



Veranstaltungsdokumentation

Veranstaltung 4 der Veranstaltungsreihe „Alles im Blick“ für neu gewählte Personalräte:

Die Mitbestimmung bei sozialen Angelegenheiten

Was bedeutet das Mitbestimmungsrecht des Personalrats?

„Der Personalrat hat die Aufgabe, für alle in der Dienststelle weisungsgebunden tätigen Personen in allen sozialen, personellen und organisatorischen Angelegenheiten gleichberechtigt [...] mitzubestimmen“ (§ 52 Abs. 1 Bremisches Personalvertretungsgesetz, kurz BremPersVG). Nach dem Personalvertretungsgesetz des Bundes besteht ein Mitbestimmungsrecht in den dort bestimmten Fällen in personellen, sozialen und sonstigen Angelegenheiten (§ 75ff BPersVG).

Die Entscheidungsbefugnis der Dienststellenleitung ist in den der Mitbestimmung unterliegenden Fällen eingeschränkt: Ohne die (ausdrückliche oder stillschweigende) Zustimmung des Personalrats kann sie keine Maßnahme rechtswirksam umsetzen.

Was sind Beispiele für die Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten?

Beispiele für eine Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten nach § 63 Abs. 1 BremPersVG sind:

- ▶ Eine Regelung zur Gleitzeit bzw. Arbeitskonten
- ▶ Anordnung von Überstunden oder Kurzarbeit
- ▶ Regelungen zum Verhalten der Bediensteten (Radiohören am Arbeitsplatz, Bekleidung, Einführung von Mitarbeitergesprächen)
- ▶ Aufstellung eines Hygieneplans
- ▶ Regelung zu allgemeinen Urlaubsgrundsätzen

Weitere Mitbestimmungstatbestände sind denkbar. In Absatz 2 wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Allzuständigkeit des Personalrates nach § 52 Abs. 1 BremPersVG nicht berührt ist.

Unter Soziale Angelegenheiten fällt alles, was die Stellung von Bediensteten insgesamt und zueinander betrifft. Davon abzugrenzen sind Angelegenheiten, die die Rechtsstellung des einzelnen Bediensteten bezüglich seines Beamten- oder Arbeitsverhältnisses (personelle Angelegenheit) oder die Dienststelle selbst (organisatorische Angelegenheit) betreffen. Zur Mitbestimmung in personellen und organisatorischen Angelegenheiten siehe Teil 2 der Veranstaltungsreihe.

Diese Abgrenzung ist im Streitfall von Bedeutung: Die Einigungsstelle in personellen Angelegenheiten für Beamte und in organisatorischen Angelegenheiten aller Beschäftigten spricht nur eine Empfehlung aus. Die Entscheidung liegt jedoch bei den obersten Organen (zum Beispiel Vorstand der Bürgerschaft, Senat, Magistrat der Stadtgemeinde Bremerhaven).

Im Unterschied dazu kann in sozialen Angelegenheiten die Einigungsstelle verbindlich entscheiden (vgl. unten).

In welchen sozialen Angelegenheiten hat der Personalrat nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) mitzubestimmen?

Nach dem BPersVG ist die Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten, im Gegensatz zum BremPersVG, abschließend geregelt.

Gem. § 75 Abs. 2 BPersVG ist nur mitbestimmungspflichtig:

- ▶ die Gewährung von Unterstützung, Vorschüssen, Darlehen und entsprechenden sozialen Zuwendungen
- ▶ die Zuweisung und Kündigung von Wohnraum, allgemeine Festsetzung von Nutzungsbedingungen
- ▶ die Zuweisung von Dienst- und Pachtland, Festsetzung von Nutzungsbedingungen

Da diese Fälle abschließend sind, hat die Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten nach BPersVG wenig Bedeutung in der Praxis.

Wo sind Grenzen der Mitbestimmung?

- ▶ Kein Mitbestimmungsrecht besteht in sozialen Angelegenheiten, die durch eine gesetzliche Regelung oder Tarifvertrag abschließend und zwingend geregelt sind. Solche Regelungen erlauben keinen Gestaltungsspielraum, der Dienstgeber hat sie in der Dienststelle direkt umzusetzen.

Beispiel: Der Personalrat hat die Maßnahmen des Gesundheitsschutzes mitzubestimmen. Dienstgeber und Personalrat müssen dabei aber die Vorgaben der Corona-Verordnung einhalten.

- ▶ Sind gesetzliche Regelungen abänderbar oder lässt der Tarifvertrag eine Dienstvereinbarung zu, besteht ein Mitbestimmungsrecht innerhalb dieses Rahmens.

Beispiel: Der TV-L bzw. TVöD legt in § 10 die zwingenden Rahmenbedingungen für ein Arbeitszeitkonto dar, sieht für die konkrete Umsetzung aber einer Dienstvereinbarung zwischen Dienstgeber und Personalrat vor.

- ▶ Der Personalrat ist in seinem Mitbestimmungsrecht auch eingeschränkt, soweit der Regelungssachverhalt in die Zuständigkeit des Gesamtpersonalrats fällt.

Wie wird die Mitbestimmung nach dem BremPersVG umgesetzt?

§58 BremPersVG legt zur Ausübung der Mitbestimmung ein Verfahren fest. Die Dienststellenleitung hat den Personalrat über eine beabsichtigte Maßnahme zu unterrichten und schriftlich die Zustimmung des Personalrates zu beantragen.

▶ **Maßnahme**

Eine Maßnahme ist eine Handlung oder Entscheidung der Dienststellenleitung in eigener Zuständigkeit, die den Rechtsstand der Bediensteten oder der/des einzelnen Bediensteten ändert oder beeinträchtigen kann.

Bloße Vorbereitungshandlungen, die nicht auf die Veränderung eines bestehenden Zustands gerichtet sind (z.B. interne Vorprüfungen, Gespräche, Arbeitsplatzüberprüfungen), stellen noch keine Maßnahme dar und sind daher mitbestimmungsfrei. Gleiches gilt für Hinweise auf rechtliche oder tarifliche Regelungen. Auch die ablehnende Entscheidung eines Antrags durch die Dienststellenleitung ist keine Maßnahme, da eine Rechtsänderung gerade nicht erfolgen soll.

▶ **Antrag der Dienststellenleitung**

Die Dienststellenleitung unterrichtet den Personalrat über die beabsichtigte Maßnahme und beantragt schriftlich seine Zustimmung. Eine Begründung ist nicht vorgeschrieben, aber sinnvoll.

▶ **Frist für den Personalrat**

Mit Zugang des Antrags beginnt für den Personalrat eine Frist von 2 Wochen, innerhalb der er die Angelegenheit beraten muss und gegenüber der Dienststellenleitung reagieren kann. Der Personalrat sollte weitergehenden Informationsbedarf prüfen und ggf. Unterlagen anfordern (§ 54 Abs. 3 BremPersVG). Daneben kann er die mündliche Erörterung der Angelegenheit verlangen.

Reaktionsmöglichkeiten des Personalrats

- ▶ Der Personalrat verweigert seine Zustimmung und teilt dies der Dienststellenleitung unter Angabe von Gründen schriftlich innerhalb der Frist mit. Dann darf diese die Maßnahme zunächst nicht umsetzen. Beide Parteien können dann nochmals verhandeln oder Nichteinigung feststellen und die Schlichtungsstelle bzw. Einigungsstelle anrufen (s.u.).
- ▶ Der Personalrat stimmt zu und teilt dies fristgerecht mit. Dann hat die Dienststellenleitung die Maßnahme durchzuführen.
- ▶ Alle anderen Fälle (keine Reaktion des Personalrats, Verweigerung ohne Begründung, zu späte Verweigerung, mangelnde Beschlussfähigkeit etc.) werden verschuldensunabhängig als Billigung der Maßnahme gewertet. Dann kann die Dienststellenleitung die Maßnahme durchzuführen.

Kann die Frist für den Personalrat verlängert oder verkürzt werden?

Die Frist kann vor dessen Ablauf einvernehmlich verlängert werden. Der Personalrat sollte eine solche Vereinbarung mit der Dienststellenleitung schriftlich abfassen. Die Frist verlängert zudem sich um ein Woche, wenn der Personalrat einen Beschluss unter den Voraussetzungen des § 36 BremPersVG aussetzt.

In dringenden Fällen kann die Dienststellenleitung die Frist für den Personalrat auf eine Woche verkürzen. Sie muss dafür die Dringlichkeit besonders begründen.

Was bedeutet eine vorläufige Regelung?

Duldet eine Sache Ihrer Natur nach keinen Aufschub, kann der Dienstgeber vorläufige Regelungen treffen, die als solche zu benennen und bis zur endgültigen Entscheidung zu befristen sind. Dies ist nur in Ausnahmefällen zulässig, in denen die Funktionsfähigkeit der Dienststelle gefährdet ist. Eine vorläufige Regelung darf keine endgültigen Fakten schaffen, d.h. sie muss wieder rückgängig gemacht werden können.

Kann der Personalrat auch selbst eine mitbestimmungspflichtige Maßnahme anregen?

Ja, dem Personalrat steht nach § 58 Abs. 4 BremPersVG ein weitreichendes Antragsrecht in allen der Mitbestimmung unterliegenden Fragen zu.

Wie wird die Mitbestimmung nach BPersVG umgesetzt?

Die Grundsätze des obigen Verfahrens sind auch im BPersVG geregelt (vgl. § 69ff).

Die Frist für den Personalrat beträgt 10 Arbeitstage, in dringenden Fällen 3 Arbeitstage. Bei Beteiligung von Stufenvertretung oder Gesamtpersonalrat verlängern sich die Fristen nach §§ 69 und 72 (vgl. § 82 Ab2 BPersVG). Eine vorläufige Regelung ist nicht vorgesehen. Auch nach BPersVG steht dem Personalrat ein Initiativrecht nach § 70 BPersVG zu.

Was wird in einer Dienstvereinbarung geregelt?

Statt für jede einzelne Maßnahme jeweils ein eigenes Mitbestimmungsverfahren zu durchlaufen, können sich Dienstgeber und Personalrat mittels der Dienstvereinbarung auf kollektive Regelungen für künftige Mitbestimmungsfälle verständigen. Das ist bei der Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten der Regelfall. Eine Dienstvereinbarung muss schriftlich getroffen werden. Sie enthält Normen zur rechtlichen Gestaltung der Dienstverhältnisse der Beschäftigten, die unmittelbar und zwingend gelten. Auch zu regeln ist der Geltungsbereich („für wen und/oder wo?“), das Inkrafttreten sowie die Laufzeit. Nach BremPersVG können Dienstvereinbarungen zu allen mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten getroffen werden (§ 62 BremPersVG). Nach BPersVG sind Dienstvereinbarungen nur in den dort ausdrücklich vorgesehenen Fällen zulässig (§ 73 BPersVG).

Und wenn sich Dienstleitung und Personalrat nicht einig werden?

Verfahren nach BremPersVG

Hat der Personalrat einer beantragten Maßnahme die Zustimmung verweigert oder hat – bei Initiativantrag des Personalrats - der Dienstgeber widersprochen, kann jede Seite die Nichteinigung feststellen. Der Personalrat fasst dazu einen Beschluss. Das BremPersVG sieht dann ein zweistufiges Verfahren vor:

- ▶ Nach Feststellung der Nichteinigung können beide Seiten (der Personalrat per Beschluss) die Schlichtungsstelle anrufen, deren Bildung in § 59 BremPersVG geregelt ist. Ausgenommen sind Einrichtungen nach Abs. 7, die keine übergeordnete Dienststelle haben.
- ▶ Führt das Schlichtungsverfahren zu keiner Einigung und erklärt wiederum eine Seite die Nichteinigung gegenüber der Schlichtungsstelle, entscheidet die Einigungsstelle (§ 60 BremPersVG).

Verfahren nach BPersVG

Das BPersVG sieht keine Schlichtungsstelle vor – jedoch kann die Dienststellenleitung oder der Personalrat die Angelegenheit binnen sechs Arbeitstagen auf dem Dienstwege den übergeordneten Dienststellen, bei denen Stufenvertretungen bestehen, vorlegen. Ergibt sich zwischen der obersten Dienstbehörde und der bei ihr bestehenden zuständigen Personalvertretung keine Einigung, so entscheidet die Einigungsstelle (vgl. §§ 69 Abs. 3 und 4, 71 BPersVG).

Besteht Streit darüber, ob es sich im konkreten Fall überhaupt um eine der Mitbestimmung unterliegende Maßnahme handelt, wird die Dienststellenleitung möglicherweise die Maßnahme als mitbestimmungsfrei behandeln, also ohne Beteiligung des Personalrats umsetzen. Die Personalvertretung ihrerseits kann die strittige Frage im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren vor dem Verwaltungsgericht klären lassen (§ 70 BremPersVG bzw. § 83 Abs. 1 Nr. 3 BPersVG). Der Personalrat kann dazu einen Rechtsanwalt beauftragen. Dessen Kosten hat die Dienststelle zu tragen, sofern die Rechtsverfolgung nicht von vornherein offensichtlich aussichtslos oder das Anrufen des Verwaltungsgerichts unnötig war (vgl. § 41 BremPersVG, § 44 BPersVG).

Klaas Kuhlmann

Berater Mitbestimmung und Technologieberatung

September 2020