



## Positionspapier Bundespersonalvertretungsgesetz

- Im Bundespersonalvertretungsrecht sollte das **BPersVG** nachgeschärft werden (Dienstvereinbarungen, Dienortwechsel ohne Umsetzung, Wahlverfahren elektronisch, Beurteilungs- und Beförderungswesen, hybride Personalversammlung),
- die **Wahlordnung** zum BPersVG (an Novelle anpassen, Schaffung eines zeitgemäßen Wahlverfahrens, elektronische Wahlen ermöglichen, Briefwahl erleichtern) und
- **das Rundschreiben** zur **Nachzeichnung** freigestellter Personalratsmitglieder in die Zeit gestellt werden.

### 1. Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG)

Mitbestimmung nachbessern und BPersVG an Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) angleichen.

Nach der Novelle ist vor der Novelle. Der Deutsche Bundestag hat das neue BPersVG nach einer langen Debatte verabschiedet. Vorausgegangen war ein intensiver Kommunikationsprozess zwischen Bundesregierung, Gewerkschaften und Personalräten. So ist am Ende ein Paket entstanden, das einiges verbessert, aber auch vieles offengelassen hat.

Es darf allerdings nicht erneut 47 Jahre dauern, bis notwendige Anpassungen vorgenommen werden. Unter dem Leitsatz „**Mehr Mitbestimmung wagen**“ setzen wir uns zuvorderst dafür ein, die Mitbestimmungsrechte zu verbessern. Das BetrVG ist dem BPersVG durch das Betriebsrätemodernisierungsgesetz schon wieder einen Modernisierungsschritt voraus. Mitbestimmung bei Künstlicher Intelligenz, bei



Gruppenarbeit und agilen Arbeitsformen oder bei Maßnahmen des Umwelt- und Klimaschutzes sowie Kündigungsschutz auch für Personen, die Vorbereitungshandlungen für die Errichtung eines Betriebsrats unternimmt (§ 15 Abs. 3b Kündigungsschutzgesetz), sind dabei nur einige Beispiele.

Ziel ist und bleibt die Gestaltung des Grundsatzes der vertrauensvollen Zusammenarbeit „Auf Augenhöhe mit der Dienststellenleitung und mit dem BetrVG.“ **„Mitbestimmung werden wir weiterentwickeln“**, titelte die Ampel in ihrem Koalitionsvertrag. Das soll in einer neuen Koalition auch gemacht werden. Als wichtige Prioritäten bei der Positionierung im politischen Raum, bei denen - bei aller Bedeutung der Digitalisierung - der Mensch, unsere Beschäftigten, im Mittelpunkt stehen, sind neben den Impulsen aus dem BetrVG:

- zentrale Vorschrift zur Informations- und Kommunikationstechnik erweitern,
- Instrument der Dienstvereinbarung auf alle personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Angelegenheiten ausdehnen und die Beteiligung der Örtlichen Personalräte im Verfahren stärken,
- Mitbestimmung beim Wechsel des Dienstortes,
- Informationspflicht bei der Besetzung von Führungspositionen,
- Fristen für Dienststelle und Personalvertretung inhalts- und wirkungsgleich setzen
- Unterlassungs- und Folgenbeseitigungsanspruch bei Verstoß gegen Bestimmungen des BPersVG schaffen und
- Benachteiligungsverbot rechtssicher gestalten.

Das neue 2021 novellierte BPersVG sieht weiter vor, dass Nebenstellen und Teile der Dienststelle, die räumlich weit von dieser entfernt liegen, personalvertretungsrechtlich als selbständige Dienststellen gelten, sofern die Mehrheit ihrer wahlberechtigten Beschäftigten dies in geheimer Abstimmung beschließt (§ 7). Anschließend wählen die Beschäftigten ihren eigenen Personalrat; für übergreifende Aspekte wählen sie eine Stufenvertretung. **Sinn und Zweck** der Regelung ist die unmittelbare Vertretung vor Ort, nah bei und an den Menschen.

Die Mitbestimmung der Personalvertretung vor Ort tritt ein für alle Maßnahmen, die in der Nebenstelle/Teil der Dienststelle entschieden werden (können). Sofern keine eigenständige Dienststellenleitung vorhanden ist, tritt die Stufenvertretung (z. B. Gesamtpersonalrat) als zuständige Personalvertretung an die Stelle der örtlichen Personalvertretung. In Angelegenheiten, die allein diese Nebenstelle/Teil der Dienststelle oder einzelne Beschäftigte dieser





Nebensstelle/Teil der Dienststelle betreffen, hat die Stufenvertretung den örtlichen Personalrat anzuhören. Ansonsten wäre eine Interessenvertretung durch die den Beschäftigten am nächsten stehende Personalvertretung (gänzlich) ausgeschlossen.

Beim **Abschluss von Dienstvereinbarungen** für einen größeren Bereich ist die Stufenvertretung die zuständige Personalvertretung. Obwohl bei der Verhandlung über Dienstvereinbarungen keine Fristen nach dem BPersVG in Gang gesetzt werden, ist keine Anhörung der örtlichen Personalvertretungen verpflichtend erforderlich. Die Vertretung vor Ort geht bei wichtigen Aspekten, wie bspw. Arbeitszeitregelungen oder Arbeitsformen, daher ins Leere. Der mit § 7 beabsichtigte **Schutzzweck** einer persönlichen Vertretung der Beschäftigten von Nebenstellen/Teilen von Dienststellen, wird bei diesen bedeutsamen Angelegenheiten **verfehlt**.

Dadurch entsteht eine Schieflage im BPersVG mit der Folge von gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Rechtsproblematik bis zu oberverwaltungsgerichtlichen Prozessen. Zudem wird die vertrauensvolle Zusammenarbeit innerhalb der Personalräte und mit der Dienststelle belastet. Die demokratische Anstrengung der Beschäftigten vor Ort wird konterkariert.

Ziele der Novellierung des BPersVG waren die Rechtsklarheit und Rechtsbereinigung. Dies wurde bei der letzten Novelle nicht vollständig erreicht. Um das Gesetz in sich schlüssig zu gestalten, die demokratischen Prozesse vor Ort in den Nebenstellen/Teile von Dienststellen zu stärken und nicht notwendige Gerichtsverfahren auszuschließen, sollte die Anhörung der örtlichen Personalvertretungen durch die zuständige Stufenvertretung um die wichtigen Dienstvereinbarungen aktualisiert werden. Damit würde der grundsätzliche Sinn und Zweck von § 92 umgesetzt, die Beschäftigten auch tatsächlich durch ihre Personalvertretung vor Ort sachgerecht zu vertreten.

Die Mitbestimmung der Personalvertretung setzt derzeit bei der **Umsetzung** erst dann ein, wenn damit ein **qualifizierter Dienstortwechsel** einhergeht. Als belastende Maßnahme für die Beschäftigten stellt sich jedoch nicht allein die veränderte Aufgabe, sondern oftmals gravierender die räumliche Veränderung heraus. Es bleibt fraglich, ob und in welcher Form alle Beschäftigten bei Dienstortwechseln, insbesondere in Folge organisatorischer Entscheidung, gleichbehandelt werden. Bei Maßnahmen von interpersoneller Wirkung kommt es darauf an, eine unabhängige Instanz, wie die Personalvertretung, einzubinden. Es gehört zu den allgemeinen Aufgaben, darauf zu achten, dass die geltenden Gesetze und Dienstvereinbarungen zugunsten der Beschäftigten durchgeführt werden, und sie nach Recht und Billigkeit gleichbehandelt werden.





Der Aspekt von Organisationsentscheidungen mit personellen Folgemaßnahmen allein im Bereich des Dienstortwechsels ist ein erst in jüngerer Vergangenheit auftretender Problemkreis. Die organisatorischen Veränderungen und die größere organisatorische Flexibilität von Verwaltungen gab es zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des BPersVG in dieser Form nicht.

Überdies würde die Mitbestimmung bei der Beschränkung auf die Umsetzung mit Dienstortwechsel dergestalt unterlaufen, wenn zunächst eine Umsetzung am bisherigen Dienstort erfolgt (keine Mitbestimmung) und der/die Beschäftigte später mit identischem Aufgabengebiet an einem anderen Dienstort eingesetzt wird (ebenfalls keine Mitbestimmung).

Wichtige Erkenntnisse ergeben sich aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Die Mitbestimmung bei personellen Maßnahmen dient nach dessen ständiger Rechtsprechung sowohl dem Schutz der Interessen des von der Maßnahme unmittelbar in seinem privaten und dienstlichen Bereich betroffenen Beschäftigten als auch dem Schutz der Interessen der in der abgebenden und aufnehmenden Dienststelle. Das Ausmaß und das Gewicht der Interessenbetroffenheit hängen nicht notwendig und allein von der Dauer der Umsetzung ab.

Um die Ziele Rechtsklarheit und Rechtsaktualität umzusetzen, soll die Personalvertretung künftig auch beim Dienstortwechsel mitbestimmen.

Die Öffnung des BPersVG für die Verwendung neuer Technologien bei der Personalratssitzung und der Sprechstunde oder zur Kommunikation zwischen Dienststelle und Personalrat war überfällig. Die begonnene Modernisierung durch die Nutzung digitaler Medien ist zu begrüßen. Sie führt diesen Teil des BPersVG in die heutige Zeit. Wenn wir der Corona-Pandemie etwas Positives abgewinnen wollen, dann können wir festhalten, dass sie zumindest als Innovationstreiber gewirkt hat. Der Gesetzgeber hat hier den Weg für die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel geebnet. Es ist zu hoffen, dass aus der Not eine Tugend wird. Der durch die Digitalisierung erreichte Fortschritt bringt nicht nur in Krisenzeiten einen Mehrwert. Es ist gut, dass zumindest ein Anfang in Puncto Digitalisierung des BPersVG gemacht ist. Der Reformbedarf besteht weiterhin und dauerhaft fort.

Die Modernisierung und Digitalisierung sollte für die Personalvertretungen ebenso für **Personalversammlungen** (§ 57) optional möglich sein. Darüber hinaus ist es dringend erforderlich, die Wahlordnung zu modernisieren und den Wahlvorständen für ihre Veröffentlichungen auch elektronische Optionen an die Hand zu geben.





Es soll weiterhin gelten, dass die Mitbestimmung nicht für die in § 54 Absatz 1 Bundesbeamtengesetz bezeichneten **Beamtenstellen von der Besoldungsgruppe A 16** an aufwärts sowie entsprechende Arbeitnehmerstellen gelten soll.

Ein Ziel der Novelle ist es, sich angleichend an Regelungen des BetrVG zu orientieren. Dort regelt § 5 Abs. 3 den Geltungsbereich: „Das Gesetz gilt ... nicht für leitende Angestellte“. Aber es ergänzt in § 105: „Eine beabsichtigte Einstellung oder personelle Verordnung eines in § 5 (3) genannten leitenden Angestellten ist dem Betriebsrat rechtzeitig mitzuteilen“.

Eine vergleichbare und klarstellende Regelung im BPersVG würde für Rechtsklarheit sorgen und zahlreiche streitbefangene Verfahren vor den Verwaltungsgerichten und Einigungsstellen vermeiden.

Es ist beinahe schon ein Anachronismus festzuhalten, dass der Personalrat bei „Beförderungen“ mitbestimmt, aber bei Beförderungsgrundsätzen oder / und Beförderungsrichtlinie nur mitwirken darf. Um die Transparenz im Verfahren und die demokratischen Grundsätze zu stärken, sollte das Mitwirkungsrecht **auf die Ebene der Mitbestimmung** auch für Regelwerke zu Beförderungen angehoben werden.

Zudem gilt es nachzubessern bei

- Konsequenzen bei Nichteinhaltung von Dienstvereinbarungen,
- Konsequenzen bei Überschreitung von Fristen durch die Dienststelle,
- vereinfachtes Wahlverfahren zulassen,
- Zugangsrecht zur rechtlichen Beratung außerhalb der Dienststelle ohne vorherigen Zwang zur Nutzung arbeitgeberseitiger Ressourcen,
- Abschaffung der Ungleichbehandlung zwischen Dienststelle und Personalvertretung bei der Auswahl der rechtlichen Beratung
- Zugang zu Weiterbildungen ohne einschränkende Bestimmungen und
- Benachteiligungsverbot Beurteilung, Aufstieg, Beförderung, Leistungsbezahlung mit Leben füllen (z. B. besoldungsrechtliche Zulage).





## 2. Wahlordnung zum BPersVG

Am 15. Juni 2021 ist das Gesetz zur Novellierung des BPersVG in Kraft getreten. In der Neufassung waren auch Änderungen zum Wahlrecht enthalten. Diese waren:

- Wahlberechtigung (Alter, Zugehörigkeit zur Dienststelle),
- Wählbarkeit (Alter, Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst),
- Nichtwählbarkeit (Abwesenheit von mehr als 12 Monaten),
- Wahlgrundsätze (einfache vs. relative Mehrheit),
- Wahlvorstand (mehr Mitglieder, Ersatzmitglieder),
- Aufgaben des Wahlvorstands (u. a. offene Formulierung für Bekanntmachungen durch Verzicht auf den Passus „durch Aushang“),
- Zeitpunkt der Wahl und Amtszeit,
- Vorzeitige Wahlen,
- Konstituierende Sitzung,
- JAV (Altersgrenze, Amtszeit) und
- Wahlberechtigte Auswärtiges Amt.

Zudem sollte in Zeiten des digitalen Fortschritts die Durchführung von Wahlen mittels elektronischer Unterstützung Standard sein.

Mindestens ist auf die Änderungen im Postgesetz zu reagieren, da eine Zustellung am Folgetag nicht mehr verpflichtend ist. Dies wird sich auf die Laufzeit der Briefwahlen auswirken.

**Die Wahlordnung zum BPersVG ist daher anzupassen.**

## 3. Rundschreiben des BMI zum BPersVG

Mit seinem Rundschreiben „Grundsätzliche Hinweise zur Rechtslage bei der Behandlung und Förderung freigestellter Personalratsmitglieder vom 12. März 2002 (D I 3 - 212 152/12)“ führt das Bundesinnenministerium zum Behinderungs-, Benachteiligungs- und Begünstigungsverbot aus (siehe § 10 BPersVG).

Die Ziele der Novelle nach Rechtsaktualität, Rechtsangleichung, Rechtsklarheit und Rechtsbereinigung sollten auch Maßstab für die Anpassung und Aktualisierung der Rundschreiben





sein. Dazu gehört die sprachliche und rechtsförmliche Überarbeitung, um die Rundschreiben besser lesen zu können und sie anwenderfreundlicher zu gestalten.

Das Rundschreiben zur Rechtsstellung freigestellter Personalratsmitglieder sollte alle Fragen behandeln.

Dazu gehören neben den bisherigen Aspekten der beruflichen Förderung, Bezügen und Urlaub sowie Abordnung explizit auch die Unfallfürsorge (§ 12), Trennungsgeld, Ersatz von Sachschäden an privaten Kraftfahrzeugen (jeweils § 46 Absatz 2), Arbeitszeit (§ 51) sowie Versetzung und Zuweisung (§ 55).

Sofern Arbeitszeit und Urlaub elektronisch („Workflow“) erfasst und verarbeitet werden, ist sicherzustellen, dass die (freigestellten) Mitglieder der Personalvertretung nicht überwacht/kontrolliert werden.

Die Beurteilung bzw. Nachzeichnung der Laufbahn von freigestellten Mitgliedern der Personalvertretung war und ist immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen und unterlag gerichtlicher Überprüfung. Dies strahlte in Konkurrenzsituationen auf Beförderungen, Höhergruppierungen, Aufstiegsverfahren, Vergabe von Amtszulagen und (den faktischen Ausschluss bei der Vergabe von) Prämien aus.

Das Rundschreiben sollte klarstellen, bis wann die Dienststellen von Amts wegen freigestellte Personalratsmitglieder bei der beruflichen Förderung berücksichtigen. Spätestens drei Monate nach der Entscheidung des Personalrats über die Freistellung ist die Vergleichsgruppe festzulegen und dem freigestellten Personalratsmitglied mitzuteilen; die Entwicklung ist im Zuge der Regelbeurteilungen zu aktualisieren und zu kommunizieren.

Wir empfehlen, für das **Benachteiligungsverbot** eine laufbahngerechte, besoldungs- und tarifrechtliche Lösung in Form einer ruhegehaltsfähigen (rentenwirksamen) Zulage in Höhe der sogenannten Ministerialzulage zu finden. Damit würden die mit den Funktionen verbundenen Anforderungen berücksichtigt, streitbefangene Fragen bereinigt und die vertrauensvolle Zusammenarbeit gestärkt.

