



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Stellungnahme

des dbb beamtenbund und tarifunion

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung der \$
personalvertretungsrechtlichen Interessenvertretung in der Bundesverwaltung
(PersVSiG) vom 27. März 2020 \$**

sowie

**zum Entwurf einer Fünften Verordnung zur Änderung der Wahlordnung zum
Bundspersonalvertretungsgesetz vom 27. März 2020 \$**

Berlin, 31. März 2020 !



I. Formulierungshilfe des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung der personalvertretungsrechtlichen Interessenvertretung in der Bundesverwaltung (Personalvertretungssicherungsgesetz – PersVSiG) (Stand 27.3.2020)

Der dbb begrüßt ausdrücklich das vom BMI verfolgte Ziel, vor dem Hintergrund der durch die Corona-Pandemie bedingten organisatorischen Erschwernisse die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um personalvertretungslose Zeiten zu verhindern und damit die Mitbestimmung in der Bundesverwaltung zu sichern. Da sich aufgrund des sich über drei Monate erstreckenden Wahlzeitraums aktuell ein heterogenes Bild der Verfahrensstände der Personalratswahlen ergibt, steht der Gesetzgeber vor der Herausforderung, bereits gefundene Wahlergebnisse bzw. erledigte Teile weit vorangeschrittener Wahlverfahren als Ergebnisse einer demokratischen Wahl zu schützen, gleichzeitig dabei aber den Wahlvorständen anhand der jeweiligen Situation vor Ort die souveräne Entscheidung zu ermöglichen, die Wahl fortzuführen, den Status quo für einen gewissen Zeitraum „einzufrieren“ oder die Wahl insgesamt zu verschieben. Dem wird die Formulierungshilfe gerecht. Die Möglichkeit, die Wahlen bis zum Ende des Jahres 2020 aufzuschieben und die bisherigen Personal- und Jugend- und Auszubildendenvertretungen bis zu diesem Zeitpunkt die Geschäfte fortführen zu lassen, erscheint in dieser besonderen Situation mit dem Legitimitätsprinzip und dem Demokratieprinzip noch vereinbar.

Die Formulierungshilfe geht allerdings über das aktuell zwingend Notwendige hinaus, indem sie die gesetzgeberischen Maßnahmen zeitlich nicht auf den erweiterten Zeitraum der laufenden Personalratswahlen bis Ende 2020 begrenzt. Die Empfehlung, von einer Evaluierung abzusehen, sowie den unter A. VII. der Formulierungshilfe enthaltenen Satz – „Die mit den Maßnahmen gewonnenen Praxiserfahrungen fließen in den fortzuführenden Diskussionsprozess der Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes ein.“ – versteht der dbb insoweit als Zusage, dass die jetzt in einem – aus guten Gründen – äußerst zügigen Verfahren erlassenen Regelungen im Rahmen der Beratungen einer Novellierung des BPersVG in vollem Umfang erneut zur Diskussion stehen und insbesondere die Bereitschaft zu einer Nachjustierung aufgrund bis dahin gemachter Erfahrungen besteht. Der dbb appelliert eindringlich an den Gesetzgeber, die angekündigte umfassende Novellierung des BPersVG einschl. der Wahlordnung trotz der nun erfolgenden vorgreiflichen Einzelregelungen zügig und uneingeschränkt voranzutreiben.



Im Einzelnen:

Zu Art. 1 (Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 26)

Die vorgeschlagene Weiterführung der Geschäfte durch den Personalrat nach Ablauf seiner Amtszeit bis zur Konstituierung eines aus Neuwahlen hervorgegangenen Nachfolgepersonalrats sorgt für eine kontinuierlich voll handlungsfähige Personalvertretung. Die Begrenzung der Geschäftsführungsbefugnis auf das Ende des Jahres der regelmäßigen Personalratswahlen gibt den Beschäftigten mindestens sieben Monate und damit ausreichend Zeit, einen neuen Personalrat zu wählen. All dies ist in der aktuellen Situation notwendig und zu begrüßen.

Die Regelung wird jedoch nicht auf die Coronasituation beschränkt und wirft daher Fragen auf, ob nachstehende Konsequenzen bedacht wurden:

- Der „alte“ Personalrat bleibt künftig auch in denjenigen Fällen bis längstens zum Jahresende geschäftsführend tätig, in denen es zu einer Neuwahl des Personalrats mangels Kandidaten oder aufgrund von Wahlmüdigkeit nicht kommt.
- Es sollte klarstellend aufgenommen werden, dass der für die regelmäßige Wahl im Zeitraum März bis Mai bestellte Wahlvorstand bis zur Neuwahl bzw. konstituierenden Sitzung des neu gewählten Personalrats zuständig, also im Amt bleibt; während dieser gesamten Zeit besteht dann der Schutz des § 15 Abs. 3 KSchG („von der Bestellung an bis zur Bekanntgabe des Wahlergebnisses“). Erfolgt die Neuwahl erst zum Jahresende, kann dies einen Zeitraum von beinahe einem Jahr umfassen. Entsprechendes gilt übrigens für Wahlbewerber.
- Zudem sollte im Gesetz klargestellt werden, dass bereits durchgeführte Teilschritte der Wahl bestand haben.

Nach dem Wortlaut kommt es für das Übergangsmandat darauf an, dass der neue Personalrat nicht gewählt ist. Erst aus der Begründung zum Gesetzentwurf ergibt sich, dass der alte Personalrat auch dann geschäftsführend im Amt bleibt, wenn der Personalrat zwar gewählt worden ist, aber noch keine konstituierende Sitzung stattgefunden hat. Um klarzustellen, dass die Rechtsfolge des neuen Satz 4 auch eintritt, wenn ein neuer Personalrat zwar gewählt ist, sich aber noch nicht konstituiert hat, sollte an dieser Stelle präziser formuliert werden.



Zu Nummer 2 (§ 37)

Die vorgeschlagene Regelung zu § 37 Abs. 3 Satz 1 erster Halbsatz (neu) – Zulässigkeit von Video- und Telefonkonferenzen“ wird grundsätzlich begrüßt. Diese Sitzungsformate müssen jedoch nicht nur für die Beschlussfassung, sondern ebenso für die dieser vorangehende Beratung gelten, soll der Zweck der Regelung, eine abschließende Behandlung von beteiligungs- und anderen Angelegenheiten auch über Entfernung zu gewährleisten, erfüllt werden.

Zur Klarstellung sollte geregelt werden, dass die konstituierende Sitzung einer Personalvertretung immer als Präsenzsitzung stattzufinden hat. Eine konstituierende Sitzung ist weder als Video-/Telefonkonferenz, noch im Umlaufverfahren sinnvoll.

Der in § 37 Abs. 2 Satz Nr. 1 (neu) enthaltene Vorschlag „vorbehaltlich einer näheren Regelung in der Geschäftsordnung“ sollte gestrichen werden und es bei dem nachfolgenden Grundsatz verbleiben, wonach eine (Beratung und) Beschlussfassung in einer Video- oder Telefonkonferenz nur möglich ist, wenn kein Personalratsmitglied diesem Verfahren rechtzeitig vor Beginn der Sitzung (besser: unverzüglich nach Erhalt des Vorschlags zur Durchführung der VK/TelK) widerspricht. Sollte es bei dem „Vorbehalt einer Regelung in der Geschäftsordnung“ verbleiben müssen, sollte hierfür ein Quorum von $\frac{3}{4}$ der Personalratsmitglieder erforderlich sein. Diese Einschätzungen beruhen auf der aus den Mitgliedsgewerkschaften des dbb geäußerten Bitte, neue Instrumente der Digitalisierung behutsam und unter Rücksichtnahme auf im Umgang mit diesen Instrumentarien noch ungewohnte Personalratsmitglieder einzuführen, um so auf lange Sicht eine höchstmögliche Akzeptanz zu erreichen.

Die in § 37 Abs. 3 Nr. 2 (neu) an den Personalrat gerichtete Forderung, geeignete organisatorische Maßnahmen“ zu treffen, um sicherzustellen, dass Dritte vom Inhalt der Video- oder Telefonkonferenz keine Kenntnis nehmen können, ist unglücklich. In der Begründung des Gesetzentwurfs ist daher auch als – einziges – Beispiel eine Quasi „Versicherung an Eides Statt“, nämlich eine entsprechende Erklärung zu Protokoll, aufgeführt. Der Personalrat scheint hier als Adressat überfordert – er kann nicht in die Räumlichkeiten der Konferenzteilnehmer hineinsehen. Die Protokollerklärung wiederum erscheint kaum geeignet – jedes Personalratsmitglied weiß, dass Sitzungen nicht öffentlich sind – und dass dies dann selbstverständlich auch für Video- und Telefonkonferenzen, unabhängig von welchem Ort aus die Teilnehmer daran teilnehmen, gilt. Sedes materiae für einen Appell an die Sitzungsteilnehmer wären eher § 35 (Nichtöffentlichkeit von Sitzungen) oder § 10 (Schweigepflicht).

Dem in § 37 Abs. 4 (neu) vorgesehenen Umlaufverfahren steht der dbb kritisch gegenüber, da es an einer vorangehenden gemeinsamen Beratung im Personalrat



fehlt. Denn die Beratung ist Garant für eine auf einer breiten Information, umfassenden Sachkenntnissen und verschiedensten Erfahrungen sowie der Dynamik einer mündlichen Debatte basierende Beschlussfassung.

Als Instrument der Verfahrensbeschleunigung bzw. der Ermöglichung der Beratung ohne gleichzeitige Präsenz in einer Sitzung in der Dienststelle – dann vorzugsweise elektronisch – würde ein Umlaufverfahren nur Sinn machen, wenn auch die Beratung mit ihm „abgegolten“ sein soll. Dies lehnt der dbb aus den eben aufgeführten Gründen ab. Sollte die Regelung dennoch eingeführt werden, ist Folgendes zu bedenken: Jedes Mitglied ist für den Beschluss des Personalrats verantwortlich. Keinem Mitglied darf daher ein Verzicht auf die gemeinsame Beratung aufgezwungen werden, d.h. ein Umlaufverfahren sollte allenfalls dann stattfinden dürfen, wenn kein Personalratsmitglied widerspricht. Unabhängig davon sollten Umlaufverfahren stets auch nur in einfachen Angelegenheiten überhaupt zulässig sein.

Zur Dokumentation der Teilnehmenden sollte eine Regelung zur Führung einer „Anwesenheits“-Liste in das Gesetz aufgenommen werden.

Nicht klar ist auch, wie mit geheimen Abstimmungen umgegangen werden kann.

Zu Nummer 3 (§ 43)

Die Möglichkeit zur Durchführung von Sprechstunden im Online-Format als solche ist positiv zu bewerten. Der konkreten Ausformung der Regelung kann jedoch nicht zugestimmt werden. Es muss ein Beurteilungsspielraum verbleiben, der gewährleistet, dass je nach Einschätzung der Beratungssituation durch das die Sprechstunde führende Personalratsmitglied und ggf. des Beschäftigten selbst eine Präsenzsprechstunde möglich bleibt.

Zu Nummer 4 (§ 48)

Auch hier stellt sich die Frage, wie die Nichtöffentlichkeit der Personalversammlung bei einer Teilnahme an Empfangsgeräten außerhalb von Dienststellen „sichergestellt“ werden kann außer über einen Appell an und eine Aufklärung der Teilnehmer.

Die vorgeschlagene Regelung sollte nicht in § 48 Abs. 1 Satz 3 (neu), sondern in § 48 Abs. 3 (neu) angesiedelt werden. Denn auch die in Absatz 2 geregelte Teilpersonalversammlung sollte mit audiovisueller Technik übertragen werden dürfen.

Die als Satz 2 vorgeschlagene gesetzliche Verankerung der „Unzulässigkeit der Aufzeichnung“ sollte in einem Absatz 4 (neu) untergebracht werden, um



klarzustellen, dass sich dieses Verbot nicht nur auf die Aufzeichnung im Falle der Übertragung mittels audiovisueller Einrichtungen bezieht, sondern gleichermaßen auf eine Präsenzversammlung.

Zu Nummer 5 (§ 48)

Bisher muss, künftig soll der Personalrat einmal in jedem Kalenderhalbjahr in einer Personalversammlung einen Tätigkeitsbericht erstatten. Der Vorschlag gibt Flexibilität, ohne die Regel der aus demokratischen Gründen erforderlichen halbjährlichen Erstattung des Tätigkeitsberichts aufzugeben.

Es muss sichergestellt werden, dass auch bei audiovisueller Übertragung die Teilnehmenden sich aktiv beteiligen sowie Stimmungsbilder abgegeben werden können.

Zu Nummer 6 (§ 60)

Siehe die Anmerkungen zu Nummer 1.

Zu Nummer 7 (§ 61)

Siehe die Anmerkungen zu Nummer 2. Zusätzlich ist anzumerken, dass die Bezugnahme auf einen weiteren Paragraphen zur Geschäftsführung – unabhängig von dessen Inhalt – unglücklich ist, da auch andere Vorschriften über die Geschäftsführung des Personalrats nicht in Bezug genommen werden, was bisher als redaktionelles Versehen gewertet wird. Die Einfügung nur eines weiteren von mehreren Paragraphen wird daher zu der Frage führen, ob damit etwas über die Geltung der übrigen Geschäftsführungsvorschriften ausgesagt werden sollte.

Zu Nummer 8 (§ 63)

Siehe die Anmerkungen zu Nummer 5.

Zu Nummer 9 (§ 69)

- Die beabsichtigte Neuregelung in § 69 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 wird als zeitgemäße Kommunikationsform und Maßnahme zur Beschleunigung der Verfahrensabläufe im Mitbestimmungsverfahren begrüßt. Nach dieser Formulierung ist es jedoch der Personalrat – und nicht die Dienststelle – , der das Wahlrecht hat, von der Dienststellenleitung die Begründung des Zustimmungsantrags entweder schriftlich oder elektronisch zu verlangen. Das Wahlrecht soll demgegenüber doch wohl eher bei der Dienststellenleitung liegen.



Eindeutiger wäre folgende Formulierung: „ ...; der Personalrat kann – außer in Personalangelegenheiten – auch eine Begründung verlangen; diese kann in schriftlicher oder elektronischer Form erfolgen.“

- Die Intention der Regelung in § 69 Abs. 2 Satz 5, wonach der Personalrat die Zustimmung künftig elektronisch verweigern können soll, wird uneingeschränkt begrüßt. Allerdings wirft die Regelung für die Rechtswissenschaft ebenso wie für die Praxis u. U. weitere Fragen auf: Durch die Formulierung „schriftlich oder elektronisch“ würde der Gesetzgeber sich dahingehend einlassen, dass nach seinem Verständnis „elektronisch“, also etwa eine E-Mail, etwas anderes als „schriftlich“, also der Schriftform entsprechend wäre. In der Kürze der zur Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit konnte hier indes nicht geprüft werden, ob dies Auswirkungen auf die Interpretation des Schriftlichkeitsgebots, die bereits viele Gerichte beschäftigt hat, an anderen Stellen des Gesetzes oder der Wahlordnung hat. Für die Praxis wiederum bleibt zum Beispiel die Frage, wie zu verfahren ist, wenn in Gruppenangelegenheiten die Mitzeichnung des Mailtextes sowie der Zustimmungsverweigerungsgründe durch das Gruppenvorstandsmitglied erforderlich ist.

Zu Nummer 10 (§ 70)

Zustimmung. Siehe die Anmerkungen zum Verhältnis der Begriffe schriftlich/elektronisch bei Nummer 9.

Zu Nummer 11 (§ 72)

Zustimmung. Siehe die Anmerkungen zum Verhältnis der Begriffe schriftlich/elektronisch bei Nummer 9.

Zu Art. 2 (Inkrafttreten)

Die Notwendigkeit der rückwirkenden Inkraftsetzung ist nicht in Bezug auf alle Regelungen gegeben, so etwa nicht für die Umwandlung der Muss- in eine Sollvorschrift für die Durchführung von halbjährlichen Personalversammlungen.



II. Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Entwurf einer Fünften Verordnung zur Änderung der Wahlordnung zum Bundespersonalvertretungsgesetz (Stand 27.3.2020)

Das Auftreten des Coronavirus hat aktuell äußerst weitreichende Auswirkungen auf die Politik, Wirtschaft und das gesamte gesellschaftliches Leben. Für breite Teile der Bevölkerung mag die ordnungsgemäße Durchführung der aktuell laufenden Personalratswahlen eine untergeordnete Rolle spielen. Für die Kolleginnen und Kollegen in den Dienststellen des Bundes, die in weiten Teilen intensiv in die Krisenbewältigung involviert sind, ist eine sachgerechte Vertretung ihrer Interessen durch die Personalvertretung jedoch von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

Der dbb begrüßt daher grundsätzlich Maßnahmen, mit denen trotz der Krise die Wahl von verfahrensmäßig demokratisch legitimierten Personalvertretungen gewährleistet werden kann. Es muss dabei insbesondere darum gehen, wegen des zwingenden Endes der Wahlperiode personalratslose Zeiten zu vermeiden.

Daraus folgt aber auch zwingend, dass in bereits ordnungsgemäß durchgeführte Wahlen nicht mehr eingegriffen werden darf. Personalvertretungen, die gewählt wurden und sich bereits konstituiert haben, müssen wie gewohnt ihre Amtsgeschäfte aufnehmen können.

Der dbb ist der Ansicht, dass auch in der jetzigen Krise die Wahlvorstände weiterhin für die Durchführung der Wahl verantwortlich sein müssen. Alle wahlleitenden Entscheidungen müssen vom Wahlvorstand als Gremium getroffen werden. Dafür sind weitere Änderungen in der Wahlordnung und im Bundespersonalvertretungsgesetz notwendig:

Es muss sichergestellt sein, dass die Wahlvorstände selbst handlungsfähig bleiben. Dafür sollte in der Wahlordnung eine Regelung aufgenommen werden, dass die Sitzungen des Wahlvorstands ebenso wie die Sitzungen des Personalrats bei Bedarf mit Hilfe audiovisueller Kommunikationsmittel durchgeführt werden dürfen. Erforderlich ist zudem eine Regelung, die auch in diesem Fall die Möglichkeit der Teilnahme der in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften an den audiovisuell durchgeführten Sitzungen garantiert.

Des Weiteren muss die Möglichkeit eingeräumt werden, alle erforderlichen Bekanntmachungen auf elektronischem Weg durchzuführen. Ein elektronisches Einsichtsrecht in das Wählerverzeichnis ist zu gestatten. Die Einlegung von Einsprüchen gegen die Richtigkeit des Verzeichnisses muss ebenfalls elektronisch erfolgen können.



Der dbb ist weiterhin der Auffassung, dass für die ordnungsgemäße Durchführung der Personalratswahlen auch Regelungen zur Unterstützung der Ausübung des passiven Wahlrechts benötigt werden. Auch hier sollten ausnahmsweise bezogen auf die diesjährigen Wahlen Erleichterungen bei den Schriftformerfordernissen hinsichtlich der Stützunterschriften, Zustimmungserklärungen, der Wahlvorschlagseinreichung und der Nachbesserung mit heilbaren Mängeln versehener Wahlvorschläge geschaffen werden.

Im Einzelnen:

Zu Artikel 1 (Änderung der Wahlordnung zum Bundespersonalvertretungsgesetz)

Zu Nummer 1

Keine Anmerkungen.

Zu Nummer 2 (§ 53)

Der dbb befürwortet die befristete Änderung der Wahlordnung zum Bundespersonalvertretungsgesetz, die den Wahlvorständen in den Behörden des Bundes die Möglichkeit einräumt, eine schriftliche Stimmabgabe anzuordnen. Damit wird eine zusätzliche Möglichkeit geschaffen, einen ordnungsgemäßen Ablauf der Personalratswahlen zu gewährleisten.

Die unbestimmte Formulierung „voraussichtlich nicht sichergestellt“ eröffnet richtigerweise den Wahlvorständen einen breiten Beurteilungsspielraum für die generelle Anordnung der Briefwahl, ohne den Wahlvorständen eine außerordentliche Begründungspflicht abzuverlangen. Die Regelung dient daher der Sicherstellung der personalvertretungsrechtlichen Interessenvertretung.

Zur Vereinfachung der Arbeit der Wahlvorstände vor Ort wird vorgeschlagen, dass das BMI einen Formulierungsvorschlag für die notwendige Ergänzung des Wahlausschreibens zur Verfügung stellt.

Der dbb begrüßt es, dass abweichend von § 6 Absatz 3 und § 23 der Wahlordnung gestattet wird, für Aushänge und Bekanntmachungen die in den Dienststellen vorhandenen elektronischen Informations- und Kommunikationsmittel zu nutzen. Nach Auffassung des dbb wurden in den Dienststellen diese Informations- und Kommunikationsmittel auch bisher schon als zusätzliche Bekanntmachungsmöglichkeit weitgehend genutzt. Es ist daher zu überlegen, diese Möglichkeit auch für künftige Personalratswahlen und für alle Bekanntmachungen zu gestatten und daher nicht zu befristen.



Um die elektronische Bekanntmachung der Wahlvorschläge von der „Übersendung“ der Papierform abzugrenzen, sollte in Absatz 1 Satz 5 das Wort „übersandt“ durch die Worte „bekannt gemacht“ ersetzt werden.

Dem Vorschlag, einen neuen Zeitpunkt für die Stimmabgabe und Stimmauszählung innerhalb des Wahlzeitraums festlegen zu dürfen, wird zugestimmt vor dem Hintergrund, dass personalratslose Zeiten vermieden werden müssen.

Zu Artikel 2 (Befristung)

Keine Anmerkungen.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Das rückwirkende Inkrafttreten der Änderungen wird befürwortet. Nur dadurch können auch diejenigen Wahlvorstände eine schriftliche Stimmabgabe anordnen, die eine Präsenzstimmabgabe vorbereitet haben, diese aber auf Grund der gegenwärtigen Lage nicht durchführen können.