



Brief zur Personalratsarbeit

Initiativrecht



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Das dem Personalrat in § 70 BPersVG eingeräumte Initiativrecht erlaubt ihm die **Wahrnehmung von Mitbestimmungsrechten in aktiver Form**. Mit dem Initiativrecht soll einer Personalvertretung Gelegenheit gegeben werden, dazu beizutragen, dass **beteiligungspflichtige Angelegenheiten nicht oder jedenfalls nicht zu lange ungeregelt bleiben**, weil die Dienststelle bisher untätig geblieben ist. Daraus ergibt sich zunächst einmal, dass einer Personalvertretung Gelegenheit gegeben werden soll, durch **konkrete Vorschläge** – bezogen auf Mitbestimmungsangelegenheiten – auf bestehende Zustände Einfluss zu nehmen und für eine Veränderung zu sorgen.

Der Personalrat ist also nicht darauf verwiesen, den Erlass einer mitbestimmungspflichtigen Maßnahme durch den Dienststellenleiter abzuwarten. Er kann vielmehr durch die Beantragung der Maßnahme zu Gunsten der von ihm repräsentierten Beschäftigten selbst die Initiative ergreifen (BVerwG v. 24. 10. 2001, ZfPR 2002, 101).

Durch die Wahrnehmung des Mitbestimmungsrechts in aktiver Form wird dessen Inhalt nicht erweitert. Dem Initiativrecht kommt keine eigenständige, vom Inhalt und Zweck des Mitbestimmungsrechts losgelöste Bedeutung zu. Das Initiativrecht des Personalrats wird **durch den Inhalt des jeweiligen Mitbestimmungsrechts und dessen Sinn und Zweck begrenzt** (BVerwG v. 6. 10. 1992, ZfPR 1993, 46). Das Initiativrecht und die übliche Form der Mitbestimmung, bei der der Personalrat auf Vorhaben des Dienststellenleiters reagiert, sind demnach in inhaltlicher Hinsicht **symmetrisch**. Die auf ein bestimmtes Mitbestimmungsrecht gestützte Initiative des Personalrats muss sich daher auf **dieselben Zwecke** beziehen, welche vom Personalrat nach dem nämlichen Mitbestimmungstatbestand zulässigerweise in Anspruch genommen werden können, wenn dieser vom Dienststellenleiter um Zustimmung zu einer mitbestimmungspflichtigen Maßnahme gebeten wird.

Hat der Personalrat die Möglichkeit, mit dem Initiativrecht belastende Maßnahmen rückgängig zu machen?

Ja. Denn in jüngster Zeit hat das Bundesverwaltungsgericht **Voraussetzungen und Umfang von Initiativrechten neu interpretiert**. Es wird einer Personalvertretung nicht nur das Recht zugestanden, die Regelung neuer, dem Mitbestimmungsrecht unterliegender Angelegenheiten zu fordern,

sondern darüber hinaus auch die Möglichkeit eingeräumt, die Beschäftigten belastende Maßnahmen rückgängig zu machen, auszugleichen oder abzumildern (BVerwG v. 9. 1. 2008, ZfPR online 2/2008, S. 5 ff.). Personalvertretungen können künftig davon ausgehen, dass das Initiativrecht nicht nur dazu dient, den Dienststellenleiter zu veranlassen, seine bisherige Untätigkeit aufzugeben und konkret der Mitbestimmung unterliegende Angelegenheiten zu regeln, sondern darüber hinaus von Seiten der Interessenvertretungen der Beschäftigten auch darauf hingewirkt werden kann, dass belastende Maßnahmen aufgehoben bzw. abgemildert werden.

Ist ein Antrag, der auf eine Senkung der Arbeitsbelastung abzielt, zulässig?

Nein. Das Mitbestimmungsrecht bei Maßnahmen zur **Hebung der Arbeitsleistung** umfasst nur solche Maßnahmen, die auf die **Steigerung des Arbeitserfolgs** gerichtet sind. Insofern fallen Maßnahmen zur Senkung der Arbeitsbelastung gerade nicht unter diesen Mitbestimmungstatbestand. Ein entsprechendes Initiativrecht kann es daher nicht geben (BVerwG v. 9. 1. 2008, ZfPR online 2/2008, S. 5 ff.).

Welche Arten von Antragsrechten gibt es?

Es gibt zwei Arten des Initiativrechts. Zum einen begründet § 70 Abs. 1 BPersVG in den dort aufgezählten Angelegenheiten – und nur in diesen – ein **volles (qualifiziertes) Antragsrecht**. Das Verfahren entspricht dem der vollen Mitbestimmung, wie es durch § 69 Abs. 3, 4, § 71 BPersVG geregelt wird. Der Personalrat kann daher in den Fällen des § 70 Abs. 1 BPersVG **im Falle der Nichteinigung** über eine von ihm beantragte Maßnahme diese gegebenenfalls **im Stufenverfahren oder durch Beschluss der Einigungsstelle durchsetzen**.

In den nicht in § 70 Abs. 1 BPersVG aufgezählten Fällen besteht nach § 70 Abs. 2 BPersVG ein **eingeschränktes Antragsrecht**. **Im Fall der Nichteinigung entscheidet hier die oberste Dienstbehörde** ohne Einschaltung der Einigungsstelle abschließend über die Initiative des Personalrats. Das eingeschränkte Initiativrecht nach § 70 Abs. 2 BPersVG **unterscheidet sich damit vom allgemeinen Antragsrecht** nach § 68 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG dadurch, dass es verfahrensrechtlich nicht auf die jeweilige Dienststelle begrenzt ist, sondern dass der Personalrat nach Ablehnung eines Antrags durch den Dienststellenleiter das Stufenverfahren einleiten

und eine Entscheidung der obersten Dienstbehörde herbeiführen kann.

Sind Formen und Fristen einzuhalten?

Für Anträge in den o. g. Angelegenheiten ist die **Schriftform zwingend** vorgeschrieben. Ein lediglich mündlich gestellter Antrag setzt das Mitbestimmungsverfahren nicht in Gang. Um eine sorgfältige Prüfung durch den Dienststellenleiter zu gewährleisten, sollte der Initiativantrag eine **Begründung** enthalten.

Die Entscheidung darüber, ob die Personalvertretung einen Initiativantrag stellen will, trifft das Gremium – nach den allgemeinen Grundsätzen als Plenums- oder Gruppenbeschluss. Es können natürlich nur solche Maßnahmen beantragt werden, für die die Dienststelle zuständig ist.

Was passiert, wenn der Dienststellenleiter auf einen Antrag nach § 70 Abs. 1 BPersVG nicht reagiert oder ihn ablehnt?

Das BPersVG sieht **keine Frist** vor, innerhalb derer der Dienststellenleiter auf einen Initiativantrag des Personalrats reagieren muss. Im Gegensatz zu § 69 Abs. 2 BPersVG kann das Schweigen des Dienststellenleiters auf einen Antrag der Personalvertretung nicht als Zustimmung gewertet werden. Reagiert der Dienststellenleiter unangemessen lange nicht, kann darin ein Verstoß gegen das Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit liegen. Innerhalb welcher Zeit der Leiter der Dienststelle reagieren muss, hängt dabei immer von den **konkreten Umständen des Einzelfalls** ab. Liegt eine **unangemessen lange Untätigkeit** vor, kann die Personalvertretung **von der Ablehnung des Antrags durch den Dienststellenleiter ausgehen und das weitere Verfahren nach § 69 Abs. 3 und 4 BPersVG einleiten**. Ansonsten könnte der Dienststellenleiter durch ein bloßes Untätigbleiben das Initiativrecht des Personalrats unterlaufen.

Wird ein **Antrag** des Personalrats **vom Dienststellenleiter abgelehnt**, kann sowohl dieser als auch die Personalvertretung das Mitbestimmungsverfahren nach § 69 Abs. 3 BPersVG in Gang setzen, indem sie die **übergeordnete Dienststelle anrufen**.

Kann der Personalrat auch eine Dienstvereinbarung initiieren?

Ja. Das Initiativrecht nach § 70 Abs. 1 BPersVG erstreckt sich auf allgemeine Regelungen und auf

Einzelmaßnahmen. Über eine allgemeine Regelung kann auch der Abschluss einer Dienstvereinbarung durch den Personalrat initiiert werden. **Umstritten ist dabei die Entscheidungskompetenz der Einigungsstelle** für den Fall, dass es auch im Stufenverfahren zu keiner Einigung zwischen dem Personalrat und der Dienststelle gekommen ist. Es wird die Auffassung vertreten, dass die Einigungsstelle nur die **Verpflichtung zur Aufnahme von Verhandlungen** über die vorgeschlagene Dienstvereinbarung aussprechen kann. Insofern könne sie auch nur ersucht werden, die Dienststelle zu verpflichten, in sachliche Verhandlungen über den Abschluss einer bestimmten Dienstvereinbarung einzutreten. Die gegenteilige Auffassung spricht der Einigungsstelle das Recht zu, einen **Beschluss über die vorgeschlagene Dienstvereinbarung** herbeizuführen. Dieser Beschluss sei zwar keine Dienstvereinbarung im eigentlichen Sinne. Der **Spruch der Einigungsstelle stelle aber die Verpflichtung des Dienststellenleiters verbindlich fest, entsprechend der von der Einigungsstelle gebilligten Regelung zu verfahren**. Der Beschluss der Einigungsstelle hat danach die gleichen Wirkungen wie eine Dienstvereinbarung. Der letzteren Auffassung ist zu folgen, damit das vom Gesetzgeber nicht auf Einzelmaßnahmen beschränkte Initiativrecht des Personalrats voll ausgeschöpft werden kann.

Wann hat der Personalrat ein eingeschränktes Initiativrecht und wie ist der Verfahrensgang?

Das eingeschränkte Initiativrecht gemäß § 70 Abs. 2 Satz 1 BPersVG umfasst **alle Mitbestimmungstatbestände, die nicht bereits durch das volle Antragsrecht nach § 70 Abs. 1 Satz 1 BPersVG erfasst sind**.

Auch in den Fällen des eingeschränkten Initiativrechts ist für die Vorlage an die Dienststelle die **Schriftform zwingend** vorgeschrieben. Kommt es nicht zu einer Einigung zwischen der Personalvertretung und dem Leiter der Dienststelle, kann das Mitbestimmungsverfahren durchgeführt werden. Die Behörde der Mittelstufe kann für den Fall eine Entscheidung treffen, dass der Bezirkspersonalrat trotz Meinungsverschiedenheiten über den Initiativantrag nicht innerhalb einer angemessenen Zeit die oberste Dienstbehörde anruft. Kommt es zwischen oberster Dienstbehörde und zuständiger Stufenvertretung nicht zu einer Einigung, hat die **oberste Dienstbehörde innerhalb angemessener**

Frist über den Initiativantrag zu entscheiden. Als angemessen kann dabei die Frist angesehen werden, in der die Einigungsstelle entscheiden soll, also **zwei Monate**. Ein Personalrat kann **nach einer ablehnenden Entscheidung** durch die oberste Dienstbehörde **nicht unmittelbar anschließend den Initiativantrag unverändert wiederholen**. Dies würde eine Verletzung des Gebots zur vertrauensvollen Zusammenarbeit bedeuten.

Kann ein Personalrat einen Initiativantrag auch in individuellen personellen Angelegenheiten stellen?

Ja. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist das eingeschränkte Initiativrecht der Personalvertretung **nicht auf kollektive Maßnahmen beschränkt**. Es greift auch dann, wenn individuelle, personelle Angelegenheiten zur Diskussion stehen. Die **Grenze des Initiativrechts ist aber im Inhalt des mit ihm korrespondierenden Mitbestimmungsfalles** zu sehen.

Sofern die Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses durch Gesetz oder Tarifvertrag geregelt ist, unterliegt es nicht der Mitbestimmung. Somit scheiden darauf gerichtete Anträge aus. Auch aus dem **Sinn und Zweck von der Mitbestimmung unterliegenden Maßnahmen** können sich Einschränkungen des Antragsrechts ergeben. Der Personalrat kann in Angelegenheiten der Beamten keine Anträge stellen, die gegen Regelungen des Bundesbeamtengesetzes oder der Bundeslaufbahnverordnung stehen. Bestehen bei Höhergruppierung von Arbeitnehmern bestimmte tarifliche Voraussetzungen, die vorliegen müssen, können diese nicht durch ein Initiativrecht des Personalrats umgangen werden.

Muss ein Dienststellenleiter einen Antrag, dem er zugestimmt hat, vollziehen?

Ja. Er hat sich selbst gebunden. Von dieser selbst vorgenommenen Verpflichtung kann er nur dann befreit werden, wenn sich zwischenzeitlich grundsätzlich andere Voraussetzungen für die Durchführung der Maßnahme ergeben haben.

Was ist bei Streitigkeiten zu tun?

Lehnt ein Dienststellenleiter einen Initiativantrag mit der Begründung ab, dass es sich um **keine der Mitbestimmung unterliegende Angelegenheit**

handelt, kann eine Entscheidung des **Verwaltungsgerichts** gem. § 83 Abs. 1 Nr. 3 BPersVG eingeholt werden. Dieser Rechtsweg ist grundsätzlich für **Streitigkeiten über die Handhabung des § 70 BPersVG** möglich, sofern Meinungsverschiedenheiten über Rechtsfragen bestehen. Dieses Beschlussverfahren kann auch ohne Durchführung eines Stufen- und Einigungsverfahrens eingeleitet werden, sofern die Dienststelle einen Initiativantrag für unzulässig hält.

Sind **lediglich Sachfragen** zwischen Personalrat und Dienststelle im Streit, ist das Verfahren mit dem Vorliegen der Entscheidung der Einigungsstelle bzw. der Entscheidung der obersten Dienstbehörde beendet. Ein **gerichtliches Vorgehen scheidet aus**.

Die vorstehenden Ausführungen beschreiben die Rechtslage nach dem BPersVG. Aus dem Landespersonalvertretungsrecht können sich Abweichungen ergeben.

Stand: 7/2008



dbb
beamtenbund
und tarifunion