

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung der personalvertretungsrechtlichen Interessenvertretung in der Bundesverwaltung und zum Entwurf einer 5. Verordnung zur Änderung der Wahlordnung zum BPersVG

Stellungnahme des DGB zum PersVSiG und zur 5. BPersVWOÄndV

31.03.2020

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bedanken sich für die Übermittlung der o. g. Entwürfe und nehmen zu diesen wie folgt Stellung.

Die Corona-Pandemie, die Maßnahmen zu ihrer Eindämmung sowie die daran geknüpften Veränderungen der Arbeitsorganisation stellen eine große Herausforderung für die Personalrats- und JAV-Wahlen nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG), die im Zeitraum vom 1. März bis zum 31. Mai 2020 stattfinden, dar. Zahlreiche Dienststellen des Bundes sind geschlossen oder einzelne Bereiche unter Quarantäne gestellt. Viele der Beschäftigten arbeiten momentan im Home-Office.

Zwar konnte in einzelnen Geschäftsbereichen bereits gewählt werden, doch eine Reihe von Wahlen findet erst in den kommenden Wochen statt. Wie die Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie dann konkret aussehen werden, ist derzeit nicht absehbar. Der Fall, dass die noch ausstehenden Wahlen wie geplant vorbereitet und durchgeführt werden können, scheint allerdings bereits jetzt unwahrscheinlich.

Wir begrüßen außerordentlich, dass mit der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung im BPersVG sowie mit der Änderung der Wahlordnung diesbzgl. Klarheit geschaffen wird. Die Kritik im Detail bleibt von dieser grundlegenden Einschätzung unberührt. Denn es ist nicht akzeptabel, dass mit dem vorgelegten Entwurf zur Änderung des BPersVG unbefristet, also mit Gültigkeit über die aktuelle Sondersituation der COVID-19-Pandemie hinaus, grundlegende Änderungen vorgenommen werden sollen. Eine Novellierung des BPersVG ist zweifellos dringend notwendig und wurde vom DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften seit vielen Jahren eingefordert. Aber dieser Diskussionsprozess darf nicht an die momentan vorherrschende Sondersituation gebunden und dadurch verkürzt werden oder faktisch ausfallen. Im Anbetracht der Tatsache, dass der Koalitionsvertrag der Bundesregierung ohnehin eine Novellierung des BPersVG vorsieht und diese gegenwärtig in Arbeit ist, lehnen wir diese zeitlich unbefristete Änderung am BPersVG – wie vorgelegt – entschieden ab. Festzustellen ist, dass das vorliegende Gesetzgebungsverfahren insbesondere aufgrund des Zeitdrucks nicht geeignet ist, zur Modernisierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes zu dienen. Dies muss dem ausstehenden Gesetzgebungsverfahren mit ordnungsgemäß durchgeführten Beteiligungsverfahren und angemessenen Fristen zur Novellierung besagten Gesetzes vorbehalten bleiben. Insbesondere da die angedachten unbefristeten Verfahrensregelungen im BPersVG hoch umstritten sind, sich mit der ge-

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik

oeb@dgb.de
Telefon: 030 24060 723

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de/beamte
www.dgb.de/mensch

genwärtigen Lage in keiner Weise rechtfertigen lassen und nach der massiven Kritik von Sozialpartnern und Ressorts im vergangenen Jahr zurückgezogen wurden. Die Ankündigung des Ministeriums, einen beteiligungsorientierten Prozess zur BPersVG-Novelle durchzuführen, wird damit ad absurdum geführt.

Im Einzelnen nehmen wir zu den vorgelegten Entwürfen wie folgt Stellung:

Geschäftsführender Personalrat (§ 26 Abs. 3 PersVSiG i. V. m. § 53 BPersVVOÄndV)

Ist am Tag des Ablaufs der regelmäßigen Amtszeit des Personalrats ein neuer Personalrat nicht gewählt, soll der aktuelle Personalrat die Geschäfte weiterführen bis der neue Personalrat gewählt und zu seiner ersten Sitzung zusammengetreten ist. Dies muss bis zum Ablauf des Jahres, in dem die regelmäßigen Personalratswahlen stattfinden, erfolgt sein.

Wir haben seit mehreren Wochen eindringlich darauf hingewiesen, dass die durch die COVID-19-Pandemie hervorgerufene Situation die Durchführung von Wahlen nach dem BPersVG zunehmend erschwert bzw. in Teilen undurchführbar macht. Denn nach geltender Rechtslage (§§ 17 und 19 BPersVGWO) ist eine pauschale Anordnung der Briefwahl nicht möglich. Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus, etwa die zeitweise Schließung von Dienststellen und die Verlegung der Tätigkeiten ins Home-Office, würden insofern eine ordnungsgemäße Durchführung der Präsenzwahlen der Personalvertretungen unmöglich machen.

Außerdem stehen in Bereichen, in denen bereits jetzt klare Anzeichen dafür vorliegen, dass die Wahlen nicht mehr ordnungsgemäß durchgeführt werden können, die Wahlvorstände vor dem Dilemma, dass sie sehenden Auges Anfechtungsgründe in Kauf nehmen oder durch eine Verschiebung der Wahlen personalratslose Zeiten erzeugen, die vom Gesetz grundsätzlich nicht erwünscht sind. Wir hatte deshalb befristete Ausnahmeregelungen zum BPersVG gefordert, die diese Probleme lösen helfen. Insofern begrüßen wir, dass zum einen Erleichterungen geschaffen werden sollen, die die Anordnung der Briefwahl und die Verschiebung der Wahlen auf einen Zeitpunkt bis Ende 2020 ermöglichen und personalratslose Zeiten vermeiden sollen. Auf dieser Grundlage kann eine tragfähige Lösung geschaffen werden, wenn notwendige Änderungen und Ergänzungen an den Entwürfen des PersVSiG und der 5. BPersVVOÄndV vorgenommen und die Regelungen insbesondere durchgängig befristet werden.

Es sind deshalb zwingend folgende Änderungen und Ergänzungen erforderlich:

1. Änderungen nach § 26 Abs. 3 werden bis zum 31. Mai 2021 befristet.
2. § 26 Abs. 3 ist umzuformulieren, da offen bleibt, aufgrund welchen Umstands eine Wahl zu einem neuen Personalrat nicht stattfindet. Dies gefährdet die Demokratie in der Dienststelle und die Anerkennung der Personalräte als legitime Vertreter der Belegschaft. Es bedarf einer genaueren Bestimmung der Gründe, aufgrund derer die Wahl nicht durchgeführt wurde. Zudem muss sichergestellt sein, dass eine einheitliche Praxis in jedem Geschäftsbereich Anwendung findet.

Unser Formulierungsvorschlag lautet daher:

„Ist am Tag des Ablaufs der regelmäßigen Amtszeit des Personalrats ein neuer Personalrat nicht gewählt, weil die Wahlen aufgrund der Folgen der Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus (COVID-19-Pandemie) nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden konnten, führt der Personalrat die Geschäfte weiter, bis der neue Personalrat gewählt und zur Sitzung gem.

§ 34 Abs. 1 BPersVG zusammengetreten ist, längstens jedoch bis 31. Mai 2021. Erfolgt die Wahl nach dem in § 27 Absatz 1 bestimmten Zeitpunkt, findet § 27 Absatz 2 Nummer 5 entsprechend Anwendung. Trifft ein Hauptwahlvorstand die Entscheidung, einen neuen Wahltermin festzulegen, gilt diese Entscheidung mit Wirkung für die Wahlvorstände der Mittelstufe und die örtlichen Wahlvorstände einen neuen Wahltermin und für alle in deren Zuständigkeit liegenden Wahlen.“

3. § 53 Abs. 2 BPersVVO wird wie folgt gefasst:

„Bestimmt der Hauptwahlvorstand im Fall des Absatzes 1 und mit Wirkung für die Wahlvorstände der Mittelstufe und die örtlichen Wahlvorstände für alle in deren Zuständigkeit liegenden Wahlen einen neuen Zeitpunkt für die Stimmabgabe und die Stimmauszählung bis zum 31. Mai 2021, bleiben bereits geschaffene Maßnahmen zur Vorbereitung und Durchführung der Wahl wirksam. Zur Wahl eingereichte Listen bleiben gültig.“

4. Die mit BPersVVOÄndV vorgesehene Änderung tritt am 31. Mai 2021 außer Kraft.

Die Entwurfsfassung schafft eine generelle Regelung, die die Besonderheiten der gegenwärtigen Situation nicht hinreichend berücksichtigt. Sie ist als unbefristete Regelung nicht erforderlich, da es sich mit Blick auf die Situation durch COVID19 um eine Ausnahmesituation handelt, die auch als solche behandelt werden sollte.

Ohne Änderungsvorschlag in Ziff. 2. droht sie statt ordnungsgemäße Wahlen zu einem späteren Zeitpunkt zu ermöglichen, das System der Stufenvertretung nachhaltig zu stören und führt zur Verschwendung von Ressourcen. Jedem Wahlvorstand würde es überlassen seinen Wahltermin zu verschieben und damit Wahlen zu allen erdenklichen Zeiträumen und auf verschiedenen Ebenen zwischen dem Wirksamwerden der gesetzlichen Änderung und dem 31. Dezember 2020 zuzulassen. In Bereichen, in denen neben dem ÖPR auch GPR, BPR und HPR gewählt werden, könnten örtliche Wahlvorstände die Wahlen der jeweils höheren Ebene durch unkoordiniertes Verschieben anfechtbar oder ggf. nichtig machen. Ziel einer gesetzlichen Regelung muss die ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen in einem Geschäftsbereich sein.

Die Fristen sind in beiden Regelungskomplexen bis 31. Mai 2021 zu verlängern, da derzeit nicht absehbar ist, wann ordnungsgemäße Wahlen eingeleitet werden können. Bleibt es beim 31. Dezember 2020 für die übergangsweise Geschäftsführung der gewählten Personalvertretungen und beim 31. Mai für die Fortgeltung der Wahlvorbereitung, würde für die aktuellen Problemlagen keine notwendige Abhilfe geschaffen. Da alle Wahlen vor dem Jahresende - realistisch bis Anfang/Mitte Dezember - abgeschlossen sein müssten, liefen die Wahlvorbereitungen bereits im Mai wieder vollständig von vorne an. Ob bis dahin bereits wieder Verhältnisse herrschen, die eine ordnungsgemäße Vorbereitung der Wahlen zulassen, ist im Moment stark zu bezweifeln.

Schon für Wahlen im Juni 2020 müsste jetzt die vollständig neue Vorbereitung mit neuen Fristen begonnen werden. Das ist vollkommen unrealistisch und steht in krassem Widerspruch zur Verwaltungspraxis, zumal in vielen Bereichen wegen der Folgen der Krise keine Kapazitäten bestehen dürften. Deshalb muss das faktische Einfrieren der Wahlvorbereitungen bis zum Auslaufen der Regelung zu geschäftsführenden Personalräten nach dem 31. Mai 2020 erstreckt werden.

Nebenbei: Eine Beschränkung der Änderungskompetenz des Wahlvorstandes für einen neuen Zeitpunkt für die Stimmabgabe und die Stimmauszählung nur bis zum 31. Mai 2020 führt auch zu praktischen Schwierigkeiten. Selbst wenn der Entwurf vom Kabinett am 08. April 2020 beschlossen wird, ist (wegen der Osterfeiertage) nicht damit zu rechnen, dass die Verkündung vor der 16. Kalenderwoche erfolgt. Die Wahlvorstände, die bisher nicht bereits in Erwartung der Änderung der Wahlordnung vorgearbeitet haben, werden daher erst ab frühestens der 16. KW mit der Erstellung der Privatanschriftenverzeichnisse für die Briefwahl, über die sie gegenwärtig aus Datenschutzgründen gar nicht verfügen, und der Produktion der Materialien der schriftlichen Stimmabgabe nach § 17 Abs. 1 BPersWVO beginnen können.

Zu beachten ist auch, dass die Wahlvorstände die Wähler über die Änderung des Wahlausschreibens erst informieren müssen und ein Aushang in einer leeren Dienststelle dazu nicht ausreichen wird. Sodann sind die Materialien von Haupt- und Bezirkswahlvorstand an die Wahlvorstände der Dienststellen zu versenden, dort versandfertig zu machen und dann an die Wähler zu versenden. In Anbetracht der Größe der Wahlvorstände und der Anzahl der Wähler ist realistisch nicht mit einem Versand vor der 18./19. KW zu rechnen.

Gerade in Einsatzbereichen können WählerInnen nicht ad hoc abstimmen, weil sie sich im Einsatz befinden und erst mit einigen Tagen Zeitverzug die Wahlunterlagen tatsächlich persönlich empfangen. Da nach dem Entwurf die Stimmauszählung spätestens am 29. Mai 2020 erfolgen muss (der 31. Mai ist ein Sonntag), steht zu befürchten, dass die angeordnete Briefwahl bis dahin nicht abgeschlossen sein kann. Dies kann auch aus Gründen des verzögerten Postlaufs der Fall sein. Zudem wären, wie ausgeführt, die Neubestellung des Wahlvorstandes und der Neubeginn der Wahlen überflüssige und Verwaltungsaufwand generierende Förmerei. Gesichert werden muss in jedem Falle, dass die Verselbständigungsbeschlüsse (§ 6 Abs. 3 BPersVG) Bestand haben müssen.

Beschlussfassungen mittels Video- oder Telefonkonferenz sowie im Umlaufverfahren (§ 37 Abs. 3 und 4)

Künftig soll die Beschlussfassung mittels Telekommunikationseinrichtung oder in der Dienststelle verfügbarer und nach allgemeinen Regelungen der Dienststelle zur dienstlichen Nutzung freigegebener audiovisueller Einrichtungen unter bestimmten Voraussetzungen gestattet sein. Zulässig sei das Verfahren, wenn kein Mitglied der Personalvertretung widerspricht und die Personalvertretung geeignete organisatorische Maßnahmen trifft, um die Nichtöffentlichkeit der Meinungs- und Willensbildung zu gewährleisten. Ebenso vorgesehen ist die Beschlussfassung im schriftlichen oder elektronischen Umlaufverfahren, sofern die bzgl. der Option Videokonferenz genannten Voraussetzungen vorliegen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen die angedachten Ergänzungen des BPersVG strikt ab. Die durch die COVID-19-Pandemie bedingte Situation führt zwar vielerorts zu einer Einschränkung der Arbeitsfähigkeit von Personalvertretungen. Dies kann jedoch nicht als Begründung für die generelle Ermöglichung von Videokonferenzen und Zulässigkeit von Umlaufverfahren herangezogen werden. Wir kritisieren ausdrücklich, das derzeit bestehende Erfordernis einer gesetzlichen Regelung zwecks Vermeidung personalratsloser Zeiten zu nutzen, um eine unbefristete Normierung der Zulässigkeit von Videokonferenzen und Umlaufverfahren für immer einzuführen. Angesichts der in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen besteht schlichtweg kein Bedürfnis für eine solche unbefristete Regelung.

Sitzungen des Personalrats haben gem. § 35 BPersVG nicht öffentlich zu erfolgen. Das bedeutet, dass die innerhalb eines geschlossenen TeilnehmerInnenkreises zu erfolgende Beratung vertraulich zu behandeln ist. Dies kann nur in Form von Präsenzsitzungen gewährleistet werden. Die Sitzungen des Personalrats darf der Dienststellenleiter nicht behindern bzw. einschränken, auch wenn in der Dienststelle ein Verbot von Sitzungen und Besprechungen mit mehreren Teilnehmern ausgesprochen wurde.

Unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie müssen bei Präsenzsitzungen die räumlichen Bedingungen bestimmten Anforderungen genügen. Der Sitzungsraum muss ausreichend groß sein, damit die einzelnen Personalratsmitglieder hinreichend Abstand voneinander halten können auf Grundlage der einschlägigen Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts. Der Personalrat hat einen Rechtsanspruch nach § 44 Abs. 2 BPersVG auf Überlassung eines geeigneten und den Kriterien der Zumutbarkeit entsprechenden Raumes. Dieser Anspruch ist auch im Wege der Beantragung einer einstweiligen Verfügung zum Verwaltungsgericht durchsetzbar. Gleiches gilt auch für die Abwehr von Störungen und Behinderungen bei der Durchführung von Präsenzsitzungen im Betrieb.

Demnach sind Personalratsitzungen auch als Präsenzsitzungen weiterhin möglich. Zu beachten ist auch, dass in Gruppenangelegenheiten nach § 38 Abs. 2 BPersVG nach gemeinsamer Beratung nur die Gruppenmitglieder den Beschluss zu fassen haben. Die jeweilige Gruppe der BeamtInnen und ArbeitnehmerInnen ist wesentlich kleiner als das Gesamtgremium und kann daher noch wesentlich gefahrloser zusammentreten.

Eine weitere Handlungsmöglichkeit der Personalräte besteht darin, dass Personalratsvorsitzende bewusst ohne wirksamen, sie legitimierenden Beschluss nach außen handeln. Ein solcher Weg kommt beim Abschluss von Dienstvereinbarungen in Betracht, wobei beachtet werden muss, dass diese Vereinbarungen schwebend unwirksam sind und zunächst in diesem Stadium zunächst keine Rechtswirkungen entfalten. Der Personalrat kann zu einem späteren Zeitpunkt über die Angelegenheit dann als Gremium beschließen. Diese erneute Beschlussfassung führt dann zur Genehmigung der schwebend unwirksamen Dienstvereinbarung nach § 184 BGB, wobei die Genehmigung auf den Zeitpunkt der Unterzeichnung zurückwirkt.

Deutlich betont werden muss, dass die ausdrücklich beschlossene genehmigende Wirkung nach § 184 BGB nur für den Abschluss einer Dienstvereinbarung Folgen erlangt. Eine Rückerstreckung ist allerdings ausgeschlossen, wenn die Beschlussfassung des Personalrats nach der Struktur einer personalvertretungsrechtlichen Regelung die Beurteilung eines Sachverhaltes im Zeitpunkt der Beschlussfassung voraussetzt. Deswegen kann zum Beispiel ein heilender Beschluss mit entsprechender Genehmigungswirkung nach Durchführung einer Schulungsveranstaltung nach § 46 Abs. 6 BPersVG nicht mehr gefasst werden. In Fristangelegenheiten nach § 69 Abs. 2 BPersVG kommt eine solche heilende Wirkung ebenfalls nicht in Betracht. Eine weitere Möglichkeit einer sicheren Beschlussfassung ergibt sich dann, wenn dem Personalrat nach § 69 Abs. 2 BPersVG fristgebundene Anträge von Seiten des Dienststellenleiters übergeben werden. Das BAG hat in seiner Entscheidung vom 18.08.1982 – 7 AZR 437/80 – zum BetrVG folgenden Leitsatz aufgestellt:

„Ist ein Betriebsrat für die Dauer der Äußerungsfristen des § 102 Abs. 2 BetrVG beschlussunfähig im Sinne des § 33 Abs. 2 BetrVG, weil in dieser Zeit mehr als die Hälfte der Betriebsratsmitglieder an der Amtsausübung verhindert ist und nicht durch Ersatzmitglieder vertreten werden kann, so nimmt der Rest-Betriebsrat in entsprechender Anwendung des § 22 BetrVG die Mitbestimmungsrechte des § 102 Abs. 2 BetrVG wahr.“

Diese Rechtsprechung lässt sich auf § 27 Abs. 2 BPersVG analog entsprechend übertragen. Das bedeutet, dass in fristgebundenen Angelegenheiten nach § 69 Abs. 2 BPersVG zumindest dann, wenn

ordnungsgemäß geladene und verhinderte Personalratsmitglieder und auch ggf. entsprechend nachgeladene Ersatzmitglieder verhindert sind und dadurch die Beschlussunfähigkeit nach § 37 Abs. 2 BPersVG entsteht, die restlichen verbleibenden Personalratsmitglieder oder auch nur zwei Personalratsmitglieder (in der Regel der einladende Vorsitzende und der Gruppenvertreter) zu zweit einen wirksamen Beschluss fassen können. Das gilt zumindest dann, wenn der Vorsitzende nicht erwarten kann, dass innerhalb der Erklärungsfrist von 10 Arbeitstagen nach § 69 Abs. 2 BPersVG eine Beschlussfähigkeit des Gremiums (wieder) hergestellt werden kann.

Bei der Durchführung von Personalratssitzung mittels *Videokonferenz* kann die Nichtöffentlichkeit der Sitzung hingegen nicht garantiert werden. Zum einen besteht die Gefahr, dass die Gespräche nicht hinreichend davor geschützt werden können, abgehört zu werden. Zum anderen kann nicht sichergestellt werden, dass sich neben dem jeweiligen Personalratsmitglied keine weitere Person im jeweiligen „Sitzungsraum“ befindet. Abzulehnen ist zudem, alleinig dem Personalrat die Sicherstellung der Nichtöffentlichkeit zu übertragen. So ist der Dienstherr/Arbeitgeber dafür verantwortlich, Verträge mit datenschutzrechtskonform agierenden Anbietern abzuschließen und damit auch den Abhörschutz zu gewährleisten. Nach unserem Kenntnisstand ist dies derzeit auf Bundesebene jedoch nicht flächendeckend mit den erforderlichen Kapazitäten gewährleistet. Zudem fehlt es an geeigneten Telearbeitsplätzen für alle Personalratsmitglieder. Die Norm ist daher bereits angesichts der vorherrschenden technischen Möglichkeiten auf Bundesebene nicht geeignet, die aktuell eingeschränkte Arbeitsfähigkeit von Personalräten zu beseitigen. Hinzu kommt, dass für die Beschlussfassung des Gremiums eine vorgelagerte Diskussion und Meinungsbildung zwischen den Mitgliedern des Personalratsgremiums erforderlich ist, die i. d. R. nur über eine „Präsenzsitzung“ („face-to-face“) sichergestellt werden kann, während bei der übermittelten oder virtuellen Teilnahme an einer gemeinsamen Sitzung wichtige Elemente des persönlichen Austausches fehlen. So ist etwa eine Videokonferenz nicht in der Lage, die gesamte Vielfalt menschlicher Kommunikation, wie Körpersprache, Mimik, Gestik etc. (durch persönliche Nähe) „sinnlich wahrnehmbar“ abzubilden, was aber für die Meinungsbildung des Einzelnen sowie des Gremiums unerlässlich ist. Daher ist (auch) eine gesetzliche Abweichung vom Nichtöffentlichkeitsgrundsatz – wie mit dieser Änderung vorgesehen – allenfalls in äußersten Ausnahmefällen rechtlich hinnehmbar, in keinem Fall dauerhaft. Anders als bei einer gleichzeitigen gemeinsamen Anwesenheit vor Ort in einer Präsenzsitzung sind bei einer übermittelten oder virtuellen Teilnahme der Gremienmitglieder auch keine Nachbar- bzw. Flüstergespräche (zwecks inhaltlicher Abstimmung) möglich, die aber ebenfalls ein wesentliches Element der Meinungsbildung in Sitzungen bilden. Auch die Jugend- und Auszubildendenvertretungen können ihrer Aufgabe, den Personalrat zu beraten, nicht mehr in der gesetzlichen vorgesehenen Form nachkommen, wenn keine Präsenzpflicht mehr besteht. Entsprechende Regelungen für die Schwerbehindertenvertretung fehlen. Das Argument, Ersatzmitglieder würden grundsätzlich deutlich weniger beansprucht und daher würden die Beschlüsse qualitativ verbessert, ist praxisfern und überzeugt nicht.

Auch WissenschaftlerInnen warnen vor den Risiken virtueller Kommunikation (vgl. EBR-News Nr. 1/2009, Beitrag 9., mit Hinweis auf eine Forschungsstudie, abrufbar: <http://www.ebr-news.de/012009.htm#9>; hierzu auch Hayen, AuR 2017, S. 394 ff., 396). So ist die Studie "Videokonferencing in the Field: A Heuristic Processing Mode" des Institute for Operations Research and the Management Sciences in den USA zu dem Ergebnis gekommen, dass es für TeilnehmerInnen von Videokonferenzen anstrengender ist als in einem persönlichen Gespräch, Informationen zu verarbeiten und einzuordnen; besonders problematisch ist es, wenn in Videokonferenzen Entscheidungen getroffen werden: Bei den Tests wurde festgestellt, dass sich Videokonferenz-TeilnehmerInnen stärker vom Auftreten eines Sprechers beeinflussen lassen, während Probanden vor Ort stärker auf Argumente achteten. Wegen fehlender Möglichkeiten zur persönlichen Interaktion besteht daher auch

für Personalratsmitglieder die Gefahr, dass sie in der Diskussion und in der Nutzung aller Handlungsmöglichkeiten gehemmt werden.

Zudem fällt es beispielsweise bei Video- oder Telefonkonferenzen schwer, bestimmte Signale richtig zu deuten und einen natürlichen Gesprächsverlauf zu erzielen. Während Kommunikation im „echten Leben“ quasi von allein abläuft und jede(r) TeilnehmerIn spürt, wann der richtige Zeitpunkt ist, um sich zu Wort zu melden, ist es via Internet oder Telefon um einiges schwieriger. In der Videokonferenz sind Bewegungen verzögert, Mimik und Gestik können falsch interpretiert und abgehackte Redebeiträge aufgrund einer schlechten Internetverbindung die Videokonferenz zur Herausforderung machen.

Darüber hinaus sind durch die Änderung auch strukturelle Verwerfungen zu erwarten, beispielsweise wenn etwa ordentliche Mitglieder sich im Urlaub oder Erziehungsurlaub, bei (leichter) Krankheit oder anderen Abwesenheiten aus der Dienststelle von zuhause oder vom Urlaubsort über eine Einrichtung der Informations- und Kommunikationstechnologie einwählen (was ihnen rechtlich ja erlaubt ist). In diesem Fall kommt es nicht zu der zeitweiligen Verhinderung (wie bei einer Präsenzsitzung) und mithin nicht zur Nachladung eines Ersatzmitglieds nach § 31 BPersVG. Mangels tendenziell geringer zu erwartender Amtstätigkeit von „Nachrückern“ ist ein abnehmendes Interesse an Personalratsarbeit und einer entsprechenden Kandidatur zu erwarten, womit die Attraktivität des Personalratsamtes insgesamt sinkt.

Abgesehen von den grundlegenden Einwänden würde der Regelungsvorschlag auch zahlreiche praktische Probleme aufwerfen. Wir verweisen beispielhaft auf folgende Aspekte:

- Fraglich ist, wie Beauftragte der Gewerkschaften (§ 36 BPersVG) Zugang zu „nach den allgemeinen Regelungen der Dienststelle zur dienstlichen Nutzung freigegebener audiovisueller Einrichtungen“ erhalten sollen. Gleiches gilt für einzuladende Beschäftigte, Sachverständige oder Auskunftspersonen.
- Nach dem Entwurf soll ein Widerspruchsrecht nur bestehen, wenn ein „Mitglied der Personalvertretung diesem Verfahren rechtzeitig vor Beginn der Sitzung widerspricht“. Der unbestimmte Begriff „rechtzeitig“, die oft recht kurzfristige Beziehung von Ersatzmitgliedern und die Nichtberücksichtigung des Widerspruchsrechts der zur Sitzungsteilnahme befugten Jugendvertreter und Schwerbehindertenvertreter werden hier gerügt.
- Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Rechtsprechung ein Einsichtsrecht der Mitglieder in die Unterlagen der Personalvertretung vor der Sitzung verneint hat; eine (auch) Datei-Übersendung vor einer „virtuellen Sitzung“ scheidet damit aus. Eine Einsicht „während der Sitzung mittels Telekommunikationseinrichtungen oder...audiovisueller Einrichtungen“ dürfte hingegen schwierig bis unmöglich sein. Auch das spricht gegen virtuelle Sitzungen und Abstimmungen.

Ebenfalls abzulehnen ist die unbefristete Möglichkeit der Beschlussfassung im *schriftlichen oder elektronischen Umlaufverfahren*. In einem Umlaufverfahren ist der Austausch von Argumenten unmöglich. Auf diese Weise würde einer Minderheit oder Einzelperson die Möglichkeit genommen, durch das Vorbringen von Argumenten andere Mitglieder zu überzeugen, ggf. die Mehrheit für sich zu gewinnen oder konsensfähige Kompromisse auszuhandeln (vgl. Rundschreiben Personalamt Hamburg). Daran ändert auch die hier vorgesehene Maßgabe nichts, dass jedes Mitglied der Beschlussfassung mittels Umlaufverfahren zuvor widersprechen kann. Eine Beschlussfassung „im schriftlichen oder elektronischen Umlaufverfahren“ widerspricht darüber hinaus dem gesetzlichen Gebot der Nichtprotokollierung von Abstimmungsverhalten einzelner Personalratsmitglieder (§ 10

BPersVG, ständige Rechtsprechung BVerwG). Ohne solche Protokollierung aber ist die dem Vorsitzenden zugedachte Mitteilung über das „Ergebnis des Beschlussverfahrens spätestens in der nächsten Sitzung des Personalrats“ nicht möglich, weil auch nicht nachweisbar.

Des Weiteren droht, dass Personalvertretungen künftig aus Kostengründen dazu gedrängt werden, wenn möglich Videokonferenzen oder Umlaufbeschlüsse statt Präsenzsitzungen durchzuführen. Es steht zu befürchten, dass der Maßstab bei der Beurteilung der Einhaltung des Gebots der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel sowie des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zunehmend zu Ungunsten der Präsenzsitzungen verschoben und aus der Option durch die Hintertür eine grundsätzliche Verpflichtung wird. Vielmehr muss die gesetzliche Regelung über eine Präsenzsitzung gegenüber der mit der Änderung vorgesehenen Video- oder Audiokonferenz und erst recht gegenüber einem Umlaufverfahren (in dem noch nicht einmal eine gleichzeitige Diskussion und ein unmittelbarer Meinungsaustausch möglich sind) erhalten bleiben. Sie ist derart essentiell, dass sie auch nicht lediglich vom Veto eines Mitglieds nach Maßgabe einer Regelung in einer Geschäftsordnung abhängig gemacht werden kann.

Sprechstunde mittels audiovisueller Einrichtungen (§ 43 Abs. 2)

Die Sprechstunde soll mittels in der Dienststelle verfügbarer und nach den allgemeinen Regelungen der Dienststelle zur dienstlichen Nutzung freigegebener audiovisueller Einrichtungen erfolgen können, wenn dies in der Geschäftsordnung des Personalrats vorgesehen ist und der Personalrat geeignete organisatorische Maßnahmen trifft, um sicherzustellen, dass Dritte vom Inhalt der Sprechstunde keine Kenntnis nehmen können.

Eine solche Regelung ist jedoch weder erforderlich, noch technisch umsetzbar. Die Sprechstunden des Personalrats müssen zwingend nicht öffentlich sein. Dies ist nicht möglich, wenn eine IT-Kommunikationsstruktur genutzt wird, welche die Dienststelle zur Verfügung stellt. Denn in jenem Fall ist kaum vorstellbar, dass kein Dritter die gewechselten Informationen zur Kenntnis nehmen kann. In jedem Fall der Administrator hat Gelegenheit zur Kenntnisnahme. Der Personalrat wiederum kann die Vertraulichkeit in einem solchen IT-Umfeld nicht selbst sicherstellen, da er die IT-Systeme weder einrichtet, noch administriert. Es bedürfte demnach einer eigenen, durch die Dienststelle dem Personalrat zur alleinigen Nutzung zur Verfügung gestellten, gesonderten Kommunikationsstruktur.

Zudem muss stets sichergestellt sein, dass Sprechstunden durch körperliches Aufsuchen der Personalräte durchgeführt werden können. Dazu muss es den Personalräten auch weiterhin möglich sein, auch entfernte Nebenstellen aufzusuchen, um Sprechstunden abzuhalten. DienststellenleiterInnen dürfen Personalräte nicht darauf verweisen, Sprechstunden elektronisch durchzuführen, um Kosten und Aufwand zu sparen.

Audiovisuelle Übertragung von Personalversammlungen (§ 48 Abs. 1 S. 3)

Die Übertragung mittels audiovisueller Einrichtungen soll zulässig sein, wenn sichergestellt ist, dass nur teilnahmeberechtigte Personen Kenntnis von dem Inhalt der Personalversammlung nehmen können. Eine Aufzeichnung sei unzulässig.

Personalversammlungen gemäß § 48 BPersVG haben zwingend nicht öffentlich zu sein. Daher sind Aufzeichnungen nur zulässig, wenn alle Anwesenden vorher zugestimmt haben. Eine audiovisuelle Übertragung aus dem Tagungsraum hinaus ist zudem dann unzulässig, wenn nicht sichergestellt

werden kann, dass in den Räumen, in welche hin übertragen wird, sich nur Angehörige der Dienststelle aufhalten. Die vorgelegte Änderung ist daher abzulehnen. Es kann weder sichergestellt werden, dass zuvor alle Anwesenden der Aufzeichnung zugestimmt haben, noch, dass sich an den Empfängerorten nur Angehörige der Dienststelle aufhalten. Dies gilt insbesondere bei Zugriffsmöglichkeiten im Home-Office und via privater Endgeräte. Es kann nicht technisch ausgeschlossen werden, dass sich EmpfängerInnen der Übertragung Aufzeichnungen fertigen und diese an Dritte weitergeben. Die Nichtöffentlichkeit wäre nicht gewahrt. Zudem besteht bereits heute eine Tendenz, dass gerade Beschäftigte aus weiter entfernten Dienststellenteilen nicht an Personalversammlungen teilnehmen. Weiterhin haben Beschäftigte häufig mit Hinblick auf ihre Arbeitsbelastung den Eindruck, nicht an Personalversammlungen teilnehmen zu können, weil ihre Arbeit sonst liegenbleibt. Diese Tendenzen werden durch die Neuregelung perpetuiert. Nebenbei wären bei einer „Übertragung [der Personalversammlung] mittels audiovisueller Einrichtungen“ keine Abstimmung über Anträge und Stellungnahmen der Personalversammlung (§ 51 BPersVG) möglich. Das ergibt sich daraus, dass die „teilnahmeberechtigte[n] Personen“ nur „Kenntnis von dem Inhalt der Personalversammlung“ nehmen, aber nicht aktiv eingreifen sollen.

Berichtspflicht des Personalrats (§ 49 Abs. 1 S. 1)

Künftig soll der Personalrat nicht mehr zwingend einmal in jedem Kalenderjahrhalbjahr in einer Personalversammlung einen Tätigkeitsbericht erstatten.

Der Änderungsentwurf des Ministeriums zielt darauf ab, die Pflicht des Personalrats zu beseitigen, nach § 49 Abs. 1 BPersVG in jedem Kalenderhalbjahr eine Personalversammlung durchzuführen. Richtig ist zwar, dass der Personalrat eine grobe Amtspflichtverletzung begeht, wenn er keine Personalversammlung im Kalenderhalbjahr durchführt und es – mit Hinblick auf die Covid-19-Pandemie – für viele Personalräte schwierig werden wird, bis zum 30. Juni 2020 noch eine Personalversammlung durchzuführen. Durch die vorgeschlagene Änderung kommt der Ausnahmecharakter aber nicht zum Ausdruck. Es steht zu befürchten, dass der Druck auf Personalräte wächst, keine regelmäßigen Personalversammlungen mehr durchzuführen, wenn es keine gesetzliche Verpflichtung mehr ist. Zudem wird nicht hinreichend bedacht, dass die Personalversammlung das zentrale Forum ist, auf welchem der Personalrat seine Arbeit darstellt und die Beschäftigten Fragen an ihn und auch den Dienststellenleiter richten können.

Sitzungen der Jugend- und Auszubildendenvertretung (§ 61 Abs. 5)

Die Jugend- und Auszubildendenvertretung könne nach Verständigung des Personalrates Sitzungen abhalten; § 34 Absatz 1 und 2 sowie § 37 würden sinngemäß gelten.

Der Vorschlag ist unzureichend, um die Regelungslücke auszufüllen. Neu eingefügt wird nur der Verweis auf § 37 BPersVG. Dies ist missglückt. Für die JAV gelten aufgrund einer erkennbaren Regelungslücke im Gesetz die Regelungen zur Sitzungstätigkeit des Personalrats entsprechend. Dies betrifft jedoch nicht nur § 37, sondern vielmehr zahlreiche Regelungen. Es wird daher vorgeschlagen, diese Regelungslücke wie folgt zu schließen:

„Die §§ 34, 35, 36, 37, 41 und § 42 gelten sinngemäß.“

Der Verweis betrifft dann die Sitzungen der JAV während der Arbeitszeit und Nichtöffentlichkeit, die Einladung des Dienststellenleiters, die Teilnahme eines Gewerkschaftsvertreters, die Beschlussfassung, die Anwesenheitsliste und die Geschäftsordnung.

Versammlung der Jugend- und Auszubildendenvertretung (§ 63)

In § 63 Satz 1 soll das Wort „hat“ durch das Wort „soll“ und das Wort „durchzuführen“ durch das Wort „durchführen“ ersetzt werden.

Gemäß § 63 S. 1 BPersVG hat die Jugend- und Auszubildendenvertretung einmal im Kalenderjahr eine Versammlung durchzuführen. Auch hier stellt die Nichtdurchführung der Versammlung eine grobe Amtspflichtverletzung dar. Die Änderung des § 63 BPersVG soll die Durchführung der JAV-Versammlungen einem Ermessen der Jugend- und Auszubildendenvertretung unterwerfen. Dies wird kritisch gesehen. Gerade Jugendliche und Auszubildende werden leicht in Versuchung geraten, die gebotenen Versammlungen wegfallen zu lassen, um den Erfolg ihrer Ausbildung und ihre Übernahme nicht zu gefährden. Zudem wird mit Hinblick auf die Covid-19-Pandemie kein Erfordernis für eine Änderung gesehen, da die JAV-Versammlung noch bis Ende des Jahres 2020 durchgeführt werden darf und nicht zu erwarten ist, dass die Einschränkungen bis zum 31. Dezember 2020 unverändert fortbestehen werden. Daher ist die Gesetzesänderung nicht erforderlich.

Sitzungen der Einigungsstelle (§ 71 Abs. 2)

Eine Änderung des § 71 Abs. 2 BPersVG für die Sitzungen der Einigungsstellen ist nicht vorgesehen. Dies ist misslich, da gerade in der Einigungsstelle verbindliche Entscheidungen getroffen werden können und diese Sitzungen während der Covid-19-Pandemie erschwert sind. Sinnvoll ist daher, in § 71 Abs. 2 einen neuen Satz 4 einzufügen, der wie folgt lautet:

„Ist ein Zusammen treten aufgrund äußerer Umstände, auf welche der Dienststellenleiter oder der Personalrat keinen Einfluss haben, unmöglich oder unzumutbar, so darf die Sitzung der Einigungsstelle mittels einer IT-Kommunikationsstruktur durchgeführt werden, welche die Dienststelle zur Verfügung zu stellen hat und welche die Nichtöffentlichkeit der Sitzung sicherstellen muss.“

Im Ergebnis ist festzuhalten:

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Bereitschaft, mittels gesetzlicher Regelung drohende personalratslose Zeiten auf Bundesebene zu verhindern.

Es besteht jedoch ausdrücklich kein Erfordernis zur Durchführung von Personalratssitzungen im Wege der Videokonferenz oder des Umlaufverfahrens. Die Beschlussfähigkeit ist auch unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie gegeben. Die Durchführung von Videokonferenzen ist kein adäquater Ersatz, da die Personalratsmitglieder nicht körperlich „anwesend“ sind. Das BPersVG bedarf hier keiner Änderung. Allenfalls über befristet Regelung folgenden Inhalts kann diskutiert werden:

(III) Ist die Durchführung der Sitzung des Personalrats aufgrund der Covid-19-Pandemie unzumutbar, darf der Personalrat Mittel elektronischer Kommunikationstechnik nutzen, welche die Dienststelle ausschließlich ihm zu diesem Zweck zur Verfügung gestellt hat, um über die seiner Zuständigkeit unterliegenden Angelegenheiten per Videokonferenz zu beraten und Beschlüsse zu fassen.



(IV) Findet die Beschlussfassung als Videokonferenz statt, stellt der oder die Personalratsvorsitzende vor jeder Beschlussfassung fest, wer Teilnehmer der Videokonferenz ist und protokolliert dies in geeigneter Weise. Die teilnehmenden Personalratsmitglieder stellen sicher,

- dass nur teilnahmeberechtigte Personen in dem Raum anwesend sind, von dem aus sie an der Videokonferenz teilnehmen,

- dass die übrigen Mitglieder unverzüglich unterrichtet werden, sobald nicht teilnahmeberechtigte Personen den Raum betreten. Die Personalratsvorsitzende verpflichtet sich, die Videokonferenz in dem Moment zu unterbrechen, in dem nicht teilnahmeberechtigte Personen einen Übertragungsraum betreten.

(V) Im Rahmen einer solchen Videokonferenz gefasste Beschlüsse wahren gesetzliche Fristen. Sie sind jedoch schwebend unwirksam, wenn sie nicht auf der nächsten Sitzung, die der Personalrat nach § 37 Abs. 1 S. 1 durchführt, bestätigt werden. Erfolgt eine Genehmigung eines Beschlusses zur Verweigerung der Zustimmung nach § 69 Abs. 2 nicht auf der nächsten Sitzung, so gilt die Maßnahme als gebilligt.

Die vorgeschlagene Regelung trägt den o. g. Erwägungen Rechnung. Sie soll nur im absoluten Ausnahmefall zur Anwendung kommen. Die Umstände, welche die Präsenzsitzung unmöglich machen, dürfen weder durch den Dienststellenleiter, noch durch den Personalrat zu beeinflussen sein. Die Videokonferenzen sollen die normalen Sitzungen nicht verdrängen. Zudem ist die Nichtöffentlichkeit der Sitzung sicherzustellen. Dies gelingt nur, wenn der Personalrat über eine eigene IT-Kommunikationsstruktur verfügt, welche für Dritte (auch Administratoren) nicht einsichtig ist. Schließlich sollen die gefassten Beschlüsse schwebend unwirksam sein und eine Genehmigung in der nächsten Sitzung erfordern. Sie sollen aber die Fristen des § 69 Abs. 2 BPersVG wahren. Diesen Erwägungen trägt die Regelung Rechnung.