dass den Personalvertretungen am 1. Januar 2025 die virtuellen Formate weiterhin ohne Bruch zur Verfügung stehen. Schon heute wird im Übrigen von Personalräten darauf hingewiesen, ein drohendes Ende der Optionslösung und damit das Wiederaufleben zwingender Präsenzsitzeungen könnten interessierte Beschäftigte von einer Kandidatur abhalten.

Die vom dbb bereits im Frühjahr geltend gemachten Bedenken werden hier noch einmal vorgetragen und konkretisiert:

Zu Abs. 3 Satz 1 erster Halbsatz: Danach „können“ Personalratsmitglieder mittels Video- oder Telefonkonferenzen an Sitzungen teilnehmen. Die damit dem Personalrat eingeräumte Entscheidungsfreiheit wird durch Gebrauch entsprechender Formulierungen in der Begründung des Gesetzentwurfs betont („die für den Personalrat optionale Möglichkeit“ und „die Option auf Telefon- und Videokonferenzen gibt den Personalräten die Chance, von zeitgemäßen und in der Bundesverwaltung längst verfügbaren Informations- und Kommunikationstechniken zu profitieren und über den rechtssicheren Einsatz von Präsenzalternativen zu entscheiden“).

Im Allgemeinen Teil der Begründung wird nun unter A VI 4. (Erfüllungsaufwand) die durch den Gebrauch dieser Option nach den bisherigen Erfahrungen denkbare Kosten einsparung auf voraussichtlich 296.000 Euro pro Jahr geschätzt. Von Seiten der Personalvertretungen wird die Befürchtung gehegt, dass aufgrund dieses nicht unerheblichen Einsparpotenzials durch die Dienststellenseite Druck auf die Personalvertretungen ausgeübt werden könnte, von der Option so oft wie möglich Gebrauch zu machen, insbesondere wenn Mitglieder aus größeren Entfernung zeitaufwändig zu Sitzungen anreisen müssten.

Der dbb hält daher eine Klarstellung im Gesetz für erforderlich, dass der Personalrat bei seiner Entscheidung Kostenaspekte nicht berücksichtigen muss. Diese Feststellung ist auch deshalb erforderlich, weil der Personalrat als Teil der öffentlichen Verwaltung generell bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben – deutlich sichtbar etwa bei dem Beschluss über die Entsendung von Personalratsmitgliedern in Schulungsveranstaltungen – an den Grundsatz der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel gebunden ist. Soll diese Bindung ausgeschlossen sein, muss im Gesetz eine entsprechende Regelung verankert werden wie zum Beispiel als Satz 2 in § 38 Abs. 3:

> „Bei der Entscheidung nach Satz 1 ist der Personalrat nicht an den Grundsatz der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel gebunden.“

Zudem bedarf es einer weiteren Klarstellung im Gesetz:

> „Die konstituierende Sitzung sowie andere Sitzungen, in denen Wahlen stattfinden, dürfen nur dann mittels audiovisueller Technik durchgeführt werden, wenn kein Personalratsmitglied widerspricht und die von der Dienststelle zur Verfügung gestellte Technik eine geheime Stimmabgabe ermöglicht; eine abweichende Regelung in der Geschäftsordnung ist ausgeschlossen.“

Dass diese Regelung benötigt wird, zeigt eine Entscheidung des LAG Berlin-Brandenburg vom 24. August 2020 – 12 TaBVGa 1015/20.

Zu Abs. 3 Satz 1 Nr. 3: Die an den Personalrat gerichtete Forderung, „geeignete organisatorische Maßnahmen“ zu treffen, um sicherzustellen, dass Dritte vom Inhalt der Video- oder Telefonkonferenz keine Kenntnis nehmen können, ist unglücklich. In der Begründung des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie vom 25. Mai 2020 war daher auch als – einziges – Beispiel eine Quasi „Versicherung an Eides Statt“, nämlich eine entsprechende Erklärung zu Protokoll, aufgeführt. Dies sollte dann zumindest auch weiterhin als Orientierung für Personalvertretungen in die Begründung des aktuellen Entwurfs übernommen werden. Andere Mittel dürften dem Personalrat kaum zur Verfügung stehen.

Zudem ist zumindest in der Begründung klar herauszustellen, dass die Dienststelle – und nicht der Personalrat – die Verantwortung dafür trägt, dass Administratoren, die ebenfalls „Dritte“ im Sinne des § 38 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 des Entwurfs sind, keine Kenntnis vom Inhalt der Sitzungen nehmen können.

Schließlich: Im letzten Absatz der Begründung zu § 38 heißt es, die „in diesem Gesetz“ eröffneten elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten seien auch für Beschäftigte mit Behinderungen barrierefrei zugänglich zu machen. Diese Regelung ist in dem mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften aus Anlass der COVID-19 Pandemie vom 25. Mai 2020 eingeführten § 113 BPersVG enthalten, der allerdings am 31. März 2021 wieder außer Kraft tritt. Die Regelung ist jedoch zwingend – ohne zeitliche Unterbrechung – beizubehalten, um auch Menschen mit Behinderungen uneingeschränkten Zugang zum Personalrat und zur Personalratsarbeit zu ermöglichen. Bei Beibehaltung der Vorschrift wäre der Appell in der Begründung zu § 38 (ebenso wie die Wiederholung in § 70 Abs. 4 Satz 4 des Entwurfs) an sich überflüssig. Ob § 113 BPersVG aufgrund eines Redaktionsverschens in der vorgesehenen Neufassung nicht berücksichtigt wurde, ist nicht erkennbar.

Wird, was der dbb befürwortet, die Vorschrift wieder aufgenommen, sollte in der Begründung zu § 113 BPersVG klargestellt werden, dass Adressat die Dienststelle ist, da der Personalrat nur von der Dienststelle freigegebene Einrichtungen nutzen darf. Deshalb ist es ausschließlich die Dienststelle, die für die Einhaltung der Anforderungen des Behindertengleichstellungsgesetzes verantwortlich zeichnet. In der Kommentarliteratur ist bereits von anderen Auffassungen zu lesen, so, dass es einer Klarstellung bedarf.

Zu § 41 (Befangenheit)

Die gesetzliche Verankerung des anerkannten Grundsatzes, dass niemand Richter in eigener Sache sein kann, ist notwendig. Die Regelung erscheint insgesamt praktikabel. Die Definition der Angehörigen über § 20 Abs. 5 VwVfG lässt keine Unklarheiten aufkommen.

Zu Abs. 1: Ausgeschlossen von Beratung und Beschlussfassung ist nach Satz 1 ein Personalratsmitglied über beteiligungspflichtige Angelegenheiten, die seine persönlichen Interessen unmittelbar und individuell berühren. Die auf Anregung des dbb nun vorgenommene Einfügung des Wortes „individuell“ verdeutlicht, dass Befangenheit nicht vorliegt, wenn ein Personalratsmitglied nur als ein Mitglied einer Gruppe von Beschäftigten betroffen ist.

Eine frühestmögliche, also bereits vor der Sitzung, längstens aber vor Eintritt in die Beratung vorzunehmende Anzeige der Besorgnis der Befangenheit ist eine wichtige Rechtspflicht der Personalratsmitglieder, deren Nichtbeachtung die Unwirksamkeit der in der Sitzung gefassten Beschlüsse nach sich ziehen kann.

Zu Abs. 3: Die Aufnahme der vom dbb angeregten Modifikation – ein Ersatzmitglied ist grundsätzlich auch dann zu laden, wenn die den Ausschluss begründenden Umstände erst während der Sitzung bekannt werden – ist als Beitrag zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Besetzung des Personalrats positiv zu bewerten. Hier wird die Option zur Ladung und Teilnahme unter Inanspruchnahme audiovisueller Techniken ihren Beitrag zur Erreichbarkeit leisten. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Bedingung für den Eintritt des Ersatzmitglieds, dass dieses unverzüglich an der Sitzung teilnehmen kann, ist sinnvoll, weil so Verzögerungen im Sitzungsablauf ausgeschlossen werden.

Zu Abs. 4: Eine erfreuliche Hilfestellung für die Praxis ist zudem die jetzt erfolgte Beschreibung der Rechtsfolgen der Mitwirkung eines befangenen Personalratsmitglieds durch Aufnahme der einschlägigen Rechtsprechung in das Gesetz. In welchen Fällen durch die Mitwirkung die Beschlussfassung „nicht geändert oder beeinflusst werden“ kann, bleibt freilich auch nach der jetzigen Entwurfsregelung schwer ergründbar. Zur Erleichterung der Handhabbarkeit wird daher vorgeschlagen:

„(4) Ein Beschluss ist nichtig, wenn an der Beratung oder Beschlussfassung ein ausgeschlossenes Mitglied mitgewirkt hat und hierdurch offensichtlich die Beschlussfassung geändert oder beeinflusst wurde. Die Nichtigkeit des Beschlusses berührt die Wirksamkeit einer Maßnahme, die die Dienststelle im Vertrauen auf den Beschluss des Personalrats durchgeführt hat, nicht.“

Ziel ist es, Beschlüsse des Personalrats, an denen befangene Mitglieder mitgewirkt haben, nur ausnahmsweise zur Nichtigkeit gelangen und sie im Übrigen zugunsten von Rechtssicherheit und Rechtsfrieden bestehen zu lassen. Ein Beschluss wäre daher nur dann nichtig, wenn durch die Teilnahme des befangenen Mitglieds – entsprechend der Rechtsprechung zur Unterscheidung von Nichtigkeit und Anfechtbarkeit von Personalratswahlen – schon der Anschein einer ordnungsgemäßen Beschlussfassung nicht gegeben bzw. die Nichtigkeit dem Beschluss auf die Stirn geschrieben wäre. Das wäre der Fall, wenn das betroffene Personalratsmitglied durch seinen Wortbeitrag und/oder seine Abstimmung für jedermann erkennbar eine Begünstigung für sich oder seine Angehörigen erlangen wollte oder wenn es für den Fall einer ihm nachteiligen Entscheidung Nachteile für andere in Aussicht gestellt hätte.

Zu § 42 (Aussetzung von Beschlüssen)

Zu Abs. 1: Die Verkürzung der Aussetzungsfrist von sechs auf fünf Arbeitstage wird abgelehnt. Gerade die durch eine sechstägige Frist bewirkte regelmäßige Einbeziehung eines Wochenendes führt zu einer längeren Überlegungszeit, die nicht ausgeschöpft werden muss, wohl aber hilfreich sein kann, die angestrebte Verständigung zu erreichen. Auch hier ist festzustellen, dass der Verweis auf die beabsichtigte Erzielung eines Gleichlaufs mit der entsprechenden Regelung im Betriebsverfassungsgesetz keine inhaltliche Begründung darstellt und daher nicht maßgeblich sein kann.

Zu § 43 (Sitzungsniederschrift)

Zu Abs. 2: Siehe die grundsätzlichen Ausführungen zur elektronischen Bekanntmachung bei § 70 Abs. 3 Satz 4 des Gesetzentwurfs.

Zu § 45 (Sprechstunden)

Zu Abs. 2: Die Befugnis zur Einrichtung eigener Sprechstunden – die der Formulierung eher mittelbar zu entnehmen ist – wird ausdrücklich begrüßt, um der Jugend- und Auszubildendenvertretung einen intensiven Kontakt zu den von ihr vertretenen Beschäftigten zu ermöglichen und diesen eine Beratung auf Augenhöhe durch Personen zukommen zu lassen, die deren Belange aus eigener Betroffenheit bestmöglich nachvollziehen können.

Die Teilnahme der Jugend- und Auszubildendenvertretung an den Sprechstunden des Personalrats zur Beratung ihrer Klientel ist, sofern sie keine eigenen Sprechstunden durchführt, sinnvoll, stärkt die Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Jugend- und Auszubildendenvertretung und mag dazu beitragen, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Jugend- und Auszubildendenvertretung, worauf die Begründung hinweist, die Organisationsstruktur des Personalrats nutzen können. Dies wird insbesondere in kleinen Jugend- und Auszubildendenvertretungen von Interesse sein.

Der Gesetzentwurf sieht keine Verlängerung der durch das Zweite Gesetz zur Änderung des BPersVG und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie in § 43 Abs. 2 BPersVG eingefügten und auf den 31. März 2021 befristeten Option von Online-Sprechstunden vor. Der dbb hält demgegenüber eine unbefristete Fortführung dieser Möglichkeit unbedingt für sinnvoll. Dies gilt schon vor dem Hintergrund, dass die Pandemie noch über März 2021 hinaus Kontaktbeschränkungen erforderlich machen wird, vor allem aber deshalb, weil Online-Sprechstunden Personalrat und Beschäftigten, sofern die entsprechenden technischen Voraussetzungen vorliegen, eine unkomplizierte und schnelle Kommunikation ermöglichen. Unabhängig von der Pandemiesituation sind Online-Sprechstunden generell mit Blick auf sich verändernde Erreichbarkeiten der Beschäftigten sinnvoll. Allerdings muss es der Einschätzung des die Sprechstunde führenden Personalratsmitglieds im Einvernehmen mit dem Beschäftigten selbst überlassen bleiben, ob mit Blick auf die konkrete Beratungssituation die Präsenz- oder die Onlinesprechstunde zu bevorzugen ist.

Zu § 46 (Kosten der Personalratstätigkeit)

Zu Abs. 2: Mit der Regelung werden Meinungsverschiedenheiten darüber verhindert, in welchem Umfang und nach welchen Grundsätzen Personalratsmitgliedern Reisekosten erstattet bzw. Sachschäden ersetzt werden. Das Engagement von Personalratsmitgliedern in Form des Einsatzes ihrer privaten Kfz zur Bewältigung von Personalratsaufgaben kann nicht zu günstigeren Erstattungsregelungen führen, als sie für nicht dem Personalrat angehörende Beschäftigte gelten. Personalratsmitglieder sind mit den übrigen Beschäftigten sowohl in reisekostenrechtlicher Hinsicht als auch in Bezug auf die Erstattung von Sachschäden an privateigenen Kraftfahrzeugen, die im Rahmen der Personalratstätigkeit genutzt wurden, gleich zu behandeln.

Zu § 47 (Sachaufwand und Büropersonal)

Die die Rechtsprechung aufnehmende Änderung, die dem Personalrat die Ausstattung sichert, die er zur sachgerechten Erledigung seiner Aufgaben benötigt, insbesondere die Verpflichtung zur Ausstattung des Personalrats mit der in der Dienststelle üblicherweise genutzten Informations- und Kommunikationstechnik, dient der Klarstellung. Als solcher ist ihr ohne Weiteres zuzustimmen. Allerdings benötigen Personalvertretungen zur Durchführung von Abstimmungen ein entsprechendes Tool; insbesondere zur Durchführung geheimer Abstimmungen ist ein solches zwingend erforderlich. Dies sollte zumindest in der Begründung aufgenommen werden.

Zu § 48 (Bekanntmachungen und Anschläge)

Auch die Niederlegung eines Rechts auf Mitbenutzung dienststelleninterner Kommunikationssysteme zur Information der Beschäftigten ist eine überfällige Anpassung an den Status quo.

§ 51 (Versäumnis von Arbeitszeit)

Dass nun bereits im Gesetzeswortlaut zum Ausdruck kommt, dass für den Anspruch auf Gewährung von Dienstbefreiung auf die individuelle Arbeitszeit der Beschäftigten („ihre regelmäßige Arbeitszeit“) abzustellen ist, wird begrüßt.

Zu § 52 (Freistellungsumfang)

Zu Abs. 3: Dass künftig auch Teilstellungen ausdrücklich im Gesetz festgeschrieben sein sollen, ist sehr zu begrüßen. Die Möglichkeit zur „freien Wahl“ von Teil- anstatt von Vollfreistellungen überwindet die restriktive Zulassung von Teilstellungen durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Die bisherige Begründungspflicht des Personalrats dürfte damit entfallen. Es ist vorgesehen, dass die Freistellungen mindestens 20 % der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit betragen müssen. Dem kann zugestimmt werden. Die weitere Herabsetzung des Freistellungsumfangs eröffnet noch mehr Anpassungsmöglichkeiten an individuelle Bedürfnisse der Personalratsmitglieder. Zu bedenken ist zwar andererseits, dass mit dieser gesetzlichen Festlegung definitiv eine Unterschreitung des Freistellungsumfangs unter 20 % auch im Einzelfall nicht mehr zulässig sein wird, doch in der Begründung des Entwurfs wird zu Recht darauf hingewiesen, dass der Ausschluss zu kleiner Freistellungsumfänge Personalratsmitglieder vor Überlastung schützt und dazu beigetragen, dass freigestellten Personalratsmitgliedern in jedem Fall ein nennenswerter Zeitanteil zur Wahrnehmung ihrer Personalratsaufgaben zur Verfügung steht.

§ 53 (Auswahl der freizustellenden Mitglieder)

Zu Abs. 1: Der in Absatz 1 Satz 2 enthaltene Hinweis, dass die freizustellenden Vorstands- und Ergänzungsmitglieder Anspruch auf vollständige Freistellung haben, ist vor dem Hintergrund vielfältiger gerichtlicher Auseinandersetzungen im Allgemeinen und aufgrund der gesetzlichen Zulassung von Teilstellungen im Besonderen eine wichtige Klarstellung und ausdrücklich zu begrüßen.

Zu Abs. 3: Ausdrücklich begrüßt wird die Aufnahme der Regelung in Absatz 3 Satz 2, wonach es den Mitgliedern der jeweiligen Vorschlagsliste überlassen bleibt, dasjenige Mitglied zu bestimmen, das die der Liste zustehende Freistellung wahrnehmen soll. Die Regelung dient nicht nur dazu, einen wesentlichen Streitpunkt aus der Welt zu schaffen, sondern vor allem der Auswahl der geeignetsten und an der Freistellung auch interessierten Mitglieder der Liste.

Zu Abs. 4: „Sind die Mitglieder der im Personalrat vertretenen Gruppen teils nach den Grundsätzen der Verhältniswahl, teils im Wege der Personenwahl gewählt worden, so sind bei weiteren Freistellungen die Gruppen entsprechend der Zahl ihrer Mitglieder nach dem Höchstzahlverfahren zu berücksichtigen; innerhalb der nach identischen Wahlverfahren zusammengefassten Gruppen bestimmen sich die weiteren Freistellungen in diesem Fall je nach Wahlverfahren in entsprechender Anwendung des Absatzes 2 und nach Absatz 3.“

Der Einschub „nach identischen Wahlverfahren zusammengefassten Gruppen“ wird aus mehreren Gründen abgelehnt.

Die Begründung des Entwurfs ist widersprüchlich. Angeblich geht es im zweiten Halbsatz § 46 Absatz 3 Satz 5 lediglich um eine „Klarstellung“. Im letzten Satz der Begründung heißt es dann, für Dienststellen mit zwei Statusgruppen führe der Zusatz zu keinen Änderungen der Rechtslage, was im Umkehrschluss bedeutet, in Dienststellen mit drei Statusgruppen änderte sich die Rechtslage sehr wohl.

Eine inhaltliche Begründung bleibt der Entwurf schuldig. Weder verhält sich die Begründung dazu, warum eine Änderung erforderlich ist, ob also etwa aufgrund der fehlenden Zusammenfassung von Gruppen, die nach identischem Wahlrecht gewählt haben, die Freistellung fehlerhaft verteilt wurden, noch in welcher Art sich die Rechtslage ändert bzw. welche Auswirkungen durch die Änderung bei der Verteilung der Freistellungen eintreten noch schließlich dazu, ob durch die Änderung ein „gerechteres“ Ergebnis herbeigeführt wird.

Sollte mit der Neuregelung eine materielle Rechtsänderung beabsichtigt sein, wäre diese ausschließlich dann gerechtfertigt, wenn hierdurch die Mehrheitsverhältnisse arithmetisch exakter, mithin gerechter als bisher berücksichtigt werden könnten. Kann ein Änderungsbedarf nicht begründet werden, ist die Änderung obsolet.

In jedem Fall muss jedoch das Gesetz so ausgelegt werden, dass die Gruppen der Beamten und Arbeitnehmer bei Abweichungen, die sich nur durch das Hinzutreten der Soldaten als dritte Gruppe ergeben könnten, unabhängig vom durchgeführten Wahlverfahren auch im Rahmen zusätzlicher Freistellungen nicht benachteiligt werden können. Wenn dies durch diese Neuregelung arithmetisch auch nur möglich wäre, wäre wiederum eine Ausgleichsrechnung erforderlich, wie sie das Gesetz bereits für die Zusammensetzung und Größe des Personalrats bei Hinzutreten von Soldaten – jetzt gemäß § 62 SBG – vorsieht, um die Rechte der angestammten Gruppen im Personalrat nicht zu verkürzen.

Zu § 55 (Schutz vor Kündigung, Versetzung, Abordnung und Zuweisung)

Zu Abs. 2: Die Erweiterung des Schutzes vor personellen Maßnahmen gegen den Willen des Personalratsmitglieds um die Zuweisung ist sehr zu begrüßen. Zu Recht stellt die Begründung fest, dass die Zuweisung in ihren Rechtswirkungen für das Personalratsmitglied der Versetzung und Abordnung vergleichbar ist.

Zu § 56 (Besonderer Schutz der Auszubildenden)

Wenngleich keine Rechtsänderung durch die Umplatzierung des im geltenden § 9 BPersVG enthaltenen Schutzes der Jugend- und Auszubildendenvertreter bewirkt wird, erscheint die jetzt gefundene Lösung unglücklich. Dies gilt zumindest im Hinblick auf die Jugend- und Auszubildendenvertreter, für die nun in § 105 Satz 4 der Entwurfsvfassung an eher versteckter Stelle auf den Schutz verwiesen wird. Gerade für den Bereich der Jugend- und Auszubildendenvertretung wird nach Dafürhalten des dbb der Gesetzentwurf seinem Anspruch, handhabbarer und praxisnäher zu werden, nicht gerecht. Auch wenn Wiederholungen im Gesetz nicht erwünscht sein mögen, können sie doch die Handhabbarkeit für den Rechtsanwender deutlich erhöhen. Tatsächlich müssen sich (und dies ist im Übrigen in weiten Teilen schon im geltenden Gesetz so) ausgerechnet die Jugend- und Auszubildendenvertreter die für ihre Arbeit geltenden Vorschriften im Gesetz zusammensuchen. Dass nun ausgerechnet auch die zentrale Schutzwvorschrift nur über einen Verweis gefunden und hernach in die unmittelbare Anwendbarkeit „übersetzt“ werden muss, kann deshalb nicht befürwortet werden.

In den Schutzbereich der Vorschrift sind auch Beschäftigte aufzunehmen, die im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses nach § 3 Abs. 2 Zi. 2 BBiG ausgebildet werden. Diese sind in ein Beschäftigungsverhältnis auf unbestimmte Zeit zu übernehmen: § 9 BPersVG a.F. soll die Unabhängigkeit der Mitglieder von Personalverfassungsorganen schützen. Es soll ausgeschlossen werden, dass Auszubildende mit einem Mandat in der Personal- oder Jugend- und Auszubildendenvertretung befürchten müssen, allein auf Grund der Amtswahrnehmung nach Beendigung der Ausbildung nicht übernommen zu werden.

Diesen speziellen Schutzbedarf haben aber nicht nur Auszubildende, die in einem Berufsausbildungsverhältnis nach dem Berufsbildungsgesetz stehen, sondern auch Beschäftigte, die im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses ausgebildet werden, wie etwa Beamtinnen und Beamte im Vorbereitungsdienst, sowie Beschäftigte, deren Ausbildungsverhältnis von vornherein mit dem Ziel der späteren Verwendung als Beamter begründet wurde, wie z. B. Beamtenanwärterinnen und Beamtenanwärter. Die ursprüngliche Annahme, alle diese Beschäftigten würden ohne weiteres in ein Beamtenverhältnis übernommen, ist heute nicht mehr zutreffend. Im Hinblick auf den Schutzzweck der Vorschrift ist deshalb der Ausschluss dieses Personenkreises nicht länger gerechtfertigt. Da eine zwangsweise Verpflichtung des Dienstherrn zur Begründung eines Beamtenverhältnisses nicht in Betracht kommt, ist die Weiterbeschäftigung durch die Übernahme in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis nach erfolgreicher Beendigung des Vorbereitungsdienstes zu gewährleisten. Dadurch wäre sichergestellt, dass sich der Beschäftigte aus einer gesicherten Position heraus auf entsprechende Beamtenstellen bewerben kann.

Zu § 58 (Nichtöffentlichkeit, Teilnahmerechte)

Zu Abs. 2: Nach Absatz 2 Satz 3 soll ein beauftragtes Mitglied der Stufenvertretung und des Gesamtpersonalrats sowie eine Beauftragte oder ein Beauftragter der Dienststelle, bei der die Stufenvertretung besteht, an der Personalversammlung künftig „ohne beratende Stimme“ teilnehmen können. Ohne in der Begründung hierauf einzugehen, hat der Entwurf sich offensichtlich für den Ausschluss des beratenden Stimmrechts entschieden. Die Frage, ob die genannten Vertreter eine beratende Stimme haben oder nicht, wird im Schrifttum jedoch durchaus unterschiedlich diskutiert. Nach Auffassung des dbb sollte auch den genannten Vertretern beratende Stimme zugestanden werden. Denn das Teilnahmerecht dient nicht in erster Linie der Information der genannten Vertreter. Es soll vielmehr umgekehrt diesen ermöglichen, aus der Warte der übergeordneten Dienststellen Informationen in die Personalversammlung hineinragen, also, vergleichbar mit den Gewerkschaftsbeauftragten, „beraten“ zu können.

Zu § 59 (Einberufung, Tätigkeitsbericht)

Zu Abs. 1: Die Regelung sollte dahingehend modifiziert werden, dass der Personalrat grundsätzlich einmal in einem Kalenderhalbjahr in einer Personalversammlung einen Tätigkeitsbericht zu erstatten hat. Dem Personalrat sollte aber die Option eingeräumt werden, nach Mehrheitsbeschluss der Personalratsmitglieder auch nur eine Personalversammlung im Kalenderjahr durchführen zu können. Dies ist insbesondere sinnvoll, wenn Personalräte auch andere Plattformen für die Information und Aussprache mit den Beschäftigten (Veröffentlichungen im Intranet, Sprechstunden etc.) intensiv nutzen.

Überdies hat die Corona-Pandemie gezeigt, dass die Durchführung von Personalversammlungen aufgrund einzuhaltender Schutz- und Hygieneregeln unter Umständen problematisch sein kann. Mit Blick auf ein zukunftsorientiertes Gesetz für eine fortschreitende Digitalisierung sollte zudem die Möglichkeit der Durchführung von (Teil)Personalversammlungen unter Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik geschaffen werden. Die technischen Unterstützungsmöglichkeiten müssen eine aktive Teilnahmemöglichkeit für alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Personalversammlung ermöglichen.

Zu bedauern ist, dass nicht die Möglichkeit eingeräumt wurde, eine Personalversammlung auch unter Nutzung audiovisueller Technik durchzuführen. Gerade in Zeiten der Pandemie wäre eine solche Option, wie der dbb bereits in seiner Stellungnahme zum Ersten Entwurf aufgezeigt hat, sinnvoll, um einen Austausch zwischen Personalrat und Beschäftigten überhaupt durchführen zu können. Bereits heute ist die Durchführung von Personalversammlungen über Videokonferenz in Behörden mit Dienststellen an verschiedenen Standorten gelebte Realität. Hier sollte deshalb durch Aufnahme einer entsprechenden Regelung in das Gesetz Rechtssicherheit geschaffen werden. Ein modernes Bundespersonalvertretungsgesetz sollte die Voraussetzungen schaffen, neue durch künftige digitale Entwicklungen sich eröffnende Möglichkeiten auch nutzen zu können.

Zu Abs. 3: Die Klarstellung, dass, falls im vorangegangenen Kalenderhalbjahr kein Tätigkeitsbericht in einer Personalversammlung erstattet wurde, zu der von den Gewerkschaften beantragten Versammlung innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Antragseingang eingeladen werden und die Versammlung auch durchgeführt werden muss, ist zu begrüßen. Vor diesem Hintergrund wird auch die Verlängerung der Frist von aktuell 12 auf 15 Arbeitstage positiv bewertet, um ausreichend Zeit für die Vorbereitungen der Versammlung zu geben.

Zu § 60 (Zeitpunkt, Bezüge, Dienstbefreiung, Fahrtkosten)

Die Neustrukturierung nach inhaltlichen Zusammenhängen wird positiv bewertet. Dass nunmehr auch im Einvernehmen mit der Dienststellenleitung während der Arbeitszeit stattfindende außerordentliche Personalversammlungen keine Minderung der Dienstbezüge oder des Arbeitsentgeltes zur Folge haben und dies ausdrücklich im Gesetz geregelt ist, wird begrüßt.

Zu § 61 (Befugnisse)

Die ergänzende Aufzählung der zulässigen Diskussionsgegenstände der Personalversammlung erscheint nicht notwendig, da sich entsprechende Aufgaben der Dienststelle bzw. die sich hieraus ergebende Betroffenheit von Beschäftigten bereits aus den allgemeinen Aufgaben des Personalrats nach § 62 Nr. 4 und Nr. 5 bzw. aus § 2 Abs. 4 des Entwurfs ergeben.

Der „insbesondere“-Satz hat daher insgesamt keine konstitutive Wirkung, sondern gibt lediglich Beispiele wieder. Ob es daher sinnvoll ist, die Aufzählung zulässiger Beratungsgegenstände immer weiter auszudehnen, ist fraglich, zumal sich dann irgendwann die Frage stellt, warum andere Themen, etwa die Belange älterer (o-der jüngerer?) Personen oder ausländischer Beschäftigter hier nicht ebenfalls ausdrücklich aufgeführt werden.

Zu § 62 (Allgemeine Aufgaben)

Der weiteren Ausdifferenzierung der Vorschriften kann zugestimmt werden, insbesondere der Erweiterung des Aufgabenbereichs um den Gesundheitsschutz in der Dienststelle in Nummer 9 der Vorschrift.

Folgende Anmerkungen sind zu machen:

Zu Abs. 1 Nr. 3: Die ausdrückliche Betonung, dass der Personalrat auch Anregungen und Beschwerden der Jugend- und Auszubildendenvertretung zu bearbeiten hat, führt zu mehr Rechtssicherheit und Wertschätzung der Jugend- und Auszubildendenvertretung.

Zu Abs. 1 Nr. 6: Die Aufnahme der Verpflichtung zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf in Nr. 6 als ausdrückliche Aufgabe auch des Personalrats spiegelt die zentrale Bedeutung des Themas für die Beschäftigten wider. In diesem Sinne „freundliche“ Beschäftigungsbedingungen sind zudem ein für die Gewinnung neuen Personals ausschlaggebender Faktor.

Zu Abs. 1 Nr. 7: Positiv zu bewerten ist auch die Beauftragung des Personalrats mit der Bekämpfung gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in der Dienststelle. Irritierend, weil aus der übrigen Systematik herausfallend, ist jedoch, dass dem Personalrat hier die Beantragung von „Maßnahmen“ aufgegeben wird. Diese Formulierung taucht in dem geltenden Gesetz lediglich bei Nr. 5 auf, nämlich der Beantragung von Maßnahmen zur beruflichen Förderung schwerbehinderter Beschäftigter, sowie im Gesetzentwurf bei der nachfolgenden Nr. 9. Eine Vereinheitlichung der Formulierungen wäre sinnvoll, da nicht anzunehmen ist, dass der Formulierung „Maßnahmen zu beantragen“ ein anderes Gewicht oder ein anderer Inhalt beigemessen werden soll als den Begrifflichkeiten „fördern“ und „hinwirken“. Gründe für eine solche Unterscheidung gehen aus der Begründung des Gesetzentwurfs jedenfalls nicht hervor und sind auch sonst nicht ersichtlich.

Zu Abs. 1 Nr. 9: Die Aufnahme der Aufgabe zur Förderung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes in der Dienststelle in Nr. 9 des Entwurfs wird als wichtige Ergänzung der Aufzählung um ein zentrales Thema begrüßt.

Zu § 63 (Dienstvereinbarungen)

Die Zusammenfassung der Regelungen für Dienstvereinbarungen in einer Vorschrift erhöht Handhabbarkeit und Verständnis dieses Handlungsinstrumentes. Der Ausschluss von Einzelangelegenheiten als Regelungsgegenstand entspricht dem Charakter der Dienstvereinbarung. Regelungsbedürftig wären in diesem Zusammenhang allerdings mindestens auch Nachwirkung und Kündigung von Dienstvereinbarungen.

Das Erfordernis der schriftlichen Niederlegung der abgeschlossenen Dienstvereinbarung wird im Entwurf ersetzt durch das Erfordernis des Abschlusses „in schriftlicher oder elektronischer Form“. Hier muss im Gesetzeswortlaut durch Hinzufügung „mittels qualifizierter elektronischer Signatur“ nachjustiert werden. Denn wo der Gesetzentwurf im Übrigen den Begriff „schriftlich oder elektronisch“ verwendet, soll die einfache E-Mail genügen (so ausdrücklich die Begründung zu § 70 Abs. 3 Satz 4 – zweiter Absatz). Für die Dienstvereinbarung soll jedoch nach der Entwurfsbegründung – anders als bei der Kommunikation zwischen Dienststelle und Personalrat – angesichts der weittragenden Bedeutung der Dienstvereinbarung zu Recht nur eine qualifizierte elektronische Signatur das Erfordernis „in elektronischer Form“ erfüllen (so ausdrücklich die Begründung zu § 70 Abs. 3 Satz 4 – sechster Absatz). Diese Abweichung muss in § 63 des Entwurfs daher entsprechend zum Ausdruck gebracht werden.

Die Klarstellung, dass die Dienstvereinbarung von Dienststelle und Personalrat gemeinsam „vereinbart“ und nicht „beschlossen“ wird, ist sinnvoll.

Zu § 66 (Informationspflicht der Dienststelle)

Umfang und Zeitpunkt der Unterrichtung des Personalrats gehören zu den streitanzahligsten Themen des Personalvertretungsrechts.

Zu Abs. 1: Die gesetzliche Klarstellung, dass dem Personalrat auch die für die Durchführung seiner Aufgaben erforderlichen personenbezogenen Daten vorzulegen sind, kann künftig einen wesentlichen Streitpunkt ausschließen. Hier sollte aber auch der Anspruch auf einen Ausdruck personenbezogener Daten aus automatisierten Dateien festgelegt werden, um dem Personalrat die Überprüfung der Einhaltung von Dienstvereinbarungen über die Einrichtung und Anwendung automatisierter Verfahren zu ermöglichen.

Auch in Planungs-/Projektgruppen oder Ausschüsse, die beteiligungspflichtige Maßnahmen der Dienststelle vorbereiten, ist der Personalrat zudem von Anfang an einzubinden.

Zu § 67 (Beratende Teilnahme an Prüfungen)

Es ist ein Teilnahmerecht des Personalrats, an der Beratung des Prüfungsergebnisses mit aufzunehmen. Ein Teilnahmerecht an der Prüfungsberatung wird zwar vom Bundesverwaltungsgericht abgelehnt, in der Literatur jedoch zumindest teilweise befürwortet. Dies geschieht mit der zutreffenden Begründung, die Gewissheit über die Anwesenheit eines Personalratsmitglieds auch bei der Prüfungsberatung könne von Anbeginn an beruhigend auf den Prüfling wirken, da dieser sicher sein könne, dass auch bei der Bewertung des Prüfungsergebnisses durch das Personalratsmitglied soziale Gesichtspunkte eingebracht werden könnten.

Zum Ausschluss der Personalvertretung von der Beratung besteht überdies keine Notwendigkeit, da sie kein Votum in der Sache abgeben kann. Sie kann jedoch einwirken und sollte dies auch zur Verhinderung von Ungleichbehandlung tun können, wenn die Prüfungskommission sachfremde Argumente in ihre Beratung einfließen lässt.

Zu § 69 (Datenschutz)

Um dem Personalrat die Wahrnehmung seiner Aufgabe nach § 62 Nr. 2 des Gesetzentwurfs zu ermöglichen, ist an dieser Stelle darüber hinaus die Pflicht der Dienststellenleitung zu verankern, dem Personalrat unverzüglich mitzuteilen, an welche Stellen über Beschäftigte gespeicherte Daten weitergegeben werden sollen. Schließlich ist festzulegen, dass vom Personalrat beauftragte Mitglieder an Besprechungen der Dienststelle mit dem Datenschutzbeauftragten teilnehmen dürfen und dem Personalrat Prüfungsberichte des Datenschutzbeauftragten in Kopie zur Verfügung zu stellen sind.

Zu § 70 (Verfahren zwischen Dienststelle und Personalrat)

Zu Abs. 2: Nach aktueller Rechtslage kann der Personalrat verlangen, dass der Dienststellenleiter die beabsichtigte Maßnahme begründet; außer in Personalangelegenheiten kann der Personalrat auch eine schriftliche Begründung verlangen. In § 70 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz heißt es nun, die Begründung habe außer in Personalangelegenheiten schriftlich oder elektronisch zu erfolgen. Hiermit wird festgelegt, dass - sobald der Personalrat eine Begründung der Maßnahme verlangt - diese stets schriftlich oder elektronisch zu erfolgen hat. Die Verpflichtung zur Verschriftlichung der Begründung gilt lediglich nicht in Personalangelegenheiten. Einerseits ist zu begrüßen, dass nun - außer in Personalangelegenheiten - auch ohne ausdrückliche Nachfrage die Dienststelle die Maßnahme stets schriftlich begründen muss. Dies gibt dem Personalrat die Möglich-

keit, die von der Dienststellenleitung entsprechend sorgfältig und dezidiert vorzunehmende Begründung genau prüfen zu können. Verständigungsprobleme werden hierdurch ausgeschlossen.

Andererseits ist sehr zu bedauern, dass die Pflicht zur schriftlichen Begründung auch bei Personalangelegenheiten nun – anders als im Ersten Entwurf – wieder entfernt wurde. Denn auch bei Personalangelegenheiten ist eine schriftliche Begründung sinnvoll, mit der der Personalrat sich in Ruhe und ohne die Detailinformationen verloren gehen können, auseinandersetzen kann.

Zu Abs. 3: Dass Personalrat und Dienststellenleitung die Dauer sowohl der regulären als auch der verkürzten Zustimmungsverweigerungsfrist einvernehmlich ändern und an die Bedürfnisse vor Ort bzw. im Einzelfall flexibel anpassen dürfen, entspricht einem dringenden Bedürfnis der Praxis.

Zur Möglichkeit der „schriftlichen oder elektronischen“ Verständigung ist Folgendes anzumerken:

Die mit der Regelung verfolgte Zielsetzung einer Beschleunigung und Erleichterung der Kommunikation zwischen Dienststelle und Personalrat wird vom dbb ausdrücklich unterstützt. Zu Recht nimmt der Gesetzentwurf dabei Dienstvereinbarungen und die Geltendmachung von Weiterbeschäftigungsansprüchen von dieser Möglichkeit aus.

Das Verhältnis zwischen elektronischer und Schriftform ist nach wie vor in Rechtsprechung und Literatur nicht klar beschrieben.¹ Nach Auffassung des dbb ist auch die Formulierung „schriftlich oder elektronisch – wie bereits in unserer Stellungnahme zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes und weiterer dienstrechlicher Vorschriften aus Anlass der COVID19-Pandemie angemerkt – unglücklich und gibt dem Rechtsanwender Steine statt Brot. Schaut der Leser zur Abklärung, was mit „elektronischer Form“ gemeint ist, in § 126a BGB, so stößt er auf das Erfordernis der qualifizierten elektronischen Signatur. Diese meint der Gesetzentwurf aber nicht, sondern bezieht sich in der Begründung ausschließlich auf eine „einfache EMail“. Mit „EMail“ aber ist wiederum der Begriff „elektronisch“ keineswegs vollständig erfasst. Denn hierzu gehören etwa auch Chats oder Telefonate.

Aus der vom Gesetzentwurf zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Dezember 2016, bestätigt und weitergeführt durch Beschluss des Gerichts vom 15. Mai 2020,³ geht zudem hervor, dass bereits unter den aktuell im Gesetz verwendeten Begriff „schriftlich“ jede Verfestigung einer Gedankenerklärung durch Schriftzeichen zu subsumieren ist; dies schließe, so das Bundesverwaltungsgericht, elektronisch verfasste, übermittelte und gespeicherte Texte ein. „Elektronisch“ und „schriftlich“ sind danach

¹ Zustimmend Spitzlei, Digitalisierung im BPersVG – der Anfang ist gemacht, ZfPR 2020, 88. Zum Ganzen z. B. Hebler, Das Schriftlichkeitserfordernis im personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmungs- und Mitwirkungsverfahren im Lichte des technischen Wandels, ZfPR 2020, 19. ³ BVerwG v. 15.5.2020 – 5 P 9.19.

keine Gegensätze, wie es der Gesetzentwurf durch den Gebrauch des Wortes „oder“ nahelegt. Das Gericht interpretiert den Begriff – zumindest in § 69 Abs. 2 Satz 5 BPersVG – vielmehr dynamisch.

Daher würde es nach Auffassung des dbb genügen, den Begriff der Schriftform zu ersetzen bzw. zu erläutern durch die vom Bundesverwaltungsgericht konkret in Bezug auf das Personalvertretungsrecht formulierten Anforderungen (Verstetigung, Urheberschaft, Speicherung).

Dem Anspruch des Gesetzentwurfs, die Möglichkeit der elektronischen Kommunikation zwischen Dienststelle und Personalvertretung *als allgemeinen Grundsatz* im Bundespersonalvertretungsgesetz zu verankern, würde es im Übrigen eher entsprechen, die Problematik zu den Begriffsbestimmungen in § 4 des Entwurfs an den Anfang des Gesetzes zu stellen.

Zu § 71 (Stufenverfahren)

Zu Abs. 1: Die Verkürzung der Frist von bisher sechs auf fünf Arbeitstage wird aus den bereits beschriebenen Erwägungen heraus auch hier abgelehnt, zumal die Entscheidung, ob die Angelegenheit auf dem Dienstweg den übergeordneten Dienststellen vorgelegt werden soll, einer gründlichen Prüfung und Beratung im Personalrat bedarf. Da eine abweichende Frist nur einvernehmlich vereinbart werden kann, sollte auf jede Verkürzung der regelmäßigen Frist verzichtet werden.

Die Möglichkeit zu einvernehmlicher Verlängerung der Vorlagefrist vermeidet die rein vorsorgliche Einleitung des Stufenverfahrens und gibt den Betriebsparteien den Raum zur Aushandlung eines Kompromisses. Sie ist daher ebenso positiv zu bewerten wie die Ermöglichung einer elektronischen Kommunikation auch in diesem Verfahrensstand.

Zu Abs. 2: Die der übergeordneten Dienststelle auferlegte Einhaltung einer Frist zur Vorlage der Angelegenheit an die Stufenvertretung kann im Interesse aller Beteiligten eine Verfahrensbeschleunigung bewirken. Da auch eine Sollvorschrift im Regelfall den Adressaten bindet, kann der Regelung zugestimmt werden, wenngleich bereits die vorgegebene Regelfrist von sechs Wochen als ausreichend lang erscheint.

Zu § 75 (Bindung an die Beschlüsse der Einigungsstelle)

Die Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Mai 1995 nun auch im Personalvertretungsgesetz des Bundes ist grundsätzlich zwingend. Der dbb hat jedoch stets versucht die Aufmerksamkeit darauf zu lenken, dass das Bundesverfassungsgericht es in seiner nicht zum Bundespersonalvertretungsgesetz, sondern zu dem

hier von in wesentlichen Aspekten abweichenden Mitbestimmungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein ergangenen Beschluss für entscheidend gehalten hat, ob ein Personalvertretungsgesetz in seiner *Gesamtschau* die Organisations- und Personalhoheit der Dienststelle und eine zeitgerechte Erfüllung der von ihr wahrzunehmenden Aufgaben gewährleistet. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu eine Schutzzweckgrenze und eine Verantwortungsgrenze abstrakt definiert und beispielhaft zwei Mitbestimmungstatbestände des Bundespersonalvertretungsgesetzes in Bezug genommen.

Darüber hinaus hat es *grundsätzlich*, ohne die hierzu gehörenden Tatbestände im Einzelnen zu beschreiben – die personellen Angelegenheiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ihrer Bedeutung für die Erfüllung des Amtsauftrags ebenso gewichtet wie diejenigen der Beamtinnen und Beamten, d. h. als einer Letztentscheidung der Einigungsstelle dem Grunde nach nicht zugänglich. Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus keine konkreten Vorgaben zu den einzelnen Beteiligungstatbeständen des Bundespersonalvertretungsgesetzes – oder vergleichbaren Tatbeständen in Landespersonalvertretungsgesetzen – gemacht, die den Bundesgesetzgeber zwingen würden, einen Beteiligungstatbestand den einem Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle nicht zugänglichen Katalog zuzuweisen. Das Gericht hat vielmehr den Gesetzgebern in Bund und Ländern ausdrücklich einen „Gestaltungs- und Wertungsspielraum“ zugeschlagen, da das Grundgesetz weder ein bestimmtes Mitbestimmungsmodell noch im Einzelnen die Abgrenzung derjenigen Bereiche vorgebe, in denen innerdienstliche Maßnahmen nur unerhebliche, nicht nur unerhebliche und schließlich erhebliche Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung haben. Diesen Entscheidungsspielraum darf der Gesetzgeber folglich nutzen. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben stehen daher weder einer Ausweitung des Beteiligungskatalogs noch der Anhebung des Beteiligungs niveaus auf die Ebene der stärksten Beteiligungsform, der Mitbestimmung, entgegen. Anders als das Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein verfügt das Bundespersonalvertretungsgesetz seit jeher – und auch nach dem Gesetzentwurf – über funktionierende Bremsmechanismen, die die Einhaltung von Schutz- und Verantwortungsgrenze garantieren. Dies sind die enumerative Aufzählung der Beteiligungstatbestände, ein Versagungskatalog sowie die Befugnis der Dienststellenleitung, in nicht vorhersehbaren Eilfällen vorläufige Regelungen zu erlassen.

Indem nun der obersten Dienstbehörde die generelle Befugnis zur Änderung oder Aufhebung von Einigungsstellenbeschlüssen zugewiesen und gleichzeitig der qualifizierten Mitbestimmung unterliegende Angelegenheiten im Beteiligungsniveau herabgestuft werden, schießt der Gesetzentwurf daher aus Sicht des dbb über das Ziel hinaus. Dass andere Gesetzgeber den ihnen zustehenden Gestaltungsspielraum durchaus freier genutzt haben, lässt sich der bunten Landschaft der Beteiligungstatbestände und ihrer Zuordnung zu den Beteiligungsniveaus entnehmen.

Dies vorausgeschickt ist aus Sicht des dbb zur Einigungsstelle, zur Zuordnung der Beteiligungstatbestände zu eingeschränkter bzw. uneingeschränkter Mitbestimmung und zum Aufhebungsrecht der obersten Dienstbehörde Folgendes anzumerken:

Einigungsstelle

Der dbb stellt mit Erleichterung fest, dass die paritätische Besetzung der Einigungsstelle mit jeweils drei von der Dienststelle und drei vom Personalrat benannten Beisitzern sowie einem unabhängigen Vorsitzenden nicht angetastet wird. Diese Besetzung ist stärkster Ausdruck des Prinzips der gleichberechtigten Partnerschaft zwischen Dienststelle und Personalrat und die Gewähr dafür, dass der Einigungsstellenspruch als gleichberechtigt ausgehandelter Kompromiss von beiden Seiten akzeptiert wird.

Diese Kompromissfindung hat sich in den letzten Jahrzehnten als Garant für die friedensstiftende Wirkung der Entscheidung der Einigungsstelle erwiesen. Die paritätische Besetzung der Einigungsstelle ist unverzichtbares, prägendes Element des Bundespersonalvertretungsgesetzes.

Aufhebungsrecht der obersten Dienstbehörde

Das erstmals in § 75 Abs. 2 eingeführte *generelle*, sich also auf alle – einschließlich der „eigentlich“ als der uneingeschränkten Mitbestimmung zugänglich definierten – Beteiligungsangelegenheiten beziehende Aufhebungsrecht der obersten Dienstbehörde wird mit Nachdruck abgelehnt. Ein solches generelles Aufhebungsrecht wäre nachvollziehbar, wenn im Übrigen eine deutliche Erweiterung der Mitbestimmung erfolgt wäre, also etwa die Beteiligungsrechte der Personalvertretungen – mit wenigen Ausnahmen – auf das Niveau der uneingeschränkten Mitbestimmung mit Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle angehoben worden wären. Diesen Schritt hat der Gesetzentwurf nicht getan. Damit stellt das generelle Aufhebungsrecht eine extreme Verschlechterung gegenüber dem bisherigen Rechtsstand dar. In Zusammenschau mit der Tatsache, dass der Gesetzentwurf sich nicht dazu verstehen konnte, den – im politischen Raum gern betonten – Grundsatz der gleichberechtigten Partnerschaft im Gesetz zu verankern, konterkariert dieses über allem schwelende Damoklesschwert die vertrauensvolle Zusammenarbeit und das Ringen um eine einvernehmliche Lösung. Zudem wird durch das Aufhebungsrecht quasi eine doppelte Bremse eingezogen, denn der Zuordnung der Beteiligungsrechte zu den gestuften Beteiligungsniveaus ist bereits eine Wertung voraus gegangen, welche Fälle einer Letztentscheidung der Einigungsstelle zugeordnet werden dürfen. Zu erinnern ist daran, dass das Bundesverfassungsgericht selbst den Kreis der zwingend dem Letztentscheidungsrecht zu entziehenden Angelegenheiten bis auf wenige Ausnahmen nicht im Einzelnen definiert und zudem seine Feststellungen vor dem Hintergrund des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein getroffen hat – einem Gesetz, das dem Personalrat Allzuständigkeit zugesteht. Hier nun zusätzlich einen weiteren Vorbehalt vorzusehen, wäre nur nachvollziehbar, wenn es in der Vergangenheit Fälle gegeben hätte, in denen die Einigungsstelle letztentscheidend tätig war, obwohl es sich um eine Entscheidung mit gravierenden Auswirkungen auf das Gemeinwesen gehandelt hat. Einen solchen Beweis tritt der Gesetzentwurf jedoch nicht an. Ein solcher wird kaum glaubwürdig zu führen sein, nachdem man zweieinhalb Jahrzehnte nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat verstreichen lassen.

Kritisiert wird daher auch die pauschale Einordnung der in § 75 Abs. 1 BPersVG a. F. aufgeführten „personellen“ Angelegenheiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in

die eingeschränkte Mitbestimmung. Es ist nicht erklärlich, wie die Ablehnung eines einzelnen Antrags auf Ermäßigung der regelmäßigen Arbeitszeit zur Pflege wesentliche Auswirkungen auf das Gemeinwesen haben kann und darum dem Vorbehalt der Entscheidung einer dem Parlament verantwortlichen Stelle unterliegen muss.

Dass hier durchaus Gestaltungsspielraum bestünde, zeigt das Bremische Personalvertretungsgesetz. Dort sind nur Maßnahmen, die das Grundverhältnis betreffen, als personelle Maßnahmen eingestuft (§ 65 Abs. 1) und unterliegen als solche einem Aufhebungsrecht des Vorstands der Bürgerschaft (§ 61 Abs. 4).

Zu Abs. 3: Zuordnung von Maßnahmen zur eingeschränkten Mitbestimmung

Versteht man mit dem Gesetzentwurf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus 1995 so, dass sämtliche personellen Angelegenheiten nur der eingeschränkten Mitbestimmung zugänglich sind, sind darüber hinaus folgende Veränderungen in Niveau und Umfang der Beteiligungstatbestände festzustellen:

Ein „Upgrade“ von der eingeschränkten zur uneingeschränkten Mitbestimmung haben erfahren:

- Inhalt von Personalfragebogen
- Maßnahmen, die der Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung (bzw. Gleichstellung) von Frauen und Männern (...) dienen.

Neue bzw. erweiterte bzw. in Übernahme der Rechtsprechung ins Gesetz aufgenommene Beteiligungstatbestände sind:

Personelle Angelegenheiten:

- Personalgestellung

Soziale Angelegenheiten:

- Ausübung von Belegungs- oder Vorschlagsrechten der Beschäftigungsdienststelle

Organisatorische Angelegenheiten:

- Einführung, Änderung und Aufhebung von Arbeitsformen außerhalb der Dienststelle
- Aufstellung allgemeiner Urlaubsgrundsätze
- Maßnahmen, die der Familienfreundlichkeit und Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen
- Maßnahmen zur Verhütung von Berufskrankheiten sowie zum Gesundheitsschutz im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften oder der Unfallverhütungsvorschriften
- Grundsätze des behördlichen oder betrieblichen Gesundheits- und Eingliederungsmanagements

Mitwirkung:

- Aufspaltung oder Ausgliederung von Dienststellen oder wesentlichen Teilen von ihnen
- Übertragung von Aufgaben der Dienststelle, die üblicherweise von ihren Beschäftigten wahrgenommen werden, auf Dauer an Privatpersonen oder andere Rechtsträger in der Rechtsform des Privatrechts (Privatisierung)
- Feststellung der begrenzten Dienstfähigkeit

Herabgestuft von der uneingeschränkten zur eingeschränkten Mitbestimmung wurden folgende Beteiligungstatbestände:

- Beurteilungsrichtlinien für Arbeitnehmer

Tatbestandlich restriktiver gestaltet:

- Dauerhafte oder auf Dauer angelegte Umsetzung

Zu § 77 (Initiativrecht des Personalrats)

Zu Abs. 1: Der Pflicht des Personalrats, eine von ihm vorgeschlagene Maßnahme zu begründen, liegt bereits im eigenen Interesse des Personalrats zur bestmöglichen Vermittlung seines Anliegens.

Zu Abs. 2: Die Regelung im Gesetzentwurf, wonach der Leiter der Dienststelle zu dem Antrag innerhalb von sechs Wochen Stellung nehmen oder zumindest einen Sachstandshinweis erteilen *soll* (und danach keiner weiteren Fristsetzung unterliegt), lehnt der dbb ab. Für den Personalrat ist es wichtig, einen konkreten Zeitpunkt zu kennen, um bei dessen Überschreitung das Stufenverfahren einleiten zu können. Der dbb plädiert daher auch hier dafür, bei Festsetzung einer kurzen Regelfrist den Parteien die einvernehmliche Abweichung, d.h. in der Regel Verlängerung zu ermöglichen. Denn Ausgangspunkt muss der Zweck des Initiativrechts sein, die Regelung einer Angelegenheit zügig voranzutreiben, die die Dienststelle trotz Regelungsbedürftigkeit bisher nicht geregelt hat. Ist die Initiative des Personalrats nach Ersteinschätzung der Dienststelle nicht berechtigt, ist ihr daher zuzumuten, innerhalb einer Frist von zehn Arbeitstagen zu entscheiden. Hält sie den Vorschlag für diskussionswürdig, sieht sich aber noch nicht zur Entscheidung in der Lage, wird der Personalrat sich im Interesse der Durchsetzung seines Anliegens einer Fristverlängerung nicht verweigern, um nicht die vorsorgliche vollständige Ablehnung seines Anliegens zu riskieren.

Zu § 78 (Mitbestimmung in Personalangelegenheiten)

Zu Abs. 1 Nr. 4: Die Berücksichtigung der Rechtsprechung zur Mitbestimmung bei der Stufenzuordnung dient der rechtssichereren Anwendung und wird daher begrüßt.

Zu Abs. 1 Nr. 6: Nunmehr sollen ortsverändernde Umsetzungen ab einer Dauer von drei Monaten und nicht wie zunächst geplant nur dauerhafte Umsetzungen der Mitbestimmungspflicht unterworfen werden. Dies ist aus Sicht des dbb ein akzeptabler Kompromiss. Die Regelung sollte aber nicht nur für Umsetzungen mit Dienstortwechsel, sondern jede Verwendung an einem anderen Dienstort (außerhalb des Einzugsgebietes des bisherigen Dienstortes) gelten und insoweit erweitert werden.

Damit unterliegen auch solche Dienstortwechsel, die im Rahmen der Verlagerung von Behörden oder Behördenteilen stattfinden und bei denen sich das Aufgabengebiet für die Beschäftigten nicht ändert, diese also ihren Dienstposten unverändert mitnehmen, der Mitbestimmung. Die Belastungen für die Beschäftigten ergeben sich in der Regel schwerpunktmäßig durch den Dienstortwechsel, der mit erheblichen Auswirkungen auf die Familie und das private Umfeld verbunden ist, unabhängig davon, ob das Aufgabengebiet sich ändert oder nicht.

Überdies könnte die Mitbestimmung bei der Beschränkung auf die Umsetzung mit Dienstortwechsel dergestalt unterlaufen werden, dass zunächst eine Umsetzung am bisherigen Dienstort erfolgt (keine Mitbestimmung) und der/die Beschäftigte später mit identischem Aufgabengebiet an einem anderen Dienstort eingesetzt wird (ebenfalls keine Mitbestimmung).

Zu Abs. 1 Nr. 7: Die Klarstellung der Mitbestimmungspflichtigkeit einer Personalgestellung bei einer Dauer von mehr als drei Monaten ist zu begrüßen.

Zu Abs. 1 Nr. 13: Die im aktuellen Entwurf eingefügte Ausnahme von der Mitbestimmung wird abgelehnt. Der Fortbildung der Beschäftigten kommt in Zeiten der Veränderungen etwa durch die Digitalisierung eine hervorgehobene Bedeutung zu. Inhalt und Zeitpunkt können direkten Einfluss auf die berufliche Entwicklung nehmen. In den Dienststellen finden daher häufig umfangreiche Fortbildungsplanungen statt. Ein zeitlicher Vorlauf für die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen ist daher möglich. Für den dbb ist es schwer nachvollziehbar, dass es im BPersVG einer speziellen Regelung für kurzfristige Teilnahmen bedarf. Hier besteht die Gefahr, dass den Personalräten durch verzögerte Vorgangsbearbeitung das Beteiligungsrecht vorenthalten wird. Für die – jenseits der Mitbestimmung innerhalb der auf drei Arbeitstage verkürzbaren Zustimmungsverweigerungsfrist – verbleibenden Fälle, in denen etwa wegen Erkrankung des ursprünglich gemeldeten Teilnehmers die kurzfristige Möglichkeit zur Nachbesetzung des frei gewordenen Platzes besteht, kann schon im Vorhinein eine einvernehmliche Fristenlösung vereinbart werden. Auch dem Personalrat ist daran gelegen, dass Fortbildungsmöglichkeiten nicht verfallen; er wird sich daher einer praxisnahen Lösung nicht verschließen. Sinnvollerweise könnte für diesen Fall schon im Rahmen der regulären Beteiligung mit Ersatzlisten gearbeitet werden, auf die dann im „Notfall“ kurzfristig zurückgegriffen werden kann. Unter Nutzung audiovisueller Technik ist eine sehr kurzfristige Beschlussfassung des Personalrats möglich. Der dbb lehnt jedoch ab, von dem im BPersVG vorgesehenen System der Beteiligung für einen Spezialfall abzuweichen.

Zu Abs. 4: Der Ausschluss der Mitbestimmung für Stellen der Besoldungsgruppe A 16 aufwärts einschließlich entsprechender Arbeitnehmerstellen wird abgelehnt. Es besteht Einigkeit, dass diese auf Grund struktureller Verbesserungen schon lange nicht mehr zu den herausgehobenen Stellen mit Ausnahmecharakter, nämlich den politischen Rängen angenäherten Spitzenpositionen gehören.

§ 79 (Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten)

Zu Abs. 1 Nr. 2: Die Klarstellung, dass auch die Ausübung von Belegungs- oder Vorschlagsrechten der Beschäftigungsdienststelle über die Zuweisung und Kündigung von Wohnungen der Mitbestimmung unterliegt, wird begrüßt.

Zu Abs. 1 Nr. 4: Auch hier ist eine Regelung erforderlich, die die Mitbestimmung bei Sozialeinrichtungen (z. B. Parkplätzen) auch gewährleistet, wenn die Sozialeinrichtungen nicht mehr von der Dienststelle bewirtschaftet werden.

Zu § 80 (Mitbestimmung in organisatorischen Angelegenheiten)

Zu Abs. 1 Nr. 2: Die Aufnahme der Tatbestände Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft folgt der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Diese Klarstellung wird begrüßt.

Zu Abs. 1 Nr. 5: Die Begründung betont, der Tatbestand erfasse die allgemeine Einführung etc. flexibler Arbeitsformen, nicht jedoch personelle Einzelmaßnahmen. Telearbeit etwa hat jedoch auf die Zusammenarbeit der Beschäftigten erheblichen Einfluss und damit eindeutig auch kollektiven Bezug. Daher bedarf es zusätzlich eines Mitbestimmungsrechts bei Gewährung von Telearbeit im Einzelfall.

Zu Abs. 1 Nr. 6: Dasselbe gilt für die Aufnahme der Mitbestimmung bei der Aufstellung allgemeiner Urlaubsgrundsätze, wobei sich auch hier keine Neuerung gegenüber der geltenden Rechtslage ergibt.

Zu Abs. 1 Nr. 13: Der Übernahme der Zielbestimmungen des Bundesgleichstellungsge setzes „Familienfreundlichkeit und Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf“ ist zuzustimmen. Im Hinblick auf das Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG wird ausdrücklich begrüßt, dass der Personalrat auch bei Maßnahmen mitbestimmen soll, die der Vermeidung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen dienen. Mit der Einführung eines Mitbestimmungstatbestandes bei Maßnahmen zum Schutz gegen Benachteiligungen wegen der geschlechtlichen Identität wird der Referentenentwurf seinem Anspruch, das Gesetz in die Zeit zu stellen, an diesem Punkt vollumfänglich gerecht.

Zu Abs. 1 Nr. 16: Der dbb erwartet, dass den Personalräten das ihnen von der Rechtsprechung – anders als den Betriebsräten – bisher verwehrte Mitbestimmungsrecht bei Gefährdungsbeurteilungen eingeräumt wird.

Zu Abs. 1 Nr. 17: Der neue Mitbestimmungstatbestand „Grundsätze des behördlichen oder betrieblichen Gesundheits- und Eingliederungsmanagements“ unterlegt die entsprechende Tätigkeit der Personalräte in diesem Bereich mit einer gesetzlichen Regelung. Dies ist mit Blick auf die große Aktualität von Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in den Dienststellen zu begrüßen; eine inhaltliche Veränderung ist angesichts bereits entsprechend gelebter Praxis damit nicht verbunden.

Zu Abs. 1 Nr. 21: Dass der Mitbestimmungstatbestand bei der Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen, unverändert bleiben soll, wird der Bedeutung des Mitbestimmungsrechts für den Schutz des Persönlichkeitsrechts der Beschäftigten in keiner Weise gerecht. Denn mit den vielfältigen Verknüpfungsmöglichkeiten in der Dienststelle eingesetzter Technik – auch mit Stellen außerhalb der Dienststelle – sind erhebliche Eingriffe in dieses Grundrecht der Beschäftigten verbunden.

Entgegen der eigenen Zielsetzung der Aufnahme gängiger Rechtsprechung wird ausge rechnet an dieser Stelle die ständige Rechtsprechung der höchsten Gerichte der Verwaltungs- und Arbeitsgerichtsbarkeit, wonach „bestimmt“ auszulegen ist als „geeignet“, stillschweigend übergangen. Diese Rechtsprechung beruht auf der Erkenntnis, dass die Mehrzahl der technischen Verfahren, die die Arbeit in der Dienststelle unterstützen, primär nicht auf eine Leistungs- und Verhaltenskontrolle ausgerichtet ist. Dies gilt, um nur zwei Beispiele zu nennen, für Navigationsgeräte in Kraftfahrzeugen ebenso wie für Vorgangstracking-Systeme.

Auch an dieser Stelle ist auf die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Mitbestimmung bei der Anordnung von Mehrarbeit und Überstunden zu verweisen, mit der das Gericht die Mitbestimmung über das „Wie“ hinaus auf das „Ob“ ausgedehnt und dies wie folgt begründet hat: Verfassungsrecht gebiete es nicht, die Mitbestimmung auf die zeitliche Lage der Mehrarbeit oder Überstunden zu beschränken. Das demokratische Prinzip verlange nicht, Mitbestimmungstatbestände restriktiv zu interpretieren. Soweit die Regierungsverantwortung berührt ist, sei dem nicht durch Ausschluss, sondern durch Einschränkung der Mitbestimmung nach den Regeln zur Verantwortungsgrenze Rechnung zu tragen.² Diese Rechtsprechung ist auf den Tatbestand des § 80 Abs. 1 Nr. 21 des Gesetzentwurfs zu übertragen: Das Mitbestimmungsrecht bei technischen Einrichtungen muss nicht bereits auf der Tatbestandsebene durch den Begriff „bestimmt“ eingeschränkt, sondern darf auf „geeignete“ Maßnahmen ausgedehnt werden. Die Beschränkung auf das verfassungsrechtlich Zulässige erfolgt durch den im Gesetzentwurf enthaltenen Ausschluss eines Letztentscheidungsrechts der Einigungsstelle. Die Beibehaltung der Formulierung „bestimmt“ würde demgegenüber die Gefahr des Verlustes des durch die Rechtsprechung erarbeiteten Interpretationsfortschritts in sich bergen:

² BVerwG 30.6.2005 – 6 P 9.04, ZfPR 2006, 6.

Dienststellenleitungen und Gerichte könnten das Schweigen des Gesetzgebers als „bereit“ auslegen und argumentieren, der Gesetzgeber habe durch die Beibehaltung des Begriffs „bestimmt“ die Ablehnung der ihm bekannten Rechtsprechung zum Ausdruck bringen wollen.

Im Übrigen ist auch die gefestigte Rechtsprechung, wonach eine Änderung oder Erweiterung solcher Verfahren in gleicher Weise der Mitbestimmung unterliegen, in das Gesetz aufzunehmen.

Zu § 81 (Verfahren zwischen Dienststelle und Personalrat)

Zu Abs. 2: Die ebenso wie im Mitbestimmungsverfahren nun auch im Mitwirkungsverfahren vorgesehene Möglichkeit zur Vereinbarung der Dauer der Äußerungsfrist ist positiv zu bewerten.

Bezüglich der in Satz 3 geregelten Vorgabe, den Beschäftigten anzuhören, wenn es sich um Beschwerden und Behauptungen handelt, die für diesen ungünstig sind oder für ihn nachteilig werden können, sollte geklärt werden, wer das Anhörungsverfahren veranlasst und wie es ausgestaltet wird.

Zu Abs. 3: Zur Einfügung „schriftlich oder elektronisch“ siehe die Ausführungen zu § 70 Abs. 3 Gesetzentwurf.

Zu § 82 (Stufenverfahren)

Zu Abs. 1: Auch hier wird die Möglichkeit zur Vereinbarung abweichender Fristen begrüßt.

Zur Einfügung „schriftlich oder elektronisch“ siehe die Ausführungen zu § 70 Abs. 3 Gesetzentwurf.

Zu § 84 (Angelegenheiten der Mitwirkung)

Zu Abs. 1 Nr. 2: Die Aufnahme der Sachverhaltsvarianten „Aufspaltung oder Ausgliederung von Dienststellen oder wesentlichen Teilen von ihnen“ in den Gesetzestext berücksichtigt, dass durch derartige massive Veränderungen die Interessen der betroffenen Beschäftigten tiefgreifend berührt werden und daher eine Beteiligung der Personalvertretung erforderlich ist.

Zu Abs. 1 Nr. 6: Die klarstellende Aufnahme der „Feststellung der begrenzten Dienstfähigkeit“ in den Gesetzeswortlaut ist sinnvoll.

Zu Abs. 1 Nr. 3: Durch Privatisierung werden Arbeitsplätze auf Dauer aus dem öffentlichen Dienst ausgegliedert oder zumindest gefährdet. Dies geschieht – noch immer – in erheblichem Umfang und mit erheblichen Konsequenzen einerseits für den Arbeitsplatzbestand, andererseits für die betroffenen Beschäftigten. Die Erhaltung vorhandener Arbeitsplätze ist ein vorrangiges Anliegen der Personalvertretung. Hier frühzeitig in die Überlegungen der Dienststelle eingebunden zu werden und die Möglichkeit zu haben, auf Konsequenzen für die Beschäftigten hinzuweisen sowie ggf. Alternativvorschläge unterbreiten zu können, kann die Akzeptanz der Maßnahme durch die betroffenen Beschäftigten fördern.

Die Einbringung der Beschäftigteninteressen von Beginn an ist nur über einen Anspruch der Personalvertretung auf Beteiligung bereits an der Organisationsentscheidung selbst zu gewährleisten. Aus diesem Grund hält der dbb nicht nur ein Mitwirkungs-, sondern ein Mitbestimmungsrecht für erforderlich.

Allerdings wird eine „schleichende“ Privatisierung nicht erfasst. Wenn es keine eindeutige strategische Vorgabe gibt, sondern der Prozess beginnt, indem Aufgaben, die von den eigenen Beschäftigten wahrgenommen werden, aus Gründen des Personalmangels fallweise an Dritte übertragen werden und aus dieser fallweisen Übertragung heraus nach dem Schneeballprinzip eine häufigere bzw. fortwährende Vergabe entsteht, schleift sich der Inhalt der Definition „...von Aufgaben der Dienststelle, die *üblicherweise von eigenen Beschäftigten wahrgenommen* werden, ...“ ab. Es wäre hilfreich, wenn das Gesetz Hinweise böte, ab welchem Zeitpunkt oder Umfang der Aufgabenübertragung in diesen Fällen das Tatbestandsmerkmal einer dauerhaften Vergabe an Dritte erfüllt ist.

Planung, Durchführung und Auswertung von Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen, vergleichenden personen- und arbeitsplatzbezogenen Statistiken, Personalbedarfsberechnungen sowie Auswahl und Beauftragung von Dritten mit deren Erstellung haben erheblichen Einfluss auf spätere Organisationsentscheidungen der Dienststelle sowie auf die Gestaltung von Arbeitsplätzen. Aus diesem Grund sollte dem Personalrat auch insoweit bereits in einem frühen Stadium ein Mitbestimmungsrecht zustehen. Dies ist insbesondere deswegen erforderlich, weil bereits durch die Gestaltung der Fragen, die den Untersuchungen zu Grunde gelegt werden, das Untersuchungsergebnis beeinflusst werden kann.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass zwar nach aktueller Rechtsprechung ein Anspruch der Personalvertretung darauf besteht, an den in Umsetzung einer Organisationsentscheidung erfolgenden Personalmaßnahmen nach Maßgabe der bestehenden Mitbestimmungsrechte, insbesondere bei personellen Einzelmaßnahmen, beteiligt zu werden. Dies sollte klarstellend aber nicht nur – wie geschehen – in der Begründung, sondern im Gesetz selbst zum Ausdruck gebracht werden.

Vor § 86 (Anhörung)

Ebenso wie das Verfahren der Mitbestimmung und das Verfahren der Mitwirkung jeweils im Vorfeld zu den entsprechenden Tatbeständen beschrieben werden, sollte dies konsequenterweise auch für das Verfahren der Anhörung geschehen.

Zu § 91 (Rechtsstellung)

Die Anordnung der Nichtanwendbarkeit der Regelungen über den Freistellungsumfang für Mitglieder der Stufenvertretungen entspricht nicht den Bedürfnissen der Praxis. Der dbb tritt vielmehr für einen zahlenmäßig festgelegten Freistellungsanspruch ein. Schon heute wird vielfach die für örtliche Personalräte geltende Staffelung angewandt.

Die der geltenden Regelung zugrundeliegende Annahme aus den 70er Jahren, bei Übernahme der Freistellungsstaffel wären freigestellte Mitglieder der Stufenvertretungen nicht hinreichend ausgelastet, entspricht längst nicht mehr der Realität.

Zu § 92 (Zuständigkeit)

Zu Abs. 2: Der Einräumung der Möglichkeit zu einvernehmlichen Fristabreden, wenn eine Verdoppelung der Fristen beiden Partnern nicht notwendig erscheint, kann zugesimmt werden.

Einem Bedürfnis der Praxis entspricht aber insbesondere die gesetzliche Verankerung einer Fristverlängerung für die Fälle, in denen zusätzlich ein weiteres Gremium angehört werden muss. Ist aufgrund einer Verselbstständigung nicht nur der Personalrat, sondern auch der Gesamtpersonalrat anzuhören, ist die Verdoppelung der Fristen nicht ausreichend, um allen drei beteiligten Personalräten ausreichend Zeit zur Stellungnahme zu verschaffen. Zudem sollte die Stufenvertretung verpflichtet werden, dem Personalrat unverzüglich Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

Zu § 96 bis § 98 (AG HPR)

Die Absicht, die bislang informell bestehende Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte (AG HPR) in Kapitel 6 gesetzlich zu institutionalisieren, wird grundsätzlich begrüßt.

Die Arbeitsgemeinschaft hat sich als Beratungsgremium bewährt und ist in der Bundesverwaltung etabliert. Eine Verankerung in einer Rechtsvorschrift wäre geeignet, um diese Zusammenkunft insbesondere haushaltsrechtlich abzusichern.

Eine Verankerung in der vorliegenden Fassung des Gesetzentwurfs muss der dbb jedoch strikt ablehnen. Die Aufgaben der AG HPR dürfen nach Auffassung des dbb nicht über eine interne Erörterung und Abstimmung gemeinsamer personalvertretungsrechtlich relevanter Angelegenheiten hinausgehen. Der dbb fordert nach wie vor mit Nachdruck, dass Beteiligungslücken bei ressortübergreifenden Maßnahmen geschlossen werden. Die AG HPR besitzt dafür jedoch keine ausreichende demokratische Legitimation als Beschäftigtenvertretung. Sie kann und darf daher nicht, wie vorgesehen, für das gesetzlich etablierte Beteiligungsverfahren der ressortgebundenen Hauptpersonalräte präjudizierende verbindliche nach außen wirkende Aussagen treffen.

Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass die inhaltliche Beschränkung auf die Beteiligung an Digitalisierungsmaßnahmen in der Praxis tatsächlich beibehalten würde. Schon jetzt wird die AG HPR zu weiteren Themen eingebunden.

Hier stellt sich bereits heute die Frage nach einer Kollision mit den Rechten der Spitzenorganisationen aus § 118 BBG.

Die Frage der Reichweite der Rechte und Pflichten der AG HPR darf nach alledem aus Sicht des dbb nicht Gegenstand der aktuellen Novellierung des BPersVG sein, der die Zielsetzung zugrunde lag, sich auf konsensfähige Aspekte zu beschränken. Eine Konsensfindung hat in Bezug auf die AG HPR aber bisher nicht stattgefunden. Insofern sieht der dbb aktuell von einer detaillierten weiteren Bewertung der einzelnen Regelungen ab.

Wir weisen aber darauf hin, dass durch das gesamte BPersVG sich seit jeher der Grundsatz der Direktwahl zieht. Wahlberechtigte Beschäftigte wählen Kandidaten oder klar feststehende Kandidatenlisten. Das Wahlsystem des BPersVG orientiert sich also dabei an den fünf Wahlrechtsgrundsätzen des Artikels 38 Absatz 1 des Grundgesetzes. Dieser definiert diese Grundsätze über die Anforderungen allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahl. § 19 des Gesetzentwurfes greift diese Wahlgrundsätze wieder auf und legt fest, dass der Personalrat (gilt bisher für alle Gremien) in geheimer und unmittelbarer Wahl gewählt wird.

Die mit zugesprochenen „Beteiligungsrechten“ verbundene Institutionalisierung der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte bedeutet gleichzeitig auch die Abkehr von den vorgenannten Grundsätzen. Sie wäre die einzige Personalvertretung, die nicht von den durch sie vertretenen Beschäftigten direkt gewählt wird. Vielmehr haben die Beschäftigten keinerlei Einfluss auf die Zusammensetzung der AG Hauptpersonalräte. Wenngleich die Arbeitsgemeinschaft expressis verbis kein Personalrat ist, wird sie dennoch mit dessen Rechten ausgestattet und im Rahmen der Beteiligung als solcher behandelt. Deshalb ist hier ein Verstoß gegen den Wahlgrundsatz des § 19 Absatz 1 BPersVG zu sehen. Durch die in § 96 festgelegten Regelungen zur Zusammensetzung besitzt die AG der HPR keine demokratische Legitimation.

Die in § 96 vorgesehene Zusammensetzung der AG der HPR spiegelt auch das System der Verhältniswahl (§ 19 Absatz 3) nicht wider. Während sich bei Personalratswahlen auf allen Ebenen die Anzahl der Wahlberechtigten und deren abgegebenen Stimmen direkt auf das Wahlergebnis auswirkt, wird dies bei der AG der HPR explizit ausgeschlossen. Unabhängig von der Größe der durch die einzelnen HPR vertretenen (nachgeordneten) Bereiche, darf jeder HPR ein Mitglied in die AG entsenden. Gegen den Grundsatz der Verhältniswahl wird an dieser Stelle verstößen. Dies gilt einmal mehr unter Berücksichtigung der Ausführungen in der Gesetzesbegründung, wonach beim Vorhandensein von zwei HPR bei einer Dienstbehörde jeder HPR ein Mitglied entsendet.

Zu § 99 (Errichtung)

Die Verortung der die Jugend- und Auszubildendenvertretung betreffenden Regelungen in dem Gesamtregelungskomplex in §§ 96 ff des Gesetzentwurfs entspricht dessen Zielsetzung, inhaltlich Zusammengehörendes auch räumlich zusammenzufassen. Die Aufhebung der Altersgrenze für die Bildung von Jugend- und Auszubildendenvertretungen berücksichtigt zutreffend, dass das Interesse an einer beschäftigungsspezifischen Vertretung unabhängig vom Alter der hierzu gehörenden Beschäftigten besteht.

Zu § 100 (Wahlberechtigung und Wählbarkeit)

Zu Abs. 1: Aus demselben Grund ist die Erstreckung der Wahlberechtigung auf alle in einer beruflichen Ausbildung befindlichen Beschäftigten konsequent und angesichts der kontinuierlichen Erhöhung des Durchschnittsalters sowie der Absolvierung auch mehrerer Ausbildungen notwendig.

Zu Abs. 2: Die Regelung, dass Beamte im Vorbereitungsdienst sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in entsprechender Berufsausbildung künftig auch für die Stufen-Jugend- und Auszubildendenvertretungen wählbar sind, wird begrüßt.

Der Entwurf dehnt zu Recht auch die Wählbarkeit – altersunabhängig – auf alle in beruflicher Ausbildung befindlichen Beschäftigten aus und trägt damit auch der Tatsache Rechnung, dass Einstellungen zur Ausbildung auch noch nach Vollendung des 26. Lebensjahres inzwischen keineswegs unüblich sind. Durch das Abstellen auf den Wahltag können Beschäftigte, die ihre Ausbildung kurz nach dem Wahltag beenden, wie bisher in der Jugend- und Auszubildendenvertretung verbleiben.

Obwohl nachvollziehbar ist, dass die Begrenzung der Wählbarkeit nicht in Ausbildung befindlicher Beschäftigter auf die Vollendung des 26. Lebensjahres dem Erhalt des Charakters der Jugend- und Auszubildendenvertretung dienen soll, ist nach Auffassung des dbb die Altersgrenze auf die Vollendung des 28. Lebensjahres anzuheben. Aufgrund des späteren Beginns von Ausbildungen durch Abitur, soziales Jahr oder Zweit- und

Drittausbildung verschieben sich Ausbildungs- und Lebensphasen nach hinten. Folglich sollten auch diese „jungen Beschäftigten“ wählbar sein.

Im Hinblick auf die Regelung der Zuständigkeit bei Ausbildungsfragen liegt das Schwer gewicht in aller Regel bei den Mittelbehörden. Es ist daher wichtig, dass Beamte im Vorbereitungsdienst und Beschäftigte in entsprechender Berufsausbildung auch in den dort gebildeten Stufenvertretungen sowie auch im Hauptpersonalrat vertreten sind, um zu gewährleisten, dass deren besonderen Probleme sachverständig diskutiert werden. Der Verweis in Absatz 2 Satz 2 auf § 15 Abs. 2 Nr. 3, der seinerseits auf § 14 Abs. 3 verweist, ist daher zu streichen.

Dem bislang gesetzlich nicht vorgesehenen Ausschluss der Doppelmitgliedschaft in Personalrat und Jugend- und Auszubildendenvertretung (Absatz 2 Satz 3) ist zuzustimmen. Da bei einer Doppelmitgliedschaft die Stimmen der Mitglieder der Jugend- und Auszubildendenvertretung und des Personalrats nur einmal gezählt werden können, würden in Angelegenheiten der Jugend- und Auszubildendenvertretung diese Stimmen nicht zum Tragen kommen.

Zu § 101 (Größe und Zusammensetzung)

Die auch mit dem Ziel der Sicherstellung der Institution Jugend- und Auszubildendenvertretung beabsichtigte Erweiterung von Wahlberechtigung und Wählbarkeit sollte ergänzt werden um die Festlegung einer Mindestgröße von zwei Mitgliedern bei 5 bis 20 auszubildenden Beschäftigten. Dies würde vielen Jugendlichen und Auszubildenden die Entscheidung für ein Engagement in der Jugend- und Auszubildendenvertretung erleichtern, da die Aufgaben dann nicht durch eine Person alleine wahrgenommen werden müssen. Überdies erleichtert es auch die Vertretungen im Abwesenheitsfall.

Zu § 102 (Wahl, Amtszeit und Vorsitz)

Zu Abs. 1: Die Einbeziehung der JAV in den Beschlussprozess des Personalrats zur Bestimmung des Wahlvorstands und der oder des Vorsitzenden ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Positiv ist auch, dass es jetzt eine Lösung für den Fall gibt, dass es über die Frage der Bestellung des Wahlvorstandes keine einvernehmliche Lösung gibt.

Zu Abs. 2: Die Übertragung der für die Amtszeit des Personalrats in § 60 des Gesetzentwurfs gefundenen Lösung auch auf die Amtszeit der Jugend- und Auszubildendenvertretung ist zur Sicherstellung des gewünschten zeitlichen Gleichlaufs zwingend und daher positiv zu bewerten. Dies gilt ebenso für die Übernahme der Regelungen zum Übergangs- und Restmandat.

Zu § 104 (Zusammenarbeit mit dem Personalrat)

Bezüglich der zur Aufgabenerfüllung der Jugend- und Auszubildendenvertretung erforderlichen personenbezogenen Daten wird auf die Ausführungen zu § 61 des Gesetzentwurfs verwiesen.

Zu § 111 (Bundespolizei)

Es sollten Besonderheiten bei der Bildung von Personalvertretungen berücksichtigt werden. Die Bundespolizeidirektionen haben jeweils einen Personalbestand von ca. 2.400-7.000 Beschäftigten. Die Zuständigkeiten erstrecken sich nicht selten über bis zu drei Bundesländer mit enormen Entfernung zu ihren organisatorisch zugewiesenen Dienststellen ohne eigenen Behördencharakter (bundesweit ca. 100 Bundespolizeiinspektionen, Bundespolizeiabteilungen, Aus- und Fortbildungszentren etc.), welche im Einzelnen Personalbestände ab ca. 250 bis hin zu 2.000 Beschäftigten haben.

Nach derzeitig Rechtslage müssen in diesen Dienststellen, deren Leiterfunktion mit A14-15 / A15-16 BBesO im Organisations- und Dienstpostenplan (ODP) der Bundespolizei abgebildet sind, Verselbstständigungsbeschlüsse herbeiführen, um sich personalvertretungsrechtlich zu verselbstständigen. Die letzten vier Personalratswahlen haben gezeigt, dass sich nahezu alle diese Bundespolizeidienststellen personalvertretungsrechtlich verselbstständigt haben. Das wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft so bleiben. Es wird daher vorgeschlagen eine Ergänzung dahingehend vorzunehmen, dass Dienststellen, die mehr als 200 Beschäftigte und eine eigene Leitungsfunktion haben, per Gesetz als personalvertretungsrechtlich selbstständige Dienststelle gelten.

Für die Bundespolizei gelten dazu besondere Bedingungen, die besondere Regelungen auch hinsichtlich der Personalvertretung erfordern.

Die Behördenstruktur der Bundespolizei stellt sich wie folgt dar:

- Oberste Dienstbehörde BMI (Bundespolizei Hauptpersonalrat)
- Oberbehörde Bundespolizeipräsidium (Bezirkspersonalrat)
- Behörde i.S.d. §6 Abs. 1 Bundespolizeidirektion, Bundespolizeiakademie (Personalräte/ Gesamtpersonalräte)

Diese Struktur führt regelmäßig im Vorfeld von Personalratswahlen dazu, dass sich Organisationseinheiten der Bundespolizei personalvertretungsrechtlich verselbstständigen müssen. Bei diesen Organisationseinheiten handelt es sich um

- Bundespolizeiinspektionen,
- Bundespolizeiabteilungen und

- Bundespolizei Aus- und Fortbildungszentren, bei denen zum einen vor der Neuorganisation der Bundespolizei im Jahr 2009 eine Personalratspflicht gemäß § 6 Abs. 1 BPersVG a.F. bestand und zum anderen eine Organisationsstruktur besteht, in der die jeweiligen Dienststellenleitungen eigenständige Entscheidungskompetenzen besitzen. Die Anzahl der regelmäßig Beschäftigten in diesen Dienststellen liegt zwischen 250 und 3.500 Beschäftigten. Verselbstständigungen sind in den letzten Amtszeiten in nahezu allen dieser Dienststellen erfolgt. Der Aufwand an Personal und Kosten zur Organisation und Durchführung einer solchen Verselbstständigung steht in keinem Verhältnis zum Gedanken einer ortsansässigen Personalvertretung.

Aus diesem Grund regen wir dringend an, in § 111 des Gesetzentwurfs eine Ausnahmedefinition von § 6 Abs. 1 2. Halbsatz des Entwurfs aufzunehmen und solche Dienststellen qua Gesetz als „selbstständig“ im Sinne des Bundespersonalvertretungsgesetzes zu definieren.

§ 14 Abs. 3 des Gesetzentwurfs definiert die Wahlberechtigung von Beamtinnen und Beamten im Vorbereitungsdienst bei ihrer Stammbehörde. Reflektiert auf den Behördenaufbau der Bundespolizei bedeutet dieses, dass dieser Personenkreis lediglich in der Behörde Bundespolizeiakademie wahlberechtigt wäre. Diesen Umstand halten wir für die Bundespolizei als nachregelungsbedürftig, da dieser Personenkreis während der Ausbildung maximal 2,5 bzw. 3 Jahre (mD/gD) Angehöriger dieser Behörde ist. Nach der erfolgreichen Laufbahnprüfung werden die Beamtinnen- und Beamtenanwärter kraft Gesetz entlassen und in einer der (Einsatz-)Behörden als Probebeamte in die BesGr A7 oder A9 ernannt. Im ungünstigsten Fall würde ein Beamter im Vorbereitungsdienst einen Personalrat bei seiner „Stammbehörde“ wählen, der er noch maximal vier Monate angehört. Wir schlagen deshalb eine Sonderregelung für die Bundespolizei in § 108 des Entwurfs vor, die sicherstellt, dass zum einen kein „verfälschtes“ Wahlergebnis in der „Stammbehörde“ entsteht und zum anderen klarstellt, dass gerade dieser Personenkreis an den Wahlen der Stufenvertretungen teilnehmen darf.

Danach wäre § 111 BPersVG n.F. wie folgt zu formulieren:

- (1) Die Beschäftigten der Bundespolizeibehörden und der ihnen nachgeordneten Dienststellen wählen Bundespolizeipersonalvertretungen (Bundespolizeipersonalrat, Bundespolizeibezirkspersonalrat, Bundespolizeihauptpersonalrat).
- (2) Bundespolizeiabteilungen, Bundespolizei Aus- und Fortbildungszentren und Bundespolizeiinspektionen gelten als selbstständige Dienststellen i.S.d. § 6 BPersVG.
- (3) Entgegen des § 14 Abs. 3 BPersVG sind Beamte im Vorbereitungsdienst der Bundespolizei auch bei den Stufenvertretungen wahlberechtigt.
- (4) Die Vorschriften über die Jugend- und Auszubildendenvertretung gelten nicht für die Polizeivollzugsbeamten.
- (5) Eine Beteiligung der Bundespolizeipersonalvertretungen findet nicht statt bei
 1. Anordnungen für Polizeivollzugsbeamte, durch die nicht planbare Einsätze oder Einsatzübungen geregelt werden
 2. der Einstellung von Polizeivollzugsbeamten für die Grundausbildung.

Zu § 112 (Bundesnachrichtendienst)

Aufgrund der Erfahrungen seit der letzten Novellierung des (dann ehemaligen) § 86 und der Dienstvereinbarung Personalvertretung BND vom 18. Mai 2016 wird vorgeschlagen, § 109 des Entwurfs neu zu fassen. Damit soll die bestehende Dienstvereinbarung in eine gesetzliche Regelung gewandelt und damit auch für die Zukunft Rechtssicherheit erzeugt werden.

Zudem hat sich die Dienstvereinbarung sehr bewährt und wird den Bedürfnissen der Dienststelle sowie der Personalvertretungen vollumfänglich gerecht. Nummer I der Dienstvereinbarung ist zu entnehmen, dass „nicht mehr als erforderliche Einschränkungen abgemildert werden können und eine weitergehende Normalisierung des Personalvertretungsrechts im Bundesnachrichtendienst erprobt werden soll.“ Diese Erprobung hat nur positive Ergebnisse erzielt, weshalb die Regelungen in den § 112 des Entwurfs integriert werden sollten. Weiterhin sollen einige andere Verbesserungen einfließen.

Immer wieder entstehen Unklarheiten hinsichtlich der Dienststelleneigenschaft von Teilen bzw. Stellen des Bundesnachrichtendienstes im Ausland oder an operativen Dienststellen auf. Diese werden grundsätzlich durch Führungsstellen aus der Zentrale betreut und könnten auch mangels Personalradsfähigkeit wegen einer nur geringen Beschäftigtenanzahl als zur Zentrale gehörig betrachtet werden. Dennoch weisen sie aber deutliche Merkmale einer eigenen Dienststelleneigenschaft auf. Deshalb ist eine Klarstellung gewünscht und erforderlich.

Es könnte lauten:

- (1) Teile und Stellen des Bundesnachrichtendienstes, die nicht zur Zentrale des Bundesnachrichtendienstes gehören, gelten als Dienststellen im Sinne des § 4 Absatz 1 Nummer 4. In Zweifelsfällen entscheidet die Leitung des Bundesnachrichtendienstes über die Dienststelleneigenschaft.
- (2) Die Mitgliedschaft im Personalrat ruht bei Personen, die zu einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit nicht zugelassen sind.
- (3) Die Personalversammlungen finden nur in den Räumen der Dienststelle statt. Sie können auch als Teilversammlungen durchgeführt werden. Die Leitung der Dienststelle kann nach Anhörung des Personalrats bestimmen, dass Beschäftigte, bei denen dies wegen ihrer dienstlichen Aufgaben zwingend geboten ist, nicht an Personalversammlungen teilnehmen. Die Tagesordnung der Personalversammlung legt der Personalrat im Benehmen mit der Leitung der Dienststelle fest. Die Leitung der Dienststelle nimmt an den Personalversammlungen teil.

In den letzten Jahren fanden die Personalversammlungen in der Zentrale nicht mehr als Teilversammlungen, sondern schon als Vollversammlung statt. Zudem kann der Bedarf an Teilversammlungen der größten Außenstelle des Bundesnachrichtendienstes in Pullach entstehen, da dort Räume für alle Beschäftigten nicht vorhanden sind. Die Not-

wendigkeit zu Teilversammlungen ergibt sich grundsätzlich aus den zur Verfügung stehenden Räumen. Derartige Gegebenheiten sollten jedoch nicht Basis einer zwingenden gesetzlichen Regelung sein. Es genügt auch, die Tagesordnung im Benehmen mit der Leitung der Dienststelle festzulegen, denn in der Vergangenheit haben sich aus der alten Regel niemals Probleme ergeben. Dass die Beschäftigten als Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Personalversammlung andere Themen ansprechen, kann ohnehin kaum unterbunden werden. Sicherheitsrelevante Bedenken, diese Regel neu zu fassen, bestehen aus unserer Sicht in keiner Weise.

- (4) In den Fällen der §§ 22 und 24 sowie des § 28 Absatz 3 bestellt die Leitung der Dienststelle den Wahlvorstand.
- (5) Die Beschäftigten des Bundesnachrichtendienstes wählen keine Stufenvertretung. Soweit eine Stufenvertretung zuständig ist, ist an ihrer Stelle der Gesamtpersonalrat zu beteiligen. Die Aufgaben der obersten Dienstbehörde nach diesem Gesetz nimmt der Chef des Bundeskanzleramtes wahr.

Hier sollte – wie bislang – aus thematischen Gründen ein eigener Absatz bestehen bleiben.

- (6) § 73 ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass sich unter den Beisitzerinnen und Beisitzern je ein Beamter, Arbeitnehmer und Soldat befindet. Für die Mitglieder der Einigungsstelle gilt § 112 Absatz 2 sinngemäß.

Im Bundesnachrichtendienst sind in den Personalvertretungen alle drei Statusgruppen vertreten. Aufgrund der möglichen Betroffenheit von Soldaten sollte sich dies auch in der Einigungsstelle widerspiegeln.

- (7) Nicht anzuwenden ist § 85 Absatz 2. Die Regelungen des § 21, des § 37 Absatz 2, des § 42 Absatz 1 sowie des § 58 Absatz 2 über eine Beteiligung von Vertretern oder Beauftragten der Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen sind nicht anzuwenden. Der Leiter des Bundesnachrichtendienstes kann bestimmen, dass Beauftragte der Gewerkschaften zu einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit zugelassen sein müssen. Der Leiter des Bundesnachrichtendienstes kann die Anwendung des § 13 Absatz 2 ausschließen.

Es besteht – auch aufgrund der Erfahrungen mit der Dienstvereinbarung – kein Grund, die Mitbestimmung der Personalvertretungen des Bundesnachrichtendienstes im Vergleich zu anderen Behörden einzuschränken. Bei vielen Beteiligungstatbeständen liegt das Letztentscheidungsrecht ohnehin bei der obersten Dienstbehörde.

Gleches gilt auch für das Initiativrecht des Personalrats, denn es ist keine Begründung vorstellbar, warum die Personalvertretung im Bundesnachrichtendienst entgegen der Rechtslage in allen anderen Behörden kein Initiativrecht haben sollte. Insoweit sollte eine Anpassung an die restliche Bundesverwaltung stattfinden.

(8) § 116 ist mit folgender Maßgabe anzuwenden:

1. Personalvertretungen bei Dienststellen im Sinne des Absatzes 1 bilden keine Ausschüsse, an ihre Stelle tritt der Ausschuss des Gesamtpersonalrats.
 2. Der Leiter des Bundesnachrichtendienstes kann außer in den Fällen des § 116 Absatz 5 auch bei Vorliegen besonderer nachrichtendienstlicher Gründe Anordnungen im Sinne des § 116 Absatz 5 treffen oder von einer Beteiligung absehen.
 3. § 116 Absatz 1 Satz 1 ist nur anzuwenden, wenn nicht alle Mitglieder der zuständigen Personalvertretung ermächtigt sind, von Verschlussachen des entsprechenden Geheimhaltungsgrades, Kenntnis zu erhalten.
- (9) Bei Vorliegen besonderer Sicherheitsvorfälle oder einer besonderen Einsatzsituation, von der der Bundesnachrichtendienst ganz oder teilweise betroffen ist, ruhen die Rechte und Pflichten der zuständigen Personalvertretungen. Beginn und Ende des Ruhens der Befugnisse der Personalvertretung werden jeweils vom Leiter des Bundesnachrichtendienstes im Einvernehmen mit dem Chef des Bundeskanzleramtes festgestellt.
- (10) Soweit sich aus den Absätzen 1 bis 7 nichts anderes ergibt, gelten die §§ 59 bis 63 des Soldatenbeteiligungsgesetzes entsprechend.
- (11) Für gerichtliche Entscheidungen nach § 105 Absatz 1 ist im ersten und letzten Rechtszug das Bundesverwaltungsgericht zuständig. Im gerichtlichen Verfahren ist § 99 der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechend anzuwenden.

Zu § 116 (Deutsche Welle)

Zu Abs. 4 Nr. 2: Vor dem Hintergrund des vom dbb geforderten erweiterten Beschäftigtenbegriffs ist der Ausschluss der in Absatz 4 Nr. 2 genannten Beschäftigten zu streichen. Um dabei die Staatsferne des Rundfunks zu gewährleisten, kann etwa formuliert werden, dass als Beschäftigte im Sinne dieses Gesetzes nicht arbeitnehmerähnliche Personen gemäß § 12a TVG gelten, die wesentlich an der Programmgestaltung mitwirken.

Zu § 129 (Verordnungsermächtigung)

Der sprachlichen Vereinfachung kann zugestimmt werden. Aufgrund der explizit aufgeführten Regelungsoptionen kann eine Verwechslung mit den Wahlakten der Geschäftsführung ausgeschlossen werden.

Zu § 131 (Übergangsregelung)

Der Regelung wird zugestimmt. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass etwa das in § 53 Abs. 3 Satz 2 geregelte Recht der Wahlvorschlagsliste, die ihr zustehende Freistellung mit einem Mitglied ihrer Wahl zu besetzen, bereits für etwaige Nachwahlen innerhalb der laufenden Amtszeit gilt.

Zu §§ 94 bis 109 BPersVG a.F. (Rahmenvorschriften der Länder)

Der Streichung der Rahmenvorschriften für die Länder in §§ 94 bis 109 BPersVG ist unter rechtlichen Aspekten zuzustimmen, wenngleich der dbb bedauert, dass hiermit die – wenn auch nur noch äußerliche und nicht verbindliche – Klammer- und Orientierungsfunktion des BPersVG für die Länder endgültig aufgegeben wird.

Die Auseinanderentwicklung insbesondere von Umfang und Intensität der Beteiligung der Personalvertretungen in Bund und Ländern ist vor dem Hintergrund des doch eigentlich einheitlichen Schutzzieles zu bedauern. Dies gilt jedoch entsprechend für die durch die Föderalismusreform bewirkte Auseinanderentwicklung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen auch in anderen Rechtsbereichen. Die hierdurch entstehenden unterschiedlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen erweisen sich in letzter Zeit zunehmend als der Mobilität und Flexibilität abträglich und führen im Ganzen zu nicht vorhergesehenen und teilweise auch nicht gewünschten Konkurrenzen.

Dies vorausgeschickt, scheint eine Übergangsfrist von zwei Jahren, in der die Länder ggf. noch nicht ausdrücklich in ihre Gesetze eingestellte Regelungen aufnehmen können, als ausreichend.

Anhang 1

Für ein modernes Personalvertretungsrecht

Zusammenfassung der Vorschläge des dbb beamtenbund und tarifunion zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes³

Dass die Beschäftigten über ihre Interessenvertreter, die Personalvertretungen, an den sie betreffenden Entscheidungen der Dienststelle beteiligt werden müssen, ist heute unbestritten – nicht zuletzt zugunsten einer im öffentlichen Interesse liegenden optimalen Aufgabenerfüllung der Dienststelle. Die „beschauliche“ Welt des BPersVG aus dem Jahre 1974 gibt es heute nicht mehr – es ist Zeit, wichtige Stellschrauben des Gesetzes zu entrostern und aufzupolieren, damit die gleichberechtigte Partnerschaft zwischen Dienststelle und Personalvertretung sowie die von beiden Partnern wahrzunehmenden Aufgaben auch im heutigen schnelleren und vor allem komplizierteren Arbeitsrhythmus in den Dienststellen reibungslos funktionieren können.

Mehr Mitbestimmung

Dazu brauchen die Personalvertretungen mehr Mitbestimmung. Deshalb muss der Beteiligungskatalog deutlich erweitert werden. Hierzu gehört vor allem eine Beteiligung bei ressortübergreifenden Maßnahmen, wahrzunehmen durch die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und die Personalvertretungen. Den Personalvertretungen müssen mehr Werkzeuge als bisher zur Erhaltung von Arbeitsplätzen, zur gerechten Verteilung von Fortbildungschancen und zur Vertretung der Beschäftigteninteressen bei belastenden personellen Maßnahmen in die Hand gegeben werden. Der Versagungskatalog ist zu streichen; er konterkariert den Gedanken gleichberechtigter Partnerschaft.

Intensivere Mitbestimmung

Anhörung und Mitwirkung haben sich als stumpfe Schwerter erwiesen. Alle Beteiligungstatbestände sind daher auf das Niveau der Mitbestimmung mit einem Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle anzuheben. Den Anforderungen des Verfassungsrechts wird durch ein auf begründete Ausnahmefälle beschränktes Aufhebungsrecht der Dienststellenseite Rechnung getragen.

Optimierte Arbeitsbedingungen

Wo viele verantwortungsvolle Aufgaben wahrzunehmen sind, müssen genügend Schultern mittragen und ausreichend Zeit zur Verfügung stehen. Es müssen daher mehr Mitglieder im Personalrat mitarbeiten, mehr von ihnen freigestellt werden.

³ In der Fassung des Beschlusses des Bundeshauptvorstands des dbb vom 22./23. Juni 2015.

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben muss der Personalrat schneller und umfassender von der Dienststelle informiert und ihm ausreichend Zeit für die Entscheidungsfindung gegeben werden.

Effektiv arbeitet nur, wer unabhängig und abgesichert ist. Darum sind nach Abschluss ihrer Ausbildung auch solche Beschäftigte in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis zu übernehmen, deren Ausbildung im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses erfolgt. Schließlich: Kein Personalratsmitglied darf durch die Wahrnehmung seines Mandates finanzielle Einbußen erleiden.

Effektivere Durchsetzungsmöglichkeiten

Wer Recht hat, soll es auch bekommen. Darum fordert der dbb bei groben Verstößen des Dienststellenleiters einen einklagbaren Unterlassungsanspruch. Ein umfassendes Initiativrecht und erweiterte Möglichkeiten zum Abschluss von Dienstvereinbarungen machen den Personalrat zu einem aktiveren und ernst zu nehmenden Partner.

Lückenlose Personalvertretung

Jeder, der in die Dienststelle eingegliedert und für sie weisungsgebunden tätig ist, muss die Rechte als Beschäftigter genießen. Vertretungsdefizite infolge einer Aufspaltung der Arbeitgeberstellung sind durch ein Doppelwahlrecht aufzufangen. Zur Verhinderung vertretungsloser Zeiten – und Entscheidungen! – bei Umstrukturierung von Dienststellen ist endlich ein Übergangspersonalrat einzurichten.

Stärkere Partner

Institution und Wirkungsgrad der Jugend- und Auszubildendenvertretung als zukunftsgerichteter Interessenvertretung sind zu optimieren, die Rechte der in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften ihrer Bedeutung als unverzichtbare Akteure der Personalratsarbeit entsprechend auszubauen.

Das Konzept im Einzelnen

Wie die Umsetzung der Modernisierungsvorschläge nach Vorstellung des dbb im Einzelnen erfolgen sollte, ist den nachstehenden Ausführungen zu entnehmen.

Gliederung

A. Ausgangslage

- I. Handlungsbedarf
- II. Entscheidungsspielräume des Gesetzgebers bei der Novellierung des BPersVG

B. Forderungen des dbb zur Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes

- I. Verbesserung der Arbeitsbedingungen
- II. Sicherung des Gruppenprinzips
- III. Verbesserung der Rechtsstellung von Mitgliedern der Personal- und Jugend- und Auszubildendenvertretungen
- IV. Ausdehnung des Schutzbereichs des BPersVG
- V. Verbesserung der Wahlrechtsbestimmungen
- VI. Aktualisierung und Effektivierung der Beteiligungsrechte des Personalrats
 1. Ausweitung des Beteiligungskatalogs
 - Mitbestimmung bei ressortübergreifenden Maßnahmen
 - Mitbestimmung bei Maßnahmen der Verwaltungsorganisation
 - Mitbestimmung bei der beruflichen Qualifizierung
 - Mitbestimmung bei personellen Maßnahmen
 - Mitbestimmung bei Entgeltfragen
 - Mitbestimmung bei Arbeitszeitfragen
 - Mitbestimmung beim Umgang mit Daten der Beschäftigten
 2. Anhebung des Beteiligungsniveaus bei Einführung eines Aufhebungsrechts einer dem Parlament verantwortlichen Stelle
- VII. Verbesserung der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung der Personalratsbeteiligung
 1. Verdichtung des Unterrichtungsanspruchs
 2. Intensivierung der Erörterungspflicht
 3. Entfall des Versagungskatalogs
 4. Erweiterung des Initiativrechts
 5. Ausweitung des Instituts der Dienstvereinbarungen
- VIII. Verbesserung der Durchsetzbarkeit der Rechte des Personalrats und seiner Mitglieder
- IX. Stärkung anderer Akteure des Personalvertretungsrechts
 1. Jugend- und Auszubildendenvertretungen
 2. Gewerkschaften

A. Ausgangslage

I. Handlungsbedarf

Die große Bedeutung der Beteiligung der Personalvertretungen als Interessenvertreter der Beschäftigten an Entscheidungen der Dienststelle ist heute unbestritten. Doch die Anforderungen an Personalvertretungen haben sich in den letzten Jahrzehnten ebenso verändert wie die Arbeitswelt als solche. Außer an dem besonders augenfälligen Einzug der Informations- und Kommunikationstechnologie in alle Bereiche des Arbeitslebens mit gravierenden Auswirkungen auf Arbeitsabläufe und Arbeitsbedingungen manifestiert sich dies insbesondere in einem massiv erweiterten und unvergleichbar komplexer gewordenen Aufgabenkreis der Personalvertretungen. Grundlegende Umstrukturierungen oder Ausgliederungen von Verwaltungsbereichen, Rationalisierungen und massiver Personalabbau in der Bundesverwaltung, neue Gestaltungsformen der Arbeitsverhältnisse, eine Überschwemmung der personalvertretungsgesetzlichen Grundlagen durch interpretierende, ausweitende nationale, aber auch europäische Rechtsprechung, Überalterung der Belegschaften bei Zunahme der gesundheitlichen Probleme als Folge der demografischen Entwicklung – all dies hat die Bewältigung der den Personalvertretungen obliegenden Aufgaben rechtlich komplexer, tatsächlich schwieriger, inhaltlich umfangreicher und persönlich belastender werden lassen.

Es ist an der Zeit, dass das BPersVG auf diese Veränderungen reagiert. Der Reformstau muss abgebaut und die Arbeitsgrundlagen für die Mitglieder der Personal- und Jugend- und Auszubildendenvertretungen den neuen Anforderungen angepasst werden, damit diese sich effektiv „zum Wohle der Beschäftigten und zur Erfüllung der der Dienststelle obliegenden Aufgaben“ einsetzen können und unter optimierten Bedingungen eine tatsächlich konstruktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Dienststelle möglich ist. Und jetzt ist auch der richtige Zeitpunkt: Angesichts der auch vom dbb anerkannten Bemühungen um einen ausgeglichenen Haushalt und den aus der Schuldenbremse resultierenden Vorgaben ist das Personalvertretungsrecht des Bundes einer der Bereiche, in denen Reformen mit keinerlei bis geringfügigen Auswirkungen auf den Haushalt, aber erheblichen Auswirkungen auf die Motivation der Beschäftigten machbar sind.

Die Aufnahme der in Rechtsprechung wie Literatur längst gebräuchlichen Formulierung der gleichberechtigten Partnerschaft zwischen Dienststelle und Personalvertretung in das Gesetz soll deren überragende Bedeutung und Schlüsselstellung für das gesamte Personalvertretungsrecht verdeutlichen.

II. Entscheidungsspielräume des Gesetzgebers bei der Novellierung des BPersVG

Mit seinem Beschluss vom 24. Mai 1995 hat das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Überprüfung des Mitbestimmungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein die Anforderungen an eine verfassungskonforme Mitbestimmung der Personalvertretungen mittels der sog. Schutzzweckgrenze und Verantwortungsgrenze aufgezeigt. Über diese

beiden Prinzipien hinaus lässt der Beschluss keine weiteren zwingenden Vorgaben erkennen.

Denn das Bundesverfassungsgericht hat die dem Personalrat im damaligen MBG SH zugewiesene Allzuständigkeit ausschließlich im Zusammenhang mit einem grundsätzlichen Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle für verfassungswidrig erklärt, weil diese Regelungen in ihrer Gesamtschau nicht die vom Grundgesetz aufgestellte Forderung erfüllten, wonach die Ausübung von Staatsgewalt, an der auch die Personalvertretungen bei Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte teilhaben, in jeder Form der demokratischen Legitimation bedürften. Für die Gestaltung einer verfassungskonformen Beteiligung der Personalvertretungen hat das Gericht den Gesetzgebern in Bund und Ländern jedoch ausdrücklich einen Gestaltungs- und Wertungsspielraum zugebilligt. Denn auch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts gibt das Grundgesetz weder ein bestimmtes Mitbestimmungsmodell noch im Einzelnen die Abgrenzung der Bereiche vor, in denen innerdienstliche Maßnahmen nur erhebliche, nicht nur unerhebliche und schließlich erhebliche Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung haben. Diesen Entscheidungsspielraum darf der Gesetzgeber ausfüllen. Maßgeblich ist, ob die Regelungen eines Personalvertretungsgesetzes in ihrer Gesamtschau die Organisations- und Personalhoheit der Dienststelle und eine zeitgerechte Erfüllung der von ihr wahrzunehmenden Aufgaben gewährleisten.

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben stehen daher weder einer Ausweitung des Beteiligungskatalogs noch der Anhebung des Beteiligungs niveaus auf die Ebene der stärksten Beteiligungsform, der Mitbestimmung, entgegen. Denn anders als das beanstandete MBG SH verfügt das BPersVG auch im Falle der Übernahme der vorgeschlagenen Änderungen über funktionierende „Bremsmechanismen“, die die Einhaltung von Schutz- und Verantwortungsgrenze garantieren. Dies sind

- die enumerative Aufzählung der Beteiligungstatbestände
- eine an Frist und Begründung gebundene Befugnis der obersten Dienstbehörde zur Änderung oder Aufhebung des Einigungsstellenbeschlusses in den im Einzelnen aufgezählten verfassungsrechtlich gebotenen Fällen sowie
- die Befugnis des Dienststellenleiters, in nicht vorhersehbaren Eifällen vorläufige Regelungen zu erlassen; deren Gültigkeit sollte allerdings entsprechend ihrem vorläufigen Charakter auf drei Monate begrenzt werden.

Durch die Beibehaltung bzw. im Falle des Aufhebungsrechts erstmalige Verankerung dieser die Organisations- und Personalhoheit der Dienststelle gewährleistenden Vorgaben ist es möglich, die Mitbestimmung im Übrigen verfassungskonform auszudehnen und insbesondere die Einigungsstelle in ihrer bewährten Form zu erhalten. Die paritätische Besetzung der Einigungsstelle mit jeweils drei von der Dienststelle und drei vom Personalrat benannten Beisitzern sowie einem unabhängigen Vorsitzenden ist stärkster Ausdruck des Prinzips der gleichberechtigten Partnerschaft zwischen Dienststelle und Personalrat und die Gewähr dafür, dass der Einigungsstellenspruch als gleichberechtigt ausgehandelter Kompromiss von beiden Seiten akzeptiert wird.

Diese Kompromissfindung hat sich in den letzten Jahrzehnten als Garant für die friedenstiftende Wirkung der Entscheidung der Einigungsstelle erwiesen. Die paritätische Besetzung der Einigungsstelle ist daher ein unverzichtbares, prägendes Element des BPersVG.

Die komplizierte und die genannten positiven Wirkungen zerstörende Besetzung der Einigungsstelle nach dem Prinzip doppelter Legitimation ist aufgrund der vom dbb vorgesehenen Einräumung eines Änderungs- und Aufhebungsrechts der obersten Dienstbehörde nicht erforderlich.

B. Forderungen des dbb zur Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes

I. Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Zur qualitativ hochwertigen und verantwortungsvollen Wahrnehmung einer gestiegenen Anzahl von zudem komplexer gewordenen Aufgaben ist ein zeitlicher Mehraufwand erforderlich. Dem ist durch eine Vergrößerung der Personalratsgremien in Dienststellen mit 100 und mehr Beschäftigten sowie eine moderate Anhebung der Anzahl der freizustellenden Mitglieder mittels Absenkung der Grenzwerte Rechnung zu tragen.

Komplexe Sachverhalte – zum Beispiel im Zusammenhang mit der Veränderung von Organisationsstrukturen – oder die Erforderlichkeit speziellen Fachwissens – zum Beispiel im Bereich des Arbeitsschutzes – oder Meinungsverschiedenheiten zwischen Dienststelle und Personalrat – zum Beispiel über das Eingreifen von Beteiligungsrechten – erfordern in vielen Fällen verbesserte Möglichkeiten zur Hinzuziehung externen Sachverständs durch die Personalvertretungen, damit eine Auseinandersetzung auf Augenhöhe mit der Dienststelle möglich ist. Demselben Ziel dienen die Vorschläge des dbb zur Verbesserung des Informationsanspruchs der Personalvertretung gegenüber der Dienststelle als zentraler Grundlage der Einbindung der Personalvertretung u. a. durch dessen zeitliche Vorverlagerung, deutliche Konkretisierung und wesentliche Erweiterung: So ist klarzustellen zw. vorzusehen, dass die Unterrichtungspflicht mit Beginn der Entscheidungsvorbereitung einsetzt und sich auf sämtliche Auswirkungen der von der Dienststelle erwogenen Maßnahme auf die Beschäftigten zu erstrecken hat, insbesondere auf die Folgen für Arbeitsplätze, Arbeitsbedingungen, Arbeitsinhalte, Arbeitsorganisation und Qualifikationsanforderungen; gleichzeitig ist darzustellen, welche Alternativen sich hierzu anbieten. Die Personalvertretung kann jederzeit eine Beratung der erwogenen Maßnahme mit dem Leiter der Dienststelle verlangen und ist in Planungsgruppen oder Ausschüsse, die beteiligungspflichtige Maßnahmen der Dienststelle vorbereiten, von Anfang an einzubinden. Eine maßvolle Verlängerung der Äußerungsfristen im Mitbestimmungsverfahren und die Möglichkeit zur einvernehmlichen Fristverlängerung entsprechen dem Bedürfnis der Praxis nach Verringerung des Zeitdrucks für die Anfertigung der Stellungnahmen des Personalrats und damit der Verbesserung der Qualität der Personalratsbeteiligung.

Darüber hinaus ist die gesetzmäßige Geschäftsführung des Personalrats zu unterstützen. Der Personalrat kann mit Mehrheit in einer Geschäftsordnung wesentliche Vorgaben für die Geschäftsführung, insbesondere die Aufgabenverteilung im Personalrat machen. Immer wieder kommt es hier aber zur Ausgrenzung von Personalratsmitgliedern, überwiegend aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft oder Unabhängigen Liste, mit der die Mehrheitsgewerkschaft nicht zusammenarbeiten möchte. Um diesem Missbrauch Grenzen zu setzen und eine breite Zustimmung für die Aufgabenwahrnehmung im Personalrat, für die letztlich alle Personalratsmitglieder verantwortlich zeichnen, zu erzielen, sollte eine Geschäftsordnung einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Stimmen der Personalratsmitglieder bedürfen. Darüber hinaus sind u. a. Vorschriften zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen und sinnvollen Gewährung des Einsichtsrechts sowie Regelungen zum Verfahren bei Befangenheit eines Personalratsmitglieds und zur Hinzuziehung von Büropersonal zur Anfertigung der Niederschrift erforderlich.

Zu den Arbeitsbedingungen der Personalvertretungen zählt nicht zuletzt auch die gesetzestechnische Darstellung des BPersVG als ihres Handwerkszeugs. Vor dem Hintergrund einer kaum übersehbaren Fülle von Entscheidungen, die die gesetzlichen Regelungen – nicht selten in überraschender Art und Weise – ausfüllen, ist auch die umfangreiche, vielfach durchaus personalratsfreundliche höchstrichterliche Rechtsprechung in das Gesetz einzuarbeiten, um es einerseits für den Gebrauch in der Praxis handhabbar und damit zumutbar zu machen und andererseits überflüssige Streitigkeiten um die Auslegung zu verhindern. Daher ist auch die Struktur der §§ 75, 76 und 78 BPersVG zugunsten besserer Übersichtlichkeit grundlegend neu zu ordnen.

II. Sicherung des Gruppenprinzips

Während sich die Unterschiede zwischen Angestellten und Arbeitern im Wesentlichen abgeschliffen hatten, was schließlich zu einer Zusammenführung dieser Beschäftigten in einer einheitlichen Arbeitnehmergruppe führte, bestehen die statusrechtlichen Unterschiede zwischen Beamten und Arbeitnehmern unverändert fort. Die diese berücksichtigenden Vorschriften im BPersVG gewährleisten eine bestmögliche, weil interessenspezifische Vertretung aller Beschäftigten und sind daher unverzichtbar. Hierzu gehört nicht nur eine Beschlussfassung über Gruppenangelegenheiten in der jeweiligen Gruppe – wobei auch hier für die Beschlussfähigkeit wie für diejenige des Personalratsplenums die Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder erforderlich ist –, sondern auch die Sicherstellung der Einbindung des jeweiligen Gruppenvorstandesmitglieds in die Vorbereitung einer Gruppenangelegenheit. Auch im Bereich der „weiteren Freistellungen“ ist sicherzustellen, dass die Gruppenzugehörigkeit der freigestellten Personalratsmitglieder die Gruppenzugehörigkeit der in der Dienststelle Beschäftigten widerspiegelt.

III. Verbesserung der Rechtsstellung von Mitgliedern der Personal- und Jugend- und Auszubildendenvertretungen

Effektiv arbeiten kann nur, wer unabhängig ist und keine Repressalien befürchten muss. Deshalb gewährt der Gesetzgeber Auszubildenden, die in einem Berufsausbildungsverhältnis nach dem Berufsbildungsgesetz stehen und in Personal- oder Jugend- und Auszubildendenvertretung aktiv sind, besonderen Schutz in Gestalt eines Weiterbeschäftigungsanspruchs. Dieses Schutzes bedürfen auch Beschäftigte, deren Ausbildung im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses erfolgt, wie etwa Beamte im Vorbereitungsdienst, sowie Beschäftigte, deren Ausbildungsverhältnis von vornherein mit dem Ziel der späteren Verwendung als Beamter begründet wurde, wie z. B. Beamtenanwärter. Die ursprüngliche Annahme, alle diese Beschäftigten würden ohne weiteres in ein Beamtenverhältnis übernommen, ist heute nicht mehr zutreffend. Da eine zwangsweise Verpflichtung des Dienstherrn zur Begründung eines Beamtenverhältnisses nicht in Betracht kommt, ist nach erfolgreicher Beendigung des Vorbereitungsdienstes die Weiterbeschäftigung durch die Übernahme in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis zu gewährleisten, aus dessen gesicherter Position eine Bewerbung auf entsprechende Beamtenstellen erfolgen kann.

Befristete Arbeitsverhältnisse nehmen zu. Auch unter den Mitgliedern von Personal- und Jugend- und Auszubildendenvertretungen finden sich Beschäftigte mit befristeten Arbeitsverträgen. Ein anderer Teil befristet Beschäftigter lehnt eine Kandidatur von vornherein ab, um eine eventuelle Übernahme in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis nicht durch eine Tätigkeit im Personalrat zu gefährden. Als besondere Ausprägung des Behinderungsverbots ist deshalb ein Schutz vorzusehen, der sicherstellt, dass die Nicht-fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nach Befristungsablauf nicht im Zusammenhang mit der Ausübung des Mandates steht.

Damit auch künftig Beschäftigte Verantwortung im Rahmen eines Personalratsmandats übernehmen und als Personalratsmitglieder bereit sind, sich – vollständig – freistellen zu lassen, bedarf es besserer Rahmenbedingungen.

Freigestellte Personalratsmitglieder sehen sich häufig in der Kritik ihrer nicht freigestellten Kolleginnen und Kollegen, weil diese das Arbeitspensum der freigestellten Personalratsmitglieder zusätzlich bewältigen müssen, da die Verwaltungen häufig keine entsprechenden organisatorischen Vorkehrungen treffen. Daher ist zu fordern, dass für freigestellte Personalratsmitglieder zusätzliche Planstellen und Stellen entsprechender Wertigkeit ohne Anrechnung auf den Stellenschlüssel eingerichtet werden. Darüber hinaus sind zur Erhöhung der Freistellungsbereitschaft Teilfreistellungen bedingungslos zuzulassen.

Die Tätigkeit im Personalrat darf nicht zu finanziellen Einbußen führen. In einigen Verwaltungen erhalten Personalratsmitglieder, die z. B. an Sitzungen teilnehmen und im Dienstplan eingesetzt sind, jedoch Minderleistungsstunden angerechnet, wenn die dienstplanmäßig geforderte Leistung wegen der Dauer der Personalratssitzung nicht erbracht wird.

Die hieraus folgende Verrechnung der Arbeitszeit stellt eine Benachteiligung dar, die dazu führen kann, dass insbesondere im Wechseldienst eingesetzte Beschäftigte häufig nicht bereit sind, ein Personalratsmandat zu übernehmen. Die Festlegung der Verpflichtung der Dienststelle zur Leistung einer Ausgleichszahlung an freigestellte Personalratsmitglieder ist erforderlich, um sicherzustellen, dass diese keine Einbußen ihrer Nettoeinnahmen erleiden. Mit dieser Regelung wird auch die Problematik der Teilnahme teilzeitbeschäftigter Personalratsmitglieder an (ganztägigen) Schulungs- und Bildungsveranstaltungen gelöst. Darüber hinaus schlägt der dbb eine differenzierte Regelung vor, die sicherstellt, dass freigestellte Personalratsmitglieder in die leistungsorientierte Bezahlung einbezogen werden.

Auch die Effektivität der Arbeit im Personalrat ist zu stärken. Hierzu sind unter anderem Verbesserungen des Einsichtsrechts der Personalratsmitglieder in Personalratsakten sowohl in Papier- als auch in Dateiform vorzusehen, weiterhin die Möglichkeit auch für ein einzelnes Personalratsmitglied, die Behandlung eines Tagesordnungspunktes zu beantragen sowie sein Recht, im Rahmen seiner Zuständigkeit einzelne Beschäftigte am Arbeitsplatz aufzusuchen, um sich bei ihnen zu unterrichten. Schließlich muss es bei Verhältniswahl den Mitgliedern der jeweiligen Wahlvorschlagsliste überlassen werden, mehrheitlich zu bestimmen, welches ihrer Mitglieder die der Liste zustehende Freistellung wahrnimmt. Der Personalrat als Ganzes entscheidet sich nicht selten für ein Personalratsmitglied der Liste, dem diese selbst mehrheitlich – unter Berücksichtigung von Vertrauens-, Fähigkeits- und Belastbarkeitsaspekten und bei in der Regel besserer Kenntnis der Kandidaten – nicht die Priorität einräumen würde.

IV. Ausdehnung des Schutzbereichs des BPersVG

Der Schutzbereich des BPersVG ist zunächst in personeller Hinsicht auszuweiten, der überkommene Beschäftigtenbegriff des BPersVG auf den Stand der Zeit zu bringen. Nach der Rechtsprechung ist Beschäftigter, wer in einem (wirksamen oder unwirksamen) Rechtsverhältnis zur Dienststelle steht und in diese organisatorisch eingegliedert ist und der Erfüllung der Aufgaben der Dienststelle tatsächlich und weisungsgebunden mitwirkt). Vielfach fallen heute aber die rechtliche Bindung durch Dienstverhältnis oder Arbeitsvertrag und tatsächliche Verwendung auseinander.

Da maßgeblich für den Beschäftigtenbegriff aber letztlich die organisatorische Eingliederung in Dienststelle oder Betrieb ist, sollten alle Personen, die diese Voraussetzung erfüllen und für die Dienststelle weisungsgebunden tätig sind, als Beschäftigte gelten, selbst wenn ihr Arbeits- oder Dienstverhältnis zu einem fremden Arbeitgeber oder Dienstherrn besteht. Dies sichert insbesondere die Beschäftigteneigenschaft von Leiharbeitnehmern.

Die Ersetzung des Antragserfordernisses für Beschäftigte mit überwiegend künstlerischer oder wissenschaftlicher Tätigkeit durch ein Widerspruchsrecht entspricht der Erfahrung, dass der Großteil dieser Beschäftigten einen solchen grundsätzlichen Ausschluss aus der Interessenvertretung durch den Personalrat nicht wünscht.

Auch die Mitbestimmung bei Personalmaßnahmen für Beamtenstellen der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts und vergleichbare Arbeitnehmerstellen darf dem Personalrat nicht länger entzogen werden. Diese Stellen haben ihren Charakter als herausgehobene, allein aufgrund des Vertrauens des Dienstherrn besetzte Spitzenpositionen, der den Gesetzgeber seinerzeit zu ihrem Ausschluss aus der Mitbestimmung bewogen hatte, längst verloren. Die Einbeziehung dieser Stellen in die Mitbestimmung soll dazu beitragen, die vielfach vorwiegend politisch motivierten personellen Entscheidungen zu Gunsten objektiver Entscheidungen zurückzudrängen und so einen Anlass für grundlegendes Misstrauen gegenüber der Institution des Berufsbeamtentums auszuschalten.

Auch eine Erweiterung des Schutzbereichs des BPersVG in struktureller Hinsicht ist notwendig. In Fällen der Umstrukturierung von Dienststellen und Körperschaften entstehen mit Wegfall der Dienststelle und dem damit zwingend einhergehenden Untergang des Personalrats Beteiligungslücken. Denn bis zur Neuwahl eines Personalrats in der neu gebildeten oder zusammengelegten Dienststelle vergehen Monate – Zeit, in der wesentliche Maßnahmen getroffen werden, ohne dass eine Personalvertretung beteiligt werden kann. Im BPersVG ist – anders als in mehreren LPersVG – eine Regelung der Interessenvertretung bei Umstrukturierung von Dienststellen und Körperschaften nicht enthalten. Auf Bundesebene wird deshalb mit speziell auf den jeweiligen Fall zugeschnittenen Regelungen zur Bildung von Übergangspersonalräten gearbeitet. Diese müssen jedoch in jedem neuen Fall „ausgehandelt“ werden. Dieses Defizit ist zu beseitigen zum einen durch eine Verpflichtung zur Neuwahl in denjenigen Fällen, in denen die Umstrukturierung aufgrund einer beachtlichen Veränderung der personellen Zusammensetzung und der personalvertretungsrechtlichen Strukturen zu Legitimationsdefiziten führt, und zum anderen durch Einräumung der Befugnis zur Fortführung der Geschäfte durch einen Übergangspersonalrat. Mit einer Ermächtigung des BMI, durch Rechtsverordnung die Folgen von Umstrukturierungsmaßnahmen abweichend vom Gesetz zu regeln, wird zudem die Möglichkeit geschaffen, bei Bedarf konkrete Besonderheiten des Einzelfalles zu berücksichtigen.

V. Verbesserung der Wahlrechtsbestimmungen

Dienst- und Arbeitsrecht lassen im Zuge der Flexibilisierung der Arbeitszeiten zunehmend längere Abwesenheitszeiten von der Dienststelle zu (z. B. Sabbatjahr, Ansammlung von Freistellungszeiten nach § 3 b ArbZV). Dies zwingt zu einer aktuellen Beantwortung der Frage, welche Beschäftigten das Wahlrecht zum Personalrat besitzen bzw. wann sie es verlieren sollen. Dabei ist zu beachten, dass der Verlust des Wahlrechts über den damit einhergehenden Verlust der Wählbarkeit auch zu einem Verlust des Personalratsamtes führt.

Den geltenden Regelungen des § 13 BPersVG ist der Wille des Gesetzgebers zu entnehmen, Abwesenheitszeiten bis zu maximal neun Monaten zuzulassen, bei längerer Abwesenheit aber das Wahlrecht und damit die Wählbarkeit entfallen zu lassen. Dies erscheint im Hinblick auf die o.g. Tendenzen nicht mehr sachgerecht.

Daher ist die zulässige, d.h. nicht zu einem Verlust des Wahlrechts führende Abwesenheitszeit auf ein Jahr zu verlängern. So wird z. B. gewährleistet, dass Beschäftigte im Sabbatjahr oder im Auslandsaustausch (Schuldienst) ihr Wahlrecht und damit letztlich auch ihr Personalratsmandat behalten können, also für die Zeit ihrer – bis zu einjährigen – Abwesenheit von der Dienststelle das Ersatzmitglied lediglich für die Zeit der Verhinderung nachrückt. Ein Beschäftigter, der für mehr als ein Jahr freigestellt oder beurlaubt wird, verliert demgegenüber bereits mit Eintritt in die Freistellung oder Beurlaubung sein Wahlrecht. Dasselbe gilt, wenn feststeht, dass ein Beschäftigter nicht mehr in die Dienststelle zurückkehren wird.

Durch die Ersetzung des Begriffs der Abordnung und der Zuweisung durch den Begriff der Eingliederung in § 13 Abs. 4 BPersVG sollen vergleichbare Maßnahmen unabhängig von ihrer Bezeichnung erfasst und damit Anwendungslücken geschlossen werden.

Für die Fälle der Aufspaltung der Arbeitgeberstellung ist ein doppeltes Wahlrecht sicherzustellen. Denn trotz Eingliederung der betroffenen Beschäftigten in eine andere Dienststelle werden sie betreffende Entscheidungen und Maßnahmen weiterhin in der Herkundsdienststelle getroffen. Damit an diesen Entscheidungen ein auch insoweit legitimierter Personalrat beteiligt wird, muss das Wahlrecht der Beschäftigten bei der Herkunfts- bzw. planstellenführenden Dienststelle erhalten bleiben. Entsprechendes gilt für das Wahlrecht von Beamten und Arbeitnehmern, die in einer privatrechtlichen Einrichtung eingesetzt werden. Zur Sicherung des Gruppenprinzips bei der Wahrnehmung der Interessen der Beamten sind in diesen Fällen in der planstellenführenden Dienststelle „besondere“ Personalvertretungen zu bilden, die ausschließlich von den „ausgegliederten“ Beamten gewählt werden. Der Vorschlag stellt sicher, dass für den Fall, dass in der alten Dienststelle statusrechtliche Entscheidungen getroffen werden, die Beamten trotz ihrer Tätigkeit in der privatrechtlich organisierten Einrichtung eine ihre spezifischen Interessen wahrnehmende Vertretung besitzen und Einfluss auf die Zusammensetzung dieses Gremiums nehmen bzw. selber in ihr mitwirken können.

VI. Aktualisierung und Effektuierung der Beteiligungsrechte des Personalrats

1. Ausweitung des Beteiligungskatalogs

Die bei Verabschiedung des BPersVG vom Gesetzgeber für umfassend befundenen klassischen Beteiligungstatbestände sind von den Entwicklungen in Verwaltung und Gesellschaft überholt worden; sie bilden die Wirklichkeit nicht mehr ab. Der Umfang der Beteiligung des Personalrats an Entscheidungen der Dienststelle muss daher ganz erheblich erweitert werden.

Es gilt insoweit, ein vierzig Jahre altes – im Wesentlichen unverändertes – Gesetz an die aktuellen Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst des Bundes anzupassen. Beispielfhaft genannt seien hier nur die gravierenden Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik, neue Arbeitszeitformen, neue Spielarten der Beschäftigungsverhältnisse von Telearbeit bis zu drittbezogenem Personaleinsatz, die verwaltungsübergreifende Arbeit in Projekten, die sich, wie die Einrichtung von Dienstleistungszentren, nicht mehr klar einer Dienststelle oder einem Ressort zuordnen lassen. Insbesondere auch der mit der Privatisierung von Bahn und Post eingeleitete Einsatz von Personal in privatrechtlich organisierten Betrieben, die vielfältigen Formen der Änderung der Dienststellenorganisation von Servicecentern über die Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungsträger in den Jobcentern, die den dem BPersVG zugrundeliegenden überkommenen hierarchischen Strukturen nicht mehr entsprechen, haben die Verwaltungswirklichkeit in einem ungeahnten Maße verändert.

Die Ausweitung bestehender und die Forderung einer Vielzahl neuer Mitbestimmungstatbestände ist den oben beschriebenen Veränderungen in der Arbeitswelt der Verwaltung ebenso wie in der Gesellschaft geschuldet. Aus den verschiedenen Bereichen seien hier nur einige exemplarisch genannt.

Mitbestimmung bei ressortübergreifenden Maßnahmen

Da einerseits nach dem BPersVG zugrundeliegenden Partnerschaftsprinzip die Zuständigkeit der Personalvertretung auf der jeweiligen Ebene der Zuständigkeit der Dienststelle folgt, der diese Personalvertretung zugeordnet ist, andererseits die Personalvertretung nach dem Repräsentationsprinzip nur für diejenigen Beschäftigten zuständig ist, die sie gewählt und damit legitimiert haben, entstehen bei ressortübergreifend angelegten Maßnahmen beteiligungsfreie Räume. Diese gilt es zu schließen. Allgemeine Regelungen über die innerdienstlichen, sozialen und persönlichen Angelegenheiten der Beschäftigten, die über den Geschäftsbereich einer obersten Bundesbehörde hinausgehen, sollen deshalb grundsätzlich zwischen den Spaltenorganisationen der Gewerkschaften und der zuständigen obersten Bundesbehörde oder der Bundesregierung vereinbart werden. Kommt eine solche Vereinbarung nicht zustande, ist ein aus Personalratsmitgliedern der obersten Bundesbehörden gebildeter gemeinsamer Ausschuss zu beteiligen.

Mitbestimmung bei Maßnahmen im Bereich der Verwaltungsorganisation

Im Zusammenhang mit Veränderungen in der Verwaltungsorganisation im weitesten Sinne geht es um die Mitbestimmung etwa bei Personalplanung, Rationalisierungsmaßnahmen einschl. der damit verbundenen Arbeitsumverteilung, Aufstellung der Grundsätze für Arbeitsplatz- und Dienstpostenbewertung, bei Maßnahmen im Bereich von Arbeitsmethoden und Arbeitsverfahren, Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen, vergleichende personen- und arbeitsplatzbezogenen Statistiken, Personalbedarfsberechnungen sowie Auswahl und Beauftragung von Dritten mit deren Erstellung, Organisations- und Stellenpläne, Auslagerung von Arbeit an Privatpersonen oder wirtschaftliche Unternehmen oder Auslagerung von Arbeitsplätzen zwecks Heimarbeit an technischen Geräten, Stellenausschreibung. In denselben Kontext gehört auch die Forderung nach Mitbestimmung nicht nur – wie bisher – bei Beurteilungsrichtlinien, sondern auch bei Beurteilungsverfahren sowie Festlegung von Beurteilungsdurchschnittswerten. Diese Maßnahmen wirken sich entscheidend auf die Personalbewirtschaftung bzw. auf die berufliche Entwicklung sowie die Beschäftigungsbedingungen der Beschäftigten aus. Um die Belange der Beschäftigten frühzeitig und effektiv einbringen und u.a. der Gefahr des Verlustes von Dauerarbeitsplätzen entgegenwirken zu können, ist daher die Mitbestimmung der Personalvertretung vorzusehen. Insbesondere durch Privatisierung werden Arbeitsplätze auf Dauer aus dem öffentlichen Dienst ausgegliedert oder zumindest gefährdet. Dies geschieht in zunehmendem Umfang und mit erheblichen Konsequenzen einerseits für den Arbeitsplatz-bestand, andererseits für die betroffenen Beschäftigten. Die Erhaltung vorhandener Arbeitsplätze ist ein vorrangiges Anliegen der Personalvertretung. Hier frühzeitig in die Überlegungen der Dienststelle eingebunden zu werden und die Möglichkeit zu haben, auf Konsequenzen für die Beschäftigten hinzuweisen sowie ggf. Alternativvorschläge unterbreiten zu können, ist wesentliches Anliegen der Personalvertretung. Dies ist nur über einen Anspruch der Personalvertretung auf Beteiligung bereits an der Organisationsentscheidung selbst zu gewährleisten.

Mitbestimmung bei der beruflichen Qualifizierung

Der beruflichen Qualifizierung kommt in einer Wissensgesellschaft größte Bedeutung zu; aus diesem Grund sollte die Personalvertretung die Möglichkeit haben, auf eine gerechte Verteilung der Bildungschancen hinzuwirken. Diesem Ziel dient die Erweiterung bzw. Konkretisierung der Mitbestimmung bei Durchführung der Berufsbildung und bei der Auswahl von Teilnehmern von Fortbildungsveranstaltungen.

Mitbestimmung bei personellen Maßnahmen

Bei den personellen Maßnahmen soll beispielhaft die Notwendigkeit einer Erweiterung der Mitbestimmung bei Umsetzungen erwähnt werden. Der Personalrat sollte, auch im Hinblick auf die fortschreitende Zentralisierung der Verwaltung, bei allen Umsetzungen mitbestimmen können. Dabei gilt als Umsetzung jede Übertragung eines anderen Auf-

gabenbereichs und jede wesentliche Veränderung des derzeitigen Aufgabenbereichs eines Beamten im fachlichen, funktionellen Sinne. Nur so kann er tatsächlich über eine Gleichbehandlung aller Beschäftigten wachen.

Bei Abordnung und Zuweisung bedarf es zum Schutz der Beschäftigten vor ungerechtfertigter Belastung und zur Vermeidung von Missbrauch (Kettenabordnungen) des Wegfalls der Beschränkung der Mitbestimmung auf Maßnahmen von mehr als drei Monaten. Eine Mitbestimmung im Zusammenhang mit der Befristung von Arbeitsverträgen soll die betroffenen Bewerber/Beschäftigten in den notwendigen kollektivrechtlichen Schutz einbeziehen und mithilfe der Personalvertretungen einer inzwischen überwiegend als gesellschaftspolitisch hochproblematisch eingestuften Entwicklung entgegengewirkt werden.

Mitbestimmung bei Entgeltfragen

Die Mitbestimmung des Personalrats ist an die Fortentwicklung des Tarifrechts anzupassen. Ebenso sind die – mitbestimmungserweiternden – Entscheidungen der Rechtsprechung in das Gesetz einzuarbeiten. Beispielhaft sei genannt die Mitbestimmung bei Einstufung in Entgelt-, Lohn- sowie in Fallgruppen bzw. Änderung von Fallgruppen, Stufenzuordnung sowie in Fragen der Lohngestaltung innerhalb der Dienststelle, insbesondere die Aufstellung von Entlohnungsgrundsätzen, die Einführung und Anwendung von neuen Entlohnungsmethoden und deren Änderung sowie die Festsetzung der Akkord- und Prämiensätze einschließlich von Leistungs- und Funktionszulagen oder sonstiger Zulagen sowie vergleichbarer leistungsbezogener Entgelte, einschließlich der Geldfaktoren, die Regelung des finanziellen Ausgleichs von Mehrarbeit und Überstunden, Festsetzung von Leistungszulagen, -prämien und Leistungsstufen.

Mitbestimmung bei Arbeitszeitfragen

Die Lage und Verteilung der Arbeitszeit betrifft die Beschäftigten täglich und in den Gestaltungsmöglichkeiten ihres Privatlebens und sind daher für diese von besonderer Bedeutung. Der Personalrat soll deshalb mitbestimmen unter anderem über Einführung, Ausgestaltung, Änderung und Aufhebung von Arbeitszeitmodellen, Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit und der Pausen einschließlich der zeitlichen Lage und Bewertung sowie die Verteilung der Arbeitszeit auf die einzelnen Wochentage, Gestaltung von Dienst- und Schichtplänen, Anordnung von Rufbereitschaft, Regelungen, die die Dienstdauer beeinflussen, Anordnung und zeitliche Festsetzung von Mehrarbeit und Überstunden, zusätzlich zu den bisherigen Bestimmungen auch über Aufstellung und Änderung allgemeiner Grundsätze für den Erholungsrurlaub.

Mitbestimmung beim Umgang mit Daten der Beschäftigten

Die heutigen technischen Möglichkeiten, einmal gesammelte Daten unabhängig von ihrem ursprünglichen Erhebungszweck frei zu verknüpfen, lässt eine eindeutige Abgrenzung, ob eine Einrichtung unmittelbar zur Überwachung der Beschäftigten bestimmt ist, nicht mehr zu. Um hier eine wirksame Kontrolle sicherzustellen und die Bildung au-

tomatisierter Persönlichkeitsprofile der Beschäftigten der Mitkontrolle der Personalvertretung zu unterwerfen, ist ein umfassendes Mitbestimmungsrecht bei der Erfassung und Auswertung von persönlichen Daten der Beschäftigten vorzusehen.

Bisher steht der Personalvertretung nur ein Mitbestimmungsrecht bei der Abfassung von Personalfragebogen zu. Auf die Verarbeitung und Verwendung der ermittelten Daten hat sie keinen Einfluss.

Ebenso wenig kann die Personalvertretung, es sei denn, es liegt gleichzeitig der Tatbestand der Einführung von zur Überwachung geeigneter technischer Einrichtungen vor, bei der Einführung von Personalinformationssystemen mitbestimmen. Inzwischen aber ist die Notwendigkeit zur Sicherung der persönlichen Daten der Beschäftigten unstrittig. Dies gilt auch für auf manuellem Wege gewonnene Daten. Ein Arbeitnehmerdatenschutzgesetz wird zwar seit langem auch vom dbb angemahnt, ist vom Gesetzgeber aber noch nicht auf den Weg gebracht worden; die Bewertung der Entwürfe fällt durchaus unterschiedlich aus. Das geforderte Mitbestimmungsrecht dient sowohl dem Schutz des einzelnen Beschäftigten vor Einbeziehung sachfremder Informationen bei ihn betreffenden Entscheidungen als auch generell der Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei personellen Maßnahmen. Die Beteiligung der Personalvertretung liegt aber auch im Interesse der Dienststelle, da die jeweilige Entscheidungsgrundlage für personelle Einzelmaßnahmen offen liegt.

2. Anhebung des Beteiligungs niveaus bei Einführung eines Aufhebungsrechts der zur Anrufung der Einigungsstelle befugten Dienststelle

Die vom dbb geforderte Anhebung nahezu aller Anhörungs- und Mitwirkungstatbestände auf das Beteiligungs niveau der Mitbestimmung verfolgt das Ziel einer intensiveren Einbindung des Personalrats und damit einer besseren Berücksichtigung der Beschäftigteninteressen. Anhörung und Mitwirkung haben eine wirksame Einflussnahme auf Entscheidungen der Verwaltung nicht sicherstellen können. Vielfach folgen die obersten Dienstbehörden lediglich unter Hinweis auf die Begründung einer nachgeordneten Behörde deren Vorschlag. Eine echte Beteiligung mit dem Zwang zum Gespräch und zum Kompromiss kann daher nur dort erreicht werden, wo im Konfliktfall eine Einigungsstelle grundsätzlich abschließend und für beide Partner verbindlich entscheiden kann.

Um die vom Bundesverfassungsgericht gezogenen Verantwortungs- und Schutzzweckgrenzen zu berücksichtigen, soll der zur Anrufung der Einigungsstelle zuständigen Dienststelle ein Änderungs- und Aufhebungsrecht und damit das Recht zur endgültigen Entscheidung eingeräumt werden, soweit Angelegenheiten betroffen sind, die wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen der Entscheidung einer dem Parlament verantwortlichen Stelle unterliegen müssen. Auf Grund der vom dbb gemachten Vorschläge – Wegfall der Beteiligungsformen der Anhörung und Mitwirkung einerseits, Einführung eines Aufhebungsrechtes andererseits) unterliegen sämtliche Mitbestimmungsangelegenheiten dem Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle. Die bisherige Unterscheidung zwischen Empfehlungen und endgültigen Entscheidungen entfällt.

Diese Differenzierung wird nach den Vorschlägen des dbb auf eine andere Ebene und in eine andere Vorschrift, nämlich § 69 a des Konzeptes, verschoben.

Das bedeutet: Die Einigungsstelle entscheidet in allen Mitbestimmungsangelegenheiten durch Beschluss. In den in § 69 a im Einzelnen aufgeführten Fällen, in denen nach der Wertung des Bundesgesetzgebers die Entscheidung einer dem Parlament verantwortlichen Stelle verbleiben muss (dies sind vor allem viele personelle sowie organisatorische Maßnahmen) und unter den dort genannten verfahrensrechtlichen Voraussetzungen ist jedoch der zur Anrufung der Einigungsstelle zuständigen Dienststelle, in der Regel also der obersten Dienstbehörde, aus verfassungsrechtlichen Gründen die Möglichkeit einzuräumen, die Entscheidung der Einigungsstelle ganz oder teilweise aufzuheben und anders zu entscheiden.

Dieses Änderungs- und Aufhebungsrecht soll nur in begründeten Ausnahmefällen ausgeübt werden können; daher ist es frist- und begründungsgebunden ausgestaltet. Nach den Vorschlägen des dbb soll im Übrigen der Gesetzgeber mittels enumerativer Aufzählung der entsprechenden Tatbestände selbst die Wertung vornehmen, welche Angelegenheiten sich in dieser Weise auf das Gemeinwesen auswirken können. Hierdurch kann eine einheitliche Wertung vergleichbarer Sachverhalte und damit ein hohes Maß an Rechtssicherheit und Praktikabilität erreicht werden. Insbesondere ist es aufgrund dieser Konstruktion möglich, einen großen Teil der Mitbestimmungsangelegenheiten weiterhin der wie bisher nicht aufhebbaren Letztentscheidung der Einigungsstelle zu unterwerfen.

Durch die Beibehaltung bzw. erstmalige Verankerung dieser die Organisations- und Personalhoheit der Dienststelle gewährleistenden Vorgaben ist es möglich, die Mitbestimmung verfassungskonform auszudehnen und die Einigungsstelle in ihrer bewährten Form zu erhalten. Die paritätische Besetzung der Einigungsstelle mit jeweils drei von der Dienststelle und dem Personalrat benannten Beisitzern sowie einem unabhängigen Vorsitzenden wirkt weiterhin als Garant für die friedensstiftende Wirkung des Einigungsstellenspruchs.

VII. Verbesserung der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung der Personalratsbeteiligung

Der dbb schlägt verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Ausgestaltung des Mitbestimmungsverfahrens vor. Unklarheiten bezüglich des zeitlichen Einsetzens, des Inhaltes und Umfangs des Unterrichtungsanspruchs des Personalrats gegenüber der Dienststelle behindern die zügige Aufgabenwahrnehmung und führen nicht selten schon im Vorfeld der Mitbestimmung zu Auseinandersetzungen. Dem tragen die Vorschläge des dbb zur Konkretisierung der Informationspflicht der Dienststelle Rechnung. Über diese Vorschläge hinaus sollen die Betriebsparteien auch selbst die Möglichkeit haben, in Dienstvereinbarungen passgerechte, auf die konkreten Verhältnisse zugeschnittene weitere Regelungen über das Verfahren zur Unterrichtung des Personalrats und

zur Vorlage von Unterlagen einschließlich der Vereinbarung vom Gesetz abweichender Fristen zu treffen.

1. Verdichtung des Unterrichtungsanspruchs

Die Beteiligung der Personalvertretung muss zu einem Zeitpunkt erfolgen, zu dem die Maßnahmen insgesamt noch gestaltungsfähig, also veränderbar sind. Nur dann können Anregungen und Erfahrungen der Personalvertretung bzw. der von ihr vertretenen Beschäftigten tatsächlich in die Planung und damit letztlich in die Entscheidung einfließen. Für die Dienststelle hat dieses Verfahren zudem den Vorteil, dass die Berücksichtigung der praktischen Erfahrungen der Beschäftigten die Qualität der in Aussicht genommenen Maßnahme verbessert und Akzeptanz fördert. Damit nicht entscheidende und ggf. irreversible Weichenstellungen ohne den Personalrat erfolgen, ist der Personalrat deshalb bereits in Planungsgruppen oder Ausschüsse, die beteiligungspflichtige Maßnahmen der Dienststelle vorbereiten, einzubinden. Dieselbe Zielsetzung verfolgt die Ausdehnung der Mitbestimmung auf probe- bzw. versuchsweise Maßnahmen, da diese regelmäßig für die endgültige Maßnahme entscheidende Bedeutung haben bzw. mit den gleichen negativen Auswirkungen für die Betroffenen verbunden sein können wie eine endgültige Maßnahme.

2. Intensivierung der Erörterungspflicht

Um eine Einigung möglichst bereits auf der ersten Stufe zu erzielen, sollte die bisher gesetzlich nur im Rahmen des (nach den Vorschlägen des dbb wegfallenden) Mitwirkungsverfahrens ausdrücklich vorgesehene Pflicht zu eingehender Erörterung mit dem Ziel der Verständigung in das Mitbestimmungsverfahren übernommen werden. Die Pflicht des Dienststellenleiters zu einer schriftlichen Begründung seines Antrags an den Personalrat auf Zustimmung unterstützt den Personalrat darin, alle Umstände des Einzelfalls sorgfältig abwägen zu können. Schließlich soll die Verpflichtung des Dienststellenleiters zu einer erneuten Erörterung für den Fall, dass der Personalrat beabsichtigt, seine Zustimmung zu verweigern, sicherstellen, dass die Dienststelle generell den Versuch unternehmen muss, umgehend eine Einigung mit der Personalvertretung herbeizuführen.

3. Entfall des Versagungskatalogs

Gesetzgeberisches Anliegen des Einigungsverfahrens ist die Einigung der Parteien. Der Abbruch des Mitbestimmungsverfahrens durch die Dienststelle aufgrund subjektiver Bewertung der vom Personalrat vorgetragenen Einwände als „unbeachtlich“ durch den Dienststellenleiter steht hierzu in krassem Widerspruch und verstößt gegen das Prinzip der gleichberechtigten Partnerschaft. Obwohl die Gerichte in vielen Fällen die Rechtswidrigkeit eines Abbruchs durch den Dienststellenleiter festgestellt haben, nimmt die Zahl der einschlägigen Gerichtsverfahren nicht ab. Ein solcher Streit über die Frage, ob sich die von der Personalvertretung gegebene Begründung für die Verweigerung ihrer

Zustimmung noch einem der gesetzlich vorgegebenen Tatbestände zuordnen lässt, verzögert daher nicht nur die eigentliche Sachentscheidung, sondern bindet überflüssigerweise sehr viel Arbeitskraft auf Seiten beider Partner, noch bevor es überhaupt zur Durchführung des Mitbestimmungsverfahrens kommt.

4. Erweiterung des Initiativrechts

Damit der Personalrat sich aktiv für die Belange der Beschäftigten einsetzen kann, ist ihm in allen der Mitbestimmung unterliegenden Angelegenheiten – nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gilt dies auch bei personellen Einzelmaßnahmen – die Möglichkeit einzuräumen, selbst initiativ zu werden. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines umfassenden Initiativrechts wird durch das auch insoweit geltende Aufhebungsrecht der für die Anrufung der Einigungsstelle zuständigen Dienststelle sichergestellt.

5. Ausweitung des Instituts der Dienstvereinbarungen

Mit der Erweiterung der Möglichkeiten zum Abschluss von Dienstvereinbarungen wird einem Bedürfnis der Praxis entsprochen, über die bisher im BPersVG zugelassenen Fälle hinaus im gegenseitigen Einvernehmen allgemeine Regelungen zu treffen: Dienstvereinbarungen sollen – soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht – in allen personellen, sozialen, organisatorischen oder sonstigen innerdienstlichen Angelegenheiten zulässig sein. Darüber hinaus ist im Gesetz Klarheit über Möglichkeiten und Konsequenzen der Kündigung der Dienstvereinbarung zu schaffen.

VIII. Verbesserung der Durchsetzbarkeit der Rechte des Personalrats und seiner Mitglieder

Häufig entsteht Streit darüber, ob eine vom Dienststellenleiter beabsichtigte Maßnahme der Mitbestimmung des Personalrats unterliegt. Meint der Dienststellenleiter, dies sei nicht der Fall, führt er die Maßnahme ohne Beteiligung des Personalrats durch. Dem Personalrat bleibt dann nur noch übrig, das Verwaltungsgericht anzurufen, um feststellen zu lassen, dass sein Mitbestimmungsrecht verletzt wurde. Diese Entscheidung ergeht in der Regel aber erst dann, wenn die Maßnahme bereits durchgeführt ist. Ob eine einstweilige Verfügung mit dem Antrag möglich ist, es werde vorläufig festgestellt, dass ein Mitbestimmungsrecht bestehe, ist zudem noch immer umstritten. Ziel eines solchen Antrags ist es, die Durchführung der Maßnahme ohne die gesetzlich vorgesehene Mitbestimmung, also vor Einleitung oder Beendigung des Mitbestimmungsverfahrens, zu verhindern. Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht einen Anspruch des Personalrats anerkannt, bei Gericht im Wege der einstweiligen Verfügung feststellen zu lassen, dass das Mitbestimmungsverfahren fortzusetzen oder einzuleiten ist. Dieser Anspruch ist aber nur verfahrenssichernder Natur. Eine Einwirkung auf das materielle Recht wird demgegenüber teilweise mit der Begründung für nicht zulässig gehalten, dass dem Dienststellenleiter im Beschlussverfahren nicht ein bestimmtes Handeln oder

Unterlassen - also die Vornahme einer bestimmten Maßnahme oder das Unterlassen einer bestimmten Maßnahme – aufgegeben werden können.

Der Charakter des Beschlussverfahrens als einem objektiven Verfahren sei – so die herrschende Meinung – nicht mit einem materiell-rechtlichen Unterlassungsanspruch vereinbar. Deshalb sollte der Personalrat bei groben Verstößen des Dienststellenleiters gegen die ihm gesetzlich auferlegten Verpflichtungen einen Antrag beim Verwaltungsgericht stellen können, dem Dienststellenleiter zur Sicherung seiner Rechte nach dem BPersVG aufzugeben, eine Handlung zu unterlassen, die Vornahme einer Handlung zu dulden oder eine Handlung vorzunehmen.

Sieht ein Dienststellenleiter dennoch von einer Beteiligung des Personalrats ab, darf dies nicht sanktionslos bleiben. Daher ist im BPersVG eine „Folgenbeseitigungspflicht“ zu verankern: Ist durch eine Maßnahme der Dienststelle ein Recht der Personalvertretung verletzt worden, ist die Maßnahme einschließlich ihrer Folgen, soweit nicht zwingende gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen, zu beseitigen. Etwas anderes darf nur dann gelten, wenn der Personalrat die Maßnahme nachträglich genehmigt.

Damit nicht die vom Gesetz vorgesehene Beteiligung des Personalrats an den Entscheidungen der Dienststelle unterlaufen wird, ist weiterhin sicherzustellen, dass vorläufige Regelungen nicht in Dauerregelungen hineinwachsen. Ihre Vorläufigkeit kann dadurch gesichert werden, dass sie nach Ablauf von drei Monaten hinfällig werden. Im Übrigen wird dadurch der jeweilige Dienststellenleiter angehalten, das notwendige Mitbestimmungsverfahren vor Ablauf der Frist einzuleiten.

Benötigt der Personalrat für die Erfüllung seiner Aufgaben Mittel des Geschäftsbedarfs etc. oder geht es um die Schulungsteilnahme von Personalratsmitgliedern, so bedarf es im Sinne einer effektiven Aufgabenwahrnehmung baldiger Klarheit darüber, ob die Kosten von der Dienststelle übernommen werden. Daher ist vorzusehen, dass der Dienststellenleiter innerhalb einer Frist von zehn Arbeitstagen eine Entscheidung zu fällen hat. Will er die Kosten nicht übernehmen, muss er innerhalb der Frist unmittelbar die Einigungsstelle anrufen, um zügig eine Entscheidung herbeizuführen. Tut er das nicht oder nicht fristgerecht, gilt der Antrag des Personalrats als genehmigt.

IX. Stärkung anderer Akteure des Personalvertretungsrechts

1. Jugend- und Auszubildendenvertretung

Die Beschäftigten, die sich in der JAV engagieren, sollen verantwortungsvoll die Rahmenbedingungen in der Dienststelle mitgestalten können. Hierzu ist die Institution JAV zu sichern und zu stärken. Dies kann geschehen durch die Zulassung eines vereinfachten

Wahlverfahrens in Dienststellen mit einer geringen Anzahl von zur JAV Wahlberechtigten. Darüber hinaus bedarf es einer angemessenen Anzahl geeigneter Beschäftigter, die sich dieser Aufgabe stellen wollen und können. Daher sind die Altersgrenzen sowohl für das aktive als auch für das passive Wahlrecht zur JAV anzuheben bzw. aufzuheben. Die JAV ist zudem durch verbesserte Teilnahmerechte an Personalratssitzungen und Monatsgespräch mehr als bisher in die Arbeit des Personalrats einzubeziehen. Darüber hinaus sollte die JAV dort, wo Jugendliche oder in Ausbildung befindliche Beschäftigte betroffen sind, an Vorstellungs- und Personalgesprächen teilnehmen dürfen.

Werden – wie etwa bei der Auswahl von Ausbildern – Kernanliegen der von der JAV vertretenen Beschäftigten berührt, ist die Beteiligung der JAV zu stärken.

2. Gewerkschaften

In seiner Entscheidung vom 14. November 1995 hat das Bundesverfassungsgericht grundsätzliche Ausführung zum verfassungsrechtlichen Schutz der Gewerkschaften gemacht. Es ist von der bis dahin vertretenen sog. Kernbereichslehre abgerückt und hat betont, dass die Handlungsmöglichkeiten der Gewerkschaften nicht auf einen Kernbereich beschränkt seien, sondern die Grundrechtsgarantie des Art. 9 Abs. 3 GG sich auf alle koalitionsspezifischen Verhaltensweisen erstrecke. Vor diesem Hintergrund sind die im BPersVG enthaltenen Rechte der Gewerkschaften neu zu interpretieren und unter anderem folgende Änderungen vorzusehen:

Da die herkömmlichen Informations- und Kommunikationsmethoden mit voranschreitendem Einsatz moderner IT-Technik massiv an Bedeutung verloren haben, ist den in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften über die in der Dienststelle vorhandenen Kommunikationsnetze Zugang zu Mitgliedern und Beschäftigten zu gewähren.

Die Sachkenntnis der Gewerkschaften soll im Rahmen von Personalratswahlen besser genutzt werden, um eine fehlerfreie Durchführung der Wahl zu unterstützen. Um die Chancengleichheit aller in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaft ebenso wie eine neutrale Beratung des Wahlvorstands sicherzustellen, sollen diese daher zusätzlich einen der Dienststelle angehörenden Beauftragten als nicht stimmberechtigtes reguläres Mitglied in den Wahlvorstand entsenden können. Darüber hinaus sollten die Gewerkschaften die Befugnis zur Einladung der Beschäftigten zur Bestellung des Wahlvorstands im vereinfachten Wahlverfahren.

Ihrer Unterstützungs- und Beratungsfunktion können in der Dienststelle vertretene Gewerkschaften besser nachkommen, wenn ihren Beauftragten die informatorische und beratende Teilnahme am Monatsgespräch – sofern datenschutzrechtliche Gründe nicht dagegensprechen – gestattet sein.

Zur Sicherung ihrer Rechte sollten auch die Gewerkschaften die Befugnis besitzen, bei groben Verstößen des Dienststellenleiters das Verwaltungsgericht anzurufen.

Personalratsmitglieder können ihrer Aufgabe als gleichberechtigte Partner des Dienststellenleiters im Interesse der Beschäftigten und im Interesse der Funktionsfähigkeit der

öffentlichen Verwaltung nur dann genügen, wenn sie über ein ähnlich breites Wissen wie die Dienststellenleiter und ihre Vertreter verfügen. Dies ist aber nur dann möglich, wenn den Personalratsmitgliedern regelmäßig Gelegenheit gegeben wird, im Wege des Erfahrungsaustauschs und der zusätzlichen Schulung weitere Kenntnisse zu erwerben. Dem dient die regelmäßige Teilnahme der Personalratsmitglieder an den von ihrer Gewerkschaft durchgeführten Personalrätekonferenzen.

Anhang 2

Vorschläge des dbb beamtenbund und tarifunion zur Digitalisierung des BPersVG⁴

„Auf dem Weg in die Digitalisierung. Mitbestimmen wohin es geht.“

Eine – für alle – erfolgreiche Gestaltung des Digitalisierungsprozesses im öffentlichen Dienst bedarf des Schulterschlusses aller Beteiligten und der Mitnahme aller Beschäftigten. Dazu müssen gewohnte Kommunikationswege intensiviert und neue erschlossen, die Personalvertretungen mit den für eine flexible, orts- und zeitnahe Reaktion notwendigen Arbeitsbedingungen und Handlungsinstrumenten ausgestattet werden. Priorität haben die Verhinderung von Gesundheitsgefährdungen durch Arbeitsverdichtung, die Herstellung einer gesunden Balance zwischen Berufs- und Privatleben, eine gerechte Teilhabe an Qualifizierungschancen – zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit ebenso wie zum beruflichen Aufstieg – sowie der Schutz der Daten der Beschäftigten.

I. Chancen nutzen – auf Herausforderungen antworten

Digitalisieren – das bedeutet laut Duden „Technik mit Ziffern darstellen; in ein digitales Signal umwandeln“. Wenn heute und hier von Digitalisierung gesprochen wird, beschränkt sich dies nicht auf diesen überschaubaren technischen Vorgang – dem könnte mit einem Verweis auf bestehende Beteiligungsrechte bei Einführung etc. technischer Einrichtungen, grundlegender Veränderung der Arbeitsmethoden und -abläufe und beim Datenschutz begegnet werden. Gemeint ist viel mehr. Unter Digitalisierung wird die Transformation unserer „automatisierten“ Gesellschaft in eine „digitale“ Gesellschaft verstanden. Werte wandeln sich. Der zunehmende Wunsch nach mehr Flexibilität, veränderte und sich immer stärker unterscheidende Lebensentwürfe und der Anstieg der Umsetzungsgeschwindigkeit neuer Arbeitsmodelle spiegeln eine globale Entwicklung und eine gesamtgesellschaftliche Lebenseinstellung.

Dem kann sich der öffentliche Dienst als Dienstleister der Bürgerinnen und Bürger und als Arbeitgeber nicht nur nicht entziehen, sondern er muss ihn aktiv mitgestalten. Dabei ist er auf ein Mitwirken seiner Beschäftigten angewiesen. Ohne oder gar gegen sie kann

⁴ Beschluss des Bundeshauptvorstands des dbb vom 27./28. Mai 2019.

„die Digitalisierung“ nicht gelingen. Die Einbringung der Interessen der Beschäftigten hat der Gesetzgeber den Personalvertretungen anvertraut. Deren Beteiligungsrechte und Arbeitsbedingungen gilt es daher, an die Herausforderungen der Digitalisierung anzupassen.

Dabei ist die Digitalisierung – einschließlich der als neuer Schlüsseltechnologie eingeschätzten Künstlichen Intelligenz – ein kontinuierlicher, sich ggf. beschleunigender Prozess, der bereits geraume Zeit im Gange und dessen Ende nicht abzuschätzen ist.

Dieser Prozess findet auf zwei Ebenen statt. Zum einen handelt es sich um eine kontinuierliche technische Modernisierung, die in einer Vielzahl von Einzelschritten erfolgt und sich insofern – personalvertretungsrechtlich gesehen – nicht unterscheidet von früheren Entwicklungen wie etwa der Einführung der Personal Computer in den 80er Jahren und der kontinuierlichen Weiterentwicklung von Hard- und Software. Auf der anderen Seite schafft die Digitalisierung, insofern in der Tat „revolutionär“ wie zuvor bereits Industrialisierung und Automatisierung, für die Arbeitswelt gänzlich neue Bedingungen, aus denen auch neue gesellschaftlich-soziale Erwartungen und Haltungen resultieren. Zu nennen sind hier insbesondere die Verschmelzung von Berufs- und Privatleben durch Entgrenzung von Zeit und Ort der Arbeitsleistung und damit einhergehend eine zunehmend heterogene Beschäftigtenstruktur mit jeweils individuellen Interessen. Mit Blick auf neue Technologien wie die Künstliche Intelligenz müssen ethische und rechtliche Standards erst noch gesetzt werden, um die Verbürgungen des Grundgesetzes für ein menschenwürdiges autonomes Leben sicherzustellen.

II. Gleichberechtigte Partnerschaft gewährleisten

- bei der Qualifikation

Um auf Augenhöhe mit der Dienststelle agieren zu können, müssen Personalvertretungen sich fachlich auf denselben Wissensstand bewegen. Dies muss insbesondere auch dann gewährleistet sein, wenn es um hochkomplexe Informations- und Kommunikationssysteme einschließlich digitaler und KI-Kompetenz geht. Erforderliches Wissen muss, je nach Anforderung, auf verschiedenen Wegen beschafft werden können: über eine Qualifizierung der Personalratsmitglieder durch Erweiterung ihres Schulungsanspruchs, durch verbesserte Möglichkeiten zur Hinzuziehung externen Sachverständes sowie durch die Einräumung der Option, fachkundige Beschäftigte oder Mitglieder anderer Personalvertretungen des Geschäftsbereichs als Experten zur Auskunft oder auch Begleitung bestimmter Projekte heranzuziehen.

- bei der Information

Demselben Ziel dient die Stärkung des Informationsanspruchs der Personalvertretung gegenüber der Dienststelle u.a. durch dessen zeitliche Vorverlagerung, deutliche Konkretisierung und wesentliche Erweiterung. Die Unterrichtungspflicht muss mit Beginn der Entscheidungsvorbereitung einsetzen und sich auf sämtliche Auswirkungen der von

der Dienststelle erwogenen Maßnahme auf die Beschäftigten erstrecken, insbesondere auf die Folgen für Arbeitsplätze, Arbeitsbedingungen, Arbeitsinhalte, Arbeitsorganisation und Qualifikationsanforderungen; gleichzeitig ist darzustellen, welche Alternativen sich hierzu anbieten.

Gerade für komplexe Materien wie etwa Informations- und Kommunikationstechnik muss gelten: Unterlagen, auch in Dateien gespeicherte, die der Dienststelle zur Meinungsbildung zur Verfügung gestanden haben, sind dem Personalrat vollständig in einer zur praktischen Verwendung geeigneten Weise vorzulegen.

Die Personalvertretung ist in Planungsgruppen oder Ausschüsse, die beteiligungspflichtige Maßnahmen der Dienststelle vorbereiten, von Anfang an einzubinden. Im Mitbestimmungsverfahren muss eine eingehende Erörterung mit dem Ziel der Verständigung stattfinden und der Dienststellenleiter zu einer schriftlichen Begründung seines Antrags an den Personalrat auf Zustimmung verpflichtet werden. Beabsichtigt der Personalrat, seine Zustimmung zu verweigern, ist eine erneute Erörterung durchzuführen.

- im Beteiligungsverfahren

Sowohl eine maßvolle Verlängerung der Äußerungsfristen im Mitbestimmungsverfahren als auch die Möglichkeit zur einvernehmlichen Fristverlängerung zwischen den Partnern entsprechen dem Bedürfnis der Praxis nach Verringerung des Zeitdrucks für die Anfertigung der Stellungnahmen des Personalrats und führen zu einer Verbesserung der Qualität der Personalratsbeteiligung.

- durch Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Die verantwortungsvolle Wahrnehmung immer komplexer werdender Aufgaben auch und gerade durch die Herausforderungen der Digitalisierung kostet mehr Zeit. Dafür brauchen die Personalvertretungen mehr Freistellungen. Die Einrichtung zusätzlicher Planstellen und Stellen entsprechender Wertigkeit ohne Anrechnung auf den Stellenschlüssel entlastet zudem von Druck, der entsteht, wenn den Kolleginnen und Kollegen die Arbeit der vom Dienst befreiten oder freigestellten Personalratsmitglieder zusätzlich zur eigenen aufgebürdet wird. Um eine Freistellung der motiviertesten und bestgeeigneten Personalratsmitglieder zu ermöglichen, muss bei Verhältniswahl die Liste selbst über die Auswahl ihrer freizustellenden Mitglieder entscheiden dürfen. Damit auch junge Beschäftigte bereit sind, trotz Verfolgung ihres beruflichen Aufstiegs Verantwortung im Rahmen eines Personalratsmandats zu übernehmen, bedarf es einer größeren Flexibilität bei der Verteilung der Freistellungen. Teilstreiftellungen sowie befristete Freistellungen sind daher bedingungslos zuzulassen. Die Ausstattung des Personalrats muss mindestens derjenigen des überwiegenden Teils der Beschäftigten entsprechen. Streitigkeiten darüber müssen schneller entschieden werden: Auf Antrag des Dienststellenleiters muss die Einigungsstelle – ohne Durchführung eines Stufenverfahrens – verbindlich entscheiden können; stellt der Dienststellenleiter den Antrag nicht innerhalb von zehn Arbeitstagen, so gilt der Antrag des Personalrats als genehmigt. Schließlich:

Informationen des Personalrats können nach dessen Wahl als Printmedien oder auf elektronischem Wege erfolgen.

III. In Kontakt bleiben

Verantwortlich dafür, dass die mit der Digitalisierung einhergehenden Veränderungen gelingen, sind alle am Arbeitsprozess Beteiligten: Arbeitgeber, Personalvertretungen und Beschäftigte. Ein partnerschaftliches Miteinander ist daher nicht nur zwischen Arbeitgeber und Personalrat essentiell, sondern auch zwischen Personalrat und Beschäftigten. Es gilt, Ängste, Ideen und Lösungsansätze der Beschäftigten wahrzunehmen und bei den zu treffenden Entscheidungen zu berücksichtigen und nutzbar zu machen.

Für die Personalvertretungen bedeutet dies, dass sie vermehrt auf die Beschäftigten zugehen sollten, um deren Befindlichkeiten, Kreativität und Problemnähe für eine im Interesse der Beschäftigten liegende Personalratsarbeit mitzunehmen. Hierzu bedarf es einer intensiven kontinuierlichen Kommunikation.

- mit allen Beteiligten bei Personalversammlungen

Mit der Digitalisierung kommen neue Arbeitsmodelle wie etwa mobile Arbeit und Telearbeit mit der Konsequenz einer Reduzierung des persönlichen sozialen und fachlichen Kontaktes – sowohl zu den Kolleginnen und Kollegen als auch zu den Vorgesetzten. Für beides müssen daher andere Formen gefunden werden: Die Austauschplattform der Teil-Personalversammlung oder der Personalversammlung für bestimmte Beschäftigengruppen in der Dienststelle muss flexibler genutzt werden können, kleinere Einheiten müssen sich häufiger und nach individuellem Bedarf treffen können. Versammlungen auf Abteilungs-/Referatsebene bieten einen Austausch in kleinerem und daher intensiverem Rahmen.

- mit den Beschäftigten

In Bezug auf die digitalisierungsbedingten Veränderungsprozesse und die damit verbundenen Ängste vieler Beschäftigter ist deren Beteiligung und Einflussnahme auf Veränderungen und Umgestaltungen in einem Maße erforderlich, das über das bisherige in Form der Teilnahme an der Wahl des Personalrats und der halbjährlichen Personalversammlung hinausgeht. Der Kontakt des Personalrats zu den von ihm vertretenen Beschäftigten muss trotz Flexibilisierung von Arbeitszeit und -ort gewahrt bleiben. Aus den Herausforderungen der Digitalisierung erwachsende Fragen und Ängste – etwa vor Personalabbau, Unterqualifizierung, Überlastung – generieren einen erhöhten Bedarf an Beratung durch und Austausch mit dem Personalrat, aber auch mit Kolleginnen und Kollegen.

Das Instrument der Online-Mitarbeiterbefragung ist auszuweiten, um auch außerhalb der Dienststelle arbeitende Beschäftigte erreichen und deren unterschiedliche Interessen zum Beispiel in Bezug auf die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben kennenlernen

zu können. Sprechstunden des Personalrats sind auch in anderer Form als im persönlichen Gespräch in der Dienststelle vor Ort anzubieten, etwa online in Chatrooms, per Skype. Es sind verwaltungs-/dienststelleninterne Netzwerke (Online-Foren) einzurichten, in denen – moderiert durch Dienststelle und Personalrat – die Beschäftigten geplante Prozesse der Digitalisierung von Anfang an kritisch und offen erörtern können.

- im Personalrat

Personalratssitzungen sind grundsätzlich als Präsenzsitzungen an einem Ort durchzuführen – der Austausch von Angesicht zu Angesicht schafft Vertrauen, fördert den sozialen Kontakt, ist am wenigsten anfällig für Missverständnisse. Für die konstituierende Sitzung sowie alle Sitzungen, in denen Personalratsmitgliedern Funktionen oder Aufgaben übertragen werden sollen, sind Präsenzsitzungen deshalb unverzichtbar.

Im Übrigen muss die Möglichkeit bestehen, dass der Vorsitzende eine Personalratssitzung einschließlich dort anstehender Beschlussfassungen unter Nutzung moderner Kommunikationssysteme als Videokonferenz durchführt. Diese Abweichung vom Grundsatz der Präsenzsitzung bedarf der Zustimmung aller Mitglieder des Personalrats.

- mit den Gewerkschaften

Der Anteil an Beschäftigten, die mobil oder auf Telearbeitsplätzen und/oder in flexiblen Arbeitszeitmodellen arbeiten, nimmt stetig zu mit der Konsequenz, dass diese Beschäftigten auf dem herkömmlichen Weg über „Schwarzes Brett“, Print-Informationen oder Ansprache vor Ort kaum zuverlässig zu erreichen sind. Daher muss das Zugangsrecht der Gewerkschaften zur Dienststelle und ganz allgemein die Möglichkeit zur Kontaktaufnahme mit den Beschäftigten in die Zeit gestellt, d. h. neben der persönlichen die elektronische Kontaktaufnahme über den E-Mail-Verteiler der Dienststelle ermöglicht werden. Ebenso ist klarzustellen, dass gewerkschaftliche Informationen zeitnah im Intranet der Dienststelle hinterlegt werden dürfen; ein jederzeitiger Zugriff durch alle Beschäftigten muss durch entsprechende technische Möglichkeiten sichergestellt sein. In Wahlkampfzeiten müssen darüber hinaus auch in der Dienststelle noch nicht vertretene Gewerkschaften zur Mitgliedergewinnung Werbung im Intranet betreiben dürfen.

IV. Handlungsoptionen erweitern

Konnotationen der Digitalisierung sind die Vielfältigkeit der Arbeitsbedingungen, die Geschwindigkeit ihrer Veränderung und die Unabsehbarkeit der weiteren Entwicklung sowie das Auseinanderdriften der Beschäftigteninteressen. Mobiles Arbeiten und Telearbeit bedürfen ebenso der begleitenden Gestaltung wie weitere neu entstehende Arbeitsmodelle. Wenn künftig gesetzliche oder tarifliche Öffnungsklauseln in gewissem Rahmen abweichende arbeitszeitrechtliche Regelungen zulassen, muss die Umsetzung vor Ort durch entsprechende Beteiligungsrechte der Personalvertretungen flankiert werden. Dies erfordert eine Flexibilisierung des Personalvertretungsrechts.

- durch Stärkung des Instrumentes der Dienstvereinbarung

etwa in Form der – im Betriebsverfassungsrecht längst gängigen – Ausdehnung des Anwendungsbereichs für Dienstvereinbarungen in allen personellen, sozialen, organisatorischen oder sonstigen innerdienstlichen Angelegenheiten, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht und es sich nicht um Einzelangelegenheiten handelt, so auch bei mobiler Arbeit oder Telearbeit. Hiermit werden Regelungen ermöglicht, mit denen die Sozialpartner in den Dienststellen ortsbezogene Sachverhalte schnell und den speziellen Bedürfnissen entsprechend regeln können. Gewünschte Einheitlichkeit kann durch den Abschluss von Rahmendienstvereinbarungen auf Ebene der Stufenvertretungen gesichert werden. Notwendiger Vielfalt, erforderlich unter anderem aufgrund der heterogenen Interessen der Belegschaft, kann durch Bereitstellung entsprechender zu- oder abwählbarer Module Rechnung getragen werden. Eine unmittelbare Einbindung von Personalratsmitgliedern in Pilotprojekte und Testläufe – insbesondere bei neuer Informations- und Kommunikationstechnik, aber auch etwa bei neuen Arbeitsmodellen – verschafft diesen den zur Bewertung erforderlichen unverfälschten Echt-Eindruck. Die regelmäßige Evaluierung von Dienstvereinbarungen verhindert Fehlentwicklungen und gewährleistet eine zeitnahe Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen.

- durch mehr und aktive Personalratsbeteiligung

Damit der Personalrat sich im Digitalisierungsprozess aktiv für die Belange der Beschäftigten einsetzen kann, ist ihm in allen der Mitbestimmung unterliegenden Angelegenheiten einschließlich personeller Einzelmaßnahmen die Möglichkeit einzuräumen, selbst initiativ zu werden. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines umfassenden Initiativrechts wird durch ein auch insoweit geltendes Aufhebungsrecht der für die Anrufung der Einigungsstelle zuständigen Dienststelle sichergestellt.

Der Beteiligungskatalog ist – speziell unter dem Aspekt der Digitalisierung – zu erweitern um die Mitbestimmung bei Einführung, Ausgestaltung und Änderung neuer Arbeitsmodelle, also unter anderem auch etwa bei der – auch kurzfristig zu ermöglichenen – Verteilung mobiler Arbeit und Telearbeit auf Beschäftigte einschließlich der Ablehnung von Anträgen. Das Mitbestimmungsrecht bei Hebung der Arbeitsleistung ist zu modifizieren und muss auch greifen, wenn eine Maßnahme nur geeignet ist, die Arbeitsleistung zu steigern, und darf nur entfallen, wenn arbeitgeberseitig die Mehrbelastung durch eine umfangmäßig entsprechende konkrete Kompensationsmöglichkeit ausgeglichen wird. Dem Personalrat ist weiterhin ein Mitbestimmungsrecht einzuräumen bei der Gefährdungsbeurteilung und den Maßnahmen, die aus einer solchen Beurteilung resultieren. Personalplanung im weiteren Sinne wirkt sich entscheidend auf die Personalbewirtschaftung bzw. auf die Beschäftigungsbedingungen und damit auf berufliche Entwicklung, zu bewältigende Arbeitsmenge, Arbeitszufriedenheit, Gesundheit, private Lebensplanung der Beschäftigten aus. Die Beteiligung der Personalvertretung ist daher von entscheidender Bedeutung.

Hierzu gehören etwa Rationalisierungsmaßnahmen einschließlich der damit verbundenen Arbeitsumverteilung, Aufstellung der Grundsätze für Arbeitsplatz- und Dienstpostenbewertung, die Beteiligung bei Maßnahmen im Bereich von Arbeitsmethoden und Arbeitsverfahren, Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen, vergleichende personen- und arbeitsplatzbezogenen Statistiken, Personalbedarfsberechnungen sowie Auswahl und Beauftragung von Dritten mit deren Erstellung, Organisations- und Stellenpläne, Auslagerung von Arbeit an Privatpersonen oder wirtschaftliche Unternehmen oder Auslagerung von Arbeitsplätzen zwecks Heimarbeit an technischen Geräten, Stellenausschreibung. In denselben Kontext gehört auch die Forderung nach Mitbestimmung nicht nur – wie bisher – bei Beurteilungsrichtlinien, sondern auch bei Beurteilungsverfahren sowie Festlegung von Beurteilungsdurchschnittswerten.

Ein digitalisierungsbedingt in Bezug auf Menge oder Wertigkeit verändertes Arbeitsvolumen muss gerecht verteilt werden. Die Zuweisung der Arbeitsmenge obliegt grundsätzlich dem mitbestimmungsfreien Direktionsrecht des Arbeitgebers. Gesundheitliche Belastungen entstehen aber häufig gerade aufgrund der dem Beschäftigten zugewiesenen Arbeitsmenge, also durch den Zuschnitt von Arbeitsbereichen. Abhilfe könnte ein verfahrensrechtlicher Ausbau des Beschwerderechts der Beschäftigten unter Einbeziehung der Personalvertretung schaffen.

V. Beschäftigungsfähigkeit erhalten

Der beruflichen Qualifizierung kommt in einer Wissensgesellschaft größte Bedeutung zu; dies gilt in besonderem Maße vor dem Hintergrund der digitalisierungsbedingten Beschleunigung des „Wissensdurchsatzes“, der Übernahme von Aufgaben durch Algorithmen und Künstliche Intelligenz und in deren Folge der Veränderung des Zuschnitts und der Wertigkeit von Arbeit. Veränderung von Qualifikationsanforderungen und Arbeitsaufgaben, Wegfall oder Verlagerung von Arbeitsplätzen, Entwertung von Arbeit sind deshalb die Sorgen der Beschäftigten gegenüber den mit der Digitalisierung befürchteten Umwälzungen.

- durch gerechte Verteilung von Qualifizierungschancen

Vorderste Aufgabe des Personalrats ist es daher mit dafür zu sorgen, dass die Beschäftigungsfähigkeit aller Beschäftigten gefördert und bis ins Alter erhalten bleibt. Keine Beschäftigtengruppe, insbesondere nicht ältere Beschäftigte, Teilzeitbeschäftigte, zur Pflege von Angehörigen oder Kinderbetreuung beurlaubte und schwerbehinderte Beschäftigte, darf außen vor bleiben. Der Personalrat braucht dazu ein umfassendes Initiativrecht bei Qualifizierung, das auch bei Wegfall von Arbeitsplätzen und der Notwendigkeit von Umschulungen greift, und muss umfassend bei der gerechten Verteilung von Fortbildungschancen für alle Beschäftigten eingebunden werden.

- durch Nutzung neuer Lernformen

Digitales Lernen bietet Vorteile – wie etwa Zeit- und Ortssouveränität, geringere Kosten – und kann die herkömmliche Fortbildung in Präsenzlehrgängen sinnvoll ergänzen, wenn die Rahmenbedingungen stimmen. Dazu gehört unter anderem, dass die Lernmethode den persönlichen Bedürfnissen des Lernenden entspricht, keine Überwachung entsteht sowie eine Anrechnung auf die Arbeitszeit und eine angemessene Entlastung von anderen Aufgaben garantiert sind. Damit diese Interessen der Beschäftigten in einen angemessenen Ausgleich mit dem Kostensenkungsinteresse des Dienstherrn gebracht werden und der Einsatz dieses wichtigen Bausteins für Erhalt und Steigerung der Qualifikation der Beschäftigten für alle Beteiligten ein Gewinn wird, ist ein Beteiligungsrecht des Personalrats bei Entwicklung, Einführung und Einsatz von digitalen Lernmethoden vorzusehen.

VI. Beschäftigtendaten schützen

Auch angesichts einer immer höheren Komplexität datenführender Systeme und kaum überschaubarer Vernetzungsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb der Dienststelle sowie der Entwicklung und Einführung neuer Technologien wie etwa Anwendungen der Künstlichen Intelligenz ist dem Personalrat vom Gesetzgeber die Sorge um die Daten der Beschäftigten aufgetragen.

- durch Erweiterung des zentralen Beteiligungsrechts nach § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG

Die Umformulierung der für die Wahrnehmung des Auftrags zentralen Vorschrift des § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG in „Einführung, Anwendung, Änderung oder Erweiterung technischer Einrichtungen oder Programme sowie betrieblicher Informations- und Kommunikationsnetze, in denen personenbezogene Daten der Beschäftigten geführt werden einschließlich deren Verknüpfung mit anderen Systemen in und außerhalb der Dienststelle; die Mitbestimmung bleibt unberührt, auch wenn einzelne Zwischenschritte manuell erfolgen“ führt in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des BVerwG zur Mitbestimmung auch in diejenigen Fällen, in denen eine Überwachung nicht beabsichtigt ist. Die offene Formulierung ermöglicht zudem, auch künftige, heute noch nicht denkbare technische Entwicklungen unter den Tatbestand zu subsumieren. Um auch die mittelbare Möglichkeit zur Gewinnung und Verarbeitung personenbezogener Daten zu erfassen, die erst durch eine Verknüpfung mehrerer unabhängiger Systeme, egal ob technisch oder nicht, und unabhängig davon, ob sie in der Dienststelle oder an einer anderen (zentralen) Stelle erhoben oder geführt werden, bedarf es der beschriebenen Einbeziehung des Tatbestandsmerkmals der Verknüpfung. Darüber hinaus ist die Einengung der Mitbestimmung auf Erhebung etc. personenbezogener Daten mittels „technischer“ Systeme aufzuheben und stattdessen jegliche Datenerhebung etc., also auch die manuelle, der Mitbestimmung zu unterwerfen, um tatsächlich eine lückenlose Überwachung durch den Personalrat zu ermöglichen.

- durch Stärkung des Überwachungsrechts

Auch die nachträgliche Überwachung der Einhaltung kraft Dienstvereinbarung festgelegter Standards über die Einführung und Anwendung etc. technischer Einrichtungen oder Programme sowie betrieblicher Informations- und Kommunikationsnetze, die Grundlage der Zustimmung des Personalrats waren, muss erleichtert und ein Anspruch auf Bereitstellung von Ausdrucken personenbezogener Daten gesetzlich verankert werden.

VII. Vertretungslücken schließen

Entscheidungen werden zunehmend von Stellen getroffen, denen keine die betroffenen Beschäftigten repräsentierende Personalvertretung gegenübersteht, so etwa beim IT-Rahmenkonzept des Bundes. Diese Entwicklung spiegelt sich in der personalvertretungsrechtlichen Rechtsprechung in der Häufung von Entscheidungen zu der Frage, ob - als bisher unentbehrlicher - Anknüpfungspunkt für die Personalratsbeteiligung eine Maßnahme desjenigen Dienststellenleiters vorliegt, der dem Personalrat als Partner zugeordnet ist. Ein solches Auseinanderfallen von entscheidungsbefugtem Dienststellenleiter und zuständiger Personalvertretung/betroffenen Beschäftigten muss im Geiste des BPersVG gelöst werden. Danach soll an den vom Gesetzgeber der Beteiligung unterworfenen Maßnahmen der Personalrat beteiligt werden, der von den von der Maßnahme betroffenen Beschäftigten zur Vertretung ihrer Interessen gewählt wurde.

Mit Blick auf komplexe Verwaltungsstrukturen und eine durch Bildung kleinerer Einheiten (Satellitenbüros, „Hessen-Büros“) mögliche Zunahme von Verselbstständigungen sollten weitere gestalterische Möglichkeiten sowohl für die Beteiligungsbeziehungen zwischen Dienststelle und Personalrat als auch für die Beziehungen der Personalräte untereinander bereitgestellt werden.

Hier gibt es verschiedene – alternativ oder kumulativ – anzudenkende Lösungsansätze:

- durch Erweiterung des Maßnahmebegriffs

Die Voraussetzungen, unter denen eine von anderer Stelle maßgeblich beeinflusste oder sogar ausschließlich veranlasste Maßnahme dem Leiter der Dienststelle, in der die von der Maßnahme betroffenen Beschäftigten angesiedelt sind, als eigene Maßnahme zugerechnet werden kann, sind zu lockern (Stichwort: Botenfunktion genügt).

- durch Einschränkung des Partnerschaftsprinzips

Als Anknüpfungspunkt für die personalvertretungsrechtliche Beteiligung wird die Betroffenheit der Beschäftigten von einer Maßnahme im Sinne des Personalvertretungsrechts definiert. Liegt eine solche Betroffenheit vor, ist (nur) der von diesen Beschäftigten legitimierte Personalrat von demjenigen Dienststellenleiter zu beteiligen, der die Maßnahme beabsichtigt - auch wenn dieser nicht der Partner des Personalrats ist. Sind in diesem Sinne mehrere Personalräte zuständig, müssen sie sich auf ein Votum einigen.

- über ein personalratsinternes Beteiligungssystem

Die die betroffenen Beschäftigten repräsentierende/n Personalvertretung/en werden durch den zuständigen bei dem die Maßnahme beabsichtigenden Dienststellenleiter gebildeten Personalrat intern beteiligt, wobei sichergestellt sein muss, dass der zuständige Personalrat an das Votum der die betroffenen Beschäftigten repräsentierenden Personalvertretung/en gebunden ist.

- durch Beteiligung der Spaltenorganisationen der Gewerkschaften

Bei ressortübergreifenden Maßnahmen sind die Interessen der betroffenen Beschäftigten durch die Spaltenorganisationen der Gewerkschaften zu vertreten, wobei die notwendige Rückkopplung zu den Personalräten der betroffenen Beschäftigten durch die Gewerkschaften sicherzustellen ist.

VIII. Personalratswahlen digitalisieren

Die Informationspflichten der Wahlordnung zum BPersVG sind an den Stand der Technik anzupassen. Da jedoch noch nicht sichergestellt ist, dass tatsächlich alle wahlberechtigten Beschäftigten per E-Mail-Adresse erreichbar sind oder sich zumutbar zeitnah über das Intranet der Dienststelle informieren können, kann die elektronische Information die herkömmliche bislang nur ergänzen. Das gilt für Bekanntmachung von Wählerverzeichnis, Wahlordnung, Wahlaussschreiben. Entsprechend muss aber auch für den Einspruch gegen das Wählerverzeichnis und die Zustimmungserklärung zur Aufnahme in einen Wahlvorschlag ein Telefax mit eigenhändiger Unterschrift oder ein Scan der eigenhändig unterschriebenen Erklärung genügen, wenn dem Wahlvorstand keine konkreten Anhaltspunkte für eine Fälschung vorliegen. Bei Zweifeln hat der Wahlvorstand alles zu unternehmen, um diese innerhalb der Frist zu klären.

Die Durchführung der Personalratswahl als Online-Wahl kann zu einer größeren Wahlbeteiligung führen und ist daher, soweit ein sicheres Verfahren zur Verfügung gestellt werden kann, zu forcieren.

Anhang 3

Konkrete Änderungsvorschläge des dbb beamtenbund und tarifunion zur Novellierung des BPersVG im Zusammenhang mit der Digitalisierung⁵

Das Novellierungskonzept des dbb zum BPersVG enthält bereits eine Vielzahl von Forderungen, die auch im Zusammenhang mit der Digitalisierung des öffentlichen Dienstes relevant sind. Hierzu zählen insbesondere die Forderungen nach

- Schließung von Beteiligungslücken bei ressortübergreifenden Maßnahmen,
- Verbesserungen im Beteiligungsverfahren,
- Beteiligung der Personalvertretungen bei der Qualifizierung und - Qualifizierung des Personalrats.

Es besteht Einigkeit über folgende konkretisierende Änderungsvorschläge:

I. Geschäftsführung

Erweiterung der §§ 35, 37 BPersVG (Nichtöffentlichkeit der Sitzung, Beschlussfassung): Personalratssitzungen sind grundsätzlich als Präsenzsitzeungen an einem Ort durchzuführen. Es sollte die Möglichkeit zur Nutzung moderner Kommunikationssysteme für die Personalratssitzungen und die Beschlussfassung gestattet sein, wenn eine Personalvertretung dies für geboten hält. Ausgenommen sind die konstituierende Sitzung und Sitzungen, in denen „Wahlen“ (Beschlüsse über die Besetzung von Funktionen im Personalrat oder Freistellungen) durchgeführt werden.

Schaffung der Möglichkeit zur Nutzung digitaler Medien im Rahmen von Sitzungen und Monatsgesprächen durch Festlegung in der Geschäftsordnung.

II. Informationsrechte

Stärkung des Informationsrechts des Personalrats: Recht des Personalrats auf Übermittlung/Bereitstellung von Ausdrucken personenbezogener Daten aus automatisierten Dateien, wenn der Personalrat prüfen will, ob Dienstvereinbarungen über die Einrichtung und Anwendung automatisierter Verfahren oder die Maßgaben eingehalten werden, unter denen er ihrer Einrichtung und Anwendung zugestimmt hat (vgl. § 60 Abs. 2 Nr. 5 NPersVG).

III. Mitbestimmungsrechte

Mitbestimmung bei ortsunabhängigem Arbeiten, z. B. Telearbeit und mobiles Arbeiten.

⁵ Beschluss des Bundeshauptvorstands des dbb vom 27./28. Mai 2019.

Modifizierung § 76 Abs. 2 Nr. 5 BPersVG „Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung“: Erfassung von Maßnahmen, die geeignet sind, die Arbeitsleistung zu steigern (z. B. wie § 72 Abs. 3 LPVG NRW: Maßnahmen, die die Hebung der Arbeitsleistung oder Erleichterungen des Arbeitsablaufs zur Folge haben sowie Maßnahmen der Änderung der Arbeitsorganisation).

Mitbestimmung des Personalrats bei der Einführung und Durchführung von Maßnahmen, die aus Gefährdungsbeurteilungen resultieren.

Schaffung von Mitbestimmungstatbeständen in Rationalisierungs-, Technologie und Organisationsangelegenheiten bei Einführung, Anwendung, wesentlicher Änderung oder wesentlicher Erweiterung von automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten der Beschäftigten außerhalb von Besoldungs-, Entgelt, Lohn, Versorgungs- und Beihilfeleistungen sowie Reisekosten-, Trennungsgeld- und Umzugskostenrecht.

Einführung, wesentliche Änderung oder wesentliche Ausweitung betrieblicher Informations- und Kommunikationsnetze.

Einführung neuer Arbeitsmethoden im Rahmen der Informations- und Kommunikationstechnik sowie wesentliche Änderung und Ausweitung dieser Arbeitsmethoden

Änderung § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG „Einführung, Anwendung und Weiterentwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien und sonstigen, technischen Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten und die Leistung ...“ in „die dazu geeignet sind, ...“.

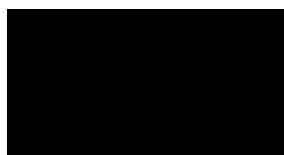
Mitbestimmung beim IT-Rahmenkonzept des Bundes.

IV. Wahlen

Modifizierung § 2 Abs. 3 und § 6 Abs. 3 BPersVWO: Veröffentlichung/Bekanntgabe des Wählerverzeichnisses auf elektronischem Weg.

Öffnungsklausel zur Ermöglichung der Durchführung von Online-Personalratswahlen im Einzelfall.

Mit freundlichen Grüßen



Karoline Herrmann
Vorsitzende der dbb jugend (Bund)

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)773 C

ver.di • Paula-Thiede-Ufer 10 • 10179 Berlin

Vorsitzende des Bundestagsausschusses
für Inneres und Heimat
Frau Andrea Lindholz, MdB

- per E-Mail -

Ressort 3
Fachbereich Bund+Länder

Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

ver.di Bundesverwal-
tung

Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin
Telefon: (030) 69 56-0
Durchwahl: (030) 69 56-21 30
Telefax: (030) 69 56-35 51

nils.kammradt@verdi.de
www.verdi.de

Datum 19. März 2021
Ihre Zeichen
Unsere Zeichen ka-wn

Stellungnahme Anhörung BPersVG-Novelle

■ Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
für die Möglichkeit, in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses am 22. März zur Novellierung des BPersVG Stellung nehmen zu können, möchte ich herzlich danken.

Ich bitte Sie, meine Stellungnahme im Anhang den Sitzungsunterlagen beizufügen.

Mit freundlichen Grüßen

Nils Kammradt

Anhang

IBAN DE16 5005 0000 0082 0000 19
BIC-Code HELADEFXXX

Öffentliche Anhörung zur Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages - 22. März 2021 – Novellierung des BPersVG

Stellungnahme Nils Kammradt/ver.di-Bundesverwaltung

Zur Gesamtbewertung wird auf die gemeinsam im DGB abgestimmte Stellungnahme der Sachverständigen Henriette Schwarz verwiesen. Zu folgenden Punkten nehme ich für die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) ergänzend Stellung:

• § 38 BPersVGneu - Videokonferenzen

ver.di und DGB haben ihre Bedenken gegenüber der Durchführung von Sitzungen der Personalvertretungen in Form von Video- oder Telefonkonferenzen ausführlich erläutert.

Parallel zur Debatte um das BPersVG hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den Entwurf eines Betriebsrätekungsgesetzes vorgelegt, der vergleichbare Regelungen enthält und zu dem ver.di und DGB gleichfalls gemeinsam Stellung genommen haben. Aus ver.di-Sicht sollten sich die Regelungen eng aneinander anlehnen, damit eine einheitliche Auslegung möglich ist.

Um einen praktisch wirksamen und rechtlich sicheren Ausgleich zwischen dem Anliegen, (teilweise) virtuelle Arbeitsformen zu ermöglichen und eine geordnete und (daten-)schutzsichere Durchführung der Personalratsarbeit zu erreichen, sind auf der Grundlage des Gesetzentwurfes zum BPersVG folgende Änderungen in § 38 BPersVGneu erforderlich:

In Absatz 1 werden hinter den Worten „während der Arbeitszeit“ die Worte „als Präsenzsitzung“ eingefügt.

Absatz 3, Satz 1, 1. Halbsatz wird wie folgt gefasst: „Abweichend von Absatz 1 Satz 1 kann die Teilnahme mittels Video- und Telefonkonferenz erfolgen, wenn“.

Absatz 3, Satz 1, Ziff. 1. wird wie folgt gefasst: „vorhandene Einrichtungen genutzt werden, über die sichergestellt werden kann, das Dritte vom Inhalt der Sitzung keine Kenntnis nehmen können und welche die Möglichkeit der geheimen Abstimmung in der Sitzung erlauben.“.

Absatz 3, Satz 1, Ziff. 3 werden hinter den Worten „keine Kenntnis nehmen können“ die Worte „soweit er darauf Einfluss nehmen kann.“

In Absatz 3 ist ein neuer Satz 4 einzufügen: „Erfolgt die Sitzung mit der zusätzlichen Möglichkeit der Teilnahme mittels Video- und Telefonkonferenz, gilt auch eine Teilnahme vor Ort als erforderlich.“

Bereits in der kurzen Zeit, in der virtuelle Sitzungen befristet möglich sind, hat sich gezeigt, dass ein gewisser Druck entsteht, Sitzungen durch Videokonferenzen zuersetzen oder Mitglieder von Personalvertretungen auf eine virtuelle Teilnahme bei hybriden Veranstaltungen zu verweisen. Dabei werden seitens der Dienststellen sowohl Argumente des Infektionsschutzes als auch Kostenargumente geäußert. Die

Rechtslage ergibt sich aus der kurzfristig eingeführten Regelung nicht hinreichend eindeutig. Mit den Ergänzungen wird ein klares Regel-Ausnahmeverhältnis definiert, das rechtliche Klarheit für Personalräte und Dienststellen schafft.

Auf der technischen Seite hat sich gezeigt, dass die in der Pandemie teilweise ad hoc genutzten Systeme nur bedingt den Anforderungen an eine sichere Durchführung vertraulicher Sitzungen genügt haben. Auch bestehende Systeme in den Behörden – soweit verfügbar - erfüllen nicht in jedem Fall die Anforderungen des Gesetzes. Die Verantwortung der Personalräte für die sichere Durchführung kann nur insoweit in Anspruch genommen werden, wie es die bereitgestellte Technik zulässt. Die Personalräte sind insofern von der Dienststelle abhängig. Deshalb muss die sichere Durchführbarkeit bereits als Anforderung an die Technik gefasst werden. Dadurch wird den Personalräten ermöglicht, die Verantwortung auch tatsächlich zu übernehmen.

Eine der häufigsten Nachfragen der vergangenen Monate richtete sich darüber hinaus auf die sichere Durchführung geheimer Abstimmungen im digitalen Format, die auch kurzfristig während der Sitzung nutzbar sei müssen. Hier besteht ein offenkundiges Defizit, das technisch lösbar, zugleich aber wegen der technischen Abhängigkeit von der Dienststelle nicht unmittelbar durch die Personalräte beeinflussbar ist.

• § 75 BPersVG neu - Umsetzung der Einigungsstellentscheidung von 1995

ver.di betont noch einmal, dass der Gesetzentwurf Einschränkungen der Mitbestimmungen enthält, die in der Umsetzung nicht geboten sind bzw. über die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1995 hinausgehen. Die Umsetzung ist darüber hinaus widersprüchlich, weil sie einerseits davon ausgeht, dass die Entscheidung ohne eine differenzierte Betrachtung der in mehr als 25 Jahren eingetretenen Veränderungen in der Arbeitswelt und der technischen Entwicklung umgesetzt werden könnte, dabei jedoch Teile der Entscheidung und systematische Differenzierungen, die das Bundesverfassungsgericht vorgenommen hat, schlicht für unbeachtlich erklärt werden. Die Bundesregierung beschert damit dem Gesetzgeber das Problem, einschränkende Maßnahmen ohne Hinweise auf Alternativen vornehmen oder diese selbst entwickeln zu müssen.

Angesichts der geringen praktischen Auswirkungen der Entscheidung von 1995, stehen dem Gesetzgeber folgende Optionen offen:

> § 75 Absatz 2 BPersVGneu wird ersatzlos gestrichen. Ein verfassungskonformer Umgang ist auch ohne Neuregelung möglich, wie die vergangenen 25 Jahre gezeigt haben.

> § 75 Abs. 2 wird so ergänzt, dass die Darlegung der obersten Dienstbehörde, dass Auswirkungen auf den Amtsauftrag gesehen werden, vor dem Verwaltungsgericht im Vorfeld überprüft werden kann. Andernfalls würde eine Einschätzungsprärogative geschaffen, die ein rechtsstaatliches Vakuum erzeugt und das bloße in den Raum stellen von Bedenken ausreichen ließe.

> § 75 BPersVGneu wird wie folgt gefasst: „Die oberste Dienstbehörde kann einen Beschluss der Einigungsstelle im Einzelfall innerhalb von vier Wochen nach dessen Zustellung ganz oder teilweise aufheben und in der Angelegenheit endgültig entscheiden, wenn dieser sich auf die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, im Sinne der Fähigkeit zur zeitgerechten und ordnungsgemäßen Wahrnehmung und

Erfüllung des Amtsauftrags, auswirkt. Die Aufhebung und deren Gründe sind dem Vorsitzenden der Einigungsstelle sowie den beteiligten Dienststellen und Personalvertretungen unverzüglich schriftlich oder elektronisch mitzuteilen“. Die Entscheidung muss gerichtlich überprüfbar sein.

Damit wird eine gesteigerte Anforderung gestellt, die eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung ermöglicht. Dass der nachgelagerte Rechtsschutz vollendete Tatsachen kaum verhindern wird, bleibt als Problem bestehen.

Wegen der klar über Wortlaut und Intention der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hinausgehenden Änderungen wird auf die umfassende Darstellung in der DGB-Stellungnahme verwiesen.

Insbesondere ist der Gesetzgeber dringend aufgefordert, die Einschränkung in der Mitbestimmung bei Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen (§ 80 Abs. 1 Ziff. 21 BPersVGneu/75 Abs. 3 Ziff. 17 BPersVG alt) zu überdenken. Zwar benennt das Bundesverfassungsgericht die bestehende Vorschrift. Gerade an diesem Beispiel werden die technischen Veränderungen und deren Durchdringen der Arbeitswelt deutlich.

Die heutigen Formen digitalen Arbeitens als Standard wirken sich in vielen Bereichen auf jeden Tätigkeitsaspekt aus. Die Vernetzung von Hard- und Software und der permanente Datentransfer innerhalb und außerhalb der Verwaltung waren 1995 nicht bekannt und im Grunde nicht vorstellbar. Vor diesem Hintergrund kann der heutige Stand der Digitalisierung nicht mit dem Maßstab von 1995 bewertet werden. Es geht heute nicht mehr um das Ob der Einführung von EDV in der öffentlichen Verwaltung, sondern um die Prägung jedes einzelnen Arbeitsvorgangs durch digitale Verarbeitung. Die Einschränkung ist umso gefährlicher, als die technische Dynamik heute offenkundig und unbestritten ist und eine Verstärkung sowohl politisch gewollt, als auch durch Technik getrieben zu erwarten ist.

• §§ 4/116 BPersVGneu - „Feste Freie“ beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk

ver.di bleibt bei der gemeinsam mit dem DGB erhobenen Forderung, dass arbeitnehmerähnliche sowie auf Produktionsdauer beschäftigte Personen vollumfänglich in den Geltungsbereich des BPersVG aufzunehmen sind.

§ 4 Absatz 1 Ziff. 1 sollte deshalb wie folgt ergänzt werden: Nach den Worten „beschäftigt werden“ sind die Worte „arbeitnehmerähnliche sowie auf Produktionsdauer beschäftigte Personen“ einzufügen. §116 Absatz 4 Ziffern 2. und 3. sind zu streichen.

Daran ändert auch die nach dem Beteiligungsgespräch geänderte Begründung des Gesetzentwurfs nichts. Ob und in welchem Umfang die Begründung zur Auslegung durch die Gerichte herangezogen wird, ist völlig offen. Eine materielle Änderung kann dagegen unmittelbar nur durch eine Änderung des Wortlauts der einschlägigen Normen bewirkt werden.

Die vorgesehenen Regelungen sind ebenso widersprüchlich wie verfassungsrechtlich fragwürdig. Der Anwendungsbereich des BPersVG soll sich danach bei der Deutschen Welle nicht auf arbeitnehmerähnliche Personen erstrecken, die maßgeblich an

der Programmgestaltung beteiligt sind, wohl aber auf Arbeitnehmer*innen, also Festangestellte, mit derartigem Aufgabenkreis. Doch kann die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt GG denklogisch nicht den Ausschluss arbeitnehmerähnlicher Personen mit programmgestaltendem Auftrag aus dem Anwendungsbereich des BPersVG gebieten, andererseits die Anwendung des BPersVG auf Arbeitnehmer*innen mit programmgestaltendem Auftrag zulassen.

Im Ergebnis findet demnach eine Ungleichbehandlung auf gleich mehreren Ebenen statt, nämlich beim Vergleich zwischen Arbeitnehmer*innen und arbeitnehmerähnlichen Personen im Allgemeinen, zwischen arbeitnehmerähnlichen Personen bei der Deutschen Welle und solchen in anderen Verwaltungszweigen sowie zwischen arbeitnehmerähnlichen Personen bei der Deutschen Welle mit und ohne Beteiligung an der Programmgestaltung. Für jede dieser Vergleichsgruppen ist ein sachlicher Grund nicht ersichtlich. Insbesondere eine Gesamtschau dieser Vergleichsgruppen lässt die Differenzierung willkürlich erscheinen. Nicht zu vergessen ist die o.g. Ungleichbehandlung im Vergleich zu solchen Freien, die nicht nach dem BPersVG sondern nach Landespersonalvertretungsgesetzen einzelner Bundesländer von der Mitbestimmung eingeschlossen werden. Im Extremfall kann eine freie Reporterin demnach bspw. als Freie im WDR das volle Grundrecht auf betriebliche Mitbestimmung haben, zeitgleich als Freie in der Deutschen Welle nach dem Gesetzentwurf hingegen nicht. So genannte „Freienstatute“ schaffen dagegen nur unnötige Parallelstrukturen ohne rechtliche Verbindlichkeit.

• **Jugend- und Auszubildendenvertretungen**

Auch bei den Regelungen für Jugend- und Auszubildendenvertretungen gibt es Nachbesserungsbedarf. Exemplarisch sei hier der Ausschluss der Wählbarkeit von Mitgliedern der Personalvertretungen in § 100 Absatz 2, Satz in Jugend- und Auszubildendenvertretungen genannt. Dieser Ausschluss ist weder sachgerecht noch wird er den Zielen eines demokratischen Rechtsstaats gerecht. Junge Menschen sollen sich in demokratischen Strukturen engagieren und die Interessen der jungen Generation und von Beschäftigten in Ausbildung wirksam vertreten. Deshalb ist ein Ausschluss von der Wählbarkeit gerade aufgrund des Engagements in verschiedenen Gremien kontraproduktiv. Darüber hinaus erschwert der Ausschluss die Nachwuchsgewinnung, über die junge Menschen praktisch an eine spätere Aufgabe im Personalrat herangeführt werden können.

• **§§ 96ff. BPersVGneu - Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte**

ver.di bewertet Einführung, Zusammensetzung und Ausgestaltung der AG der HPR in den §§ 88ff. BPersVGneu grundsätzlich positiv. Sie dient der frühzeitigen Information und Konsultation und trägt dazu bei, den Austausch über wichtige Themen aus Beschäftigtenperspektive auch über Ressortgrenzen hinweg zu fördern. Einen Ersatz für eine ressortübergreifende Mitbestimmung über die Spaltenorganisationen bietet sie nicht.

Die Begrenzung des Stellungnahmerechts der AG HPR auf den Mitbestimmungstatbestand in § 80 Absatz 1 Nummer 21 sowie Angelegenheiten, die damit unmittelbar zusammenhängen ist allerdings nicht nachvollziehbar und verengt die Aufgabe extrem. Vergleichbare Regelungen in den Ländern sind weitaus weniger restriktiv gefasst. Sachgründe werden für die Beschränkung nicht angeführt. Damit droht die

durch Gesetz formalisierte AG schlechter gestellt zu sein, als es in der Praxis der bisherigen informellen AG der Fall ist.

Darüber hinaus sind in § 98 Abs. 2, Satz 3 die Worte „die Anhörung nachzuholen“ durch die Worte „die Möglichkeit die Stellungnahme nachträglich einzuholen“ zu ersetzen. Die Anhörung ist u.a. in Kapitel 4 Abschnitt 5 eine Form des Beteiligungsrechts und wird auch an anderen Stellen des Gesetzes in Bezug genommen. Um die Aufgaben der AG der HPR von der Mitbestimmung der Personalvertretungen abzgrenzen, erscheint die Änderung sinnvoll.

gez. NK

stellungnahme



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)773 D

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes im Rahmen der öffentlichen Anhörung „Bundespersonalvertretungsgesetz“ im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am Montag, 22. März 2021

BT-Drucksachen 19/26820, 19/26917

19.03.2021

Eine umfassende Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG) ist angesichts des Wandels der Arbeitswelt überfällig und wird vom DGB und seinen Gewerkschaften seit vielen Jahren eingefordert. Das BPersVG hat seit 1974 keine wesentlichen Änderungen erfahren, es besteht also erheblicher Reformbedarf. In den letzten Jahrzehnten hat sich der öffentliche Dienst deutlich verändert, etwa durch neue Organisationsgrenzen oder die Einführung neuer IT-Technik. Beschäftigte brauchen deshalb eine wirksame Interessenvertretung. Dabei ist unerheblich, ob sie in der Industrie, im Handel oder in der Verwaltung arbeiten.

Hinsichtlich der privatrechtlich organisierten Unternehmen und Betriebe hat der Gesetzgeber dem tiefgreifenden Wandel der Arbeitswelt mit dem Gesetz zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) im Jahr 2001 zumindest teilweise Rechnung getragen. Grundsätzlich gilt hier: Personalräte müssen über das gleiche Niveau an Mitbestimmungsrechten verfügen wie Betriebsräte. Es widerspricht schon dem gesunden Menschenverstand, dass der öffentliche Dienst und die Privatwirtschaft hier unterschiedlichen Maßgaben folgen. Dadurch hat die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst des Bundes momentan den Anschluss verloren, auch im Vergleich zu vielen Landesgesetzen.

Insbesondere in einer immer stärker digitalisierten Arbeitswelt ist es zwingend, Mitbestimmung auf einem zeitgemäßen Niveau sicherzustellen. Mitbestimmung ist notwendig, weil es heute andere Schutzbedürfnisse der Beschäftigten gibt als in der vordigitalen Zeit, aus der das BPersVG stammt. Sie ist notwendig, damit der digitale Veränderungsprozess von den Beschäftigten und ihren Personalräten mitgestaltet werden kann. Aus der Digitalisierung der Verwaltung etwa folgen ein Wandel der Kommunikation in den Dienststellen, neue Kooperationsformen, ein anderer Arbeitsrhythmus, neue Arbeitszeitmodelle, neue Berufsbilder, ein verändertes Dienstleistungsverständnis gegenüber den BürgerInnen. Diese technischen und sozialen Innovationen müssen im Sinne Guter Arbeit entworfen werden. Die Beschäftigtenvertretungen brauchen dafür als Stimme der Beschäftigten die richtigen Werkzeuge.

Mitbestimmung sichert die Interessen der Beschäftigten und ist Ausdruck ihrer demokratischen Grundrechte. Mitbestimmung ist für Personalrat und Dienststelle sowie die Gewerkschaften im Rahmen der Beteiligung zudem ein wichtiges Instrument, mit dem die Zukunft des öffentlichen Dienstes gestaltet, seine Leistungsfähigkeit verbessert und Bürgerfreundlichkeit gestärkt wird. Sie liegt auch im Interesse der öffentlichen Arbeitgeber, weil die Perspektive und das Wissen der Beschäftigten einfließt. Die derzeit geltenden personalvertretungsrechtlichen Normen stellen die Mitbestimmung jedoch nicht hinreichend sicher. Das ist weder sinnvoll noch akzeptabel. Im Personalvertretungsrecht

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Henriette Schwarz
Abteilungsleiterin
Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik

oeb@dgb.de
Telefon: 030 24060 723

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de/beamte
www.dgb.de/mensch

der Länder gab es in den letzten Jahren viele positive Beispiele, wie Mitbestimmungsrechte zeitgemäß angepasst werden können. Dem steht auch die Grundlagenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1995 (2 BvF 1/92) nicht entgegen. Es gibt weite Spielräume für die Modernisierung des BPersVG. Insbesondere mit Blick auf den Ausschluss der Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu geeignet und bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen, aus der unbeschränkten Mitbestimmung stellt sich sogar die berechtigte Frage, ob das Bundesverfassungsgericht die Entscheidung heute so noch treffen würde. Die universelle Vernetzung aller Daten miteinander und deren daraus resultierende Qualität war 1995 auch für das Bundesverfassungsgericht noch nicht absehbar. Die Möglichkeiten für Überwachung und Leistungskontrolle der Beschäftigten nehmen mit fortschreitender Digitalisierung stetig zu. So sind die Telefonanlagen aus dem Jahr 1995 kaum mit den aktuellen *Voice over IP*-Anlagen und damit verbundenen Möglichkeiten der automatisierten Aufzeichnung zu vergleichen. Auch die Möglichkeiten der modernen Funkanlagen in Polizeifahrzeugen, Gespräche mitzuschneiden, sah das Gericht nicht vorher. Ebenso den Einsatz von Bild und Ton aufzeichnenden Bodycams bei der Bundespolizei. Diese Möglichkeiten der Überwachung und Leistungskontrolle waren 1995 nicht absehbar, auch für das Bundesverfassungsgericht nicht. Und an all diesen Stellen den Mitarbeiterdatenschutz auszuhöhlen, indem keine uneingeschränkte Mitbestimmung mehr besteht, ist abzulehnen.

Ebenfalls abzulehnen ist die einseitig bestehende Möglichkeit der Arbeitgeberseite, Entscheidungen des konsensorientierten Einigungsstellenverfahrens aufzuheben und durch eine eigene Entscheidung zu ersetzen. Dies untergräbt den Grundgedanken des BPersVG: Konfliktlösung durch Kooperation, dieser Maßstab muss auch mit Blick auf das Einigungsstellenverfahren gelten. In Angelegenheiten der Beschäftigten gilt es im Konfliktfall, durch Konsenssuche einen Interessenausgleich herzustellen. Das vorgesehene Evokationsrecht konterkariert diese Maßgabe. Zumal die Einigungsstelle ohnehin an geltendes Recht gebunden ist. Ihr Beschluss „muss sich im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere des Haushaltsgesetzes, halten“ (vgl. § 75 Abs. 4). Auch hätte das vorgeschlagene Evokationsrecht in der Praxis absehbar negative Auswirkungen. Denn im Falle einer wiederholten Nutzung dieser Option würde die Suche nach qualifizierten Personen für die Mitwirkung in der Einigungsstelle oder für den Vorsitz erschwert. § 75 Abs. 2 BPersVG ist daher zu streichen. Hilfsweise wäre folgende Formulierung denkbar:

„Die oberste Dienstbehörde kann einen Beschluss der Einigungsstelle im Einzelfall innerhalb von vier Wochen nach dessen Zustellung ganz oder teilweise aufheben und in der Angelegenheit endgültig entscheiden, wenn dieser sich auf die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, im Sinne der Fähigkeit zur zeitgerechten und ordnungsgemäßen Wahrnehmung und Erfüllung des Amtsauftrags, auswirkt. Die Aufhebung und deren Gründe sind dem Vorsitzenden der Einigungsstelle sowie den beteiligten Dienststellen und Personalvertretungen unverzüglich schriftlich oder elektronisch mitzuteilen.“

Es besteht zudem die Option, dass die oberste Dienstbehörde, die mit den Auswirkungen eines potentiellen Beschlusses die Regierungsgewalt tangiert sehen würde, dies bereits zu Beginn des Verfahrens gerichtlich überprüfen lassen kann. Stellt das Gericht die Möglichkeit der Verletzung der Regierungsgewalt nicht fest, kann die oberste Dienstbehörde den Beschluss später auch nicht mit einer derartigen Begründung einseitig aufheben.

Die Einführung der Option der Videokonferenzen für die Durchführung von Personalratssitzungen wird weiterhin kritisch gesehen. Nach 12 Monaten Coronapandemie und einer Vielzahl an durchlebten Videokonferenzen ist bekannt, wie anstrengend diese sind, selbst mit stabilem WLAN. Bei der virtuellen Teilnahme an einer Sitzung fehlen wichtige Elemente des persönlichen Austausches. Aus unserer Sicht muss die Durchführung der Personalratssitzung als Präsenzsitzung daher stets Vorrang

haben. Aus Sicht des DGB droht hingegen, dass Personalvertretungen auf lange Sicht aus Kostengründen dazu gedrängt werden, vornehmlich Videokonferenzen durchzuführen. Der vorliegende Entwurf weist ausdrücklich auf die Einsparmöglichkeiten hin: Für den Bund ergäbe sich durch die Fortführung der befristeten Option der Personalvertretungen zur Nutzung von Video- und Telefonkonferenzen für Personalratssitzungen eine jährliche Entlastung von knapp 300.000 Euro, heißt es dort. Der vorgelegte Regelungsvorschlag weist zudem einen gravierenden Mangel auf. So sieht § 38 Abs. 3 Nr. 3 vor, dass der Personalrat geeignete organisatorische Maßnahmen trifft, um sicherzustellen, dass Dritte vom Inhalt der Sitzung keine Kenntnis nehmen können. Hier sehen wir die Verantwortung ungleich verteilt. Vielmehr muss insbesondere die Dienststelle die technischen Einrichtungen zur Verfügung stellen, welche Abhörsicherheit, kryptierte Übertragung und ein sicheres personenbezogenes Identifizierungssystem gewährleisten. Auch ist die Dienststelle gefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die Durchführung geheimer Abstimmung zu ermöglichen. Das ist nicht Aufgabe des Personalrats mit seinen begrenzten finanziellen Mitteln.“

Nicht mitgedacht wurde das digitale Zugangsrecht der Gewerkschaften. Es ist offensichtlich, dass nicht nur der Zugang zur Dienststelle, sondern auch der Zugang zum Intranet etc. entscheidend dafür ist, damit Gewerkschaften die in diesem Gesetz genannten Aufgaben und Befugnisse wahrnehmen können. § 9 des Entwurfs regelt die Stellung der Gewerkschaften, geht aber auf die Frage eines „parallelen“ digitalen Zugangsrechts der dieser bzw. deren Beauftragter nicht ein. Mit Blick auf Art. 9 Abs. 3 GG muss den Gewerkschaften ergänzend ein Zugang zur Dienststelle mittels Informations- und Telekommunikationstechnologien gewährt werden (E-Mail, Messenger, Intranet).

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft den weiterhin fehlenden Unterlassungsanspruch der Personalvertretungen bei Verstoß gegen Mitbestimmungsrechte gegenüber der Dienststelle. Es braucht wirksame Sanktionen, wenn Mitbestimmungsrechte verletzt werden. Zudem muss ein Anspruch auf Rückgängigmachung einer widerrechtlich durchgeführten Maßnahme normiert werden. Wir fordern, dass die Reform des BPersVG genutzt wird, um den einstweiligen Rechtsschutz in § 108 zu verankern.

Der DGB erwartet, dass im Rahmen der Novellierung sollte auch die Organisation und die Arbeitsfähigkeit der JAV weiter verbessert werden. Zu streichen ist daher § 111 Abs. 2. Auch PolizeivollzugsbeamtenInnen sollten JAV bilden können und ihnen keine Beteiligungsrechte vorenthalten werden. Der Regelungsvorschlag in § 100 Abs. 2 S. 3 führt erstmalig den Ausschluss einer Doppelmitgliedschaft in Personalrat und JAV ein. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen diesen Vorschlag ab. Die Doppelmitgliedschaft erleichtert den Übergang eines Mitglieds der JAV zum Personalrat. Damit können längere Wartezeiten zwischen Ende der Amtszeit in der JAV und Wahlen zum Personalrat vermieden werden. Dies führt zu einer kontinuierlichen Beteiligung junger Menschen an der Mitbestimmung

Die vorgesehenen Änderungen werden dem übergeordneten Vorhaben, Mitbestimmung auf einem zeitgemäßen Niveau zu entwickeln, nicht gerecht. Zentrale Baustellen bleiben bestehen, Annäherung an die Regelungen des BetrVG werden nur zugunsten der Dienststellen, nicht aber der Personalvertretungen umgesetzt und die Novellierung bleibt im Ergebnis weit hinter den Erwartungen an ein mitbestimmungsorientiertes Personalvertretungsrecht zurück. Eine echte Novellierung des BPersVG im Sinne einer umfassenden Reform und Verbesserung der Mitbestimmung im digitalen Zeitalter ist nicht vorgesehen, das ist enttäuschend.

Auszug: Ausführliche Stellungnahme des DGB vom 9.11.2020

1 Anmerkungen zu Systematik und grundlegender Überarbeitung

Verbesserung der Lesbarkeit und Anwendbarkeit

Der Entwurf sieht eine systematische Neuordnung des BPersVG in acht Kapiteln vor. Demnach werden etwa die für alle Personalvertretungen geltenden allgemeinen Regelungen und Grundsätze im Allgemeinen Teil zusammengeführt, die Beteiligungsformen der Mitbestimmung, Mitwirkung und Anhörung werden thematisch entflochten und in separate Abschnitte übertragen. Beteiligungstatbestände sollen neu geordnet werden.

Die Neustrukturierung des Gesetzes und Einteilung in insgesamt schlüssig aufgebaute Kapitel ist zu begrüßen. Dadurch werden Lesbarkeit und Anwendbarkeit des Gesetzes erleichtert.

Wünschenswert wäre außerdem eine Überprüfung, ob systematische Neuerungen konsequent umgesetzt bzw. begründet wurden, wenn anders verfahren werden soll. So gibt es Fristen, die nach Arbeitstagen bemessen sind (Fünf-Tage-Woche), Fristen, die davon abweichen (bspw. Wahlanfechtung 12 Tage) und Wochenfristen. In § 82 Abs. 1 etwa ist die Frist an die fünf Tage in § 71 anzugeleichen. Bei den Vorschriften über die Gruppen sind immer noch Regelungen enthalten, die indirekt eine dritte Gruppe voraussetzen (vgl. § 40 Abs. 3). Eine Neustrukturierung sollte diesen Weg konsequent beschreiten.

Sprachliche und rechtsförmliche Überarbeitung, Rechtsbereinigung

Dem Entwurf folgend werden im gesamten BPersVG Regelungen stärker untergliedert, Fehlverweise korrigiert, Zitierungen überarbeitet und veraltete Begrifflichkeiten angepasst.

Der DGB begrüßt, dass im Gesetzentwurf zugunsten einer geschlechtergerechten Sprache und der Klarheit und Lesbarkeit des Gesetzes neutrale Formulierungen verwendet werden.

Der DGB begrüßt, dass im Gesetzentwurf in § 2 Abs. 4 der Begriff „Rasse“ gestrichen wurde.

Anzumerken ist, dass der Entwurf weiterhin Regelungen enthält, die von drei Gruppen ausgehen (vgl. § 17 Abs., „wenn eine Gruppe mindestens ebenso viele Beschäftigte zählt wie die beiden anderen Gruppen zusammen“; ähnlich § 40 Abs. 3). Nach § 5 gibt es nur noch zwei Gruppen, insofern bedarf es hier einer Überarbeitung.

Rechtsvereinfachung durch Streichung überholter Rechtsvorschriften (§§ 65 und 95 ff. BPersVG)

Aufgrund der Befugnis der Länder, ihr jeweiliges Personalvertretungsrecht in eigener Verantwortung und ohne Bindung an rahmenrechtliche Vorgaben zu gestalten, seien die Vorgaben des Bundes entbehrlich und sollen mit einer Übergangsfrist von zwei Jahren aufgehoben werden. Weiterhin geltende Vorgaben für die Länder seien in §§ 117 und 118 enthalten und fielen unter die Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Die Abschaffung der Rahmenvorschriften §§ 95 ff. BPersVG ist angesichts der Verschiebung der Gesetzgebungskompetenz auf sowie insbesondere deren Nutzung durch die Bundesländer ein nachvollziehbarer Schritt.

Diese Einschätzung bezieht sich jedoch nicht auf § 100 Abs. 2 BPersVG der geltenden Fassung, laut welchem Beschäftigte durch die Wahl und die Tätigkeit der Personalvertretungen keine wirtschaftlichen Nachteile erwachsen dürfen. Die Gesetzgebungskompetenz dieser Regelungen beruht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG in Bezug auf die ArbeitnehmerInnen und hinsichtlich der BeamtenInnen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG. Da es sich bei der Regelung um eine klarstellende Schutzvorschrift handelt, sollte sie bestehen bleiben. Des Weiteren erachtet der DGB es als sinnvoll, § 106 BPersVG der geltenden Fassung – Festlegung des Verwaltungsrechtswegs für personalvertretungsrechtliche Streitigkeiten – beizubehalten. Hier ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Auch stellt sich die Frage, aus welchem Grund die durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG bzw. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG begründbare Kompetenz zum Erlass des § 107 S. 1 BPersVG der geltenden Fassung – Verbot der Behinderung, Benachteiligung und Begünstigung von Personen, die Aufgaben oder Befugnisse nach dem Personalvertretungsrecht wahrnehmen – nicht mehr genutzt werden soll. Diese Regelung ließe sich ebenso problemlos in den § 117 des Entwurfs integrieren, wie § 107 S. 2 BPersVG.

§ 65 der geltenden Fassung ist beizubehalten, da es im Bereich der Bundesverwaltung Saisonarbeitskräfte gibt. Die Folgeänderungen sind entsprechend zurückzunehmen.

2 Bewertung im Detail: Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes

Kapitel 1: Allgemeine Vorschriften

§ 4 Begriffsbestimmungen

Der Entwurf sieht vor, dass mit § 4 für grundlegende personalvertretungsrechtliche Begriffe eine zentrale Definitionsnorm eingeführt wird.

Der DGB begrüßt grundsätzlich die Präzisierung der zentralen Definitionsnorm in § 4. Diese weist allerdings weiterhin eklatante Lücken auf, etwa in Bezug auf dual Studierende. Vor allem kann eine Beschränkung des Beschäftigtenbegriffs auf ArbeitnehmerInnen und BeamtenInnen nicht akzeptiert werden. Insbesondere der Ausschluss arbeitnehmerähnlicher Personen im Sinne von § 12a Tarifvertragsgesetz aus dem Anwendungsbereich des BPersVG stellt eine verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung dar.

Dies zeigt sich besonders gravierend bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die unter den Anwendungsbereich des BPersVG fallen (z.B. NDR, MDR, RBB, Deutschlandradio). In diesen Rundfunkanstalten sind zwischen einem Drittel und 50 Prozent der dort weisungsgebunden tätigen Menschen arbeitnehmerähnliche Personen. Ca. 7.000 Menschen werden so vom Anwendungsbereich des BPersVG ausgenommen.

In diesem Zusammenhang ist außerdem widersprüchlich, dass im Bereich der Deutschen Welle in § 116 Abs. 4 des vorliegenden Entwurfs arbeitnehmerähnliche Personen in den Anwendungsbereich aufgenommen wurden, in allen anderen Verwaltungszweigen jedoch nicht. Das zeigt, dass keine grundsätzlichen Bedenken hinsichtlich der Ausweitung des Schutzes des BPersVG auf arbeitnehmerähnliche Personen bestehen, eine Ungleichbehandlung in § 4 Abs. 1 Nr. 5 aber dennoch grundsätzlich aufrecht gehalten wird.

Noch deutlicher zeigt sich dieser Wertungswiderspruch vor dem Hintergrund des Ausnahmetatbestandes des § 116 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2: Der Anwendungsbereich des BPersVG soll sich danach bei der Deutschen Welle nicht auf solche arbeitnehmerähnliche Personen erstrecken, die „maßgeblich an der Programmgestaltung“ beteiligt sind, wohl aber auf ArbeitnehmerInnen mit derartigem Aufgabenkreis. So kann die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt GG denklogisch nicht den Ausschluss arbeitnehmerähnlicher Personen mit programmgestaltendem Auftrag aus dem Anwendungsbereich des BPersVG gebieten, andererseits die Anwendung des BPersVG auf ArbeitnehmerInnen mit programmgestaltendem Auftrag zulassen.

Im Ergebnis findet eine Ungleichbehandlung auf mehreren Ebenen statt, nämlich beim Vergleich zwischen ArbeitnehmerInnen und arbeitnehmerähnlichen Personen im Allgemeinen, zwischen arbeitnehmerähnlichen Personen bei der Deutschen Welle und solchen in anderen Verwaltungszweigen sowie zwischen arbeitnehmerähnlichen Personen bei der Deutschen Welle mit und ohne Beteiligung an der Programmgestaltung. Für jede dieser Vergleichsgruppen ist ein sachlicher Grund nicht ersichtlich, insbesondere eine Gesamtschau dieser Vergleichsgruppen lässt die Differenzierung willkürlich erscheinen. Die Landespersonalvertretungsgesetze zahlreicher Bundesländer wenden im Übrigen einen erweiterten Beschäftigtenbegriff an.

§ 7 Verselbständigung von Nebenstellen und Dienststellenteilen

Die Regelung im Gesetzentwurf entspricht der geltenden Fassung. Demnach gelten Nebenstellen und Teile einer Dienststelle, die weit weg von ihr liegen, als selbständige Dienststellen, wenn die Mehrheit ihrer wahlberechtigten Beschäftigten dies beschließt. Der Beschluss ist für die folgende Wahl und die Amtszeit der aus ihr hervorgehenden Personalvertretung wirksam.

Aus Sicht des DGB sollten Beschlüsse zur Verselbständigung auch über die Wahlperiode hinaus Bestand haben, bis eine nachfolgende Personalversammlung oder Abstimmung die Aufhebung beschließt. An den Sitz der Behörde oder der (Haupt-)Dienststelle ausgelagerte Teile einer verselbständigte Dienststelle sollten außerdem bei bestehendem überwiegenden Sach- und Arbeitszusammenhang gleichwohl personalvertretungsrechtlich der Personalvertretung der verselbständigte Dienststelle zugehören.

§ 9 Stellung der Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen

Die Regelung entspricht inhaltlich der geltenden Fassung. Nach § 9 Abs. 2 ist den Beauftragten der in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften zur Wahrnehmung der in diesem Gesetz genannten Aufgaben und Befugnisse nach Unterrichtung der Dienststelle Zugang zu der Dienststelle zu gewähren, soweit dem nicht zwingende dienstliche Gründe, zwingende Sicherheitsvorschriften oder der Schutz von Dienstgeheimnissen entgegenstehen.

Hier ist zu berücksichtigen, dass mittlerweile nicht nur der Zugang zur Dienststelle, sondern auch der Zugang zum Intranet etc. wichtig ist, damit Gewerkschaften die in diesem Gesetz genannten Aufgaben und Befugnisse wahrnehmen können. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften sollte hier ein digitales Zugangsrecht für GewerkschaftsvertreterInnen geregelt werden.

In § 9 Abs. 4 ist der Verweis auf § 2 Abs. 5 zu streichen, weil Gewerkschaften sich nicht parteipolitisch betätigen.

§ 10 Behinderungs-, Benachteiligungs- und Begünstigungsverbot

Die Regelung entspricht inhaltlich der geltenden Fassung. Demnach dürfen Personen, die Aufgaben oder Befugnisse nach diesem Gesetz wahrnehmen, dabei nicht behindert und deswegen nicht benachteiligt oder begünstigt werden, auch in Bezug auf ihre berufliche Entwicklung.

§ 10 entspricht zwar § 8 a.F., aber die Schutznorm für die Tätigkeit des Personalrats bzw. der Jugend- und Auszubildendenvertretung (JAV) als Gremium in § 99 a.F. wird nicht übernommen. Das ist zu korrigieren. Im BetrVG wird der Schutz der Arbeit des Gremiums sogar mit einer Strafandrohung sanktioniert (§ 119 BetrVG). Von daher ist nicht nachzuvollziehen, warum im Bundespersonalvertretungsrecht selbst dieser schwache Schutz gänzlich entfallen soll.

§ 11 Schweigepflicht

Die Regelung im Entwurf entspricht der geltenden Fassung. Demnach haben Personen, die Aufgaben oder Befugnisse nach diesem Gesetz wahrnehmen oder wahrgenommen haben, über die ihnen dabei bekanntgewordenen Angelegenheiten Stillschweigen zu bewahren.

Durch Verschwiegenheitsverpflichtungen und Geheimhaltungsvorschriften sind die Personalräte bei der Information der Beschäftigten auf einen Graubereich verwiesen. Entsprechend sollte die Schweigepflicht in § 11 des vorliegenden Entwurfs ersetzt werden. Geheimhaltungspflichten, wie in § 79 BetrVG festgehalten, sind völlig ausreichend: Geheimnisse, die als solche benannt werden, sollen für die Personalräte der Verschwiegenheit unterliegen.

Zudem sollten die Regelungen zur Schweigepflicht zwecks besserer Verständlichkeit umformuliert werden, so dass Mitglieder des Personalrats als juristische Laien besser verstehen, dass die Schweigepflicht nur in Ausnahmefällen besteht. Die in der weiterhin vorgesehenen Fassung gewählte Formulierung führt dazu, dass Personalratsmitglieder das Grundsatz- Ausnahmeprinzip hinsichtlich Geheimhaltungspflichten missverstehen können. Durch die Nennung der Verschwiegenheitspflicht in Absatz 1 Satz 1 entsteht der Eindruck, dass die Verschwiegenheit die Norm ist und die „Nicht-Verschwiegenheit“ die Ausnahme.

Formulierungsvorschlag:

§ 11 Schweigepflicht

In Bezug auf Angelegenheiten oder Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen besteht für Personen, die Aufgaben oder Befugnisse nach diesem Gesetz wahrnehmen oder wahrgenommen haben, keine Schweigepflicht. Abgesehen von den Fällen des § 66 Abs. 2 Satz 1 und des § 125 gilt die Schweigepflicht in keinem Fall

1. *für Mitglieder der Personalvertretung und der Jugend- und Auszubildendenvertretung gegenüber den übrigen Mitgliedern der Vertretung,*
2. *für die in Abs. 1 Satz 1 bezeichneten Personen gegenüber der zuständigen Personalvertretung,*
3. *gegenüber der vorgesetzten Dienststelle, der bei ihr gebildeten Stufenvertretung und gegenüber dem Gesamtpersonalrat sowie*
4. *für die Anrufung der Einigungsstelle*

Kapitel 2: Personalrat

§ 14 Wahlberechtigung,

Der Entwurf sieht eine Novellierung des passiven wie aktiven Wahlrechts vor. So soll das Mindestalter für die Wahlberechtigung auf das vollendete 16. Lebensjahr abgesenkt werden.

Die Absenkung der Altersgrenze für das aktive Wahlrecht in § 14 Abs. 1 wird ausdrücklich begrüßt. Eine Beschränkung des aktiven Wahlrechts, wie sie in § 14 Abs. 1 Nr. 2 vorgesehen ist, sehen wir dagegen kritisch. Zeiten der Abwesenheit aus der Dienststelle sollten bei heute vielfältigen Tatbeständen nicht durch Beschränkung des Wahlrechts sanktioniert, sondern durch Bindung an die Dienststelle gefördert werden, etwa durch Erhalt des Wahlrechts.

In § 14 Abs. 3 sollte, um eine Wahlberechtigung für dual Studierende zu ermöglichen, folgende Ergänzung als 2. Satz vorgenommen werden: „Satz 1 gilt nicht für dual Studierende“.

§ 15 Wählbarkeit

Beim passiven Wahlrecht hingegen bleibt es dem Entwurf folgend beim vollendeten 18. Lebensjahr. Darüber hinaus soll Beschäftigten, die am Wahltag weniger als 12 Monate beurlaubt sind, künftig das aktive wie passive Wahlrecht zustehen.

Die Regelung in § 15 Abs. 2 Nr. 2 sollte gestrichen werden, diese Einschränkung sieht das BetrVG nicht vor.

Wir weisen zudem darauf hin, dass Aufstiegsformen nicht berücksichtigt werden. Während des Aufstiegsverfahrens sollen die Beschäftigten in ihrer Entsendedienststelle wahlberechtigt bleiben (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Juni 1980 – 6 P 1/80 –, juris).

§ 16 Zahl der Personalratsmitglieder

Die Regelung entspricht der geltenden Fassung. Wie bisher ist vorgesehen, dass der Personalrat in Dienststellen mit in der Regel 5 bis 20 wahlberechtigten Beschäftigten aus einem Mitglied besteht, bei 21 bis 50 Beschäftigten aus drei Mitgliedern, bei 51 bis 150 Beschäftigten aus fünf Mitgliedern, bei 151 bis 300 Beschäftigten aus sieben Mitgliedern, bei 301 bis 600 Beschäftigten aus neun Mitgliedern und bei 601 bis 1 000 Beschäftigten aus elf Mitgliedern.

Die Zahl der Gremienmitglieder ist aus unserer Sicht an die Staffelung aus § 9 BetrVG anzupassen. Schon ab 101 Beschäftigten öffnet sich hier die Schere zwischen BPersVG und BetrVG. Mit steigender Beschäftigtenzahl wird der Abstand immer größer. Angesichts des großen Aufgabenkataloges, komplexer werdender Sachverhalte, Umstrukturierungsmaßnahmen und damit oft verbundenen größeren räumlichen Zuständigkeitsgebieten der Personalräte ist eine solche Benachteiligung gegenüber Betriebsräten nicht hinnehmbar.

§ 27 Zeitpunkt der Wahl, Amtszeit

Zwecks Vermeidung personalvertretungsloser Zeiten sieht der Gesetzentwurf die Normierung einer stichtagsgenauen Amtszeit der Personalvertretungen und die Schaffung von Übergangsmandaten bestehender Personalvertretungen bei verspäteten Wahlen vor.

Zunächst ist die in § 27 Abs. 2 normierte Verquickung zwischen „noch nicht gewählt“ und „erste Sitzung“ nicht schlüssig. Es sollte nicht auf die erste Sitzung abgestellt werden, welche die oder der neue Vorsitzende einberuft, sondern auf die konstituierende Sitzung.

Den generellen Beginn der Amtszeit mit dem 1. Juni festzulegen, ist mit Blick auf den Zeitraum der regelmäßigen Wahlen (März bis Mai) und auf die Konstituierung nach § 36 widersprüchlich. Finden Personalratswahlen Anfang März statt, hat sich der gewählte Personalrat spätestens fünf Tage nach der Wahl zu konstituieren und die erforderlichen Wahlen durchzuführen. Damit befindet er sich im Amt. Die Amtszeit beginnt aber erst am 1. Juni, der bisherige Personalrat bleibt noch bis 31. Mai im Amt. Beide Gremien stünden in einem ungeklärten Konkurrenzverhältnis, diese Folge kann mit der Änderung nicht gewollt sein. Es ist aus Sicht des DGB nicht zwingend erforderlich, einen einheitlichen Beginn der Amtszeit festzulegen. Hier könnte es auch bei der Anknüpfung an den Wahltag bleiben.

Grundsätzlich positiv zu bewerten ist die Option für eine übergangsweise Geschäftsführung des amtshabenden Personalrats nach dem 31. Mai des Wahljahres, die der Entwurf in § 27 Abs. 2 vor sieht. Die Corona-Pandemie hat eine Regelungslücke des BPersVG aufgezeigt, die dauerhaft geschlossen werden muss. Fraglich ist, wie praktikabel die Norm angesichts der Frist 31. Juli sein kann. Ist eine Wahl im regelmäßigen Wahlzeitraum nicht möglich, so wird ihre Umsetzung auch im Juni/Juli des Wahljahres schwerlich umsetzbar sein.

§ 29 Übergangsmandat und Restmandat bei Umstrukturierungsmaßnahmen

Zwecks Vermeidung personalvertretungloser Zeiten sieht der Gesetzentwurf die Normierung von Übergangsmandaten bestehender Personalvertretungen bei Umstrukturierungsmaßnahmen vor.

Die geplante Regelung zu Übergangs- und Restmandaten nach § 29 schließt eine vom DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften schon lange Zeit kritisierte Mitbestimmungslücke im BPersVG. Die vielen, teils tiefgreifenden Veränderungen in Behörden und Verwaltungen des Bundes haben die Erforderlichkeit immer wieder aufgezeigt. Wir begrüßen den Regelungsvorschlag ausdrücklich.

Allerdings ist klarer zu fassen, wer die Vertragsschließenden einer Dienstvereinbarung sein sollen. Diese Art der Dienstvereinbarung ist zudem in § 63 mit aufzunehmen.

§ 31 Erlöschen der Mitgliedschaft

Auch weiterhin finden sich im Gesetz Regelungen zum Erlöschen der Mitgliedschaft im Personalrat.

Der Regelungsvorschlag zum Erlöschen der Mitgliedschaft bei Beurlaubung für länger als zwölf Monate (§ 31 Abs. 1 Nr. 6) ist aus Sicht des DGB zu präzisieren. So muss definiert werden, welche Abwesenheiten unter den Begriff Urlaub fallen und zu welchem Zeitpunkt die Mitgliedschaft erlischt.

§ 36 Anberaumung von Sitzungen

Im Entwurf wird in § 36 Abs. 3 die Aufzählung der antragsberechtigten Personen und Gruppen neu gegliedert. Im Übrigen erfolgt eine Anpassung an die Begrifflichkeiten des Sozialgesetzbuchs („Vertrauensperson der schwerbehinderten Menschen“).

Die Anpassung der Begrifflichkeiten irritiert, da in § 34 Abs. 3 von der Schwerbehindertenvertretung die Rede ist, und nicht von „Vertrauensperson der schwerbehinderten Menschen“. Hier bitten wir um eine einheitliche Formulierung und plädieren für die Beibehaltung der alten Begrifflichkeit.

§ 38 Zeitpunkt der Sitzungen und Nichtöffentlichkeit

Der Entwurf sieht in der vorliegenden Fassung in § 38 Abs. 3 vor, dass Personalratsmitglieder mittels Video- oder Telefonkonferenzen an Sitzungen teilnehmen können, wenn die dafür genutzten technischen Einrichtungen durch die Dienststelle zur dienstlichen Nutzung freigegeben sind. Das Gremium soll geeignete organisatorische Maßnahmen treffen, um die Nichtöffentlichkeit der Sitzung zu gewährleisten. Geplant ist zudem eine Widerspruchsregelung, der zufolge die Option nur genutzt werden kann, wenn nicht mindestens 25 Prozent der Mitglieder des Personalrats binnen einer von der oder dem Vorsitzenden zu bestimmenden Frist gegenüber der oder dem Vorsitzenden widersprechen..

§ 38 Abs. 3 soll befristet gelten und durch Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 27 Abs. 3 des Entwurfs zum Ende des Jahres 2024 aufgehoben werden. Über Verweise würde die Regelung des § 38 Abs. 3 auch für die Stufenvertretungen, den Gesamtpersonalrat, die AG HPR und die JAV gelten.

Aufgrund der durch die Corona-Pandemie begründeten besonderen Umstände sieht das BPersVG befristet bis zum 31.03.2021 die Möglichkeit vor, Sitzungen des Personalrates mittels Video- oder Telefonkonferenz abzuhalten und Beschlüsse auch ohne physische Anwesenheit der Mitglieder in Präsenzsitzungen zu fassen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben diese Ergänzungen des BPersVG scharf kritisiert und halten sie weiterhin für nicht sachgerecht.

Den Regelungsvorschlag in § 38 Abs. 3 des vorliegenden Entwurfs lehnen wir ab. Weiterhin sprechen grundlegende Argumente dagegen, im BPersVG die Beschlussfassungen mittels Video- oder Telefonkonferenz über die Corona-Krise hinaus zuzulassen. Die momentanen Regelungen gelten aus unserer Sicht für eine Ausnahmesituation; für eine Ermöglichung bis Ende 2024 gibt es keine Argumente. Allenfalls ist eine zeitlich eng begrenzte Verlängerung während der Corona-Pandemie vorstellbar, maximal bis zum 30.06.2021.

Vielerorts sind schlichtweg nicht die technischen Voraussetzungen gegeben, Personalratssitzungen per Videokonferenz durchzuführen. In den vergangenen Monaten hat allein schon aus diesem Grund nur ein Bruchteil der Personalräte die Option überhaupt genutzt. Zudem ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Widerspruchsmöglichkeit unzureichend. Das vorgeschlagene 25 %-Quorum wird abgelehnt. Dem Minderheitenschutz wird in diesem Zusammenhang nicht genüge getan, wenn kein Widerspruchsrecht des Einzelnen PR-Mitglieds besteht.

Ein entscheidendes Argument gegen die angedachte Videolösung liegt in dem Zweck von Personalratssitzungen begründet. Diese finden statt, um wichtige Angelegenheiten zu diskutieren, welche nur in einer Präsenzsitzung tiefgehend und allumfassend erörtert werden können.

Sitzungen des Personalrates haben gem. § 35 BPersVG nicht öffentlich zu erfolgen. Das bedeutet, dass die innerhalb eines geschlossenen TeilnehmerInnenkreises zu erfolgende Beratung vertraulich zu behandeln ist. Das kann aus unserer Sicht nur in Präsenzsitzungen gewährleistet werden. Bei der Durchführung von Personalratssitzungen mittels Videokonferenz besteht die Gefahr, dass Gespräche nicht hinreichend davor geschützt werden können, abgehört zu werden. Außerdem kann nicht verhindert werden, dass sich neben dem jeweiligen Personalratsmitglied weitere, sprich unbefugte Personen im virtuellen „Sitzungsraum“ aufhalten. Abzulehnen ist zudem, allein dem Gremium die Sicherstellung der Nichtöffentlichkeit zu übertragen.

Für die Beschlussfassung des Gremiums ist außerdem eine vorgelagerte Diskussion und Meinungsbildung im Kreis der Mitglieder des Personalrats erforderlich, die nach unserer Einschätzung nur über eine Präsenzsitzung („face-to-face“) sichergestellt werden kann. Hier sei ein Verweis auf die Sitzung der Bundeskanzlerin mit den MinisterpräsidentInnen am 14. Oktober diesen Jahres gestattet. Die Kanzlerin bestand darauf, über die weiteren Corona-Maßnahmen in einer Präsenzsitzung zu diskutieren. Die Option Videoschalte habe sie aufgrund der Relevanz der zu entscheidenden Fragen ausdrücklich abgelehnt.

Bei der virtuellen Teilnahme an einer Sitzung fehlen wichtige Elemente des persönlichen Austausches. So ist eine Videokonferenz nicht in der Lage, die Vielfalt menschlicher Kommunikation abzubilden. Körpersprache, Mimik, Gestik sind nur durch persönliche Nähe sinnlich wahrnehmbar – und für die Meinungsbildung des Einzelnen sowie des Gremiums unerlässlich. In der Videokonferenz sind Bewegungen verzögert, Mimik und Gestik können falsch interpretiert werden. Und nicht selten machen, eine wesentliche Erfahrung aus der Corona-Zeit, abgehackte Redebeiträge wegen einer schlechten Internetverbindung die Videokonferenz zur Herausforderung.

Anders als während einer Präsenzsitzung sind bei einer übermittelten oder virtuellen Teilnahme der Gremienmitglieder auch keine Nachbar- bzw. Flüstergespräche zwecks inhaltlicher Abstimmung möglich. Sie bilden in Sitzungen aber wichtige Elemente der Meinungsbildung. Zudem fällt es bei Video- oder Telefonkonferenzen schwer, bestimmte Signale richtig zu deuten und einen natürlichen Gesprächsverlauf zu erzielen. Während Kommunikation im „echten Leben“ quasi von allein abläuft, TeilnehmerInnen spüren, wann ein guter Zeitpunkt für eine Wortmeldung ist, fällt das via Internet oder Telefon schwerer. Studien weisen zudem darauf hin, dass es für TeilnehmerInnen von Videokonferenzen anstrengender ist als in einem persönlichen Gespräch, Informationen einzuordnen und

auf deren Basis Entscheidungen zu treffen. Auftreten und Habitus von SprecherInnen rücken noch stärker in den Vordergrund, der Austausch von Argumenten in den Hintergrund.

Des Weiteren droht, dass Personalvertretungen auf lange Sicht aus Kostengründen dazu gedrängt werden, Videokonferenzen anstatt Präsenzsitzungen durchzuführen. Es steht zu befürchten, dass der Maßstab bei der Beurteilung der Einhaltung des Gebots der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel sowie des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zunehmend zu Ungunsten der Präsenzsitzungen verschoben und aus der Option durch die Hintertür eine grundsätzliche Verpflichtung wird. Der vorliegende Entwurf weist ausdrücklich auf die Einsparmöglichkeiten hin: Für den Bund ergäbe sich durch die Fortführung der befristeten Option der Personalvertretungen zur Nutzung von Video- und Telefonkonferenzen für Personalratssitzungen eine jährliche Entlastung von knapp 300 000 Euro, heißt es dort.

Die gesetzliche Regelung über eine Präsenzsitzung muss im Gegensatz zur Video- oder Audiokonferenz und erst recht gegenüber einem Umlaufverfahren (in dem noch nicht einmal eine gleichzeitige Diskussion und ein unmittelbarer Meinungsaustausch möglich sind) erhalten bleiben. Sie ist derart essentiell, dass sie auch nicht lediglich vom Veto eines Mitglieds nach Maßgabe einer Regelung in einer Geschäftsordnung abhängig gemacht werden kann.

Nicht zuletzt besteht insbesondere bei Telefonkonferenzen die Gefahr von Personalratssitzungen und Beschlussfassungen ohne jede visuelle Erfassbarkeit des Raumes und der anderen SitzungsteilnehmerInnen. Die Möglichkeit der geheimen Abstimmung als wesentliches Element der Gremienarbeit würde so unterlaufen, da sie durch diese Formate nicht durchführbar ist.

Für die aktuell bis zum 31.3.2021 befristete Regelung weisen wir auf folgenden Anpassungsbedarf hin: Die Regelung sieht vor, dass die Personalvertretung geeignete organisatorische Maßnahmen treffen soll, um sicherzustellen, dass Dritte vom Inhalt der Sitzung keine Kenntnis nehmen können. Das ist nicht sachgerecht und für die Personalvertretung auch nicht leistbar. Telekommunikationseinrichtungen sind (technischer) Sachaufwand des Personalrates (§ 47), mithin muss die Dienststelle dafür sorgen, dass Abhörsicherheit, kryptierte Übertragung und ein sicheres personenbezogenes Identifizierungssystem der TeilnehmerInnen gewährleistet ist.

§ 41 Ausschluss von Beratung und Beschlussfassung

Der Ausschluss eines Personalratsmitglieds von der Beratung und Beschlussfassung wegen Befangenheit soll sich in Zukunft nach einer personalvertretungsrechtlichen Befangenheitsregelung richten.

Die vorgeschlagene Regelung in § 41 Abs. 1 Nr. 2 schließt das betroffene Personalratsmitglied auch von jeder Form der Beratung eines Ausschließungsantrages aus. Das Rechtsstaatsgebot erfordert jedoch, dass dem betroffenen Personalratsmitglied vor einer Beratung und Beschlussfassung zumindest rechtliches Gehör im Plenum gewährt wird. Dies sollte aufgenommen werden.

In § 41 Abs. 2 geht der Regelungsvorschlag zu weit. Es ist nicht ersichtlich, warum Personen, die nicht stimmberechtigt an der Sitzung teilnehmen, unter eine Befangenheitsregelung fallen sollen. Es ist richtig, dass „niemand Richter in eigener Sache“ sein darf. Das ist bei fehlendem Stimmrecht aber auch nicht gegeben. Die Nachladung von Ersatzmitgliedern bzw. die Entscheidung, ob dies sinnvoll und zumutbar ist, sollte zudem in jedem Fall dem Personalrat obliegen.

§ 46 Kosten der Personalratstätigkeit

Im BPersVG soll eine Regelung zukünftig klarstellen, dass für die Erstattung von Aufwendungen bei notwendigen Reisen von Personalratsmitgliedern die Regelungen des Bundesreisekostengesetzes und der Trennungsgeldverordnung entsprechend unter Beachtung der hierzu ergangenen Rechtsprechung anwendbar sind. Auch soll geregelt werden, dass Personalratsmitglieder bei zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Reisen entstandene Sachschäden am privaten PKW, den Sachschäden entsprechend der beamtenrechtlichen Bestimmungen ersetzt bekommen.

Sind Mitglieder von Personalvertretungen gleichzeitig bspw. in einem Haupt- und einem Bezirkspersonalrat, kann die Reisekostenentlastung unterschiedlich ausfallen, wenn eine Freistellung über eines der Gremien erfolgt. Die Zuordnung zum Dienstort richtet sich dann nach der Freistellung. Die Reisekosten werden vom Dienstort bemessen, statt vom Wohnort, auch wenn die Anreise von dort erfolgt. Ist keine Freistellung gegeben, wird die An- und Abreise in diesem Fall jeweils von und zum Wohnort berechnet. Bei einem freigestelltem Mitglied vom Dienstort zum Sitzungsort des anderen Gremiums. Damit werden freigestellte Mitglieder schlechter gestellt, als nicht freigestellte. Für solche Fallkonstellationen muss eine Regelung gefunden werden, die zu keiner Benachteiligung führt.

§ 47 Sachaufwand und Büropersonal

Der Entwurf stellt klar, dass die Dienststelle dem Personalrat für Sitzungen, Sprechstunden und die laufende Geschäftsführung neben Räumen, Geschäftsbedarf und Büropersonal auch im erforderlichen Umfang Informations- und Kommunikationstechnik zur Verfügung stellen muss.

Der DGB begrüßt die Klarstellung.

§ 48 Bekanntmachungen und Aushänge

Für Bekanntmachungen und Anschläge muss der Personalrat dem Entwurf folgend Zugang zu den üblicherweise genutzten Informations- und Kommunikationssystemen haben.

Der DGB begrüßt die Klarstellung. In § 48 S. 2 sollten allerdings die Worte „über Angelegenheiten, die sie betreffen“ gestrichen werden. Die Einengung des Rechts auf Information schafft eine rechtliche Unsicherheit, was die Beschäftigten betrifft und was nicht, ist sachlich weder begründet noch gerechtfertigt.

§ 52 Freistellung

Personalräte sollen dem Entwurf folgend in Zukunft freier über die Verteilung des Freistellungskontingents auf die Mitglieder des Gremiums entscheiden können. So soll der Vorschlagsliste überlassen werden, welches ihrer Mitglieder die der Liste zustehende Freistellung wahrnimmt. Zugleich ist die Einführung einer Untergrenze in Bezug auf den Freistellungsumfang geplant. Dieser soll mindestens 25 Prozent der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit betragen.

Die Staffeln für Freistellungen von Personalratsmitgliedern im BPersVG und den Landesgesetzen sind uneinheitlich. Der Umfang der Freistellungen ist in § 52 Abs. 2 deutlich geringer als in § 38 Abs. 1 BetrVG. Dies ist unbefriedigend. Die Eingangsgrenze sollte daher auch im BPersVG von 300/600 Beschäftigten in 200/500 verändert werden.

Positiv bewerten wir die Einführung von Teilstufen in § 52 Abs. 3. Die geplante Untergrenze in Bezug auf den Freistellungsumfang in Höhe von einem Viertel der regelmäßigen wöchentlichen

Arbeitszeit schränkt die Anwendbarkeit allerdings ein, insbesondere für Teilzeitbeschäftigte. Im BetrVG ist ein Mindestumfang nicht vorgesehen.

§ 53 Auswahl der freizustellenden Mitglieder

Die in § 53 Abs. 2 geplante Regelung sieht vor, dass für Freistellungen im Falle der Verhältniswahl die auf die einzelnen Wahlvorschlagslisten entfallenden Stimmen im Wege des Höchstzahlverfahrens zu berücksichtigen sind. Freigestellte Vorstands- und Ergänzungsmitglieder sind dabei von den auf jede Wahlvorschlagsliste entfallenden Freistellungen abzuziehen. Die Mitglieder der jeweiligen Vorschlagsliste sollen mehrheitlich bestimmen, welches ihrer Mitglieder die Freistellung wahrnimmt.

Die hier vorgeschlagene Regelung zur Verteilung weiterer Freistellungen bei Verhältniswahl wird vom DGB abgelehnt. Es ist nicht sinnvoll, dass die Listen die Freistellungen festlegen. Der Regelungsvorschlag greift stark in die Autonomie des Personalrates ein. Eine auf Mehrheitsfähigkeit und solidarische Kooperation gerichtete Verständigung über die Verteilung von Freistellungen würde erschwert. Zudem ist völlig unklar, wer mit welcher Berechtigung eine Entscheidung über Freistellungen treffen soll. Wahlvorschläge bzw. Vorschlagslisten bilden über die Wahl hinaus keine Rechtsposition. Sie haben keine Mitglieder, die zu einer Abstimmung berechtigt wären. Die Vorschlagslisten kommen nach den internen Verfahren der Gewerkschaften oder durch Vorschlag und Unterstützungsunterschriften zustande. Diejenigen, die über die Liste entscheiden und ihr zur Gültigkeit verhelfen, sind nicht mit der Liste identisch. Die Vorschrift wäre insgesamt ein weiterer Eingriff in die internen Angelegenheiten des Gremiums. Sie verkennt, dass freigestellte Mitglieder des Personalrates für das Gremium arbeiten, nicht für die Liste. Die Freistellung dient nicht der Heraushebung von Gruppierungen, sondern der Interessenvertretung insgesamt.

§ 58 Nichtöffentlichkeit, Teilnahmerechte

Wie bisher schon im BPersVG geregelt sieht auch der vorliegende Entwurf vor, dass unter anderem Beauftragte der Arbeitgebervereinigung, der die Dienststelle angehört, mit beratender Stimme an der Personalversammlung teilnehmen können. Der Personalrat habe die Einberufung der Personalversammlung auch der Arbeitgebervereinigung mitzuteilen.

Aus Sicht des DGB kann es nicht Aufgabe des Personalrats sein, eine Arbeitgebervereinigung über die Durchführung der Personalversammlung zu informieren. Dies muss Aufgabe der Dienststelle sein.

§ 60 Zeitpunkt, Dienstbefreiung, Bezüge, Fahrtkosten

Wie bisher schon wird in § 60 des Entwurfs geregelt, dass – soweit Personalversammlungen aus dienstlichen Gründen außerhalb der Arbeitszeit stattfinden müssen – den TeilnehmerInnen Dienstbefreiung in entsprechendem Umfang zu gewähren ist. Die Teilnahme an Personalversammlungen habe keine Minderung der Dienstbezüge oder des Arbeitsentgelts zur Folge.

In § 60 Abs. 2 fehlt aus Sicht des DGB die Klarstellung, dass auch Wegezeiten bezüglich der Personalversammlungen berücksichtigt werden. Denn in der Praxis kommt es beispielsweise zu Konflikten, bezüglich der anzurechnenden Arbeitszeit bei Anreise von der DB AG zugewiesenen Beamten zu Personalversammlungen der Besonderen Personalräte (§ 17 DBGrG). Immer wieder gibt es Streit mit den Betrieben der DB AG, ob für Wegezeiten Zeitbuchungen im Arbeitszeitkonto gewährt

werden. In der Konsequenz entstehen durch die Teilnahme an einer Personalversammlung während der Arbeitszeit Unterstunden. Das widerspricht der Zielsetzung des Gesetzes.

Kapitel 4: Beteiligung des Personalrats

§ 62 Allgemeine Aufgaben

Die allgemeinen Aufgaben der Personalvertretung sollen konkretisiert bzw. ergänzt werden. So ist vorgesehen, u. a. die Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf, die Förderung des Arbeitsschutzes in der Dienststelle sowie die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und anderer Erscheinungsformen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in den Katalog aufzunehmen.

Mit der Ergänzung der Vorschrift wird diese in die Zeit gesetzt. Dies trifft auf unsere Zustimmung. Die nachträgliche Ergänzung des Entwurfs, dass auch die Durchsetzung der tatsächlichen Gleichsetzung von Menschen aller Geschlechter (§ 62 Nr. 5) und neben dem Arbeits- auch der Gesundheitsschutz Aufgaben des Personalrates sind, wird ebenfalls begrüßt.

Eine Regelung fehlt: Dem Personalrat muss die Möglichkeit offen stehen, die Nichteinhaltung/Nichtdurchführung von zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetzen, Verordnungen, Tarifverträgen, Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen durch die Dienststelle gerichtlich feststellen lassen zu können.

§ 67 Beratende Teilnahme an Prüfungen

An Prüfungen, die eine Dienststelle für Beschäftigte ihres Bereichs abnimmt, soll ein Mitglied des zuständigen Personalrats weiterhin beratend teilnehmen können. Diese Regelung soll laut Entwurf jetzt auch für die Beratung des Prüfungsergebnisses gelten.

Der DGB begrüßt, dass Satz 2, der die Teilnahme an den Prüfungsberatungen ausschließt, gestrichen wurde. Angeregt wird, eine Ergänzung entsprechend § 85 Satz 2 LPersVG Rheinland-Pfalz vorzunehmen, wonach zur Prüfung auch die Beratung des Prüfungsergebnisses gehört (ähnlich § 54 Abs. 4 BremPersVG, § 90 HmbPersVG, § 79 ThürPersVG).

§ 69 Datenschutz

Der Regelungsvorschlag sieht zunächst die Klarstellung vor, dass der Personalrat bei der Verarbeitung personenbezogener Daten die Vorschriften über den Datenschutz einzuhalten hat. Als verantwortliche Stelle im Sinne der datenschutzrechtlichen Vorschriften wird zudem die Dienststelle normiert, bei der der Personalrat eingerichtet ist. Personalrat und Dienststelle sollen sich bei der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften unterstützen.

Der Personalrat wacht nach § 62 unter anderem darüber, ob in der Dienststelle der Beschäftigtendatenschutz gewährleistet wird. Er hat deshalb alleine aus Gründen der Glaubwürdigkeit ein Eigeninteresse, auch beim personalratsinternen Umgang mit Daten die gesetzlich vorgeschriebene Umsicht und Konsequenz walten zu lassen. An dieser Situation haben die Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) und das neue Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) nichts geändert.

Gleichwohl begrüßt der DGB eine Klarstellung im Rahmen der Novellierung ausdrücklich. Dabei wird vorausgesetzt, dass der Datenschutzbeauftragte in Folge des Regelungsvorschlags nicht für den Datenschutz des Personalrates zuständig ist. Der DGB teilt die Auffassung des Bundesarbeitsgerichts.

Danach ist der Datenschutzbeauftragte dem Verantwortungsbereich der Arbeitgeberseite zuzuordnen (Az. 1 ABR 21/97). Mit der Unabhängigkeit der Betriebs- bzw. Personalräte ist die Kontrolle durch Beauftragte des Arbeitgebers unvereinbar.

In § 69 S. 2 muss es heißen: „...ist die Dienststelle **die** für die Verarbeitung Verantwortliche...“

§ 70 Verfahren zwischen Dienststelle und Personalrat

Der Regelungsvorschlag sieht zum einen eine Flexibilisierung der Beteiligungsverfahren durch einvernehmliche Fristabsprachen vor (§ 70 Abs. 3 S. 3). Personalrat und Dienststellenleitung können demnach im Rahmen der Beteiligung im Einzelfall oder für die ganze Amtszeit des Personalrats abweichende Fristen vereinbaren. Der Entwurf stellt außerdem klar, dass die Dienststellenleitung eine beabsichtigte Maßnahme schriftlich oder elektronisch zu begründen hat, außer in Personalangelegenheiten (§ 70 Abs. 2) und der Personalrat die Zustimmungsverweigerung schriftlich oder elektronisch zur Kenntnis geben kann (§ 70 Abs. 3).

Der Entwurf sieht zwar grundsätzlich weiter die Pflicht zur schriftlichen Begründung von mitbestimmungspflichtigen Maßnahmen durch die Dienststelle vor, aber nicht mehr für Personalangelegenheiten. Dies ist nicht nachvollziehbar und wird vom DGB abgelehnt. Das Interesse des Personalrats an einer schriftlichen Begründung besteht bei Personalangelegenheiten, sozialen und organisatorischen Angelegenheiten in gleichem Maße.

Eine Regelung zu einvernehmlichen Fristabsprachen wird von uns begrüßt. Bisher gilt für den Personalrat, will er auf beantragte mitbestimmungspflichtige Maßnahmen reagieren, eine starre Frist. Sie endet mit Ablauf des zehnten Arbeitstages nach dem Eingang des Zustimmungsantrags. Die Option flexibel abgestimmter Äußerungsfristen ist sinnvoll.

Der DGB begrüßt es zudem, wenn in den genannten Fällen in Zukunft eine einfache E-Mail als elektronische Kommunikation genügt. In der Regelung muss klargestellt sein, dass „elektronische“ Kommunikation hier nur dem Personalrat verfügbare und üblicherweise genutzte elektronische Kommunikationswege einschließt. Dieser Hinweis gilt überall dort, wo elektronische Kommunikation ermöglicht werden soll (Einwendungen gegen Sitzungsniederschrift nach § 43 Abs. 2, Stufenverfahren nach § 71 Abs. 1, Antwort der Dienststelle auf Einwendungen des Personalrats nach § 81 Abs. 3, Bedenken des Personalrates bei fristlosen Entlassungen und außerordentlichen Kündigungen nach § 86).

Es wird zudem angeregt, in § 70 auf die Zustellungswege des Verwaltungszustellungsgesetzes zu verweisen.

§ 71 Stufenverfahren

Der Entwurf sieht vor, dass der übergeordneten Dienststelle für die Einleitung des Stufenverfahrens, sprich die Unterrichtung der Stufenvertretung und die Beantragung der Zustimmung zur beabsichtigten Maßnahme, ein Zeitfenster von sechs Wochen nahegelegt werden soll (§ 71 Abs. 2).

Eine Reaktionspflicht auf Vorlagen im Stufenverfahren ist sinnvoll. Über den Zeitpunkt der Einleitung des Stufenverfahrens entscheidet die Leitung der übergeordneten Dienststelle bisher ohne eine bestimmte Frist nach eigenem Ermessen. Die Einführung einer Frist zur Beschleunigung des Stufenverfahrens ist aus Sicht des DGB sinnvoll. Wenn sie Wirkung entfalten soll, muss sie allerdings kürzer sein. Vor allem wäre auch hier eine Muss-Vorschrift angebracht.

§ 75 Bindung an die Beschlüsse der Einigungsstelle

Der Regelungsvorschlag sieht in § 75 Abs. 2 vor, dass in Ausnahmefällen und nur in Angelegenheiten, die wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt sind, die oberste Dienstbehörde einen Beschluss der Einigungsstelle innerhalb von vier Wochen ganz oder teilweise aufheben und endgültig entscheiden kann. Die Aufhebung und die dafür vorgetragenen Gründe sind der bzw. dem Vorsitzenden der Einigungsstelle sowie den beteiligten Personalräten und Dienststellen unverzüglich mitzuteilen. Nach § 75 Abs. 3 soll die Einigungsstelle in den Fällen der §§ 78 Abs. 1 und 80 Abs. 1 Nr. 10 bis 13 und 19 bis 21 nur eine Empfehlung an die oberste Dienstbehörde abgeben können.

Im Jahr 1995 hat das Bundesverfassungsgericht Teile des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein, bezogen auf das Letztentscheidungsrecht der personalvertretungsrechtlichen Einigungsstelle, für verfassungswidrig erklärt. Sie sollen gegen das grundgesetzliche Demokratieprinzip verstößen haben. Sind Einigungsstellen in Konfliktfällen zur Entscheidung berufen, üben sie Staatsgewalt aus, so das Gericht. Dafür bedürfe es allerdings einer durch eine ununterbrochene Legitimationskette auf das Gesamtvolk zurückzuführende demokratische Legitimation.¹ Mit einer Kompetenz zur verbindlichen Letztentscheidung dürfen Einigungsstellen lt. Bundesverfassungsgericht nur in Angelegenheiten betraut sein, die nicht oder kaum die Wahrnehmung von Amtsaufgaben gegenüber BürgerInnen betreffen, sondern die Beschäftigten in ihren Beschäftigungsverhältnissen. Um eben diesen Fall geht es im vorgelegten Regelungsvorschlag. Das Letztentscheidungsrecht bezogen auf die in § 75 Abs. 2 genannte Konstellation soll nun eingeschränkt werden, indem für Ausnahmefälle ein Evokationsrecht der obersten Dienstbehörde eingeführt wird. Für die in § 75 Abs. 3 genannten Fälle würden Entscheidungen der Einigungsstelle nur noch als Empfehlung gelten. Die zu bildenden Einigungsstellen müssten also jeweils hinnehmen, dass ihre Entscheidungen aufgehoben und ersetzt werden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen das Vorhaben kritisch und lehnen den Regelungsvorschlag in der vorliegenden Form ab.² Er ist nicht erforderlich, um der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu entsprechen. Fragwürdig ist, warum eine 25 Jahre alte Entscheidung mit so weitgehenden Folgen umgesetzt werden soll, wenn es diesbezüglich in den vergangenen Jahrzehnten nicht zu Problemen oder gerichtlichen Auseinandersetzungen gekommen ist. Eine Regelung, die auf keinerlei lösungsbedürftige Problemlagen verweisen kann, ist überflüssig.

Eine einseitig bestehende Möglichkeit der Arbeitgeberseite, Entscheidungen des konsensorientierten Einigungsstellenverfahrens aufzuheben und durch eine eigene Entscheidung zu ersetzen, untergräbt außerdem den Grundgedanken des BPersVG. Denn das Gesetz orientiert sich auch für den Fall der Einrichtung einer Einigungsstelle am Ziel der Konfliktlösung durch Kooperation. Auch die Einigungsstelle steht für das Prinzip der vertrauensvollen Zusammenarbeit (§ 2 Abs. 1). In Angelegenheiten der Beschäftigten gilt es im Konfliktfall dementsprechend, durch Konsenssuche einen Interessenausgleich herzustellen. Das vorgesehene Evokationsrecht konterkariert diese Maßgabe.

Die konkrete Ausgestaltung geht aus unserer Sicht weit über das Maß einer Umsetzung hinaus, die bei formaler Betrachtung noch geboten erscheinen könnte. Der Regelungsvorschlag orientiert sich insbesondere nicht an den Möglichkeiten eines schonenden Eingriffs in die Mitbestimmung. Zudem hätte das vorgeschlagene Evokationsrecht in der Praxis absehbar negative Auswirkungen. Denn im

¹ Vgl. Plander, Harro (2009): Die Intensität der Mitbestimmung im Öffentlichen Dienst. In: Der Personalrat 6/2009, S. 237ff.

² Vgl. auch dazu auch das Positionspapier „Anforderungen des DGB an eine Modernisierung des Personalvertretungsrechts in Bund und Ländern“, S. 8ff.; online unter <https://www.dgb.de/-/sD3>

Falle einer wiederholten Nutzung dieser Option würde die Suche nach qualifizierten Personen für die Mitwirkung in der Einigungsstelle oder für den Vorsitz aus gutem Grund erschwert.

Es ist außerdem nicht erkennbar, welche der abschließenden Entscheidung der Einigungsstelle obliegenden Angelegenheiten (dies sind ja nur solche, die nicht der eingeschränkten Mitbestimmung nach § 75 Abs. 3 zugewiesen sind) überhaupt Auswirkungen auf das Gemeinwohl haben und als wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt angesehen werden könnten. Die aufgeführten Tatbestände, in denen die Betroffenheit von Belangen des Gemeinwesens gegeben sein soll, scheinen willkürlich gesetzt.

Der Effekt wäre allerdings, dass die Mitbestimmung ausgehebelt werden kann, etwa bei der Einführung technischer Verfahren. Was in den Eckpunkten des BMI vom Oktober 2019 noch durch eine direkte Beschränkung von § 75 Abs. 3 Ziff. 17 a.F. versucht wurde, soll nun durch die vermeintliche Umsetzung der Entscheidung zum Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle erreicht werden. Resultat: Die Ergebnisse der Mitbestimmung könnten kassiert werden.

Zum Regelungsvorschlag in § 75 Abs. 2 im Detail

Das Aufhebungsrecht eines Einigungsstellenbeschlusses ist auch unter der Maßgabe der Entscheidung des BVerfG sehr kritisch zu bewerten. Die Einigungsstelle ist ohnehin an geltendes Recht gebunden. Ihr Beschluss „muss sich im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere des Haushaltsgesetzes, halten“ (§ 75, Abs. 4). Auch wenn das Aufhebungsrecht nur auf außergewöhnliche Einzelfälle beschränkt sein soll, stellt sich die Frage, welche Entscheidungen das Gemeinwesen in maßgeblicher Weise betreffen können. Die Definition in der Gesetzesbegründung müsste zumindest in den Gesetzestext.

Formulierungsvorschlag: § 75 Abs. 2: „Die oberste Dienstbehörde kann einen Beschluss der Einigungsstelle im Einzelfall innerhalb von vier Wochen nach dessen Zustellung ganz oder teilweise aufheben und in der Angelegenheit endgültig entscheiden, wenn dieser sich auf die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, im Sinne der Fähigkeit zur zeitgerechten und ordnungsgemäßen Wahrnehmung und Erfüllung des Amtsauftrags, auswirkt. Die Aufhebung und deren Gründe sind dem Vorsitzenden der Einigungsstelle sowie den beteiligten Dienststellen und Personalvertretungen unverzüglich schriftlich oder elektronisch mitzuteilen.“

Die Entscheidung muss aus Sicht des DGB zudem gerichtlich überprüfbar sein, die Ergänzung von § 108 Abs. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs ist insofern zu begrüßen

Zum Regelungsvorschlag in § 75 Abs. 3 im Detail

Die Liste der genannten Maßnahmen, bei denen der Beschluss der Einigungsstelle lediglich empfehlenden Charakter hat, ist aus unserer Sicht nicht akzeptabel:

§ 78 Abs. 1 Nr. 4: Bei der Einordnung von ArbeitnehmerInnen in ein tarifliches Entgeltschema besteht für die oberste Dienstbehörde kein Ermessen. Die ArbeitnehmerInnen werden nicht eingruppiert, sondern sie sind aufgrund der Tarifautomatik eingruppiert. Es geht hier um eine normvollziehende Maßnahme des Dienststellenleiters. Entsprechend dieser Qualifizierung der Eingruppierung als Akt der Rechtsanwendung ist das Mitbestimmungsrecht des Personalrates als Mitbeurteilungsrecht im Sinne einer Richtigkeitskontrolle ausgestaltet. Und wenn kein Ermessensspielraum der ArbeitgeberIn besteht, erfordert das Demokratieprinzip auch keine Einschränkung des Entscheidungsrechts der Einigungsstelle. Die Letztentscheidung muss aus Sicht des DGB daher bei der Einigungsstelle liegen, gefordert wird eine Zuordnung der Mitbestimmungsrechte in Nr. 4 zur Stufe 1.

§ 78 Abs. 1 Nr. 10: Die Versagung oder der Widerruf einer Nebentätigkeit betrifft nicht unmittelbar die Amtsführung, da Nebentätigkeiten stets nur außerhalb der Arbeits- bzw.-Dienstzeit ausgeübt werden können. An dieser Stelle ist also nicht einzusehen, dass die Einigungsstelle nur eine Empfehlung ausspricht.

§ 78 Abs. 1 Nr. 12: Auswirkungen auf die Dienstgeschäfte sind durch die Frage, ob eine Stelle ausgeschrieben wird oder nicht, nicht regelmäßig zu erwarten. Dass die Einigungsstelle hier laut Entwurf nur eine Empfehlung aussprechen darf, überzeugt nicht.

§ 78 Abs. 1 Nr. 14: Die Regelung, dass die Einigungsstelle hier nur eine Empfehlung ausspricht, überzeugt nicht hinsichtlich der Bestellung externer, freiberuflicher ÄrztInnen zu Vertrauens- und BetriebsärztInnen. Diese Bestellung unterlag bislang der uneingeschränkten Mitbestimmung des Personalrats. Ohne Not und ohne Erfordernis durch das Demokratieprinzip würde die Neuregelung daher das Mitbestimmungsrecht einschränken. Das Mitbestimmungsrecht hinsichtlich der Bestellung externer BetriebsärztInnen ist zudem eng mit der Mitbestimmung zum Gesundheitsschutz nach § 80 Abs. 1 Nr. 16 verknüpft.

§ 80 Abs. 1 Nr. 10 bis 13 und 19 bis 21: Bei den in § 75 Abs. 3 genannten Maßnahmen der eingeschränkten Mitbestimmung sind aus Sicht des DGB die Tatbestände des § 80 Abs. 1 des Entwurfs vollständig herauszunehmen. Die Tatbestände gem. § 80 I Nr. 10, 11, 12 und insb. 21 gehören im BetrVG zur sog. erzwingbaren Mitbestimmung. Zudem erscheint die in § 80 Abs. 1 Nr. 13 vorgenommene Überführung des Mitbestimmungstatbestandes in die eingeschränkte Mitbestimmung vor dem Hintergrund der Aufnahme der Schutzaufgaben nach § 62 Nr. 5 in den Katalog der allgemeinen Aufgaben widersprüchlich.

Nicht hinnehmbar ist insbesondere der Ausschluss des § 80 Abs. 1 Nr. 21 aus der uneingeschränkten Mitbestimmung. Gemäß § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG unterliegt die Einführung derartiger Technik der erzwingbaren Mitbestimmung. Da in der Begründung zum Entwurf angeführt wird, dass eine Angleichung an das BetrVG erfolgen soll, ist es unverständlich, wieso dies an dieser Stelle nicht erfolgen soll. Auch an dieser Stelle hat sich die Aufstellung gemeinsam mit den betrieblichen Interessensvertretungen entwickelter Regelungen bewährt, um die Akzeptanz bei den Beschäftigten zu erhöhen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften erwarten, dass die Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu geeignet und bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen, ohne Einschränkungen Gegenstand der Mitbestimmung sind.

§ 76 Vorläufige Maßnahmen

Diese Regelung soll laut Entwurf weiter der geltenden Fassung entsprechen. Die Leitung der Dienststelle kann demnach bei Maßnahmen, die der Natur der Sache nach keinen Aufschub dulden, vorläufige Regelungen treffen. Sie habe dem Personalrat die vorläufige Regelung mitzuteilen und zu begründen und unverzüglich das Verfahren der Mitbestimmung einzuleiten oder fortzusetzen.

Möglichkeiten für vorläufige Maßnahmen sollten aus Sicht des DGB konkretisiert werden und auf Anforderungen der Rechtsprechung verweisen.

§ 77 Initiativrecht des Personalrats

Der Entwurf sieht vor, dass ein Initiativantrag des Personalrats in Zukunft schriftlich oder elektronisch begründet werden kann (§ 77 Abs. 1). Außerdem soll in Zukunft die Dienststellenleitung zu Initiativen des Personalrats, die nach den §§ 78 bis 80 der Mitbestimmung unterliegen, innerhalb

von sechs Wochen Stellung nehmen oder zumindest einen Sachstandshinweis übermitteln (§ 77 Abs. 2).

Der DGB begrüßt zunächst und auch in diesem Fall die Option der Kommunikation über verfügbare und üblicherweise genutzte elektronische Kommunikationswege.

Das Initiativrecht ermöglicht es den Personalräten in besonderer Weise, Mitbestimmungsrechte im Sinne der Beschäftigten aktiv zu verwirklichen und mit Leben zu füllen. Auch hier setzt das BPersVG Leitplanken, indem es von einer vertrauensvollen und kooperativen Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Dienststellenleitung ausgeht. Umso wichtiger ist es, dass diese Initiativen nicht ausgebremst oder verschleppt werden können. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen insofern die diesbezügliche Intention des Regelungsvorschlags, halten ihn allerdings für nicht weitreichend genug. Zum einen wird eine Frist von sechs Wochen in Kombination mit einer Soll-Vorschrift dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung nicht gerecht. Aus gutem Grund sehen die Personalvertretungsgesetze der Länder hier deutlich kürzere Fristen und Muss-Vorschriften vor. Beides ist auch bezogen auf das BPersVG geboten. Zum anderen ist die verwaltungsgerichtliche Überprüfung zu eröffnen, ob die Fristehaltung tatsächlich nicht möglich ist.

Zum anderen fehlt dem Regelungsvorschlag die nötige Klarheit. Die Formulierung, die Dienststellenleitung solle Stellung nehmen, ist interpretationsoffen. Eine Stellungnahme der Dienststelle kann völlig beliebig ausfallen, nötig ist vielmehr ihre *Entscheidung* innerhalb der Frist.

— Auch insgesamt sollte das Initiativrecht des Personalrats im BPersVG ausgebaut werden. In seiner Reichweite sollte es dem der Dienststelle entsprechen.

Unterabschnitt: Angelegenheiten der Mitbestimmung (§§ 78-80)

Im vorliegenden Entwurf wurden die Mitbestimmungstatbestände in den §§ 78 bis 80 leicht überarbeitet und ergänzt. Die neue Systematik trennt nunmehr strikt nach Personalangelegenheiten, sozialen Angelegenheiten und organisatorischen Angelegenheiten.

Aus Sicht des DGB wird die Diskussion um einen vollständigen und aktuellen Katalog von Mitbestimmungstatbeständen der rasanten Veränderung von Arbeitsverhältnissen nicht gerecht. Wir fordern deshalb unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grenzen die Zuständigkeit der Personalräte in allen sozialen, personellen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Angelegenheiten. Denn Mitbestimmung soll nicht die Ausnahme sein, sondern die Regel.

Die Zuständigkeit der Personalvertretungen ist im BPersVG – auch im vorliegenden Entwurf – und in der Mehrzahl der LPersVG in abgeschlossenen Katalogen geregelt. Eine Mitbestimmungspflicht besteht folglich nur bei Vorliegen einer der dort benannten Fallkonstellationen. Dies führt zum einen zu Auslegungsstreitigkeiten hinsichtlich des „Ob“ und zum anderen dazu, dass nicht alle Angelegenheiten und Maßnahmen trotz faktischer Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit die Einbeziehung der Personalvertretung erfordern. Zudem sind enumerative Beteiligungskataloge angesichts sich stetig wandelnder Bedingungen zu unflexibel, da sie stets eine legislative Anpassung erforderlich machen. Die Allzuständigkeit ist insofern auch ein wirksames Mittel, auf neue Gefährdungen für die Beschäftigten zu reagieren, die in der digitalen Arbeitswelt entstehen (permanente Erreichbarkeit, ergonomisch schlechte Arbeitsumgebungen bei mobiler Tätigkeit, digitale Kontrolle der Arbeitsleistung etc.).

Die Allzuständigkeit wurde erstmals 1957 in das BremPersVG aufgenommen und hatte später Nachfolger in gegenwärtig fünf Bundesländern (HB, SH, NI, HH, RP. Thür). Bezogen auf die Praxiserfahrungen aus diesen Ländern kann ein positives Fazit gezogen werden, da für Personalrat und Dienststelle nun eindeutig die Befassung mit der Sache selbst im Zentrum steht.

§ 78 Mitbestimmung in Personalangelegenheiten

Der Entwurf enthält in § 78 die Mitbestimmungstatbestände in Personalangelegenheiten. Dabei wird die bisherige Differenzierung zwischen ArbeitnehmerInnen und Beamthnen, die teilweise Doppelungen der Mitbestimmungstatbestände zur Folge hatte, weitestgehend aufgehoben.

Abs. 1 Nr. 4 – Mitbestimmung bei Ein-, Höher- oder Rückgruppierung von ArbeitnehmerInnen

Dem Regelungsvorschlag folgend unterliegen Ein-, Höher- oder Rückgruppierungen von ArbeitnehmerInnen der Mitbestimmung.

An dieser Stelle sind außertarifliche Eingruppierungsvereinbarungen aufzunehmen, um Tariflücken zu füllen, wenn eine nicht vom TVöD umfasste Eingruppierung stattfindet (bspw. PolizeifachlehrerInnen, Bundespolizeiliche Unterstützungskräfte).

Abs. 1 Nr. 6 – Mitbestimmung bei dauerhaften Umsetzungen mit Dienstortwechsel

Dem Regelungsvorschlag folgend sollen Umsetzungen mit Dienstortwechsel nur noch dann der Mitbestimmung unterliegen, wenn sie länger als drei Monate andauern, die Umsetzung mit einem Wechsel des Dienstorts verbunden ist und der neue Dienstort sich außerhalb des Einzugsgebiets im Sinne des Umzugskostenrechts befindet.

Umsetzungen können einen massiven Eingriff in das Familien- und Sozialleben mit sich bringen. Gleichzeitig muss der Personalrat die kollektiven Interessen der Beschäftigten der abgebenden und der aufnehmenden Dienststelle vertreten können, selbst wenn der oder die Beschäftigte mit einer Umsetzung einverstanden ist. Der DGB begrüßt die Mitbestimmungspflicht bei Umsetzungen bereits bei einer Dauer von mehr als drei Monaten. Gleichzeitig wird darauf verwiesen, dass die Mitbestimmung auch dann vorzusehen ist, wenn sich kürzere Umsetzungen auf mehr als drei Monate im Kalenderjahr summieren.

Abs. 1 Nr. 7 – Personalgestellung

Im Entwurf wird die Personalgestellung klarstellend als Mitbestimmungstatbestand aufgeführt. Wie bisher unterliegen die Abordnung und Zuweisung für mehr als drei Monate der Mitbestimmung.

Die Klarstellung an sich wird begrüßt. Der Personalrat muss (wie bisher auch) die Interessen der Beschäftigten im Falle der Personalgestellung, sprich der unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses erfolgenden und auf Dauer angelegten Beschäftigung bei einem Dritten, in dienstlicher und privater Hinsicht schützen können. Die Möglichkeit in § 78 Abs. 1 Nr. 7, personelle Maßnahmen gegenüber Beschäftigten mitbestimmungsfrei anzurufen, wenn sie weniger als drei Monate betragen, steht allerdings im Widerspruch zu § 62 Nr. 4 und 6 und sollte entfallen (Förderung der Beschäftigung behinderter und älterer Menschen, Förderung von Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf).

Gleichzeitig wird darauf verwiesen, dass die Mitbestimmung unabdingbar ist, wenn sich kürzere Abordnungen auf mehr als drei Monate im Kalenderjahr summieren, um sogenannte „Kettenabordnungen“ der Mitbestimmung zu unterziehen.

Abs. 1 Nr. 13 – Fortbildungsveranstaltungen

Weiterhin unterliegt die Auswahl der TeilnehmerInnen an Fortbildungsveranstaltungen der Mitbestimmung. Der Entwurf sieht eine Einschränkung vor für Veranstaltungen, die in weniger als drei Arbeitstagen beginnen.

Diese Neuregelung wird vom DGB abgelehnt. Fortbildungsmaßnahmen sind regelmäßig mit erheblichem Aufwand vorbereitet, langfristig geplant und organisiert. Die Drei-Tage-Regelung lädt dazu ein, mit der Entsendung zu warten, bis die Mitbestimmungsfreiheit eintritt. .

Abs. 4 – Einschränkung der Mitbestimmung in Personalangelegenheiten

Mitbestimmung in Personalangelegenheiten gilt nicht für Beamten von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts sowie entsprechende ArbeitnehmerInnen.

Die Formulierung „von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts“ ist durch „die der Besoldungsordnung B zugeordnet sind“ zu ersetzen. In den letzten Jahren wurden sehr viele mit A 16 bewertete Stellen geschaffen, so dass hier die Mitbestimmung unterlaufen wird. Der 2. Halbsatz „für entsprechende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und für Arbeitnehmerstellen“ ist aus unserer Sicht zu streichen.

Abs. 5 – Versagungskatalog

Die beabsichtigte Ausweitung des bisher nur auf Personalmaßnahmen beschränkten Versagungskatalogs in § 78 Abs. 5 auf eine Vielzahl nicht personenbezogener Mitbestimmungstatbestände wird als unnötige Verschlechterung des Personalvertretungsrechts abgelehnt. Sogenannte Versagungskataloge oder besondere Bestimmungen für die Mitbestimmung bei Kündigungen oder Entlassungen sollten aus unserer Sicht ohnehin gestrichen werden (vgl. kap. 4.4).

§ 79 Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten

Die sozialen Angelegenheiten, die der Mitbestimmung des Personalrats unterliegen, werden laut Entwurf in einer eigenen Vorschrift verortet.

Es wird angeregt, dass der Kauf und Verkauf von Wohnungen, die Wohnungsbedarfsermittlung sowie die Ausübung von Belegungs- und Vorschlagsrechten von Wohnungen mitbestimmungspflichtig sind, wenn die Dienststelle daran mitwirkt.

§ 80 Mitbestimmung in organisatorischen Angelegenheiten

Der Entwurf enthält in § 80 die Mitbestimmungstatbestände in organisatorischen Angelegenheiten und führt die bislang in § 75 Abs. 3 a.F. und § 76 Abs. 2 a.F. geregelten Punkte zusammen. Dabei werden vereinzelt neue Mitbestimmungstatbestände eingeführt.

Abs. 1 Nr. 2 – Anordnung von Dienstbereitschaft, Bereitschaftsdienst, Rufbereitschaft, Mehrarbeit und Überstunden

Es ist vorgesehen, die Anordnung von Dienstbereitschaft, Bereitschaftsdienst, Rufbereitschaft, Mehrarbeit und Überstunden als eigenen Mitbestimmungstatbestand aufzuführen.

Es wird angeregt, dass auch die Grundsätze des Ausgleichs der angeordneten Mehrarbeit mitbestimmungspflichtig sind. Die im vorliegenden Entwurf vorgenommenen Ergänzungen werden begrüßt.

Abs. 1 Nr. 3 – Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle

Dem Regelungsvorschlag folgend soll klargestellt werden, dass die Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle der Mitbestimmung des Personalrats unterliegt.

Auch bisher war die Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle Gegenstand der Mitbestimmung. Gleichwohl ist gegen die vorgesehenen Klarstellung nichts einzuwenden.

Abs. 1 Nr. 5 – Arbeitsformen außerhalb der Dienststelle

Der Entwurf sieht vor, dass die Einführung, Änderung und Aufhebung von Arbeitsformen außerhalb der Dienststelle Gegenstand der Mitbestimmung sein soll.

Der Mitbestimmungstatbestand besteht bereits. Gegen die vorgesehene Klarstellung spricht nichts, zumal Arbeitsformen außerhalb der Dienststelle eine größere Bedeutung gewinnen.

Abs. 1 Nr. 6 – Aufstellung allgemeiner Urlaubsgrundsätze

Nach der geltenden Fassung des BPersVG hat der Personalrat mitzubestimmen über die Aufstellung des Urlaubsplanes und die Festsetzung der zeitlichen Lage des Erholungsurlaubs für einzelne Beschäftigte, wenn zwischen dem Dienststellenleiter und den beteiligten Beschäftigten kein Einvernehmen besteht. Der Entwurf ergänzt hier die Aufstellung allgemeiner Urlaubsgrundsätze.

Gegen diese Klarstellung bestehen keine Einwände. Die Angleichung an § 87 Abs. 1 Nr. 5 BetrVG wird begrüßt, auch wenn die Aufstellung (und Änderung!) allgemeiner Urlaubsgrundsätze bereits heute der Mitbestimmung des Personalrats unterliegt. Die Grundsätze bilden die Grundlage für die Aufstellung des Urlaubsplans und gehen ihm voraus, die beiden Aspekte sind schwerlich zu trennen.

Abs. 1 Nr. 11 – Beurteilungsrichtlinien

Dem Entwurf folgend unterliegen die Beurteilungsrichtlinien der Mitbestimmung.

Neben Beurteilungsrichtlinien sind an dieser Stelle die Beförderungsrichtlinien zu ergänzen.

Abs. 1 Nr. 12 – Richtlinien zur personellen Auswahl

Der Erlass von Richtlinien über die personelle Auswahl bei Einstellungen, Versetzungen, Umgruppierungen und Kündigungen unterliegt (wie bisher schon) der Mitbestimmung.

Hier sollten Richtlinien über die personelle Auswahl bei Abordnung und Umsetzung ergänzt werden.

Abs. 1 Nr. 13 – Familienfreundlichkeit und Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf

Dem Entwurf folgend soll der Personalrat nicht nur mitbestimmen bei Maßnahmen, die der Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern dienen. Ergänzt wird der Mitbestimmungstatbestand Familienfreundlichkeit und Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf und das Ziel der Vermeidung von Benachteiligungen von Menschen, die sich keinem Geschlecht zuordnen, sowie der Vermeidung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen.

Die Klarstellung wird begrüßt. Es sollte jedoch der konkrete Verweis auf § 15 Bundesgleichstellungsgegesetz aufgenommen werden.

Abs. 1 Nr. 16 – Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten und Gesundheitsschutz

Dem Entwurf folgend unterliegen Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie zum Gesundheitsschutz im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften oder der Unfallverhütungsvorschriften der Mitbestimmung.

Die Regelung muss um die Worte „einschließlich Maßnahmen vorbereitender und präventiver Art“ ergänzt werden. Das zielt auf Gefährdungsbeurteilungen, die nicht nur nach dem Arbeitsschutzgesetz, sondern auch aufgrund der Gefahrstoffverordnung, der Biostoffverordnung o.ä. rechtlich gefordert und bisher nicht erfasst sind.

Abs. 1 Nr. 17 – Grundsätze des behördlichen oder betrieblichen Gesundheits- und Eingliederungsmanagements

Dem Entwurf folgend hat der Personalrat mitzubestimmen über Grundsätze des behördlichen oder betrieblichen Gesundheits- und Eingliederungsmanagements.

Die Klarstellung und die Hervorhebung der Bedeutung des behördlichen bzw. betrieblichen Gesundheits- und Eingliederungsmanagements werden begrüßt.

Abs. 1 Nr. 21 – Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen *Dem Entwurf folgend hat der Personalrat mitzubestimmen über die Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen.*

Die Regelung existiert bereits, sollte aber aus Sicht des DGB präzisiert werden. Einrichtungen, „die dazu geeignet oder bestimmt sind“, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen, müssen Gegenstand der Mitbestimmung sein. Entscheidend ist nicht die Zweckbestimmung einer Technologie, sondern die in ihr liegende Option.

§ 82 Stufenverfahren

Die Regelung entspricht der geltenden Fassung. Der Personalrat einer nachgeordneten Dienststelle kann demnach eine Angelegenheit binnen drei Arbeitstagen nach Zugang der Mitteilung auf dem Dienstweg den übergeordneten Dienststellen, bei denen Stufenvertretungen bestehen, mit dem Antrag auf Entscheidung schriftlich oder elektronisch vorlegen.

Die Frist zur Einleitung des Stufenverfahrens von nur „drei Arbeitstagen nach Zugang der Mitteilung“ der Dienststellenleiterin bzw. des Dienststellenleiters ist zu knapp bemessen. Der Personalrat ist ein Beschlussorgan, über das Stufenverfahren muss ein Beschluss des Plenums bzw. der beteiligten Gruppe gefasst werden. Dazu muss eine Sitzung bzw. eine Sondersitzung einberufen werden. Die Beschlussfassung innerhalb von drei Arbeitstagen ist nicht machbar. Es besteht zudem ein großes Missverhältnis zwischen der Frist der Dienststelle z.B. für die Reaktion auf Initiativanträge (6 Wochen, ggf. nur Sachstandsmitteilung) und der Anrufungsfrist für das Stufenverfahren (drei Arbeitstage).

§ 83 Vorläufige Maßnahmen

Diese Regelung soll laut Entwurf fortbestehen. Die Leitung der Dienststelle kann demnach bei Maßnahmen, die der Natur der Sache nach keinen Aufschub dulden, vorläufige Regelungen treffen. Sie habe dem Personalrat die vorläufige Regelung mitzuteilen und zu begründen und unverzüglich das Verfahren der Mitwirkung einzuleiten oder fortzusetzen.

Möglichkeiten für vorläufige Maßnahmen sollten aus Sicht des DGB konkretisiert werden und auf Anforderungen der Rechtsprechung verweisen.

§ 84 Angelegenheiten der Mitwirkung

Dem Entwurf folgend bildet in Zukunft die Privatisierung gemäß § 84 Abs. 1 Nr. 3 einen Mitwirkungstatbestand. Er kommt zur Geltung, wenn eine dauerhafte Übertragung von Aufgaben der Dienststelle an Privatpersonen oder andere Rechtsträger in der Rechtsform des Privatrechts geplant ist, es durch die Privatisierung also auch zu einem Wechsel vom Geltungsbereich des BPersVG in den des BetrVG käme. Weiterhin wirkt der Personalrat mit im Fall der Erhebung der Disziplinarklage gegen eine Beamtin oder einen Beamten.

Der Regelungsvorschlag ist zu begrüßen. Privatisierungen können sich in erheblichem Maße auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten auswirken. Diese haben einen Anspruch darauf, vor einer diesbezüglichen Verschlechterung oder gar dem Verlust des Arbeitsplatzes geschützt zu werden. Der Personalrat muss ihre Interessen also zwingend schon vor einer möglichen Weichenstellung in Richtung Privatisierung geltend machen können.

Für Personalvertretungen sollten in § 84 Abs. 1 Nr. 4 zudem Mitwirkungsrechte bezogen auf den Erlass einer Disziplinarverfügung bestehen (vgl. § 33 ff. BDG.). Zahlenmäßig finden die meisten Disziplinarverfahren im Rahmen des behördlichen Disziplinarverfahrens statt, die bisherige Regelung ist also unzureichend. Laut Disziplinarstatistik 2019 wurden von den 321 mit einer Disziplinarmaßnahme beendeten Verfahren nur 44 per gerichtlicher Entscheidung getroffen. Bei den übrigen Verfahren ist der Personalrat bisher nicht beteiligt. Eine Mitwirkungsmöglichkeit ist geboten, da Verweise, Geldbußen oder eine Kürzung der Dienstbezüge erhebliche Belastungen für die Beschäftigten bedeuten.

§ 87 Weitere Angelegenheiten der Anhörung

Die Regelung entspricht der aktuellen Fassung. Weiterhin soll der Personalrat dem Entwurf folgend vor der Weiterleitung von Personalanforderungen zum Haushaltsvoranschlag angehört werden. Gibt dabei der Personalrat einer nachgeordneten Dienststelle zu den Personalanforderungen eine Stellungnahme ab, ist diese mit den Personalanforderungen der übergeordneten Dienststelle vorzulegen. Das gilt auch für die Personalplanung.

Der Personalvertretung sollte neben dem Anhörungsrecht in Haushaltsangelegenheiten, die die Weiterleitung von Personalanforderungen oder Haushaltsforderungen für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Diensträumen betreffen, auch in haushaltsrelevanten Angelegenheiten der Sachausstattung anzuhören sein, soweit es sich um die Beschaffung persönlicher Ausrüstung, Ausstattung und Bekleidung handelt. Dies ergibt sich aus dem Sachzusammenhang zur Mitbestimmung bei der Gestaltung der Arbeitsplätze. Ein Anhörungsrecht sollte wegen des Einflusses auf die gleichmäßige Verteilung der Arbeitsbelastung auch eingeräumt werden bei der Aufstellung und Änderung von Stellenplänen der Dienststellen.

Kapitel 5 Stufenvertretungen und Gesamtpersonalrat

§ 92 Zuständigkeit der Stufenvertretungen

Die Regelung in § 92 Abs. 2 entspricht unter Anpassung der Verweise der geltenden Fassung. Geregelt ist, dass die Stufenvertretung dem Personalrat vor einem Beschluss in Angelegenheiten, die einzelne Beschäftigte seiner Dienststellen betreffen, Gelegenheit zur Äußerung gibt. Zudem sind die Fristen der Äußerung geregelt.

Es bedarf der Klarstellung, dass bei der Anhörung nach Abs. 2 ggf. auch der Gesamtpersonalrat zu hören ist und sich die Fristen entsprechend verlängern.

§ 94 Anzuwendende Vorschriften für den Gesamtpersonalrat

Die Regelung entspricht unter Anpassung der Verweise der geltenden Fassung und regelt die Vorschriften für den Gesamtpersonalrat.

Die Vorschrift ist dahingehend zu ergänzen, dass § 89 Abs. 4 auch auf die Zusammensetzung der Gesamtpersonalräte anzuwenden ist.

§ 95 Zuständigkeit zwischen Personalrat und Gesamtpersonalrat

Die Regelung entspricht unter Anpassung der Verweise der geltenden Fassung und regelt die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Personalrat und Gesamtpersonalrat und die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Gesamtpersonalrats.

In § 95 Abs. 1 ist aufzunehmen, dass in Angelegenheiten, in denen die Dienststellenleitung (Behördenleitung) Maßnahmen trifft, die auch andere Dienststellen oder Dienststellenteile betreffen oder sich auf diese auswirken, neben dem (örtlichen) Personalrat der Hauptdienststelle auch der Gesamtpersonalrat zu beteiligen ist.

Kapitel 6: Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte

Der Entwurf sieht in der vorliegenden Fassung vor, dass die bislang informell bestehende Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte (AG HPR) als ein Forum für Abstimmung und den Erfahrungsaustausch institutionalisiert und gesetzlich verankert wird. Sie soll Anhörungsrechte erhalten. Die personalvertretungsrechtliche Mitbestimmung und Mitwirkung erfolgt somit wie bisher auf der Ressortebene durch die dort eingerichteten Personalräte.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben keine grundsätzlichen Einwände gegen eine Institutionalisierung der AG HPR, soweit ihr keine Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Entscheidend ist allerdings, dass die Arbeit der AG HPR die Arbeit der Hauptpersonalräte nicht behindern darf, etwa indem dem HPR im Beteiligungsverfahren die Beratungen der AG HPR entgegengehalten werden.

Unklar ist bisher die Anspruchsgrundlage für Aufwendungsersatz und Reisekosten von Mitgliedern der AG HPR. Die Begründung des Entwurfs deklariert, dass die §§ 46 und 47 für AG-Mitglieder direkt anwendbar seien, der Regelungsvorschlag selbst ist allerdings nicht deutlich. Auch Fragen zu Sachmitteln und Kosten für die Arbeit der AG sind nicht geklärt.

Wir möchten abschließend herausstellen, dass unsere Forderung zur Schließung der Mitbestimmungslücke in ressortübergreifenden Angelegenheiten weiterhin Bestand hat. Wir verweisen dafür auf Kapitel 4.2 dieser Stellungnahme.

Kapitel 7: Jugend- und Auszubildendenvertretung, Jugend- und Auszubildendenversammlung

§ 99 Errichtung

Diese Regelung soll laut Entwurf unverändert fortbestehen. Demnach sind in Dienststellen, bei denen Personalvertretungen gebildet sind und denen in der Regel mindestens fünf Beschäftigte angehören, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder die sich in einer beruflichen Ausbildung befinden, Jugend- und Auszubildendenvertretungen zu bilden.

Der DGB erwartet, dass im Rahmen der Novellierung des BPersVG die Organisation und die Arbeitsfähigkeit der JAV verbessert werden. Die JAV soll nicht als bloßes Hilfsorgan des Personalrates betrachtet werden. Die Vertretung der Interessen der jungen KollegInnen sind nicht zuletzt entscheidend, da sie das Behördenleben der nächsten Jahrzehnte maßgeblich mitgestalten werden.

In § 99 sollte die Klarstellung ergänzt werden, dass die JAV auch explizit für Studierende und AnwärterInnen zuständig sind.

§ 100 Wahlberechtigung und Wählbarkeit

Der Entwurf sieht eine Novellierung der Regelungen zur JAV-Wahl vor. Aufgehoben werden soll die Altersgrenze für das aktive und passive Wahlrecht zu den Jugend- und Auszubildendenvertretungen (JAV) für Auszubildende. Wahlberechtigt sind laut Entwurf Beschäftigte, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder sich in einer Ausbildung befinden; wählbar sind Beschäftigte, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder sich in einer Ausbildung befinden, sowie Beschäftigte, die am Wahltag noch nicht das 26. Lebensjahr vollendet haben. Mitglieder des Personalrats können dem Entwurf folgend nicht in die JAV gewählt werden.

Die Aufhebung der bislang bestehenden Altersgrenze für Auszubildende wird begrüßt. Der Regelungsvorschlag in § 100 Abs. 2 Satz 3 führt erstmalig den Ausschluss einer Doppelmitgliedschaft ein. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen diesen Vorschlag ab. Auch die Regelung in § 61 Abs. 2 Satz 2 BetrVG, auf die hier Bezug genommen wird, ist zu kritisieren. Die Doppelmitgliedschaft erleichtert den Übergang eines Mitglieds der JAV zum Personalrat. Damit können längere Wartezeiten zwischen Ende der Amtszeit in der JAV und Wahlen zum Personalrat vermieden werden. Dies führt zu einer kontinuierlichen Beteiligung junger Menschen an der Mitbestimmung.

§ 101 Größe und Zusammensetzung

Die Regelung, die die Größe der Jugend- und Auszubildendenvertretung in Dienststellen mit Beschäftigten, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder sich in einer beruflichen Ausbildung befinden, soll laut Entwurf unverändert forstbestehen.

Die Zahl der Gremienmitglieder der JAV ist aus unserer Sicht unzureichend, die aktuelle Staffelung entspricht nicht mehr den hohen Anforderungen an das Gremium. Insofern wird vorgeschlagen, in § 101 Abs. 1 einen Satz 2 mit folgender Formulierung anzufügen: „Die Zahl erhöht sich in Dienststellen mit 1.001 bis 5.000 der in § 99 genannten Beschäftigten um je zwei für je weitere angefangene 1.000, mit 5.001 und mehr in § 99 genannten Beschäftigten um je zwei für weitere 2.000 Mitglieder.“

§ 103 Aufgaben

Die Regelung im Entwurf entspricht inhaltlich der geltenden Fassung und beschreibt die allgemeinen Aufgaben der Jugend- und Auszubildendenvertretung.

Für eine Rechtsangleichung und die Stärkung der Kooperation auf Augenhöhe sollte der JAV ein gemeinsames Antragsrecht mit dem Personalrat eingeräumt werden. In § 103 Nr. 1 und 3 ist deshalb die Formulierung „beim Personalrat“ durch „gemeinsam mit dem Personalrat“ zu ersetzen.

Kapitel 8: Gerichtliche Entscheidungen

§ 108 Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte, Anwendung des Arbeitsgerichtsgesetzes

Die Regelung entspricht unter Anpassung der Verweise der geltenden Fassung und regelt, in welchen Fällen die Instanzen der Verwaltungsgerichte entscheiden, also etwa über Wahlberechtigung und Wählbarkeit, Wahl, Amtszeit und Zusammensetzung der Personalvertretungen und der JAV, Zuständigkeit, Geschäftsführung und Rechtsstellung der Personalvertretungen und der JAV oder das Bestehen oder Nichtbestehen von Dienstvereinbarungen.

In der Norm sollte klargestellt werden, dass im Beschlussverfahren auch der Erlass einer einstweiligen Verfügung zulässig ist, etwa zur Einleitung oder Fortführung des Mitbestimmungsverfahrens. Zudem sollten Beschlussverfahren ermöglicht werden zur Überprüfung der Aufhebung von Beschlüssen der Einigungsstelle durch die oberste Dienstbehörde und zur Überprüfung von rechtswidrigen Einigungsstellenbeschlüssen.

§ 109 Bildung von Fachkammern und Fachsenaten

Die Regelung entspricht in wesentlichen Zügen der geltenden Fassung und regelt die Bildung von Fachkammern bei den Verwaltungsgerichten und Fachsenaten bei den Oberverwaltungsgerichten. Abs. 3 regelt die Berufung von ehrenamtlichen RichterInnen. Sie sind demnach zur einen Hälfte auf Vorschlag der Gewerkschaften und zur anderen Hälfte auf Vorschlag der in § 1 BPersVG genannten Verwaltungen und Gerichte zu berufen. Von den von den Gewerkschaften vorzuschlagenden ehrenamtlichen RichterInnen muss laut Entwurf eine Person Beamtin oder Beamter und die andere Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer sein, je aus dem öffentlichen Dienst des Bundes.

Es ist nicht einleuchtend, warum nur bei den von den Gewerkschaften vorgeschlagenen ehrenamtlichen RichterInnen eine Person Beamtin und die andere Arbeitnehmerin sein muss, diese Einschränkung aber bei den Vorschlägen für ehrenamtliche RichterInnen der in § 1 BPersVG bezeichneten Verwaltungen und Gerichte nicht gelten soll.

Es wird angeregt, dass ehrenamtliche RichterInnen nicht in Verfahren mitwirken dürfen, in denen ihre Beschäftigungsbehörde Beteiligter ist.

Kapitel 9: Sondervorschriften

§ 111 Bundespolizei

Der Regelungsentwurf sieht eine Anpassung der Sonderregelungen für die Bundespolizei vor. Einschränkungen der Wahlberechtigung und Wählbarkeit der PolizeivollzugsbeamtenInnen und die Vertretung der Interessen durch eine Vertrauensperson sollen entfallen. Die Sondervorschrift für den Bundesgrenzschutz wurde gegenstandslos.

Der DGB begrüßt, dass der Versuch unternommen wird, den § 85 a.F. zeitgemäß anzupassen. Die Änderungen reichen allerdings nicht aus. So ist aus unserer Sicht § 111 Abs. 2 zu streichen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum PolizeivollzugsbeamtenInnen auch weiterhin keine JAV bilden können und ihnen Beteiligungsrechte vorenthalten werden. Dieses antiquierte Relikt aus der Zeit des Kom battantenstatus ist zu streichen.

In § 111 Abs. 3 Nr. 1 muss klargestellt werden, dass eine Beteiligung nur dann nicht stattfindet, wenn es sich bei dem Einsatz um eine konkrete, eilbedürftige Maßnahme handelt, die nicht vorausschauend geplant werden konnte.

Wir fordern die Streichung des Beteiligungsausschlusses bei Einstellungen „zur Grundausbildung“ in § 111 Abs. 3 Nr. 2. Der Begriff stammt aus der Zeit, als beim BGS ein Ersatz-Grundwehrdienst im Kombattantenstatus geleistet werden konnte. Sowohl der Kombattantenstatus als auch der Ersatz-Wehrdienst sind gesetzlich entfallen. Zudem gibt es keine „Grundausbildung“ mehr, erst recht nicht bei der Einstellung in den Vorbereitungsdienst des gehobenen Polizeivollzugsdienstes.

Aufgenommen werden sollte, dass abweichend von § 14 BeamtenInnen im Aufstiegsverfahren oder in der Hochschulausbildung nach § 39 BLV an ihrer Entsendedienststelle das aktive und passive Wahlrecht behalten, wenn zum Zeitpunkt der Wahl feststeht, dass sie dorthin zurückkehren.

§ 116 Deutsche Welle

Der Regelungsentwurf sieht eine Anpassung der Sonderregelungen für die Deutsche Welle vor. Die Struktur der Regelung wird überarbeitet. In § 116 Abs. 4 wird die Geltung des BPersVG auf weitere, bis jetzt noch von der Beschäftigteneigenschaft ausgenommene Personen ausgeweitet. Als Beschäftigte gelten demnach auch arbeitnehmerähnliche Personen im Sinne des § 12a des Tarifvertragsge- setzes, aber nur dann, wenn sie nicht maßgeblich an der Programmgestaltung mitwirken.

Es ist zu prüfen, ob es dieser Norm tatsächlich bedarf. Mindestens sind § 116 Abs. 4 Nr. 2 und 3 zu streichen, weil hier Beschäftigtengruppen (sowohl „arbeitnehmerähnliche Personen im Sinne des § 12a des Tarifvertragsgesetzes, die maßgeblich an der Programmgestaltung beteiligt sind“ als auch „sonstige freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Personen, die auf Produktionsdauer beschäftigt sind“) von der Geltung des BPersVG ausgenommen werden. Diese eklatante Ungleichbehandlung von Beschäftigtengruppen können wir nicht akzeptieren. Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu § 4).

Kapitel 9, Abschnitt 2: Dienststellen des Bundes im Ausland

Die §§ 118 bis 124 entsprechen im Wesentlichen der geltenden Fassung und regeln die Mitbestim- mung in Dienststellen des Bundes im Ausland.

Es sollte klargestellt werden, dass auch die im Wege der Zuweisung im Ausland tätigen Bundesbediensteten ein Wahlrecht haben (etwa SicherheitsbeamtenInnen der Bundespolizei).

Bei Verwendungen für supranationale Organisationen (etwa FRONTEX Rabbit Forces, FRONTEX-Sammelrückführungen pp.) muss eine gesetzliche Regelung für die Mitbestimmung hinsichtlich der dort geltenden Arbeitsbedingungen geschaffen werden. Darüber hinaus sollte im BPersVG die Definition aufgenommen werden, dass zumindest mit Blick auf die nicht tarifgebundenen BeamtenInnen die Personalvertretung als Sozialpartner im Sinne der EU-rechtlichen Vorschriften zur Vereinbarung von abweichenden Regelungen (Bsp.: EU-Arbeitszeitrichtlinie) gelten.

3 Forderungen des DGB für eine Demokratisierung des Personalvertretungsrechts auf Bundesebene

3.1 Beschäftigtenbegriff: Vertretung aller für die Dienststelle Tätigen

Der DGB erwartet, dass dem Geltungsbereich des Personalvertretungsrechts unterfällt, wer als Person beamten- oder arbeitsrechtlich an die Dienststelle gebunden ist oder für die Dienststelle oder für Angehörige der Dienststelle tätig ist, ohne dass Weisungsgebundenheit, ein arbeitsrechtliches Verhältnis oder sonstiges Rechtsverhältnis vorliegt. Das gilt auch dann, wenn ein Dienst- oder Arbeitsverhältnis zu anderen Dienststellen oder Arbeitgebern besteht.

Das Personalvertretungsrecht muss sich dem Wandel der Arbeitsbeziehungen stellen, der Beschäftigtenbegriff muss deshalb angepasst werden. Die im BPersVG (und den meisten LPersVG) anzutreffenden Bezugspunkte beim Beschäftigtenbegriff sind die Beamten gesetze, Arbeitsverhältnisse, die Erfassung durch einen Tarifvertrag oder die Weisungsabhängigkeit. Diese Bezugspunkte sind mittlerweile unvollständig: Im öffentlichen Dienst finden sich Hinwendungen zu Rechtsformen des Privatrechts, es gibt Dienst- und WerkvertragsnehmerInnen, deren Weisungsfreiheit nur auf dem Papier steht, unechte und echte LeiharbeitnehmerInnen etc. Die Liste der Vertragsgestaltungen, mit denen Beschäftigten Rechte verwehrt und die Mitbestimmung umgangen wird, ist lang und nicht tolerierbar. Der öffentliche Dienst muss Vorbildcharakter haben, was auch bedeutet, dass nicht jede vertragliche Gestaltungsmöglichkeit genutzt wird.

3.2 Ressortübergreifende Mitbestimmung

Der DGB fordert die ressortübergreifende Mitbestimmung unter Einbeziehung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften für alle Angelegenheiten, die über den Geschäftsbereich einer obersten Bundesbehörde hinausgehen und nicht über andere Instrumente zu regeln sind. Die Gewerkschaften haben durch Tarifverträge ein Werkzeug, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zu verbessern. Ein Tarifvertrag Digitalisierung für den öffentlichen Dienst bietet zum Beispiel die Möglichkeit, bereichsübergreifend Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen in einer sich rasant verändernden digitalen Arbeitswelt zu definieren. Er würde den Beschäftigten außerdem ermöglichen, Digitalisierungsprozesse aktiv mitzugegen. In Themenfeldern, die nicht auf diese Weise tarifverträglich regelbar sind, bestünden allerdings weiterhin Mitbestimmungslücken. Insofern sollen immer dann, wenn ein Ressort eine Angelegenheit für die gesamte Verwaltung oder für andere Ressorts regelt, Vereinbarungen zwischen den Spitzenorganisationen und der zuständigen obersten Bundesbehörde Beteiligungslücken schließen. Denn bislang fehlen im BPersVG und den meisten LPersVG Regelungen, die die Mitbestimmung bei ressortübergreifenden Angelegenheiten sicherstellen.

In drei Bundesländern bestehen entsprechende Vorschriften in den jeweiligen Mitbestimmungsgesetzen (§ 59 MBG SH, § 81 NPersVG, § 93 HmPersVG), sodass die Spitzenorganisationen auch hinsichtlich der Regelungskompetenz für die Statusgruppe der Tarifbeschäftigte hinreichend legitimiert sind. In den drei Ländern wird von der jeweiligen Dienststellenleitung die konsensbildende Wirkung und Produktivität des Vereinbarungsrechts betont. Durch Vereinbarungen zur ressortübergreifenden Mitbestimmung ist der Entscheidungsvorbehalt der Regierung nicht in Frage gestellt. Die Entscheidung des BVerfG zum MBG Schleswig-Holstein zeigt, dass ein solches Vereinbarungsrecht problemlos verfassungskonform ausgestaltet werden kann und nicht zu beanstanden ist.

3.3 Möglichkeit zur tarifvertraglichen Gestaltung der Mitbestimmung

Wir fordern, dass das Personalvertretungsrecht nach dem Vorbild der Betriebsverfassung regelungensoffen für Tarifverträge ist. Aus diesem Grund ist § 3 BPersVG zu streichen und die Möglichkeit der tarifvertraglichen Vereinbarung von Zuständigkeiten der Personalvertretungen vorzusehen.

Neben der herkömmlichen Verwaltung mit klassischen Behördenstrukturen existieren im öffentlichen Dienst heute alle möglichen Varianten des Gesellschaftsrechts, es kommt also zu Mischstrukturen. Beispiele sind private Gesellschaften im Privatbesitz mit Personal der Verwaltung, Personalgestellung, Überlassungen, privat-öffentliche Mischbetriebe, privat-öffentliche Konzerne, Outsourcing zu privaten und öffentlichen Einrichtungen. Mit dem im Personalvertretungsrecht üblichen Dienststellenbegriff lassen sich diese Veränderungen nicht mehr erfassen. Aufgrund der Dynamik des Wandels im öffentlichen Dienst und der Differenzierung von Strukturen bedarf es flexibler Lösungen zur Regelung von Beteiligungsrechten.

Bisher enthält § 3 BPersVG nur einen Satz, welcher besagt, dass das Personalvertretungsrecht durch Tarifvertrag nicht abweichend geregelt werden kann. § 3 des vorgelegten Gesetzentwurfs schließt auch Dienstvereinbarungen aus. An gleicher Stelle findet sich im BetrVG ein langer Katalog, welche Regelungen zur Organisation von Betriebsräten in Form eines Tarifvertrages zulässig sind. Damit können auch Fallkonstellationen, die nur schwer vom herkömmlichen Betriebsbegriff erfasst werden, mit Betriebsräten ausgestaltet werden. Das BetrVG und mehrere LPersVG lassen zudem freiwillige Dienstvereinbarungen zu. Diese Möglichkeit sollte auch im BPersVG bestehen.

3.4 Verbesserung der Organisation und Arbeitsfähigkeit von Personalräten

Der DGB erwartet, dass im Rahmen der Novellierung des BPersVG die Organisation und die Arbeitsfähigkeit der Personalräte verbessert werden. Als Basis dafür sind die Zusammenarbeitsverpflichtungen derart auszugestalten, dass Dienststelle und Personalrat als gleichberechtigt anzusehen sind. Hinsichtlich der Informationsrechte des Personalrates sind Zeitpunkte, Gegenstand und (zeitlicher) Umfang neu zu regeln. Maßgeblich muss dabei sein, dass der Personalrat frühzeitig und fortlaufend über Angelegenheiten zu informieren ist.

Der **Zugang zu Sachverständ und Beratung** muss erleichtert werden, auch und gerade bei der Einführung neuer Arbeitsverfahren und neuer Hard- und Software. Es wird vorgeschlagen, die Beschlüsse des Personalrates diesbezüglich mit einer Bindungswirkung auszustatten, die um eine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit durch die Dienststelle ergänzt ist. Dann entfallen auch die häufigen Streitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten. Die Geschäftsführungsfrage ist dann nicht mehr Teil von Streitigkeiten um aktuelle Mitbestimmungsgegenstände, sondern muss sachgemäßer als isoliertes Problem einer richterlichen Überprüfung standhalten.

Zudem bedarf es eines Durchsetzungsrechts sowie eines bei Verstoß gegen Mitbestimmungsrechte bestehenden **Unterlassungsanspruchs** gegenüber der Dienststelle. Personalräte müssen sich wehren können. Es braucht deshalb wirksame Sanktionen, wenn Mitbestimmungsrechte verletzt werden. Zudem muss ein Anspruch auf Rückgängigmachung einer widerrechtlich durchgeföhrten Maßnahme normiert werden. Wir fordern, dass die Reform des BPersVG genutzt wird, um den einstweiligen Rechtsschutz in § 108 zu verankern.

Es braucht eine **Kollektivklageberechtigung des Personalrates**. Die Personalvertretung hat zwar in § 62 Nr. 2 des vorliegenden Entwurfs die Aufgabe, Gesetze, Verordnungen und Dienstver-

einbarungen zu überwachen, aber sie kann die Informationen nicht durchsetzen, sondern die Betroffenen müssen dies allein für sich tun. Wichtig ist, dass der Personalrat seine gesetzliche Aufgabe auch durchsetzen kann und kollektivklageberechtigt ist.

Sogenannte **Versagungskataloge** oder besondere Bestimmungen für die Mitbestimmung bei Kündigungen oder Entlassungen sollten gestrichen werden. Im Kern sind dies lediglich Verbote, bestimmte Begründungsvarianten vorzutragen. Stattdessen sind gegenseitige substantiierte Begründungspflichten vorzusehen.

Durch die Einführung von **Wirtschaftsausschüssen** werden Interessenvertretungen an der Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes beteiligt. Angesichts von Privatisierungen und Ausgründungen ist damit die Zusammenarbeit von Personalrat und Betriebsrat zu ermöglichen.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)773 E

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
Tätigkeitschwerpunkte:
Mitbestimmung, öffentl. Dienst,
Wehr- u. Europarecht

PHILIPP MEINERZHAGEN *
Rechtsanwalt
Tätigkeitschwerpunkt: Arbeitsrecht

* Partner

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

www.baden-kollegen.de
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. Gleches 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 Rechtsprache 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 erschien 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 Beteiligungs niveau 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 anzurufen. 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 aufschnüren. 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 Barendienst. 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 Komplettprice 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 Tarifflucht 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 Anschlusserklärungen 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 etabliert 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.

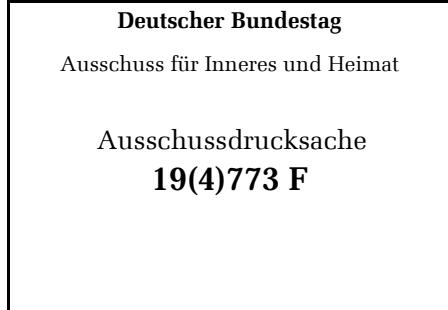
Erhebliche Regelungsdefizite bestehen noch bei der Vertretung der Ortskräfte (§§ 119, 120 GE), obwohl die Regelung gegenüber § 90 Abs. 2 a.F. bereits erheblich präzisiert ist.

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



GEWERKSCHAFT
DER JOURNALISTINNEN
UND JOURNALISTEN
DJV
TORSTR. 49
10119 BERLIN
TELEFON 030-72627920
TELEFAX 030-726279213
E-MAIL: DJV@DJV.DE
INTERNET: WWW.DJV.DE

22. März 2021

**Öffentliche Anhörung
Ausschuss für Inneres und Heimat des deutschen Bundstages –
22. März 2021 Novellierung des BPersVG**

Stellungnahme des Deutschen Journalisten- Verbands (DJV)

Im jetzt vorliegenden Kabinettsentwurf zur Novellierung des BPersVG sollen gemäß § 116 Abs. 4 S. 2 auch *arbeitnehmerähnliche Freie* in den Beschäftigtenbegriff mit einbezogen werden. Sie können dann den Personalrat wählen, gewählt werden und dürfen von ihm vertreten werden. Das ist ein enormer Fortschritt.

Warum arbeitnehmerähnliche Freie in den Personalrat sollten:

- Bei der Deutschen Welle arbeiten mittlerweile mehr arbeitnehmerähnliche Freie (1.757) als Angestellte (1.665). Im Arbeitsalltag sind die arbeitnehmerähnlichen Freien von ihren angestellten Kolleg:innen nicht zu unterscheiden. Sie arbeiten in den gleichen Gewerken (Autorenschaft, Moderation, Redaktion (auch CVD), Kamera, Ton, Cut etc.), führen die gleichen Tätigkeiten aus, werden in Dienstpläne eingeteilt, zahlen Sozialversicherungsabgaben, bekommen Urlaubsgeld, Krankengeld etc. Arbeitnehmerähnliche Freie sind fest in den Betrieb integriert, denn unter den Begriff der arbeitnehmerähnlichen Freien fallen nur diejenigen, die sozial schutzbedürftig und wirtschaftlich abhängig sind. Und das ist nur, wer mindestens 84 Tage im Jahr für die DW arbeitet und mehr als die Hälfte/bzw. ein Drittel seiner Gesamteinnahmen von der DW bezieht und nicht mehr als 100.000 Euro verdient.¹

¹ Diese Kriterien ergeben sich aus § 12 a TVG, i.V.m. § 2 und § 3 TV arbeitnehmerähnliche der DW.

- Viele Bundesländer haben ihre Landespersonalvertretungsgesetze bereits angepasst. Beim HR, bei RB, beim SR, SWR, WDR und beim ZDF sind arbeitnehmerähnliche Freie seit langer Zeit im Personalrat vertreten. Es gibt keine faktischen oder rechtlichen Probleme, wie die Stellungnahme aller Personalratsvorsitzenden von ARD und ZDF deutlich macht. Insbesondere ist dadurch die Integration der arbeitnehmerähnlichen Freien nicht die Rundfunkfreiheit verletzt:
 - Angestellte, die das Programm (maßgeblich) prägen, sind selbstverständlich vom Beschäftigtenbegriff mitumfasst. Dann kann es auch nicht gegen die Rundfunkfreiheit verstößen, wenn Freie, die dieselbe Tätigkeit verrichten, vom Beschäftigtenbegriff mitumfasst sind.
 - Es gibt dazu bereits höchstrichterliche Rechtsprechung: Danach verstößt die Integration der arbeitnehmerähnlichen Freien in den Beschäftigtenbegriff nicht gegen die Rundfunkfreiheit, weil dem Intendanten in allen wichtigen Fragen der personellen Mitbestimmung (insbesondere der Einstellung) und vielen Fragen der organisatorischen Mitbestimmung ein Letztentscheidungsrecht zusteht.² Im BPersVG verhindert § 75 Abs. 2 und Abs. 3 BPersVG-E, dass die Rundfunkfreiheit überhaupt tangiert sein kann. Darüber hinaus gibt es im Hinblick auf die Rundfunkfreiheit bei maßgeblich programmgestaltenden Mitarbeitern auch nur eine eingeschränkte Mitbestimmung.
- Es stellt sich vielmehr die Frage, ob sich der Ausschluss der arbeitnehmerähnlichen Freien noch länger rechtfertigen lässt. Das OVG Bremen (bestätigt durch das BVerwG³ und BVerfG⁴) hat festgestellt, „dass sich eine gemeinsame Vertretungsbefugnis, die sich nur auf die Festangestellten erstrecken würde, zu einem nicht zu übersehenden legitimatorischen Missverhältnis führen würde“.⁵

² OVG Bremen ZUM-RD 2016, (755); bestätigt durch BVerwG (Beschluss vom 01.11.2016 - 5 PB 2.16) und BVerfG, Az: 1 BvR 13/2017

³ BVerwG (Beschluss vom 01.11.2016 - 5 PB 2.16).

⁴ BVerfG, Az: 1 BvR 13/2017.

⁵ OVG Bremen, ZUM-RD 2016, 752 (755).

- Auch ist die Rechtsprechung des BVerfG⁶ zur Pressefreiheit zu beachten, wonach programmgestaltendes Personal keineswegs vom Betriebsrat ausgeschlossen werden darf. Nichts anderes kann für die Rundfunkfreiheit und Personalräte gelten.
- Wenn weder die Rundfunkfreiheit noch ein anderer sachlicher Grund eine Ungleichbehandlung von angestellten und arbeitnehmerähnlichen Mitarbeiter:innen rechtfertigen, widerspricht die Schlechterstellung der arbeitnehmerähnlichen Freien dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Artikel 3 Abs. 1 GG.

Leider werden aber nach § 116 Abs. 4 S. 3 Nr. 2 BPersVG-E arbeitnehmerähnliche Freie ausgeschlossen, wenn sie „maßgeblich an der Programmgestaltung beteiligt“ sind. Der DJV plädiert dafür, die Einschränkung nach § 116 Abs. 4 S. 3 Nr. 2 BPersVG-E zu streichen.

Warum alle arbeitnehmerähnlichen Freien in den Personalrat sollten:

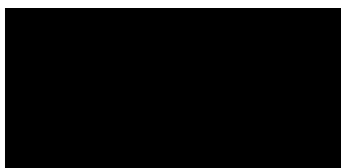
- Anders als es in der Gesetzesbegründung steht, kann der Ausschluss der maßgeblich Programmgestaltenden nicht mit der Rundfunkfreiheit gerechtfertigt werden, da bereits höchstrichterlich entschieden wurde, dass die Rundfunkfreiheit durch die Integration aller arbeitnehmerähnlichen Freien nicht gegen Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verstößt. Zu beachten ist dabei auch, dass Mitarbeiter, die mehr als 100.000 Euro brutto verdienen (das sind sehr präsente Moderatoren oder Redakteure mit vielen Diensten und hoher Verantwortung) ohnehin schon aus dem Anwendungsbereich des BPersVG ausgeschlossen sind, weil sie nicht mehr die Kriterien der Arbeitnehmerähnlichkeit erfüllen.⁷
- Der Ausschluss von „maßgeblich an der Programmgestaltung beteiligten“ freien Mitarbeiter:innen ist auch deshalb nicht sinnvoll, weil er Konfliktpotential in der Praxis birgt. Die Auslegungsbedürftigkeit des Begriffs kann dazu führen, dass die Gerichte im Einzelfall entscheiden müssen, wer maßgeblich programmprägend ist.

⁶ BVerfGE 59, 231 (263 ff); 52, 283 (297): Die Aufgabe eines Betriebsrates, die Interessen aller Arbeitnehmer in sozialen, personellen und - eingeschränkt - in wirtschaftlichen Angelegenheiten wahrzunehmen, steht in keinem inneren Zusammenhang mit der Pressefreiheit.

⁷ Dies folgt aus § 12 a TVG, i.V.m. § 3 TV arbeitnehmerähnliche der DW

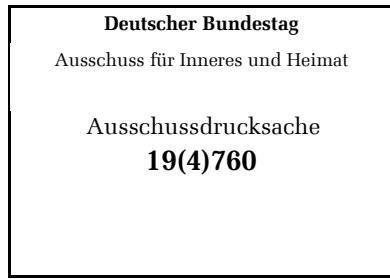
Seite 4

Eine Vertretung mit echten Mitbestimmungsrechten⁸ für alle Mitarbeiter schützt vor Machtmisbrauch und dient dem Betriebsfrieden. Die DW kann sich wesentlich einfacher von Freien als von angestellten Mitarbeitern trennen. Daran ändert auch die Mitwirkung des Personalrats nichts. Immerhin ermöglicht sie aber ein gewisses Maß an Transparenz und sorgt dafür, dass die Argumente von Kolleg:innen zumindest gehört und mit in den Abwägungsprozess einbezogen werden.



Hanna Möllers
- Justiziarin -

⁸ Die einseitig eingeführte Freienvertretung hat keinerlei Mitbestimmungs- oder Mitwirkungsrechte.



Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 11014 Berlin

An die Mitglieder
des Ausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestags
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Arbeitsgemeinschaft der
Hauptpersonalräte der
obersten Bundesbehörden

Die Vorsitzenden

HAUSANSCHRIFT

Bundesallee 216-218
10719 Berlin

POSTANSCHRIFT

11014 Berlin

TEL +49 30 18 681-14192

FAX +49 30 18 681-14342

Berlin, den 2. März 2021

BETREFF Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes BPersVG; Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte (AG HPR)

Berlin, 02. März 2021

Seite 1 von 4

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Mitglieder des Innenausschusses des Deutschen Bundestages,

in der parlamentarischen Beratung liegt Ihnen inzwischen der Kabinettsentwurf zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG) vor. In unserer Funktion als die beiden Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte bei den obersten Bundesbehörden (AG HPR) möchten wir Sie auf einige Aspekte aufmerksam machen und um eine Anpassung des vorliegenden Entwurfs bitten.

In der Arbeitsgemeinschaft sind die im § 96 des Kabinettsentwurfs aufgeführten Gruppen vertreten. Ohne die nun beabsichtigte gesetzliche Verankerung besteht die AG HPR bereits seit einigen Jahrzehnten. Von den Vorsitzenden der Hauptpersonalräte in den jeweiligen Ressorts wird sie zum Austausch, der gegenseitigen Beratung und zur Vernetzung genutzt. Auch die Verwaltungsseite erkannte die Vorteile, sich mit der AG bei überressortlichen Vorhaben die Beschäftigten betreffend frühzeitig auszutauschen und nutzte diese in zunehmendem Maße. Beispielhaft seien hier Veränderungen bei Arbeitszeitregelungen und laufbahnrechtlichen Fragen erwähnt. In Ergänzung dazu spielten gerade in den letzten Jahren zunehmend die Themen der IT-Konsolidierung eine wichtige Rolle. Die AG wurde entweder unmittelbar von

Verwaltungsseite im Vorfeld von Entscheidungen eingebunden, im laufenden Prozess informiert oder sie versuchte selbst aktiv, die Beteiligung zu erwirken.

Dass diese Praxis nun in ein geregeltes Verfahren über die BPersVG-Novellierung überführt werden soll, wird von der AG HPR ausdrücklich begrüßt und unterstützt. Immerhin kann die AG für sich beanspruchen, die Beschäftigteninteressen der gesamten Bundesverwaltung gebündelt zu vertreten, werden ihre Mitglieder doch nicht nur durch die Beschäftigten der Ministerien, sondern auch ihrer nachgeordneten Behörden gewählt. Darüber sind die in der AG vertretenen Mitglieder besonders legitimiert und prädestiniert, bei überressortlichen Angelegenheiten die Interessenvertretung zu übernehmen. Die AG sieht sich insofern auch als Sprachrohr der Beschäftigten und füllt die Lücke der demokratischen Interessenvertretung bei über-ressortlichen Maßnahmen aus.

In Übereinstimmung mit dem Kabinettsentwurf ist es den Mitgliedern der AG wichtig, die ressort-interne Mitbestimmung und Mitwirkung der Personalräte nicht zu beeinträchtigen. Dem Prinzip der Ressorthoheit des Art. 65 GG entsprechend ist der auch in der neuen Fassung des BPersVG abgebildeten Zuweisung von Zuständigkeiten zu folgen. Dies gilt im Übrigen auch bezogen auf die eigenständige Rolle der Gewerkschaften bezüglich des Rechts der Verbändeanhörung. Die AG HPR sieht sich hier in einem parallelen Prozess, der keine Beeinträchtigung bestehender Rechte beabsichtigt, sondern der zusätzlichen Perspektive über eigene Stellungnahmen gesetzlich verbrieften Raum und Bedeutung zugewiesen zu erhalten sucht.

Nun zu einem Punkt, der aus hiesiger Sicht der grundsätzlich positiven Verankerung der AG HPR Einschränkungen auferlegt, die weder nachvollziehbar erscheinen, noch zur Rechtsklarheit beitragen. Hierbei handelt es sich um die Beschränkung des Rechts auf Stellungnahme bei über-ressortlichen Digitalisierungs-vorhaben. Diese themenbegrenzende Einengung auf Digitalisierungsvorhaben bitten wir zurückzunehmen und das Recht der Stellungnahme auf alle über-ressortlichen Anliegen, die auf ressortlicher/behördlicher Ebene der Beteiligung nach dem BPersVG unterliegen würden, auszudehnen. Im Folgenden möchten wir diese Position begründen.

1. Diese Einschränkung auf einen bestimmten – wenn auch aktuell wichtigen - thematischen Bereich nimmt eine Einschränkung vor, die in keinem Landes-Personalvertretungsgesetz zu finden ist. Die Novellierung des BPersVG bleibt in diesem Punkt einen deutlichen Schritt hinter den Entwicklungen zurück, die in vielen Landes-PersVG bereits nachvollzogen wurde. Insofern kann weder von einer Rechtsangleichung in diesem Punkt gesprochen werden, noch kehrt das BPersVG zu seiner ehemals vorhandenen „Leitfunktion“ zurück. Ganz im Gegenteil bleibt die Novellierung mit dieser Einschränkung weit hinter dem in vielen Ländern bereits Erreichten zurück.
2. Die Beschränkung der Möglichkeit der Stellungnahme ausdrücklich auf ein einzelnes Themengebiet widerspricht dem Anspruch der Novellierung, für Rechtsklarheit sorgen zu wollen. Zukünftig werden alle Vorhaben, die über-ressortlich angelegt sind, dahingehend geprüft werden müssen, ob sie einen Digitalisierungsbezug haben oder nicht. Beispielsweise seien hier Regelungen zur Arbeitszeit und die Gestaltung von Arbeitsplätzen genannt, die dann zunächst zukünftig dahingehend

überprüft werden müssen, inwieweit ein Digitalisierungsbezug (Erfassung der Arbeitszeit als Beispiel) besteht. Die Bewertung dergleichen Fragestellungen ist potentiell sehr streitanfällig und sorgt für Rechtsunklarheit statt für Rechtsklarheit.

In dem Zusammenhang sei auch auf die Begründung zum Gesetzesentwurf auf S. 157, 2. Abschnitt, hingewiesen, in der einige der unmittelbar zusammenhängenden Themenfelder zumindest angedeutet sind. Darin wird sehr wohl anerkannt, dass es über das Thema Digitalisierung hinaus weiter ressortübergreifende Projekte gibt, deren Relevanz für eine Einbeziehung der AG HPR nach dem Entwurf aber erst über die Einbindung in ein Digitalisierungsprojekt konstruiert werden müsste, ohne diesen Tatbeständen einen gleichwertigen Rang von vorneherein einzuräumen, wie es das Gesetz an anderer Stelle vornimmt. Eine Hierarchie bzw. Unterordnung einzelner Mitbestimmungstatbestände unter andere sieht das Gesetz allgemein nicht vor.

3. Es ist überhaupt nicht nachvollziehbar, warum die Möglichkeit der Stellungnahme auf einen einzigen mitbestimmungsrelevanten Sachverhalt (§ 80 Abs. 1 Nr. 21) beschränkt bleiben soll. Die besondere Hervorhebung mag der aktuellen Bedeutung des Themas geschuldet sein, sollte in einem voraussichtlich über Jahre bzw. Jahrzehnte Geltung beanspruchenden Gesetzesvorhaben aber hinter allgemeinen Kriterien und Erfordernissen zurücktreten. Auch erscheint es nicht nachvollziehbar, warum diesem Punkt eine besondere und vorzugsweise Behandlung gegenüber den übrigen Mitbestimmungstatbeständen zugewiesen werden soll. Im Übrigen wird die eingeübte Praxis der bereits heute – informell - bestehenden Beteiligung hier gesetzlich aus unerfindlichen Gründen eingeschränkt, anstelle einer Rechtsangleichung vorzunehmen.

4. Bisweilen wurde der AG HPR vermittelt, dass innerhalb der Verwaltungen Befürchtungen bestanden, dass sich die Verfahren durch die Notwendigkeit zur Einschaltung der AG HPR verzögern bzw. erschweren würden. Falls die Verfahren zur Beteiligung der AG HPR zukünftig parallel zur Verbändebeteiligung stattfinden werden, muss damit aus der Sicht der AG keine zeitliche Verzögerung des Verfahrens einhergehen. Hierbei kommt es vielmehr auf eine gute und vorausschauende Organisation der Verfahren an.

Insgesamt schlagen wir deshalb vor, die Möglichkeit der Stellungnahme der AG HPR im § 98 des BPersVG -Gesetzentwurfs auf alle überressortlichen Maßnahmen zu beziehen, die auf der Ebene der Ressorts bzw. Behörden Mitbestimmungs- bzw. Mitwirkungsnotwendigkeiten entfalten würden bzw. werden. Das Gesetz würde ansonsten an dieser Stelle hinter dem eigenen Anspruch der Schaffung von Rechtsangleichung und -klarheit zurückbleiben.

Wir möchten Sie als gesetzgebende Instanz bitten, dieses Defizit im Kabinettsentwurf der Exekutive zu bereinigen, insbesondere um von vorneherein ansonsten erwartbare Rechtstreitigkeiten und unnötige Gerichtsverfahren zu vermeiden.

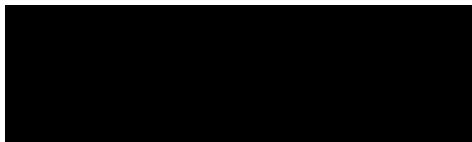
In einem weiteren Punkt bitten wir ebenfalls um eine gesetzliche Anpassung, die den Entwicklungen der letzten Jahrzehnte gerecht wird. Entgegen der Stellenbesetzungs- und Beförderungspraxis im Entstehungsjahr des BPersVG 1955 bzw. der Novellierung von 1974 hat sich die Verwaltungspraxis dahingehend entwickelt, dass die Beförderung bzw. Stellenbesetzung nach A 16 heute zu einer gängigen Praxis gehört, denn es handelt sich nicht mehr um absolut herausgehobene Stellen und Leitungsfunktionen. Diese Stellenbesetzungen finden in der Regel aus den Verwaltungen selbst heraus statt, vielfach sind sie von den Ministerien – anders als in früheren Zeiten – an die nachgeordneten Behörden delegiert. Die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte haben hier zu einer veränderten Verwaltungspraxis geführt, der eine Novellierung des BPersVG folgen sollte. Selbst die Positionen der B3/B6-Besoldung unterliegen viel weniger als in früheren Zeiten einer sog. „politischen Besetzung“ wie die Funktionen der Besoldungsgruppe B 9.

In der Rechtsanpassung an die veränderten Gegebenheiten richtet sich unsere Forderung darauf, entgegen der im Entwurf unter § 78 Abs. 4 Nr. 2 weiterhin enthaltenen Beschränkung mindestens die Besoldungsgruppe A 16 BBesO und damit die gesamten A-Besoldungsgruppen in den Bereich der Mitbestimmung mit einzubeziehen und somit ausschließlich die B-Besoldungsgruppen der Mitbestimmung im personellen Bereich zu entziehen.

Wir bitten Sie in diesen beiden Punkten um Unterstützung, damit die guten Ansätze der Novellierung auch in diesen Bereichen zur Geltung gebracht werden können.

Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung!

Mit freundlichen Grüßen



Ulrike Schäfer

Vorsitz der AG der Hauptpersonalräte



Bernhard Schmidt

An die Abgeordneten
des Ausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestags

Nur per E-Mail

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht:
Mein Zeichen:
(Bei jeder Antwort bitte angeben)

Name: Moritz Duncker
Durchwahl: 07121/309-609
E-Mail: Moritz.Duncker@jobcenter-ge.de
Datum: 18.03.2021

Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG); Stellungnahme der Jobcenterpersonalräte nach § 44h Abs. 4 SGB II

Sehr geehrte Vorsitzende, Frau Lindholz,
sehr geehrte Abgeordnete des Ausschusses für Inneres und Heimat,

die Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes am 22.03.2021 nehmen wir zum Anlass, Ihnen unseren offenen Brief diesbezüglich vom 25.03.2019 zur Kenntnis zu bringen. Die darin beschriebenen notwendigen Änderungen haben nur marginal Einfluss in den nun vorliegenden Gesetzesentwurf gefunden. So werden in § 29 Regelungen bezüglich Übergangspersonalräten geschaffen und in § 77 Abs. 2 wird eine Frist für die Entscheidung der Dienststellenleitung über Initiativanträge der Personalvertretungen eingeführt. Verglichen zur Entscheidungsfrist des Personalrats von zehn Arbeitstagen nach § 70 Abs. 3, erscheint eine Entscheidungsfrist der Dienststellenleitung von sechs Wochen jedoch unverhältnismäßig lange. Bei der Entscheidungsfrist der Dienststellenleitung handelt es sich lediglich um eine Soll-Vorschrift und obendrein hat die Dienststellenleitung die Möglichkeit, einen Sachstandshinweis zu erteilen, wenn es ihr nicht möglich ist, die Frist einzuhalten. Weitere Rechtsfolgen knüpft der Gesetzesentwurf daran nicht. Faktisch haben Dienststellenleitungen daher weiterhin die Möglichkeit, unliebsame Initiativanträge der Personalvertretungen sehr lange hinauszuzögern, oder gar auszusitzen. Alle anderen von uns beschriebenen notwendigen Änderungen finden im Gesetzentwurf keine Berücksichtigung. Insgesamt bleibt dieser daher hinter den personalvertretungsrechtlichen Notwendigkeiten in den gemeinsamen Einrichtungen weit zurück.

Nachdem der Gesetzentwurf in § 55 Abs. 2 den Begriff der Zuweisung und in § 78 Abs. 7 den Begriff der Personalgestellung aufnimmt, nehmen wir dies erneut zum Anlass, auf eine Besonderheit den gemeinsamen Einrichtungen hinzuweisen. Die gemeinsamen Einrichtungen haben keine Arbeitgeber- und Dienstherreneigenschaft im engen Sinne und daher kein eigenes Personal. Das Personal der gemeinsamen Einrichtungen wird sämtlich von den Agenturen für Arbeit, den Ländern und den Kommunen zugewiesen bzw. im Rahmen der Personalgestellung zur Verfügung gestellt. Daher ist es personalvertretungsrechtlich für die gemeinsamen Einrichtungen von höchster Bedeutung, nicht nur die Zuweisung und die Personalgestellung zu regeln, sondern auch deren jeweilige Beendigung. Es muss zwingend sichergestellt werden, dass auch die einseitige Beendigung der Zuweisung und der Personalgestellung der Mitbestimmung der Personalräte der gemeinsamen Einrichtungen unterliegt. Die Schutzfunktion des § 55 Abs. 2 und teilweise auch das Mitbestimmungsrecht des § 78 Abs. 7 laufen sonst ins Leere, da es den zuweisenden und personalgestellenden

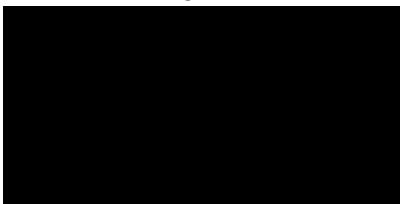
Dienststellen möglich ist, die Zuweisung und die Personalgestellung aus dienstlichen Eigeninteressen und gegen die Interessen der gemeinsamen Einrichtungen als Dienststelle, deren Beschäftigten und deren Personalvertretungen zu beenden. Gleiches gilt im Übrigen auch für den Schutz vor außerordentlicher Kündigung im Sinne des § 55 Abs. 1, die Mitwirkung des Personalrats bei ordentlichen Kündigungen im Sinne des § 85 und die Anhörung des Personalrats bei außerordentlichen Kündigungen im Sinne des § 86 des Gesetzentwurfs.

Im Sinne der gemeinsamen Einrichtungen als Dienststellen, deren Beschäftigten und deren Personalvertretungen ist es daher zwingend erforderlich, dass ein neues Bundespersonalvertretungsgesetz folgende Regelungen enthält:

- Beim Schutz der Personalräte vor außerordentlicher Kündigung im Sinne des § 55 Abs. 1 ist (auch) die Zustimmung des Personalrats der gemeinsamen Einrichtung erforderlich.
- In gemeinsamen Einrichtungen bedarf es im Sinne des § 55 Abs. 2 eines Schutzes vor der Beendigung der Zuweisung und der Beendigung der Personalgestellung gegen den Willen der Betroffenen. Dabei ist (auch) die Zustimmung der Personalvertretung der gemeinsamen Einrichtungen erforderlich.
- Nicht nur die Zuweisung und die Personalgestellung muss in gemeinsamen Einrichtungen im Sinne des § 78 Abs. 7 (auch) der Mitbestimmung deren Personalvertretung unterliegen, sondern auch deren jeweilige Beendigung gegen den Willen der Beschäftigten.
- Im Rahmen der Mitwirkung bei ordentlichen Kündigungen in gemeinsamen Einrichtungen im Sinne des § 85 ist zu regeln, dass (auch) die Zustimmung des Personalrats der gemeinsamen Einrichtungen erforderlich ist.
- Bei der außerordentlichen Kündigung und fristlosen Entlassung in gemeinsamen Einrichtungen im Sinne des § 86 ist (auch) der Personalrat der gemeinsamen Einrichtungen anzuhören.

Wir bitten Sie, insbesondere dies, aber auch die in unserem Schreiben vom 25.03.2019 geschilderten Änderungsnotwendigkeiten, im Rahmen des Gesetzesentwurfs zu berücksichtigen. Für Rückfragen stehen wir sehr gerne zur Verfügung.

Hochachtungsvoll



(Uwe Lehmensiek, Bundesvorsitzender)

Anlage:

- Offener Brief zur Novellierung des BPersVG vom 25.03.2019

DIE JOBCENTER PERSONALRÄTE!

Die Jobcenterpersonalräte nach § 44h Abs.4 SGB II
Geschäftsstelle im Jobcenter Region Hannover
Vahrenwalder Str. 245, 30179 Hannover

Offener Brief an Vertreter/innen der

Gewerkschaften
Bundestagsparteien
Ministerien

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht:
Mein Zeichen:
(Bei jeder Antwort bitte angeben)

Name: Uwe Lehmensiek
Durchwahl: 0511/6559-2400
E-Mail: Uwe.Lehmensiek@jobcenter-ge.de
Datum: 25.03.2019

Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Arbeitsgruppe der Vorsitzenden der Personalvertretungen der gemeinsamen Einrichtungen nach § 44h Abs. 4 SGB II möchte sich im Hinblick auf eine dringend notwendige Novellierung des BPersVG an Sie wenden und Sie bitten, sich für die Aufnahme der im folgenden beschriebenen Änderungen ins BPersVG einzusetzen. Die Jobcenter, die als gemeinsame Einrichtung von Bund und Land beziehungsweise Kommunen geführt werden, verfügen über keine Arbeitgeber- oder Dienstherreneigenschaft. Das führt zu zahlreichen personalvertretungsrechtlichen Problemen. Für die *Mischbehörde* gemeinsame Einrichtung war eine Grundgesetzänderung erforderlich. Das Personalvertretungsrecht muss ebenfalls entsprechend dieser Strukturen angepasst werden, und wir schlagen vor, die spezifischen Regelungen in das siebte Kapitel unter *Vorschriften für besondere Verwaltungszweige* in das BPersVG aufzunehmen:

Einschränkung der Mitbestimmung durch § 50 Abs. 3 SGB II:

Nach § 50 Abs. 3 SGB II sind in den Jobcentern zentral verwaltete Verfahren der Bundesagentur für Arbeit zu verwenden. Die Personalvertretungen der Jobcenter werden bei der Einführung solcher Verfahren nicht beteiligt. Aus Sicht der Jobcenterpersonalräte fehlt bis heute eine klare Definition, welche Verfahren unter § 50 Abs. 3 SGB II zu subsummieren sind. Dies führt in der Praxis regelmäßig zu Verunsicherung und Problemen. Die Eigenständigkeit der gemeinsamen Einrichtungen und die Entscheidungsbefugnisse der Trägerversammlungen werden eingeschränkt und beschnitten. Hier werden die Mitbestimmungsrechte faktisch umgangen.

Im BPersVG muss dringend geregelt werden, dass bei Verfahren nach § 50 Abs. 3 SGB II die Arbeitsgruppe der Vorsitzenden der Personalvertretungen der gemeinsamen Einrichtungen nach § 44h Abs. 4 SGB II mitzubestimmen hat. Es ist nicht hinnehmbar, dass der

Hauptpersonalrat der Bundesagentur für Arbeit, für den die zugewiesenen Beschäftigten der gemeinsamen Einrichtungen weder das aktive noch das passive Wahlrecht haben, in der Praxis über gravierende Änderungen des Verwaltungsablaufs der gemeinsamen Einrichtungen entscheidet.

Abweichende Regelungen zu § 46 Abs. 4 BPersVG:

Den Personalvertretungen aller Dienststellen ist mindestens eine Freistellung in Höhe von 50% der regelmäßigen Arbeitszeit einer Vollzeitkraft - analog der Regelung des § 28 Abs. 2 BGleG - zu gewähren. Ab einer Betriebsgröße von 150 Beschäftigten muss ein Anspruch auf eine Vollfreistellung bestehen. Es ist gesetzlich zu regeln, dass Freistellungen im Stellenplan und in der Personalbedarfsberechnung entsprechend zu berücksichtigen sind.

Arbeitsentlastungen müssen auch für nicht freigestellte Personalratsmitglieder geregelt werden. Die bisherige Regelung im § 46 Abs. 2 BPersVG ermöglicht es den nicht freigestellten Personalratsmitgliedern zwar, sich ihren Personalratsaufgaben im Rahmen ihrer Arbeitszeit zu widmen, die *liegen gebliebene* Arbeit muss aber nachgeholt werden. Personalratsarbeit ist viel zu komplex, bedeutend und zeitaufwändig, um sie ernsthaft und seriös rein ehrenamtlich *nebenher* erledigen zu können. Deshalb muss die Arbeitsorganisation dem erforderlichen Umfang der Personalratsarbeit angepasst und eine entsprechende Arbeitsentlastung organisiert werden.

Für gemeinsame Einrichtungen sind keine Stufenvertretungen vorgesehen. Es muss jedoch gesetzlich definiert werden, dass der nach § 44h Abs. 4 SGB II gebildete Vorstand und der geschäftsführende Vorstand der Arbeitsgruppe der Vorsitzenden der Personalvertretungen der gemeinsamen Einrichtungen Bestand haben und in die Lage versetzt werden, ihren überörtlichen Aufgaben nachzukommen. Die Mitglieder des Vorstands müssen dazu zusätzlich zur Freistellung für die personalvertretungsrechtlichen Tätigkeiten in der Dienststelle vor Ort pauschal in Höhe von 50% der regelmäßigen Arbeitszeit einer Vollzeitkraft freigestellt werden. Die Mitglieder des geschäftsführenden Vorstands benötigen darüber hinaus eine weitere zusätzliche Freistellung in Höhe von 25% der regelmäßigen Arbeitszeit einer Vollzeitkraft.

Mitbestimmung in personalrechtlichen Angelegenheiten:

Sind Beschäftigte einer gemeinsamen Einrichtung zugewiesen, muss bei deren personalrechtlichen Angelegenheiten auch grundsätzlich der Personalrat der gemeinsamen Einrichtung beteiligt werden. Dies betrifft insbesondere Kündigungen und Zuweisungsbeendigungen. Die Gründe, die zu solchen personalrechtlichen Konsequenzen führen, ereignen sich nach der Eingliederung in die Dienststelle der gemeinsamen Einrichtung. In der Konsequenz müssen entsprechende Mitbestimmungsrechte für die Personalvertretung der gemeinsamen Einrichtung gegeben sein.

Schutz der Personalräte vor unfreiwilliger Zuweisungsbeendigung:

Personalratsmitgliedern in gemeinsamen Einrichtungen darf die Zuweisung nicht gegen deren Willen nach § 44g Abs. 5 Nr. 1 SGB II beendet werden. Hier sollte der Versetzungsschutz für Personalratsmitglieder nach § 47 Abs. 2 BPersVG ebenfalls zur Anwendung kommen.

Mitbestimmung bei erneuter Zuweisung:

Im Übrigen ist § 44 g Abs. 2 SGB II zu streichen, wonach die Zustimmung des Geschäftsführers (und damit die Mitbestimmung des Personalrats) bei erneuten Zuweisungen ehemaliger Jobcenterbeschäftiger nicht erforderlich ist.

Dienstvereinbarungen:

Für gemeinsame Einrichtungen muss geregelt werden, dass Dienstvereinbarungen ohne Zustimmung der Trägerversammlungen geschlossen werden. Die Geschäftsführung ist per Gesetz Ansprechpartner des Personalrats. Sie ist dafür verantwortlich, in den Verhandlungen mit dem Personalrat auch den Interessen der Trägerversammlung Geltung zu verschaffen. Kann keine Einigung erzielt werden, so wird gegebenenfalls ohnehin das Stufenverfahren eröffnet, innerhalb dessen die Trägerversammlung die Aufgaben der obersten Dienstbehörde wahrnimmt.

Teilnahmerecht an Trägerversammlung und Personalentwicklungskonferenz:

Sowohl Trägerversammlung als auch Personalentwicklungskonferenz beraten über und treffen Entscheidungen zu Themen mit weitreichender personalvertretungsrechtlicher Relevanz. Den Personalräten muss hier ein Teilnahmerecht eingeräumt werden, um die relevanten Informationen frühzeitig und authentisch zu erhalten und die Interessen der Beschäftigten in den Entscheidungsprozessen einbringen zu können.

Über diese speziell für die Jobcenter wichtigen Änderungsbedarfe hinaus, sehen wir auch allgemein einige Reformbedarf. In vielen Landespersonalvertretungsgesetzen sind bereits weitergehende Rechte der Personalvertretungen aufgenommen worden. Auch der Deutsche Beamtenbund sowie der Deutsche Gewerkschaftsbund haben bereits gute Vorschläge erarbeitet. Diesen schließen wir uns grundsätzlich an. Aus unserer praktischen Erfahrung heraus erachten wir vor allem die folgenden Änderungen des BPersVG für notwendig:

Uneingeschränkte Mitbestimmung:

Modifizierte Mitbestimmungs-, Mitwirkungs- und Anhörungsrechte sind in der praktischen Personalratsarbeit leider allzu oft wirkungslos und werden häufig durch Dienststellenleitungen nicht ernst genommen. Sie sind daher in uneingeschränkte Mitbestimmungsrechte zu überführen.

Unterlassungsansprüche und Sanktionen:

Aktuell haben Personalräte selbst bei Fällen der uneingeschränkten Mitbestimmung Probleme, wenn Maßnahmen entgegen der Einwände eines Personalrats umgesetzt werden. Wird ein Klageverfahren eingeleitet, ist die Maßnahme häufig schon umgesetzt. Gerichtsverhandlungen finden erst Monate oder Jahre später statt. In solchen Fällen ist es dringend nötig, Unterlassungsansprüche gesetzlich zu regeln, eine Verpflichtung zur Rücknahme der Maßnahme aufzunehmen und die Möglichkeit von Eilanträgen auszuweiten.

Wenn ein Mitbestimmungstatbestand erst gar nicht beachtet wurde, kann vor Gericht erst Monate oder Jahre später festgestellt werden, dass der Personalrat hätte mitbestimmen müssen. Da jedoch keine Sanktionen erfolgen, kommt es in vielen Dienststellen immer wieder vor, dass die Mitbestimmung des Personalrats übergangen wird. Gerichtsverfahren werden in Kauf genommen. Das Einführen von Sanktionen könnte hier Abhilfe schaffen.

Einführung von Fristen für die Dienststelle:

Aktuell haben Dienststellen bei Initiativanträgen oder Eingaben von Personalräten keinerlei Vorgaben, innerhalb welcher Zeit eine Antwort erfolgen muss. Nicht selten halten Dienststellen Personalräte mehrere Wochen oder noch länger hin oder beantworten die Anliegen der Personalräte erst nach mehrfachen Erinnerungen. Ziel muss es sein, auch den Dienststellen eine Antwortfrist von zehn Arbeitstagen einzuräumen, wie sie den Personalräten durch § 69 Abs. 2 BPersVG vorgegeben ist.

Bildung von Wirtschaftsausschüssen:

Es stellt sich, vom Gesetzgeber so gewollt, häufig die Frage des *make or buy*, also der Eigenvornahme von Maßnahmen mit eigenem Personal oder des Einkaufs einer Dienstleistung. Damit sind selbstverständlich Fragen der Personalbemessung und andere grundlegende Interessen der Beschäftigten eng verwoben. Insbesondere Wirtschaftsausschüsse unter Beteiligung der Personalvertretung sind hier ein adäquates Mittel, um sich die notwendigen Informationen zu verschaffen.

Gruppenprinzip:

Wir verstehen uns als Vertreter der Interessen der gesamten Belegschaft. Das Gruppenprinzip führt zu unnötiger Komplexität und Bürokratie. Inhaltliche Argumente und Fachlichkeit sollten im Vordergrund stehen, nicht Gruppenzugehörigkeit.

Mitbestimmung beim Datenschutz:

Das veraltete BPersVG muss an den grundlegenden Wandel der zunehmend digitalisierten Arbeitswelt angepasst werden. Mitbestimmung beim Datenschutz, vor allem beim Beschäftigtendatenschutz, ist daher unbedingt in das BPersVG aufzunehmen.

Dienstvereinbarungen:

Die Begrenzung der §§ 75 Abs. 3 und 76 Abs. 2 BPersVG ist aufzuheben. Soweit gesetzliche oder tarifliche Regelungen nicht bestehen, muss es möglich sein, zu sämtlichen Mitbestimmungstatbeständen Dienstvereinbarungen abzuschließen.

Kosten des Personalrats:

§ 44 Abs. 1 BPersVG muss im Gesetzestext so konkretisiert werden, dass über die Notwendigkeit von Kosten der Personalrat per Beschluss entscheidet und dieser bindende Wirkung für die Dienststelle hat. Da der Personalrat nach Art. 114 Abs. 2 GG, § 6 Abs. 1 HGrG und § 7 Abs. 1 BHO verpflichtet ist, den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten, hat er entsprechende Erwägungen in seine Entscheidung einzubinden.

Arbeitsbefreiung nach § 46 Abs. 6 BPersVG:

Die geltende Regelung führt immer wieder dazu, dass die Notwendigkeit von Schulungs- und Bildungsveranstaltungen in Zweifel gezogen wird. Dies widerspricht der vertrauensvollen Zusammenarbeit. Es muss konkretisiert werden, dass die Notwendigkeit von Schulungs- und Bildungsveranstaltungen durch einen die Dienststelle bindenden Beschluss des Personalratsgremiums festgestellt wird.

Bei erfolgter Arbeitsbefreiung für Schulungs- und Bildungsveranstaltungen muss geregelt werden, dass die Arbeitszeit auch für den gesamten zeitlichen Umfang gutzuschreiben ist. Nach der aktuellen Regelung werden zum Beispiel Teilzeitkräfte für ganztägige Personalratsschulungen von der Arbeit befreit, erhalten aber in einigen Dienststellen keine ganztägige Zeitgutschrift.

Allzuständigkeit

Entsprechend der Regelungen in Landespersonalvertretungsgesetzen bedarf es der Formulierung einer Allzuständigkeit bei der Mitbestimmung.

Übergangspersonalräte

Für den Fall von Auflösungen und Zusammenlegungen von Dienststellen sind verbindliche Regelungen zur Bildung von Übergangspersonalräten vonnöten. Gerade in Situationen, die die Beschäftigten potentiell verunsichern können, ist eine vertretungslose Zeit nicht hinnehmbar.

Beteiligung am Auswahlverfahren:

Wie schon in einigen Landesgesetzen erfolgt, muss auch im BPersVG geregelt werden, dass der Personalrat von Beginn eines Auswahlverfahrens an zu beteiligen ist und ein Teilnahmerecht an Vorstellungs- und Auswahlgesprächen hat.

Gefährdungsbeurteilungen:

Personalräten muss ein Mitbestimmungsrecht bei der Durchführung von jeglichen Gefährdungsbeurteilungen eingeräumt werden. Nach den bisherigen Regelungen kann die Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung nicht eingefordert werden. Dies führt in der Praxis dazu, dass die Dienststellen teilweise Gefährdungsbeurteilungen nicht oder nur unzureichend erstellen.

Dienststellen ohne Personalräte:

In Dienststellen, in denen sich kein Personalrat gebildet hat, muss die zuständige Aufsichtsbehörde ein Verfahren einleiten, um zu prüfen, welche Hinderungsgründe vorliegen und wie Abhilfe geschaffen werden kann. Es ist darauf hinzuwirken, dass sich ein Personalrat bildet.

Überlastungsanzeigen:

Aktuell werden viele Überlastungsanzeigen nicht oder nur unzureichend vom Arbeitgeber berücksichtigt und abgearbeitet. Um die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers einfordern zu können, muss ein eigener Mitbestimmungstatbestand geschaffen werden, der sich nicht nur auf das Verfahren, sondern auch die inhaltliche Abhilfe bezieht.

Freundlicher Gruß



(Uwe Lehmensiek, Bundesvorsitzender)

An: Innenpolitische Sprecher*innen der Bundestagsfraktionen

Medienpolitische Sprecher*innen der Bundestagsfraktionen

Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages

Mitglieder des Ausschusses für Kultur & Medien des Deutschen Bundestages

Kopie: Vorsitzende der Rundfunk- und Verwaltungsräte von ARD und ZDF, DJV, ver.di

Gemeinsame Stellungnahme der Personalräte von ARD und ZDF zur Novellierung des BPersVG

Sehr geehrte Damen und Herren,

anlässlich der Anhörung zum Neuentwurf des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG) möchten wir Ihnen unsere diesbezügliche Position darlegen. Dies ist für uns von großer Bedeutung, da das BPersVG für unsere Arbeit im NDR, MDR, RBB, Deutschlandradio und der Deutschen Welle die rechtliche Grundlage darstellt.

Wir, die Personalvertretungen aller ARD Anstalten, Deutschlandradio, Deutsche Welle und ZDF, unterstützen uneingeschränkt den aktuellen Reformentwurf des BPersVG. Insbesondere deshalb, weil über den erweiterten Begriff der „Beschäftigten“ (in Bremen: „Bedienstete“) den rund 6500 betroffenen arbeitnehmerähnlichen freien Mitarbeiter*innen die vollumfängliche Beteiligung und Vertretung ihrer Angelegenheiten in Aussicht gestellt wird. Damit wird die antiquierte Spaltung der Belegschaft der Häuser in „Feste“ und „Freie“ vertretungsrechtlich aufgehoben und der betrieblichen Realität endlich Rechnung getragen.

Faktisch gibt es zwischen festangestellten und freien Mitarbeiter*innen längst keine Unterschiede mehr. Die notwendigen Aufgaben werden ohne Berücksichtigung des arbeitsrechtlichen Status erledigt. Im Gegenzug bedeutet das: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist von der Mitarbeit der festen Freien abhängig, ohne deren Leistung könnte der Auftrag nicht erfüllt werden. Tausende freie Mitarbeiter*innen in Programm und Produktion sind ein wesentlicher Pfeiler des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Sie bilden mit ihrem Anteil an den Programmen ein essenzielles Element der deutschen Medien und der gesellschaftlichen Öffentlichkeit.

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, warum ein Teil der Belegschaft einen gesetzlich geregelten Vertretungsanspruch besitzt, der andere hingegen nicht. Daran ändern übrigens auch sogenannte „Freien-Statute“ nichts, die derzeit, z.B. bei der Deutschen Welle, einseitig von den Intendant*innen eingeführt werden. Diese sichern den „Freien-Vertretern“ lediglich unverbindliche Gesprächsangebote mit der Geschäftsleitung, Mitspracherechte werden nicht eingeräumt. Gesetzlich garantierte Vertretungsrechte für arbeitnehmerähnliche Freie stärken den innerbetrieblichen Zusammenhalt und dienen dem Betriebsfrieden. Auch würden damit strukturelle Verbesserungen in den Häusern zwischen den beiden Beschäftigungsgruppen erreicht – in der Realität immer wieder eine Quelle für Konflikte.

Nicht zuletzt die positiven Erfahrungen beim WDR, SWR, HR, SR und Radio Bremen bekräftigen uns in unserer Forderung, die festen Freien in das BPersVG zu integrieren. Die Zusammenarbeit der Freien und festangestellten Personalratsmitglieder mit der Geschäftsleitung funktioniert dort

uneingeschränkt und das bereits seit Jahrzehnten. Im Saarland etwa wurden die Freien bereits 1989 in das saarländische Personalvertretungsgesetz aufgenommen und sind dort nicht mehr wegzudenken. Auch die anderen Anstalten sehen in Personalvertretungen mit freien Mitarbeitenden keine Probleme, ein zusätzlicher „Mehraufwand“ entsteht nicht, da sich lediglich die Zusammensetzung der Gremien ändert.

In den Ländern wurden die mangelnden Vertretungsmöglichkeiten erkannt. Mit Ausnahme des Bundeslandes Bayern haben alle Länder ihre Landespersonalvertretungsgesetze modernisiert und angepasst, zuletzt Hessen 2015. Eine wesentliche Änderung war dabei stets die Ausdehnung des Begriffs „Beschäftigte“ auf arbeitnehmerähnliche freie Mitarbeiter. Um auch gegenüber den Personalvertretungsgesetzen der Länder Vergleichbarkeit herzustellen, ist es dringend geboten, den Beschäftigungsbegriff auch auf Bundesebene neu zu fassen.

Deshalb unser Appell:

Stimmen Sie für die Aufnahme freier Mitarbeiter*innen aller Gewerke als Beschäftigte im Sinne des BPersVG.

Stärken Sie die freien Mitarbeiter*innen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Sorgen Sie dafür, dass die Ungleichbehandlung - zumindest in punkto Mitbestimmung - beseitigt wird.

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit und Unterstützung!

i.A.: Klaus Enderle (DW), Daniel Scheschkewitz (DW), Thorsten Mann-Raudies (NDR),

Gerrit Busch (Radio Bremen)



Arbeitsgemeinschaft der Personalräte der obersten Bundesbehörden

Übergreifend. Verantwortlich. Mitwirken.

Arbeitsgemeinschaft der Personalräte der obersten Bundesbehörden
Bundesrechnungshof
Adenauerallee 81
53113 Bonn
Vorsitzender: Jochen Nagel
Telefon: 0228 99 721 2080
Telefax: 0228 99 721 2089
jochen.nagel@brh.bund.de

An die Mitglieder
des Ausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

19. März 2021

Novelle des Bundespersonalvertretungsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Heimat,
vielen Dank für die Möglichkeit, zum Gesetzgebungsverfahren Stellung nehmen zu können. Wir unterstützen das Ziel, das Bundespersonalvertretungsgesetz zu novellieren.

In diesem Zusammenhang danken wir für die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums des Innern und für Bau und Heimat im Verlauf des Prozesses. Wir haben den Dialog stets als konstruktiv und den Gedankenaustausch als respektvoll und anerkennend empfunden.

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes möchten wir als Personalvertretungen der obersten Bundesbehörden aus praktischer Sicht Hinweise geben.

Als wichtige inhaltlich **positive Schwerpunkte** erkennen wir unter anderem die Vermeidung personalratsloser Zeiten durch Übergangsmandat, die Verbesserungen beim Wahlrecht, die Mitbestimmung bei Maßnahmen des Betrieblichen Gesundheitsmanagements und modernen Arbeitsformen sowie den neuen Mitwirkungstatbestand bei der Privatisierung von Aufgaben. Auch ist in Ansätzen die Angleichung an das Betriebsverfassungsgesetz erkennbar.

Innenausschuss (62/16)

Eingang mit Anl. am 6.4.2021

1. Vors. m.d.B. um Kenntnisnahme/Rücksprache

2. Mehrfertigungen mit/ohne Anschreiben an Abg. BE, Obl. Sekr.

an _____ Anm

3. Wv _____

4. z. d. A. (alphahh-Gesetz- BMI) Kug 614

Wir haben des Weiteren festgestellt, dass einige **unserer Anregungen** aus dem fortwährenden Dialog bei der überarbeiteten Fassung berücksichtigt worden sind. Dazu gehören die beispielsweise die

- ✓ optionale Nutzung von Video- oder Telefonkonferenzen für die Durchführung von Sitzungen (§ 38 Abs. 3-E),
- ✓ Klarstellung zum Büropersonal „im erforderlichen Umfang“ zur sachgerechten Wahrnehmung der Personalratsaufgaben (§ 47-E) und
- ✓ Institutionalisierung der Arbeitsgemeinschaft für ressortübergreifende Maßnahmen (§ 96-E ff.).

Dies begrüßen wir. Leider werden diese positiven Aspekte durch **negative Einschnitte** überlagert. Hierzu gehören

- ➡ die unzureichende Angleichung an das Betriebsverfassungsgesetz gerade und auch bei der Größe der Personalvertretungen und der Anzahl der Freistellungen zur weiteren Professionalisierung der Arbeit und
- ➡ die Möglichkeit der einseitigen Aufhebung von Dienstvereinbarungen durch die Dienststellen nach einem Einigungsstellenbeschluss und die Abwertung einzelner Tatbestände, wie bei der Einführung technischer Einrichtungen zur Leistungs- und Verhaltenskontrolle, weg vom Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle als schweren und belastenden Eingriff.

Letzteres bewerten wir eindeutig als Verschlechterung des Status Quo. Zu den uns weiter wichtigen einzelnen Aspekten des überarbeiteten Entwurfs führen wir detailliert in der Anlage aus.

Insgesamt ist der Gesetzentwurf nach unserer festen Überzeugung nur bedingt geeignet, den öffentlichen Dienst, seine Beschäftigten und deren Personalvertretungen zukunftsfähig zu machen.

Gemessen an den rechtlichen, organisatorischen, technischen und insbesondere personellen Herausforderungen, vor denen der öffentliche Dienst des Bundes steht, sowie den formulierten Zielen des Gesetzentwurfs, entspricht dieser nicht den Anforderungen an einen modernen und attraktiven Staatsdienst. Oder gar einer Vision zur Fortentwicklung des Rechts des öffentlichen Dienstes.

„Mehr Wert durch mehr Mitbestimmung“ müsste es vielmehr heißen. Eine lückenlose Zuständigkeit in allen sozialen, personellen und organisatorischen Angelegenheiten verhindert Beteiligungslücken. Sie vermeidet Auseinandersetzungen um Zuständigkeiten und stellt die entscheidungserheblichen Fragen in den Mittelpunkt. Auf diese Weise können qualitativ bessere und für alle Seiten zufriedenstellende Entscheidungen erzielt werden. Die Instrumente Anhörung und Mitwirkung haben sich als stumpfe Schwerter

erwiesen. Alle Beteiligungstatbestände sind daher auf das Niveau der Mitbestimmung anzuheben. Bei groben Verstößen der Dienststellenleitung brauchen Personalräte zudem einen einklagbaren Unterlassungsanspruch.

Das Personalvertretungsrecht muss den Wandel der Arbeitsbeziehungen, wie beispielsweise Befristung, Leiharbeit, Werkverträge abbilden und einschränkungsfrei für alle Beschäftigten gelten, die für die Dienststelle arbeiten. Zudem bedarf es eines jedem einzelnen Beschäftigten zustehenden Beschwerderechts gegenüber dem Dienstherrn, dass die Personalvertretung entgegennimmt.

Die Organisation und Arbeitsfähigkeit von Personalräten sind zu verbessern. Es müssen mehr gut qualifizierte Mitglieder im Personalrat mitarbeiten und mehr von ihnen freigestellt werden. Zur erfolgreichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben muss der Personalrat außerdem schneller und umfassender durch die Dienststelle informiert werden.

Im Übrigen sieht ja der Koalitionsvertrag den Auftrag, das Bundespersonalvertretungsgesetz zu überarbeiten, nicht isoliert. Vielmehr wird die Notwendigkeit gesehen, die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber zu erhalten und auszubauen. Wenn die Bundesverwaltung im Wettbewerb um die besten Köpfe bestehen will, muss sie sich an vergleichbaren Standards der privaten Wirtschaft messen lassen.

Des Weiteren formuliert der Koalitionsvertrag konkrete Ziele, die er bei der „Guten digitalen Arbeit 4.0“ erreichen will. Neue Arbeits- und Kooperationsformen benötigen zum Schutz vor Entgrenzung daher dringend eine angemessene Mitbestimmung. Es darf keinen Unterschied zwischen Personalvertretungs- und Betriebsverfassungsrecht geben. Der Schutz der Beschäftigten in Behörden soll und darf keinen geringeren Stellenwert als in privaten Unternehmen haben.

Wir setzen uns weiter dafür ein, das Bundespersonalvertretungsgesetz nicht nur in die heutige Zeit zu stellen, sondern zukunftsfähig zu machen, damit es Bestand hat und langfristig eine vertrauensvolle Zusammenarbeit in den Dienststellen garantiert. Daher sollte die notwendige Reform nicht nur längst überfällige Anpassungen an die Gegebenheiten der modernen Arbeitswelt aufarbeiten, sondern ein modernes und den Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Bundes zugewandtes neues Bundespersonalvertretungsgesetz hervorbringen.

Für ein Gespräch stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit herzlichen Grüßen

Jochen Nagel

Novelle Bundespersonalvertretungsgesetz

Teil I: Vorbemerkung

Das Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) wurde zuletzt im Jahre 1974 novelliert und seitdem punktuell fortgeschrieben. Die Strukturen und Prinzipien des Gesetzes haben sich zwar bewährt und in der Rechtspraxis als flexibel und ergebnisoffen gezeigt, die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte machen es jedoch erforderlich, das BPersVG in die Zeit zu stellen. Der Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode sieht daher vor, das BPersVG zu novellieren.

Zur Vorbereitung des Reformprozesses hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) weit im Vorfeld förmlicher Beteiligungs- und Anhörungsverfahren einen kontinuierlichen Dialog mit den Spaltenorganisationen der Gewerkschaften, Personalvertretungen und Dienststellen geführt. Wir waren und sind hier im ständigen fachlichen Austausch mit dem BMI.

In den zahlreichen Gesprächen und Stellungnahmen haben die Interessenvertretungen eine Vielzahl von Forderungen (z. B. Angleichung der Vorschriften an das Betriebsverfassungsgesetz), Anregungen und Änderungsvorschläge vorge tragen, die sich teilweise decken, teils aber auch gegenläufig sind.

Der nach diesem Dialog erarbeitete Gesetzentwurf konzentriert sich auf die Maßnahmen, die sich unter Fortsetzung des konstruktiven Dialogs mit allen Beteiligten konsensbasiert umsetzen lassen. Im Mittelpunkt stehen Verbesserungen der Organisation und Arbeitsweise der Personalvertretungen, die gesetzliche Verankerung der geltenden Rechtslage und personalvertretungsrechtlichen Praxis. Des Weiteren soll das Gesetz bereinigt, sprachlich und redaktionell überarbeitet werden sowie Verständlichkeit und Anwenderfreundlichkeit verbessert werden.

Die Fortentwicklung des BPersVG bleibt wegen der sich stetig verändernden Organisations- und Arbeitsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung ein kontinuierlicher Prozess. Der Gesetzentwurf hat folgende Schwerpunkte:

- Systematik und Verständlichkeit durch grundlegende Neustrukturierung verbessern,
- sprachliche und rechtsförmliche Überarbeitung und Rechtsbereinigung,

- Rechtsvereinfachung durch Streichung überholter Vorschriften, insbesondere der Vorgaben für die Länder als Folge des durch die Föderalismusreform neugestalteten Kompetenzgefüges,
- Verbesserung der Teilhabe durch Überarbeitung der Wahlrechtsvorschriften durch Ausweitung zulässiger Abwesenheitszeiten auf zwölf Monate bei längerfristiger Beurlaubung oder Elternzeit sowie Absenkung der Altersgrenze für die Wahlberechtigung auf 16 Jahre,
- Vermeidung personalratsloser Zeiten durch stichtagsgenaue Amtszeiten der Personalvertretungen, Schaffung von Übergangsmandaten bei verspäteten Wahlen oder Umstrukturierungsmaßnahmen,
- optionale Nutzung von Video- und Telefonkonferenzen für Sitzungen als ergänzende Alternative zu Präsenzsitzungen,
- Erleichterung von Teilstellungen und Ausschluss von Marginalfreistellungen,
- Regelung der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeiten bei der Verarbeitung personenbezogener Daten,
- Klarstellung der Teilnahme von Bürosachbearbeiter*innen aus dem Geschäftszimmer des Personalrats an Sitzungen für die Protokollführung,
- Vermeidung von Medienbrüchen durch rechtssichere elektronische Kommunikation zwischen Dienststelle und Personalvertretung,
- zeitliche Flexibilisierung von Beteiligungsverfahren durch die Möglichkeit einvernehmlicher Fristabsprachen,
- Vermeidung von Verfahrensverzögerungen durch Einführung einer Reaktionspflicht der Dienststelle auf Initiativanträge der Personalvertretung,
- Schaffung neuer, Präzisierung bestehender Mitbestimmungstatbestände
 - flexibler Arbeitsformen und Arbeitszeiten,
 - der Anordnung von Mehrarbeit,
 - der Vereinbarkeit von Beruf, Pflege und Familie sowie
 - des betrieblichen Gesundheits- und Eingliederungsmanagements.
- neuer Mitwirkungstatbestand bei der Privatisierung von Aufgaben.
- Institutionalisierung der Arbeitsgemeinschaft mit einem Anhörungsrecht in ressortübergreifenden Angelegenheiten mit Digitalisierungsbezug.

Das BMI hat die Ressortabstimmung zum Gesetzentwurf durchgeführt. Es steht die Beteiligung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften für den 12. November 2020 bevor. Wir merken zum Gesetzentwurf folgendes an:

Teil II: Allgemeine Hinweise

1. Das Gesetz ist nach der Novelle besser lesbar, übersichtlich und nachvollziehbar strukturiert und damit insgesamt anwenderfreundlicher.
 2. Die Verbesserungen und die Nachschärfungen im überarbeiteten Entwurf sind positiv zu würdigen.
 3. Die Module zur Digitalisierung sollten über die optimale Nutzung für die Durchführung von Sitzungen konsequent und rechtssicher für Sprechstunden und Personalversammlungen angewendet werden.
 4. Insgesamt kein ambitionierter Entwurf, der das Personalvertretungsgesetz zukunftsfähig macht.
 5. Leider keine konsequente Angleichung an das Betriebsverfassungsgesetz!
 6. Das Aufhebungsrecht für Dienstvereinbarungen ist antidemokratisch, richtet sich allerdings gegen die Institution Personalrat, die Beschäftigten, die Einigungsstelle und entwertet das Instrument Dienstvereinbarungen nachdrücklich. **Hier sitzt der Sprengsatz für die gesamte Novellierung!**
-

Teil III: Anmerkungen zum Entwurf

zu § 7-E Verselbständigung von Nebenstellen und Dienststellenteilen

i. V. m. § 92 Absatz 2-E Zuständigkeit der Stufenvertretung (-)

Der Entwurf sieht weiter vor, dass sich räumlich weit entfernte Nebenstellen oder Dienststellenteile verselbständigen können, wenn die Mehrheit der wahlberechtigten Beschäftigten dies in geheimer Abstimmung beschließt.

Damit geht der Gesetzgeber – abweichend von seinem Vorgehen an anderen Stellen des überarbeiteten Entwurfs – nicht auf Hinweise des Bundesverwaltungsgerichts ein. Er würdigt nicht ausreichend fehlende Zuständigkeiten und

damit das „stumpfe Schwert“ des eigenen Personalrats der verselbständigte Dienststelle vor Ort.

Wenn der Gesetzgeber zu Recht an der Personalvertretung vor Ort festhält, muss er diese auch mit entsprechenden Beteiligungsrechten ausstatten. Es gibt nämlich eine Unwucht im Gesetz durch § 92 Absatz-E, wonach die Stufenvertretung den örtlichen Personalrat nur in Einzelfällen anhören muss, wenn einzelne Beschäftigte oder eine einzelne Dienststelle betroffen ist. Nicht aber beispielsweise bei wichtigen, aber übergreifenden Dienstvereinbarungen, die tief in die örtlichen Dienststellen eingreifen. Dies verstärkt die Frustration vor Ort und ist auch Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen, zuletzt beim OVG NRW, gewesen.

Anregung: Sofern § 7-E unverändert bleibt, wofür die unmittelbare Personalvertretung vor Ort spricht, sollte § 92 Absatz 2-E um die Anhörung bei Dienstvereinbarungen für den größeren Bereich gemäß § 63 Absatz 2-E erweitert werden. Auf Fristen kommt es bei Dienstvereinbarungen nicht an. Vielmehr würden streitige personalratsinterne Verfahren beseitigt; Verwaltungsaufwand und Kosten verringert.

zu § 14-E Wahlberechtigung (+)

Es ist vorgesehen, das Wahlalter auf das 16. Lebensjahr abzusenken (Absatz 1-E) und den Ausschluss vom Wahlrecht klarer zu fassen bzw. auszuweiten (Abs. 1 Nr. 2 – Beurlaubung bis 12 Monate und Abs. 1 Nr. 3 – Altersteilzeit im Blockmodell; Freistellungsphase).

Hinweis: Wir begrüßen die Absenkung des Wahlalters und die Klarstellung bzw. Ausweitung beim Ausschluss vom Wahlrecht.

Wir weisen darauf hin, dass neben der Altersteilzeit aufgrund der Arbeitszeitverordnung der Bundesbeamteninnen und -beamten (§ 9 Abs. 2) die Möglichkeit besteht, die Arbeitszeit in einem Blockmodell per Teilzeit zusammenzufassen und vor dem Eintritt in den Ruhestand freigestellt zu sein. Altersteilzeit und Teilzeit nach der Ar-

beitszeitverordnung sind nicht identisch; dies sollte nochmals geprüft und entsprechend gewürdigt werden.

zu § 15 -E Wählbarkeit (+)

Absatz 2 Nr. 2-E weitet die Wählbarkeit aus. Beschäftigte sind erst bei einer Abwesenheit von zwölf (bisher 6) Monaten, z. B. in Elternzeit, nicht wählbar. Wir begrüßen diese Verbesserung ausdrücklich.

zu §§ 16, 17-E Zahl der Personalratsmitglieder (-)

Wir stellen fest, dass die Angleichung an das Betriebsverfassungsgesetz nicht durchgängig im Gesetzentwurf enthalten ist. Die Anzahl der Mitglieder im Personalrat bleibt – wie auch der Freistellungsumfang (§ 52 Absatz 2-E) – unverändert. Hier verpasst der Gesetzgeber die Möglichkeit, die Personalratsarbeit weiter zu professionalisieren und zu verbessern.

zu § 24-E Aufgaben des Wahlvorstands (+)

Künftig soll es zulässig sein, die Aushänge des Wahlvorstands auch elektronisch, z.B. im Intranet, bekanntzugeben (Absatz 2-E).

Die Modernisierung durch die Nutzung digitaler Medien ist zu begrüßen. Sie führt diesen Teil des Bundespersonalvertretungsgesetzes in die heutige Zeit. Die Öffnung des BPersVG für die Verwendung neuer Technologien bei der Personalratssitzung und der Sprechstunde war überfällig. Wenn wir der Corona-Pandemie etwas Positives abgewinnen wollen, dann können wir festhalten, dass sie zumindest als Innovationstreiber gewirkt hat. Der Gesetzgeber hat hier den Weg für die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel geebnet. Es ist zu hoffen, dass aus der Not eine Tugend wird. Der durch die Digitalisierung erreichte Fortschritt bringt nicht nur in Krisenzeiten einen Mehrwert. Es ist gut, dass zumindest ein Anfang in Puncto Digitalisierung des BPersVG gemacht ist. Der Reformbedarf besteht weiterhin und dauerhaft fort.

zu § 27–E Zeitpunkt der Wahl, Amtszeit (+)

Absatz 2–E stellt klar, dass die Amtszeit stichtagsbezogen beginnt (1. Juni) und am Vortag endet. Ebenso regelt das neue Gesetz die Weiterführung der Geschäfte klarstellend. Wir begrüßen, dass der Zeitpunkt der Amtszeit eindeutig geregelt und die Übergangsphase inhaltlich wie zeitlich definiert wird.

zu § 28–E Vorzeitige Neuwahl (+0)

Es soll klargestellt werden, dass bei angefochtener Wahl (Absatz 1 Nr. 4–E) eine Neuwahl vorzunehmen ist.

Hinweis: Diese Klarstellung ist zu unterstützen. Wir weisen darauf hin, dass der § 28 Absatz 1 Nr. 1–E auf die „regelmäßig“ Beschäftigten abhebt; ebenso § 29 Absatz 4–E. Demgegenüber beziehen sich die §§ 7–E, 20–E und 26–E auf die „wahlberechtigten“ Beschäftigten bzw. Gruppenangehörigen und § 13–E auf die „in der Regel Wahlberechtigten“. Um das Ziel der Rechtsklarheit zu erreichen, halten wir es für notwendig, einheitliche Begrifflichkeiten bzw. Kenngrößen (Maßstäbe) zu verwenden.

zu § 29–E Übergangsmandat und Restmandat bei Umstrukturierungsmaßnahmen (+)

Mit der Novelle soll das Übergangsmandat klarstellend geregelt werden. Dies unterstützen wir nachdrücklich.

Kritik: Zwischen der Formulierung in § 29 Absatz 1–E und den Tatbeständen der Mitwirkung gemäß § 84 Absatz 1 Nr. 2–E besteht eine Unwucht. Während sich § 29–E zum Übergangsmandat nur auf die Aufspaltung und Ausgliederung bezieht, wirkt der Personalrat nach § 84–E aber bei Auflösung, Einschränkung, Verlegung, Zusammenlegung, Aufspaltung oder Ausgliederung mit. Jeder dieser organisatorischen Maßnahmen kann sich auf die bestehenden Personalvertretungen auswirken. Wir regen an, entweder im § 29–E die organi-

satorischen Maßnahmen vollständig aufzulisten oder auf den Beteiligungstatbestand im § 84-E zu verweisen.

zu § 30–E Ausschluss eines Mitglieds und Auflösung des Personalrats

Absatz 2–E soll den Ausschluss aus dem Personalrat auf der Grundlage aktueller Rechtsprechung klarstellend regeln. Dies erkennen wir an.

zu § 31–E Erlöschen der Mitgliedschaft (+)

Neu geregelt werden soll das Erlöschen der Mitgliedschaft. Hier sollen zulässige Abwesenheitszeiten beispielsweise bei Elternzeit / Beurlaubung auf zwölf Monate verlängert (Absatz 1 Nr. 6–E) und die Freistellung der Altersteilzeit klargestellt werden (Absatz 1 Nr. 7–E).

Hinweis: Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu § 14-E i. V. m. § 9 Absatz 2 Arbeitszeitverordnung; Teilzeit im Blockmodell vor dem Eintritt in den Ruhestand ist nicht gleichzusetzen mit der Altersteilzeit.

zu § 36–E Anberaumung von Sitzungen (+)

Absatz 2–E regelt die Pflicht der Mitglieder, sich bei Verhinderung unverzüglich unter Angabe der Gründe beim Vorsitzenden zu melden. Die Klarstellung unterstützen wir für eine rechtssichere Zusammensetzung des Gremiums.

zu § 38–E Nichtöffentlichkeit und Zeitpunkt der Sitzungen (+0)

Absatz 2–E soll ermöglichen, dass das dem Personalrat nach § 47–E zur Verfügung gestellte Personal zur Anfertigung der Niederschriften bei der Sitzung hinzugezogen werden kann. Die Arbeitserleichterung ist ausdrücklich zu begrüßen. Somit können sich alle Personalratsmitglieder auf die Sacharbeit konzentrieren.

Absatz 3–E ermöglicht weiter die optionale Durchführung von Sitzungen mittels Video- oder Telefonkonferenz. Die Modernisierung und Digitalisierung sollte für

die Personalvertretungen ebenso für Sprechstunden (§ 45-E) und Personalversammlungen (§ 57-E ff.) umgesetzt werden. Im Übrigen weisen wir auf die Ausführungen zur Digitalisierung bei § 24-E hin.

zu § 41–E Befangenheit (+)

Klarstellende Regelung zur Befangenheit von Personalratsmitgliedern und zum Verfahren während der Sitzungen sowie bei Abstimmungen. Dies begrüßen wir.

zu § 46–E Kosten der Personalratstätigkeit (+)

Es soll im Absatz 2–E klargestellt werden, dass sich der Aufwendungsersatz in entsprechender Anwendung der beamtenrechtlichen Bestimmungen zu Reisekosten und Trennungsgeld und der Ersatz von Aufwendungen von Sachschäden an privaten Kfz entsprechend der beamtenrechtlichen Bestimmungen erfolgt.

Die eindeutige Regelung im Gesetz beseitigt Rechtsunsicherheit und ist zu unterstützen.

zu § 47–E Sachaufwand und Büropersonal (0)

Es soll klargestellt werden, dass der Personalrat die nach dem Stand der Technik üblichen Informations- und Kommunikationstechniken für seine Aufgabenwahrnehmung „im erforderlichen Umfang“ zur Verfügung gestellt bekommt.

Ein richtiger Schritt zur Digitalisierung und Arbeitserleichterung für die Personalräte. Dieser sollte übrigens konsequent zu Ende gegangen werden. Im Übrigen weisen wir auf die Ausführungen zur Digitalisierung bei § 24-E hin.

Kritik: Die häufige Streitfrage einer amtsangemessenen, sachgerechten „Ausstattung“ mit Büropersonal bleibt mit dem unbestimmten Rechtsbegriff noch nicht zufriedenstellend geregelt. Das Ziel des Gesetzgebers, die Organisation und Arbeitsweise der Personalvertretungen zu verbessern, wird noch nicht ausreichend umgesetzt. Gleiche Augenhöhe zwischen Dienststelle und Personalvertretung bedeutet nach unserem Verständnis eine ver-

gleichbare Ausstattung wie die Leitung der Dienststelle bei Anzahl und Bewertung des Büropersonals.

zu § 52-E Freistellungsumfang (+0)

Unabhängig von dem nicht zufriedenstellenden Verbleib der Staffelung hinter dem Betriebsverfassungsgesetz, sollen die Teilstellungen klarstellend geregelt und „Marginalfreistellungen“ unterbunden werden.

zu § 53-E Auswahl der freizustellenden Mitglieder (-)

Die Regelung in Absatz 3-E soll dahingehend modifiziert werden, dass künftig die Mitglieder der jeweiligen Vorschlagsliste mehrheitlich bestimmen, welches der Mitglieder die der Liste zustehende Freistellung ausübt. Hiermit soll der Minderheitenschutz gewährleistet werden.

Anmerkung: Hier legt der Gesetzgeber Hand an die Entscheidungswelt/Souveränität des Gremiums. Es gibt nach der Wahl keinen Fraktionszwang. Minderheitenschutz sollte wie in § 34 Absatz 2-E (Vorstand) gelöst werden. Ansonsten ist Streit um demokratische vs. intransparente Prozesse vorprogrammiert.

zu § 54-E Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen (-)

Es bleibt bei der wie bisher unbefriedigenden Lösung zur Teilnahme an Schulungen und Bildungsveranstaltungen; insbesondere im Hinblick auf das einschränkende BMI-Rundschreiben. Die Novelle bringt keine Regelung, welche die Organisation und die Arbeitsweise der Personalvertretungen erleichtern.

Kritik: Eine nachvollziehbar begründete erforderliche Teilnahme an o.a. Veranstaltungen, die der Personalrat durch Beschluss feststellt, ist durch die Dienststellen umzusetzen. Wir schlagen vor, im Absatz 1-E zumindest für die neuen Personalratsmitglieder einen Anspruch auf eine Grundschulung und eine Aufbauschulung zum Personalvertretungsrecht von vier Wochen aufzunehmen

(siehe auch § 54 Absatz 2-E). Hierdurch würde die Arbeitsweise von Personalvertretungen auch im Interesse der Dienststellen weiter professionalisiert. Zudem sollte das Rundschreiben des BMI dazu fortentwickelt werden.

zu § 60–E Zeitpunkt, Bezüge, Dienstbefreiung, Fahrkosten (-)

Nach den unter redaktioneller Anpassung vorgesehenen Vorschriften sollen bei Personalversammlungen nach Absatz 4-E (weiter) nur die Fahrkosten erstattet werden.

Kritik: Zu Recht stellt der Gesetzgeber in § 46-E klarstellend fest, dass die Kosten der Personalratstätigkeit in entsprechender Anwendung der beamtenrechtlichen Bestimmungen zu Reisekosten und Trennungsgeld vorzunehmen sind.

Für die wichtigen einheitlichen Personalversammlungen gerade auch bei dislozierten Dienststellen sowie wegen umfangreicher Beratungsthemen zeitlich länger andauernde Personalversammlungen wäre die entsprechende Anwendung von Reisekosten hilfreich. Es sichert allen Beschäftigten die Teilnahme (repräsentativ) am Plenum und hält sie nicht aus fiskalischen Gründen von den Informationen und Beratungen fern.

zu § 62–E Allgemeine Aufgaben (+)

Die allgemeinen Aufgaben sollen inhaltlich an das Betriebsverfassungsgesetz angeglichen werden. Zudem soll der Aufgabenkatalog aktualisiert werden. Im Einzelnen ist beabsichtigt zu ändern:

- Berichtspflicht des Personalrats an antragstellende Beschäftigte (§ 62 Nr. 3-E),
- Eingliederung ... schwerbehinderter (statt schwerbeschädigter) und ihnen gleichgestellter Menschen fördern (Nr. 4-E),
- Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf zu fördern (Nr. 6-E),

- Integration ausländischer Beschäftigter ... sowie Maßnahmen zur Bekämpfung gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in der Dienststelle zu beantragen (Nr. 7-E) und
- Maßnahmen des Arbeitsschutzes ... zu fördern (Nr. 9-E).

Die Angleichung an das Betriebsverfassungsgesetz begrüßen wir.

zu § 66-E Informationspflicht der Dienststelle (+0)

Es soll klarstellend geregelt werden, dass zur rechtzeitigen und umfassenden Information auch die dazugehörenden personenbezogenen Daten dem Personalrat zur Verfügung zu stellen sind.

Diese eindeutige Regelung ist sachgerecht und begrüßenswert, weil sie den fortwährenden Streit zwischen Dienststelle und Personalrat über datenschutzrechtliche Aspekte klärt.

Nicht ausgeräumt sind jedoch Auseinandersetzungen über den Beginn der Fristen im Beteiligungsverfahren.

Anregung: Der Gesetzgeber sollte die Gelegenheit nutzen, sein Ziel nach Rechtsaktualität konsequent verfolgen und die (vielfachen) Hinweise der Rechtsprechung umsetzen. Unseres Erachtens ist § 66-E um einen Absatz zu ergänzen. Fristen in Beteiligungsverfahren beginnen, sobald die Personalvertretung umfassend unterrichtet ist. Dies stellt die Personalvertretung (per Beschluss) fest. Sie informiert den Leiter oder die Leiterin der Dienststelle unverzüglich.

zu u.a. § 70-E Verfahren zwischen Dienststelle und Personalrat (+)

Das Verfahren zwischen Dienststelle und Personalrat soll auch elektronisch durchgeführt werden können (Absatz 2-E). Des Weiteren sollen – abweichend von der bisherigen und grundsätzlich weiter geltenden 10-Tage-Frist – Personalrat und Leiter der Dienststelle abweichende Fristen nachvollziehbar vereinbaren können. Die Flexibilität und Modernisierung begrüßen wir ausdrücklich.

zu § 71-E Stufenverfahren i. V. m.

zu § 77-E Initiativrecht des Personalrats (+)

Es soll neu eine Rückäußerungsfrist für die Dienststelle bei Stufenverfahren und Initiativanträgen des Personalrats eingeführt werden. Jeweils soll die Frist sechs Wochen im Stufenverfahren (§ 71 Absatz 2-E) und bei Initiativanträgen des Personalrats (§ 77 Absatz 2-E) betragen.

Die neu eingeführte Frist beschleunigt das Verwaltungsverfahren, bietet Rechtssicherheit für alle am Verfahren Beteiligten und wertet die Initiativanträge des Personalrats auf. Wir unterstützen dies.

zu § 75-E Bindung an die Beschlüsse der Einigungsstelle (--)

Die oberste Dienstbehörde soll (Absatz 2-E) einen Beschluss der Einigungsstelle in Angelegenheiten, die im Einzelfall wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen wesentlicher Bestandteile der Regierungsgewalt sind, innerhalb von vier Wochen nach dessen Zustellung ganz oder teilweise aufgeben und in der Angelegenheit endgültig entscheiden.

Massive Kritik: Beherrschender Grundsatz des gesamten BPersVG war und sollte weiter sein die gleichberechtigte Partnerschaft zwischen Dienststelle und Personalrat. Dies betrifft die vertrauensvolle Zusammenarbeit, die „geistige Waffengleichheit“ bei den Informationen und insbesondere die Beteiligungsrechte. Es soll dabei dem Personalrat im Wege des Initiativrechts sogar möglich sein, Angelegenheiten, die keinen Aufschub dulden, von sich aus einzuleiten und ggf. gegen den Willen der Dienststellenleitung durchzusetzen.

Die einseitige Aufhebung von Dienstvereinbarungen im Bereich uneingeschränkter Mitbestimmung ist daher als demokratifeindlich gegen die Institution Personalrat und das Rechtskonstrukt Vereinbarung auf Augenhöhe gleichwertiger Partner*innen und damit die Beschäftigten selbst gerichtet.

Unabhängig davon, dass das hier maßgebliche Urteil ein Vierteljahrhundert alt ist und in der Literatur zudem kritisiert wird, legt der Gesetzgeber hier Hand an das BPersVG in Gänze.

Es ist zudem **unverständlich**, dass der Gesetzgeber erst jetzt nach 25 Jahren einen so weitreichenden Beschluss des Bundesverfassungsgerichts umsetzen will. Warum die wichtigen Veränderungen nicht im Zusammenhang mit der Einführung des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst und der Zusammenlegung der Gruppen für Angestellte und Arbeiter im Jahre 2005 oder im Rahmen der Dienstrechtsreformen in den Jahren 2001 oder 2009 umgesetzt hat, bleibt verborgen. Die Gründe für eine Berücksichtigung lagen mehrfach vor, führten jedoch nicht zur Umsetzung in nationales Recht.

Nach unserem Verständnis sogar zu Recht. Denn der Zweite Senat hat in der Entscheidung zum Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein nicht nur im politischen Streit um Mitbestimmung im öffentlichen Dienst **zugunsten eines restriktiven Mitbestimmungsmodell Partei ergriffen** – und dies ohne Not, denn die Schlichtung im konkreten Streitfall bedurfte einer solchen Grundsatzentscheidung nicht; er hat zugleich mit dem **hierarchischen Legitimationsprinzip eine restriktive Demokratietheorie** festgeschrieben. Damit hat er in einer zentralen verfassungspolitischen Frage des „Staatsdenkens“ zu der im wörtlichen Sinn „herrschen“ Lehre gemacht.

Dem Versuch, einem bestimmten verfassungstheoretischen Konstrukt durch Gerichtsentscheidung verfassungsrechtliche Verbindlichkeit zu schaffen, **hatte das Bundesverfassungsgericht im Mitbestimmungsurteil vom 1. März 1979 noch eine eindeutige Absage erteilt**. Eine vergleichbare Linie ist im Be-

schluss des Zweiten Senats vom 24. Mai 1995 nicht zu erkennen. Vielmehr hat der Senat sein Demokratieverständnis somit nicht nur an Hand einer Gesamtinterpretation des Grundgesetzes und seiner Einordnung in die moderne Verfassungsgeschichte entwickelt, sondern baut in dieses Verständnis Elemente ein, die anderer Herkunft sind.

Zu Recht hat also der Gesetzgeber bisher zurückhaltend auf die Umsetzung der Entscheidung reagiert, die sich im Streit ja „nur“ mit dem Landesrecht in Schleswig-Holstein zu befassen hatte. Insbesondere nach der Föderalismusreform gibt es keinen zwingenden Grund, diese Entscheidung in ein zukunftsorientiertes Bundesrecht einzubauen.

Es bleiben **erhebliche (verfassungsrechtliche) Zweifel**, ob die angestrebte Umsetzung geeignet, angemessen, erforderlich und verhältnismäßig ist. Vor einem so **schwerwiegenden Eingriff** in die Rechte eines der Vertragspartner eines öffentlich-rechtlichen Vertrages sind zunächst mildere Mittel zu prüfen und anzuwenden. Diese sind bereits im **Stufenverfahren** des BPersVG verankert oder durch geeignete Maßnahmen der **Dienst- und Fachaufsicht** zu beachten. Denn: Im Kern dürfte es um Dienstvereinbarungen im nachgeordneten Bereich der obersten Bundesbehörden gehen, die sich ggf. auf die Rechtfertigung der Leitung der Ministerien gegenüber dem Parlament auswirken könnten. Hier bieten Stufenverfahren und Dienst- und Fachaufsicht ausreichende Kontrollmechanismen vor einer Aufhebung von zwischen zwei Partnern auf Augenhöhe geschlossenen Dienstvereinbarungen.

Ohne eine mindestens gleichrangige gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit beim Bundesverwaltungsgericht (§ 109 Absatz 9-E) und Zugang zum Bundesverfassungsgericht für die betroffene Personalvertretung sind Personalrat, Eini-

gungsstelle und das Institut der Dienstvereinbarung erheblich entwertet und geschwächt. **Jegliche Bemühungen, das BPersVG in die Zukunft zu führen, werden durch allein diese Passage konterkariert.**

Sofern der Gesetzgeber an der Umsetzung festhält, empfehlen wir dringend folgende Formulierung zu § 75 Absatz 2-E: „Die oberste Dienstbehörde kann einen Beschluss der Einigungsstelle in Angelegenheiten, die im außerordentlichen Einzelfall wgen ihrer erheblichen Auswirkungen auf das Gemeinwesen wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt sind, innerhalb von vier Wochen nach dessen Zustellung ganz oder teilweise aufheben und in der Angelegenheit endgültig entscheiden. Die Aufhebung und deren Gründe sind der Vorsitzenden oder dem Vorsitzenden der Einigungsstelle sowie den beteiligten Dienststellen und Personalvertretungen unverzüglich schriftlich oder elektronisch mitzuteilen.“

Einigungsstelle (neu)

zu § 75–E Bindung an Beschlüsse der Einigungsstelle (-)

- Absatz 1–E: Der Beschluss der Einigungsstelle bindet soweit er eine Entscheidung im Sinne des § 74 Absatz 4 Satz 2–E enthält.
- Absatz 2–E: Einseitige Aufhebung durch Dienststelle.
- Absatz 3–E: Empfehlung in Fällen des § 78 Absatz 1–E und § 80 Absatz 1 Nr. 2, 10, 11, 12 und 19 bis 21–E; die oberste Dienstbehörde entscheidet abschließend.

Dies bedeutet bei § 78 Absatz 1–E in allen Personalangelegenheiten der Beamtinnen und Beamten sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Es schwächt die Rechte der Tarifbeschäftigte.

Hinsichtlich § 80 Absatz 1–E betrifft dies die

- Nr. 2–E Anordnung von Mehrarbeit
- Nr. 10–E allgemeine Fragen der Fortbildung,
- Nr. 11–E Beurteilungsrichtlinien,

- Nr. 12-E Erlass von Richtlinien über die personelle Auswahl bei Einstellung, Versetzungen, Umgruppierungen und Kündigung,
- Nr. 19-E Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung und Erleichterung des Arbeitsauflaufs
- Nr. 20-E Einführung neuer Arbeitsmethoden,
- Nr. 21-E Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu geeignet sind, das Verhalten der Leistung zu überwachen.

Kritik: Neben der „Ausstiegsklausel“ werden die Rechte der Personalvertretung und damit der Beschäftigten durch die veränderte Zuweisung hinsichtlich der Bindungswirkung der Einigungsstelle weiter geschwächt. Hier wird die Hand negativ an das BPersVG gelegt. Wir halten es, auch unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts für sachgerecht, die Beteiligungstatbestände des § 80 Absatz 1 Nr. 12 und 19 – 21-E weiter die Letztentscheidung der Einigungsstelle zu überlassen.

zu § 78-E Mitbestimmung in Personalangelegenheiten (-)

Nach Absatz 6-E soll unter Würdigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (5 P S. 18 vom 16. September 2019) weiter die Umsetzung mit Dienstortwechsel bei mehr als drei Monaten mitbestimmungspflichtig sein.

Kritik: Die beabsichtigte Regelung berücksichtigt nicht ausreichend der in Rn 28 des o. a. Beschlusses aufgezeigten Schutzzweck der Mitbestimmung für die Beschäftigten auch und gerade beim „reinen“ Dienstortwechsel gewürdigt. Die Mitbestimmung bei personellen Maßnahmen dient nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sowohl dem Schutz der Interessen des von der Maßnahme unmittelbar in seinem privaten und dienstlichen Bereich betroffenen Beschäftigten als auch dem Schutz der Interessen der in der abgebenden und aufnehmenden Dienststelle. Das Ausmaß und das Gewicht der Interessenbetroffenheit hängen nicht notwendig und allein von der Dauer der Umsetzung ab. Für die Beschäftig-

ten entsteht auch durch einen „reinen“ Dienstortwechsel ein neuer Beschäftigtenkreis, die Trennung von der Familie und nicht unerhebliche finanzielle Belastungen (Absatz 1 Nr. 6-E). Es wäre daher sachgerecht und dem Betriebsfrieden dienlich, wenn die Mitbestimmung auch den Dienstortwechsel umfasst. **Ansonsten könnte die Mitbestimmung dadurch umgangen werden, dass zunächst eine Umsetzung am Dienstort vorgenommen wird (keine Mitbestimmung) und zeitlich etwas versetzt ein Dienstortwechsel (auch keine Mitbestimmung). Es besteht eine virtuelle Beteiligungslücke, die es zu schließen gilt.**

Es soll weiterhin gelten, dass die Mitbestimmung nicht für die in § 54 Absatz 1 Bundesbeamtengesetz bezeichneten Beamtenstellen von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts sowie entsprechende Arbeitnehmerstellen gelten soll (Absatz 4-E).

Anregung: Ein Ziel der Novelle ist es, durch neue Strukturen des Gesetzes für Rechtsklarheit und bessere Anwenderfreundlichkeit zu sorgen. Zudem orientieren sich Veränderungen angleichend an Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes. § 5 Abs. 3 regelt hier den Geltungsbereich: „Das Gesetz gilt ... nicht für leitende Angestellte“. Und ergänzt in § 105: „Eine beabsichtigte Einstellung oder personelle Verordnung eines in § 5 (3) genannten leitenden Angestellten ist dem Betriebsrat rechtzeitig mitzuteilen“. Eine vergleichbare und klarstellende Regelung im BPersVG würde für Rechtsklarheit sorgen und zahlreiche streitbefangene Verfahren vor den Verwaltungsgerichten und Einigungsstellen vermeiden.

zu § 79–E Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten (+)

Künftig soll auch die Ausübung von Belegungs- und Vorschlagsrechten in den Dienststellen von Wohnungen bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

klärstellend als Mitbestimmungstatbestand geregelt werden (Absatz 1 Nr. 2–E). Damit wird die Organisation der Bundesanstalt nachvollzogen. Dies begrüßen wir ausdrücklich. Es stärkt die Beteiligungsrechte vor Ort; das ist gut so.

zu § 80–E Mitbestimmung in organisatorischen Angelegenheiten (+)

Mit der Novelle sollen Mitbestimmungsrechte neu geregelt bzw. eindeutiger, zeitgerechter formuliert werden. Hierzu gehören

- Anordnung von Dienstbereitschaft, Mehrarbeit und Überstunden (Absatz 1 Nr. 2–E),
- Einführung, Änderung und Aufhebung von Arbeitszeitmodellen (Absatz 1 Nr. 3–E);
- Einführung, Änderung und Aufhebung von Arbeitsformen außerhalb der Dienststelle (Absatz 1 Nr. 5–E),
- Maßnahmen, die der Familienfreundlichkeit und der Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf dienen (Absatz 1 Nr. 13–E),
- Maßnahmen zur Verhinderung von Dienst- und Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie zum Gesundheitsschutz im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften oder der gesetzlichen Unfallverhütungsvorschriften (Absatz 1 Nr. 16–E) und
- Grundsätze des behördlichen oder betrieblichen Gesundheits- oder Eingliederungsmanagements (Absatz 1 Nr. 17–E).

Mit der Novelle werden Mitbestimmungsrechte an die Lebenswirklichkeit angepasst und zweifelsfrei geregelt. Dies ist eine positive Änderung, die wir ausdrücklich unterstützen.

zu § 84–E Angelegenheiten der Mitwirkung (+0)

Es ist beabsichtigt, neue Mitwirkungstatbestände in das Gesetz aufzunehmen. Hierzu gehören

- „Aufspaltung oder Ausgliederung“ von Dienststellen (Absatz 1 Nr. 2–E),
- Übertragung von Aufgaben der Dienststellen, die üblicherweise von ihren Beschäftigten wahrgenommen werden, auf Dauer an Privatpersonen oder

andere Rechtsträger des Privatrechts – Privatisierung (Absatz 1 Nr. 3-E) und

- Feststellung der begrenzten Dienstfähigkeit (Absatz 1 Nr. 6-E).

Kommentar: Die Ausweitung des Mitwirkungskatalogs ist zu begrüßen. Wünschenswert wäre allerdings eine Anhebung der Mitwirkungsrechte auf die Ebene der Mitbestimmung, da sich diese Form der Beteiligung häufig als stumpfes Schwert erwiesen. Wichtig wäre zudem die Klarstellung bei Organisationsprivatisierung, die häufig einer „echten“ Privatisierung vorangeht.

zu § 92-E Zuständigkeit (der Stufenvertretung) i. V. m.

zu § 7-E Nebenstellen und Dienststellenteile (-)

Formulierungshilfe: Die „Unterbeteiligung“ örtlicher Personalräte durch die Stufenvertretung führt aufgrund der Rechtslage zu nicht notwendigen (gerichtlichen) Auseinandersetzungen. Absatz 2-E sollte streitvermeidend und die örtlichen Verhältnisse einbindend wie folgt gefasst werden: „Vor einem Beschluss in Angelegenheiten, die einzelne Beschäftigte oder Dienststellen betreffen, gibt die Stufenvertretung dem Personalrat Gelegenheit zur Äußerung. Dies gilt auch vor einem Beschluss seiner Dienstvereinbarung gemäß § 63 Absatz 3-E. In den Fällen des Satzes 1 verdoppeln sich die Fristen ...“.

zu § 96-E ff. – Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte (+0)

Die Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte soll institutionalisiert und bei ressortübergreifenden Maßnahmen in Angelegenheiten der Digitalisierung mit Anhörungsrechten ausgestattet werden.

Wir begrüßen, dass die Beteiligungslücke bei ressortübergreifenden Maßnahmen geschlossen wird. Gleichwohl halten wir Klarstellungen für dringend geboten:

- Die Überschrift zum Kapitel 6 sollte richtigerweise „Arbeitsgemeinschaft der Personalräte des Bundes“ lauten, da sich aus § 96 Absatz 1-E die konkrete Zusammensetzung aus unterschiedlichen Personalvertretungen (Hauptpersonalräte, Gesamtpersonalräte und Personalräte der obersten Dienstbehörden) ergibt.
- Absatz 2-E sollte um den Hinweis auf § 18-E hinsichtlich der Zusammensetzung des Gremiums aus den verschiedenen Geschlechtern sowie der verschiedenen Beschäftigungsarten ergänzt werden.
- Wir halten es zur Wahrung der Rechte der zuständigen Personalvertretungen für zwingend geboten, § 98 Absatz 3 Satz 2-E wie folgt zu fassen: „*Die Arbeitsgemeinschaft der Personalräte des Bundes hört die Personalräte gemäß § 96 Absatz 1-E an und informiert diese regelmäßig über ihre Tätigkeit.*“

Teil IV: Was fehlt?

- Schere zwischen Betriebsverfassungsgesetz und BPersVG schließen, z.B. hinsichtlich der Größe der Gremien und Anzahl der Freistellungen.
- Beteiligungsrechte aufwerten und anheben – aus Mitwirkung und Anhörung wird Mitbestimmung.
- Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle.
- Aufwertung des Initiativrechts (inhaltlich).
- Generalklausel als Rückfalltatbestand versus beteiligungsfreie Räume.
- Mitbestimmung beim Dienstortwechsel ohne Umsetzung.
- Mitbestimmung ab A 16 neu regeln.
- Konsequenzen bei Nichteinhaltung von Dienstvereinbarungen.
- vereinfachtes Wahlverfahren zulassen.
- Zugangsrecht zur rechtlichen Beratung außerhalb der Dienststelle ohne vorherigen Zwang zur Nutzung arbeitgeberseitiger Ressourcen.
- Zugang zu Weiterbildungen ohne einschränkende Bestimmungen.
- Benachteiligungsverbot Beurteilung, Aufstieg, Beförderung, Leistungsbezahlung mit Leben füllen (z.B. besoldungsrechtliche Zulage).

Novelle des Bundespersonalvertretungsgesetzes

BIG FIVE Changemanagement

I. Vorbemerkung

(1) Das Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) wurde zuletzt im Jahre 1974 novelliert und seither punktuell fortgeschrieben. Die Strukturen und Prinzipien des Gesetzes haben sich grundsätzlich bewährt, aber die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte machen es erforderlich, das BPersVG zu aktualisieren. Es hat insbesondere mit den organisatorischen, personellen und technischen Entwicklungen nicht Schritt gehalten.

Zur Vorbereitung des Reformprozesses hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) einen kontinuierlichen und konstruktiven Dialog mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften, Personalvertretungen und Dienststellen geführt. Grundlage war hierbei ein Eckpunktekatalog mit 35 Einzelpositionen. Sie orientierten sich an den Zielen

- ✓ Rechtsaktualität (u. a. Digitalisierung),
- ✓ Rechtsangleichung (z. B. Landesrecht, Betriebsverfassungsgesetz),
- ✓ Rechtsklarheit (höchstrichterliche Rechtsprechung beachten) und
- ✓ Rechtsbereinigung (anwenderfreundlicheres Gesetz, überkommene Begriffe streichen).

In den zahlreichen Gesprächen und Stellungnahmen haben die Interessenvertretungen eine Vielzahl von Forderungen, Anregungen und Änderungsvorschlägen vorgetragen. Auch die Arbeitsgemeinschaft der Personalräte der obersten Bundesbehörden (AG) nutzte den ausführlichen fachlich-personlichen Austausch mit dem BMI und den Gewerkschaften.

(2) Aufgrund der Corona Pandemie hat der Deutsche Bundestag mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des BPersVG vom 25. Mai 2020 bereits wichtige Weichen für die Arbeit der Personalvertretungen gestellt:

- Übergangspersonalräte, längstens bis zum 31.03.2021,
- Sitzungen per Video- und Telefonkonferenz (optional),

- elektronischer Schriftverkehr und
- Wahlen vollständig per Briefwahl.

II. Grundsätzliche Novelle

(1) Parallel führte das BMI die grundsätzliche Novelle, wie im Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode vereinbart (Zeile 6035), auf Grund des umfangreichen Änderungsbedarfs in Form eines Ablösungsgesetzes in vertrauensvoller Zusammenarbeit mit den Interessenvertretungen fort.

Mit dem Referentenentwurf vom 20. Oktober 2020 stieß das BMI die Ressortabstimmung und die Beteiligung der Spaltenorganisationen der Gewerkschaften nach § 118 BBG an (erledigt). Nach der Kabinettsbefassung steht das parlamentarische Verfahren an. Die Novelle geht auf die Zielgerade.

Im Zuge der Überarbeitung des Eckpunktekatalogs und des Referentenentwurfs ging das BMI auf Forderungen, Anregungen und Änderungsvorschläge auch der Personalvertretungen ein. Dies begrüßen wir ausdrücklich.

(2) Die AG hat sich auch mit dem aktuellen Gesetzentwurf eingehend befasst und gegenüber dem BMI Stellung genommen (siehe Anlagen). Da sich der Gesetzentwurf auf die Umsetzung der Maßnahmen konzentriert, die sich unter Fortsetzung des konstruktiven Dialogs mit allen Beteiligten konsensorientiert umsetzen lassen, betrachten wir nach dem Statement gegenüber dem federführenden Ressort die **fünf wichtigsten Aspekte** mit notwendigem Änderungsbedarf. Mit diesen Änderungen würden wir die Novelle auch ohne umfassende und visionäre Reform als gelungen einschätzen.

Was ist die BIG FIVE?

1. Beamtinnen und Beamte der **A 16 Besoldung**. Rechtsangleichung an das Betriebsverfassungsgesetz (Stichwort „leitende Angestellte“).
2. Umsetzung des Urteils des **Bundesverfassungsgerichts** aus dem Jahre 1995 zur Rechtsklarheit nachschärfen (§ 75 Absatz 2-E).
3. **Mitbestimmung** auch beim reinen **Dienstortwechsel** (Rechtsklarheit bei § 78 Absatz 1 Nr. 6-E).

4. Nachjustierung im **Stufenverfahren** (Rechtsklarheit und Rechtsbereinigung bei § 92 Absatz 2-E).
5. Nachsteuern bei **ressortübergreifenden Maßnahmen** (Rechtsan-gleichung bei § 96 ff.-E).

III. Formulierungshilfe

Im Einzelnen regen wir bei den **BIG FIVE** nachfolgende Änderungen an:

1. Beamtinnen und Beamte A 16 Bundesbesoldungsordnung

Es soll weiter gelten, dass die Mitbestimmung nicht für die in § 54 Absatz 1 Bundesbeamten gesetz bezeichneten Beamtenstellen von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts sowie entsprechende Arbeitnehmerstellen gelten soll (Absatz 4-E). Ein Ziel der Novelle ist, durch neue Strukturen des Gesetzes für Rechtsklarheit zu sorgen. Zudem orientieren sich Veränderungen an Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVerfG).

Wir regen an, die Formulierungen aus § 5 Abs. 3 BetrVerfG (Geltungsbereich) zu übernehmen: „Das Gesetz gilt ... nicht für leitende Angestellte“. Und aus § 105 BetrVerfG zu ergänzen: „Eine beabsichtigte Einstellung oder personelle Verordnung eines in § 5 (3) genannten leitenden Angestellten ist dem Betriebsrat rechtzeitig mitzuteilen“.

Eine solche Regelung im BPersVG würde für Rechtsklarheit sorgen und zahlreiche streitbefangene Verfahren vor den Verwaltungsgerichten und Einigungsstellen vermeiden sowie den Betriebsfrieden stärken.

2. Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Neben der „Ausstiegsklausel“ im Einigungsstellenprozess werden die Rechte der Personalvertretung und damit der Beschäftigten durch die veränderte Zuweisung hinsichtlich der Bindungswirkung der Einigungsstelle ge-schwächt. Hier wird die Hand negativ an das BPersVG gelegt. Wir halten es, auch unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts für

sachgerecht, die Umsetzung zu § 75 Absatz 2-E aus Gründen des Betriebsfriedens wie folgt zu formulieren:

„Die oberste Dienstbehörde kann einen Beschluss der Einigungsstelle in Angelegenheiten, die im außerordentlichen Einzelfall wegen ihrer erheblichen Auswirkungen auf das Gemeinwesen wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt sind, innerhalb von vier Wochen nach dessen Zustellung ganz oder teilweise aufheben und in der Angelegenheit endgültig entscheiden. Die Aufhebung und deren Gründe sind der Vorsitzenden oder dem Vorsitzenden der Einigungsstelle sowie den beteiligten Dienststellen und Personalvertretungen unverzüglich schriftlich oder elektronisch mitzuteilen.“

3. Mitbestimmung Dienstortwechsel

Die beabsichtigte Regelung berücksichtigt nicht ausreichend dem Schutzzweck der Mitbestimmung für die Beschäftigten auch und gerade beim „reinen“ Dienstortwechsel. Die Mitbestimmung bei personellen Maßnahmen dient nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sowohl dem Schutz der Interessen des von der Maßnahme unmittelbar in seinem privaten und dienstlichen Bereich betroffenen Beschäftigten als auch dem Schutz der Interessen der in der abgebenden und aufnehmenden Dienststelle. Das Ausmaß und das Gewicht der Interessenbetroffenheit hängen nicht notwendig und allein von der Dauer der Umsetzung ab.

Die Regelung sollte für jede Verwendung an einem neuen Dienstort (außerhalb des Einzugsgebiets des bisherigen Wohnorts) gelten und insoweit erweitert werden. Damit unterliegen auch solche Dienstortwechsel, die im Rahmen der Verlagerung von Behörden oder Behördenteilen stattfinden und bei denen sich das Aufgabengebiet für die Beschäftigten nicht ändert, der Mitbestimmung. Die Belastungen für die Beschäftigten ergeben sich in der Regel schwerpunktmäßig durch den Dienstortwechsel, der mit erheblichen Auswirkungen auf die Familie und das private Umfeld verbunden ist, unabhängig davon, ob das Aufgabengebiet sich ändert oder nicht.

Überdies könnte die Mitbestimmung bei der Beschränkung auf die Umsetzung mit Dienstortwechsel dergestalt unterlaufen werden, dass zunächst eine Umsetzung am bisherigen Dienstort erfolgt (keine Mitbestimmung) und der/die Beschäftigte später mit identischem Aufgabengebiet an einem anderen Dienstort eingesetzt wird (ebenfalls keine Mitbestimmung).

Wir empfehlen, § 78 Absatz 1 Nr. 6-E wie folgt zu fassen: „*Der Personalrat hat mitzubestimmen in Personalangelegenheiten bei ... Versetzung zu einer anderen Dienststelle, Umsetzung innerhalb einer Dienststelle, wenn sie mit einem Wechsel des Dienstorts verbunden ist, und Dienstortwechsel infolge organisatorischer Entscheidungen/Maßnahmen (das Einzugsgebiet im Sinne des Umzugskostenrechts gehört zum Dienstort).*“

4. „Unterbeteiligung“ Stufenvertretung

Die Beteiligung örtlicher Personalräte durch die Stufenvertretung führt aufgrund der Rechtslage zu nicht notwendigen (gerichtlichen) Auseinandersetzungen. Da im Zuge der Novelle § 7-E (Dienststellen, Nebenstellen) unverändert bleibt, wofür die unmittelbare Personalvertretung vor Ort spricht, sollte § 92-E um die Anhörung bei Dienstvereinbarungen für den größeren Bereich gemäß § 63 Absatz 2-E erweitert werden.

Der Absatz 2-E sollte streitvermeidend und die örtlichen Verhältnisse einbindend wie folgt gefasst werden: „*Vor einem Beschluss in Angelegenheiten, die einzelne Beschäftigte oder Dienststellen betreffen, gibt die Stufenvertretung dem Personalrat Gelegenheit zur Äußerung. Dies gilt auch vor einem Beschluss einer Dienstvereinbarung gemäß § 63 Absatz 3-E. In den Fällen des Satzes 1 verdoppeln sich die Fristen ...*“.

5. Ressortübergreifende Maßnahmen

Die Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte soll institutionalisiert und bei ressortübergreifenden Maßnahmen in Angelegenheiten der Digitalisierung mit Anhörungsrechten ausgestattet werden.

Wir begrüßen, dass die Beteiligungslücke bei ressortübergreifenden Maßnahmen ein wenig geschlossen wird. Gleichwohl halten wir Klarstellungen für dringend geboten:

- Die Überschrift zum Kapitel 6 sollte richtigerweise „*Arbeitsgemeinschaft der Personalräte des Bundes*“ lauten, da sich aus § 96 Absatz 1-E die konkrete Zusammensetzung aus unterschiedlichen Personalvertretungen (Hauptpersonalräte, Gesamtpersonalräte und Personalräte der obersten Dienstbehörden) ergibt.
- Absatz 2-E sollte um den *Hinweis auf § 18-E* hinsichtlich der Zusammensetzung des Gremiums aus den verschiedenen Geschlechtern sowie der verschiedenen Beschäftigungsgruppen ergänzt werden.
- Wir halten es zur Wahrung der Rechte der zuständigen Personalvertretungen für zwingend geboten, § 98 Absatz 3 Satz 2-E wie folgt zu fassen: „*Die Arbeitsgemeinschaft der Personalräte des Bundes hört die Personalräte gemäß § 96 Absatz 1-E an und informiert diese regelmäßig über ihre Tätigkeit.*“