

**NÄHE  
IST  
UNSERE  
STÄRKE**



Foto: fotolia ©Cima Sanders

## **BRIEF ZUR PERSONALRATSARBEIT**

Personalversammlungen



**dbb**  
beamtensbund  
und tarifunion

## Welche Funktionen und Befugnisse hat die Personalversammlung?

Personalversammlung ist die **Zusammenkunft der Beschäftigten einer Dienststelle** entsprechend §§ 48 bis 52 BPersVG. Als Organ der Personalvertretung ist sie dem Personalrat gegenübergestellt und bietet den Beschäftigten der Dienststelle die Möglichkeit, sich über die Arbeit des Personalrats sowie über die Situation in der Dienststelle im Allgemeinen und ihre Beschäftigungsverhältnisse im Besonderen zu **informieren**. Die Personalversammlung kann Stellungnahmen zu den Beschlüssen des Personalrats abgeben, Anträge an den Personalrat fassen oder ihm Anregungen für die Arbeit mit auf den Weg geben (BVerwG 23.5.1986, PersV 1987, 196). All dies geschieht durch Beschluss, wobei Beschlussfähigkeit auch bei Erscheinen nur weniger Beschäftigter gegeben ist. Der mittelbare Einfluss, den Meinungsäußerungen (ggf. der Mehrheit) der Beschäftigten auf diesem **dienststelleninternen Ausspracheforum** in der **Dienststellenöffentlichkeit** und vor den weiteren Teilnehmern der Personalversammlung haben, ist nicht zu unterschätzen. Schon aus eigenem Interesse an einer Rückkoppelung zu bzw. Rückhalt unter den von ihm vertretenen Beschäftigten wird der Personalrat deshalb Empfehlungen der Personalversammlung gewissenhaft beraten und ggf. weiterverfolgen.

**Nach außen gerichtete Rechte** besitzt die Personalversammlung nicht. Sie kann insbesondere dem Personalrat keine Weisungen erteilen, seine Aufgaben nicht an sich ziehen und ihre Beschlüsse binden den Personalrat nicht. Die Personalversammlung kann auch nicht dem Personalrat oder einzelnen seiner Mitglieder das Misstrauen aussprechen mit der Folge, dass ein Ausschluss oder Rücktritt zu erfolgen hätte.

Es dürfen **nur die in § 51 BPersVG aufgeführten Themenbereiche** behandelt werden (insbesondere Tarif-, Besoldungs- und Sozialangelegenheiten sowie Fragen der Frauenförderung und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf) – sofern sie die Dienststelle oder ihre Beschäftigten **unmittelbar** betreffen. Themen allgemeinpolitischen, verbandspolitischen oder allgemeindienstrechtspolitischen Inhaltes gehören hier nicht hin (u. a. zu Gesetzesvorhaben instruktiv BVerwG 18.6.1991, ZfPR 1991, 136).

Alle Teilnehmer müssen bei ihren Äußerungen die **Friedenspflicht** und das **Verbot partei- und gewerkschaftspolitischer Betätigung** beachten. Insbesondere darf nicht zu Arbeitskämpfmaßnahmen aufgerufen werden. Verstöße gegen diese Verpflichtungen können in schweren Fällen zu arbeits- oder disziplinarrechtlichen Maßnahmen führen.

## Für wen gelten die Vorschriften über die Personalversammlung?

Nur für die **Ebene des örtlichen Personalrats**, also nicht für Stufenvertretungen und Gesamtpersonalrat. Übrigens: Ohne Personalrat keine Personalversammlung;

denn nur der Personalrat kann eine solche einberufen. Eine **Jugend- und Auszubildendenversammlung** ist gem. § 63 BPersVG einmal im Kalenderjahr – vorzugsweise vor oder nach einer ordentlichen Personalversammlung – durchzuführen; die Vorschriften über die Personalversammlung gelten sinngemäß.

## Und wer darf teilnehmen?

Die Personalversammlung ist **nicht öffentlich**. Sie besteht – grundsätzlich nur – aus den **Beschäftigten der Dienststelle**; dazu gehören u. a. auch im Elternurlaub befindliche, Abgeordnete und minderjährige Beschäftigte sowie der Dienststellenleiter, aber auch Leiharbeitnehmer (§ 14 Abs. 2 und 4 AÜG), die Gleichstellungsbeauftragte an Personalversammlungen solcher Dienststellen, für die sie zuständig ist (§ 20 Abs. 2 Satz 6 BGleIG), die Vertrauensperson der schwerbehinderten Menschen als Beschäftigte der Dienststelle, aber auch für diejenige Dienststelle, für die sie zuständig ist (§ 95 Abs. 8 SGB IX). Für Richter und Soldaten ist das Teilnahmerecht im Einzelfall zu prüfen. Nicht teilnahmeberechtigt sind dagegen z. B. Beschäftigte in der Freistellungsphase der Altersteilzeit nach dem Blockmodell (BVerwG 15.5.2002, ZfPR 2002, 260).

Welche **Ausnahmen** vom Grundsatz der Nichtöffentlichkeit zulässig sind, regelt das Gesetz **abschließend** in § 52 BPersVG; weitere Ausnahmen können weder Personalrat noch Personalversammlung zulassen (BVerwG 24.10.1075, BVerwGE 49, 259). Teilnahmeberechtigt sind (bei sachlicher Erforderlichkeit ggf. auch mehrere) Beauftragte jeder in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaft, ein Beauftragter der Arbeitgebervereinigung, der die Dienststelle angehört, ein beauftragtes Mitglied der Stufenvertretung (aber nur derjenigen, die bei der nächsthöheren Dienststelle besteht, also BPR oder HPR, BVerwG 18.3.1981, PersV 1982, 237), ein Beauftragter des Gesamtpersonalrats, ein Beauftragter der Dienststelle, bei der die Stufenvertretung besteht. Die Teilnahmerechte der Stufenvertretung und des Gesamtpersonalrats bestehen nebeneinander (BVerwG 30.7.2010, ZfPR online 11/2010, S. 4). Die Beauftragten der Stufenvertretung und des Gesamtpersonalrats werden durch Plenumsbeschluss ihres Personalrats bestimmt. Das Teilnahmerecht der in § 52 BPersVG Genannten ist ein **originäres**, d. h. nicht von weiteren Voraussetzungen wie einer Zustimmung des Personalrats, der Personalversammlung oder des Dienststellenleiters abhängig.

**Dienststellenfremde Auskunftspersonen** darf der Personalrat – beschränkt auf die Dauer der Erörterung des konkreten Themas – nur hinzuziehen, wenn weder der Vorsitzende des Personalrats noch ein anderer Teilnehmer der Personalversammlung die für eine sachgerechte Behandlung des Tagesordnungspunktes erforderlichen Auskünfte erteilen kann (BVerwG 18.6.1991, a.a.O.) und diese nicht der Vorbereitung einer Entscheidung dienen, denn die Personalversammlung besitzt keine Entscheidungskompetenzen. Die Hinzuziehung **dienststellenfremder Sachverständiger** ist aus diesem Grund stets

unzulässig (BVerwG 6.9.1984, PersV 1985, 205). Auch die Zuziehung von Vertretern der **Presse und anderer Medien** ist als Verstoß gegen den Grundsatz der Nicht-öffentlichkeit unzulässig. Unterbleiben sollte auch die Einladung von **Abgeordneten politischer Parteien** (die das BVerwG allerdings unter bestimmten Umständen für zulässig hält, BVerwG 10.3.1995, ZfPR 1995, 159), um nicht zumindest einer unterschwelligen politischen Einflussnahme den Weg zu bereiten. Eine Aufnahme der Versammlung in **Bild oder Ton** ist nur bei Einverständnis ausnahmslos aller Teilnehmer zulässig (Lorenzen u. a., Komm. BPersVG, § 48 Rn. 22).

## Wie oft finden Personalversammlungen statt?

Auf jeden Fall zweimal im Jahr: Ordentliche Personalversammlungen **müssen einmal in jedem Kalenderhalbjahr** stattfinden – ob der Personalrat will oder nicht und selbst dann, wenn, z. B. in einer kleinen Dienststelle, sämtliche Beschäftigte diese für überflüssig halten. Erfüllt der Personalrat diese Verpflichtung nicht, riskiert er, grundsätzlich auch ohne Verschulden, die Auflösung wegen grober Pflichtverletzung (OVG Berlin 12.5.1971, PersV 1972, 215). Maßgeblich ist das Kalenderjahr, nicht das Jahr der Amtszeit; ein Ende Mai gewählter Personalrat muss daher noch bis Ende Juni eine Personalversammlung durchführen.

Ob zusätzlich zu diesen zwei Pflichtversammlungen **außerordentliche Personalversammlungen** stattfinden (§ 50 Abs. 2 BPersVG), entscheidet der Personalrat nach pflichtgemäßem Ermessen. Aufgrund des damit verbundenen Aufwandes wird man jedoch einen **sachlichen Grund** fordern müssen. Darüber hinaus sind zur **Beantragung** einer außerordentlichen Personalversammlung berechtigt der Dienststellenleiter und ein Viertel der wahlberechtigten Beschäftigten. Es muss die **Beratung einer bestimmten Angelegenheit** beantragt werden, die der Personalrat dann, falls zulässig, auch auf die Tagesordnung setzen muss. Eine in der Dienststelle vertretene Gewerkschaft hat dasselbe Recht, allerdings nur dann, wenn im vorangegangenen Kalenderhalbjahr keine (Teil-) Personalversammlung durchgeführt wurde.

**Teilversammlungen** sind **nur ausnahmsweise** zulässig, wenn nach den dienstlichen Verhältnissen eine gemeinsame Versammlung aller Beschäftigten nicht stattfinden kann – etwa, weil Arbeitsplätze zeitlich lückelos besetzt sein müssen, weite Entfernungen zwischen Dienststellenteilen und Hauptdienststelle bestehen oder kein ausreichend großer Versammlungsraum zur Verfügung steht. Die Dislozierung von Dienststellenteilen einer Gesamtdienststelle genügt für sich allein nicht. Der Personalrat entscheidet durch Beschluss nach Abstimmung mit dem Dienststellenleiter – nicht Genehmigung – darüber, ob eine Teilversammlung abzuhalten ist. Ihm steht insoweit kein Ermessen, sondern lediglich ein **Beurteilungsspielraum** bezüglich der Wertung der objektiv vorliegenden Verhältnisse zu. Teilversammlungen müssen in einem zeitlichen Zusammenhang stattfinden (VGH Baden-Württemberg 15.9.1987, PersV 1990, 131). **Teilnahmeberechtigt** ist der Personalratsvorsitzende, andere

Personalratsmitglieder nur, wenn sie selbst Beschäftigte des Dienststellenteils sind (BVerwG 5.5.1973, BVerwGE 42, 175, offen gelassen für die weiteren Vorstandsmitglieder). Kranke und beurlaubte Beschäftigte dürfen nicht später an der Teilversammlung eines anderen als ihres eigenen Dienststellenteils teilnehmen. Die Teilnahmerechte des § 52 BPersVG gelten auch für Teilversammlungen, für eine Gewerkschaft auch dann, wenn sie in der Teildienststelle kein Mitglied hat.

## Wer organisiert und leitet die Personalversammlung?

**Nur der Personalrat** kann eine Personalversammlung im Sinne des Gesetzes einberufen. Der Dienststellenleiter oder ein Viertel der Beschäftigten können ihm allerdings die Einberufung aberlangen (§ 49 Abs. 2 BPersVG). Die **Einladung** muss Zeit, Ort und Tagesordnung allen Beschäftigten rechtzeitig und an geeigneter Stelle bekannt geben. Alle in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften und die Arbeitgebervereinigung sind gemäß § 52 Abs. 1 Satz 2 BPersVG mit **separater Mitteilung** so zeitig zu informieren (ein Verweis auf das Schwarze Brett genügt nicht), dass angemessene Zeit für Vorbereitung und Bestellung eines sachkundigen Beauftragten bleibt. Dies sollte auch in Bezug auf Stufenvertretungen, Dienststellenleiter und Gesamtpersonalrat gelten.

Aufstellung und Mitteilung einer **Tagesordnung** sind nicht vorgeschrieben, aber zu empfehlen; die Erstattung des **Tätigkeitsberichts** ist zwingend (§ 49 Abs. 1 BPersVG). Die Tagesordnung schränkt die Versammlung im Übrigen thematisch nicht ein; weitere Punkte können ad hoc behandelt werden. **Versammlungsleiter** ist der Personalratsvorsitzende, bei Verhinderung sein Stellvertreter. Als solcher hat er die **Einhaltung der Tagesordnung** und insbesondere der in § 51 BPersVG beschriebenen **Zuständigkeiten** der Personalversammlung zu überwachen (OVG Niedersachsen 18.3.1992, PersV 1994, 31). Er muss Rednern bei Verstößen das Wort entziehen und sie bei schweren Verstößen von der Versammlung ausschließen. Der Dienststellenleiter hat insoweit für die Dauer der Versammlung keinerlei Zuständigkeiten. Eine **Protokollierung** ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, empfiehlt sich jedoch unter dem Aspekt, dass der Personalrat die erhaltenen Anregungen später „abarbeitet“. Der Personalratsvorsitzende muss zudem für die Erstellung einer **Teilnehmerliste** und Mitteilung der Dauer der Versammlung an den Dienststellenleiter sorgen, da dieser von den Beschäftigten mit Blick auf die Entgeltfortzahlung/Fahrtkosten den Nachweis der Teilnahme verlangen kann.

## Müssen Personalversammlungen immer in der Arbeitszeit stattfinden?

Die kalenderhalbjährlichen **ordentlichen Personalversammlungen** grundsätzlich ja (§ 50 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 BPersVG). Nur wenn die dienstlichen Verhältnisse dies erfordern, kann hiervon abgewichen werden. Der

konkrete Zeitpunkt wird vom Personalrat festgelegt – am besten im Einvernehmen mit dem Dienststellenleiter. Bei gleitender Arbeitszeit darf der Personalrat die Versammlung in die Kernarbeitszeit legen. Auch die **auf Wunsch des Dienststellenleiters** einberufenen außerordentlichen Versammlungen finden während der Arbeitszeit statt, andere außerordentliche Personalversammlungen darf der Personalrat demgegenüber nur mit Zustimmung des Dienststellenleiters in die Arbeitszeit legen (§ 50 Abs. 2 BPersVG).

## Bringt die Teilnahme an Personalversammlungen den Beschäftigten finanzielle Nachteile?

Das kommt darauf an. Die Teilnahme an **ordentlichen Personalversammlungen** sowie an den auf Wunsch des Dienststellenleiters einberufenen hat **keine Minderung der Dienstbezüge/des Arbeitsentgelts** zur Folge. Finden diese Personalversammlungen aus dienstlichen Gründen doch einmal außerhalb der Arbeitszeit statt, so erhalten die Teilnehmer **Dienstbefreiung. Fahrtkosten** sind nach den Regeln des Bundesreisekostengesetzes zu erstatten. Für andere **außerordentliche Versammlungen** wird demgegenüber das **Entgelt nicht fortgezahlt**. Auch auf Dienstbefreiung für die Inanspruchnahme außerhalb der Arbeitszeit und Fahrtkostenerstattung besteht kein Anspruch. Die Dienststelle muss lediglich einen geeigneten Raum für die Versammlung zur Verfügung stellen. Etwas anders gilt nur dann, wenn der Dienststellenleiter mit der Platzierung in der Arbeitszeit einverstanden ist. Eine vom Personalrat ohne Abstimmung mit dem Dienststellenleiter und damit rechtswidrig in die Arbeitszeit gelegte außerordentliche Personalversammlung löst grundsätzlich keine Verpflichtung zu Entgeltfortzahlung und Fahrtkostenersatz aus. Nur unter besonderen Umständen kann Schweigen des Dienststellenleiters nach Kenntnisnahme der rechtswidrigen Terminierung als Zustimmung zu werten sein (Lorenzen, a.a.O., § 50 Rn. 22).

## Was haben die Gewerkschaften zu beachten?

Das Teilnahmerecht nach § 52 Abs. 1 Satz 1 ist im Vergleich zu dem allgemeinen Zugangsrecht nach § 2 Abs. 2 BPersVG spezieller. Deshalb muss die Gewerkschaft den Dienststellenleiter nicht über die Teilnahme ihres Beauftragten unterrichten (Fischer/Goeres/Gronimus, Komm. BPersVG, § 52 Rn. 5). Nur ausnahmsweise kann der Dienststellenleiter einem bestimmten Gewerkschaftsbeauftragten den **Zutritt zur Personalversammlung verweigern**, wenn gerade dieser Beauftragte bei früheren Versammlungen die thematischen Vorgaben des Gesetzes überschritten oder andere schwerwiegende Störungen verursacht hat. Wen die Gewerkschaft in die Personalversammlung entsendet, entscheidet allein sie. Ihre Beauftragten dürfen sich mit **beratender Stimme** zu allen Tagesordnungspunkten und angesprochenen Fragen äußern. An Abstimmungen teilnehmen und Anträge stellen dürfen sie nur, falls sie gleichzeitig Beschäftigte der Dienststelle sind. Da von ihnen – anders als vom Personalrat und den anderen Teilnehmern – gewerkschaftliche Neutralität nicht gefordert ist, ist die

**Darstellung der Position der Gewerkschaft** und Werbung für diese in den allgemein üblichen Grenzen zulässig. Die Beauftragten unterliegen der Schweigepflicht.

## Was hat es mit dem Tätigkeitsbericht auf sich?

Er soll die Beschäftigten **umfassend über die Arbeit des Personalrats informieren** – über Erfolge ebenso wie über Meinungsverschiedenheiten mit der Dienststellenleitung und Misserfolge. Dazu gehören Art und Anzahl der Beteiligungsfälle, Behandlung von Anträgen und Beschwerden, Anregungen aus vorangegangenen Personalversammlungen, Stellungnahmen gegenüber Stufenvertretung und Gesamtpersonalrat, Personalratsarbeit in Ausschüssen sowie weitere Aktivitäten des Personalrats. Eine Grenze ergibt sich aus der **Schweigepflicht** der Personalratsmitglieder, die nicht dadurch aufgehoben wird, dass die Teilnehmer der Versammlung ihrerseits der Schweigepflicht unterliegen. Interne Meinungsbildungsprozesse des Personalrats, personenbezogene Daten oder sonstige Umstände oder Tatsachen, die die Persönlichkeitssphäre der Beschäftigten betreffen, sind also tabu. Wohl besteht die Möglichkeit, durch Verallgemeinerungen den konkreten Fall „zu verschleiern“, um über den zugrundeliegenden Kern berichten zu können. Der Tätigkeitsbericht muss **objektiv** sein. Die offene oder versteckte Werbung für eine Gewerkschaft gefährdet den Frieden in der Dienststelle und ist unzulässig (BVerfG 26.5.1970, BVerfGE 28, 314). Was nicht in die Zuständigkeit des Personalrats fällt, gehört nicht in den Tätigkeitsbericht, kann später jedoch im Rahmen der zulässigen Themen diskutiert werden.

Der Personalrat muss **Fragen der Beschäftigten zum Tätigkeitsbericht beantworten**, und zwar vor Ort, es sei denn, es ist zunächst eine Meinungsbildung im Personalrat erforderlich. Der Bericht wird im Regelfall vorgetragen durch den Vorsitzenden, bei dessen Verhinderung durch den Stellvertreter. Abweichungen bedürfen eines Personalratsbeschlusses. Wenigstens die **Grundzüge des Berichts** müssen **vor seiner Bekanntgabe** (als gemeinsame Angelegenheit) durch Beschluss des Personalrats festgelegt werden (BVerfG 26.5.1970, a.a.O.). Sinnvoll ist die „Abseugung“ auch der endgültigen Textfassung durch das Plenum.

Die vorstehenden Ausführungen beziehen sich auf das BPersVG. Ob bzw. inwieweit sie auch auf das jeweilige Landespersonalvertretungsrecht anwendbar sind, muss im Einzelfall geprüft werden.

Stand: 8/2012



Herausgegeben von der Bundesleitung des **dbb beamtenbund und tarifunion**  
Friedrichstraße 169/170  
10117 Berlin