

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat eines Gesetzes zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes vom 20.10.2020

09.11.2020

Inhaltsübersicht

1	Vorbemerkung: Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte ausbauen!	1
2	Anmerkungen zu Systematik und grundlegender Überarbeitung	4
3	Bewertung im Detail: Referentenentwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes	6
4	Forderungen des DGB für eine Demokratisierung des Personalvertretungsrechts auf Bundesebene.....	31

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 überarbeiteten Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG) und nehmen dazu im Folgenden 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 Mitbestimmungsrechte zeitgemäß angepasst werden können. Dem steht auch die Grundlagenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1995 (2 BvF 1/92) nicht entgegen. Es gibt weite Spielräume für die Modernisierung des BPersVG.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat im Oktober 2019 „Eckpunkte der Novellierung des BPersVG“ vorgelegt, im November fand dazu ein Erörterungsgespräch mit dem DGB und dessen 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 zu Teilen zurückgezogen wurden und in den beiden vorgelegten Entwürfen nicht enthalten sind, ist zu begrüßen.

Zur ersten im Juli 2020 seitens des BMI vorgelegten Entwurfsfassung zur Novellierung des BPersVG haben der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften am 7.8.2020 eine ausführliche Stellungnahme abgegeben. Darin werden die punktuellen Angleichungen an das BetrVG positiv bewertet. Einer der Hauptkritikpunkte betraf die Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle. Kritisiert wird das Fehlen einer die ressortübergreifende Mitbestimmung betreffenden Regelung, welche ursprünglich den Kern der Novellierung bilden sollte.

Die überarbeitete Fassung des Referentenentwurfs, auf die sich die gegenständliche Stellungnahme bezieht, liegt dem DGB seit dem 21.10.2020 vor. Bedauerlicherweise stellt der überarbeitete Entwurf lediglich in einigen Detailfragen eine Verbesserung im Vergleich zur ersten Fassung dar:

- Der Ausschluss der Wählbarkeit und der Tätigkeit im Wahlvorstand für rechtskräftig aus dem Personalrat ausgeschlossene Mitglieder bei der folgenden Wahl ist gestrichen worden. Dies war vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips geboten und wird begrüßt.
- Zu begrüßen ist weiter, dass der Tatbestand des § 80 Abs. 1 Nr. 2 (Mehrarbeit, Überstunden) nun wieder der uneingeschränkten Mitbestimmung unterfallen soll (vgl. § 75 Abs. 3).
- Hinsichtlich der Schutzaufgaben des Personalrates und der Befugnisse der Personalversammlung ist der Schutz vor Benachteiligung von Beschäftigten aufgenommen worden, die sich weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen.
- Die vorgesehene Institutionalisierung der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte der obersten Bundesbehörden als Informationsgremium ist positiv zu bewerten. Allerdings ist dies nicht das Mittel, um die Mitbestimmungslücke bei ressortübergreifenden Angelegenheiten zu schließen.

Diesen Verbesserungen stehen jedoch auch einige Verschlechterungen gegenüber:

- Mit § 38 Abs. 3 (Gremiensitzungen als Telefon- oder Videokonferenz) wurde ein offenkundig konfliktträchtiger Punkt nun doch in den Entwurf aufgenommen. Wir lehnen diesen Regelungsvorschlag weiterhin ab. Wenn das BMI behauptet (S. 1 des Entwurfs), Aspekte mit weiterhin intensivem Erörterungsbedarf würden im Rahmen der Novellierung zurückgestellt, ist das bekanntermaßen unzutreffend.
- Gemäß § 70 Abs. 2 soll die Pflicht der Dienststelle zur schriftlichen Begründung von mitbestimmungspflichtigen Maßnahmen für Personalangelegenheiten nicht bestehen.
- Die Überführung des Mitbestimmungstatbestandes des § 80 Abs. 1 Nr. 13 in die eingeschränkte Mitbestimmung ist nicht nachvollziehbar (vgl. § 75 Abs. 3).

Zudem wurde auch im zweiten Entwurf nicht erklärt, aus welchen Gründen § 75 so ausgestaltet ist, dass wesentliche Prozesse künftig indirekt der Mitbestimmung entzogen werden können bzw. die Entscheidungen der Einigungsstelle nur noch empfehlenden Charakter haben. Das soll nicht zuletzt 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.

Unsere grundsätzliche Einschätzung hat sich insofern auch nach der Überarbeitung des Entwurfs nicht geändert. Die vorgesehenen Änderungen werden dem übergeordneten Vorhaben, Mitbestimmung auf einem zeitgemäßen Niveau zu entwickeln, nicht gerecht. Zentrale Baustellen bleiben bestehen und die Novellierung bleibt weit hinter den Erwartungen an ein mitbestimmungsorientiertes Personalvertretungsrecht zurück. Eine echte Novellierung des BPersVG im Sinne einer umfassenden Reform und Verbesserung der Mitbestimmung im digitalen Zeitalter ist nicht vorgesehen, das ist enttäuschend.

2 Anmerkungen zu Systematik und grundlegender Überarbeitung

Verbesserung der Lesbarkeit und Anwendbarkeit

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

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

Wünschenswert wäre außerdem eine Überprüfung, ob systematische Neuerungen konsequent umgesetzt bzw. begründet wurden, wenn anders verfahren werden soll. So gibt es Fristen, die nach Arbeitstagen bemessen sind (Fünf-Tage-Woche), Fristen, die davon abweichen (bspw. Wahlanfechtung 12 Tage) und Wochenfristen. In § 82 Abs. 1 etwa ist die Frist an die fünf Tage in § 71 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.

Sprachliche und rechtsförmliche Überarbeitung, Rechtsbereinigung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 Bewertung im Detail: Referentenentwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes

Kapitel 1: Allgemeine Vorschriften

§ 4 Begriffsbestimmungen

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

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

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

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

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

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

§ 7 Verselbständigung von Nebenstellen und Dienststellenteilen

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

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

§ 9 Stellung der Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen

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

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

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

§ 10 Behinderungs-, Benachteiligungs- und Begünstigungsverbot

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

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

§ 11 Schweigepflicht

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

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

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

Formulierungsvorschlag:

§ 11 Schweigepflicht

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

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

Kapitel 2: Personalrat

§ 14 Wahlberechtigung,

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

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

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

§ 15 Wählbarkeit

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

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

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

§ 16 Zahl der Personalratsmitglieder

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

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

§ 27 Zeitpunkt der Wahl, Amtszeit

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

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

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

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

§ 29 Übergangsmandat und Restmandat bei Umstrukturierungsmaßnahmen

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

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

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

§ 31 Erlöschen der Mitgliedschaft

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

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

§ 36 Anberaumung von Sitzungen

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

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

§ 38 Zeitpunkt der Sitzungen und Nichtöffentlichkeit

Der Entwurf sieht in der vorliegenden Fassung in § 38 Abs. 3 vor, dass Personalratsmitglieder mittels Video- oder Telefonkonferenzen an Sitzungen teilnehmen können, wenn die dafür genutzten technischen Einrichtungen durch die Dienststelle zur dienstlichen Nutzung freigegeben sind. Das Gremium soll geeignete organisatorische Maßnahmen treffen, um die Nichtöffentlichkeit der Sitzung zu gewährleisten. Geplant ist zudem eine Widerspruchsregelung, der zufolge jedes Mitglied des Gremiums einer Durchführung der Sitzung mittels Video- oder Telefonkonferenz widersprechen kann. Laut Entwurf kann diese Widerspruchsregelung in der Geschäftsordnung abweichend ausgestaltet sein. § 38 Abs. 3 soll befristet gelten und durch Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 27 Abs. 3 des Entwurfs zum Ende des Jahres 2024 aufgehoben werden. Über Verweise würde die Regelung des § 38 Abs. 3 auch für die Stufenvertretungen, den Gesamtpersonalrat, die AG HPR und die JAV gelten.

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

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

Vierorts sind schlichtweg nicht die technischen Voraussetzungen gegeben, Personalratssitzungen per Videokonferenz durchzuführen. In den vergangenen Monaten hat allein schon aus diesem Grund nur ein Bruchteil der Personalräte die Option überhaupt genutzt. Zudem ist die im Entwurf vorgesehene Widerspruchsmöglichkeit durch ein einzelnes Mitglied des Personalrats in der Praxis wirkungslos. Die gesetzliche Vorgabe einer eng gefassten Widerspruchslösung kann leicht ausgehebelt werden, indem in einer Geschäftsordnung eine abweichende Regelung festgeschrieben wird. Für das Verabschieden einer Geschäftsordnung ist dabei wohlgemerkt nicht Einstimmigkeit nötig, sondern lediglich die Zustimmung der Mehrheit der Personalratsmitglieder.

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

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

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

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

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

oder Telefon schwerer. Studien weisen zudem darauf hin, dass es für TeilnehmerInnen von Video-Konferenzen anstrengender ist als in einem persönlichen Gespräch, Informationen einzuordnen und auf deren Basis Entscheidungen zu treffen. Auftreten und Habitus von SprecherInnen rücken noch stärker in den Vordergrund, der Austausch von Argumenten in den Hintergrund.

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

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

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

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

§ 41 Ausschluss von Beratung und Beschlussfassung

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

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

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

§ 46 Kosten der Personalratstätigkeit

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

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

§ 47 Sachaufwand und Büropersonal

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

Der DGB begrüßt die Klarstellung.

§ 48 Bekanntmachungen und Aushänge

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

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

§ 52 Freistellung

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

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

Positiv bewerten wir die Einführung von 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.

§ 53 Auswahl der freizustellenden Mitglieder

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

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

§ 58 Nichtöffentlichkeit, Teilnahmerechte

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

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

§ 60 Zeitpunkt, Dienstbefreiung, Bezüge, Fahrtkosten

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

In § 60 Abs. 2 fehlt aus Sicht des DGB die Klarstellung, dass auch Wegezeiten bezüglich der Personalversammlungen berücksichtigt werden. Denn in der Praxis kommt es beispielsweise zu Konflikten, bezüglich der anzurechnenden Arbeitszeit bei Anreise von der DB AG zugewiesenen 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 der Arbeitszeit Unterstunden. Das widerspricht der Zielsetzung des Gesetzes.

Kapitel 4: Beteiligung des Personalrats

§ 62 Allgemeine Aufgaben

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

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

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

§ 67 Beratende Teilnahme an Prüfungen

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

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

§ 69 Datenschutz

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

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

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

In § 69 S. 2 muss es heißen: „...ist die Dienststelle **die** für die Verarbeitung Verantwortliche...“

§ 70 Verfahren zwischen Dienststelle und Personalrat

Der Regelungsvorschlag sieht zum einen eine Flexibilisierung der Beteiligungsverfahren durch einvernehmliche Fristabsprachen vor (§ 70 Abs. 3 S. 3). Personalrat und Dienststellenleitung können demnach im Rahmen der Beteiligung im Einzelfall oder für die ganze Amtszeit des Personalrats abweichende Fristen vereinbaren. Der Entwurf stellt außerdem klar, dass die Dienststellenleitung eine beabsichtigte Maßnahme schriftlich oder elektronisch zu begründen hat, außer in Personalangelegenheiten (§ 70 Abs. 2) und der Personalrat die Zustimmungsverweigerung schriftlich oder elektronisch zur Kenntnis geben kann (§ 70 Abs. 3).

Die überarbeitete Fassung des Referentenentwurfs sieht zwar grundsätzlich weiter die Pflicht zur schriftlichen Begründung von mitbestimmungspflichtigen Maßnahmen durch die Dienststelle vor, aber nicht mehr für Personalangelegenheiten. Dies ist nicht nachvollziehbar und wird vom DGB abgelehnt. Das Interesse des Personalrats an einer schriftlichen Begründung besteht bei Personalangelegenheiten, sozialen und organisatorischen Angelegenheiten in gleichem Maße.

Eine Regelung zu einvernehmlichen Fristabsprachen wird von uns begrüßt. Bisher gilt für den Personalrat, will er auf beantragte mitbestimmungspflichtige Maßnahmen reagieren, eine starre Frist. Sie endet mit Ablauf des zehnten Arbeitstages nach dem Eingang des Zustimmungsantrags. Die Option flexibel abgestimmter Äußerungsfristen ist sinnvoll.

Der DGB begrüßt es zudem, wenn in den genannten Fällen in Zukunft eine einfache E-Mail als elektronische Kommunikation genügt. In der Regelung muss klargestellt sein, dass „elektronische“ Kommunikation hier nur dem Personalrat verfügbare und üblicherweise genutzte elektronische Kommunikationswege einschließt. Dieser Hinweis gilt überall dort, wo elektronische Kommunikation ermöglicht werden soll (Einwendungen gegen Sitzungsniederschrift nach § 43 Abs. 2, Stufenverfahren nach § 71 Abs. 1, Antwort der Dienststelle auf Einwendungen des Personalrats nach § 81 Abs. 3, Bedenken des Personalrates bei fristlosen Entlassungen und außerordentlichen Kündigungen nach § 86).

Es wird zudem angeregt, in § 70 auf die Zustellungswege des Verwaltungszustellungsgesetzes zu verweisen.

§ 71 Stufenverfahren

Der Entwurf sieht vor, dass der übergeordneten Dienststelle für die Einleitung des Stufenverfahrens, sprich die Unterrichtung der Stufenvertretung und die Beantragung der Zustimmung zur beabsichtigten Maßnahme, ein Zeitfenster von sechs Wochen nahegelegt werden soll (§ 71 Abs. 2).

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

§ 75 Bindung an die Beschlüsse der Einigungsstelle

Der Regelungsvorschlag sieht in § 75 Abs. 2 vor, dass in Ausnahmefällen und nur in Angelegenheiten, die wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt sind, die oberste Dienstbehörde einen Beschluss der Einigungsstelle innerhalb von vier Wochen ganz oder teilweise aufheben und endgültig entscheiden kann. Die Aufhebung und die dafür vorgetragenen Gründe sind der bzw. dem Vorsitzenden der Einigungsstelle sowie den beteiligten Personalräten und Dienststellen unverzüglich mitzuteilen. Nach § 75 Abs. 3 soll die Einigungsstelle in den Fällen der §§ 78 Abs. 1 und 80 Abs. 1 Nr. 10 bis 13 und 19 bis 21 nur eine Empfehlung an die oberste Dienstbehörde abgeben können.

Im Jahr 1995 hat das Bundesverfassungsgericht Teile des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein, bezogen auf das Letztentscheidungsrecht der personalvertretungsrechtlichen Einigungsstelle, für verfassungswidrig erklärt. Sie sollen gegen das grundgesetzliche Demokratieprinzip verstoßen haben. Sind Einigungsstellen in Konfliktfällen zur Entscheidung berufen, üben sie Staatsgewalt aus, 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 dürfen Einigungsstellen lt. Bundesverfassungsgericht nur in Angelegenheiten betraut sein, die nicht oder kaum die Wahrnehmung von Amtsaufgaben gegenüber BürgerInnen betreffen, sondern die Beschäftigten in ihren Beschäftigungsverhältnissen. Um eben diesen Fall geht es im vorgelegten Regelungsvorschlag. Das Letztentscheidungsrecht bezogen auf die in § 75 Abs. 2 genannte Konstellation soll nun eingeschränkt werden, indem für Ausnahmefälle ein Evokationsrecht der obersten Dienstbehörde eingeführt wird. Für die in § 75 Abs. 3 genannten Fälle würden Entscheidungen der Einigungsstelle nur noch als Empfehlung gelten. Die zu bildenden Einigungsstellen müssten also jeweils hinnehmen, dass ihre Entscheidungen aufgehoben und ersetzt werden.

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

Eine einseitig bestehende Möglichkeit der Arbeitgeberseite, Entscheidungen des konsensorientierten Einigungsstellenverfahrens aufzuheben und durch eine eigene Entscheidung zu ersetzen, untergräbt außerdem den Grundgedanken des BPersVG. Denn das Gesetz orientiert sich auch für den Fall der Einrichtung einer Einigungsstelle am Ziel der Konfliktlösung durch Kooperation. Auch die Einigungsstelle steht für das Prinzip der vertrauensvollen Zusammenarbeit (§ 2 Abs. 1). In Angelegenheiten

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>

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 Amtsauftrags, auswirkt. Die Aufhebung und deren Gründe sind dem Vorsitzenden der Einigungsstelle sowie den beteiligten Dienststellen und Personalvertretungen unverzüglich schriftlich oder elektronisch mitzuteilen.“

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

Zum Regelungsvorschlag in § 75 Abs. 3 im Detail

Die Liste der genannten Maßnahmen, bei denen der Beschluss der Einigungsstelle lediglich empfehlenden Charakter hat, ist aus unserer Sicht nicht akzeptabel:

§ 78 Abs. 1 Nr. 4: Bei der Einordnung von ArbeitnehmerInnen in ein tarifliches Entgeltschema besteht für die oberste Dienstbehörde kein Ermessen. Die ArbeitnehmerInnen werden nicht eingruppiert, sondern sie sind aufgrund der Tarifautomatik eingruppiert. Es geht hier um eine normvollziehende Maßnahme des Dienststellenleiters. Entsprechend dieser Qualifizierung der Eingruppierung

als Akt der Rechtsanwendung ist das Mitbestimmungsrecht des Personalrates als Mitbeurteilungsrecht im Sinne einer Richtigkeitskontrolle ausgestaltet. Und wenn kein Ermessensspielraum der ArbeitgeberIn besteht, erfordert das Demokratieprinzip auch keine Einschränkung des Entscheidungsrechts der Einigungsstelle. Die Letztentscheidung muss aus Sicht des DGB daher bei der Einigungsstelle liegen, gefordert wird eine Zuordnung der Mitbestimmungsrechte in Nr. 4 zur Stufe 1.

§ 78 Abs. 1 Nr. 10: Die Versagung oder der Widerruf einer Nebentätigkeit betrifft nicht unmittelbar die Amtsführung, da Nebentätigkeiten stets nur außerhalb der Arbeits- bzw.-Dienstzeit ausgeübt werden können. An dieser Stelle ist also nicht einzusehen, dass die Einigungsstelle nur eine Empfehlung ausspricht.

§ 78 Abs. 1 Nr. 12: Auswirkungen auf die Dienstgeschäfte sind durch die Frage, ob eine Stelle ausgeschrieben wird oder nicht, nicht regelmäßig zu erwarten. Dass die Einigungsstelle hier laut Entwurf nur eine Empfehlung aussprechen darf, überzeugt nicht.

§ 78 Abs. 1 Nr. 14: Die Regelung, dass die Einigungsstelle hier nur eine Empfehlung ausspricht, überzeugt nicht hinsichtlich der Bestellung externer, freiberuflicher ÄrztInnen zu Vertrauens- und BetriebsärztInnen. Diese Bestellung unterlag bislang der uneingeschränkten Mitbestimmung des Personalrats. Ohne Not und ohne Erfordernis durch das Demokratieprinzip würde die Neuregelung daher das Mitbestimmungsrecht einschränken. Das Mitbestimmungsrecht hinsichtlich der Bestellung externer BetriebsärztInnen ist zudem eng mit der Mitbestimmung zum Gesundheitsschutz nach § 80 Abs. 1 Nr. 16 verknüpft.

§ 80 Abs. 1 Nr. 10 bis 13 und 19 bis 21: Bei den in § 75 Abs. 3 genannten Maßnahmen der eingeschränkten Mitbestimmung sind aus Sicht des DGB die Tatbestände des § 80 Abs. 1 des Entwurfs vollständig herauszunehmen. Die Tatbestände gem. § 80 I Nr. 10, 11, 12 und insb. 21 gehören im BetrVG zur sog. erzwingbaren Mitbestimmung. Zudem erscheint die in § 80 Abs. 1 Nr. 13 vorgenommene Überführung des Mitbestimmungstatbestandes in die eingeschränkte Mitbestimmung vor dem Hintergrund der Aufnahme der Schutzaufgaben nach § 62 Nr. 5 in den Katalog der allgemeinen Aufgaben widersprüchlich.

Nicht hinnehmbar ist insbesondere der Ausschluss des § 80 Abs. 1 Nr. 21 aus der uneingeschränkten Mitbestimmung. Gemäß § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG unterliegt die Einführung derartiger Technik der erzwingbaren Mitbestimmung. Da in der Begründung zum Referentenentwurf angeführt wird, dass eine Angleichung an das BetrVG erfolgen soll, ist es unverständlich, wieso dies an dieser Stelle nicht erfolgen soll. Auch an dieser Stelle hat sich die Aufstellung gemeinsam mit den betrieblichen Interessensvertretungen entwickelter Regelungen bewährt, um die Akzeptanz bei den Beschäftigten zu erhöhen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften erwarten, dass die Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu geeignet und bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen, ohne Einschränkungen Gegenstand der Mitbestimmung sind.

§ 76 Vorläufige Maßnahmen

Diese Regelung soll laut Entwurf weiter der geltenden Fassung entsprechen. Die Leitung der Dienststelle kann demnach bei Maßnahmen, die der Natur der Sache nach keinen Aufschub dulden, vorläufige Regelungen treffen. Sie habe dem Personalrat die vorläufige Regelung mitzuteilen und zu begründen und unverzüglich das Verfahren der Mitbestimmung einzuleiten oder fortzusetzen.

Möglichkeiten für vorläufige Maßnahmen sollten aus Sicht des DGB konkretisiert werden und auf Anforderungen der Rechtsprechung verweisen.

§ 77 Initiativrecht des Personalrats

Der Entwurf sieht vor, dass ein Initiativantrag des Personalrats in Zukunft schriftlich oder elektronisch begründet werden kann (§ 77 Abs. 1). Außerdem soll in Zukunft die Dienststellenleitung zu Initiativen des Personalrats, die nach den §§ 78 bis 80 der Mitbestimmung unterliegen, innerhalb von sechs Wochen Stellung nehmen oder zumindest einen Sachstandshinweis übermitteln (§ 77 Abs. 2).

Der DGB begrüßt zunächst und auch in diesem Fall die Option der Kommunikation über verfügbare und üblicherweise genutzte elektronische Kommunikationswege.

Das Initiativrecht ermöglicht es den Personalräten in besonderer Weise, Mitbestimmungsrechte im Sinne der Beschäftigten aktiv zu verwirklichen und mit Leben zu füllen. Auch hier setzt das BPersVG Leitplanken, indem es von einer vertrauensvollen und kooperativen Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Dienststellenleitung ausgeht. Umso wichtiger ist es, dass diese Initiativen nicht ausgebremst oder verschleppt werden können. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen insofern die diesbezügliche Intention des Regelungsvorschlags, halten ihn allerdings für nicht weitreichend genug. Zum einen wird eine Frist von sechs Wochen in Kombination mit einer Soll-Vorschrift dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung nicht gerecht. Aus gutem Grund sehen die Personalvertretungsgesetze der Länder hier deutlich kürzere Fristen und Muss-Vorschriften vor. Beides ist auch bezogen auf das BPersVG geboten. Zum anderen ist die verwaltungsgerichtliche Überprüfung zu eröffnen, ob die Fristeinhaltung tatsächlich nicht möglich ist.

Zum anderen fehlt dem Regelungsvorschlag die nötige Klarheit. Die Formulierung, die Dienststellenleitung solle Stellung nehmen, ist interpretationsoffen. Eine Stellungnahme der Dienststelle kann völlig beliebig ausfallen, nötig ist vielmehr ihre *Entscheidung* innerhalb der Frist.

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

Unterabschnitt: Angelegenheiten der Mitbestimmung (§§ 78-80)

Im vorliegenden Entwurf wurden die Mitbestimmungstatbestände in den §§ 78 bis 80 leicht überarbeitet und ergänzt. Die neue Systematik trennt nunmehr strikt nach Personalangelegenheiten, sozialen Angelegenheiten und organisatorischen Angelegenheiten.

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

Die Zuständigkeit der Personalvertretungen ist im BPersVG – auch im vorliegenden Entwurf – und in der Mehrzahl der LPersVG in abgeschlossenen Katalogen geregelt. Eine Mitbestimmungspflicht besteht folglich nur bei Vorliegen einer der dort benannten Fallkonstellationen. Dies führt zum einen zu Auslegungstreitigkeiten hinsichtlich des „Ob“ und zum anderen dazu, dass nicht alle Angelegen-

heiten und Maßnahmen trotz faktischer Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit die Einbeziehung der Personalvertretung erfordern. Zudem sind enumerative Beteiligungskataloge angesichts sich stetig wandelnder Bedingungen zu unflexibel, da sie stets eine legislative Anpassung erforderlich machen. Die Allzuständigkeit ist insofern auch ein wirksames Mittel, auf neue Gefährdungen für die Beschäftigten zu reagieren, die in der digitalen Arbeitswelt entstehen (permanente Erreichbarkeit, ergonomisch schlechte Arbeitsumgebungen bei mobiler Tätigkeit, digitale Kontrolle der Arbeitsleistung etc.).

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

§ 78 Mitbestimmung in Personalangelegenheiten

Der Entwurf enthält in § 78 die Mitbestimmungstatbestände in Personalangelegenheiten. Dabei wird die bisherige Differenzierung zwischen ArbeitnehmerInnen und BeamtenInnen, die teilweise Doppelungen der Mitbestimmungstatbestände zur Folge hatte, weitestgehend aufgehoben.

Abs. 1 Nr. 4 – Mitbestimmung bei Ein-, Höher- oder Rückgruppierung von ArbeitnehmerInnen

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

An dieser Stelle sind außertarifliche Eingruppierungsvereinbarungen aufzunehmen, um Tarifrücken zu füllen, wenn eine nicht vom TVöD umfasste Eingruppierung stattfindet (bspw. PolizeifachlehrerInnen, Bundespolizeiliche Unterstützungskräfte).

Abs. 1 Nr. 6 – Mitbestimmung bei dauerhaften Umsetzungen mit Dienstortwechsel

Dem Regelungsvorschlag folgend sollen Umsetzungen mit Dienstortwechsel nur noch dann der Mitbestimmung unterliegen, wenn sie länger als drei Monate andauern, die Umsetzung mit einem Wechsel des Dienstorts verbunden ist und der neue Dienstort sich außerhalb des Einzugsgebiets im Sinne des Umzugskostenrechts befindet.

Umsetzungen können einen massiven Eingriff in das Familien- und Sozialleben mit sich bringen. Gleichzeitig muss der Personalrat die kollektiven Interessen der Beschäftigten der abgebenden und der aufnehmenden Dienststelle vertreten können, selbst wenn der oder die Beschäftigte mit einer Umsetzung einverstanden ist. Der DGB begrüßt die Mitbestimmungspflicht bei Umsetzungen bereits bei einer Dauer von mehr als drei Monaten. Gleichzeitig wird darauf verwiesen, dass die Mitbestimmung auch dann vorzusehen ist, wenn sich kürzere Umsetzungen auf mehr als drei Monate im Kalenderjahr summieren.

Abs. 1 Nr. 7 – Personalgestaltung

Im Entwurf wird die Personalgestaltung klarstellend als Mitbestimmungstatbestand aufgeführt. Wie bisher unterliegen die Abordnung und Zuweisung für mehr als drei Monate der Mitbestimmung.

Die Klarstellung an sich wird begrüßt. Der Personalrat muss (wie bisher auch) die Interessen der Beschäftigten im Falle der Personalgestaltung, 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 betra-

gen, steht allerdings im Widerspruch zu § 62 Nr. 4 und 6 und sollte entfallen (Förderung der Beschäftigung behinderter und älterer Menschen, Förderung von Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf).

Gleichzeitig wird darauf verwiesen, dass die Mitbestimmung unabdingbar ist, wenn sich kürzere Abordnungen auf mehr als drei Monate im Kalenderjahr summieren, um sogenannte „Kettenabordnungen“ der Mitbestimmung zu unterziehen.

Abs. 1 Nr. 13 – Fortbildungsveranstaltungen

Weiterhin unterliegt die Auswahl der TeilnehmerInnen an Fortbildungsveranstaltungen der Mitbestimmung. Der Entwurf sieht eine Einschränkung vor für Veranstaltungen, die in weniger als drei Arbeitstagen beginnen.

Diese Neuregelung wird vom DGB abgelehnt. Fortbildungsmaßnahmen sind regelmäßig mit erheblichem Aufwand vorbereitet, langfristig geplant und organisiert. Die Drei-Tage-Regelung lädt dazu ein, mit der Entsendung zu warten, bis die Mitbestimmungsfreiheit eintritt. .

Abs. 4 – Einschränkung der Mitbestimmung in Personalangelegenheiten

Mitbestimmung in Personalangelegenheiten gilt nicht für 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 wird. Der 2. Halbsatz „für entsprechende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und für Arbeitnehmerstellen“ ist aus unserer Sicht zu streichen.

Abs. 5 – Versagungskatalog

Die beabsichtigte Ausweitung des bisher nur auf Personalmaßnahmen beschränkten Versagungskatalogs in § 78 Abs. 5 auf eine Vielzahl nicht personenbezogener Mitbestimmungstatbestände wird als unnötige Verschlechterung des Personalvertretungsrechts abgelehnt. Sogenannte Versagungskataloge oder besondere Bestimmungen für die Mitbestimmung bei Kündigungen oder Entlassungen sollten aus unserer Sicht ohnehin gestrichen werden (vgl. kap. 4.4).

§ 79 Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten

Die sozialen Angelegenheiten, die der Mitbestimmung des Personalrats unterliegen, werden laut Entwurf in einer eigenen Vorschrift verortet.

Es wird angeregt, dass der Kauf und Verkauf von Wohnungen, die Wohnungsbedarfsermittlung sowie die Ausübung von Belegungs- und Vorschlagsrechten von Wohnungen mitbestimmungspflichtig sind, wenn die Dienststelle daran mitwirkt.

§ 80 Mitbestimmung in organisatorischen Angelegenheiten

Der Entwurf enthält in § 80 die Mitbestimmungstatbestände in organisatorischen Angelegenheiten und führt die bislang in § 75 Abs. 3 a.F. und § 76 Abs. 2 a.F. geregelten Punkte zusammen. Dabei werden vereinzelt neue Mitbestimmungstatbestände eingeführt.

Abs. 1 Nr. 2 – Anordnung von Dienstbereitschaft, Bereitschaftsdienst, Rufbereitschaft, Mehrarbeit und Überstunden

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

Es wird angeregt, dass auch die Grundsätze des Ausgleichs der angeordneten Mehrarbeit mitbestimmungspflichtig sind. Die im vorliegenden Entwurf vorgenommenen Ergänzungen werden begrüßt.

Abs. 1 Nr. 3 – Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle

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

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

Abs. 1 Nr. 5 – Arbeitsformen außerhalb der Dienststelle

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

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

Abs. 1 Nr. 6 – Aufstellung allgemeiner Urlaubsgrundsätze

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

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

Abs. 1 Nr. 11 – Beurteilungsrichtlinien

Dem Entwurf folgend unterliegen die Beurteilungsrichtlinien der Mitbestimmung.

Neben Beurteilungsrichtlinien sind an dieser Stelle die Beförderungsrichtlinien zu ergänzen.

Abs. 1 Nr. 12 – Richtlinien zur personellen Auswahl

Der Erlass von Richtlinien über die personelle Auswahl bei Einstellungen, Versetzungen, Umgruppierungen und Kündigungen unterliegt (wie bisher schon) der Mitbestimmung.

Hier sollten Richtlinien über die personelle Auswahl bei Abordnung und Umsetzung ergänzt werden.

Abs. 1 Nr. 13 – Familienfreundlichkeit und Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf

Dem Entwurf folgend soll der Personalrat nicht nur mitbestimmen bei Maßnahmen, die der Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern dienen. Ergänzt wird der Mitbestimmungstatbestand Familienfreundlichkeit und Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf und das Ziel der Vermeidung von Benachteiligungen von Menschen, die sich keinem Geschlecht zuordnen, sowie der Vermeidung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen.

Die Klarstellung wird begrüßt. Es sollte jedoch der konkrete Verweis auf § 15 Bundesgleichstellungsgesetz aufgenommen werden.

Abs. 1 Nr. 16 – Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten und Gesundheitsschutz

Dem Entwurf folgend unterliegen Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie zum Gesundheitsschutz im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften oder der Unfallverhütungsvorschriften der Mitbestimmung.

Die Regelung muss um die Worte „einschließlich Maßnahmen vorbereitender und präventiver Art“ ergänzt werden. Das zielt auf Gefährdungsbeurteilungen, die nicht nur nach dem Arbeitsschutzgesetz, sondern auch aufgrund der Gefahrstoffverordnung, der Biostoffverordnung o.ä. rechtlich gefordert und bisher nicht erfasst sind.

Abs. 1 Nr. 17 – Grundsätze des behördlichen oder betrieblichen Gesundheits- und Eingliederungsmanagements

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

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

Abs. 1 Nr. 21 – Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen *Dem Entwurf folgend hat der Personalrat mitzubestimmen über die Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen.*

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

§ 82 Stufenverfahren

Die Regelung entspricht der geltenden Fassung. Der Personalrat einer nachgeordneten Dienststelle kann demnach eine Angelegenheit binnen drei Arbeitstagen nach Zugang der Mitteilung auf dem Dienstweg den übergeordneten Dienststellen, bei denen Stufenvertretungen bestehen, mit dem Antrag auf Entscheidung schriftlich oder elektronisch vorlegen.

Die Frist zur Einleitung des Stufenverfahrens von nur „drei Arbeitstagen nach Zugang der Mitteilung“ der Dienststellenleiterin bzw. des Dienststellenleiters ist zu knapp bemessen. Der Personalrat ist ein Beschlussorgan, über das Stufenverfahren muss ein Beschluss des Plenums bzw. der beteiligten Gruppe gefasst werden. Dazu muss eine Sitzung bzw. eine Sondersitzung einberufen werden. Die Beschlussfassung innerhalb von drei Arbeitstagen ist nicht machbar. Es besteht zudem ein grobes Missverhältnis zwischen der Frist der Dienststelle z.B. für die Reaktion auf Initiativanträge (6 Wochen, ggf. nur Sachstandsmitteilung) und der Anrufungsfrist für das Stufenverfahren (drei Arbeitstage).

§ 83 Vorläufige Maßnahmen

Diese Regelung soll laut Entwurf fortbestehen. Die Leitung der Dienststelle kann demnach bei Maßnahmen, die der Natur der Sache nach keinen Aufschub dulden, vorläufige Regelungen treffen. Sie habe dem Personalrat die vorläufige Regelung mitzuteilen und zu begründen und unverzüglich das Verfahren der Mitwirkung einzuleiten oder fortzusetzen.

Möglichkeiten für vorläufige Maßnahmen sollten aus Sicht des DGB konkretisiert werden und auf Anforderungen der Rechtsprechung verweisen.

§ 84 Angelegenheiten der Mitwirkung

Dem Entwurf folgend bildet in Zukunft die Privatisierung gemäß § 84 Abs. 1 Nr. 3 einen Mitwirkungstatbestand. Er kommt zur Geltung, wenn eine dauerhafte Übertragung von Aufgaben der Dienststelle an Privatpersonen oder andere Rechtsträger in der Rechtsform des Privatrechts geplant ist, es durch die Privatisierung also auch zu einem Wechsel vom Geltungsbereich des BPersVG in den des BetrVG käme. Weiterhin wirkt der Personalrat mit im Fall der Erhebung der Disziplinarlage gegen eine Beamtin oder einen Beamten.

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

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

§ 87 Weitere Angelegenheiten der Anhörung

Die Regelung entspricht der aktuellen Fassung. Weiterhin soll der Personalrat dem Entwurf folgend vor der Weiterleitung von Personalanforderungen zum Haushaltsvoranschlag angehört werden. Gibt dabei der Personalrat einer nachgeordneten Dienststelle zu den Personalanforderungen eine Stellungnahme ab, ist diese mit den Personalanforderungen der übergeordneten Dienststelle vorzulegen. Das gilt auch für die Personalplanung.

Der Personalvertretung sollte neben dem Anhörungsrecht in Haushaltsangelegenheiten, die die Weiterleitung von Personalanforderungen oder Haushaltsforderungen für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Diensträumen betreffen, auch in haushaltsrelevanten Angelegenheiten der Sachausstattung anzuhören sein, soweit es sich um die Beschaffung persönlicher Ausrüstung, Ausstattung und Bekleidung handelt. Dies ergibt sich aus dem Sachzusammenhang zur Mitbestimmung bei der Gestaltung der Arbeitsplätze. Ein Anhörungsrecht sollte wegen des Einflusses auf die gleichmäßige Verteilung der Arbeitsbelastung auch eingeräumt werden bei der Aufstellung und Änderung von Stellenplänen der Dienststellen.

Kapitel 5 Stufenvertretungen und Gesamtpersonalrat

§ 92 Zuständigkeit der Stufenvertretungen

Die Regelung in § 92 Abs. 2 entspricht unter Anpassung der Verweise der geltenden Fassung. Geregelt ist, dass die Stufenvertretung dem Personalrat vor einem Beschluss in Angelegenheiten, die einzelne Beschäftigte seiner Dienststellen betreffen, Gelegenheit zur Äußerung gibt. Zudem sind die Fristen der Äußerung geregelt.

Es bedarf der Klarstellung, dass bei der Anhörung nach Abs. 2 ggf. auch der Gesamtpersonalrat zu hören ist und sich die Fristen entsprechend verlängern.

§ 94 Anzuwendende Vorschriften für den Gesamtpersonalrat

Die Regelung entspricht unter Anpassung der Verweise der geltenden Fassung und regelt die Vorschriften für den Gesamtpersonalrat.

Die Vorschrift ist dahingehend zu ergänzen, dass § 89 Abs. 4 auch auf die Zusammensetzung der Gesamtpersonalräte anzuwenden ist.

§ 95 Zuständigkeit zwischen Personalrat und Gesamtpersonalrat

Die Regelung entspricht unter Anpassung der Verweise der geltenden Fassung und regelt die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Personalrat und Gesamtpersonalrat und die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Gesamtpersonalrats.

In § 95 Abs. 1 ist aufzunehmen, dass in Angelegenheiten, in denen die Dienststellenleitung (Behördenleitung) Maßnahmen trifft, die auch andere Dienststellen oder Dienststellenteile betreffen oder sich auf diese auswirken, neben dem (örtlichen) Personalrat der Hauptdienststelle auch der Gesamtpersonalrat zu beteiligen ist.

Kapitel 6: Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte

Der Entwurf sieht in der vorliegenden Fassung vor, dass die bislang informell bestehende Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte (AG HPR) als ein Forum für Abstimmung und den Erfahrungsaustausch institutionalisiert und gesetzlich verankert wird. Sie soll Anhörungsrechte erhalten. Die personalvertretungsrechtliche Mitbestimmung und Mitwirkung erfolgt somit wie bisher auf der Ressortebene durch die dort eingerichteten Personalräte.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben keine grundsätzlichen Einwände gegen eine Institutionalisierung der AG HPR, soweit ihr keine Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Entscheidend ist allerdings, dass die Arbeit der AG HPR die Arbeit der Hauptpersonalräte nicht behindern darf, etwa indem dem HPR im Beteiligungsverfahren die Beratungen der AG HPR entgegengehalten werden.

Zudem sind die Regelungen der §§ 96 bis 98 zum Teil unklar formuliert. Richtig ist, dass der AG HPR keine Beteiligungsrechte zukommen dürfen. Der Begriff des Anhörungsrechts ist daher zu streichen, da ein Anhörungsrecht eine formelle Beteiligungsform darstellt. Zutreffend wären etwa die Begriffe eines Informations- und Äußerungsrechts.

Unklar ist bisher die Anspruchsgrundlage für Aufwendungsersatz und Reisekosten von Mitgliedern der AG HPR. Die Begründung des Entwurfs deklariert, dass die §§ 46 und 47 für AG-Mitglieder direkt anwendbar seien, der Regelungsvorschlag selbst ist allerdings nicht deutlich. Auch Fragen zu Sachmitteln und Kosten für die Arbeit der AG sind nicht geklärt.

Wir möchten abschließend herausstellen, dass unsere Forderung zur Schließung der Mitbestimmungslücke in ressortübergreifenden Angelegenheiten weiterhin Bestand hat. Wir verweisen dafür auf Kapitel 4.2 dieser Stellungnahme.

Kapitel 7: Jugend- und Auszubildendenvertretung, Jugend- und Auszubildendenversammlung

§ 99 Errichtung

Diese Regelung soll laut Entwurf unverändert fortbestehen. Demnach sind in Dienststellen, bei denen Personalvertretungen gebildet sind und denen in der Regel mindestens fünf Beschäftigte angehören, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder die sich in einer beruflichen Ausbildung befinden, Jugend- und Auszubildendenvertretungen zu bilden.

Der DGB erwartet, dass im Rahmen der Novellierung des BPersVG die Organisation und die Arbeitsfähigkeit der JAV verbessert werden. Die JAV soll nicht als bloßes Hilfsorgan des Personalrates betrachtet werden. Die Vertretung der Interessen der jungen KollegInnen sind nicht zuletzt entscheidend, da sie das Behördenleben der nächsten Jahrzehnte maßgeblich mitgestalten werden.

In § 99 sollte die Klarstellung ergänzt werden, dass die JAV auch explizit für Studierende und AnwärterInnen zuständig sind.

§ 100 Wahlberechtigung und Wählbarkeit

Der Entwurf sieht eine Novellierung der Regelungen zur JAV-Wahl vor. Aufgehoben werden soll die Altersgrenze für das aktive und passive Wahlrecht zu den Jugend- und Auszubildendenvertretungen (JAV) für Auszubildende. Wahlberechtigt sind laut Entwurf Beschäftigte, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder sich in einer Ausbildung befinden; wählbar sind Beschäftigte, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder sich in einer Ausbildung befinden, sowie Beschäftigte, die am Wahltag noch nicht das 26. Lebensjahr vollendet haben. Mitglieder des Personalrats können dem Entwurf folgend nicht in die JAV gewählt werden.

Die Aufhebung der bislang bestehenden Altersgrenze für Auszubildende wird begrüßt. Der Regelungsvorschlag in § 100 Abs. 2 Satz 3 führt erstmalig den Ausschluss einer Doppelmitgliedschaft ein. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen diesen Vorschlag ab. Auch die Regelung in § 61 Abs. 2 Satz 2 BetrVG, auf die hier Bezug genommen wird, ist zu kritisieren. Die Doppelmitgliedschaft erleichtert den Übergang eines Mitglieds der JAV zum Personalrat. Damit können längere Wartezeiten zwischen Ende der Amtszeit in der JAV und Wahlen zum Personalrat vermieden werden. Dies führt zu einer kontinuierlichen Beteiligung junger Menschen an der Mitbestimmung.

§ 101 Größe und Zusammensetzung

Die Regelung, die die Größe der Jugend- und Auszubildendenvertretung in Dienststellen mit Beschäftigten, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder sich in einer beruflichen Ausbildung befinden, soll laut Entwurf unverändert fortbestehen.

Die Zahl der Gremienmitglieder der JAV ist aus unserer Sicht unzureichend, die aktuelle Staffellung entspricht nicht mehr den hohen Anforderungen an das Gremium. Insofern wird vorgeschlagen, in § 101 Abs. 1 einen Satz 2 mit folgender Formulierung anzufügen: „Die Zahl erhöht sich in Dienststellen mit 1.001 bis 5.000 der in § 99 genannten Beschäftigten um je zwei für je weitere angefangene 1.000, mit 5.001 und mehr in § 99 genannten Beschäftigten um je zwei für weitere 2.000 Mitglieder.“

§ 103 Aufgaben

Die Regelung im Entwurf entspricht inhaltlich der geltenden Fassung und beschreibt die allgemeinen Aufgaben der Jugend- und Auszubildendenvertretung.

Für eine Rechtsangleichung und die Stärkung der Kooperation auf Augenhöhe sollte der JAV ein gemeinsames Antragsrecht mit dem Personalrat eingeräumt werden. In § 103 Nr. 1 und 3 ist deshalb die Formulierung „beim Personalrat“ durch „gemeinsam mit dem Personalrat“ zu ersetzen.

Kapitel 8: Gerichtliche Entscheidungen

§ 108 Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte, Anwendung des Arbeitsgerichtsgesetzes

Die Regelung entspricht unter Anpassung der Verweise der geltenden Fassung und regelt, in welchen Fällen die Instanzen der Verwaltungsgerichte entscheiden, also etwa über Wahlberechtigung und Wählbarkeit, Wahl, Amtszeit und Zusammensetzung der Personalvertretungen und der JAV, Zuständigkeit, Geschäftsführung und Rechtsstellung der Personalvertretungen und der JAV oder das Bestehen oder Nichtbestehen von Dienstvereinbarungen.

In der Norm sollte klargestellt werden, dass im Beschlussverfahren auch der Erlass einer einstweiligen Verfügung zulässig ist, etwa zur Einleitung oder Fortführung des Mitbestimmungsverfahrens. Zudem sollten Beschlussverfahren ermöglicht werden zur Überprüfung der Aufhebung von Beschlüssen der Einigungsstelle durch die oberste Dienstbehörde und zur Überprüfung von rechtswidrigen Einigungsstellenbeschlüssen.

§ 109 Bildung von Fachkammern und Fachsenaten

Die Regelung entspricht in wesentlichen Zügen der geltenden Fassung und regelt die Bildung von Fachkammern bei den Verwaltungsgerichten und Fachsenaten bei den Oberverwaltungsgerichten. Abs. 3 regelt die Berufung von ehrenamtlichen RichterInnen. Sie sind demnach zur einen Hälfte auf Vorschlag der Gewerkschaften und zur anderen Hälfte auf Vorschlag der in § 1 BPersVG genannten Verwaltungen und Gerichte zu berufen. Von den von den Gewerkschaften vorzuschlagenden ehrenamtlichen RichterInnen muss laut Entwurf eine Person Beamtin oder Beamter und die andere Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer sein, je aus dem öffentlichen Dienst des Bundes.

Es ist nicht einleuchtend, warum nur bei den von den Gewerkschaften vorgeschlagenen ehrenamtlichen RichterInnen eine Person BeamtIn und die andere ArbeitnehmerIn sein muss, diese Einschränkung aber bei den Vorschlägen für ehrenamtliche RichterInnen der in § 1 BPersVG bezeichneten Verwaltungen und Gerichte nicht gelten soll.

Es wird angeregt, dass ehrenamtliche RichterInnen nicht in Verfahren mitwirken dürfen, in denen ihre Beschäftigungsbehörde Beteiligten ist.

Kapitel 9: Sondervorschriften

§ 111 Bundespolizei

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

Der DGB begrüßt, dass der Versuch unternommen wird, den § 85 a.F. zeitgemäß anzupassen. Die Änderungen reichen allerdings nicht aus. So ist aus unserer Sicht § 111 Abs. 2 zu streichen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum PolizeivollzugsbeamtInnen auch weiterhin keine JAV bilden können und ihnen Beteiligungsrechte vorenthalten werden. Dieses antiquierte Relikt aus der Zeit des Kombattantenstatus ist zu streichen.

In § 111 Abs. 3 Nr. 1 muss klargestellt werden, dass eine Beteiligung nur dann nicht stattfindet, wenn es sich bei dem Einsatz um eine konkrete, eilbedürftige Maßnahme handelt, die nicht vorausschauend geplant werden konnte.

Wir fordern die Streichung des Beteiligungsausschlusses bei Einstellungen „zur Grundausbildung“ in § 111 Abs. 3 Nr. 2. Der Begriff stammt aus der Zeit, als beim BGS ein Ersatz-Grundwehrdienst im Kombattantenstatus geleistet werden konnte. Sowohl der Kombattantenstatus als auch der Ersatz-Wehrdienst sind gesetzlich entfallen. Zudem gibt es keine „Grundausbildung“ mehr, erst recht nicht bei der Einstellung in den Vorbereitungsdienst des gehobenen Polizeivollzugsdienstes.

Aufgenommen werden sollte, dass abweichend von § 14 BeamtInnen im Aufstiegsverfahren oder in der Hochschulausbildung nach § 39 BLV an ihrer Entsendedienststelle das aktive und passive Wahlrecht behalten, wenn zum Zeitpunkt der Wahl feststeht, dass sie dorthin zurückkehren.

§ 116 Deutsche Welle

Der Regelungsentwurf sieht eine Anpassung der Sonderregelungen für die Deutsche Welle vor. Die Struktur der Regelung wird überarbeitet. In § 116 Abs. 4 wird die Geltung des BPersVG auf weitere, bis jetzt noch von der Beschäftigteneigenschaft ausgenommene Personen ausgeweitet. Als Beschäftigte gelten demnach auch arbeitnehmerähnliche Personen im Sinne des § 12a des Tarifvertragsgesetzes, aber nur dann, wenn sie nicht maßgeblich an der Programmgestaltung mitwirken.

Es ist zu prüfen, ob es dieser Norm tatsächlich bedarf. Mindestens sind § 116 Abs. 4 Nr. 2 und 3 zu streichen, weil hier Beschäftigtengruppen (sowohl „arbeitnehmerähnliche Personen im Sinne des § 12a des Tarifvertragsgesetzes, die maßgeblich an der Programmgestaltung beteiligt sind“ als auch „sonstige freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Personen, die auf Produktionsdauer beschäftigt sind“) von der Geltung des BPersVG ausgenommen werden. Diese eklatante Ungleichbehandlung von Beschäftigtengruppen können wir nicht akzeptieren. Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu § 4).

Kapitel 9, Abschnitt 2: Dienststellen des Bundes im Ausland

Die §§ 118 bis 124 entsprechen im Wesentlichen der geltenden Fassung und regeln die Mitbestimmung in Dienststellen des Bundes im Ausland.

Es sollte klargestellt werden, dass auch die im Wege der Zuweisung im Ausland tätigen Bundesbediensteten ein Wahlrecht haben (etwa SicherheitsbeamtInnen der Bundespolizei).

Bei Verwendungen für supranationale Organisationen (etwa FRONTEX Rabbit Forces, FRONTEX-Sammelrückführungen pp.) muss eine gesetzliche Regelung für die Mitbestimmung hinsichtlich der dort geltenden Arbeitsbedingungen geschaffen werden. Darüber hinaus sollte im BPersVG die Definition aufgenommen werden, dass zumindest mit Blick auf die nicht tarifgebundenen BeamtInnen die Personalvertretung als Sozialpartner im Sinne der EU-rechtlichen Vorschriften zur Vereinbarung von abweichenden Regelungen (Bsp.: EU-Arbeitszeitrichtlinie) gelten.

4 Forderungen des DGB für eine Demokratisierung des Personalvertretungsrechts auf Bundesebene

4.1 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 Hinwendungen 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 genutzt wird.

4.2 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.

4.3 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, Personalgestel-
lung, Überlassungen, privat-öffentliche Mischbetriebe, privat-öffentliche Konzerne, Outsourcing zu
privaten und öffentlichen Einrichtungen. Mit dem im Personalvertretungsrecht üblichen Dienststel-
lenbegriff 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 Rege-
lung 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.

4.4 Verbesserung der Organisation und Arbeitsfähigkeit von Personalräten

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

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

Zudem bedarf es eines Durchsetzungsrechts sowie eines bei Verstoß gegen Mitbestimmungsrechte
bestehenden **Unterlassungsanspruchs** gegenüber der Dienststelle. Personalräte müssen sich
wehren können. Es braucht deshalb wirksame Sanktionen, wenn Mitbestimmungsrechte verletzt
werden. Zudem muss ein Anspruch auf Rückgängigmachung einer widerrechtlich durchgeführten
Maßnahme normiert werden. Wir fordern, dass die Reform des BPersVG genutzt wird, um den einst-
weiligen Rechtsschutz in § 108 zu verankern.

Es braucht eine **Kollektivklageberechtigung des Personalrates**. Die Personalvertretung hat
zwar in § 62 Nr. 2 des vorliegenden Entwurfs die Aufgabe, Gesetze, Verordnungen und Dienstver-

einbarungen zu überwachen, aber sie kann die Informationen nicht durchsetzen, sondern die Betroffenen müssen dies allein für sich tun. Wichtig ist, dass der Personalrat seine gesetzliche Aufgabe auch durchsetzen kann und kollektivklageberechtigt ist.

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

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