

Antrag

**der Abgeordneten Ralf Niedmers, Dr. Roland Heintze, Thilo Kleibauer,
Thomas Kreuzmann, Hans-Detlef Roock (CDU) und Fraktion**

zu den Drs. 20/10838 und 20/12131

Betr.: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Hamburgischen Personalvertretungsrechts

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg plant eine umfassende Reform des Personalvertretungsrechts. Auf Antrag der SPD-Fraktion hat der Senat einen entsprechenden Gesetzesvorschlag erarbeitet. Dieser Vorschlag zur Novellierung des Hamburger Personalvertretungsgesetzes (im Folgenden: HmbPersVG-E) sieht zahlreiche inhaltliche Änderungen der Mitbestimmungsrechte des Personalrates vor. Insbesondere soll in § 80 HmbPersVG-E der Grundsatz der innerdienstlichen Allzuständigkeit des Personalrates normiert werden.

Vor diesem Hintergrund besteht Klärungsbedarf, da die faktischen Auswirkungen der Neuregelungen, insbesondere der Allzuständigkeit, dem Entwurf nicht klar zu entnehmen sind. Insbesondere der zentrale Maßnahmebegriff als Anknüpfungspunkt der Allzuständigkeit des Personalrats ist als Typus nur unscharf konturiert. Gleiches gilt für die Definition der Erheblichkeit einer Maßnahme, die der Mitbestimmung unterfallen soll. Reicht es, dass sie nicht lediglich geringfügig die Interessen der Arbeitnehmer betrifft (§ 80 Absatz 2 S. 1 HmbPersVG-E) oder ist erforderlich, dass sie ähnliches Gewicht wie die in §§ 87, 88 HmbPersVG-E genannten Maßnahmen hat (§ 80 Absatz 3 S. 1 HmbPersVG-E)? Eine Antwort hierauf ist bislang nicht möglich.

Gleiche Unschärfe ist bei der Einschränkung der Allzuständigkeit durch die Sperrwirkung der §§ 87, 88 HmbPersVG-E gegeben. Wie weit diese geht, lässt sich der Systematik des Gesetzes nicht entnehmen. Widersprüchlich ist etwa die Neufassung des § 87 HmbPersVG-E, der Regelung erzwingbarer Mitbestimmung. Hier wurde im Einleitungssatz das Wort „insbesondere“ eingefügt. Einziger Sinn kann damit eine Erweiterung der erzwingbaren Mitbestimmung über die Katalogtatbestände des § 87 HmbPersVG-E hinaus sein. Das aber ist nicht gewollt, wie § 82 Absatz 7 S. 3 HmbPersVG-E deutlich macht. Die Neufassung ist damit sinnlos und irreführend.

Das Initiativrecht des Personalrats ergibt sich aus § 80 Absatz 7 HmbPersVG-E, der außerdem das Verfahren für die Ausübung dieses Initiativrechts regelt. Auch das Bundespersonalvertretungsrecht kennt ein Initiativrecht des Personalrats, das in § 70 BPersVG geregelt und begrenzt wird. Folge ist, dass der Personalrat die Einigungsstelle befassen kann. Aber: Eine Befassung der Einigungsstelle kann nach § 70 Absatz 1 BPersVG nur in den Fällen der zwingenden Mitbestimmung nach § 75 Absatz 3 Nummer 1 bis 6 und 11 bis 17 BPersVG verlangt werden. Bei allen übrigen Mitbestimmungsrechten gilt § 70 Absatz 2 BPersVG, wonach nur auf § 69 Absatz 3 BPersVG verwiesen wird und gerade nicht auf das Einigungsstellenverfahren.

Diese etablierten Grenzen werden durch den vorgelegten Reformvorschlag zum Hamburgischen Personalvertretungsrecht verletzt. Nach § 80 Absatz 7 S. 2 – 4 HmbPersVG-E ist die Dienststelle verpflichtet, sich mit allen der Mitbestimmung unterliegenden Initiativen des allzuständigen Personalrats zu beschäftigen. Eine Beschränkung auf Maßnahmen nach § 87 HmbPersVG-E ist nicht vorgesehen. Lässt die

Dienststelle die Frist des § 80 Absatz 7 HmbPersVG-E verstreichen, kommt es nach § 81 Absatz 1 S. 1 HmbPersVG-E zu einem Schlichtungsverfahren. Im Falle des Scheiterns oder falls eine Schlichtungsstelle nicht gebildet wird, entscheidet automatisch nach § 82 Absatz 1 S. 1 HmbPersVG-E die Einigungsstelle. Eine Befassung der Einigungsstelle kann also auch bei einer nur beschränkten Mitbestimmung erzwungen werden. Mögliche Folgen sind offensichtlich: Die Hamburger Personalräte könnten die Dienststelle mit Anträgen zu den unterschiedlichsten, von der Allzuständigkeit gedeckten Initiativen bedenken. In allen Fällen muss das Einigungsverfahren durchlaufen werden. So könnte die Arbeit der Dienststelle faktisch erheblich erschwert werden.

Zudem ist die Dauer des Schlichtungs- und Einigungsverfahrens unbestimmt. Anders als etwa das BPersVG erlaubt das Hamburgische Personalvertretungsrecht, das Verfahren beliebig in die Länge zu ziehen. Schöpft der Personalrat seine Frist zur Äußerung voll aus, kann die Dienstgeberseite gemäß § 81 Absatz 1 S. 1 HmbPersVG-E zwei Wochen nach Beantragung der Zustimmung des Personalrates die Schlichtungsstelle anrufen. Bereits deren Verfahren ist von unbestimmter Länge. Zwar „soll“ sie innerhalb von zwei Wochen nach ihrer Anrufung tagen (§ 81 Absatz 2 S. 1 HmbPersVG-E). Dies bedeutet allerdings nicht, dass das Schlichtungsverfahren in diesem Zeitraum beendet wird, sondern erfordert nur ein erstes Treffen. Damit führt bereits das – im Bundespersonalvertretungsrecht nicht vorgesehene – Schlichtungsverfahren nach § 81 HmbPersVG-E unter Umständen zu einer erheblichen Verlängerung des Verfahrens. Dem Schlichtungsverfahren schließt sich dann das Einigungsverfahren nach § 82 Absatz 1 HmbPersVG an. Auch dessen Länge ist völlig offen und durch das Gesetz nicht verbindlich begrenzt. Schon dies genügt nicht mehr den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts, das in seiner Entscheidung zum schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsrecht (BVerfG v. 24.05.1995 – 2 BvF 1/92, BVerfGE 93, 37) klargestellt hat, dass es für die Aufrechterhaltung der Entscheidungskompetenz der demokratisch legitimierten Stellen nicht genügt, wenn diese nur formal gewahrt ist.

Das Demokratieprinzip stellt – wie das Rechtsstaatsprinzip – auch Anforderungen an die Verfahrensregelungen, mit denen der Gesetzgeber die Mitwirkung der Personalvertretungen abzusichern trachtet. Insbesondere setzt es voraus, dass die erforderlichen organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Bedingungen sach- und zeitgerecht geschaffen werden. Die verantwortlichen Amtsträger dürfen nicht in eine Lage gebracht werden, in der sie die zeitgerechte Herstellung der Bedingungen einer ordnungsgemäßen Erfüllung des Amtsauftrages nur um den Preis von Zugeständnissen durchsetzen können, die sie nicht oder nur mit Einschränkungen für sachgerecht halten und in die sie sonst nicht einzuwilligen bereit wären.

Zudem führt die Letztentscheidung des Senats im Einigungsverfahren bei mitbestimmungspflichtigen Fragen im Hinblick auf den Rechnungshof zu verfassungsrechtlichen und im Bereich des Datenschutzbeauftragten zu europarechtlichen Konflikten.

Die Bürgerschaft möge das „Gesetzes zur Neuregelung des Hamburgischen Personalvertretungsrechts“ mit folgenden Änderungen beschließen:

§ 80 Absatz 3, S. 1

„Die in den §§ 87 und 88 genannten mitbestimmungspflichtigen Maßnahmen schließen eine Mitbestimmung bei anderen Maßnahmen von ähnlichem Gewicht nicht aus.“

wird ersatzlos gestrichen.

Begründung: Die bisherigen Definitionen der Erheblichkeit einer Maßnahme, die der Mitbestimmung unterfallen soll, widersprachen sich. Reicht es, dass die Maßnahme nicht lediglich geringfügig die Interessen der Arbeitnehmer betrifft (§ 80 Absatz 2 S. 1 HmbPersVG-E) oder ist erforderlich, dass sie wie hier gefordert ein ähnliches Gewicht wie die in §§ 87, 88 HmbPersVG-E genannten Maßnahmen hat? Der neue § 80 Absatz 2 (siehe unten) verbindet diese beiden Kriterien und schafft Klarheit. § 80 Absatz 3 S. 1 wird somit überflüssig.

§ 80 Absatz 2

„Eine Maßnahme ist eine Handlung oder Entscheidung, durch die die Dienststelle in eigener Zuständigkeit eine Regelung trifft, die die Angehörigen des öffentlichen Dienstes nicht nur geringfügig berührt oder innerdienstliche Verhältnisse nicht nur unwesentlich und nicht nur kurzfristig verändert. Keine Maßnahmen sind insbesondere

1. Handlungen oder Entscheidungen, die eine Maßnahme nur vorbereiten,
2. Erläuterungen bestehender verbindlicher Regelungen oder
3. Weisungen an einzelne oder mehrere Angehörige des öffentlichen Dienstes, die die Erledigung dienstlicher Obliegenheiten oder zu leistender Arbeit regeln.“

wird ersetzt durch folgenden Wortlaut:

„Eine Maßnahme ist eine Handlung oder Entscheidung, durch die die Dienststelle in eigener Zuständigkeit eine Regelung trifft, die die Angehörigen des öffentlichen Dienstes nicht nur geringfügig berührt oder innerdienstliche Verhältnisse nicht nur unwesentlich und nicht nur kurzfristig verändert und die zudem ein ähnliches Gewicht wie die in §§ 87, 88 HmbPersVG-E genannten Maßnahmen hat. Keine Maßnahmen sind insbesondere

1. Handlungen oder Entscheidungen, die eine Maßnahme nur vorbereiten,
2. Erläuterungen bestehender verbindlicher Regelungen
3. Weisungen an einzelne oder mehrere Angehörige des öffentlichen Dienstes, die die Erledigung dienstlicher Obliegenheiten oder zu leistender Arbeit regeln,
4. unterlassene Handlungen,
5. auf Außenwirkung gerichtete Handlungen, Regelungen oder Entscheidungen der Dienststellen, oder
6. wirtschaftliche Betätigung der Dienststellen.“

Begründung: Die bisherigen Definitionen der Erheblichkeit einer Maßnahme, die der Mitbestimmung unterfallen soll, widersprachen sich. Reicht es, dass die Maßnahme nicht lediglich geringfügig die Interessen der Arbeitnehmer betrifft (§ 80 Absatz 2 S. 1 HmbPersVG-E) oder ist erforderlich, dass sie wie hier gefordert ein ähnliches Gewicht wie die in §§ 87, 88 HmbPersVG-E genannten Maßnahmen hat? Diese unterschiedlichen Definitionen werden nun zusammengeführt, um die Widersprüchlichkeit zu umgehen.

In der Gesetzesbegründung wird bereits darauf verwiesen, dass ein Unterlassen keine Maßnahme darstellt. Dieses findet im Wortlaut des Gesetzesentwurfs bisher jedoch keine Stütze. Gleiches gilt für auf Außenwirkung gerichtete Handlungen oder wirtschaftliche Betätigung der Dienststellen. Mit diesen Änderungen wird lediglich im Gesetz festgeschrieben, was infolge der Gesetzesbegründung ohnehin gelten soll.

§ 80 Absatz 7:

„Beantragt der Personalrat eine der Mitbestimmung unterliegende Maßnahme, hat er sie der Dienststelle vorzuschlagen und den Vorschlag zu begründen; der Antrag ist auch in den Fällen des § 7 Absatz 2 an die Dienststelle zu richten, bei der der Personalrat besteht. Die Dienststelle gibt dem Personalrat innerhalb von zwei Wochen nach dem Eingang des Antrags ihre Entscheidung bekannt oder erteilt, falls eine Entscheidung innerhalb dieser Frist nicht möglich ist, einen Zwischenbescheid. Bei Erteilung eines Zwischenbescheids ist die Entscheidung unverzüglich, spätestens aber innerhalb von zwei Monaten nach dem Ablauf der Frist des Satzes 2 zu treffen. Eine Ablehnung der beantragten Maßnahme und ein Zwischenbescheid sind zu begründen.“

wird ersetzt durch folgenden Wortlaut:

„Beantragt der Personalrat eine Maßnahme, die nach § 87 seiner Mitbestimmung unterliegt, so hat er sie schriftlich dem Leiter der Dienststelle vorzuschlagen. Ent-

spricht dieser dem Antrag nicht, so bestimmt sich das weitere Verfahren nach §§ 81 und 82. Beantragt der Personalrat eine Maßnahme, die nach anderen als den in Satz 1 bezeichneten Vorschriften seiner Mitbestimmung unterliegt, so hat er sie schriftlich dem Leiter der Dienststelle vorzuschlagen und den Vorschlag zu begründen. Entspricht dieser dem Antrag nicht, so entscheidet der Senat endgültig.“

Begründung: Klarere Formulierung. Begrenzung des Initiativrechts auf Fälle der zwingenden Mitbestimmung (Anpassung an das Bundespersonalvertretungsrecht, das gemäß § 70 Absatz 1 BPersVG nur in den Fällen der zwingenden Mitbestimmung eine Befassung der Einigungsstelle verlangen kann). Bei allen übrigen Mitbestimmungsrechten gilt § 70 Absatz 2 BPersVG, wonach nur auf § 69 Absatz 3 BPersVG verwiesen wird und gerade nicht auf das Einigungsstellenverfahren.

§ 80 Absatz 6 S. 2, 3

„Der Beschluss des Personalrats ist der Dienststelle innerhalb von zwei Wochen nach dem Eingang des Antrags mitzuteilen und bei Ablehnung der beabsichtigten Maßnahme zu begründen. Die Dienststelle kann die Frist in dringenden Fällen auf eine Woche abkürzen, in den Fällen der §§ 41 und 72 auf drei Wochen verlängern.“

wird ersetzt durch folgenden Wortlaut:

„Der Beschluss des Personalrats ist der Dienststelle innerhalb von zehn Arbeitstagen nach dem Eingang des Antrags mitzuteilen und bei Ablehnung der beabsichtigten Maßnahme zu begründen. Die Dienststelle kann die Frist in dringenden Fällen auf drei Arbeitstage abkürzen, in den Fällen der §§ 41 und 72 auf drei Wochen verlängern.“

Begründung: Anpassung der Fristen an das Bundespersonalvertretungsrecht (§ 69 Absatz 2 S. 3, 4 BPersVG). Beschleunigung des Verwaltungshandelns in dringenden Fällen.

§ 83

„Die Dienststelle kann bei Maßnahmen, die der Natur der Sache nach keinen Aufschub dulden, bis zur endgültigen Entscheidung vorläufige Regelungen treffen. Der Personalrat ist in diesen Fällen unverzüglich zu unterrichten.“

wird ersetzt durch folgenden Wortlaut:

„Die Dienststelle kann bei Maßnahmen, die keinen Aufschub dulden, bis zur endgültigen Entscheidung vorläufige Regelungen treffen. Die Dienststelle kann ferner eilbedürftige Maßnahmen regeln, wenn ihre Auswirkungen auf die Beschäftigten gering und von kurzer Dauer sind und der mit ihnen bezweckte Erfolg anderenfalls nicht eintreten könnte. Der Personalrat ist in diesen Fällen unverzüglich zu unterrichten.“

Begründung: Erleichterung des Erlasses vorläufiger Regelungen, um die Handlungsfähigkeit von öffentlichen Unternehmen bei kritischen Vorgängen aufrechtzuerhalten.

§ 81 Absatz 1 S. 2

„Dienststelle und Personalrat können einvernehmlich im Einzelfall schriftlich auf die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens verzichten; § 82 bleibt unberührt.“

wird ersetzt durch folgenden Wortlaut:

„Dienststelle oder Personalrat können im Einzelfall schriftlich auf die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens verzichten; § 82 bleibt unberührt.“

Begründung: Beschleunigung des Verwaltungshandelns. Der bisher vorgesehene einvernehmliche Verzicht dürfte praktisch nur selten vorkommen.

§ 81 Absatz 2 S. 1

„Die Schlichtungsstelle wird bei der Senatorin oder beim Senator der zuständigen Behörde gebildet und soll innerhalb von zwei Wochen nach ihrer Anrufung tagen.“

wird ersetzt durch folgenden Wortlaut:

„Die Schlichtungsstelle wird bei der Senatorin oder beim Senator der zuständigen Behörde gebildet und muss innerhalb von zwei Wochen nach ihrer Anrufung tagen.“

Begründung: Beschleunigung des Verwaltungshandelns.

§ 81 Absatz 2 S. 5

„Sie oder er kann im Einzelfall den Vorsitz auf ihre oder seine nach Satz 2 benannte Stellvertreterin oder Stellvertreter übertragen.“

wird ersetzt durch folgenden Wortlaut:

„Sie oder er kann den Vorsitz auf ihre oder seine nach Satz 2 benannte Stellvertreterin oder Stellvertreter übertragen.“

Begründung: Entlastung der Senatorinnen und Senatoren. Die Einrichtung einer ständigen Schlichtungsstelle wird möglich.

§ 82 Absatz 2 S. 5

„Kommt eine Einigung über die oder den Vorsitzenden innerhalb von drei Wochen nach der Anrufung der Einigungsstelle nicht zustande, bestellt die oberste Dienstbehörde sie oder ihn nach der Reihenfolge auf einer zwischen ihr und den Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften und Berufsverbände vereinbarten Liste oder, wenn eine Liste nicht besteht, die Präsidentin oder der Präsident der Bürgerschaft, bei der Bürgerschaft die Präsidentin oder der Präsident des Hamburgischen Verfassungsgerichts.“

wird ersetzt durch folgenden Wortlaut:

„Kommt eine Einigung über die oder den Vorsitzenden innerhalb von einer Woche nach der Anrufung der Einigungsstelle nicht zustande, bestellt die oberste Dienstbehörde sie oder ihn nach der Reihenfolge auf einer zwischen ihr und den Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften und Berufsverbände vereinbarten Liste oder, wenn eine Liste nicht besteht, die Präsidentin oder der Präsident der Bürgerschaft, bei der Bürgerschaft die Präsidentin oder der Präsident des Hamburgischen Verfassungsgerichts.“

Begründung: Beschleunigung des Verwaltungshandelns.

§ 82 Absatz 3 S. 1

„Die oder der Vorsitzende beruft die Einigungsstelle innerhalb von zwei Wochen nach ihrer oder seiner Bestellung zu einer Sitzung ein.“

wird ersetzt durch folgenden Wortlaut:

„Die oder der Vorsitzende beruft die Einigungsstelle innerhalb von einer Woche nach ihrer oder seiner Bestellung zu einer Sitzung ein.“

Begründung: Beschleunigung des Verwaltungshandelns.

§ 82 Absatz 8 S. 3:

„Für den Bereich des Rechnungshofs entscheidet der Senat im Benehmen mit der Präsidentin oder dem Präsidenten des Rechnungshofs.“

wird ersetzt durch folgenden Wortlaut:

„Für den Bereich des Rechnungshofs entscheidet die Präsidentin oder der Präsident des Rechnungshofs und im Bereich des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit die oder der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit.“

Begründung: Nach § 82 Absatz 6 S. 2, Absatz 7 S. 1-3 HmbPersVG-E trifft der Senat auf Vorlage durch die oberste Dienstbehörde die endgültige Entscheidung über alle zustimmungspflichtigen Maßnahmen. Die Mitbestimmung führt also dazu, dass Fragen nicht mehr von der Dienststelle, sondern von dem Senat entschieden werden. Die

damit bewirkte „Hochzonung“ der mitbestimmungspflichtigen Fragen führt im Hinblick auf den Rechnungshof zu verfassungsrechtlichen und im Bereich des Datenschutzbeauftragten zu europarechtlichen Konflikten.

Die Zuständigkeit des Senats zur Letztentscheidung auch für Fragen aus dem Bereich des Rechnungshofes verletzt die gemäß Artikel 71 Absatz 1 S. 1 der Landesverfassung garantierte Unabhängigkeit des Rechnungshofes. Der Personalrat kann nach dem HmbPersVG-E gemeinsam mit dem Senat alle Personalmaßnahmen des Rechnungshofes hintertreiben. Diese sind nach § 80 Absatz 4 HmbPersVG-E zustimmungspflichtig. Verweigert der Personalrat die Zustimmung und hält der Rechnungshof an seiner Meinung fest, entscheidet letztlich der Senat. Über diese Verhinderung hinaus kann der Personalrat gemeinsam mit dem Senat sogar aktiv Maßnahmen gegen den Willen des Rechnungshofes umsetzen. Nach § 80 Absatz 7 S. 1 HmbPersVG-E kann er Maßnahmen beim Rechnungshof beantragen. Lehnt dieser ab, läuft wiederum das Einigungsstellenverfahren, an dessen Ende eine Entscheidung des Senats steht. Die mitbestimmungsrechtliche Regelung führt also dazu, dass dem Rechnungshof letztlich die Personalhoheit über seine Mitarbeiter und Beamten entzogen wird. Dies verletzt seine Unabhängigkeit. Die bisherige Fassung des HmbPersVG-E trägt der Unabhängigkeit des Rechnungshofes nur insoweit Rechnung, als das Verfahren der Letztentscheidung dahingehend modifiziert wird, dass der Senat für den Bereich des Rechnungshofes im „Benehmen“ mit dem Präsidenten des Rechnungshofes entscheidet (§ 82 Absatz 8 S. 3 HmbPersVG-E). Diese Mitwirkung des Präsidenten des Rechnungshofes genügt jedoch nicht, um die Unabhängigkeit des Rechnungshofes sicherzustellen. Benehmen bedeutet Anhörung, aber nicht Einverständnis (vergleiche BVerwG v. 31.10.2000 - 11 VR 12/00, NVwZ 2001, 90). Daher kann der Senat auch gegen den Willen des Präsidenten des Rechnungshofes entscheiden. Über den Umweg der Beteiligung des Personalrats erhält damit der Senat Zugriff auf den Innenbereich des Rechnungshofes. Das verstößt gegen Art. 71 Absatz 1 S. 1 der Landesverfassung.

Eine vergleichbare Problematik ergibt sich beim Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit. Auch dessen durch Artikel 28 Absatz 1 UAbs. 2 Richtlinie 95/46/EG (Datenschutzrichtlinie), § 22 Absatz 1 S. 1 (auch i.V.m § 24 S. 1) DSGVO garantierte Unabhängigkeit wird durch die Hochzonung mitbestimmungsrechtlicher Streitigkeiten auf die Ebene des Senats verletzt.

Der bisherige § 87 Absatz 1 S. 1

„Der Personalrat hat insbesondere bei folgenden sozialen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen mitzubestimmen:“

wird ersetzt durch folgenden Wortlaut:

„Der Personalrat hat bei folgenden sozialen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen mitzubestimmen:“

Begründung: Das Wort „insbesondere“ suggeriert eine Erweiterung der erzwingbaren Mitbestimmung über die Katalogtatbestände des § 87 HmbPersVG-E hinaus. Das ist aber so nicht gewollt, wie § 82 Absatz 7 S. 3 HmbPersVG-E deutlich macht.