

Wer näher dran ist...



...hat tiefere Einsichten...

Brief zur Personalratsarbeit

Mitwirkungsverfahren



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Was bedeutet Mitwirkung?

In einzelnen, gesetzlich ausdrücklich benannten Angelegenheiten kann eine Personalvertretung an Entscheidungen des Dienststellenleiters mitwirken. Die Mitwirkung ist eine eigenständige Beteiligungsform und gegenüber der Mitbestimmung die schwächere. Zwar ist auch das Mitwirkungsverfahren **dreistufig ausgestaltet**. Wenn sich Dienststellenleiter und Personalvertretung nicht einigen, kann die nächsthöhere Dienststelle nur durch die Personalvertretung angerufen werden. Das Verfahren endet aber spätestens bei der obersten Dienstbehörde. Die **Einigungsstelle kann nicht eingeschaltet** werden. In Mitwirkungsangelegenheiten steht einer Personalvertretung **kein Initiativrecht** zu.

Durch die Mitwirkung soll der Personalvertretung in besonders nachdrücklicher Weise Gehör verschafft werden. Zwar wird der Personalvertretung keine rechtlich festgelegte Einflussnahme auf die Maßnahmen der Dienststelle ermöglicht. Wohl aber soll sichergestellt werden, „dass die Personalvertretung **nicht nur formal angehört** wird, sondern dass ihre Überlegungen in die Entscheidungen darüber einbezogen werden, ob und wie bestimmte Regelungen oder Maßnahmen getroffen werden sollen“ (BVerwG v. 22. 3. 1990, ZfPR 1990, 112).

Mitwirkungspflichtig sind zum Teil organisatorische, zum Teil personelle Angelegenheiten (z. B. Kündigung).

Und wie funktioniert Mitwirkung?

Beabsichtigt ein Dienststellenleiter eine mitwirkungspflichtige Maßnahme, so hat er die zuständige Personalvertretung zu unterrichten. Die **Unterrichtung** kann schriftlich, aber auch mündlich erfolgen. In jedem Fall muss sie so **frühzeitig** erfolgen, dass der Personalvertretung genügend Zeit bleibt, sich auf eine Erörterung vorzubereiten.

Der Dienststellenleiter muss die Personalvertretung **vollständig** über die dem Mitwirkungsrecht unterliegende Maßnahme unterrichten (BVerwG v. 27. 1. 1995, ZfPR 1995, 80). Im Fall einer Kündigung bedeutet dies z. B., dass die Person des zu Kündigenden, die Art der Kündigung (ordentliche oder außerordentliche Kündigung) und die für die Kündigung maßgeblichen Gründe mitzuteilen sind.

Die Personalvertretung muss zur sachgerechten Ausübung ihres Mitwirkungsrechts so **umfassend** wie der Dienststellenleiter selbst unterrichtet sein. Nur dann nämlich kann sie „alle von der beabsichtigten Maßnahme im Einzelfall betroffenen Belange umfassend und vertretbar“ würdigen (BVerwG v. 9. 10. 1996, ZfPR 1997, 12).

Was muss der Personalrat tun und wie schnell muss er reagieren?

Sobald ein Dienststellenleiter eine konkrete, der Mitwirkung der Personalvertretung unterliegende Maßnahme durch Unterrichtung eingeleitet hat, hat die Personalvertretung darüber zu beraten und Beschluss zu fassen. Dabei hat sie folgende Möglichkeiten:

Sie kann der Maßnahme **ausdrücklich ohne Erörterung zustimmen**. Das wird die Personalvertretung im Allgemeinen dann tun, wenn eine Angelegenheit unstrittig ist. Der Dienststellenleiter kann dann die Maßnahme durchführen.

Sie kann die gesetzliche **Äußerungsfrist verstreichen lassen**, ohne sich zu äußern. In diesem Fall gilt die beabsichtigte Maßnahme als **gebilligt**, und der Dienststellenleiter kann die Maßnahme durchführen.

Sie kann innerhalb der Frist eine **Stellungnahme abgeben**. Hier kommen inhaltlich mehrere Möglichkeiten in Betracht:

- Die Personalvertretung kann geltend machen, über die beabsichtigte Maßnahme nicht ausreichend unterrichtet zu sein. Diese **mangelnde Unterrichtung** muss sie innerhalb der Frist gegenüber dem Dienststellenleiter zum Ausdruck bringen. Dabei muss sie konkrete und fallbezogene Ausführungen machen und eventuell darauf hinweisen, dass sie über wesentliche Umstände nicht informiert worden ist (BVerwG v. 29. 1. 1996, ZfPR 1996, 122).
- Die Personalvertretung kann **Einwendungen erheben**, die sie gegenüber dem Dienststellenleiter **begründen** muss; andernfalls sind die Einwendungen unbeachtlich (BVerwG v. 27. 1. 1995, a. a. O.) und die Maßnahme gilt als gebilligt. Die Begründung darf nicht formelhaft, sondern muss dem Einzelfall angepasst sein. Andernfalls ist sie so wie eine Zustimmungsverweigerungserklärung ohne Angabe von Gründen zu behandeln (BVerwG v. 12. 3. 1986, BVerwGE 74, 100).
- Darüber hinaus kann die Personalvertretung innerhalb der Frist ausdrücklich eine **Erörterung wünschen** oder **Gegenvorschläge machen**.

Wie verhält es sich mit der Erörterung mit dem Dienststellenleiter?

Wünscht eine Personalvertretung ausdrücklich eine Erörterung oder erhebt sie Einwendungen oder macht Gegenvorschläge, dann hat die Dienststelle die beabsichtigte Maßnahme vor der Durchführung mit dem Ziel einer Verständigung **rechtzeitig und eingehend** mit ihr zu erörtern (vgl. z. B. § 72 Abs. 1 BPersVG). Rechtzeitig bedeutet, dass die Personalvertretung noch Einfluss auf die Maßnahme nehmen

können muss; eingehend bedeutet, dass alle für und gegen die beabsichtigte Maßnahme sprechenden erkennbaren Erwägungen zur Sprache kommen müssen. Die Position der jeweils anderen Seite muss zum Gegenstand einer ernsthaften Auseinandersetzung gemacht werden (BVerwG v. 27. 1. 1995, a. a. O.).

Die Erörterung muss mit dem **Ziel der Verständigung** geführt werden. Beide Seiten müssen also mit der Absicht in die Erörterung eintreten, ein positives Ergebnis zu erzielen.

Falls die Personalvertretung auch nach der Erörterung ihre Einwendungen aufrechterhält, so hat der zuständige Dienststellenleiter nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob und ggf. wie weit er diesen Einwendungen und Gegenvorschlägen entsprechen will. Will er der Personalvertretung **nicht oder nicht in vollem Umfang folgen**, so ist er verpflichtet, ihr seine **Entscheidung unter Angabe der Gründe bekannt zu geben**. Zur Vermeidung von Missverständnissen ist **Schriftform** zwingend vorgeschrieben.

Welche Fristen muss die Personalvertretung beachten?

Will eine Personalvertretung gegenüber der beabsichtigten mitwirkungspflichtigen Maßnahme Einwendungen erheben oder Gegenvorschläge machen, so muss sie dies innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen **Frist von zehn Arbeitstagen** (vgl. z.B. § 72 Abs. 2 S. 1 BPersVG, die Landespersonalvertretungsgesetze weisen z. T. andere Fristen auf) begründet tun. Die Frist beginnt mit der ordnungsgemäßen und vollständigen Unterrichtung durch den Dienststellenleiter über die beabsichtigte Maßnahme.

Findet die Erörterung **nach Ablauf der Äußerungsfrist** statt, muss sich die Personalvertretung spätestens unmittelbar danach endgültig äußern (BVerwG v. 27. 1. 1995 a. a. O.).

Wie erfolgt die Willensbildung in der Personalvertretung im Rahmen der Mitwirkung?

Die **Entscheidung** darüber, wie sich die Personalvertretung nach Unterrichtung durch den Dienststellenleiter über eine von diesem beabsichtigte mitwirkungspflichtige Maßnahme verhalten will, unterliegt der **Beratung und Beschlussfassung des Plenums**. Gleiches gilt für die **Erörterung** zwischen Dienststellenleiter und Personalvertretung. Die Erörterung ist Bestandteil des Mitwirkungsverfahrens, so dass sie nicht auf den Vorsitzenden im Rahmen der laufenden Geschäftsführung übertragen werden kann.

Und wie geht es weiter, wenn Dienststelle und Personalvertretung sich nicht einigen?

Falls es nicht zu einer Einigung zwischen Personalvertretung und Dienststellenleiter kommt und die betreffende Dienststelle eine nachgeordnete Behörde ist, dann kann die Personalvertretung sich nach vorausgegangener Beschlussfassung an die **übergeordnete Dienststelle** (z. B. Mittelbehörde), bei der eine Stufenvertretung (z. B. Bezirkspersonalrat) besteht, wenden. Der entsprechende **Antrag** muss innerhalb einer **Frist von drei Arbeitstagen** nach Zugang der Mitteilung des Dienststellenleiters gestellt werden (vgl. § 69 Abs. 4 BPersVG; die Landespersonalvertretungsgesetze weisen wiederum unterschiedliche Fristen auf). Der Antrag hat **schriftlich** zu erfolgen. Dem Dienststellenleiter ist eine Abschrift des Antrags zuzuleiten.

Die nächsthöhere Dienststelle entscheidet nach **Verhandlung** mit der bei ihr gebildeten **Stufenvertretung**, d. h. es muss zu einer rechtzeitigen und eingehenden Erörterung mit dem Ziel einer Verständigung kommen.

Findet **keine Einigung** statt, so kann die Stufenvertretung, falls noch eine vorgesetzte Dienststelle (z. B. oberste Dienstbehörde) mit Stufenvertretung (z. B. Hauptpersonalrat) besteht, die Angelegenheit dieser obersten Dienstbehörde vorlegen. Für **Frist und Form** der Vorlage gilt das oben Gesagte. **Nach einer Erörterung** mit der Stufenvertretung **entscheidet die oberste Dienstbehörde endgültig**. Das Beteiligungsverfahren ist abgeschlossen. Eine Einigungsstelle kann, falls die Erörterung nicht zu einer Verständigung geführt hat, nicht angerufen werden. Die nachgeordnete Dienststelle („Ausgangsdienststelle“) kann die beabsichtigte mitwirkungspflichtige Maßnahme nunmehr veranlassen.

Übrigens: Werden im Laufe des Mitwirkungsverfahrens Beschwerden oder Behauptungen tatsächlicher Art vorgetragen, die für einen Beschäftigten ungünstig sind oder ihm nachteilig werden können, dann ist dem Beschäftigten seitens des Dienststellenleiters Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

Unter welchen Voraussetzungen kann der Dienststellenleiter eine vorläufige Regelung treffen?

Ist ein Dienststellenleiter der Auffassung, dass es sich bei der beabsichtigten mitwirkungspflichtigen Maßnahme um eine der Natur der Sache nach **unaufschiebbare Maßnahme** handelt, kann er **ausnahmsweise** eine vorläufige Regelung treffen. Er hat

die Personalvertretung von der vorläufigen Maßnahme zu unterrichten und deren Notwendigkeit zu begründen.

Die Voraussetzungen für den Erlass einer vorläufigen Regelung sind denen vergleichbar, die auch für das Mitbestimmungsverfahren gelten. Ein Dienststellenleiter darf eine vorläufige Regelung in Bezug auf eine dem Mitwirkungsrecht der Personalvertretung unterliegende Maßnahme nur dann treffen, wenn die Dauer eines evtl. Stufenverfahrens zu einer **nicht hinnehmbaren Verzögerung** führen würde. Durch die vorläufige Maßnahme dürfen aber **weder rechtlich noch tatsächlich vollendete Tatsachen** geschafften werden.

Die vorläufige Maßnahme muss **sachlich und zeitlich eng begrenzt** sowie auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt sein. Sie darf nicht so weit gehen, dass eine wirkungsvolle Ausübung des Mitwirkungsrechts nicht mehr möglich ist.

Was passiert bei unterbliebener oder fehlerhafter Mitwirkung?

Wenn ein Dienststellenleiter die Personalvertretung bei mitwirkungspflichtigen Maßnahmen überhaupt nicht beteiligt oder wenn er gegen das vorgeschriebene Verfahren verstößt, dann ist die **Maßnahme trotzdem wirksam**. Die Personalvertretung kann aber die Verletzung ihres Mitwirkungsrechts in einem **personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren** feststellen lassen. Auf Grund ihrer Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) ist die Dienststelle, falls das Gericht dem Antrag der Personalvertretung stattgibt, verpflichtet, die **Maßnahme rückgängig zu machen**. Dies gilt für organisatorische Maßnahmen. Nur für die Kündigung hat der

Gesetzgeber ausdrücklich festgelegt, dass diese unwirksam ist, wenn der Personalrat nicht beteiligt wurde (§ 79 Abs. 4 BPersVG).

Für den von der Maßnahme **betroffenen Beschäftigten** gilt: Handelt es sich bei der mitwirkungspflichtigen Maßnahme, bei der die Personalvertretung überhaupt nicht oder unter Verletzung von Verfahrensvorschriften beteiligt worden ist, um einen **Verwaltungsakt** (z. B. Erhebung einer Disziplinarklage gegen einen Beamten, Entlassung eines Beamten auf Probe), dann kann der Betroffene die Maßnahme fristgerecht **anfechten**.

In diesem Fall ist die beabsichtigte Maßnahme so lange zurückzustellen, bis über den Antrag – evtl. nach Einschaltung der obersten Dienstbehörde und des dort bestehenden Personalrats – abschließend entschieden ist.

Wie sieht es mit der Mitwirkung in den Ländern aus?

Da die Rahmenvorschriften des BPersVG für die Länder die Mitwirkung als eigenständige Beteiligungsform nicht zwingend vorsehen, haben **einige Länder auf ein Mitwirkungsverfahren** und auf Mitwirkungstatbestände **verzichtet**, und zwar Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Ein eigenes Mitwirkungsverfahren und Mitwirkungstatbestände sehen dagegen die LPersVG in § 72 BW, Art. 72 Bay, § 84 Bln, § 67 Brand, § 72 Hess, § 62 MV, § 76 Nds, § 69 NW, § 74 Saar, § 76 Sachs und § 69 a Thür vor. Diese Vorschriften entsprechen weitgehend dem BPersVG, enthalten teilweise aber längere Fristen und auch Initiativrechte der Personalvertretung.

Haben Sie noch Fragen?

Wir

Frau Niederst, **Tel.: (030) 40 81-51 30, Fax: (030) 40 81-47 59, E-Mail: niederstno@dbb.de**

Frau Süllwold, **Tel.: (030) 40 81-57 10, Fax: (030) 40 81-47 59, E-Mail: suellwoldsu@dbb.de**

helfen Ihnen gerne.

Herausgegeben von der Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion, Friedrichstr. 169/170, 10117 Berlin



dbb
beamtenbund
und tarifunion