Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB

DGB | Henriette-Herz-Platz 2 | 10178 Berlin

Herrn
RD Dr. Jost Onstein
Bundesministerium des Innern und für Heimat
ausschließlich per Mail

Stellungnahme des DGB zum Entwurf für das BPersVG-Rundschreiben „Kostenerstattung für die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen sowie die hierfür notwendigen Freistellungen nach § 54 Abs. 1 Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG)"
D2-30001/13#4

18. Februar 2022

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik

oeb@dgb.de

Telefon: 030-24060 723
Telefax: 030 24060 266

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de/beamte

Sehr geehrter Herr Dr. Onstein,

der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften des öffentlichen Dienstes bedanken sich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum Entwurf für das o.g. Rundschreiben zum Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) abzugeben.

Mitglieder des Personalrats sind gemäß § 54 Abs. 1 BPersVG unter Fortzahlung der Dienstbezüge oder des Arbeitsentgelts für die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen vom Dienst freizustellen, soweit diese Kenntnisse vermitteln, die für die Tätigkeit im Personalrat erforderlich sind. Im Vergleich zur alten Fassung (§ 46 Abs. 6 BPersVG a.F.) gab es hier im Zuge der Novellierung des BPersVG keine Änderungen.

Mit Blick auf das zugehörige Rundschreiben besteht allerdings Handlungsbedarf. Zur Erforderlichkeit und zur Übernahme der Kosten von Schulungs- und Bildungsveranstaltungen hat sich das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) letztmalig vor fast 14 Jahren geäußert, nämlich im Rundschreiben vom 28.4.2008. Eine Anpassung ist überfällig, insbesondere in einer Zeit, in der die Arbeitswelt sich rasant verändert. Die angemessene Schulung der Personalratsmitglieder ist wichtig, auch weil die Anforderungen an das Gremium komplexer geworden sind.

Die zunehmende Digitalisierung der Verwaltung bspw. verlangt weitreichende Kenntnisse im Datenschutz oder im Arbeits- und Gesundheitsschutz. Zudem erhöht der sich in den Gremien vollziehende Generationswechsel den Bedarf an Grundschulungen. Und auch durch die Novellierung des BPersVG entsteht weiterer Schulungsbedarf, selbst bei erfahrenen Kolleg:innen.

Name, Adresse und zur Bearbeitung notwendige Angaben werden vorübergehend gespeichert.
Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Material.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften des öffentlichen Dienstes sehen im vorliegenden Entwurf zum Rundschreiben eine deutliche Verbesserung im Vergleich zur derzeitigen Fassung. Das Rundschreiben wurde umstrukturiert, was die Lesbarkeit verbessert.

Im Entwurf wird zudem anerkannt, dass verschiedene Bildungsformate gleichwertig nebeneinanderstehen und der Personalrat die Entscheidung trifft, welches im spezifischen Fall geeignet ist (vgl. Punkt 4: Formen von Schulungs- und Bildungsveranstaltungen). Aus unserer Sicht ist sehr zu begrüßen, dass im Rundschreiben kein Schulungsformat mehr als *state of the art*, sprich als automatisch vorteilhaft und zeitgemäß herausgehoben wird. Das ist eine Verbesserung zum bisherigen Rundschreiben. Insbesondere ist uns wichtig, dass in Zukunft nicht aus Kostengründen auf Online-Schulungen verwiesen werden kann. Insofern begrüßen wir den ausdrücklichen Hinweis, dass digitale Formate nicht allein aus diesem Grund Vorrang vor Präsenzveranstaltungen haben.

Ebenso bewerten wir die Erhöhung der Schulungspauschale von 150 auf 250 Euro als richtigen (und überfälligen) Schritt.

Gleichwohl sehen wir die Notwendigkeit weitere Anpassungen vorzunehmen:

Zu 2.1 (Grundschulungen)

Grundschulungen vermitteln laut Entwurf Grundkenntnisse. Sie würden benötigt, damit die Personalvertretung und jedes einzelne Mitglied gesetzliche Aufgaben, Rechte und Pflichten sachgemäß wahrnehmen könne. Eine Grundschulung diene daher der generellen Befähigung jedes Personalvertretungsmitglieds zur sachgemäßen Amtsführung.

Wir regen mit Blick auf den Entwurf folgende Änderungen an:

- Aufgrund der sehr unterschiedlichen Anforderungen an die Amtsführung von Jugend- und Auszubildendenvertretung (JAV) und Personalrat muss aus unserer Sicht eine wiederholte Grundschulung auch für Personalratsmitglieder offenstehen, die zuvor JAV-Mitglied waren.
- Treten wesentliche Änderungen des bisherigen Personalvertretungsrechts in Kraft, ist für alle bereits früher geschulten und dem Personalrat schon länger angehörenden Mitglieder eine neue Grundschulung erforderlich. Der Entwurf ist zwar entsprechend formuliert, verweist aber einschränkend auch auf die Option des Selbststudiums hin. Aus unserer Sicht sollte im Entwurf der Nebensatz „die nicht in einem Selbststudium erlernt werden können" gestrichen werden. Durch diese Formulierung entstehen nur unnötige Unklarheiten, weil subjektive Einschätzungen zu den Möglichkeiten des Alleine-Lernens stark variieren.
- Dem Personalrat obliegen gemäß §§ 2 Abs. 4 und 62 Abs. 2 BPersVG Überwachungsaufgaben hinsichtlich aller zugunsten der Beschäftigten geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Diese Überwachungsaufgaben kann ein Personalratsmitglied nur erfüllen, wenn es die notwendigen Schutzgesetze auch kennt. Außer Grundkenntnissen zu den im Entwurf genannten Rechtsgebieten ist also ein

gewisser Standard an allgemeinen rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Kenntnissen erforderlich, was im Rundschreiben deutlich werden muss.

Zu 2.2 (Spezialschulungen)

Spezialkenntnisse seien dem Entwurf folgend dann objektiv erforderlich, wenn es sich um Themenfelder handelt, mit denen sich der Personalrat nicht nur nebenbei zu befassen hat. Spezialschulungen seien erforderlich, wenn die Personalvertretung diese Kenntnisse benötigt, um gesetzliche Aufgaben sachgerecht wahrnehmen zu können. Entscheidend sei, ob die Schulungsinhalte auf die Aufgaben der jeweiligen Personalvertretung zugeschnitten (dienststellenbezogen) und die vermittelten Kenntnisse anlassbezogen erforderlich (aktuell) sind.

Grundsätzlich ist die Vermittlung von Spezialkenntnissen für den Personalrat dann erforderlich, wenn diese für die sachgerechte Erledigung der gegenwärtigen oder in naher Zukunft anfallenden Aufgaben des Gremiums nötig sind. Wir regen folgende Anpassung des Entwurfs an:

- Im Entwurf wird das Kriterium der subjektiven Erforderlichkeit sehr restriktiv aufgefasst. Der Regelungsvorschlag sieht vor, dass sich in einem spezifischen Themenfeld grundsätzlich nur ein Personalratsmitglied schulen lassen kann. Als Ausnahmen werden a) ein außergewöhnlich hoher Anfall von Aufgaben auf dem Spezialgebiet oder b) eine langfristige Abwesenheit des sachkundigen Personalratsmitglieds genannt. Diese Ausnahmen sind zu eng gefasst. Zum einen, weil die zur sachgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kenntnisse dem Gremium auch zur Verfügung stehen müssen, wenn das mit einem bestimmten Aufgabengebiet betraute Mitglied kurzfristig verhindert ist, etwa wegen Krankheit oder Urlaub. Vor allem aber darf das Gremium nicht in die faktische Abhängigkeit einzelner sachverständiger Mitglieder geraten, die sich nicht einmal gegenseitig austauschen und ggf. korrigieren können. Der Personalrat muss autonom entscheiden können, wie die internen Zuständigkeiten im Gremium verteilt sind und welcher Schulungsbedarf sich aus dieser Aufgabenverteilung sinnvollerweise ergibt. Diese Autonomie ist bei der Prüfung, ob eine Spezialschulung erforderlich ist, zu respektieren.
- Die Besonderheiten bei Schulungen im Bereich Arbeitsschutz und Unfallverhütung werden im Entwurf nur durch einen Verweis angedeutet, aber nicht ausgeführt. Der Personalrat hat in diesem Bereich zentrale Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte. In der Rechtsprechung ist insofern anerkannt, dass der Personalrat in diesem Bereich immer Kenntnisse benötigt, ohne dass es eines aktuellen oder absehbaren dienststellen- oder personalratsbezogenen Anlasses bedarf. Dies sollte im Rundschreiben zum Ausdruck kommen.

Zu 2.3. (Veranstaltungen mit Bezug zum Personalvertretungsrecht)

2.3.2. (Arbeitstagungen von Personalvertretungen)

Dem Entwurf folgend seien geschäftsbereichsinterne oder ressortübergreifende Arbeitstagungen von Personalvertretungen zur Wahrnehmung der Aufgaben der Personalvertretungen nicht nötig. Da sich jedoch die Dienststellen in Angelegenheiten nach BPersVG besprechen würden, sei auch den Personalvertretungen die Option solcher Zusammenkünfte zu eröffnen (Fairness, vertrauensvolle Zusammenarbeit).

Ein Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen Personalräten ist regelmäßig mit einer gegenseitigen Vermittlung von (Praxis)wissen verbunden. Hier werden aus unserer Sicht wertvolle und erforderliche Kenntnisse des Personalvertretungsrechts weitergegeben. Den Regelungsvorschlag des Entwurfs, dass o.g. Zusammenkünfte von Personalvertretungen zugelassen werden, begrüßen wir vor diesem Hintergrund ausdrücklich. Allerdings regen wir Anpassungen an:

- Zum einen erschließt sich nicht, weshalb Personalvertretungen ihre Arbeitstagungen (so keine „außergewöhnlichen Umstände" vorliegen) grundsätzlich in Räumlichkeiten der öffentlichen Verwaltung durchführen sollen. Hier werden wesentlich strengere Maßstäbe an das Gebot sparsamer Haushaltsführung gestellt als bei Bildungsveranstaltungen. Dieser Passus sollte aus unserer Sicht gestrichen werden.
- Zum anderen sollte die Teilnahme von mindestens zwei Personalratsmitgliedern ermöglicht werden (statt einem). Auch wenn das Wort „grundsätzlich" theoretisch auch Ausnahmen zulässt, ist die Verankerung dieser formalen Möglichkeit wichtig, um beide Beschäftigtengruppen in der Personalvertretung (Beamt:innen und Tarifbeschäftigte) hinreichend abzubilden. Gerade bei Arbeitstagungen der Stufenvertretungen (Bezirks-/Gesamtpersonalrat) kann ein:e Vertreter:in eines örtlichen Personalrates die jeweilig andere Beschäftigtengruppe nicht mit der notwendigen Expertise vertreten. Je nach zu besprechendem Themenfeld kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Person zu allen Themen die notwendige Sachkenntnis besitzt.
- Zudem sollte der leicht misszuverstehende Hinweis, Arbeitstagungen seien „nicht erforderlich im engeren Sinne", gestrichen werden. Der Begriff der Erforderlichkeit ist klar definiert und lässt keine Abstufungen zu.

Zu 3 (Dauer der Schulungs- und Bildungsveranstaltung)

Laut Entwurf bemisst sich die erforderliche Dauer einer Schulungs- und Bildungsveranstaltung nach Inhalt, Umfang und Schwierigkeitsgrad der zu vermittelnden Themen. Die Bildung einer schematischen zeitlichen Obergrenze sei dadurch nicht möglich. Eine für Grundschulungen veranschlagte Dauer von fünf Arbeitstagen sei als erforderlich anzusehen, es könne jedoch auch eine längere Schulung gerechtfertigt sein.

Wie die derzeitige Fassung des Rundschreibens geht auch der Regelungsvorschlag von einer Schulungsdauer von in der Regel fünf Arbeitstagen aus. Das greift aus unserer Sicht zu kurz. Zwar wird auf eine Entscheidung des BVerwG hingewiesen, nach der eine längere

Dauer gerechtfertigt sein kann. Gleichwohl entsteht das Bild eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses, nach dem fünf Tage das Normalmaß sind.

Dem Personalrat steht bei der Entscheidung über die Erforderlichkeit einer Schulung ein Beurteilungsspielraum zu. Dies gilt für den Inhalt wie für die Dauer der Schulung. Wir weisen zudem darauf hin, dass das BVerwG in der im Entwurf zitierten Entscheidung aus 2007 (9.7.2007 – 6 P 9.06) eine Grundschulung ausdrücklich durch zwei *fünf*tägige Seminare als erforderlich angesehen hat und nicht durch zwei *mehr*tägige. Auch in oberverwaltungsgerichtlichen Entscheidungen wird eine Grundschulung im Personalvertretungsrecht durch zwei aufeinander aufbauende Seminare (PR 1 und PR 2) für angemessen erachtet (OVG Saarland, 6.3.2018 – 5 A 414/17; OVG NRW, 19.4.2021 – 20 A 781/19.PVL). Die gewerkschaftlichen Bildungsangebote sehen in ihrer Konzeption der Grundschulung zwei aufeinander aufbauende, jeweils fünftägige Seminare für alle Mitglieder vor. Diese Schulungs-Konzeption hat sich in der Praxis bewährt.

Das Rundschreiben sollte aus unserer Sicht explizit klarstellen: Die Dauer einer Grundschulung ist nicht auf fünf Kalendertage begrenzt. Eine fixe zeitliche Obergrenze besteht auch bei Spezialschulungen nicht. Eine Grundschulung kann auch in zwei aufeinander aufbauenden Schulungen durchgeführt werden. Die Teilnahme an einer kurzzeitigen, z. B. eintägigen, Einführungsveranstaltung schließt die Teilnahme an einer vertiefenden Veranstaltung zum gleichen Thema nicht aus.

Zu 5.2.1 (Schulungskosten, Grundsatz)

Ein Personalrat kann dem Entwurf zufolge Bildungsangebote in einer bevorzugten Bildungseinrichtung auswählen. Dabei müssten sich Mitglieder einer Gewerkschaft nicht allein aus Kostengründen auf Schulungsangebote konkurrierender Gewerkschaften verweisen lassen. Eine unverhältnismäßige Kostenbelastung der Dienststelle sei erst dann anzunehmen, wenn eine gewerkschaftliche Schulung mehr als das Dreifache einer gleichwertigen dienststelleninternen Schulung oder der Schulung eines nicht gewerkschaftlichen Schulungsträgers koste.

Hauptträger von Schulungs- und Bildungsveranstaltungen im Sinne § 54 BPersVG sind die Gewerkschaften. Ihre gewerkschaftlichen Bildungsangebote für Betriebs- und Personalratsmitglieder sind durch Art. 9 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich gewährleistet. Vor diesem Hintergrund ist es nicht akzeptabel, wenn Personalratsmitglieder aus Kostengründen auf Veranstaltungen anderer Bildungsträger verwiesen werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass einzelne andere Bildungsträger Kampfpreise aufrufen, sprich unrealistisch niedrige Schulungskosten.

Außerdem muss der Verweis auf günstigere Schulungen am Bildungsträger einer konkurrierenden Gewerkschaft (in einzelnen Ressorts ist das durchaus üblich) aus unserer Sicht im Rundschreiben explizit ausgeschlossen werden. Das Bundesarbeitsgericht hat mit Blick auf § 37 Abs. 6 BetrVG zu Recht ausgeführt, eine betriebliche Interessenvertretung sei „nicht gehalten, anhand einer umfassenden Marktanalyse den günstigsten Anbieter zu ermitteln

und ohne Rücksicht auf andere Erwägungen auch auszuwählen". Vielmehr könne das Gremium „berücksichtigen, dass gewerkschaftliche oder gewerkschaftsnahe Anbieter eine an den praktischen Bedürfnissen der Betriebsratsarbeit ausgerichtete Wissensvermittlung erwarten lassen und eine gemeinsame Gewerkschaftszugehörigkeit ein Klima gegenseitigen Vertrauens schafft, das den Schulungserfolg fördert". Gehörten zu schulende Mitglieder des Gremiums einer bestimmten Gewerkschaft an, müssten sie sich „nicht allein aus Kostengründen auf Bildungsangebote konkurrierender Gewerkschaften oder einer von Arbeitgebern getragenen Bildungseinrichtung verweisen lassen" (BAG vom 28.6.1995 - 7 ABR 55/94). Das muss auch im Bereich des Personalvertretungsrechts gelten.

Zu 5.3 (Pauschbetrag)

Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung können laut Rundschreiben die Gebühren für die Teilnahme an Seminarveranstaltungen bei einem Schulungsanbieter (inkl. Verpflegung und Unterkunft) ohne einen detaillierten Kostennachweis als angemessene Kosten anerkannt werden, sofern die Schulungsveranstaltung außerhalb des Dienst- oder Wohnortes der Teilnehmer:innen stattfindet Die dafür vorgesehene Tagespauschale pro Person solle in Zukunft bei 250,00 Euro liegen (exklusive Reisekosten).

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften des öffentlichen Dienstes haben wiederholt auf den dringenden Bedarf hingewiesen, den Pauschbetrag auf eine der Preisentwicklung entsprechende Höhe anzuheben. In der Praxis hat sich gezeigt, dass er Schulungskosten oft nicht abdecken konnte. Das zog unverhältnismäßig komplizierte und für beide Seiten aufwendige Abrechnungen nach sich.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die Anpassung ausdrücklich. Wir schlagen aber vor, für regelmäßige jährliche Erhöhungen einen Prozentfaktor im Rundschreiben aufzunehmen, der die wirtschaftliche Entwicklung langfristig widerspiegelt. Es ist aus unserer Sicht geboten, bereits mit Erlass des Rundschreibens eine jährliche Erhöhung des genannten Betrages zur Anpassung an die Preis- und Tarifentwicklung festzusetzen.

Der bisherige, durch das Rundschreiben aus dem Jahr 2008 festgesetzte Betrag blieb fast 14 Jahre lang unverändert, selbst eine Anpassung an die Inflation fand nicht statt. Geht man, wie das Statista Research Department für das Jahr 2022 von einer Inflationsrate von 2,5 und für 1,7 für 2023 aus (Prognose vom 24.01.2022, andere Prognosen liegen noch darüber), würde die im beabsichtigten Pauschbetrag heute innewohnende Kaufkraft noch vor Beginn der kommenden Personalratswahlen auf 239 € schrumpfen.

Ein Inflationsausgleich des Pauschbetrages ist also nötig, wäre allein aber nicht hinreichend. Weiterhin ist von einer progressiven Tariflohnentwicklung auszugehen, die deutlich oberhalb der Teuerungsrate liegt. Die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vereinbarte

Tariftreue[1] gebietet eine kontinuierliche Erhöhung des Pauschbetrages unter Berücksichtigung der Teuerungsrate, aber eben insbesondere auch der prognostizierten Tarifentwicklung. Dieser Grundsatz ist im zu erlassenden Rundschreiben festzuschreiben.

Zudem muss ein weiterer Aspekt dringend nachgebessert werden: Bisher war bei einer Abrechnung über die Schulungspauschale nur anzugeben, welche Mahlzeiten und wie viele Übernachtungen angefallen sind. Auch weitere in den Gebühren enthaltenen Punkte waren zu benennen. Dem neuen Regelungsvorschlag folgend wäre zusätzlich die Nennung der Anzahl und der Einzelpreise der Mahlzeiten und der Übernachtungen erforderlich. Dies stellt aus unserer Sicht einen unnötigen bürokratischen Mehraufwand dar; zumal viele Veranstaltungshäuser ebenfalls mit Pauschalbeträgen arbeiten und die Einzelleistungen daher nicht differenziert zu ermitteln sind. Aus unserer Sicht steht die vorgesehene Angabe von Einzelpreisen dem Sinn und Zweck der Pauschalierung (ohne Einzelnachweis) entgegen.

Ein realistischer Pauschalbetrag sollte außerdem auch für Online-Formate eingeführt werden, auch wenn hier die Kosten für Übernachtung und Verpflegung nicht anfallen.

Wir bitten um Berücksichtigung der genannten Punkte im Rahmen der Erstellung des neuen Rundschreibens. Bei Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Niels Spilker

[1] „Zu einer Stärkung der Tarifbindung wird die öffentliche Auftragsvergabe des Bundes an die Einhaltung eines repräsentativen Tarifvertrages der jeweiligen Branche gebunden." Vgl. Mehr Fortschritt wagen! Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, S. 71.