

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat eines Gesetzes zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes

07.08.2020

Inhaltsübersicht

1	Vorbemerkung: Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte ausbauen!	1
2	Bewertung im Detail: Referentenentwurf des Gesetzes zur Novellierung des BPersVG	3
3	Forderungen des DGB für eine Demokratisierung des Personalvertretungsrechts auf Bundesebene.....	17

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik

oeb@dgb.de
Telefon: 030 24060 723

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

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

1 Vorbemerkung: Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte ausbauen!

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bedanken sich für die Übermittlung des Referentenentwurfs für ein Gesetz zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG) und nehmen dazu wie folgt Stellung.

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

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

Insbesondere in einer immer stärker digitalisierten Arbeitswelt ist es zwingend, Mitbestimmung auf einem zeitgemäßen Niveau sicherzustellen. Mitbestimmung ist notwendig, weil es heute andere Schutzbedürfnisse der Beschäftigten gibt als in der vordigitalen Zeit, aus der das BPersVG stammt.

Sie ist notwendig, damit der digitale Veränderungsprozess von den Beschäftigten und ihren Personalräten mitgestaltet werden kann. Aus der Digitalisierung der Verwaltung etwa folgen ein Wandel der Kommunikation in den Dienststellen, neue Kooperationsformen, ein anderer Arbeitsrhythmus, neue Arbeitszeitmodelle, neue Berufsbilder, ein verändertes Dienstleistungsverständnis gegenüber den BürgerInnen. Diese technischen und sozialen Innovationen müssen im Sinne Guter Arbeit entworfen werden. Die Beschäftigtenvertretungen brauchen dafür als Stimme der Beschäftigten die richtigen Werkzeuge.

Mitbestimmung sichert die Interessen der Beschäftigten und ist Ausdruck ihrer demokratischen Grundrechte. Mitbestimmung ist für Personalrat und Dienststelle sowie die Gewerkschaften im Rahmen der Beteiligung zudem ein wichtiges Instrument, mit dem die Zukunft des öffentlichen Dienstes gestaltet, seine Leistungsfähigkeit verbessert und Bürgerfreundlichkeit gestärkt wird. Sie liegt auch im Interesse der öffentlichen Arbeitgeber, weil die Perspektive und das Wissen der Beschäftigten einfließt. Die derzeit geltenden personalvertretungsrechtlichen Normen stellen die Mitbestimmung jedoch nicht hinreichend sicher, das ist weder sinnvoll noch akzeptabel. Im Personalvertretungsrecht der Länder gab es in den letzten Jahren viele positive Beispiele, wie Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte zeitgemäß angepasst werden können. Dem stand auch die Grundlagenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1995 (2 BvF 1/92) nicht entgegen. Es gibt weite Spielräume für die Modernisierung des BPersVG.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat im Oktober 2019 „Eckpunkte der Novellierung des BPersVG“ vorgelegt (D 2-30001/9#13), im November fand dazu ein Erörterungsgespräch mit dem DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften des öffentlichen Dienstes statt. Diese frühe Einbeziehung bewerten wir grundsätzlich positiv, auch wenn die Eckpunkte viele umstrittene, von uns sehr deutlich kritisierte Vorschläge enthielten. Dass diese Vorschläge von Seiten des BMI zurückgezogen wurden und im vorliegenden Entwurf nicht enthalten sind, ist zu begrüßen. Aufgegriffen werden im Wesentlichen Regelungsvorschläge, die keiner grundlegenden Kritik begegnet sind.

Die konkret vorgesehenen Änderungen werden allerdings dem übergeordneten Vorhaben, Mitbestimmung auf einem zeitgemäßen Niveau zu entwickeln, aus Sicht des DGB nicht gerecht. Eine echte Novellierung des BPersVG im Sinne einer umfassenden Reform und Verbesserung der Mitbestimmung im digitalen Zeitalter sieht der vorliegende Entwurf nicht vor. Neben grundlegenden systematischen Änderungen, die die Anwendbarkeit verbessern, aber inhaltlich keine Veränderung bedeuten, wird das BPersVG auf den Stand der Rechtsprechung gebracht.

Gleichzeitig wird die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle aufgegriffen. In nicht nachvollziehbarer Weise und weitgehend unbegründet wird sie so ausgestaltet, dass wesentliche Prozesse in Behörden und Verwaltungen künftig indirekt der Mitbestimmung entzogen werden können bzw. die Entscheidungen der Einigungsstelle nur noch empfehlenden Charakter haben. Nicht zuletzt soll das dem Entwurf folgend gelten bei der Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen. Das ist nicht akzeptabel.

Punktuell werden im Entwurf Angleichungen an das BetrVG vorgenommen. Zentrale Baustellen bleiben allerdings bestehen und die Novellierung bleibt weit hinter den Erwartungen an ein mitbestimmungsorientiertes Personalvertretungsrecht zurück. So verzichtet der Vorschlag auf Regelungen, die eine ressortübergreifende Mitbestimmung regeln und ursprünglich den Kern der Novellierung bilden sollten. Auch die Stärkung der AG der HPR der obersten Bundesbehörden als informelles Informationsgremium ohne Beteiligungsqualität wurde fallengelassen.

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ist klar:

- **Es darf keine Mitbestimmungslücken geben.** Der Beschäftigtenbegriff muss alle Personen einschließen, deren Interessen durch den Personalrat vertreten werden sollten. Es braucht die Ausweitung der Geltung des BPersVG auf arbeitnehmerähnliche Personen und auf Produktionsdauer Beschäftigte. Es braucht die Allzuständigkeit der Personalräte in allen personellen, sozialen und sonstigen innerdienstlichen Angelegenheiten, auch solche organisatorischer oder wirtschaftlicher Art. Es braucht ein Vereinbarungsrecht der Gewerkschaften bei ressortübergreifenden Entscheidungsbefugnissen in der Bundesverwaltung. Und wie in der Betriebsverfassung sollte die Organisation der Personalvertretung regelungsoffen für Tarifverträge sein.
- **Die Arbeitsfähigkeit der Personalräte muss verbessert werden,** etwa bezogen auf die Freistellungsstaffeln. Die Personalräte brauchen umfassende Initiativrechte und müssen einen Wirtschaftsausschuss nach Muster der Betriebsverfassung beantragen können. Die Informationspflichten der Dienststellen müssen konkretisiert werden und sich auf die frühzeitige und fortlaufende Unterrichtung in Planungsphasen beziehen.

Das BPersVG muss aus unserer Sicht Regelungen beinhalten, die Ziele und Zwecke der Mitbestimmung klarstellen und für Arbeitgeber und Beschäftigtenvertretungen verbindlich machen. Die gleichberechtigte Zusammenarbeit der Personalräte mit den Dienststellen soll dazu dienen, den Grundrechten der Beschäftigten zu praktischer Wirksamkeit im Arbeitsleben zu verhelfen. Wir verfolgen das Ziel, die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst zu demokratisieren. Auf unsere Forderungen kommen wir am Ende des Dokuments zurück.

2 Bewertung im Detail: Referentenentwurf des Gesetzes zur Novellierung des BPersVG

Verbesserung der Systematik und Verständlichkeit des BPersVG insgesamt

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

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

Gleichwohl gilt: Mit § 4 wird zwar eine zentrale Definitionsnorm eingeführt. Diese weist aber aus Sicht des DGB eklatante Lücken auf, die Regelung muss ergänzt werden: Als Beschäftigte sind in § 4 Abs. 1 Nr. 1 auch arbeitnehmerähnliche Personen und auf Produktionsdauer Beschäftigte in den Geltungsbereich des Gesetzes aufzunehmen. Außerdem gibt es eine Mitbestimmungslücke für dual Studierende. Wir schlagen vor, dass hinter die Worte „die zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten“ die Worte „die arbeitnehmerähnlichen Personen im Sinne des § 12 a Tarifvertragsgesetz und auf Produktionsdauer Beschäftigten, dual Studierende“ eingefügt werden.

Wünschenswert wären außerdem eine Überprüfung, ob systematische Neuerungen konsequent umgesetzt wurden bzw. Begründungen, wenn anders verfahren werden soll. So gibt es Fristen, die

nach Arbeitstagen bemessen sind (Fünf-Tage-Woche), Fristen, die davon abweichen (bspw. Wahl-anfechtung: 12 Tage) und Wochenfristen. In § 82 Abs. 1 etwa ist die Frist an die fünf Tage in § 71 anzugleichen. Bei den Vorschriften über die Gruppen sind immer noch Regelungen enthalten, die indirekt eine dritte Gruppe voraussetzen (vgl. § 40 Abs. 3). Eine Neustrukturierung sollte diesen Weg konsequent beschreiten.

Zudem weisen wir beispielhaft auf die **Notwendigkeit weiterer Klarstellung** hin:

§ 10 entspricht zwar § 8 a.F., aber die Schutznorm für die Tätigkeit des Personalrats bzw. der JAV als Gremium in § 99 a.F. wird nicht übernommen. Das ist zu korrigieren. Im BetrVG wird der Schutz der Arbeit des Gremiums sogar mit einer Strafandrohung sanktioniert (§ 119 BetrVG).

Der Regelungsvorschlag zum Erlöschen der Mitgliedschaft bei Beurlaubung für länger als zwölf Monate (§ 31 Abs. 1 Nr. 6) ist zu präzisieren. Welche Abwesenheiten fallen unter den Begriff Urlaub? Zu welchem Zeitpunkt erlischt die Mitgliedschaft?

Die Formulierung in § 56 greift zudem die Mitgliedschaft in Jugend- und Auszubildendenvertretungen (JAV) nicht mehr explizit auf. Die Verweisung in § 102 ist missverständlich, die Mitgliedschaft in einer JAV sollte sich in § 56 wiederfinden. In § 102 wird die Anwendung von § 56 an eine Maßgabe geknüpft, die sich aus dem Normzusammenhang nicht unmittelbar ableitet. Satz 3 sollte den uneingeschränkten Verweis auf § 56 enthalten. Für die Maßgabe ist ein neuer Satz 4 aufzunehmen („In den Fällen des § 56 Absatz 4...“).

In § 63 Abs. 2 ist die Formulierung „gemeinsam beschlossen“ sachlich nicht korrekt. Der Personalrat muss als Kollegialorgan einen Beschluss über den Inhalt und den Abschluss der Dienstvereinbarung fassen, nicht aber die Dienststelle gemeinsam mit dem Personalrat. Um zum Ausdruck zu bringen, dass eine einvernehmliche Dienstvereinbarung abgeschlossen wird, würde sich die Formulierung „gemeinsam vereinbart“ anbieten. Folgenden Wortlaut schlagen wir vor: „Dienstvereinbarungen werden von dem Personalrat und der Dienststelle geschlossen und sind schriftlich niederzulegen von beiden Seiten zu unterzeichnen und in geeigneter Weise bekanntzumachen.“

Sprachliche und rechtsförmliche Überarbeitung, Rechtsbereinigung

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

Zugunsten einer geschlechtergerechten Sprache und der Klarheit und Lesbarkeit des Gesetzes sollen neutrale Formulierungen verwendet werden (z.B. „Beschäftigte“ statt „der Beschäftigte“).

Aus Sicht des DGB ist § 2 Abs.4 der Begriff „Rasse“ zu streichen.

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

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

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

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

§ 65 a.F. ist beizubehalten, da es im Bereich der Bundesverwaltung Saisonarbeitskräfte gibt. Die Folgeänderungen im Gesetz sind entsprechend zurückzunehmen.

Überarbeitung der Wahlrechtsvorschriften für Personalrats- und JAV-Wahlen (§§ 14, 15, 96, 97)

Der Entwurf sieht eine Novellierung des passiven wie aktiven Wahlrechts vor. So soll das Mindestalter für die Wahlberechtigung auf das vollendete 16. Lebensjahr abgesenkt werden (§ 14). Beim passiven Wahlrecht hingegen bleibt es beim vollendeten 18. Lebensjahr. Darüber hinaus soll Beschäftigten, die am Wahltag weniger als 12 Monate beurlaubt sind, künftig das aktive wie passive Wahlrecht zustehen. Aufgehoben werden soll die Altersgrenze für das aktive und passive Wahlrecht zu den Jugend- und Auszubildendenvertretungen (JAV) für Auszubildende (§§ 96 und 97).

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

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

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

Auch die **Absenkung der Altersgrenze beim aktiven Wahlrecht zur JAV** nach § 97 Abs. 1 wird ausdrücklich begrüßt. In Abs. 2 sollte die Altersgrenze beim passiven Wahlrecht allerdings auf 28 Jahre erhöht werden. Die Auszubildenden sind oftmals älter und können aktiv nur eine Amtszeit in der JAV verbringen. Dadurch ist eine Kontinuität in der JAV nicht gewährleistet.

Der Regelungsvorschlag in § 97 Abs. 3 führt erstmalig den **Ausschluss einer Doppelmemberschaft** ein. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen diesen Vorschlag ab. Auch die Re-

gelung in § 61 Abs. 2 Satz 2 BetrVG, auf die hier Bezug genommen wird, ist zu kritisieren. Die Doppelmitgliedschaft erleichtert den Übergang eines Mitglieds der JAV zum Personalrat. Damit können längere Wartezeiten zwischen Ende der Amtszeit in der JAV und Wahlen zum Personalrat vermieden werden. Dies führt zu einer kontinuierlichen Beteiligung junger Menschen an der Mitbestimmung.

Nach § 99 Abs. 1 erfolgt die **Bestellung des Wahlvorstandes für die JAV-Wahl** ausschließlich durch den Personalrat. Hier sollte die Rolle der JAV gestärkt werden durch eine Teilnahme am Beschlussprozess. Wir schlagen folgende Formulierung vor: „Der Personalrat bestimmt im Einvernehmen mit der JAV den Wahlvorstand und seinen Vorsitzenden.“

Bezogen auf die **Wahlgrundsätze und Wahlverfahren** besteht zudem zwischen den Formulierungen in § 19 Abs. 3 (BPersVG a.F. wie auch RefE) und § 30 Abs. 4 BPersVVO ein Widerspruch, hier ist eine Klarstellung nötig. Laut BPersVG wird in Dienststellen, deren Personalrat aus einer Person besteht oder bei Gruppen, denen nur ein Vertreter im Personalrat zusteht, der Personalrat „mit einfacher Stimmenmehrheit gewählt“. In der Wahlordnung gilt die relative Mehrheit: „Gewählt ist der Bewerber, der die meisten Stimmen erhalten hat.“ Das BPersVG sollte i.d.S. präzisiert werden.

Vermeidung personalvertretungsloser Zeiten (§§ 27-30)

Zwecks Vermeidung personalvertretungsloser Zeiten sieht der Gesetzentwurf die Normierung einer stichtagsgenauen Amtszeit der Personalvertretungen (§ 27 Abs. 2), die Schaffung von Übergangsmandaten bestehender Personalvertretungen bei verspäteten Wahlen (§ 27 Abs. 2) und Umstrukturierungsmaßnahmen (§ 29) sowie Beschleunigung von Neuwahlen bei Wahlanfechtung und Auflösung von Personalvertretungen (§ 28 Abs. 1) vor. Zudem soll ein Wählbarkeitsverbot für rechtskräftig gerichtlich aus dem Personalrat ausgeschlossene Mitglieder (§ 30 Abs. 2) eingeführt werden.

Es ist grundsätzlich sinnvoll, wenn in § 27 Abs. 1 **Klarheit über Beginn und Ende der Amtszeit** geschaffen werden soll. Der generelle Beginn der Amtszeit am 1. Juni ist aber mit Blick auf den Zeitraum der regelmäßigen Wahlen (März bis Mai) und auf die Konstituierung nach § 36 widersprüchlich. Finden Personalratswahlen Anfang März statt, hat sich der gewählte Personalrat spätestens fünf Tage nach der Wahl zu konstituieren und die erforderlichen Wahlen durchzuführen. Damit befindet er sich im Amt. Die Amtszeit beginnt aber erst am 1. Juni, der bisherige Personalrat bleibt noch bis 31. Mai im Amt. Beide Gremien stünden in einem ungeklärten Konkurrenzverhältnis, diese Folge kann mit der Änderung nicht gewollt sein. Es ist aus Sicht des DGB nicht zwingend erforderlich, einen einheitlichen Beginn der Amtszeit festzulegen. Hier könnte es auch bei der Anknüpfung an den Wahltag bleiben.

Grundsätzlich positiv ist die Option für eine **übergangsweise Geschäftsführung des Personalrats** nach dem 31. Mai des Wahljahres, die der Entwurf in § 27 Abs. 2 vorsieht. Die Corona-Pandemie hat einen Mangel des BPersVG aufgezeigt, die Regelungslücke muss geschlossen werden. Im weiteren Verfahren sollte geklärt werden, ob der Ablauf mit dem 31. Juli des regelmäßigen Wahljahres nicht zu kurz greift. Die Nachholung einer Wahl im Juni/Juli ist wenig realistisch und sollte auch später möglich sein. Ein unbefristetes Schieben ist auch zu vermeiden. Außerdem greift die Regelung nur, wenn eine Wahl verspätet durchgeführt wird, nicht aber bei verspäteter Konstituierung. Letzteres war aufgrund Covid-19 mehrfach gegeben, beide Fälle sollten berücksichtigt werden.

Die Regelung in § 28 Abs. 1 Nr. 4 ist zu begrüßen, sie entspricht im Wortlaut dem BetrVG. Allerdings sollte die Formulierung von „erfolgreich“ auf „mit Rechtskraft angefochten worden ist“ geändert werden, um klarzustellen, dass der Instanzenweg offenbleibt.

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

Mit der Regelung in § 30 Abs. 2 (**Wählbarkeitsverbot**) werden einem Mitglied des Personalrats grundlegende demokratische Rechte entzogen. Die Begründung mit Bezug auf drei Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (zwei davon aus den Sechzigerjahren) überzeugt nicht. Das BetrVG kennt eine vergleichbare Regelung nicht. Die Aberkennung des passiven und aktiven Wahlrechts setzt nach § 13 Bundeswahlgesetz voraus, dass RichterInnen dies aberkennen. Das ist allerdings nur in wenigen Fällen möglich. § 45 Strafgesetzbuch beinhaltet dafür als Bedingungen die Verurteilung für ein Verbrechen und Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr. Der Ausschluss aus dem Personalrat wegen einer groben Pflichtverletzung ist mit der Verurteilung wegen eines Verbrechens nicht vergleichbar. Eine grobe Pflichtverletzung im Sinne des BPersVG kann nach der Rechtsprechung bereits in einem einmaligen Verstoß gegen Pflichten liegen. Das rechtfertigt nicht automatisch den Verlust des passiven Wahlrechts. Die in der Begründung aufgeführte „Umgehungs-lücke“ - der Personalrat könne durch einen kollektiven Rücktritt Neuwahlen herbeiführen - deutet auch darauf hin, dass es hier um Verfahren geht, die vom Dienstherrn angestrengt werden. Damit können unbequeme Mitglieder aus dem Personalrat entfernt und für bis zu zwei Amtsperioden aus dem Personalrat rausgehalten werden. Das führt zu einer Doppelbestrafung und ist selbst bei objektiv schwerwiegenden Verstößen nicht gerechtfertigt.

Befangenheit von Personalratsmitgliedern (§ 41, S. 2)

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

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

Ersatz von Aufwendungen und Sachschäden bei Reisen (§ 46)

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

Der DGB begrüßt die Klarstellungen im Sinne der Rechtssicherheit.

Erleichterung von Teilfreistellungen, Ausschluss von Marginalfreistellungen, Verteilungen der Freistellungen durch die Vorschlagsliste (§§ 52, 53)

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

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

Positiv bewerten wir die Einführung von **Teilfreistellungen** in § 52 Abs. 3. Die geplante Untergrenze in Bezug auf den Freistellungsumfang in Höhe von einem Viertel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit schränkt die Anwendbarkeit allerdings ein, insbesondere für Teilzeitbeschäftigte. Im BetrVG ist ein Mindestumfang nicht vorgesehen. In § 52 Abs. 1 ist klarzustellen, dass das Benachteiligungsverbot auch für eine Teilfreistellung gilt. Satz 2 ist wie folgt zu fassen: „Die vollständige oder teilweise Freistellung darf nicht zur Beeinträchtigung des beruflichen Werdegangs führen.“

Die in § 53 Abs. 3 vorgeschlagene Regelung zur **Verteilung weiterer Freistellungen bei Verhältniswahl** wird vom DGB abgelehnt. Es ist nicht sinnvoll, dass die Listen die Freistellungen festlegen. Der Regelungsvorschlag greift stark in die Autonomie des Personalrates ein. Eine auf Mehrheitsfähigkeit und solidarische Kooperation gerichtete Verständigung über die Verteilung von Freistellungen würde erschwert. Zudem ist völlig unklar, wer mit welcher Berechtigung eine Entscheidung über Freistellungen treffen soll. Wahlvorschläge bzw. Vorschlagslisten bilden über die Wahl hinaus keine Rechtsposition. Sie haben keine Mitglieder, die zu einer Abstimmung berechtigt wären. Die Vorschlagslisten kommen nach den internen Verfahren der Gewerkschaften oder durch Vorschlag und Unterstützungsunterschriften zustande. Diejenigen, die über die Liste entscheiden und ihr zur Gültigkeit verhelfen, sind nicht mit der Liste identisch. Die Vorschrift wäre insgesamt ein weiterer Eingriff in die internen Angelegenheiten des Gremiums. Sie verkennt, dass freigestellte Mitglieder des Personalrates für das Gremium arbeiten, nicht für die Liste. Die Freistellung dient nicht der Heraushebung von Gruppierungen, sondern der Interessenvertretung insgesamt.

Ausweitung des Katalogs der allgemeinen Aufgaben (§ 62)

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

Mit der Ergänzung der Vorschrift wird diese in die Zeit gesetzt. Dies trifft grundsätzlich auf unsere Zustimmung. Der DGB fordert in Bezug auf § 62 Nr. 5, dass die Durchsetzung der tatsächlichen Gleichsetzung von Menschen aller Geschlechter Aufgabe des Personalrates ist. In § 62 Nr. 9 sollte neben dem Arbeits- auch der Gesundheitsschutz aufgenommen werden.

Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit der Personalvertretung (§ 69)

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

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

Gleichwohl begrüßt der DGB eine Klarstellung im Rahmen der Novellierung ausdrücklich. Dabei wird vorausgesetzt, dass der Datenschutzbeauftragte in Folge des Regelungsvorschlags *nicht* für den Datenschutz des Personalrates zuständig ist. Der DGB teilt die Auffassung des BAG (1 ABR 21/97). Danach ist der Datenschutzbeauftragte dem Verantwortungsbereich der Arbeitgeberseite zuzuordnen. Mit der Unabhängigkeit der Betriebs- bzw. Personalräte ist die Kontrolle durch Beauftragte des Arbeitgebers unvereinbar.

Die Fristenregelungen des Absatzes 2 werden als nicht praktikabel angesehen. Gerade bei den Beschäftigten können Maßnahmen auch mal einen längeren Zeitlauf haben. Der DGB bittet zudem um Klarstellung bezogen auf der Begründung. Hier heißt es: „Eine Sammlung, fortlaufende aktenmäßige Auswertung sowie die Speicherung und elektronische Auswertung der Daten durch den Personalrat ist unzulässig.“ Damit darf nicht gemeint sein, dass der Personalrat der Möglichkeit beraubt wird, Auswertungen der Dienststelle zu hinterfragen und zu prüfen.

Rechtssichere elektronische Kommunikation zwischen Dienststelle und Personalvertretung (§§ 70, 77, 81, 86)

Der Regelungsentwurf stellt klar, dass die Dienststellenleitung eine beabsichtigte Maßnahme schriftlich oder elektronisch begründen (§ 70 Abs. 2) und der Personalrat die Zustimmungsverweigerung schriftlich oder elektronisch zur Kenntnis geben kann (§ 70 Abs. 3). Auch ein Initiativantrag des Personalrats soll in Zukunft schriftlich oder elektronisch begründet werden können (§ 77 Abs. 1).

Elektronische Kommunikation soll zudem an weiteren Stellen ermöglicht werden (Einwendungen gegen Sitzungsniederschrift nach § 43 Abs. 2, Stufenverfahren nach § 71 Abs. 1, Antwort der Dienststelle auf Einwendungen des Personalrats nach § 81 Abs. 3, Bedenken des Personalrates bei fristlosen Entlassungen und außerordentlichen Kündigungen nach § 86). Beim Abschluss von Dienstvereinbarungen nach § 63 Abs. 2 und die Geltendmachung von Weiterbeschäftigungsansprüchen von Auszubildenden nach § 56 soll das Schriftlichkeitsgebot allerdings bestehen bleiben.

Der DGB begrüßt es, wenn in den genannten Fällen in Zukunft eine einfache E-Mail als elektronische Kommunikation genügt. In der Regelung muss klargestellt sein, dass „elektronische“ Kommunikation hier nur dem Personalrat verfügbare und üblicherweise genutzte elektronische Kommunikationswege einschließt.

Informations- und Kommunikationstechnik für den Personalrat, elektronische Bekanntmachungen (§§ 47, 48)

Der Entwurf stellt klar, dass die Dienststelle dem Personalrat für Sitzungen, Sprechstunden und die laufende Geschäftsführung neben Räumen, Geschäftsbedarf und Büropersonal auch im erforderlichen Umfang Informations- und Kommunikationstechnik zur Verfügung stellen muss (§ 47). Für Bekanntmachungen und Anschläge muss er zudem Zugang den üblicherweise genutzten Informations- und Kommunikationssystemen haben (§ 48).

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

Flexibilisierung der Beteiligungsverfahren durch einvernehmliche Fristabsprachen (§ 70 Abs. 3 S. 3)

Der Regelungsvorschlag sieht vor, dass Personalrat und Dienststellenleitung im Rahmen der Beteiligung im Einzelfall oder für die ganze Amtszeit des Personalrats abweichende Fristen vereinbaren können.

Bisher gilt für den Personalrat, will er auf beantragte mitbestimmungspflichtige Maßnahmen reagieren, eine starre Frist. Sie endet mit Ablauf des zehnten Arbeitstages nach dem Eingang des Zustimmungsantrags. Die Option flexibel abgestimmter Äußerungsfristen wird vom DGB begrüßt.

Reaktionspflicht der Dienststelle auf Initiativanträge und Vorlagen im Stufenverfahren Reaktionspflicht auf Initiativanträge des Personalrats (§ 77 Abs. 2)

Der Entwurf sieht vor, dass die Dienststellenleitung zu Initiativen des Personalrats, die nach den §§ 78 bis 80 der Mitbestimmung unterliegen, innerhalb von sechs Wochen Stellung nehmen oder zumindest einen Sachstandshinweis übermitteln soll.

Das Initiativrecht ermöglicht es den Personalräten in besonderer Weise, Mitbestimmungsrechte im Sinne der Beschäftigten aktiv zu verwirklichen und mit Leben zu füllen. Auch hier setzt das BPersVG Leitplanken, indem es von einer vertrauensvollen und kooperativen Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Dienststellenleitung ausgeht. Umso wichtiger ist es, dass diese Initiativen nicht ausgebremst oder verschleppt werden können. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen insofern die Intention des Regelungsvorschlags, halten ihn allerdings für nicht weitreichend genug. Zum einen wird eine Frist von sechs Wochen in Kombination mit einer Soll-Vorschrift dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung nicht gerecht. Aus gutem Grund sehen die Personalvertretungsgesetze der Länder hier deutlich kürzere Fristen und Muss-Vorschriften vor. Beides ist auch bezogen auf das BPersVG geboten. Zum anderen fehlt dem Regelungsvorschlag die nötige Klarheit. Die Formulierung, die Dienststellenleitung solle Stellung nehmen, ist interpretationsoffen. Eine Stellungnahme der Dienststelle kann völlig beliebig ausfallen, nötig ist vielmehr ihre *Entscheidung* innerhalb der Frist.

Auch insgesamt sollte das Initiativrecht des Personalrats im BPersVG ausgebaut werden. In seiner Reichweite sollte es dem der Dienststelle entsprechen.

Reaktionspflicht auf Vorlagen im Stufenverfahren (§ 71 Abs. 2)

Der Entwurf sieht vor, dass der übergeordneten Dienststelle für die Einleitung des Stufenverfahrens, sprich die Unterrichtung der Stufenvertretung und die Beantragung der Zustimmung zur beabsichtigten Maßnahme, ein Zeitfenster von sechs Wochen nahegelegt werden soll.

Über den Zeitpunkt der Einleitung des Stufenverfahrens entscheidet die Leitung der übergeordneten Dienststelle bisher ohne eine bestimmte Frist nach eigenem Ermessen. Die Einführung einer Frist zur Beschleunigung des Stufenverfahrens ist aus Sicht des DGB sinnvoll. Wenn sie Wirkung entfalten soll, muss sie allerdings kürzer sein. Vor allem wäre auch hier eine Muss-Vorschrift angebracht.

Letztentscheidungsrecht parlamentarisch verantwortlicher EntscheidungsträgerInnen (§ 75 Abs. 2)

Der Regelungsvorschlag sieht vor, dass in Ausnahmefällen und nur in Angelegenheiten, die wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt sind, die oberste Dienstbehörde einen Beschluss der Einigungsstelle innerhalb von vier Wochen ganz oder teilweise aufheben und endgültig entscheiden kann. Die Aufhebung und die dafür vorgetragenen Gründe sind dem Vorsitzenden der Einigungsstelle sowie den beteiligten Personalräten und Dienststellen unverzüglich mitzuteilen. In den Fällen der §§ 78 Abs. 1 und 80 Abs. 1 Nr. 2, 10, 11, 12 und 19-21 soll die Einigungsstelle nur eine Empfehlung an die oberste Dienstbehörde abgeben können.

Im Jahr 1995 hat das Bundesverfassungsgericht Teile des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein, bezogen auf das Letztentscheidungsrecht der personalvertretungsrechtlichen Einigungsstelle, für verfassungswidrig erklärt, weil es gegen das grundgesetzliche Demokratieprinzip verstoße. Wären Einigungsstellen in Konfliktfällen zur Entscheidung berufen, würden sie Staatsgewalt ausüben, so das Gericht. Dafür bedürfe es allerdings eine durch eine ununterbrochene Legitimationskette auf das Gesamtvolk zurückzuführende demokratische Legitimation.¹ Mit einer Kompetenz zur verbindlichen Letztentscheidung dürften Einigungsstellen lt. Bundesverfassungsgericht nur in Angelegenheiten betraut sein, die nicht oder kaum die Wahrnehmung von Amtsaufgaben gegenüber BürgerInnen betreffen, dafür aber die Beschäftigten in ihren Beschäftigungsverhältnissen. Um eben diesen Fall geht es im vorgelegten Regelungsvorschlag. Das Letztentscheidungsrecht bezogen auf die in § 75 Abs. 1 genannten Fälle soll nun eingeschränkt werden, indem für Ausnahmefälle ein Evokationsrecht der obersten Dienstbehörde eingeführt wird. Die zu bildenden Einigungsstellen müssten also hinnehmen, dass ihre Entscheidungen aufgehoben und ersetzt werden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen das Vorhaben kritisch und lehnen den Regelungsvorschlag in der vorliegenden Form ab.² Er ist nicht erforderlich, um der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu entsprechen. Es ist zunächst sehr fragwürdig, warum eine 25 Jahre alte Entscheidung mit so weitgehenden Folgen umgesetzt werden soll, wenn es diesbezüglich in den vergangenen Jahrzehnten nicht zu Problemen oder gerichtlichen Auseinandersetzungen gekommen ist. Eine Regelung, die auf keinerlei lösungsbedürftige Problemlagen verweisen kann, ist überflüssig.

Eine einseitig bestehende Möglichkeit der Arbeitgeberseite, Entscheidungen des konsensorientierten Einigungsstellenverfahrens aufzuheben und durch eine eigene Entscheidung zu ersetzen, untergräbt außerdem den Grundgedanken des BPersVG. Denn das Gesetz orientiert sich auch für den Fall der

¹ Vgl. Plander, Harro (2009): Die Intensität der Mitbestimmung im Öffentlichen Dienst. In: Der Personalrat 6/2009, S. 237ff.

² Vgl. auch dazu auch das Positionspapier „Anforderungen des DGB an eine Modernisierung des Personalvertretungsrechts in Bund und Ländern“, S. 8ff.; online unter <https://www.dgb.de/-/sD3>

Einrichtung einer Einigungsstelle am Ziel der Konfliktlösung durch Kooperation. Auch die Einigungsstelle steht für das Prinzip der vertrauensvollen Zusammenarbeit (§ 2 Abs. 1). In Angelegenheiten der Beschäftigten gilt es im Konfliktfall dementsprechend, durch Konsenssuche einen Interessenausgleich herzustellen. Das vorgesehene Evokationsrecht konterkariert diese Maßgabe.

Die konkrete Ausgestaltung geht aus unserer Sicht weit über das Maß einer Umsetzung hinaus, die bei formaler Betrachtung noch geboten erscheinen könnte. Der Regelungsvorschlag orientiert sich insbesondere nicht an den Möglichkeiten eines schonenden Eingriffs in die Mitbestimmung. Zudem hätte das vorgeschlagene Evokationsrecht in der Praxis absehbar negative Auswirkungen. Denn im Falle einer wiederholten Nutzung dieser Option würde die Suche nach qualifizierten Personen für die Mitwirkung in der Einigungsstelle oder für den Vorsitz aus gutem Grund erschwert.

Es ist außerdem nicht erkennbar, welche der abschließenden Entscheidung der Einigungsstelle obliegenden Angelegenheiten (dies sind ja nur solche, die nicht der eingeschränkten Mitbestimmung nach § 75 Abs. 3 zugewiesen sind) überhaupt Auswirkungen auf das Gemeinwohl haben und als wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt angesehen werden könnten. Die aufgeführten Tatbestände, in denen die Betroffenheit von Belangen des Gemeinwesens gegeben sein soll, scheinen willkürlich gesetzt.

Der Effekt wäre allerdings, dass die Mitbestimmung ausgehebelt werden kann, etwa bei der Einführung technischer Verfahren. Was in den Eckpunkten des BMI vom Oktober 2019 noch durch eine direkte Beschränkung von § 75 Abs. 3 Ziff. 17 a.F. versucht wurde, soll nun durch die vermeintliche Umsetzung der Entscheidung zum Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle erreicht werden. Resultat: Die Ergebnisse der Mitbestimmung könnten kassiert werden.

Zum Regelungsvorschlag in § 75 Abs. 2 im Detail

Das Aufhebungsrecht eines Einigungsstellenbeschlusses ist auch unter der Maßgabe der Entscheidung des BVerfG sehr kritisch zu bewerten. Die Einigungsstelle ist ohnehin an geltendes Recht gebunden. Ihr Beschluss „muss sich im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere des Haushaltsgesetzes, halten“ (§ 75, Abs. 4). Auch wenn das Aufhebungsrecht nur auf außergewöhnliche Einzelfälle beschränkt sein soll, stellt sich die Frage, welche Entscheidungen das Gemeinwesen in maßgeblicher Weise betreffen können. Die Definition in der Gesetzesbegründung müsste zumindest in den Gesetzestext.

Formulierungsvorschlag: § 75 Abs. 2: „Die oberste Dienstbehörde kann einen Beschluss der Einigungsstelle im Einzelfall innerhalb von vier Wochen nach dessen Zustellung ganz oder teilweise aufheben und in der Angelegenheit endgültig entscheiden, wenn dieser sich auf die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, im Sinne der Fähigkeit zur zeitgerechten und ordnungsgemäßen Wahrnehmung und Erfüllung des Amtesauftrags, auswirkt. Die Aufhebung und deren Gründe sind dem Vorsitzenden der Einigungsstelle sowie den beteiligten Dienststellen und Personalvertretungen unverzüglich schriftlich oder elektronisch mitzuteilen.“

Die Entscheidung muss aus Sicht des DGB zudem gerichtlich überprüfbar sein.

Zum Regelungsvorschlag in § 75 Abs. 3 im Detail

Die Liste der genannten Maßnahmen, bei denen der Beschluss der Einigungsstelle lediglich empfehlenden Charakter hat, ist gerade im Hinblick auf § 80 Abs. 1 sehr weitgehend und steht im Widerspruch zu den folgenden Regelungen:

§ 80 Abs. 1, Nr. 2: Es ist nicht nachvollziehbar, dass der Personalrat einerseits gemäß § 62 Nr. 4 und 6 die Integration von behinderten und älteren Beschäftigten sowie die Vereinbarkeit von Fami-

lie, Pflege und Beruf fördern soll (ähnlich in § 80 Abs. 1 Nr. 13), ihm aber eine echte Mitbestimmung bei der Anordnung von Dienstbereitschaft, Mehrarbeit und Überstunden versagt bleiben soll. Gerade durch Verlängerungen und Veränderungen von Arbeitszeiten fehlt es aber oftmals an der notwendigen Planbarkeit zur Vereinbarung von Beruf, Pflege und Familie und an ausreichenden Erholungsphasen für ältere Beschäftigte.

§ 80 Abs. 1, Nr. 10 und 11: Jeweils ist nicht ersichtlich, wieso a) allgemeine Fragen der Fortbildung und b) die gemeinsame Aufstellung von Beurteilungsrichtlinien besondere Angelegenheiten der Personalpolitik darstellen, die für die Wahrnehmung des Amtsauftrages notwendig sind. Zudem entsteht ein Widerspruch zwischen den Regelungen in § 80 Abs. 1 Nr. 10 und 13, weil letztere keine solche Einschränkung vorsehen.

— **§ 80 Abs. 1 Nr. 12:** Von den Parteien gemeinsam erstellte Richtlinien über die personelle Auswahl bei Einstellungen, Versetzungen, Umgruppierungen und Kündigungen erhöhen die Akzeptanz dieser Regelungen bei den Beschäftigten. Auch hier schadet die vorgesehene Einschränkung, die an dieser Stelle im BetrVG nicht vorgesehen ist.

§ 80 Abs. 1, Nr. 19, 20: Von Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung und solchen zur Einführung neuer Arbeitsmethoden sind ggf. leistungsgeminderte und behinderte Beschäftigte besonders betroffen. Der Personalrat hat die Aufgabe, auf diesen Personenkreis zu achten, ein Einigungsstellenbeschluss mit nur empfehlendem Charakter schadet auch hier.

— **§ 80 Abs. 1, Nr. 21:** Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften erwarten, dass die Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu geeignet und bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen, ohne Einschränkungen Gegenstand der Mitbestimmung sind. Die Einigungsstelle muss endgültig entscheiden können. Laut § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG unterliegt die Einführung derartiger Technik der erzwingbaren Mitbestimmung. Das ist sachlich richtig und erhöht ihre Akzeptanz bei den Beschäftigten.

Schaffung neuer und Präzisierung bestehender Mitbestimmungstatbestände (§§ 78 ff.)

Aus Sicht des DGB wird die Diskussion um einen vollständigen und aktuellen Katalog von Mitbestimmungstatbeständen der rasanten Veränderung von Arbeitsverhältnissen nicht gerecht. Wir fordern deshalb unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grenzen die Zuständigkeit der Personalräte in allen sozialen, personellen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Angelegenheiten. Denn Mitbestimmung soll nicht die Ausnahme sein, sondern die Regel.

Die Zuständigkeit der Personalvertretungen ist im BPersVG – auch im vorliegenden Entwurf – und in der Mehrzahl der LPersVG in abgeschlossenen Katalogen geregelt. Eine Mitbestimmungspflicht besteht folglich nur bei Vorliegen einer der dort benannten Fallkonstellationen. Dies führt zum einen zu Auslegungstreitigkeiten hinsichtlich des „Ob“ und zum anderen dazu, dass nicht alle Angelegenheiten und Maßnahmen trotz faktischer Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit die Einbeziehung der Personalvertretung erfordern. Zudem sind enumerative Beteiligungskataloge angesichts sich stetig wandelnder Bedingungen zu unflexibel, da sie stets eine legislative Anpassung erforderlich machen. Die Allzuständigkeit ist insofern auch ein wirksames Mittel, auf neue Gefährdungen für die Beschäftigten zu reagieren, die in der digitalen Arbeitswelt entstehen (permanente Erreichbarkeit, ergonomisch schlechte Arbeitsumgebungen bei mobiler Tätigkeit, digitale Kontrolle der Arbeitsleistung etc.).

Die Allzuständigkeit wurde erstmals 1957 in das BremPersVG aufgenommen und hatte später Nachfolger in ggw. fünf Bundesländern (HB, SH, NI, HH, RP). Bezogen auf die Praxiserfahrungen aus diesen Ländern kann ein positives Fazit gezogen werden, da für Personalrat und Dienststelle nun eindeutig die Befassung mit der Sache selbst im Zentrum steht.

Ansonsten nehmen wir wie folgt Stellung:

Mitbestimmung bei Ein-, Höher- oder Rückgruppierung von ArbeitnehmerInnen (§ 78 Abs. 1 Nr. 4)

Dem Regelungsvorschlag folgend unterliegen Ein-, Höher- oder Rückgruppierungen von ArbeitnehmerInnen der Mitbestimmung.

An dieser Stelle sind außertarifliche Eingruppierungsvereinbarungen aufzunehmen, um Tariflücken zu füllen, wenn eine nicht vom TVöD umfasste Eingruppierung stattfindet (Beispiele: Polizeifachlehrer, Bundespolizeiliche Unterstützungskräfte).

Mitbestimmung bei dauerhaften Umsetzungen mit Dienstortwechsel (§ 78 Abs. 1 Nr. 6)

Dem Regelungsvorschlag folgend sollen Umsetzungen mit Dienstortwechsel nur noch dann der Mitbestimmung unterliegen, wenn eine solche Umsetzung dauerhaft bzw. auf Dauer angelegt ist.

Der DGB lehnt diese Einschränkung der Mitbestimmung bei Umsetzungen ab. Bisher ist auch eine befristete Umsetzung mitbestimmungspflichtig (BVerwG, Beschluss vom 16.09.2019, Az. 5 P 5.18). Der Entwurf sieht vor, dass das im Fall einer vorübergehenden oder vertretungsweisen Umsetzung nicht gelten soll. Dem kann nicht zugestimmt werden, adressiert doch der Begriff der Umsetzung in der Praxis keineswegs nur Maßnahmen, die auf Dauer angelegt sind. Insofern muss der Personalrat weiterhin in der Lage sein, die individuellen Interessen aller dienstlich und privat unmittelbar von einer Umsetzung betroffenen Beschäftigten zu wahren. Auch befristete Umsetzungen können ein massiver Eingriff in das Familien- und Sozialleben mit sich bringen. Gleichzeitig muss der Personalrat die kollektiven Interessen der Beschäftigten der abgebenden und der aufnehmenden Dienststelle vertreten können, selbst wenn der oder die Beschäftigte mit einer Umsetzung einverstanden ist.

Personalgestellung (§ 78 Abs. 1 Nr. 7)

Im Entwurf wird die Personalgestellung klarstellend als Mitbestimmungstatbestand aufgeführt.

Die Klarstellung an sich wird begrüßt. Der Personalrat muss (wie bisher auch) die Interessen der Beschäftigten im Falle der Personalgestellung, sprich der unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses erfolgenden und auf Dauer angelegten Beschäftigung bei einem Dritten, in dienstlicher und privater Hinsicht schützen können. Die Möglichkeit in § 78 Abs. 1 Nr. 7, personelle Maßnahmen gegenüber Beschäftigten mitbestimmungsfrei anzuordnen, wenn sie weniger als drei Monate betragen, führt allerdings zu Differenzen zu § 62 Nr. 4 und 6 und sollte entfallen (Förderung der Beschäftigung behinderter und älter Menschen, Förderung von Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf).

Einschränkung der Mitbestimmung in Personalangelegenheiten (§ 78 Abs. 4)

Mitbestimmung in Personalangelegenheiten gilt nicht für BeamtInnen von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts sowie entsprechende ArbeitnehmerInnen.

Die Formulierung „von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts“ ist durch „die der Besoldungsordnung B zugeordnet sind“ zu ersetzen. In den letzten Jahren wurden sehr viele mit A 16 bewertete Stellen geschaffen, so dass hier die Mitbestimmung unterlaufen werden kann. Der 2. Halbsatz „sowie entsprechende Arbeitnehmerstellen und Arbeitnehmer“ ist zu streichen.

Anordnung von Dienstbereitschaft, Mehrarbeit und Überstunden (§ 80 Abs. 1 Nr. 3)

Es ist vorgesehen, die Anordnung von Dienstbereitschaft, Mehrarbeit und Überstunden als eigenen Mitbestimmungstatbestand aufzuführen.

Soweit es sich um eine Klarstellung handelt, bestehen von Seiten des DGB keine Einwände.

Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle (§ 80 Abs. 1 Nr. 4)

Dem Regelungsvorschlag folgend soll klargestellt werden, dass die Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle der Mitbestimmung des Personalrats unterliegt.

Auch bisher war die Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle Gegenstand der Mitbestimmung. Gleichwohl ist gegen die vorgesehene Klarstellung nichts einzuwenden.

Arbeitsformen außerhalb der Dienststelle (§ 80 Abs. 1 Nr. 5)

Der Entwurf sieht vor, dass die Einführung, Änderung und Aufhebung von Arbeitsformen außerhalb der Dienststelle Gegenstand der Mitbestimmung sein soll.

Der Mitbestimmungstatbestand besteht bereits. Gegen die vorgesehene Klarstellung spricht allerdings nichts, zumal Arbeitsformen außerhalb der Dienststelle eine größere Bedeutung gewinnen.

Aufstellung allgemeiner Urlaubsgrundsätze (§ 80 Abs. 1 Nr. 6)

Nach der geltenden Fassung des BPersVG hat der Personalrat mitzubestimmen über die Aufstellung des Urlaubsplanes und die Festsetzung der zeitlichen Lage des Erholungsurlaubs für einzelne Beschäftigte, wenn zwischen dem Dienststellenleiter und den beteiligten Beschäftigten kein Einvernehmen besteht. Der Entwurf ergänzt hier die Aufstellung allgemeiner Urlaubsgrundsätze.

Gegen diese Klarstellung bestehen keine Einwände. Die Angleichung an § 87 Abs. 1 Nr. 5 BetrVG wird begrüßt, auch wenn die Aufstellung (und Änderung!) allgemeiner Urlaubsgrundsätze bereits heute der Mitbestimmung des Personalrats unterliegt. Die Grundsätze bilden die Grundlage für die Aufstellung des Urlaubsplans und gehen ihm voraus, die beiden Aspekte sind schwerlich zu trennen.

Beurteilungsrichtlinien (§ 80 Abs. 1 Nr. 11)

Dem Entwurf folgend unterliegen die Beurteilungsrichtlinien der Mitbestimmung.

Neben Beurteilungsrichtlinien sind an dieser Stelle die Beförderungsrichtlinien zu ergänzen.

Familienfreundlichkeit und der Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf (§ 80 Abs. 1 Nr. 13)

Dem Entwurf folgend soll der Personalrat nicht nur mitbestimmen bei Maßnahmen, die der Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern dienen. Ergänzt wird der Mitbestimmungstatbestand Familienfreundlichkeit und Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf.

Die Klarstellung wird begrüßt, auch wenn hier schon heute ein Mitbestimmungstatbestand vorliegt.

Grundsätze des behördlichen oder betrieblichen Gesundheits- und Eingliederungsmanagements (§ 80 Abs. 1 Nr. 17)

Dem Entwurf folgend hat der Personalrat mitzubestimmen über Grundsätze des behördlichen oder betrieblichen Gesundheits- und Eingliederungsmanagements.

Die Klarstellung und die Hervorhebung der Bedeutung des behördlichen bzw. betrieblichen Gesundheits- und Eingliederungsmanagements werden begrüßt.

Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen (§ 80 Abs. 1 Nr. 21)

Dem Entwurf folgend hat der Personalrat mitzubestimmen über die Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen.

Die Regelung existiert bereits, sollte aber aus Sicht des DGB präzisiert werden. Einrichtungen, „die dazu geeignet oder bestimmt sind“, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen, müssen Gegenstand der Mitbestimmung sein. Entscheidend ist nicht die Zweckbestimmung einer Technologie, sondern die in ihr liegende Option.

Mitwirkung des Personalrats bei der Privatisierung von Aufgaben (§ 84 Abs. 1 Nr. 3)

Dem Entwurf folgend bildet die Privatisierung in Zukunft einen Mitwirkungstatbestand. Er kommt zur Geltung, wenn eine dauerhafte Übertragung von Aufgaben der Dienststelle an Privatpersonen oder andere Rechtsträger in der Rechtsform des Privatrechts geplant ist, es durch die Privatisierung also auch zu einem Wechsel vom Geltungsbereich des BPersVG in den des BetrVG käme.

Der Regelungsvorschlag ist zu begrüßen. Privatisierungen können sich in erheblichem Maße auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten auswirken. Diese haben einen Anspruch darauf, vor einer diesbezüglichen Verschlechterung oder gar dem Verlust des Arbeitsplatzes geschützt zu werden. Der Personalrat muss ihre Interessen also zwingend schon vor einer möglichen Weichenstellung in Richtung Privatisierung geltend machen können.

Mitwirkung bei Haushaltsangelegenheiten (§ 87 Abs. 1)

Die Reform des BPersVG sollte zudem genutzt werden, um die Mitwirkung bei Haushaltsangelegenheiten zu erweitern. Die Anmeldung für Dienstkräfte im Rahmen der Entwürfe für den Haushaltsplan, Änderungen der Stellenrahmen, der Dienstposten- und Arbeitsbewertung sowie Stellenverlagerungen sollten der Mitwirkung des Personalrats unterliegen.

Ausnahmen für die Bundespolizei (§ 108)

Der Regelungsentwurf sieht eine Anpassung der Sonderregelungen für die Bundespolizei vor. Einschränkungen der Wahlberechtigung und Wählbarkeit der Polizeivollzugsbeamten und die Vertretung der Interessen durch eine Vertrauensperson sollen entfallen. Die Sondervorschrift für den Bundesgrenzschutz wurde gegenstandslos.

Der DGB begrüßt, dass der vorliegende Entwurf den Versuch unternimmt, den § 85 a.F. zeitgemäß anzupassen. Die Änderungen reichen allerdings nicht aus. So ist aus unserer Sicht § 108 Abs. 2 zu streichen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum PolizeivollzugsbeamtInnen auch weiterhin keine Jugend- und Ausbildungsvertretung bilden können und ihnen so in erheblichem Umfang Beteiligungsrechte genommen werden. Bei Auslandsverwendungen in supranationalen Organisationen muss zudem eine gesetzliche Regelung für die Mitbestimmung geschaffen werden.

Weiterhin spricht der Entwurf auch von einer „Grundausbildung“ (§ 108 Abs. 2 Nr. 3). Dieser Begriff stammt aus einer Zeit, als der paramilitärisch geprägte Bundesgrenzschutz den Kombattantenstatus hatte – er muss dringend ersetzt werden.

Eigenständige Regelungen für die Deutsche Welle (§ 113)

Es ist zu prüfen, ob es mit § 113 wirklich einer eigenen Regelung zur Deutschen Welle bedarf. Mindestens ist § 113 Abs. 4 Nr. 2 zu streichen, weil hier Beschäftigtengruppen („Personen in einem arbeitnehmerähnlichen Verhältnis, sonstige freie Mitarbeiter und Personen, die auf Produktionsdauer beschäftigt sind“) von der Geltung des BPersVG ausgenommen werden (vgl. Forderung zu § 4).

3 Forderungen des DGB für eine Demokratisierung des Personalvertretungsrechts auf Bundesebene

3.1 Beschäftigtenbegriff: Vertretung aller für die Dienststelle Tätigen

Der DGB erwartet, dass dem Geltungsbereich des Personalvertretungsrechts unterfällt, wer als Person beamten- oder arbeitsrechtlich an die Dienststelle gebunden ist oder für die Dienststelle oder für Angehörige der Dienststelle tätig ist, ohne dass Weisungsgebundenheit, ein arbeitsrechtliches Verhältnis oder sonstiges Rechtsverhältnis vorliegt. Das gilt auch dann, wenn ein Dienst- oder Arbeitsverhältnis zu anderen Dienststellen oder Arbeitgebern besteht.

Das Personalvertretungsrecht muss sich dem Wandel der Arbeitsbeziehungen stellen, der Beschäftigtenbegriff muss deshalb angepasst werden. Die im BPersVG (und den meisten LPersVG) anzutreffenden Bezugspunkte beim Beschäftigtenbegriff sind die Beamtengesetze, Arbeitsverhältnisse, die Erfassung durch einen Tarifvertrag oder die Weisungsabhängigkeit. Diese Bezugspunkte sind mittlerweile unvollständig: Im öffentlichen Dienst finden sich Hinwendung zu Rechtsformen des Privatrechts, es gibt Dienst- und WerkvertragsnehmerInnen, deren Weisungsfreiheit nur auf dem Papier steht, unechte und echte LeiharbeiterInnen etc. Die Liste der Vertragsgestaltungen, mit denen Beschäftigten Rechte verwehrt und die Mitbestimmung umgangen wird, ist lang und nicht tolerierbar. Der öffentliche Dienst muss Vorbildcharakter haben, was auch bedeutet, dass nicht jede vertragliche Gestaltungsmöglichkeit auch genutzt wird.

3.2 Ressortübergreifende Mitbestimmung

Der DGB fordert die ressortübergreifende Mitbestimmung unter Einbeziehung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften für alle Angelegenheiten, die über den Geschäftsbereich einer obersten Bundesbehörde hinausgehen und nicht über andere Instrumente zu regeln sind. Die Gewerkschaften haben durch Tarifverträge ein Werkzeug, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zu verbessern. Ein Tarifvertrag Digitalisierung für den öffentlichen Dienst bietet zum Beispiel die Möglichkeit, bereichsübergreifend Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen in einer sich rasant verändernden digitalen Arbeitswelt zu definieren. Er würde den Beschäftigten außerdem ermöglichen, Digitalisierungsprozesse aktiv mitzugestalten. In Themenfeldern, die nicht auf diese Weise tarifvertraglich regelbar sind, bestünden allerdings weiterhin Mitbestimmungslücken. Insofern sollen immer dann, wenn ein Ressort eine Angelegenheit für die gesamte Verwaltung oder für andere Ressorts regelt, Vereinbarungen zwischen den Spitzenorganisationen und der zuständigen obersten Bundesbehörde Beteiligungslücken schließen. Denn bislang fehlen im BPersVG und den meisten LPersVG Regelungen, die die Mitbestimmung bei ressortübergreifenden Angelegenheiten sicherstellen.

In drei Bundesländern bestehen entsprechende Vorschriften in den jeweiligen Mitbestimmungsgesetzen (§ 59 MBG SH, § 81 NPersVG, § 93 HmPersVG), sodass die Spitzenorganisationen auch hinsichtlich der Regelungskompetenz für die Statusgruppe der Tarifbeschäftigten hinreichend legitimiert sind. In den drei Ländern wird von der jeweiligen Dienststellenleitung die konsensbildende Wirkung

und Produktivität des Vereinbarungsrechts betont. Durch Vereinbarungen zur ressortübergreifenden Mitbestimmung ist der Entscheidungsvorbehalt der Regierung nicht in Frage gestellt. Die Entscheidung des BVerfG zum MBG Schleswig-Holstein zeigt, dass ein solches Vereinbarungsrecht problemlos verfassungskonform ausgestaltet werden kann und nicht zu beanstanden ist.

3.3 Möglichkeit zur tarifvertraglichen Gestaltung der Mitbestimmung

Wir fordern, dass das Personalvertretungsrecht nach dem Vorbild der Betriebsverfassung regelungs-offen für Tarifverträge ist. Aus diesem Grund ist § 3 BPersVG zu streichen und die Möglichkeit der tarifvertraglichen Vereinbarung von Zuständigkeiten der Personalvertretungen vorzusehen.

Neben der herkömmlichen Verwaltung mit klassischen Behördenstrukturen existieren im öffentlichen Dienst heute alle möglichen Varianten des Gesellschaftsrechts, es kommt also zu Mischstrukturen. Beispiele sind private Gesellschaften im Privatbesitz mit Personal der Verwaltung, Personalgestaltung, Überlassungen, privat-öffentliche Mischbetriebe, privat-öffentliche Konzerne, Outsourcing zu privaten und öffentlichen Einrichtungen. Mit dem im Personalvertretungsrecht üblichen Dienststellenbegriff lassen sich diese Veränderungen nicht mehr erfassen. Aufgrund der Dynamik des Wandels im öffentlichen Dienst und der Differenzierung von Strukturen bedarf es flexibler Lösungen zur Regelung von Beteiligungsrechten.

Bisher enthält § 3 BPersVG nur einen Satz, welcher besagt, dass das Personalvertretungsrecht durch Tarifvertrag nicht abweichend geregelt werden kann. § 3 des vorgelegten Referentenentwurfs schließt auch Dienstvereinbarungen aus. An gleicher Stelle findet sich im BetrVG ein langer Katalog, welche Regelungen zur Organisation von Betriebsräten in Form eines Tarifvertrages zulässig sind. Damit können auch Fallkonstellationen, die nur schwer vom herkömmlichen Betriebsbegriff erfasst werden, mit Betriebsräten ausgestaltet werden. Das BetrVG und mehrere LPersVG lassen zudem freiwillige Dienstvereinbarungen zu. Diese Möglichkeit sollte auch im BPersVG bestehen.

3.4 Verbesserung der Organisation und Arbeitsfähigkeit von Personalräten

Der DGB erwartet, dass im Rahmen der Novellierung des BPersVG die Organisation und die Arbeitsfähigkeit der Personalräte verbessert werden. Als Basis dafür sind die Zusammenarbeitsverpflichtungen derart auszugestalten, dass Dienststelle und Personalrat als gleichberechtigt anzusehen sind. Hinsichtlich der Informationsrechte des Personalrates sind Zeitpunkte, Gegenstand und (zeitlicher) Umfang neu zu regeln. Maßgeblich muss dabei sein, dass der Personalrat frühzeitig und fortlaufend über Angelegenheiten zu informieren ist.

Die **Zahl der Gremienmitglieder** ist (vgl. § 16 des vorliegenden Entwurfs) an die Staffelung aus § 9 BetrVG anzupassen. Schon ab 101 Beschäftigten öffnet sich hier die Schere zwischen BPersVG und BetrVG. Mit steigender Beschäftigtenzahl wird der Abstand immer größer. Angesichts des großen Aufgabenkataloges, komplexer werdender Sachverhalte, Umstrukturierungsmaßnahmen und damit oft verbundenen größeren räumlichen Zuständigkeitsgebieten der Personalräte ist eine solche Benachteiligung gegenüber Betriebsräten nicht hinnehmbar.

Der **Zugang zu Sachverstand und Beratung** muss erleichtert werden, auch und gerade bei der Einführung neuer Arbeitsverfahren und neuer Hard- und Software. Es wird vorgeschlagen, die Beschlüsse des Personalrates diesbezüglich mit einer Bindungswirkung auszustatten, die um eine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit durch die Dienststelle ergänzt ist. Dann entfallen auch die häufigen Streitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten. Die Geschäftsführungsfrage ist dann nicht mehr Teil von Streitigkeiten um aktuelle Mitbestimmungsgegenstände, sondern muss sachgemäßer als isoliertes Problem einer richterlichen Überprüfung standhalten.

Zudem bedarf es eines Durchsetzungsrechts sowie eines bei Verstoß gegen Mitbestimmungsrechte bestehenden **Unterlassungsanspruchs** gegenüber der Dienststelle. Personalräte müssen sich wehren können. Es braucht deshalb wirksame Sanktionen, wenn Mitbestimmungsrechte verletzt werden. Zudem muss ein Anspruch auf Rückgängigmachung der widerrechtlich durchgeführten Maßnahme normiert werden. Wir fordern, dass die Reform des BPersVG genutzt wird, um den einstweiligen Rechtsschutz in § 105 zu verankern.

Es braucht eine **Kollektivklageberechtigung des Personalrates**. Die Personalvertretung hat zwar in § 62 Nr. 2 des vorliegenden Entwurfs die Aufgabe, Gesetze, Verordnungen und Dienstvereinbarungen zu überwachen, aber sie kann die Informationen nicht durchsetzen, sondern die Betroffenen müssen dies allein für sich tun. Wichtig ist, dass der Personalrat seine gesetzliche Aufgabe auch durchsetzen kann und kollektivklageberechtigt ist.

Sogenannte **Versagungskataloge** oder besondere Bestimmungen für die Mitbestimmung bei Kündigungen oder Entlassungen sollten gestrichen werden. Im Kern sind dies lediglich Verbote, bestimmte Begründungsvarianten vorzutragen. Stattdessen sind gegenseitige substantiierte Begründungspflichten vorzusehen.

Durch Verschwiegenheitsverpflichtungen und Geheimhaltungsvorschriften sind die Personalräte bei der Information der Beschäftigten auf einen Graubereich verwiesen. Entsprechend sollte die **Schweigepflicht** in § 11 des vorliegenden Entwurfs ersetzt werden. Geheimhaltungspflichten, wie in § 79 BetrVG festgehalten, sind völlig ausreichend: Geheimnisse, die als solche benannt werden, sollen für die Personalräte der Verschwiegenheit unterliegen. Zudem unterliegen BeamtInnen gem. § 67 Bundesbeamtengesetz ohnehin der Verschwiegenheit. Bei ArbeitnehmerInnen ergeben sich vergleichbare Verschwiegenheitsregelungen aus Tarif- und Arbeitsvertrag.

Durch die Einführung von **Wirtschaftsausschüssen** werden Interessenvertretungen an der Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes beteiligt. Angesichts von Privatisierungen und Ausgründungen ist damit die Zusammenarbeit von Personalrat und Betriebsrat zu ermöglichen.

Für Personalvertretungen sollten in § 84 Abs. 1 Nr. 4 zudem **Mitwirkungsrechte bezogen auf den Erlass einer Disziplinarverfügung** bestehen (vgl. Bundesdisziplinargesetz, § 33ff.). Zahlenmäßig finden die meisten Disziplinarverfahren im Rahmen des behördlichen Disziplinarverfahrens statt, die bisherige Regelung ist also unzureichend. Laut Disziplinarstatistik 2019 wurden von den 321 mit einer Disziplinarmaßnahme beendeten Verfahren nur 44 per gerichtlicher Entscheidung getroffen. Bei den übrigen Verfahren ist der Personalrat bisher nicht beteiligt. Eine Mitwirkungsmöglichkeit ist geboten, da Verweise, Geldbußen oder eine Kürzung der Dienstbezüge erhebliche Belastungen für die Beschäftigten sind.

In § 60 Abs. 2 fehlt aus Sicht des DGB die Klarstellung, dass auch **Wegezeiten bezüglich der Personalversammlungen** berücksichtigt werden. Denn in der Praxis kommt es immer wieder zu Konflikten, etwa bezüglich der anzurechnenden Arbeitszeit bei Anreise von der DB AG zugewiesenen BeamtInnen zu Personalversammlungen der Besonderen Personalräte (§ 17 DBGrG). Immer wieder gibt es Streit mit den Betrieben der DB AG, ob für Wegezeiten Zeitbuchungen im Arbeitszeitkonto gewährt werden. In der Konsequenz entstehen durch die Teilnahme an einer Personalversammlung während ihrer Arbeitszeit Unterstunden, das widerspricht der Zielsetzung des Gesetzes.

Aus Sicht des DGB kann es zudem nicht Aufgabe des Personalrats sein, einer Arbeitgebervereinigung über die Durchführung der Personalversammlung zu informieren (§ 58 Abs. 2). Dies muss Auf-

gabe der Dienststelle sein. Alle Möglichkeiten für vorläufige Maßnahmen (vgl. §§ 76 und 83 des Referentenentwurfs) sollten aus Sicht des DGB konkretisiert werden und auf Anforderungen der Rechtsprechung verweisen.

Der Personalrat hat innerhalb einer **beratenden Teilnahme an Prüfungen** zwar kein Stimmrecht. Er sollte sich aber durch die Teilnahme an den Beratungen des Prüfungsergebnisses zumindest einen Eindruck verschaffen können, ob die Bewertung im Vergleich zu anderen fair bzw. maßstabsgerecht erfolgt ist. In § 67 ist entsprechend Satz 2 zu streichen. Alternativ ist er an § 85 Satz 2 LPersVG Rheinland-Pfalz anzupassen („Zur Prüfung gehört auch die Beratung des Prüfungsergebnisses.“)

3.5 Verbesserung der Organisation und Arbeitsfähigkeit der Jugend- und Auszubildendenvertretung

Der DGB erwartet, dass im Rahmen der Novellierung des BPersVG die Organisation und die Arbeitsfähigkeit der Jugend- und Auszubildendenvertretung (JAV) verbessert werden. Die JAV soll nicht als bloßes Hilfsorgan des Personalrates betrachtet werden. Die Vertretung der Interessen der jungen KollegInnen sind nicht zuletzt entscheidend, da sie das Behördenleben der nächsten Jahrzehnte maßgeblich mitgestalten werden. Jenseits der bereits ausgeführten Anmerkungen zur JAV-Wahl weisen wir zudem auf folgende Aspekte hin:

In § 96 sollte die Klarstellung ergänzt werden, dass die JAV auch explizit für Studierende und AnwärterInnen zuständig sind. Der Ausschluss der Wählbarkeit von BeamtInnen im Vorbereitungsdienst und Beschäftigten in entsprechender Berufsausbildung für die Jugend- und Auszubildendenstufenvertretungen ist zudem nicht nachvollziehbar und soll gestrichen werden (vgl. den Verweis von § 15 Abs. 2 Nr. 3 in § 97 Abs. 2).

Die **Zahl der Gremienmitglieder der JAV** (§ 98 Abs. 1 des vorliegenden Entwurfs) ist unzureichend, die aktuelle Stafflung entspricht nicht mehr den hohen Anforderungen an das Gremium. Insofern wird vorgeschlagen, in § 98 Abs. 1 einen Satz 2 mit folgender Formulierung anzufügen: „Die Zahl erhöht sich in Dienststellen mit 1.001 bis 5.000 der in § 96 genannten Beschäftigten um je zwei für je weitere angefangene 1.000, mit 5.001 und mehr in § 57 genannten Beschäftigten um je zwei für weitere 2.000 Mitglieder.“

Für eine Rechtsangleichung und die Stärkung der **Kooperation auf Augenhöhe** sollte der JAV ein gemeinsames Antragsrecht mit dem Personalrat eingeräumt werden. In § 100 Nr. 1 und 3 ist deshalb die Formulierung „beim Personalrat“ durch „gemeinsam mit dem Personalrat“ zu ersetzen.

3.6 Position des DGB zu Beschlussfassung per Video- oder Telefonkonferenz

Aufgrund der durch die Corona-Pandemie begründeten besonderen Umstände sieht das BPersVG befristet bis zum 31.03.2021 die Möglichkeit vor, Sitzungen des Personalrates mittels Video- oder Telefonkonferenz abzuhalten und Beschlüsse auch ohne physische Anwesenheit der Mitglieder in Präsenzsitzungen zu fassen (§ 37 Abs. 3). Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben diese Ergänzungen des BPersVG strikt abgelehnt und halten sie weiterhin für nicht sachgerecht. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir ausdrücklich, dass diese Option im vorgelegten Referentenentwurf nicht enthalten ist. Auch in Zukunft werden Versuche, im BPersVG dauerhaft die Beschlussfassungen mittels Video- oder Telefonkonferenz oder im Umlaufverfahren zuzulassen, auf unseren Widerstand stoßen.

Sitzungen des Personalrates haben gem. § 35 BPersVG nicht öffentlich zu erfolgen. Das bedeutet, dass die innerhalb eines geschlossenen TeilnehmerInnenkreises zu erfolgende Beratung vertraulich zu behandeln ist. Das kann aus unserer Sicht nur in Präsenzsitzungen gewährleistet werden. Bei der

Durchführung von Personalratssitzungen mittels Videokonferenz besteht die Gefahr, dass Gespräche nicht hinreichend davor geschützt werden können, abgehört zu werden. Außerdem kann nicht verhindert werden, dass sich neben dem jeweiligen Personalratsmitglied weitere, sprich unbefugte Personen im virtuellen „Sitzungsraum“ aufhalten. Abzulehnen ist zudem, allein dem Gremium die Sicherstellung der Nichtöffentlichkeit zu übertragen.

Für die Beschlussfassung des Gremiums ist außerdem eine vorgelagerte Diskussion und Meinungsbildung im Kreis der Mitglieder des Personalrats erforderlich, die nach unserer Einschätzung nur über eine Präsenzsitzung („face-to-face“) sichergestellt werden kann. Bei der virtuellen Teilnahme an einer Sitzung fehlen wichtige Elemente des persönlichen Austausches. So ist eine Videokonferenz nicht in der Lage, die Vielfalt menschlicher Kommunikation abzubilden. Körpersprache, Mimik, Gestik sind nur durch persönliche Nähe sinnlich wahrnehmbar – und für die Meinungsbildung des Einzelnen sowie des Gremiums unerlässlich. In der Videokonferenz sind Bewegungen verzögert, Mimik und Gestik können falsch interpretiert werden. Und nicht selten machen, eine wesentliche Erfahrung aus der Corona-Zeit, abgehackte Redebeiträge wegen einer schlechten Internetverbindung die Videokonferenz zur Herausforderung.

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

Des Weiteren droht, dass Personalvertretungen auf lange Sicht aus Kostengründen dazu gedrängt werden, Videokonferenzen anstatt Präsenzsitzungen durchzuführen. Es steht zu befürchten, dass der Maßstab bei der Beurteilung der Einhaltung des Gebots der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel sowie des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zunehmend zu Ungunsten der Präsenzsitzungen verschoben und aus der Option durch die Hintertür eine grundsätzliche Verpflichtung wird. Die gesetzliche Regelung über eine Präsenzsitzung muss im Gegensatz zur Video- oder Audiokonferenz und erst recht gegenüber einem Umlaufverfahren (in dem noch nicht einmal eine gleichzeitige Diskussion und ein unmittelbarer Meinungs-austausch möglich sind) erhalten bleiben. Sie ist derart essentiell, dass sie auch nicht lediglich vom Veto eines Mitglieds nach Maßgabe einer Regelung in einer Geschäftsordnung abhängig gemacht werden kann.