



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Stellungnahme

des dbb beamtenbund und tarifunion

**zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Novellierung des
Bundespersonalvertretungsgesetzes** (Stand: 8. Juli 2020)

(Bundespersonalvertretungsgesetz – Novellierungsg)

Berlin, 7. August 2020





I. Allgemeines

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 Primat 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 nicht die Option von Videokonferenzen und Online-Sprechstunden 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).



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 zaghafte 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“ (S. 66)

Anhang 3: Konkrete Änderungsvorschläge des dbb zur Novellierung des BPersVG im Zusammenhang mit der Digitalisierung (S. 76)

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 Paragraphen 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)

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.

Nach der geltenden Fassung gibt der Gesetzgeber Dienststelle und Personalvertretung unmittelbar und prominent auf, vertrauensvoll und im Zusammenwirken mit Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen zum Wohle der Beschäftigten und zur Erfüllung der Aufgaben der Dienststelle zusammenzuarbeiten. Verkürzt: Dienststelle und Personalvertretung *arbeiten* zur Erreichung dieses Ziels mit den Gewerkschaften *zusammen*. Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen werden so gleichberechtigt in die Arbeit zum Wohl der Beschäftigten und zur Erfüllung der Aufgaben der Dienststelle beauftragt. Durch die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Änderung wandelt sich diese unmittelbare gleichberechtigte Verpflichtung in eine nur noch mittelbare, die Arbeit von Dienststelle und Personalvertretung *unterstützende* Funktion – es geht nur noch um ein Zusammenwirken im Rahmen der Aufgaben von Personalvertretung und Dienststelle. Dies berücksichtigt nicht die eigenständige Rolle der Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen.

Abgesehen von der hier zum Ausdruck kommenden veränderten Wertschätzung könnten aus der Umformulierung auch ganz praktische Schwierigkeiten resultieren: In der abschließenden Mitteilung an das Bundesministerium des Innern über die Prüfung „Reisen in Angelegenheiten der Personalvertretungen nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz“ vom 15. November 2016 hat der Bundesrechnungshof festgehalten, dass das Zusammenwirken der Personalvertretung mit den in einer Dienststelle vertretenen Gewerkschaften nach § 2 BPersVG „zum Wohle der Beschäftigten und zur Erfüllung der der Dienststelle obliegenden Aufgaben“ vorgesehen ist. Dementsprechend sind Reisekosten, die anfallen, wenn sich der Personalrat in Angelegenheiten der gewerkschaftlichen Unterstützung bedient, die sich im Rahmen seiner gesetzlich zugewiesenen Aufgaben bewegen, zu erstatten.



Um erneute Diskussionen nach der Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes zu vermeiden, sollte es aus hiesiger Sicht daher bei der bisherigen Formulierung „arbeiten zum Wohle der Beschäftigten und zur Erfüllung der der Dienststelle obliegenden Aufgaben zusammen“ auch für die Gewerkschaften bleiben.

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 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 mehr zuverlässig zu erreichen sind. Die Erreichbarkeitsproblematik beim Arbeiten im Homeoffice ist während des coronabedingten Lockdowns für jedermann offensichtlich geworden. Auch wenn inzwischen der Umfang der Arbeit im Homeoffice vielfach wieder reduziert wurde, steht fest: Telearbeit wird sich auch nach Überwindung der Pandemie aus vielerlei Gründen zumindest in der Form der alternierenden Telearbeit durchsetzen. Daher muss das dem Koalitionsrecht des Art. 9 Abs. 3 GG entspringende Zugangsrecht der Gewerkschaften zur Dienststelle und zu den Beschäftigten „digitalisiert“, d. h. neben der persönlichen die elektronische Kontaktaufnahme über den E-Mail-Verteiler der Dienststelle ermöglicht 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 längerer 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 Tarifbeschäftigten) 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 Dienst-



stelle 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 § 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.

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 § 17 (Sitzverteilung auf die Gruppen)

Zu Abs. 4: Sprachlich korrekt sollte es heißen „ebenso viele“ Beschäftigte.

Zu § 20 (Wahlvorschläge)

Zu Abs. 5: Im Zuge der mit dem Gesetzentwurf verfolgten Klarstellung von Vorschriften sollte auch die missverständliche Regelung über das Wahlvorschlagsrecht der Gewerkschaften (Absätze 1, 5 und 6 Gesetzentwurf) klargestellt werden. Absatz 8 BPersVG (= Absatz 5 Gesetzentwurf) ist seit der Einfügung eines eigenen Wahlvorschlagsrechts für Gewerkschaften in Absatz 9 durch das Änderungsgesetz vom 31. Oktober 1989 obsolet. Für gewerkschaftliche Wahlvorschläge gilt seitdem ausschließlich das Erfordernis der Unterzeichnung durch zwei Beauftragte nach § 19 Abs. 9 BPersVG.

Um die aus dem missverständlichen Wortlaut immer wieder resultierenden Unklarheiten zu beseitigen, sollte weiterhin klargestellt werden, dass in Dienststellen ohne Personalrat nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch die Beschäftigten Wahlvorschläge einreichen dürfen.



Zu § 21 (Bestellung des Wahlvorstands durch den Personalrat)

Die gesetzliche Verankerung der Möglichkeit der Bestellung eines Ersatzmitglieds für verhinderte Wahlvorstandsmitglieder wird begrüßt. Nach Auffassung des dbb wäre statt der gewählten „Kann“- eine „Soll“-Regelung sinnvoll, um die Sicherstellung einer kontinuierlichen Wahlvorbereitung bei Ausfall eines ordentlichen Mitgliedes noch nachdrücklicher zu befördern. Nach unseren Erfahrungswerten reicht jedoch die Bestellung jeweils eines Ersatzmitglieds nicht immer aus. Wir empfehlen daher, die Bestellung weiterer Ersatzmitglieder zuzulassen, wenn die Bestellung nur eines Ersatzmitglieds absehbar nicht ausreichen könnte.

Aufgrund des inhaltlichen Zusammenhangs mit der Bestellung des Wahlvorstands sollte der in § 30 Abs. 2 Gesetzentwurf angesiedelte Ausschluss der Wählbarkeit eines rechtskräftig aus dem Personalrat ausgeschlossenen Beschäftigten in § 21 Gesetzentwurf aufgeführt werden.

In § 14 des Gesetzentwurfs wird das Alter für das aktive Wahlrecht auf die Vollendung des 16. Lebensjahres abgesenkt. Angesichts der mit dem Wahlvorstandsamt verbundenen Verantwortung eines sehr kleinen Kreises von Beschäftigten für die gesamte Personalratswahl sollte Voraussetzung für die Bestellung als Wahlvorstandsmitglied die Vollendung des 18. Lebensjahres bleiben. Dies gilt umso mehr, als der Wahlvorstand in mehreren Fällen des § 28 Gesetzentwurf beauftragt ist, die Geschäfte des Personalrats weiterzuführen.

Zu § 24 (Aufgaben des Wahlvorstands)

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.

Zu § 25 (Schutz und Kosten der Wahl)

Den Vorschlag, das neben dem Behinderungsverbot bestehende Verbot der Beeinflussung der Wahl „in einer gegen die guten Sitten verstoßenden Weise“ zu ersetzen durch das Verbot der „Zufügung oder Androhung von Nachteilen oder durch Gewährung oder Versprechen von Vorteilen“ lehnt der dbb ab. Diese Formulierung kann das bisherige Verbot des Verstoßes gegen die guten Sitten nicht ersetzen. Denn unter die Formulie-



„Verstoß gegen die guten Sitten“ werden – jenseits von „Zufügung oder Androhung von Nachteilen oder Gewährung oder Versprechen von Vorteilen“ – auch weitere Handlungen subsumiert. Hierzu gehören unter vielen anderen Verstößen zum Beispiel Wählertäuschung, Verletzung der Ehre von Mitbewerberinnen und Mitbewerbern, sittenwidrige Irreführung der Wählerinnen und Wähler durch unterlassene oder entstellende Angaben. Insoweit ist die Wahl in den Dienststellen des Bundes weitergehend geschützt als Wahlen nach dem Betriebsverfassungsgesetz. Dieser weitergehende Schutzzumfang im Bundespersonalvertretungsgesetz ist in nicht wenigen Fällen zum Tragen gekommen und sollte daher nach Auffassung des dbb erhalten werden. Keine Bedenken bestehen, zur Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Beeinflussung der Wahl in einer gegen die guten Sitten verstoßenden Weise“ die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Formulierung mittels der Konjunktion „insbesondere“ anzufügen.

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 – durch § 26a der aktuell geltenden Fassung des Gesetzes geregelte – 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.

Während nach § 26a BPersVG eine Fortführung der Geschäfte zugelassen wird, falls „am Tag des Ablaufs der regelmäßigen Amtszeit des Personalrats ein neuer Personalrat noch nicht gewählt oder konstituiert“ ist, soll dies nach dem Gesetzentwurf nur dann der Fall



sein, wenn „ein neuer Personalrat nicht gewählt“ ist. Nach dem Wortlaut ist eine Fortführung der Geschäfte also nicht möglich, wenn der neue Personalrat zwar im Wahlzeitraum gewählt wird, sich aber noch nicht konstituiert hat. Dieses Ergebnis steht nicht nur im Widerspruch zu dem mit dem Vorschlag verfolgten Ziel, sondern auch zu der Begründung des Gesetzentwurfs selbst und dürfte daher auf einem Versehen beruhen.

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. 2: Hier wird konsequent die Befugnis zur Fortführung der Geschäfte über den bisherigen Endzeitpunkt der Wahl hinaus bis zur Konstituierung des neu gewählten Personalrats ausgedehnt.

Am Ende des Satzes müsste es heißen: „... zusammengetreten **ist**“.

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 verfünffachte 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.

Der Verweis in Absatz 2 Satz 2 müsste genau wie in Absatz 3 Satz 2 nur auf „Absatz 1 Satz 2 bis 4“ und nicht auf den gesamten Absatz 1 lauten.

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 Anwenderfreundlichkeit 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 § 30 (Ausschluss eines Mitglieds und Auflösung des Personalrats)

Zu Abs. 2: Der Ausschluss der Wählbarkeit eines rechtskräftig aus dem Personalrat ausgeschlossenen Personalratsmitglieds für Personalrat und Wahlvorstand der folgenden Wahl wird befürwortet. Aus Gründen der Gesetzessystematik wird jedoch empfohlen, diesen bei den weiteren Ausschlussgründen in § 15 des Gesetzentwurfs zu platzieren.

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 zugesteht 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.

Zwecks besserer Verständlichkeit und Angleichung an die Formulierung in Nr. 7 („Eintritt in die Freistellungsphase der Altersteilzeit im Blockmodell“) sollte es heißen: „Eintritt in eine mehr als zwölfmonatige Beurlaubung“.

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 Ruhen einer 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. 2: Die Verpflichtung eines Personalratsmitglieds, seine Verhinderung unverzüglich dem Personalratsvorsitzenden mitzuteilen, ist sinnvoll. Nach Auffassung des dbb sollte diese Verpflichtung noch verschärft und als „Muss“-Bestimmung ausgestaltet werden. Angesichts der Konsequenzen einer fehlerhaften Besetzung des Personalrats für die in der Sitzung gefassten Beschlüsse ist eine eindeutige Verpflichtung auszusprechen.

Auch die Formulierung „Kann ein Mitglied nicht teilnehmen“ bietet unnötigerweise Spekulationen darüber Raum, ob eine Nichtteilnahme auch ohne Vorliegen von Verhinde-



rungsgründen zulässig ist. Die Vorschrift könnte also lauten: „Ist ein Mitglied des Personalrats an der Sitzungsteilnahme verhindert, hat es dies unter Angabe der Gründe unverzüglich dem Vorsitzenden mitzuteilen.“

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 § 37 (Teilnahme- und Stimmrecht sonstiger Personen)

Zu Abs. 2 Satz 4: Da die Schwerbehindertenvertretung oder die Jugend- und Auszubildendenvertretung bzw. das von dieser benannte Mitglied ein Recht, aber – anders als die Personalratsmitglieder – keine Pflicht zur Teilnahme an den Personalratssitzungen haben, ist wohl der Verweis auf Satz 3 (Ladung der Jugend- und Auszubildendenvertretung), nicht aber der auf Sätze 4 (Anzeige der Verhinderung) und 5 (Ladung eines Ersatzmitglieds) zutreffend. Beide Vertretungen entscheiden in eigener Verantwortung über ihre Teilnahme und ggf. Beauftragung des Stellvertreters der Vertrauensperson der schwerbehinderten Beschäftigten bzw. Ladung eines Ersatzmitglieds der JAV. Der Vorschlag des Gesetzentwurfs würde insoweit eine inhaltliche Änderung bewirken; eine entsprechende Absicht geht aus der Begründung jedoch nicht hervor.

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 § 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.

Nicht zugestimmt werden kann Satz 4, wonach ein Ersatzmitglied nicht eintritt in dem Fall, dass die die Befangenheit begründenden Umstände erst während der Sitzung bekannt werden. Ziel des Gesetzes sollte auch an dieser Stelle die vollständige Besetzung des Personalrats sein. Eine Beschlussfassung in Unterbesetzung sollte daher nur dann in Kauf genommen werden, wenn die Ladung des Ersatzmitglieds unzumutbar ist. Ist ein Ersatzmitglied - ggf.- bei einer mehrtägigen Sitzung – jedoch im Haus und einsatzbereit, so spricht nichts dagegen, es kurzfristig zu dem Tagesordnungspunkt zu laden. Satz 4 könnte lauten: „Werden die die Befangenheit begründenden Umstände erst während der Sitzung bekannt, *soll* der Personalratsvorsitzende das Ersatzmitglied nachladen.“

Die Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs „seine persönlichen Interessen ... unmittelbar berühren“ wird auch für die Zukunft Auseinandersetzungen nicht ausschließen. In der Begründung wird die Rechtsprechung daher zutreffend mit dem Beispiel zitiert, dass es um mitbestimmungspflichtige personelle Maßnahmen geht, um die sich das Personalratsmitglied selbst beworben hat oder von denen das Personalratsmitglied betroffen ist. Die Einfügung des Wortes „individuell“ (unmittelbar und individuell berühren) könnte ausschließen, dass Befangenheit auch angenommen wird, wenn ein Personalratsmitglied nur als ein Mitglied einer Gruppe von Beschäftigten betroffen ist.

Eine Klärung der Rechtsfolgen der Mitwirkung eines befangenen Personalratsmitglieds im Gesetz selbst wäre hilfreich.

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 Abs. 2: Nach Auffassung des dbb sollte es bei der ursprünglichen Fassung verbleiben. Der unbestimmte Rechtsbegriff „unerheblich“ wird zweifelsohne zu Auseinandersetzungen führen. Es darf davon ausgegangen werden, dass dann, wenn der Beschluss nur unerhebliche Änderungen beinhaltet, die Antragsberechtigten im Regelfall ohnehin keine erneute Aussetzung beantragen. Entscheidet aber die dem Personalrat vorsitzende Person darüber, ob der auf den Aussetzungsantrag hin gefasste Beschluss den Erstbeschluss nur unerheblich ändert, obwohl die Antragsberechtigten dies anders sehen, so wird das Aussetzungsrecht entwertet. Aus welchem Grund eine Angleichung an das Betriebsverfassungsgesetz erfolgen muss, erschließt sich nicht. Die Herstellung eines Gleichlaufs mit dem Betriebsverfassungsgesetz ist keine inhaltliche Begründung; mit derselben Berechtigung könnte die Regelung im Betriebsverfassungsgesetz an das Bundespersonalvertretungsgesetz angepasst werden.

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.

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)

Der Erweiterung der Unterstützungsmaßnahmen seitens der Dienststelle um „Informations- und Kommunikationstechnik“ wird selbstverständlich zugestimmt, wenngleich diese inzwischen in der Rechtsprechung eine reine Selbstverständlichkeit darstellt und es eher darauf ankommen würde, den Umfang der zur Verfügung zu stellenden Informations- und Kommunikationstechnik näher zu umreißen, konkret zumindest eine Gleichstellung mit dem in der Dienststelle überwiegend vorhandenen Ausstattungsstandard zu verankern.

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.

Die eher als veraltet einzustufende Bezeichnung „Anschläge“ sollte durch „Aushänge“ ersetzt werden.

In der vorgeschlagenen Formulierung, wonach der Personalrat Mitteilungen an die Beschäftigten herausgeben kann über Angelegenheiten, „die sie unmittelbar betreffen“, ist das Wort „unmittelbar“ zu streichen. Abgesehen davon, dass kaum zu definieren ist, wann eine unmittelbare und wann eine mittelbare Betroffenheit vorliegt, darf der Personalrat auch über nur mittelbar interessierende Vorgänge informieren, sofern sie sich in seinem – ohnehin ausschließlich auf die Wahrnehmung der Interessen der Beschäftigten gerichteten – Aufgabenbereich bewegen.

Zu § 52 (Freistellungsumfang)

Zu Abs. 3: Dass künftig auch Teilfreistellungen 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 Teilfreistellungen durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Die bisherige Begründungspflicht des Personalrats dürfte damit entfallen. Die mittelbare Festlegung einer Mindeststundenzahl für Teilfreistellungen (ein Viertel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit) stellt sich als akzeptabler Kompromiss zwischen den Bedürfnissen der Dienststelle, die an einer Multiplizierung von Freistellungen aus organisatorischen Gründen kein Interesse haben kann, und den Wünschen des Personalrats und seiner einzelnen Mit-



glieder dar. Der Ausschluss von Marginal-Freistellungen stellt sicher, dass ein sinnvoller Zeitanteil für die Wahrnehmung der Personalratstätigkeit neben der Wahrnehmung der dienstlichen Tätigkeit zur Verfügung steht.

§ 53 (Auswahl der freizustellenden Mitglieder)

Zu Abs. 3: Die generelle Zulässigkeit von Teilfreistellungen, über die der Personalrat beschließt, wird in der Praxis die Frage aufwerfen, ob den nach § 53 Abs. 1 des Entwurfs vorrangig freizustellenden Vorstands- und Ergänzungsmitgliedern zwingend eine volle Freistellung angeboten werden muss. Dass dies so ist und die Einführung der Teilfreistellung als Regelinstrument insoweit keine Änderung gegenüber der bisherigen Rechtslage bewirkt, sollte im Gesetz unbedingt zum Ausdruck gebracht werden. Diese Frage ist schon heute ein häufiger Streitpunkt in Personalräten. Es könnte in Absatz 3 Satz 1 erster Halbsatz wie folgt klargestellt werden: „Wurde die Wahl des Personalrats nach den Grundsätzen der Verhältniswahl nach § 19 Abs. 3 Satz 1 durchgeführt *und haben die nach Absatz 1 vorrangig freizustellenden Personalratsmitglieder ihre Freistellungen nicht vollständig in Anspruch genommen*, sind für die weiteren Freistellungen ...“.

In Absatz 3 Satz 1 zweiter Halbsatz bedarf es ebenfalls zwingend einer Klarstellung: Denn – obwohl dies vom Gesetzentwurf sicherlich nicht so gemeint ist – in Abzug gebracht werden sollen bei reiner Wortlautbetrachtung lediglich die nach Absatz 1 gewählten *Vorstandsmitglieder*. Die in Absatz 1 ebenfalls erwähnten *Ergänzungsmitglieder* werden von der Formulierung in Absatz 3 Satz 1 zweiter Halbsatz nicht erfasst. Eine solche Missverständlichkeit würde in der Praxis zu großen Problemen führen.

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 § 56 (Besonderer Schutz der Auszubildenden)

In den Schutzbereich der Vorschrift sind auch Beschäftigte aufzunehmen, die im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 BBiG ausgebildet werden, sowie Beschäftigte nach § 83 BBiG, deren Auszubildendenverhältnis mit dem Ziel einer späteren Verwendung als Beamter begründet wird; diese sind in ein Arbeitsverhältnis 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 Beamtin oder 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 § 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 Abs. 3: Auch hier bedarf es wie in § 36 Abs. 1 des Entwurfs einer klarstellenden Formulierung, dass mit „Einberufung“ nicht lediglich die Einladung gemeint ist, sondern die Versammlung selbst bereits innerhalb der Frist stattfinden muss. Dies rechtfertigt sich daraus, dass der Antrag der Gewerkschaft darauf abzielt, einen Personalrat, der pflichtwidrig keine Personalversammlung einberufen und keinen Tätigkeitsbericht erstattet hat, dazu anzuhalten, dieses Versäumnis schnellstmöglich nachzuholen. Daher wird der Verkürzung der Frist, innerhalb derer der Personalrat auf Antrag einer Gewerkschaft eine Personalversammlung einberufen muss, nicht zugestimmt.



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

Aufgrund der inhaltlichen Zusammenhänge und zugunsten leichterer Verständlichkeit wird folgende Gliederung empfohlen (1. Zeitpunkt, 2. Dienstbefreiung, 3. Dienstbezüge/Arbeitsentgelt, 4. Fahrtkosten):

(1) Die in § 59 Abs. 1 bezeichneten und die auf Wunsch des Leiters der Dienststelle einberufenen Personalversammlungen finden während der Arbeitszeit statt, soweit nicht die dienstlichen Verhältnisse eine andere Regelung erfordern. Andere Personalversammlungen finden außerhalb der Arbeitszeit statt; hiervon kann im Einvernehmen mit dem Leiter der Dienststelle abgewichen werden.

(2) Soweit in den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Personalversammlungen aus dienstlichen Gründen außerhalb der Arbeitszeit stattfinden müssen, ist den Teilnehmern Dienstbefreiung in entsprechendem Umfang zu gewähren.

(3) Die Teilnahme an Personalversammlungen nach Absatz 1 Satz 1 hat keine Minderung der Dienstbezüge oder des Arbeitsentgelts zur Folge. Dasselbe gilt für Personalversammlungen nach Absatz 1 Satz 2, sofern diese während der Arbeitszeit durchgeführt werden.

(3) Fahrtkosten die durch die Teilnahme an Personalversammlungen nach Absatz 1 Satz 1 entstehen, werden in entsprechender Anwendung des Bundesreisekostengesetzes erstattet.

Zu § 62 (Allgemeine Aufgaben)

Die Ergänzungsvorschläge und sprachlichen Umformulierungen werden grundsätzlich befürwortet. 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.

Im zweiten Halbsatz heißt es „Personalvertretung“. Dies widerspricht der im übrigen Gesetzentwurf konsequent verwendeten Bezeichnung „Personalrat“.

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.

Zu § 66 (Informationspflicht der Dienststelle)

Umfang und Zeitpunkt der Unterrichtung des Personalrats gehören zu den streitanfälligen 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)

Die Beschränkung im Satz 2 ist nicht mehr zeitgemäß und sollte daher gestrichen werden. Zum Ausschluss der Personalvertretung von der Beratung besteht keine Not-



wendigkeit, 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)

Zu Abs. 1: Der Vorschlag führt laut Begründung des Gesetzentwurfs die bislang bestehende Rechtslage fort. Das ist grundsätzlich zu befürworten. Insbesondere die ausdrückliche Klarstellung der Verantwortlichkeit der Dienststelle wird begrüßt. Zu den Grundsätzen der geltenden Rechtslage gehört jedoch auch die Klarstellung, dass dem Informationsanspruch des Personalrats die Bestimmungen des Datenschutzes grundsätzlich nicht entgegenstehen, weil der Personalrat nicht Dritter im Sinne der Gesetze ist. Zudem sollte aus Sicht des dbb an dieser Stelle die Verantwortlichkeit des Personalrats für die Überwachung der Einhaltung der Datenschutzgesetze in der Dienststelle eingeflochten werden. Entsprechend der Regelung für den Arbeitsschutz wäre hier zudem festzulegen, dass der Personalrat in Fragen des Datenschutzes die für den Datenschutz zuständigen Behörden und die Datenschutzbeauftragten durch Anregungen, Beratung und Auskunft zu unterstützen hat. Eine Verpflichtung der Dienststellenleitung und der genannten Stellen, den Personalrat oder von ihm bestimmte Mitglieder bei im Zusammenhang mit dem Datenschutz stehenden Fragen und entsprechenden Untersuchungen hinzuzuziehen, wäre ebenfalls zu formulieren.

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 Abs. 2: Zu Recht heißt es in der Begründung, der Personalrat dürfe personenbezogene Daten nur so lange speichern, wie dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist. Die vorgesehene Verpflichtung, nach Abschluss der Maßnahme, an der der Personalrat beteiligt war, die ihm zur Verfügung gestellten personenbezogenen Daten zu löschen und Unterlagen mit personenbezogenen Daten an die Dienststelle zurückzugeben, ist jedoch zu strikt formuliert. Die danach geforderte sofortige Löschung der Daten stellt die Handlungsfähigkeit des Personalrats in großen Dienststellen in Frage. Nach Kündigungen etwa kommt es häufig zu Klagen der Gekündigten vor dem Arbeitsgericht. Hierbei kann auch die Stellungnahme des Personalrats für die gerichtliche Entscheidungsfindung Bedeutung erlangen und die vorsitzende Person als Zeugin bzw. Zeuge geladen werden. Ohne die entsprechenden Daten können diese Aufgaben nicht erfüllt werden. Vor allem jedoch bei Auswahlentscheidungen, deren Rechtmäßigkeit der Personalrat insbesondere im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz zu prüfen hat (z. B. hat der Personalrat bei Fortbildungsmaßnahmen zu prüfen, ob ein bestimmter Beschäftigter bevorzugt gefördert wird), ist ein beständiger Überblick notwendig und



sinnvoll, dass der Personalrat dauerhaft auf die Daten zugreifen kann, wann immer er einen Anlass sieht.

Zwar darf der Personalrat Personaldaten nicht allgemein speichern und damit „vorrätig“ halten. Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch ausgeführt, letztlich sei für das Maß des „Erforderlichen“ auch ausschlaggebend, inwieweit der Personalrat auf die dauernde Verfügbarkeit der Informationen angewiesen sei, um den Überblick zu gewinnen und zu behalten, den er für seine allgemeine Aufgabe der Vermeidung von Konflikten und der Erhaltung des Friedens in der Dienststelle – und zwar zusätzlich zu den Einzelinformationen aus Anlass von Einzelmaßnahmen – benötige. Jedenfalls in einer kleineren Dienststelle wie einer Hundertschaft des Bundesgrenzschutzes sei diese Erforderlichkeit regelmäßig zu verneinen. Hier sei es ausreichend, wenn der Personalrat die jeweils erforderlichen Grunddaten etwa in Form einer aktuellen Liste vom Dienststellenleiter erhalte.¹ Diesen Ausführungen kann im Umkehrschluss entnommen werden, dass die Speicherung eines begrenzten Kreises personenbezogener Grunddaten zumindest in größeren Dienststellen zulässig ist, da andernfalls der Personalrat die entsprechenden Daten sozusagen permanent bei der Dienststelle abrufen müsste. Der letzte Satz der Begründung des Gesetzentwurfs zu Absatz 2 („Eine Sammlung, fortlaufende aktenmäßige Auswertung sowie die Speicherung und elektronische Auswertung der Daten durch den Personalrat ist unzulässig“) entspricht daher in seiner Allgemeinheit nicht den Bedürfnissen von Personalrat und Dienststellenleitung und wird auch von der Rechtsprechung in dieser Stringenz nicht gefordert.

Für die tägliche praktische Arbeit der Personalräte erscheint es aus Sicht des dbb sinnvoll, eine Positivliste von Daten aufzunehmen, die Personalräte während der gesamten Amtszeit besitzen dürfen. Hierzu sollten insbesondere die dauerhafte Überlassung eines Stellenplans, Personalbewirtschaftungslisten und Personalbedarfsberechnungen gehören. Damit wird eine datenschutzkonforme Ausgestaltung des Informationsanspruchs von regelmäßig für die Personalratsarbeit benötigten personenbezogenen Daten ermöglicht.

Zu § 70 (Verfahren zwischen Dienststelle und Personalrat)

Zu Abs. 2: Nach dem Regelungsvorschlag kann der Personalrat eine schriftliche Begründung künftig bei allen beabsichtigten Maßnahmen verlangen. Die Beschränkung auf Personalangelegenheiten wird zu Recht aufgehoben. Hierdurch wird es dem Personalrat ermöglicht, unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls und der Erwägungen der Dienststellenleitung sorgfältig seine Entscheidung über den Zustimmungsantrag abzuwägen. Absatz 2 Satz 2 ist jedoch unglücklich formuliert: Es ist nicht der Personalrat, der verlangen kann, dass der Leiter der Dienststelle die Maßnahme schriftlich oder elektronisch begründet, sondern der Leiter der Dienststelle entscheidet darüber, ob er die vom Personalrat verlangte Begründung in schriftlicher oder elektronischer Form abgibt. Nicht dem Personalrat, sondern der Dienststelle steht

¹ BVerwG v. 4.9.1990 – 6 P 28.87, ZfPR 1990, 179.



das Auswahlrecht der Kommunikationsform zu. Zu der Formulierung „schriftlich oder elektronisch“ siehe die Anmerkungen zu Absatz 3.

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. Als Folge des Einschubs des Satzes 3 (einvernehmliche Fristfestlegung) muss allerdings auch die Formulierung in Satz 4 verändert werden, der sich auf die „genannte“ Frist, also nur auf die Frist nach Satz 1 (10 Arbeitstage) bezieht. Um auch die kraft Vereinbarung festgelegten Fristen zu erfassen, könnte der Satz lauten: „Die Maßnahme gilt als gebilligt, wenn nicht der Personalrat fristgerecht die Zustimmung unter Angabe der Gründe schriftlich oder elektronisch verweigert“.

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.² 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 dienstrechtlicher 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 E-Mail“. Mit „E-Mail“ 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 Verstetigung einer Gedankenerklärung durch Schriftzeichen* zu subsumieren ist; dies schließe, so das Bundesverwaltungsgericht, elektronisch verfasste, übermittelte und gespeicherte Texte ein. „Elektronisch“ und „schriftlich“ sind danach 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

² 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.



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.

Die in § 69 Abs. 3 Satz 4 BPersVG a.F. enthaltene Pflicht des Dienststellenleiters, den Personalrat über die Vorlage an die nächsthöhere Dienststelle zu informieren, sollte im Sinne der vertrauensvollen Zusammenarbeit erhalten bleiben.

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.

Es wird eine klarere Formulierung empfohlen: „... soll die Angelegenheit, sofern sie dem Anliegen des Personalrats nicht oder nicht in vollem Umfang entspricht, ...“ (siehe dazu die Allgemeine Begründung des Gesetzentwurfs unter 14: „Abhilfe zugunsten des Personalrats“).

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 Bundesver-



fassungsgericht es in seiner nicht zum Bundespersonalvertretungsgesetz, sondern zu dem hiervon 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“ zugebilligt, 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 Beteiligungsniveaus 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 § 71 Abs. 2 Gesetzentwurf 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 schwebende 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 vorausgegangen, 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 (§ 80 Abs. 1 Nr. 15 Gesetzentwurf)
- Maßnahmen, die der Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung (bzw. Gleichstellung) von Frauen und Männern (...) dienen (§ 80 Abs. 1 Nr. 13 Gesetzentwurf).

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

Personelle Angelegenheiten:

- Personalgestellung (§ 78 Abs. 1 Nr. 7 Gesetzentwurf)

Soziale Angelegenheiten:

- Ausübung von Belegungs- oder Vorschlagsrechten der Beschäftigungsdienststelle (§ 79 Abs. 1 Nr. 1 Gesetzentwurf)

Organisatorische Angelegenheiten:

- Einführung, Änderung und Aufhebung von Arbeitsformen außerhalb der Dienststelle (§ 80 Abs. 1 Nr. 5 Gesetzentwurf)
- Aufstellung allgemeiner Urlaubsgrundsätze (§ 80 Abs. 1 Nr. 6 Gesetzentwurf)
- Maßnahmen, die der Familienfreundlichkeit und Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen (§ 80 Abs. 1 Nr. 13 Gesetzentwurf)
- Maßnahmen zur Verhütung von Berufskrankheiten sowie zum Gesundheitsschutz im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften oder der Unfallverhütungsvorschriften (§ 80 Abs. 1 Nr. 16 Gesetzentwurf)
- Grundsätze des behördlichen oder betrieblichen Gesundheits- und Eingliederungsmanagements (§ 80 Abs. 1 Nr. 17 Gesetzentwurf)



Mitwirkung:

- Aufspaltung oder Ausgliederung von Dienststellen oder wesentlichen Teilen von ihnen (§ 84 Abs. 1 Nr. 2 Gesetzentwurf)
- 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) (§ 84 Abs. 1 Nr. 3 Gesetzentwurf)
- Feststellung der begrenzten Dienstfähigkeit (§ 84 Abs.1 Nr. 6 Gesetzentwurf)

Herabgestuft von der uneingeschränkten zur eingeschränkten Mitbestimmung wurden folgende Beteiligungstatbestände:

- Anordnung von Dienstbereitschaft, Mehrarbeit und Überstunden (§ 80 Abs. 1 Nr. 2 Gesetzentwurf)
- Beurteilungsrichtlinien für Arbeitnehmer (§ 80 Abs. 1 Nr. 11 Gesetzentwurf)

Tatbestandlich restriktiver gestaltet:

- Dauerhafte oder auf Dauer angelegte Umsetzung (§ 78 Abs. 1 Nr. 5 Gesetzentwurf)

Eine Bewertung erfolgt im Rahmen der entsprechenden Vorschriften.

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.



Die Rechtsprechung hat das Mitbestimmungsrecht nach § 75 Abs. 3 Nr. 1 BPersVG a.F. auf die Einführung, Änderung und Aufhebung von Arbeitszeitmodellen erstreckt. Hierdurch bestand über § 70 Abs. 1 BPersVG a.F. insoweit auch ein qualifiziertes Initiativrecht mit Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle. Laut Gesetzentwurf bleibt zwar der nun in § 80 Abs. 1 Nr. 3 angesiedelte Tatbestand der uneingeschränkten Mitbestimmung unterworfen; nach § 77 Abs. 2 des Gesetzentwurfs ist das Initiativrecht bei Nichteinigung jedoch nur im Stufenverfahren verfolgbar, die Einigungsstelle kann nicht angerufen werden. Diese Rückstufung lehnt der dbb ab.

Zu § 78 (Mitbestimmung in Personalangelegenheiten)

Zu Abs. 1 Nr. 6: Der Gesetzentwurf reagiert auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. September 2019,⁴ in der dieses jede mit einem Dienstortwechsel verbundene Umsetzung unabhängig von ihrer Geltungsdauer als mitbestimmungspflichtig erachtet, da der Wortlaut des Gesetzes insoweit keine Grenze setze. Die Mitbestimmung bei Umsetzungen soll nach dem Gesetzentwurf – bei im Übrigen unveränderten Voraussetzungen – reduziert werden auf „dauerhafte oder auf Dauer angelegte“ Umsetzungen. Dies wird damit begründet, der Umsetzung sei das Element der Dauerhaftigkeit immanent; diese sei ein „Wesensmerkmal“ der personalvertretungsrechtlichen Umsetzung.

Dem kann nicht beigespflichtet werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Umsetzung abweichend hiervon wie folgt definiert: „Verwendet der Gesetzgeber des Personalvertretungsrechts Begriffe aus dem Dienstrecht, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass er sich auf den dienstrechtlichen Begriffsinhalt bezieht. Das gilt sowohl bei gesetzlich definierten Begriffen des Dienstrechts als auch bei solchen, deren Sinngehalt – wie der Begriff der Umsetzung – lediglich auf eine gefestigte Rechtsprechung zurückgeht. Infolgedessen liegt nach der ständigen personalvertretungsrechtlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Umsetzung im Sinne des § 76 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 2 BPersVG vor, wenn dem Beamten innerhalb der Dienststelle ein neuer Dienstposten (konkret-funktionelles Amt) übertragen wird oder wenn der Dienstposten durch wesentliche Änderungen im Aufgabenbereich eine neue, andere Prägung erhält. Das statusrechtliche Amt des Beamten und die Zuordnung dieses Amtes zu einer bestimmten Behörde (abstrakt-funktionelles Amt) bleiben bei einer Umsetzung unberührt“. Von „Dauerhaftigkeit“ als Wesensmerkmal der Umsetzung ist hier nicht die Rede. Entgegen der Begründung im Gesetzentwurf ergeben sich für das Bundesverwaltungsgericht auch aus der Systematik des Gesetzes keine Hinweise für eine Abweichung von diesem dienstrechtlichen Begriffsinhalt. „Ein entsprechender Wille des personalvertretungsrechtlichen Gesetzgebers kann nicht mit der erforderlichen Deutlichkeit aus dem binnensystematischen Nebeneinander der Alternativen eins und zwei des § 76 Abs. 1 Nr. 4 BPersVG hergeleitet werden“.

⁴ BVerwG v. 16.9.2019 – 5 P 5.18, ZfPR *online* 1/2020, S. 4.



Selbstverständlich liegt es in der Hand des Gesetzgebers, neue Bedingungen für die Mitbestimmung festzulegen. Auf die Gesetzssystematik und einen daraus zu entnehmenden Hinweis auf ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal der Dauerhaftigkeit kann er sich hier allerdings nicht berufen, sondern müsste sich dazu bekennen, die Beteiligung der Personalräte bei der Umsetzung abbauen zu wollen.

Der dbb tritt einem solchen Rückbau der Mitbestimmung bei Umsetzungen durch Einfügung des neuen Tatbestandsmerkmals „dauerhaft oder auf Dauer angelegt“ aufs Schärfste entgegen. Gerade Umsetzungen berühren die betroffenen Beschäftigten unmittelbar und tief in ihren privaten und dienstlichen Belangen. Diese Interessen zu schützen, aber ebenso die Interessen der in den abgebenden und aufnehmenden Dienststellenteilen Beschäftigten, ist eine zentrale Aufgabe der Mitbestimmung. Nach Auffassung des dbb gibt es jedenfalls bei der Umsetzung an einen anderen Dienstort keine „zeitliche Bagatellgrenze“; so sehen es auch andere Gesetzgeber.⁵ Bereits der kurzfristige – ein- oder mehrtägige – Einsatz auf einem anderen Dienstposten in einem weiter entfernten Dienststellenteil mit verlängerten Fahrtzeiten verlangt entsprechende Organisation im privaten Bereich und die Einfindung in einen anderen personellen und inhaltlichen Arbeitsbereich und kann daher belastend sein, ebenso für die nun die Aufgaben übernehmenden Kolleginnen und Kollegen in dem abgebenden Teil der Dienststelle.

Ohne Frage muss die Dienststelle in der Lage sein, kurzfristig Personal umzusetzen, um Vakanten oder Arbeitsspitzen abzufangen. Zumindest die bis zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts analog zur Abordnung angewandte Dreimonatsgrenze, ab der der Personalrat beteiligt werden musste, belässt der Verwaltung jedoch ausreichend Spielraum, wie sich schon daraus ergibt, dass man auch hier mehrere Jahrzehnte mit der aktuellen Rechtslage gelebt hat. In jedem Fall muss eine zeitliche Untergrenze klar definiert werden. Der Begriff „dauerhaft“ ist konturlos und lädt zur beliebigen Interpretation ein; Auseinandersetzungen wären vorprogrammiert. Die zeitlichen Grenzen für das Eingreifen der Mitbestimmung werden freilich unterschiedlich gezogen. Andere Gesetzgeber halten allerdings eine Beteiligung des Personalrats bereits ab einer Umsetzungsdauer von zwei Monaten für geboten und tragbar. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb nicht auch weiterhin in den Bundesbehörden eine wie bisher dreimonatige Untergrenze einen reibungslosen Ablauf gewährleisten kann. Der dbb rät gerade in der aktuellen Situation, in der es aufgrund insbesondere der Digitalisierung, ebenso aber der COVID 19-Pandemie um die Motivation der Beschäftigten in einer Zeit außergewöhnlicher Belastung geht, davon ab, einen Kernbestand der Mitbestimmung aufzuweichen. Auch an dieser Stelle erinnern wir an die Zusage des Innenministers, es werde bei einer Novellierung keine Verschlechterungen geben.

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

⁵ Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 BayPVG, § 72 Abs. 1 Nr. 5 LPVG NW, § 86 Abs. 3 Nr. 2 BremPersVG.



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 Auffächerung des Mitbestimmungstatbestands des § 75 Abs. 3 Nr. 1 BPersVG (Arbeitszeit) in drei Regelungskomplexe macht den Anwendungsbereich übersichtlicher. Dabei wird allerdings die Anordnung von Dienstbereitschaft, Mehrarbeit und Überstunden der eingeschränkten Mitbestimmung zugeordnet. Mit Blick auf den Zweck der Beteiligung des Personalrats, die Beschäftigten vor beruflicher Überforderung zu schützen, kann der Einordnung als eingeschränktes Mitbestimmungsrecht nicht gefolgt werden. Dies gilt jedenfalls für den Fall der Einführung des nach dem Gesetzentwurf vorgesehenen Aufhebungsrechts der obersten Dienstbehörde im Einzelfall. Zu erinnern ist zudem an § 75 Abs. 4 BPersVG a.F. (§ 80 Abs. 2 des Entwurfs), der ohnehin eine Regelung speziell für nicht voraussehbare Erfordernisse, die eine unregelmäßig und kurzfristige Festsetzung der Arbeitszeit erfordern, bereithält.

Zu Abs. 1 Nr. 3: Die Verortung der Mitbestimmung bei Einführung, Änderung und Aufhebung von Arbeitszeitmodellen in einem separaten Mitbestimmungstatbestand wird begrüßt.

Zu Abs. 1 Nr. 5: Auch hier wird die bereits gelebte Mitbestimmung bei neuen Arbeitsmodellen wie Telearbeit und mobiles Arbeiten nun ausdrücklich der Mitbestimmung unterstellt.

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 Bundesgleichstellungsgesetzes „Familienfreundlichkeit und Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf“ ist zuzustimmen.

Zu Abs. 1 Nr. 16: Die Neuformulierung der Rechte des Personalrats bei Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen und – neu – „Berufskrankheiten sowie zum Gesundheitsschutz im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften oder der Unfallverhütungsvorschriften“ führt die geltende Rechtslage konkretisierend fort. Begründet wird die Änderung mit einer Anpassung an § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG. In § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG heißt es allerdings „Regelungen über die Verhütung von Arbeitsunfällen ...“, wohingegen § 80 Abs. 1 Nr. 16 des Entwurfs von „Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen ...“ spricht. Von diesem Wortlaut werden daher nicht, wie im Betriebsverfassungsgesetz, *alle* unmittelbar oder auch nur *mittelbar* dem Gesundheitsschutz dienenden Regelungen erfasst,⁶ sondern lediglich „Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen ...“, also solche, die nach der objektiv-finalen Betrachtungsweise zielgerichtet den Gesundheitsschutz verfolgen.⁷ Damit bleibt die Entwurfsregelung weiterhin hinter dem Betriebsverfassungsgesetz zurück. Der dbb erwartet zudem, dass den Personalräten das ihnen von der Rechtsprechung – anders als den Betriebsräten – bisher verwehrt 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 ausgerechnet 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

⁶ BAG v. 26.4.2005 – 1 ABR 1/04, BAGE 114, 272.

⁷ BVerwG v. 14.2.2013 – 6 PB 1.13, ZfPR *online* 4/2013, S. 13.



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.⁸ 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: Dienststellenleitungen und Gerichte könnten das Schweigen des Gesetzgebers als „beredtes“ 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.

⁸ BVerwG 30.6.2005 – 6 P 9.04, ZfPR 2006, 6.



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 zugestimmt 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 Stellung-



nahme zu verschaffen. Zudem sollte die Stufenvertretung verpflichtet werden, dem Personalrat unverzüglich Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

Zu § 96 (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 beschäftigungs-spezifischen Vertretung unabhängig vom Alter der hierzu gehörenden Beschäftigten besteht.

Zu § 97 (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: 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 Schwergewicht 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 § 98 (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 § 99 (Wahl, Amtszeit und Vorsitzender)

In der Überschrift sollte es „Vorsitz“ heißen.

Zu Abs. 2: Die Übertragung der für die Amtszeit des Personalrats in § 60 des Gesetzesentwurfs 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 § 101 (Zusammenarbeit mit dem Personalrat)

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

Zu § 108 (Bundespolizei)

Für die Bundespolizei gelten 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 verselbstständigenden 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 § 108 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 § 108 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 § 109 (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 § 109 des Entwurfs integriert werden sollten. Weiterhin sollen einige andere Verbesserungen einfließen:

- (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 Notwendigkeit 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 § 109 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.

Gleiches 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 § 113 (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 § 119 (Verordnungsermächtigung)

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

Zu § 120 (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 Schutzziels 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 ggfs. 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 Bundespersonalvertretungsgesetzes⁹

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. Zur Wahrneh-

⁹ In der Fassung des Beschlusses des Bundeshauptvorstands des dbb vom 22./23. Juni 2015.



mung 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 Effektuierung 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 Unterrichtsanspruchs
 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 zugestanden. 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 Beteiligungsniveaus 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 Eilfällen 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 gewährleistenenden 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 friedensstiftende 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 Sachverständigen 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 ent-



sprechen 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 gewährleisteten 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 Gruppenvorstandsmitglieds 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 befristeter 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 Nichtfortsetzung 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 – freustellen zu lassen, bedarf es verbesserter 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 Be-



schäftigte 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 Herkunftsdienststelle 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. Beispielhaft 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 Spitzenorganisationen 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 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, 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 Aufgabenbereichs 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 Ak-



kord- 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 Erholungsurlaub.

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 automatisierter 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 Beteiligungsniveaus bei Einführung eines Aufhebungsrechts der zur Anrufung der Einigungsstelle befugten Dienststelle

Die vom dbb geforderte Anhebung nahezu aller Anhörungs- und Mitwirkungsstatbestände auf das Beteiligungsniveau 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 Unterrichtsanspruchs 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 Unterrichtsanspruchs

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 könne. 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 koalitionspezifischen 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 dagegen sprechen – 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 BPersVG¹⁰

„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 „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.

¹⁰ Beschluss des Bundeshauptvorstands des dbb vom 27./28. Mai 2019.



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 demselben 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 Sachverständigen 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 Kommuni-



kationstechnik 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 Stellen Schlüssel 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. Teilfreistellungen 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 Beschäftigtengruppen 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 ermöglichenden – 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 Personalvertretungs-



rechts 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 Spitzenorganisationen der Gewerkschaften

Bei ressortübergreifenden Maßnahmen sind die Interessen der betroffenen Beschäftigten durch die Spitzenorganisationen 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, Wahlausschreiben. 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 Digitalisierung¹¹

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 Präsenzsitzungen 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).

¹¹ Beschluss des Bundeshauptvorstands des dbb vom 27./28. Mai 2019.



III. Mitbestimmungsrechte

Mitbestimmung bei ortsunabhängigem Arbeiten, z. B. Telearbeit und mobiles Arbeiten. 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 BPersVVO: Veröffentlichung/Bekanntgabe des Wählerverzeichnisses auf elektronischem Weg.

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