



Positionspapier Bundesverwaltung braucht Personalrat 4.0

Stärkung der Rechte und Partnerschaft auf Augenhöhe - der öffentliche Dienst braucht ein zukunftsorientiertes Personalvertretungsrecht

1974 ist das bis heute im Wesentlichen unveränderte Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) in Kraft getreten. Seit über 45 Jahren wurden die Beteiligungsrechte der Beschäftigten nicht fortentwickelt und auf die großen Veränderungen in der Bundesverwaltung angepasst.

Die Arbeitswelt wird in besonderem Maße durch Digitalisierung geprägt. Dieser Prozess wird die kommenden Jahre maßgeblich bestimmen. Die mit der Technisierung einhergehende Veränderung von Strukturen, Abläufen und Aufgaben schafft auch einen gesellschaftlichen und arbeitskulturellen Wandel. Arbeitsbedingungen werden sich ändern, alte Arbeitsplätze werden wegfallen, neue entstehen.

Mit Digitalisierung verbinden wir die technische Unterstützung von Arbeitsprozessen und mehr Flexibilität bei der Organisation von Arbeit.

Die Möglichkeiten des zeit- und ortsunabhängigen Arbeitens, der ständigen Erreichbarkeit birgt jedoch auch die Gefahr der Entgrenzung für die Beschäftigten. Und die Technisierung bietet zumindest die Option auf weitreichende Kontrolle: Videoüberwachung, Bewegungs- und Leistungskontrolle bis hin zu Beschäftigten-Big Data. Für den vbob wird die konstruktiv-kritische Begleitung dieser Veränderungsprozesse eine zentrale Aufgabe in den nächsten Jahren bilden.

Den Personalvertretungen kommt dabei die Aufgabe zu, an der Seite der Beschäftigten zu stehen und sie in diesem Umwandlungsprozess zu unterstützen. Ein partnerschaftliches Miteinander zwischen Dienststelle und Personalrat, aber auch zwischen Personalrat und Beschäftigten wird von grundlegender Bedeutung für das Gelingen der Digitalisierung und der Entwicklung einer neuen Arbeitskultur sein.



Die Anforderungen an die Beschäftigten und die Personalvertretungen sind seit 1974 wesentlich komplexer, schwieriger und inhaltlich umfangreicher geworden. Dem muss ein modernes Bundespersonalvertretungsgesetz Rechnung tragen. Öffentlicher Dienst 4.0 geht nicht mit Mitbestimmung 1.0!

Der vbob fordert eine umfassende **Novellierung und Modernisierung des Bundespersonalvertretungsrechts**. Eine "Minimallösung", bei der nur verschiedene Rechtslücken geschlossen oder längst gefestigte Rechtsprechung eingearbeitet werden, lehnen wir ab! Wir brauchen ein klares Bekenntnis des Arbeitsgebers Bund, die Arbeitsbedingungen der Personalvertretungen zukunftsfähig zu gestalten!

Den dringenden Handlungsbedarf hat der vbob auch anlässlich des letzten Bundesvertretertages im Juni 2018 sichtbar gemacht, bei dem mehr als 20 Anträge zur Änderung und Ergänzung des Bundespersonalvertretungsrechts behandelt wurden.

Der vbob fordert insbesondere eine

- **Stärkung der Beteiligungsrechte**
- **Modernisierung der Arbeit der ehrenamtlichen Personalvertretungen**
- **Effektivere Möglichkeiten für Personalräte zur Durchsetzung ihrer Rechte**
- **Anpassung der Wahlrechtsbestimmungen und Entbürokratisierung der Wahlordnungen**

Stärkung der Beteiligungsrechte

Die 1974 in das BPersVG aufgenommenen Beteiligungstatbestände sind von den Entwicklungen in Verwaltung und Gesellschaft überholt worden und bilden die Wirklichkeit nicht mehr ab. Exemplarisch hierfür sind

- die Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik,
- die Neubildung und Umstrukturierung von Behörden,
- die Zentralisierung, Auslagerung und das Outsourcing von Aufgaben,
- neue Arbeitsformen wie ortsunabhängiges Arbeiten oder Telearbeit oder
- neue Arten von Beschäftigungsverhältnissen wie Leiharbeit oder Personalgestellung.

Diese Entwicklungen machen die Ausweitung bestehender und die Schaffung neuer Beteiligungstatbestände erforderlich.

Echte Mitbestimmung bei der IT-Konsolidierung und der digitalen Transformation

Exemplarisch ist hier die Bildung von Dienstleistungszentren, die sich nicht mehr klar einem Ressort zuordnen lassen. Die Beteiligungsrechte der Personalvertretungen enden an der Grenze des Geschäftsbereichs. Bei übergreifenden Maßnahmen entstehen somit beteiligungsfreie Räume. Deshalb ist die gesetzliche Regelung einer Personalratsbeteiligung hier unerlässlich.

Im digitalen Wandel ist die Personal- und Organisationsentwicklung im öffentlichen Dienst die Schlüsselfunktion. Digitalisierung bedeutet vor allem die Einführung automatisierter Prozesse. Der Wandel hin zu (elektronisch gestützten) Prozessen bedarf zunächst einer umfassenden Prozess-Organisation. Alle Prozesse erfordern eine genaue Festlegung der Abfolge der einzelnen Arbeitsschritte zur Erbringung der Dienstleistungen. Ohne Prozessmanagement ist eine Digitalisierung nicht möglich.

Sicherstellung einer lückenlosen Personalvertretung

Bei der Neubildung von Dienststellen oder der Eingliederung einer Dienststelle in eine andere kann es bei der derzeitigen Rechtslage zu personalvertretungslosen Zeiten und Entscheidungen kommen. Mit dem Wegfall der Dienststelle und der damit verbundenen Auflösung des Personalrats entstehen Beteiligungslücken. Bis zur Neuwahl eines Personalrats in der neu gebildeten oder zusammengelegten Dienststelle vergehen Monate – Zeit, in der beteiligungspflichtige Maßnahmen entschieden werden, ohne dass eine Personalvertretung beteiligt wird. Auch mit der Überführung einer Dienststelle in eine privatrechtliche Trägerschaft verliert der Personalrat sein Amt und das Personalvertretungsrecht seine Geltung. Diese Lücken müssen geschlossen werden.

Außerdem muss jede/r Mitarbeiter/in, der in eine Dienststelle eingegliedert und für sie weisungsgebunden tätig ist, die Rechte als Beschäftigte/r genießen. Vertretungsdefizite infolge einer Aufspaltung der Arbeitgeberstellung (z.B. bei Leiharbeit oder Personalgestellung) müssen durch ein Doppelwahlrecht aufgefangen werden.

Bei Organisationsangelegenheiten

Die Umgestaltung von Arbeitsprozessen und Organisationsstrukturen verändert die Arbeitswelt erheblich. Die Digitalisierung ist nicht ausschließlich ein technisches, sondern vielmehr ein organisatorisches Projekt. Die Mitbestimmung der Personalvertretungen muss daher auch Änderungen in der Verwaltungsorganisation umfassen. Im weitesten Sinne geht es um die Mitbestimmung z.B. bei Personal- und Organisationsplanung, Rationalisierungsmaßnahmen einschließlich der damit verbundenen Arbeitsumverteilung, Aufstellung von Grundsätzen für eine Arbeitsplatz- und Dienstpostenbewertung, bei Maßnahmen im Bereich von Arbeitsmethoden und Arbeitsverfahren,

Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen oder auch der Auslagerung von Aufgaben.

Bei neuen technologischen Verfahren und Arbeitsmodellen

Digitalisierung ist durch die Einführung und Anwendung unterschiedlichster Informations- und Kommunikationstechnologie geprägt, die zu neuen Arbeitsmodellen und -methoden führen. Deshalb ist der Beteiligungskatalog um die Mitbestimmung bei Einführung, Ausgestaltung und Änderung neuer Arbeitsmodelle, also unter anderem auch bei der Verteilung mobiler Arbeit und Telearbeit auf Beschäftigte einschließlich der Ablehnung von Anträgen, zu erweitern.

Mit der Digitalisierung nehmen die Überwachungsmöglichkeiten zu, durch digitale Technik ist grundsätzlich jeder einzelne Arbeitsschritt erfassbar und kontrollierbar. Nutzerverhalten an stationären und mobilen digitalen Endgeräten kann umfassend dokumentiert und ausgewertet werden. Deshalb ist das Mitbestimmungsrecht in Bezug auf die Einführung und Anwendung neuer technischer Einrichtung zu konkretisieren und zu stärken.

Im BPersVG muss eine Klarstellung erfolgen und explizit auf die Eignung der technischen Einrichtung zur Überwachung abgestellt werden. Nach ständiger Rechtsprechung kommt es bereits jetzt nicht auf die tatsächliche Überwachungsabsicht des Arbeitgebers an. Das Mitbestimmungsrecht muss außerdem so ausgestaltet werden, dass es eine wesentliche Änderung und Erweiterung der technischen Einrichtungen umfasst.

Ein wesentlicher Punkt bei der Wahrung der Arbeitnehmerinteressen ist auch der Schutz der Beschäftigtendaten und somit der Persönlichkeitsrechte. Deshalb müssen die Mitbestimmungsrechte bei der Erfassung und Auswertung der persönlichen Daten der Beschäftigten vorgesehen werden.

Arbeits- und Gesundheitsschutz

Der Digitalisierungsprozess in der Arbeitswelt hat auch unerwünschte Nebenwirkungen. Viele nehmen durch den Einsatz digitaler Technik bzw. durch die Art und Weise, wie diese Technik eingesetzt wird, eher eine Arbeitsintensivierung und weniger eine Entlastung wahr. Die Veränderungen in der modernen Arbeitswelt und bleiben oft nicht ohne Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit der Beschäftigten. Ständige Erreichbarkeit erhöht die Arbeitsbelastung und führt zu stressbedingten Erkrankungen.

Dem Personalrat ist deshalb ein Mitbestimmungsrecht einzuräumen bei der Gefährdungsbeurteilung und den Maßnahmen, die aus einer solchen Beurteilung resultieren.

Qualifizierung der Beschäftigten

Die Änderung von Berufsbildern und Arbeitsplätzen führt auch zu einer Verschiebung der Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten. So werden z.B. IT- und Medienkompetenzen, Wissen zu Arbeitsprozessen oder Interaktionskompetenz in Bezug auf Vernetzung und Kommunikation an Bedeutung gewinnen, während fachliche Kompetenzen und Erfahrungswissen eher an Bedeutung verlieren werden. Um das Wissen und Können aktuell zu halten, wird (Weiter-)Bildung immer wichtiger. Arbeitgeber und auch die Beschäftigten selbst müssen in lebenslanges Lernen investieren, um anpassungs- und beschäftigungsfähig zu bleiben.

Die Veränderung der Arbeitswelt stellt auch neue Anforderungen an die Personalführung. Deshalb sind Führungskräfte auf veränderte Arbeitsformen und Strukturen vorzubereiten und entsprechend fortzubilden.

Der vbob fordert neben dem gesetzlichen Anspruch auf Fort- und Weiterbildung auch die entsprechenden Kontroll- und Initiativrechte für die Personalvertretungen.

Mitbestimmung bei personellen Maßnahmen

Die Mitbestimmung bei personellen Maßnahmen gehört zu den wichtigsten Beteiligungsrechten der Personalvertretung.

Das BPersVG ist insbesondere zu ergänzen um die Mitbestimmung bei

- Beschäftigungsmodellen wie Personalgestellung oder Leiharbeit,
- der Befristung von Arbeitsverträgen,
- der Stufenfestsetzung im Arbeitnehmer- und Beamtenbereich
- der Verwendung in einer Dienststätte außerhalb des bisherigen Einzugsgebietes (Dienstortwechsel innerhalb einer Behörde unter Beibehaltung der bisherigen Aufgaben sind keine Umsetzungen im rechtlichen Sinn und fallen bisher nicht in die Mitbestimmung) und
- der Bestellung von Führungskräften, sofern es sich nicht um eine Behördenleitung oder politische Beamtinnen/Beamte handelt.

Stärkung des Instruments der Dienstvereinbarung und des Initiativrechts

Die schnell fortschreitende Entwicklung der Arbeitswelt mit neu entstehenden Arbeitsmodellen macht eine Flexibilisierung des Personalvertretungsrechts erforderlich.

Deshalb ist der Anwendungsbereich für Dienstvereinbarungen - wie im Betriebsverfassungsrecht längst üblich - auf alle personellen, sozialen, organisatorischen und innerdienstlichen Angelegenheiten auszudehnen, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht und es sich nicht um Einzelangelegenheiten handelt. Ebenso ist das bisher auf Mitbestimmungstatbestände beschränkte Initiativrecht der Personalvertretungen auszuweiten.

Stärkung der Informationsrechte

Personalräte stehen oft vor dem Problem, dass sie über anstehende Veränderungen innerhalb der Dienststellen spät informiert werden und dann in sehr kurzer Zeit Entscheidungen über komplexe Sachverhalte treffen sollen.

In einem novellierten BPersVG muss der Informationsanspruch der Personalvertretung gestärkt werden. Die Beteiligung muss zu einem Zeitpunkt erfolgen, zu dem die Maßnahmen insgesamt noch gestaltunfähig, also veränderbar sind. Nur dann können Anregungen und Erfahrungen der Personalvertretung bzw. der von ihr zu vertretenden Beschäftigten tatsächlich in die Planung und damit letztlich in die Entscheidung einfließen. Die Unterrichtungspflicht muss sich auf sämtliche Auswirkungen auf die Beschäftigten erstrecken, insbesondere auf die Folgen für Arbeitsplätze, Arbeitsbedingungen, Arbeitsinhalte, Arbeitsorganisation und Qualifikationsanforderungen.

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.

Modernisierung der Arbeit der ehrenamtlichen Personalvertretungen

Besserer Zugang zu Informationen und Austausch

Um mit der Dienststelle in einer Partnerschaft auf Augenhöhe agieren zu können, müssen Personalvertretungen sich fachlich auf einem gleichen Wissensstand bewegen. Die Personalvertretungen müssen sich das erforderliche Wissen je nach Anforderung auf verschiedenen Wegen beschaffen können – sei es durch entsprechende Qualifizierung und Fortbildung von Personalratsmitgliedern oder durch verbesserte Möglichkeiten, externen Sachverstand oder fachkundige Beschäftigte oder Mitglieder anderer Personalvertretungen als Experten hinzuzuziehen. Darüber hinaus ist auch die Möglichkeit des Erfahrungsaustauschs von Personalräten durch die Institutionalisierung von Personalrätetagungen zu schaffen.

Bessere Ausstattung der Personalvertretungen

Die Anforderungen an Personalvertretungen sind erheblich komplexer geworden. Um eine adäquate Aufgabenerfüllung sicherzustellen, ist die Größe der Personalvertretungen und die Zahl der Freistellungen insbesondere in kleinen und mittleren Behörden angemessen zu erhöhen. Ebenso soll die rechtliche Möglichkeit geschaffen werden, dass ein Personalrat in seiner Geschäftsstelle auch Personal (z.B. Sachbearbeiter/innen) zur inhaltlichen Unterstützung einsetzen kann.

Erweiterte Kommunikationsmöglichkeiten

Mit der Digitalisierung kommen neue Arbeitsmodelle mit der Konsequenz einer Reduzierung des persönlichen, sozialen und fachlichen Kontaktes – sowohl zu den Kolleginnen und Kollegen als auch zu den Vorgesetzten und Personalvertretungen. Die aus den Herausforderungen der Digitalisierung erwachsenden Fragen und Ängste – etwa vor Personalabbau, Unterqualifizierung, Überlastung – generieren einen erhöhten Bedarf an Beratung durch und Austausch mit dem Personalrat, aber auch mit Kolleginnen und Kollegen. Der Kontakt der Personalvertretung zu den von ihr vertretenen Beschäftigten muss trotz Flexibilisierung von Arbeitszeit und -ort gewahrt bleiben.

Deshalb müssen neue Kooperations- und Partizipationsformen - wie eine flexiblere Handhabung von Teilpersonalversammlungen oder Personalversammlungen für bestimmte Beschäftigtengruppen in der Dienststelle, Online-Mitarbeiterbefragungen, Sprechstunden des Personalrats in anderer Form als im persönlichen Gespräch in der Dienststelle - gefunden und etabliert werden.

Personalratssitzungen sind grundsätzlich als Präsenzsitzungen an einem Ort durchzuführen – der Austausch von Angesicht zu Angesicht schafft Vertrauen, fördert den sozialen Kontakt und ist am wenigsten anfällig für Missverständnisse. Für die konstituierende Sitzung sowie alle Sitzungen, in denen Personalratsmitglieder Funktionen oder Aufgaben übertragen werden sollen, sind Präsenzsitzungen deshalb unverzichtbar. Im Übrigen muss die Möglichkeit bestehen, dass eine Personalratssitzung einschließlich dort anstehender Beschlussfassungen unter Nutzung moderner Kommunikationssysteme als Videokonferenz durchgeführt werden kann. Diese Abweichung vom Grundsatz der Präsenzsitzung muss jedoch alleine im Ermessen des Personalrats liegen. Insbesondere Wirtschaftlichkeitserwägungen der Dienststellen sind hier fehl am Platz.

Effektivere Möglichkeiten für die Personalräte zur Durchsetzung ihrer Rechte

Häufig bestehen unterschiedliche Meinungen 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.

Der Personalrat sollte bei groben Verstößen des Dienststellenleiters die Möglichkeit erhalten, zur Sicherung seiner Rechte aus dem BPersVG verwaltungsgerichtlich die Unterlassung, die Vornahme oder die Duldung einer Handlung zu erwirken.

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.

Anpassung der Wahlrechtsbestimmungen und Entbürokratisierung der Wahlordnungen

Das Wahlrecht zur Jugend- und Auszubildendenvertretung und zur Personalvertretung sind der aktuellen Lebenswirklichkeit anzupassen. Der Ausschluss des aktiven und passiven Wahlrechts bei Beschäftigten, die am Wahltag seit mehr als 6 Monaten beurlaubt sind, ist in Zeiten der Flexibilisierung der Arbeitszeiten mit immer längeren möglichen Abwesenheitszeiten (z.B. Sabbatjahr) nicht mehr zeitgemäß. Deshalb ist der Zeitraum zulässiger Abwesenheitszeiten angemessen zu verlängern. Ebenso sind die Altersgrenzen für das aktive und passive Wahlrecht zur Jugend- und Auszubildendenvertretung anzuheben, da junge Menschen oftmals nicht unmittelbar nach ihrem Schulabschluss eine (Laufbahn)Ausbildung im öffentlichen Dienst beginnen.

Darüber hinaus sind die Bestimmungen in der Wahlordnung zum BPersVG an den Stand der Technik anzupassen. So sollten Möglichkeiten für eine elektronische Übermittlung von Informationen - wie beispielsweise die Bekanntmachung des Wählerverzeichnisses, der Wahlordnung oder des Wahlausschreibens aufgenommen werden. In die Zukunft gedacht sollte auch die Möglichkeit der Durchführung digitaler Personalratswahlen als Online-Wahl ins Auge gefasst werden.