



Brief zur Personalratsarbeit

Gewerkschaftliche Betätigung von Personalratsmitgliedern



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Ist die gewerkschaftliche Betätigung von Personalratsmitgliedern erlaubt?

Ja, auch Personalratsmitgliedern steht das Recht aus Art. 9 Abs. 3 GG auf gewerkschaftliche Betätigung zu. Aber ...

Wo liegt das Problem?

Beschäftigte, die Aufgaben nach diesem Gesetz wahrnehmen, werden dadurch in ihrer Betätigung für ihre Gewerkschaft auch in der Dienststelle nicht eingeschränkt – so lautet § 67 Abs. 2 BPersVG. Der Gesetzgeber akzeptiert damit die Tatsache, dass Personalratsmitglieder – sogar überuener – Gewerkschaften angehören. Diese Zugehörigkeit bleibt während der Dauer der Wahrnehmung des Personalratsamtes bestehen und muss auch nicht verleugnet werden. Denn weder die Gewerkschaftszugehörigkeit noch die Eigenschaft, Personalratsmitglied zu sein, kann einfach abgelegt werden. **Gewerkschaftszugehörigkeit und Personalratsmandat sind also grundsätzlich miteinander vereinbar** (BVerfG 26. 5. 1970, ZBR 1970, 262). Aber das **Personalratsamt ist gewerkschaftsneutral auszuüben**. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers ist zwischen Gewerkschaft einerseits und Personalrat andererseits strikt zu trennen. Personalratsmitglieder müssen sich so verhalten, dass das Vertrauen der Verwaltungsangehörigen in die Objektivität und Neutralität ihrer Amtsführung nicht beeinträchtigt wird. Eine unterschiedliche Behandlung der Angehörigen der Dienststelle wegen ihrer gewerkschaftlichen Betätigung oder Einstellung ist verboten (§ 67 Abs. 1 BPersVG). Diese **Verpflichtung auf Objektivität und Neutralität** gilt auch – und gerade – für die gewerkschaftlich orientierten Personalratsmitglieder.

Damit ist bereits das Spannungsfeld beschrieben: Gewerkschaftlich organisierte Personalratsmitglieder dürfen sich zwar für ihre Gewerkschaft in der Dienststelle engagieren – bei der Wahrnehmung des Personalratsamtes darf die Gewerkschaftszugehörigkeit aber keinerlei Rolle spielen. Personalratsamt und Gewerkschaftszugehörigkeit dürfen also in der Person des Personalratsmitglieds **nicht so miteinander vermengt werden, dass die Beschäftigten nicht mehr unterscheiden können**, in welcher seiner Eigenschaften es tätig wird. Dies mag in der Theorie eine klare Abgrenzung sein – in der Praxis ist sie hochproblematisch.

Darf ein Personalratsmitglied für seine Gewerkschaft werben?

Ja. Nach einigen durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hervorgerufenen Irrungen und Wirrungen ist heute klar: Die Mitgliederwerbung

in der Dienststelle ist **grundrechtlich geschützt** – und zwar nicht nur in dem Maße, in dem sie für die Erhaltung und Sicherung des Bestands der Gewerkschaft unerlässlich ist, sondern auch, soweit es sich um in diesem Sinne nicht zwingend notwendige Werbemaßnahmen handelt; werben darf die Gewerkschaft, aber auch **jedes einzelne (Personalrats-)Mitglied**, gleichgültig, ob für Personalratsarbeit freigestellt oder nicht (BVerfG 14. 11. 1995, ZfPR 1996, 77).

Zulässig ist danach

- Gewerkschaftswerbung während der Dienstzeit (BVerfG 14. 11. 1995, a. a. O.),
- sofern der **Arbeitsablauf nicht oder nur unerheblich gestört**
- und **keine Störung des Betriebsfriedens** bewirkt wird.
- Insbesondere: Aushändigung eines gewerkschaftlichen Werbeprospekts mit Beitrittsformular in der Dienststelle und während der Arbeitszeit bei kurzem (!) Gespräch (BVerfG v. 14. 11. 1995, a. a. O.).
- Ein Aufsuchen der Arbeitsplätze hat im Einvernehmen mit dem Dienststellenleiter zu erfolgen (BVerwG 9. 3. 1990, ZfPR 1990, 75).

Unzulässig nach Form oder Inhalt ist eine solche Werbung demgegenüber,

- wenn sie **nachhaltig und unter Druck** erfolgt (st. Rspr. des BVerwG, z. B. 22. 8. 1991, PersV 1992, 158), denn dadurch wird die negative Koalitionsfreiheit des Beschäftigten beeinträchtigt. Nachhaltigkeit liegt vor bei **wiederholtem Zureden und dauerndem Einwirken** (BVerwG 6. 2. 1979, PersV 1980, 196). Ob Druck vorliegt oder nicht, entscheidet sich danach, ob die gewählten Mittel objektiv geeignet sind, das **Vertrauen eines Beschäftigten in Objektivität und Neutralität zu zerstören oder zu erschüttern** (BVerwG 6. 2. 1979, a. a. O.); es ist nicht erforderlich, dass der Beschäftigte die Werbung als Druck empfindet;
- wenn die **Werbung unter Hinweis auf das Personalratsamt** oder unter Andeutung späterer missbräuchlicher Ausübung der Personalratsbefugnisse erfolgt (BVerfG 26. 5. 1970, ZBR 1970, 262); jede ausdrückliche oder stillschweigende Anknüpfung an die dem Personalrat zustehenden Einflussmöglichkeiten muss vermieden werden;
- wenn der **Arbeitsablauf nicht nur unerheblich gestört wird**; das Aufsuchen eines Beschäftigten am Arbeitsplatz zur Aushändigung von Werbematerial im Zusammenhang mit einem nur wenige Minuten dauernden Gespräch dürfte im Regelfall zulässig sein (Ilbertz, ZfPR 1996, 79); anders wegen der Schaffung einer Gefahrenlage u. U. bei der Ansprache eines Maschinenführers, der hierdurch in der notwendigen Aufmerksamkeit unterbrochen wird;

- wenn die Werbung den Frieden in der Dienststelle gefährdet, etwa weil sie sich **aggressiv und unsachlich mit den anderen Gewerkschaften auseinander setzt**;
- wenn gewerkschaftliches **Werbe- und Informationsmaterial im Personalratszimmer ausgelegt** wird (OVG Lüneburg 29. 9. 1972, PersV 1973, 50).
- Nachhaltige Werbung für eine Gewerkschaft außerhalb der Dienststelle und der Dienstzeit, aber in unmittelbarem Anschluss an eine vom Personalratsvorsitzenden für neu eingetretene Beschäftigte durchgeführte Belehrung über personalvertretungsrechtliche Fragen (BVerwG 23. 10. 1970, ZBR 1971 ...).
- Ob die **Duldung** von Werbung durch einen nicht dem Personalrat angehörenden Gewerkschaftsbeauftragten im Personalratsraum zulässig ist und erst ein aktives eigenes Handeln des Personalratsmitglieds den Pflichtverstoß begründet (so BVerwG 23. 2. 1979, PersV 1980, 205), ist strittig.

Letztlich entscheidend sind – leider – die konkreten Umstände in jedem Einzelfall. **Im Konfliktfall geht die Pflicht zur objektiven und gewerkschaftsneutralen Amtsführung vor.** Oberstes Gebot ist daher die maßvolle Werbung mit Gefühl dafür, wie sie von den Beschäftigten empfunden wird.

Außerhalb von Dienstzeit und Dienststelle ist dann aber jede Werbung möglich?

Nein. Eine solche unzulässige Werbung wird nicht dadurch zulässig, dass sie außerhalb der Dienstzeit und außerhalb der Dienststelle, z. B. in der Wohnung des Beschäftigten, erfolgt (BVerwG 6. 2. 1979, a. a. O.)! Das Personalratsmitglied muss sich vielmehr **stets**, also auch außerhalb von Dienstort und Dienstzeit, **so verhalten, dass das Vertrauen der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in die Neutralität und Objektivität der Amtsführung nicht erschüttert wird.** Es sollte daher vermieden werden, Werbeveranstaltungen unmittelbar vor oder nach Dienstschluss und in unmittelbarer räumlicher Nähe durchzuführen. Die teilweise zu beobachtende Praxis, dass einer oder mehreren Gewerkschaften Räume innerhalb des Dienststellengeländes zur Verfügung gestellt werden, ist unter diesem Aspekt problematisch – auch wenn Mietverhältnisse begründet werden.

Wie weit geht die erlaubte Selbstdarstellung?

Auch gewerkschaftlich organisierte Personalratsmitglieder dürfen auf die von ihnen geleistete Arbeit hinweisen und für die Beschäftigten erreichte Erfolge

„an den Mann bringen“. Bezüglich des **Inhalts der Mitteilungen** ist aber unbedingt die **Schweigepflicht** zu beachten! Unzulässig ist insbesondere die Bekanntgabe personalratsinterner Vorgänge, wie **Meinungsbildungsprozesse, Standpunkte, Diskussionsbeiträge, Abstimmungsverhalten und Anträge einzelner Personalratsmitglieder.** Auch die Bekanntgabe des **eigenen Abstimmungsverhalten** ist jedenfalls dann verwehrt, wenn dadurch das Abstimmungsverhalten anderer offengelegt würde. Ebenso wenig ist der **Inhalt eines Personalratsbeschlusses** offen zu legen, solange er noch nicht dem Dienststellenleiter mitgeteilt wurde (VGH Bayern 14. 11. 2002, ZfPR 2002, 172). Die Bekanntgabe von Maßnahmen, auch wenn sie der Beteiligung der Personalvertretung unterliegen, obliegt im Übrigen allein dem Dienststellenleiter.

Sachlich bleiben und nicht persönlich oder sogar beleidigend werden – das ist bezüglich der **Form der Darstellung** das oberste Gebot (BVerwG 6. 2. 1979, a. a. O.). Eine Diffamierung anderer Personalratsmitglieder sowie Unterstellungen oder Verleumdungen sind tabu (OVG RhP 19. 2. 1991, PersV 1995, 506). Ein **Informationsblatt einer gewerkschaftlichen Fraktion im Personalrat** mit Hinweis auf ihre Arbeit und die durch ihren Einsatz erzielten Erfolge ist unter Beachtung der genannten Bedingungen zulässig. **Kritik** an der Tätigkeit der Personalratsmitglieder anderer Gewerkschaften, wenn diese den letztlich erfolgreichen Plänen oder Vorhaben der eigenen Gewerkschaft nicht zugestimmt oder andere, nach Auffassung der Selbstdarsteller schlechtere Lösungen vorgeschlagen haben, ist ebenfalls zulässig. Voraussetzung ist allerdings, dass sie sich gegen die Fraktion und nicht gegen ein einzelnes Personalratsmitglied richtet und die Darstellung nichts Herabsetzendes und Herabwürdigendes enthält, sondern sich im Rahmen einer **sachlichen Auseinandersetzung** bewegt; der anderen Gewerkschaft darf nicht „jedes Streben nach sachlicher Arbeit abgesprochen oder (...) in Frage gestellt“ werden (BVerwG v. 6. 2. 1979, a. a. O.). Die Austragung gewerkschaftlicher Gegensätze gehört übrigens nicht in ein Mitteilungsblatt **der Personalvertretung** (VG Ansbach 8. 11. 1977, PersV 1978, 440).

Den gewerkschaftlich organisierten Personalratsmitgliedern wird hier – zu Recht – **große Sensibilität** abverlangt. Stets ist zu bedenken, dass der Gesetzgeber dem Personalrat erhebliche Einflussmöglichkeiten bezüglich der beruflichen Entwicklung der Beschäftigten einräumt. Jedes einzelne Personalratsmitglied hat daher mit größter Sorgfalt darauf zu achten, dass bei den Beschäftigten auf Grund der tatsächlich – allein durch die Personenidentität – bestehenden Verflechtungen zwischen Personalrat und Gewerkschaft nicht der Eindruck erweckt wird,

die Zugehörigkeit und Nichtzugehörigkeit zu einer (bestimmten) Gewerkschaft sei von irgendeiner Bedeutung für die zu treffenden Entscheidungen. Muss ein umworbener Beschäftigter nach der Art der Werbung des Personalratsmitglieds zu dem Schluss kommen, die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft könne ihm in beteiligungspflichtigen personellen Angelegenheiten von Vorteil sein, ist die Grenze des Zulässigen definitiv überschritten (BVerwG 1. 10. 1965, ZBR 1966, 56).

Und im Zusammenhang mit Personalratswahlen?

... schlagen die Wahlen bekanntlich zuweilen etwas höher. Deshalb ist die Grenze des Zulässigen ein wenig weiter gesteckt, d. h. die Auseinandersetzung mit den konkurrierenden Gewerkschaften darf von der Sprachwahl her **etwas schärfer** ausfallen.

Gibt es noch weitere aus der Doppel-funktion herrührende „Stolpersteine“?

Leider ja. Insbesondere bei **Korrespondenz** (BVerwG 22. 8. 1991, PersV 1992, 158) und **Veröffentlichungen**: Egal, ob Beschäftigten, Dienststellenleiter oder sonstigen Adressaten gegenüber – es ist stets peinlich genau darauf zu achten, dass Korrespondenz auf dem „richtigen“ **Briefpapier** bzw. unter der „richtigen“ E-Mail-Adresse (Vorsicht beim schnellen Klick bei vorgefertigter Signatur!) geführt wird, also: Briefe/ E-Mails in Personalratsangelegenheiten niemals unter Hinweis auf die gewerkschaftliche Funktion und oder/mit Gewerkschaftsadresse versenden und umgekehrt gewerkschaftliche Korrespondenz/Veröffentlichungen niemals mit Briefkopf des Personalrats!

Stichwort: Streikrecht gewerkschaftlich organisierter Personalratsmitglieder?

Der Personalvertretung sind alle Maßnahmen des Arbeitskampfes untersagt, also Streik, streikähnliche Handlungen, Vorbereitungs- und Beteiligungsmaßnahmen. Sie ist neutral. Das **einzelne Arbeitnehmer-Personalratsmitglied** darf sich am Arbeitskampf beteiligen, wenn es dies **ohne jegliche Ausnutzung der Autorität seines Amtes** tut. Ein Streikaufruf durch ein Personalratsmitglied ist daher hochproblemativ, weil es sich aus der – hier maßgeblichen – Sicht der Beschäftigten aus der Doppelrolle als Gewerkschaftsvertreter und Personalratsmitglied kaum lösen kann; nach Auffassung des BVerwG (23. 2. 1994, ZBR 1994, 280) reicht bei einem Aufruf in der Dienststelle dazu nämlich weder das Tätigwerden in der Freizeit noch der ausdrückliche verbale, durch Kleidungsaufdruck auch optisch verstärkte Hinweis auf seine Eigenschaft als Gewerkschaftsmitglied.

Und was ist in puncto Fraktionsbildung zu beachten?

Dem BPersVG ist die Einteilung der Personalratsmitglieder in „Fraktionen“ fremd. Der Personalrat wird vielmehr als einheitliches Gremium verstanden, das zum Wohle der Beschäftigten und zur Erfüllung der Aufgaben der Dienststelle objektiv und neutral tätig wird. Daraus folgt zwingend, dass die Abhaltung von **Fraktionsvorbesprechungen** während der Dienstzeit unzulässig ist. Es handelt sich nicht um die Wahrnehmung von Personalrats-tätigkeit, so dass kein Rechtfertigungsgrund für Arbeitszeitverräumnis und damit auch kein Grund zur Weiterzahlung des Arbeitsentgelts vorliegt. Der Vorstand darf auch nicht die im Personalrat vertretenen Fraktionen in **getrennten Vorberatungen** über die Tagesordnung unterrichten (VGH Bayern 13. 7. 1994, PersR 1995, 87). Unzulässig ist selbstverständlich auch die qualitativ oder quantitativ „**abgestufte**“ **Information der Fraktionen**, je nachdem, welcher Gewerkschaft der Vorsitzende/der Vorstand angehört, also z. B. die Zusendung von Unterlagen nur an die der Fraktion des Personalratsvorsitzenden angehörenden Personalratsmitglieder oder die Gewährung von Einsicht in die Personalratsunterlagen nur an einen nach der Gewerkschaftszugehörigkeit bestimmten Kreis von Personalratsmitgliedern.

Welche Konsequenzen hat eine unzulässige Vermischung von Personalratsamt und Gewerkschaft?

Möglich sind – je nach den Umständen des Einzelfalles – **Ausschluss aus dem Personalrat** gem. § 28 BPersVG bzw. bei Beamten **disziplinarische Maßnahmen**, bei Arbeitnehmern **Abmahnung/Kündigung**. Das BVerwG hat nicht in allen oben aufgeführten Fällen eine grobe Pflichtverletzung angenommen. Hier ist manches strittig geblieben. Im Interesse einer neutralen Amtsführung sollte aber bereits der Anschein vermieden werden, dass „nicht alles mit rechten Dingen“ zugeht. Wie ein Gericht letztlich entscheiden würde, ist vor diesem Hintergrund zweitrangig. Völlig unabhängig davon muss es um die Erhaltung der Akzeptanz des Personalratsamtes und damit zwingend verbunden der Integrität der Träger des Amtes gehen.



dbb
beamtenbund
und tarifunion