

Vorschläge

zur Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes

Beschluss des dbb Bundeshauptvorstandes, Juni 2015



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

Für ein modernes Personalvertretungsrecht

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

Mehr Mitbestimmung

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

Intensivere Mitbestimmung

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

Optimierte Arbeitsbedingungen

Wo viele verantwortungsvolle Aufgaben wahrzunehmen sind, müssen genügend Schultern mittragen und ausreichend Zeit zur Verfügung stehen. Es müssen daher mehr Mitglieder im Personalrat mitarbeiten, mehr von ihnen freigestellt werden. Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben muss der Personalrat schneller und umfassender von der Dienststelle informiert und ihm ausreichend Zeit für die Entscheidungsfindung gegeben werden.

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



Effektivere Durchsetzungsmöglichkeiten

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

Lückenlose Personalvertretung

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

Stärkere Partner

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

Das Konzept im Einzelnen

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



Gliederung

A. Ausgangslage

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

B. Forderungen des dbb zur Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes

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



A. Ausgangslage

I. Handlungsbedarf

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

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

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

II. Entscheidungsspielräume des Gesetzgebers bei der Novellierung des BPersVG

Mit seinem Beschluss vom 24. Mai 1995 hat das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Überprüfung des Mitbestimmungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein die Anforderungen an eine verfassungskonforme Mitbestimmung der



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

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

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

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



erwiesen. Die paritätische Besetzung der Einigungsstelle ist daher ein unverzichtbares, prägendes Element des BPersVG. Die komplizierte und die genannten positiven Wirkungen zerstörende Besetzung der Einigungsstelle nach dem Prinzip doppelter Legitimation ist aufgrund der vom dbb vorgesehenen Einräumung eines Änderungs- und Aufhebungsrechts der obersten Dienstbehörde nicht erforderlich.

B. Forderungen des dbb zur Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes

I. Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Zur qualitativ hochwertigen und verantwortungsvollen Wahrnehmung einer gestiegenen Anzahl von zudem komplexer gewordenen Aufgaben ist ein zeitlicher Mehraufwand erforderlich. Dem ist durch eine **Vergrößerung der Personalratsgremien** in Dienststellen mit 100 und mehr Beschäftigten sowie eine moderate **Anhebung der Anzahl der freizustellenden Mitglieder** mittels Absenkung der Grenzwerte Rechnung zu tragen. Komplexe Sachverhalte - zum Beispiel im Zusammenhang mit der Veränderung von Organisationsstrukturen - oder die Erforderlichkeit speziellen Fachwissens - zum Beispiel im Bereich des Arbeitsschutzes – oder Meinungsverschiedenheiten zwischen Dienststelle und Personalrat – zum Beispiel über das Eingreifen von Beteiligungsrechten – erfordern in vielen Fällen verbesserte Möglichkeiten zur **Hinzuziehung externen Sachverstands** durch die Personalvertretungen, damit eine Auseinandersetzung auf Augenhöhe mit der Dienststelle möglich ist. Demselben Ziel dienen die Vorschläge des dbb zur **Verbesserung des Informationsanspruchs** der Personalvertretung gegenüber der Dienststelle als zentraler Grundlage der Einbindung der Personalvertretung u.a. durch dessen **zeitliche Vorverlagerung, deutliche Konkretisierung und wesentliche Erweiterung**: So ist klarzustellen zw. vorzusehen, dass die Unterrichtungspflicht mit Beginn der Entscheidungsvorbereitung einsetzt und sich auf sämtliche Auswirkungen der von der Dienststelle erwogenen Maßnahme auf die Beschäftigten zu erstrecken hat, insbesondere auf die Folgen für Arbeitsplätze, Arbeitsbedingungen, Arbeitsinhalte, Arbeitsorganisation und Qualifikationsanforderungen; gleichzeitig ist darzustellen, welche Alternativen sich hierzu anbieten. Die Personalvertretung kann jederzeit eine Beratung der erwogenen Maßnahme mit dem Leiter der Dienststelle verlangen und ist in Planungsgruppen oder Ausschüsse, die beteiligungspflichtige Maßnahmen der Dienststelle vorbereiten, von Anfang an einzubinden. Eine maßvolle **Verlängerung der Äußerungsfristen** im Mitbestimmungsverfahren und die **Möglichkeit zur einvernehmlichen Fristverlängerung** entsprechen dem Bedürfnis der Praxis nach Verringerung des Zeitdrucks für die Anfertigung der Stellungnahmen des Personalrats und damit der Verbesserung der Qualität der Personalratsbeteiligung.

Darüber hinaus ist die gesetzmäßige **Geschäftsführung des Personalrats** zu unterstützen. Der Personalrat kann mit Mehrheit in einer Geschäftsordnung wesentliche Vorgaben für die Geschäftsführung, insbesondere die Aufgabenverteilung im Personalrat machen. Immer wieder kommt es hier aber zur Ausgrenzung von Personalratsmitgliedern, überwiegend aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer



Gewerkschaft oder Unabhängigen Liste, mit der die Mehrheitsgewerkschaft nicht zusammenarbeiten möchte. Um diesem Missbrauch Grenzen zu setzen und eine breite Zustimmung für die Aufgabenwahrnehmung im Personalrat, für die letztlich alle Personalratsmitglieder verantwortlich zeichnen, zu erzielen, sollte eine **Geschäftsordnung** einer **Zwei-Drittel-Mehrheit** der Stimmen der Personalratsmitglieder bedürfen. Darüber hinaus sind u.a. Vorschriften zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen und sinnvollen Gewährung des **Einsichtsrechts** sowie Regelungen zum Verfahren bei **Befangenheit** eines Personalratsmitglieds und zur **Hinzuziehung von Büropersonal** zur Anfertigung der Niederschrift erforderlich.

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

II. Sicherung des Gruppenprinzips

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

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

Effektiv arbeiten kann nur, wer unabhängig ist und keine Repressalien befürchten muss. Deshalb gewährt der Gesetzgeber Auszubildenden, die in einem Berufsausbildungsverhältnis nach dem Berufsbildungsgesetz stehen und in Personal- oder Jugend- und Auszubildendenvertretung aktiv sind, besonderen Schutz in Gestalt eines **Weiterbeschäftigungsanspruchs**. Dieses Schutzes bedürfen auch Beschäftigte,



deren **Ausbildung im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses** erfolgt, wie etwa Beamte im Vorbereitungsdienst, sowie Beschäftigte, deren Ausbildungsverhältnis von vornherein mit dem Ziel der späteren Verwendung als Beamter begründet wurde, wie z.B. Beamtenanwärter. Die ursprüngliche Annahme, alle diese Beschäftigten würden ohne weiteres in ein Beamtenverhältnis übernommen, ist heute nicht mehr zutreffend. Da eine zwangsweise Verpflichtung des Dienstherrn zur Begründung eines Beamtenverhältnisses nicht in Betracht kommt, ist nach erfolgreicher Beendigung des Vorbereitungsdienstes die Weiterbeschäftigung durch die **Übernahme in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis** zu gewährleisten, aus dessen gesicherter Position eine Bewerbung auf entsprechende Beamtenstellen erfolgen kann.

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

Damit auch künftig Beschäftigte Verantwortung im Rahmen eines Personalratsmandats übernehmen und als Personalratsmitglieder bereit sind, sich – vollständig – freustellen zu lassen, bedarf es verbesserter Rahmenbedingungen. Freigestellte Personalratsmitglieder sehen sich häufig in der Kritik ihrer nicht freigestellten Kolleginnen und Kollegen, weil diese das Arbeitspensum der freigestellten Personalratsmitglieder zusätzlich bewältigen müssen, da die Verwaltungen häufig keine entsprechenden organisatorischen Vorkehrungen treffen. Daher ist zu fordern, dass **für freigestellte Personalratsmitglieder zusätzliche Planstellen** und Stellen entsprechender Wertigkeit ohne Anrechnung auf den Stellenschlüssel eingerichtet werden. Darüber hinaus sind zur Erhöhung der Freistellungsbereitschaft Teilfreistellungen bedingungslos zuzulassen.

Die Tätigkeit im Personalrat darf nicht zu finanziellen Einbußen führen. In einigen Verwaltungen erhalten Personalratsmitglieder, die z. B. an Sitzungen teilnehmen und im Dienstplan eingesetzt sind, jedoch **Minderleistungsstunden** angerechnet, wenn die dienstplanmäßig geforderte Leistung wegen der Dauer der Personalratssitzung nicht erbracht wird. Die hieraus folgende Verrechnung der Arbeitszeit stellt eine Benachteiligung dar, die dazu führen kann, dass insbesondere im Wechseldienst eingesetzte Beschäftigte häufig nicht bereit sind, ein Personalratsmandat zu übernehmen. Die Festlegung der Verpflichtung der Dienststelle zur Leistung einer **Ausgleichszahlung** an freigestellte Personalratsmitglieder ist erforderlich, um sicherzustellen, dass diese **keine Einbußen ihrer Nettoeinnahmen** erleiden. Mit dieser Regelung wird auch die Problematik der Teilnahme **teilzeitbeschäftigter Personalratsmitglieder** an (ganztägigen) Schulungs- und Bildungsveranstaltungen gelöst. Darüber hinaus schlägt der dbb eine differenzierte Regelung vor, die sicherstellt, dass freigestellte Personalratsmitglieder in die leistungsorientierte Bezahlung einbezogen werden.



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

IV. Ausdehnung des Schutzbereichs des BPersVG

Der Schutzbereich des BPersVG ist zunächst in personeller Hinsicht auszuweiten, der überkommene Beschäftigtenbegriff des BPersVG auf den Stand der Zeit zu bringen. Nach der Rechtsprechung ist Beschäftigter, wer in einem (wirksamen oder unwirksamen) Rechtsverhältnis zur Dienststelle steht und in diese organisatorisch eingegliedert ist und der Erfüllung der Aufgaben der Dienststelle tatsächlich und weisungsgebunden mitwirkt). Vielfach fallen heute aber die rechtliche Bindung durch Dienstverhältnis oder Arbeitsvertrag und tatsächliche Verwendung auseinander. Da maßgeblich für den Beschäftigtenbegriff aber letztlich die organisatorische Eingliederung in Dienststelle oder Betrieb ist, sollten **alle Personen, die diese Voraussetzung erfüllen und für die Dienststelle weisungsgebunden tätig sind**, als Beschäftigte gelten, selbst wenn ihr Arbeits- oder Dienstverhältnis zu einem fremden Arbeitgeber oder Dienstherrn besteht. Dies sichert insbesondere die Beschäftigteneigenschaft von Leiharbeitnehmern.

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

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



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

V. Verbesserung der Wahlrechtsbestimmungen

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

Den geltenden Regelungen des § 13 BPersVG ist der Wille des Gesetzgebers zu entnehmen, Abwesenheitszeiten bis zu maximal neun Monaten zuzulassen, bei längerer Abwesenheit aber das Wahlrecht und damit die Wählbarkeit entfallen zu lassen. Dies erscheint im Hinblick auf die o.g. Tendenzen nicht mehr sachgerecht. Daher ist die **zulässige, d.h. nicht zu einem Verlust des Wahlrechts führende Abwesenheitszeit auf ein Jahr zu verlängern**. So wird z.B. gewährleistet, dass Beschäftigte im Sabbatjahr oder im Auslandsaustausch (Schuldienst) ihr Wahlrecht und damit letztlich auch ihr Personalratsmandat behalten können, also für die Zeit ihrer – bis zu einjährigen – Abwesenheit von der Dienststelle das Ersatzmitglied lediglich für die Zeit der Verhinderung nachrückt. Ein Beschäftigter, der für **mehr als ein Jahr** freigestellt oder beurlaubt wird, **verliert** demgegenüber **bereits mit Eintritt in die Freistellung oder Beurlaubung sein Wahlrecht**. Dasselbe gilt, wenn feststeht, dass ein Beschäftigter nicht mehr in die Dienststelle zurückkehren wird.



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

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

VII. Aktualisierung und Effektivierung der Beteiligungsrechte des Personalrats

1. Ausweitung des Beteiligungskatalogs

Die bei Verabschiedung des BPersVG vom Gesetzgeber für umfassend befundenen klassischen Beteiligungstatbestände sind von den Entwicklungen in Verwaltung und Gesellschaft überholt worden; sie bilden die Wirklichkeit nicht mehr ab. Der Umfang der Beteiligung des Personalrats an Entscheidungen der Dienststelle muss daher ganz erheblich erweitert werden. Es gilt insoweit, ein vierzig Jahre altes – im Wesentlichen unverändertes – Gesetz an die aktuellen Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst des Bundes anzupassen. Beispielhaft genannt seien hier nur die gravierenden Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik, neue Arbeitszeitformen, neue Spielarten der Beschäftigungsverhältnisse von Telearbeit bis zu drittbezogenem Personaleinsatz, die verwaltungsübergreifende Arbeit in Projekten, die sich, wie die Einrichtung von Dienstleistungszentren, nicht mehr klar einer Dienststelle oder einem Ressort zuordnen lassen. Insbesondere auch der mit der Privatisierung von Bahn und Post eingeleitete Einsatz von Personal in privatrechtlich organisierten Betrieben, die vielfältigen Formen der Änderung der Dienststellenorganisation von Servicecentern über die Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungsträger in den Jobcentern, die den dem BPersVG zugrunde liegenden überkommenen hierarchischen Strukturen nicht mehr entsprechen, haben die Verwaltungswirklichkeit in einem ungeahnten Maße verändert.



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

Mitbestimmung bei ressortübergreifenden Maßnahmen

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

Mitbestimmung bei Maßnahmen im Bereich der Verwaltungsorganisation

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



auf Konsequenzen für die Beschäftigten hinzuweisen sowie ggf. Alternativvorschläge unterbreiten zu können, ist wesentliches Anliegen der Personalvertretung. Dies ist nur über einen Anspruch der Personalvertretung auf Beteiligung bereits an der Organisationsentscheidung selbst zu gewährleisten.

Mitbestimmung bei der beruflichen Qualifizierung

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

Mitbestimmung bei personellen Maßnahmen

Bei den personellen Maßnahmen soll beispielhaft die Notwendigkeit einer Erweiterung der Mitbestimmung bei Umsetzungen erwähnt werden. Der Personalrat sollte, auch im Hinblick auf die fortschreitende Zentralisierung der Verwaltung, **bei allen Umsetzungen** mitbestimmen können. Dabei gilt als Umsetzung jede Übertragung eines anderen Aufgabenbereichs und jede wesentliche Veränderung des derzeitigen Aufgabenbereichs eines Beamten im fachlichen, funktionellen Sinne. Nur so kann er tatsächlich über eine Gleichbehandlung aller Beschäftigten wachen. Bei **Abordnung und Zuweisung** bedarf es zum Schutz der Beschäftigten vor ungerechtfertigter Belastung und zur Vermeidung von Missbrauch (Kettenabordnungen) des Wegfalls der Beschränkung der Mitbestimmung auf Maßnahmen von mehr als drei Monaten. Eine Mitbestimmung im Zusammenhang mit der **Befristung von Arbeitsverträgen** soll die betroffenen Bewerber/Beschäftigten in den notwendigen kollektivrechtlichen Schutz einbeziehen und mithilfe der Personalvertretungen einer inzwischen überwiegend als gesellschaftspolitisch hochproblematisch eingestuften Entwicklung entgegengewirkt werden.

Mitbestimmung bei Entgeltfragen

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



Mitbestimmung bei Arbeitszeitfragen

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

Mitbestimmung beim Umgang mit Daten der Beschäftigten

Die heutigen technischen Möglichkeiten, einmal gesammelte Daten unabhängig von ihrem ursprünglichen Erhebungszweck frei zu verknüpfen, lässt eine eindeutige Abgrenzung, ob eine Einrichtung unmittelbar zur Überwachung der Beschäftigten bestimmt ist, nicht mehr zu. Um hier eine **wirksame Kontrolle sicherzustellen** und die Bildung automatisierter Persönlichkeitsprofile der Beschäftigten der Mitkontrolle der Personalvertretung zu unterwerfen, ist ein umfassendes Mitbestimmungsrecht bei der **Erfassung und Auswertung von persönlichen Daten der Beschäftigten** vorzusehen. Bisher steht der Personalvertretung nur ein Mitbestimmungsrecht bei der Abfassung von Personalfragebogen zu. Auf die Verarbeitung und Verwendung der ermittelten Daten hat sie keinen Einfluss. Ebenso wenig kann die Personalvertretung, es sei denn, es liegt gleichzeitig der Tatbestand der Einführung von zur Überwachung geeigneter technischer Einrichtungen vor, bei der Einführung von Personalinformationssystemen mitbestimmen. Inzwischen aber ist die Notwendigkeit zur Sicherung der persönlichen Daten der Beschäftigten unstrittig. Dies gilt auch für auf manuellem Wege gewonnene Daten. Ein Arbeitnehmerdatenschutzgesetz wird zwar seit langem auch vom dbb angemahnt, ist vom Gesetzgeber aber noch nicht auf den Weg gebracht worden; die Bewertung der Entwürfe fällt durchaus unterschiedlich aus. Das geforderte Mitbestimmungsrecht dient sowohl dem Schutz des einzelnen Beschäftigten vor Einbeziehung sachfremder Informationen bei ihn betreffenden Entscheidungen als auch generell der Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei personellen Maßnahmen. Die Beteiligung der Personalvertretung liegt aber auch im Interesse der Dienststelle, da die jeweilige Entscheidungsgrundlage für personelle Einzelmaßnahmen offen liegt.

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

Die vom dbb geforderte **Anhebung nahezu aller Anhörungs- und Mitwirkungstatbestände auf das Beteiligungsniveau der Mitbestimmung** verfolgt das Ziel einer intensiveren Einbindung des Personalrats und damit einer besseren Berücksichtigung der Beschäftigteninteressen. Anhörung und Mitwirkung haben eine wirksame Einflussnahme



auf Entscheidungen der Verwaltung nicht sicherstellen können. Vielfach folgen die obersten Dienstbehörden lediglich unter Hinweis auf die Begründung einer nachgeordneten Behörde deren Vorschlag. Eine echte Beteiligung mit dem Zwang zum Gespräch und zum Kompromiss kann daher nur dort erreicht werden, wo im Konfliktfall eine Einigungsstelle grundsätzlich abschließend und für beide Partner verbindlich entscheiden kann.

Um die vom Bundesverfassungsgericht gezogenen Verantwortungs- und Schutzzweckgrenzen zu berücksichtigen, soll der zur Anrufung der Einigungsstelle zuständigen Dienststelle ein Änderungs- und Aufhebungsrecht und damit das Recht zur endgültigen Entscheidung eingeräumt werden, soweit Angelegenheiten betroffen sind, die wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen der Entscheidung einer dem Parlament verantwortlichen Stelle unterliegen müssen. Auf Grund der vom dbb gemachten Vorschläge – Wegfall der Beteiligungsformen der Anhörung und Mitwirkung einerseits, Einführung eines Aufhebungsrechtes andererseits) **unterliegen sämtliche Mitbestimmungsangelegenheiten dem Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle**. Die bisherige Unterscheidung zwischen Empfehlungen und endgültigen Entscheidungen entfällt. Diese Differenzierung wird nach den Vorschlägen des dbb auf eine andere Ebene und in eine andere Vorschrift, nämlich § 69 a des Konzeptes, verschoben. Das bedeutet: Die Einigungsstelle entscheidet in allen Mitbestimmungsangelegenheiten durch Beschluss. In den in § 69 a im Einzelnen aufgeführten Fällen, in denen nach der Wertung des Bundesgesetzgebers die Entscheidung einer dem Parlament verantwortlichen Stelle verbleiben muss (dies sind vor allem viele personelle sowie organisatorische Maßnahmen) und unter den dort genannten verfahrensrechtlichen Voraussetzungen ist jedoch **der zur Anrufung der Einigungsstelle zuständigen Dienststelle, in der Regel also der obersten Dienstbehörde**, aus verfassungsrechtlichen Gründen **die Möglichkeit einzuräumen, die Entscheidung der Einigungsstelle ganz oder teilweise aufzuheben** und anders zu entscheiden.

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

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



VIII. Verbesserung der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung der Personalratsbeteiligung

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

1. Verdichtung des Unterrichtsanspruchs

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

2. Intensivierung der Erörterungspflicht

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



3. Entfall des Versagungskatalogs

Gesetzgeberisches Anliegen des Einigungsverfahrens ist die Einigung der Parteien. Der **Abbruch des Mitbestimmungsverfahrens durch die Dienststelle** aufgrund subjektiver Bewertung der vom Personalrat vorgetragenen Einwände als „unbeachtlich“ durch den Dienststellenleiter steht hierzu in krassem Widerspruch und **verstößt gegen das Prinzip der gleichberechtigten Partnerschaft**. Obwohl die Gerichte in vielen Fällen die Rechtswidrigkeit eines Abbruchs durch den Dienststellenleiter festgestellt haben, nimmt die Zahl der einschlägigen Gerichtsverfahren nicht ab. Ein solcher Streit über die Frage, ob sich die von der Personalvertretung gegebene Begründung für die Verweigerung ihrer Zustimmung noch einem der gesetzlich vorgegebenen Tatbestände zuordnen lässt, **verzögert** daher nicht nur **die eigentliche Sachentscheidung**, sondern bindet überflüssigerweise sehr viel Arbeitskraft auf Seiten beider Partner, noch bevor es überhaupt zur Durchführung des Mitbestimmungsverfahrens kommt.

4. Erweiterung des Initiativrechts

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

5. Ausweitung des Instituts der Dienstvereinbarungen

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

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

Häufig entsteht Streit darüber, ob eine vom Dienststellenleiter beabsichtigte Maßnahme der Mitbestimmung des Personalrats unterliegt. Meint der Dienststellenleiter, dies sei nicht der Fall, führt er die Maßnahme ohne Beteiligung des Personalrats durch. Dem Personalrat bleibt dann nur noch übrig, das Verwaltungsgericht anzurufen, um feststellen zu lassen, dass sein Mitbestimmungsrecht verletzt wurde. Diese Entscheidung ergeht in der Regel aber erst dann, wenn die Maßnahme bereits durchgeführt ist. Ob eine einstweilige Verfügung mit dem Antrag möglich ist, es werde vorläufig festgestellt, dass ein Mitbestimmungsrecht bestehe, ist zudem noch immer umstritten. Ziel



eines solchen Antrags ist es, die Durchführung der Maßnahme ohne die gesetzlich vorgesehene Mitbestimmung, also vor Einleitung oder Beendigung des Mitbestimmungsverfahrens, zu verhindern. Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht einen Anspruch des Personalrats anerkannt, bei Gericht im Wege der einstweiligen Verfügung feststellen zu lassen, dass das Mitbestimmungsverfahren fortzusetzen oder einzuleiten ist. Dieser Anspruch ist aber nur verfahrenssichernder Natur. Eine Einwirkung auf das materielle Recht wird demgegenüber teilweise mit der Begründung für nicht zulässig gehalten, dass dem Dienststellenleiter im Beschlussverfahren nicht ein bestimmtes Handeln oder Unterlassen - also die Vornahme einer bestimmten Maßnahme oder das Unterlassen einer bestimmten Maßnahme - aufgegeben werden könne. Der Charakter des Beschlussverfahrens als einem objektiven Verfahren sei - so die herrschende Meinung - nicht mit einem materiell-rechtlichen Unterlassungsanspruch vereinbar. Deshalb sollte der Personalrat **bei groben Verstößen des Dienststellenleiters** gegen die ihm gesetzlich auferlegten Verpflichtungen einen **Antrag beim Verwaltungsgericht** stellen können, dem Dienststellenleiter zur Sicherung seiner Rechte nach dem BPersVG aufzugeben, **eine Handlung zu unterlassen, die Vornahme einer Handlung zu dulden oder eine Handlung vorzunehmen.**

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

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

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



X. Stärkung anderer Akteure des Personalvertretungsrechts

1. Jugend- und Auszubildendenvertretung

Die Beschäftigten, die sich in der JAV engagieren, sollen verantwortungsvoll die Rahmenbedingungen in der Dienststelle mitgestalten können. Hierzu ist die Institution JAV zu sichern und zu stärken. Dies kann geschehen durch die **Zulassung eines vereinfachten Wahlverfahrens** in Dienststellen mit einer geringen Anzahl von zur JAV Wahlberechtigten. Darüber hinaus bedarf es einer angemessenen Anzahl geeigneter Beschäftigter, die sich dieser Aufgabe stellen wollen und können. Daher sind die **Altersgrenzen** sowohl für das aktive als auch für das passive Wahlrecht zur JAV anzuheben bzw. aufzuheben. Die JAV ist zudem durch **verbesserte Teilnahmerechte an Personalratssitzungen und Monatsgespräch** mehr als bisher in die Arbeit des Personalrats einzubeziehen. Darüber hinaus sollte die JAV dort, wo Jugendliche oder in Ausbildung befindliche Beschäftigte betroffen sind, **an Vorstellungs- und Personalgesprächen teilnehmen** dürfen. Werden - wie etwa bei der Auswahl von Ausbildern - Kernanliegen der von der JAV vertretenen Beschäftigten berührt, ist die **Beteiligung der JAV zu stärken**.

2. Gewerkschaften

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

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

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

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



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

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