

Mitgliederzahl, Amtszeit, Aufgaben sowie den Abordnungs- und Versetzungsschutz auf Abs. 1 Satz 2. Die GJAV kann auch dann gebildet werden, wenn in nicht allen verselbständigten Dienststellen eine JAV gewählt wurde. Voraussetzung ist, dass wenigstens in einer Dienststelle eine JAV besteht.

- 8 Die **Verselbständigung** von Nebenstellen und Dienststellenteilen gemäß § 7 Abs. 3 können die Beschäftigten im Sinne des § 54 Abs. 1 nicht isoliert von den übrigen Beschäftigten beschließen.

*(aufgehoben)*

## Sechster Abschnitt Beteiligung des Personalrats

### Erster Titel

### Allgemeines

(1) Dienststelle und Personalrat arbeiten vertrauensvoll und im Zusammenwirken mit den in den Dienststellen vertretenen Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen zur Erfüllung der dienstlichen Aufgaben und zum Wohle der Beschäftigten zusammen.

(2) Der Personalrat hat das Recht, die Gewerkschaften bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in der Dienststelle zu unterstützen. Die Mitglieder der Personalvertretungen und die nach § 54 gewählten Vertreter können in der Dienststelle als Gewerkschaftsmitglieder im Rahmen ihrer Aufgaben tätig werden.

(3) Dienststelle und Personalrat haben alles zu unterlassen, was geeignet ist, die Arbeit und den Frieden in der Dienststelle zu gefährden. Insbesondere dürfen Dienststelle und Personalrat keine Maßnahmen des Arbeitskampfes gegeneinander durchführen. Arbeitskämpfe tariffähiger Parteien werden hierdurch nicht berührt.

(4) Der Leiter der Dienststelle und der Personalrat sollen mindestens einmal im Monat zu gemeinschaftlichen Besprechungen zusammentreten. In diesen Besprechungen hat der Dienststellenleiter beabsichtigte Maßnahmen, die der Beteiligung

unterliegen, rechtzeitig und eingehend mit dem Personalrat zu erörtern. In ihnen sollen auch die Frage der Gleichstellung von Männern und Frauen, die Gestaltung des Dienstbetriebs, Maßnahmen der Rationalisierung, Vergabe oder Privatisierung von Arbeiten oder Aufgaben, die bisher durch die Beschäftigten der Dienststelle wahrgenommen werden, behandelt werden, insbesondere alle Vorgänge, die die Beschäftigten wesentlich berühren. Der Leiter der Dienststelle und der Personalrat haben über strittige Fragen mit dem ernstesten Willen zur Einigung zu verhandeln und Vorschläge für die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zu machen. An diesen Besprechungen können Beauftragte der im Personalrat der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften sowie Vertreter des jeweiligen Arbeitgeberverbandes oder kommunalen Spitzenverbandes teilnehmen. Der Leiter der Dienststelle und der Personalrat sind berechtigt, sachkundige Mitarbeiter oder Sachverständige zu den Besprechungen hinzuzuziehen.

(5) Abs. 4 Satz 5 gilt nicht, soweit Gegenstände behandelt werden, die die Mitteilung oder Erörterung schutzwürdiger personenbezogener Daten (§ 33 Satz 3) einschließen, es sei denn, der Betroffene stimmt zu, oder soweit Anordnungen behandelt werden, durch die die Alarmbereitschaft oder der Einsatz der Vollzugspolizei geregelt werden. An den Besprechungen nach Abs. 4 nehmen der Vertreter der Jugend- und Auszubildendenvertretung und die Schwerbehindertenvertretung teil.

#### 1. Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit (Abs. 1)

**Abs. 1** normiert den **Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit** zwischen Dienststelle und Personalvertretung. Er ist im gesamten Personalvertretungsrecht zu beachten und wird durch weitere Vorschriften des HPVG konkretisiert und ergänzt. Es handelt sich bei diesem Grundsatz um unmittelbar geltendes und zwingendes Recht, das als Generalklausel direkt auf den Inhalt und die Abgrenzung der Einzelrechte und -pflichten von Personalvertretung und Dienststelle bzw. Dienstherrn wirkt.<sup>218</sup>

Das Gebot der **vertrauensvollen Zusammenarbeit** richtet sich sowohl an den Dienststellenleiter, der als Repräsentant des Dienstherrn und öffentlichen Arbeitgebers für die Dienststelle handelt, als auch an die Personalvertretung, die Repräsentantin der Beschäftigten der Dienststelle ist.<sup>219</sup> Danach verlangt eine vertrauensvolle Zusammenarbeit gegenseitiges Vertrauen und Offenheit. Ausfluss dieses Gebots ist

<sup>218</sup> BVerwG 24. 10. 1969, BVerwGE 34, 143, 145.

<sup>219</sup> Altvater-Altvater/Peiseler, BPersVG, § 2 Rn. 2 ff.

u. a., dass jede Seite es der anderen ermöglicht, die ihr obliegenden Aufgaben zu erfüllen, und dass etwaige **Meinungsverschiedenheiten** in den vom Gesetz vorgesehenen Formen bereinigt werden. Es verstößt z. B. gegen das Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit, wenn der Personalrat gegen den Willen des Dienststellenleiters außerhalb der Dienstzeit eine Besprechung mit Ausbildern durchführt und auf diese Weise versucht, unter Ausschaltung der Dienststelle Einfluss auf die Kriterien für die Auswahl der einzustellenden Auszubildenden zu nehmen.<sup>220</sup>

- 3** Die **Pflicht zur Zusammenarbeit** bedeutet nicht die Erfüllung irgendwelcher Funktionen des Personalrats gegenüber dem Dienstherrn. Vielmehr obliegt der Personalvertretung in erster Linie die Wahrnehmung der Interessen der von ihr repräsentierten Dienstkräfte gegenüber der Dienststelle.<sup>221</sup> Das Wohl der Beschäftigten besteht in der Wahrung ihrer **sozialen Interessen**. Die Aufgaben der Dienststelle sind durch deren Bindung an Gesetz und Recht vorgegeben. Ihre Erfüllung liegt im Interesse des Gemeinwohls. Beide Ziele stehen **gleichrangig** nebeneinander.<sup>222</sup>
- 4** Das Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit bindet Dienststellenleiter und Personalvertretung hinsichtlich der Art und Weise ihres **gesamten personalvertretungsrechtlichen Tätigwerdens**.<sup>223</sup> Nicht das Gegeneinander, sondern das Miteinander – im Geiste gegenseitigen Vertrauens – muss **tragender Gesichtspunkt** ihrer Tätigkeit sein. Gegenstand der beiderseitigen Aufgaben ist die Erfüllung der dienstlichen Angelegenheiten und die Wahrung des Wohls der Beschäftigten. Das darin enthaltene **Prinzip der Fürsorge** verpflichtet den Dienststellenleiter – über die ihm den Beamten gegenüber ohnehin obliegende Fürsorgepflicht hinaus – gegenüber aller Beschäftigten.<sup>224</sup> So dürfen etwa Informationsveranstaltungen der Dienststelle nicht als »Personalversammlungen« bezeichnet werden.<sup>225</sup> Post, die erkennbar an den Personalrat oder dessen Vorsitzenden gerichtet ist, darf der Dienststellenleiter nicht öffnen oder öffnen lassen.<sup>226</sup> Der Personalrat darf unter Berücksichtigung des Grundsatzes der vertrauensvollen Zusammenarbeit kein Flugblatt mit verbalen Angriffen auf den Dienststellenleiter herausgeben, das eine mehr oder minder versteckte Rücktrittsforderung enthält.<sup>227</sup> Bedenken, die der Personalrat etwa gegen eine beabsichtigte beteiligungspflichtige Maßnahme erhebt, darf der Dienststellenleiter auch dann nicht ohne Weiteres über-

220 HessVGH 23. 1. 1991 – HPV TL 1533/85 –, PersV 1992, 490.

221 BVerwG 21. 10. 1993, PersR 1994, 165.

222 BVerwG 25. 6. 1984 – 6 P 2.83 –, PersV 1984, 500.

223 Fischer/Goeres/Gronimus, BPersVG, § 2 Rn. 4.

224 Havers, LPVG NRW, § 2, S. 82ff.

225 BVerwG 23. 5. 1986 – 6 P 5.85 –, PersR 1986, 116.

226 ArbG Wesel 23. 1. 1992 – 2 BV 51/91 –, AiB 1993, 43.

227 BVerwG 27. 11. 1981 – 6 P 38.79 –, PersV 1983, 408.

gehen, wenn diese Bedenken im Sinne des § 77 Abs. 4 unbeachtlich sein sollten. Er muss diese vielmehr ernsthaft prüfen und gegebenenfalls mit dem Personalrat erörtern.<sup>228</sup> Auf einen vor Fristablauf erkannten Fehler des Personalrats darf sich der Dienststellenleiter dann nicht berufen, wenn er zu erkennen gegeben hat, er werde dem Fehler keine Bedeutung beimessen.<sup>229</sup>

Eine Personalvertretung darf sich nicht Aufgaben anmaßen, die ihr nach dem HPVG nicht zustehen. Deshalb dürfen Personalvertretungen nicht über den Bereich der Dienststelle hinausgehen und gegen Maßnahmen anderer Behörden protestieren.<sup>230</sup>

Dienststellenleiter und Personalrat sind grundsätzlich als **gleichberechtigte Partner** anzusehen. Sie stehen in keinem Über- oder Unterordnungsverhältnis. Gleichberechtigt bedeutet, dass der Personalrat als **kollektives Vertretungsorgan** der Angehörigen des öffentlichen Dienstes auf der Grundlage interner Willensbildung selbständig und alleinverantwortlich, also ohne den Weisungen oder der Rechtsaufsicht des Dienststellenleiters zu unterliegen, seine ihm obliegenden Aufgaben erfüllt.<sup>231</sup> Insbesondere ist es der Dienststellenleitung untersagt, sich in die Amtsführung des Personalrats einzumischen.

Unzulässig ist es auch, dass die eine Seite auf die andere Seite Druck ausübt, um ihre eigenen personellen Vorstellungen durchzusetzen. So bestehen nach Ansicht des HessVGH zu Recht Bedenken dagegen, dass ein Antrag auf Zustimmung zu einer beteiligungspflichtigen Maßnahme mit der Behandlung einer anderen Maßnahme verknüpft wird, insbesondere, wenn dies in der Weise geschieht, dass der Antrag im Ergebnis mit einer echten Bedingung verknüpft ist. Damit kann der Dienststellenleiter durch Schnüren eines Pakets von Personalmaßnahmen den Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit verletzen. Dies gilt z. B., wenn entsprechende Einigungsbemühungen gescheitert sind und der Dienststellenleiter an der Verknüpfung seines Antrags mit der gestellten Bedingung festhält und die Weitergabe der Personalmaßnahmen ablehnt, denen die Personalvertretung grundsätzlich zugestimmt hat.<sup>232</sup>

Nach **Abs. 1** arbeiten Dienststelle und Personalrat vertrauensvoll und im Zusammenwirken mit den in den Dienststellen vertretenen Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen zur Erfüllung der dienstlichen Aufgaben und zum Wohle der Beschäftigten zusammen. Eine **Gewerkschaft** ist nach ständiger Rechtsprechung des BAG eine Arbeitnehmervereinigung, die sich als satzungsgemäße Aufgabe die Wahrnehmung der Interessen ihrer Mitglieder in deren Eigenschaft

228 BVerwG 20. 6. 1986 – 6 P 3.83 –, PersR 1986, 197.

229 BVerwG 14. 7. 1986, PersR 1986, 233.

230 HessVGH 23. 11. 1988, ZfPR 1989, 142.

231 V. Roetteken/Rothländer, HPVG, § 60 Rn. 31.

232 HessVGH 28. 9. 1990 – HPV TL 1654/86 –, HessVGRspr. 5/92, S. 38.

als Arbeitnehmer gesetzt hat und willens ist, Tarifverträge abzuschließen. Sie muss frei gebildet, gegnerfrei, unabhängig und auf überbetrieblicher Grundlage organisiert sein und das geltende Tariffrecht als verbindlich anerkennen. Ferner muss sie ihre Aufgabe als Tarifpartnerin sinnvoll erfüllen können, wozu zum einen die Durchsetzungskraft gegenüber dem sozialen Gegenspieler, zum anderen auch eine gewisse Leistungsfähigkeit der Organisation gehört.<sup>233</sup> **Arbeitgebervereinigungen** sind freiwillige Zusammenschlüsse von einzelnen Arbeitgebern, deren Aufgabe darin besteht, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ihrer Mitglieder gegenüber den Gewerkschaften, insbesondere durch die Aushandlung von Tarifverträgen, zu fördern. Ihnen dürfen keine Arbeitnehmer angehören und sie müssen von der Gegenseite unabhängig sein.<sup>234</sup>

- 9 Der Personalrat kann sich nur in solchen Angelegenheiten der **gewerkschaftlichen Unterstützung** bedienen, die sich im Rahmen seiner gesetzlich zugewiesenen Aufgaben befinden. Es liegt in seiner Entscheidungskompetenz, ob er die Unterstützung der Gewerkschaft in Anspruch nimmt. Das Gleiche gilt für die Dienststelle in Bezug auf ihr Verhältnis zur Arbeitgebervereinigung. Der Personalrat und die gewerkschaftlich gebundenen Personalratsmitglieder können sich aus Anlass der Wahrnehmung ihrer Personalratsaufgaben von ihrer Gewerkschaft fachlich beraten lassen. Diese kann in der Regel eine umfassende Rechtsübersicht über aktuelle Probleme des Personalvertretungsrechts bieten. Sie verfügt über umfassende Erfahrungen bei der Durchsetzung von Beteiligungstatbeständen und kann somit auch deren Grenzen aufzeigen.

## 2. Personalrat und Gewerkschaften (Abs. 2)

- 10 **Abs. 2 Satz 1** erlaubt dem Personalrat ferner, die Gewerkschaften bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in der Dienststelle zu unterstützen. Die Gewerkschaften sollen nach dem Willen des Gesetzgebers in die Arbeit der Dienststelle eingebunden werden. Dies ergibt sich insbesondere auch aus Abs. 1, wonach die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Personalrat auch »im Zusammenwirken« mit den Gewerkschaften (und Arbeitgebervereinigungen) erreicht werden soll.
- 11 Zur Wahrnehmung ihrer personalvertretungsrechtlichen Aufgaben und Befugnisse haben die in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften (und Arbeitgebervereinigungen) auch ein **Zugangsrecht zur Dienststelle**. Im Gegensatz zu § 2 Abs. 2 BPersVG ist dieses

233 BAG 25.3.2006 – 1 ABR 58/04 –, NZA 2006, 112; BVerwG 25.7.2006 – 6 P 17.05 –, PersR 2006, 512.

234 V. Roetteken/Rothländer, HPVG, § 60 Rn. 68; Altvater-Altvater/Peiseler, BPersVG, § 2 Rn. 25.

Zugangsrecht der Gewerkschaften im HPVG nicht ausdrücklich geregelt, sondern ergibt sich vielmehr aus Abs. 1, der die Verpflichtung zum Zusammenwirken mit den in den Dienststellen vertretenen Gewerkschaften regelt. Das Zugangsrecht steht nur den in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften und Berufsverbänden zu. Sie sind in der Dienststelle vertreten, wenn wenigstens ein Beschäftigter Mitglied dieser Gewerkschaft ist. Auf die Wahlberechtigung der Beschäftigten kommt es dabei nicht an. Das Zugangsrecht bezieht sich auf die Dienststelle insgesamt und damit auch zu jedem einzelnen Arbeitsplatz, wenn ein Zusammenhang zur **gewerkschaftlichen Tätigkeit** besteht. Dabei ist eine vorherige Unterrichtung der Dienststellenleitung zu empfehlen. Der Zutritt kann nur dann ausnahmsweise verweigert werden, wenn zwingende Sicherheitsvorschriften oder der Schutz von Dienstgeheimnissen entgegenstehen. In einem solchen Fall ist jedoch zu prüfen, ob das Zutrittsrecht zumindest zeitlich oder örtlich modifiziert gewährt oder auf bestimmte Teile der Dienststelle, bestimmte Räumlichkeiten oder bestimmte Zeiten beschränkt werden kann. Im Übrigen unterliegen auch die Gewerkschaftsbeauftragten der Geheimhaltungspflicht. Die Zutrittsversagung wegen einer möglichen Verletzung von Dienstgeheimnissen bedarf daher einer besonders nachvollziehbaren Begründung.

Dienststelle und Personalrat haben sich für die Wahrung der Vereinigungsfreiheit der Beschäftigten einzusetzen. Diese Verpflichtung folgt aus der Bindung an Art. 9 Abs. 3 GG. Unter Vereinigungsfreiheit ist die **positive Koalitionsfreiheit** zu verstehen, also das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden. Dienststelle und Personalrat haben sich hierfür aktiv einzusetzen. Sie haben alles zu unterlassen, was das Recht der Beschäftigten beeinträchtigen könnte, sich einer Gewerkschaft anzuschließen oder für sie einzutreten. Aus Art. 9 Abs. 3 GG leitet sich auch das Recht zur **negativen Koalitionsfreiheit** her. Danach steht es jedem frei, einer Koalition auch fernzubleiben.

Den gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten ist es unbenommen, sich – gegebenenfalls nach entsprechender Einführung – innerhalb einer Dienststelle, am gemeinsamen Dienort, werbend und unterrichtend zu betätigen, in zulässigem Umfang Plakate aufzuhängen, Prospekte auszulegen und zu verteilen und mit den Arbeitnehmern zu sprechen. Das BVerfG hat überdies bereits in einer Entscheidung aus dem Jahr 1970<sup>235</sup> bestätigt, dass der grundgesetzliche Schutz der gewerkschaftlichen Betätigung aus Art. 9 Abs. 3 GG auch die Werbung neuer Mitglieder umfasst. Damit wird auch die Mitgliederwerbung durch einzelne Gewerkschaftsmitglieder geschützt. Gewerkschaften können sich auch mittels Nutzung der neuen Informationstechnologien an die Beschäftigten wenden. Gewerkschaftliche Werbung und

235 BVerfG 26.5.1970, PersV 1970, 227.

Informationen unter Verwendung der betrieblichen E-Mail-Adresse sind grundsätzlich erlaubt, soweit keine Störung der betrieblichen Kommunikation damit verbunden ist.<sup>236</sup> Zur zulässigen durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützten gewerkschaftlichen Betätigung gehört insbesondere die Gewerkschaftswerbung im Betrieb bzw. in der Dienststelle, in dem sich das Arbeitsleben praktisch abspielt. Die Gewerkschaften haben das **eigenständige Recht**, im Betrieb für ihre Ziele zu werben, die Beamten und Arbeitnehmer zu informieren und zum Gewerkschaftsbeitritt aufzufordern.<sup>237</sup> Zulässig ist insbesondere auch die Plakatwerbung. Sie darf jedoch nicht an beliebiger Stelle im Betrieb oder in der Dienststelle, sondern nur nach Rücksprache mit dem Dienststellenleiter vorgenommen werden. Zweckmäßig ist die Benutzung des Schwarzen Bretts oder anderer dienstlicher Anschlagflächen. Da sich eine Gewerkschaft an die Beschäftigten über deren dienstliche bzw. betriebliche E-Mail-Adresse mit Werbung und Informationen wenden kann, ist auch die gewerkschaftliche Nutzung eines hausinternen **Postverteilungssystems** zulässig.<sup>238</sup>

- 14** Ferner ist auch die Verteilung einer **Gewerkschaftszeitung** in der Dienststelle oder im Betrieb zulässig, da auch diese zur gewerkschaftlichen Betätigung und Werbung gehört. Die Verteilung, sei es an Gewerkschaftsmitglieder oder an alle Beschäftigten der Dienststelle oder des Betriebs, ist ebenfalls durch das Grundrecht der Koalitionsbetätigung der Gewerkschaft als solcher und ihrer einzelnen Mitglieder geschützt.<sup>239</sup> Insbesondere darf die Dienststellenleitung das Verteilen der Gewerkschaftszeitung nicht etwa deshalb untersagen, weil sie nach ihrer Ansicht unzulässige (partei-)politische Beiträge enthalte.<sup>240</sup>
- 15** Während der Arbeitszeit muss sich die Werbung allerdings auf die Dauer eines normalen Gesprächs zwischen Beschäftigten beschränken.<sup>241</sup>
- 16** Nach Auffassung des BVerwG ist eine nachhaltige Werbung, also ein wiederholtes Zureden, dauerndes Einwirken auf einen Beschäftigten oder ein verstärktes, hartnäckiges und unter Umständen längeres Einwirken auf einen noch unentschlossenen Beschäftigten unzulässig.<sup>242</sup> Nach dieser Rechtsprechung liegt überdies eine grobe, sogar zum Ausschluss führende Pflichtverletzung eines Personalratsmitglieds vor, wenn die Werbung für eine Gewerkschaft als nachhaltige Werbung unter Ausübung von Druck stattfindet.<sup>243</sup> Dies ist zu bejahen, wenn ein

236 BAG 20.1.2009 – 1 AZR 515/08 –, ZfPR 2009, 105.

237 BVerfG 14.11.1995, AP Nr. 80 zu Art. 9 GG; BAG 28.2.2006, AP Nr. 127 zu Art. 9 GG.

238 Anders noch BAG 23.9.1986, AP Nr. 45 zu Art. 9 GG.

239 BVerfG 14.11.1995, AP Nr. 80 zu Art. 9 GG.

240 BAG 23.2.1979, AP Nr. 29 zu Art. 9 GG.

241 BVerfG 14.11.1995, ZfPR 1996, 77.

242 BVerwG 23.2.1979, PersV 1980, 205.

243 BVerwG 2.8.1991, PersV 1992, 158.