

Mitbestimmung in der Krise

PERSONALRAT Mitbestimmungspflichtige Maßnahmen, etwa zu Änderungen der Arbeitszeit, sind in der Corona-Krise häufig besonders eilig. Trotzdem ist der Personalrat zu beteiligen.

VON GUNNAR HERGET

DARUM GEHT ES

1. Die Corona-Krise setzt die Mitbestimmungsrechte und -verfahren nicht außer Kraft.
2. Die Dienststelle darf bei besonderer Eilbedürftigkeit ausnahmsweise vorläufige Maßnahmen treffen.
3. Der Personalrat muss über die Mitbestimmung aber immer die Interessen der Beschäftigten einbringen.

Die Corona-Krise stellt auch die Personalräte vor große Herausforderungen: Zum einen geht es darum, wie sich die Pandemie auf Beteiligungsverfahren auswirken kann. Zum anderen ist bedeutsam, welche Mitbestimmungstatbestände in der gegenwärtigen Situation von besonderer Bedeutung sind.

Beteiligungsverfahren

Die Pandemie ändert selbstverständlich nichts daran, dass die Dienststelle ordnungsgemäße Beteiligungsverfahren einhalten muss. Gerade in derartigen Krisensituationen ist es wichtig, rechtsstaatliche Prinzipien zu beachten. Sie dürfen nicht unter dem Vorwand eines effektiven Krisenmanagements außer Kraft gesetzt werden. Das ist wesentliches Merkmal eines gefestigten Rechtsstaats. Dessen sollten sich auch die Dienststellen bewusst sein.

Ungeachtet dessen hält das BPersVG aber auch verfahrensrechtliche Regelungen vor, die es der Dienststelle erlauben, beteiligungspflichtige Maßnahmen mit der gebotenen Eile umzusetzen und zugleich die Rechte des Personalrats zu beachten.

► Verkürzen der Fristen

Gemäß § 69 Abs. 2 Satz 4 BPersVG kann in dringenden Fällen die Rückäußerungspflicht des Personalrats in Mitbestimmungsverfahren von zehn auf drei Arbeitstage abgekürzt werden. Voraussetzung dafür ist, dass der dringende Entscheidungsbedarf durch die Dienststelle

weder beeinflussbar noch voraussehbar war.¹ Muss die Dienststelle beispielsweise aufgrund einer konkret bestehenden Infektionsgefahr schnellstmöglich Maßnahmen zum Gesundheitsschutz für die betroffenen Beschäftigten ergreifen, so ist diese Voraussetzung erfüllt. Andererseits darf die Dienststelle dieses Recht nicht missbräuchlich nutzen, indem sie etwa in der gegenwärtigen Krisensituation den Personalrat unter zeitlichen Druck setzt, obwohl eine dringende Entscheidung sachlich gar nicht geboten ist. Eine solche Tendenz ist leider in einigen Dienststellen zu beobachten.

► Vorläufige Regelungen

Geht die Dringlichkeit einer Maßnahme über eine bloße Eilbedürftigkeit hinaus, ist die Dienststelle gemäß § 69 Abs. 5 BPersVG befugt, bis zum endgültigen Abschluss des Mitbestimmungsverfahrens vorläufige Regelungen zu treffen.² Das ist nur bei Maßnahmen zulässig, »die der Natur der Sache nach keinen Aufschub dulden«.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG³ ist das dann der Fall, wenn die Maßnahme trotz fehlender Zustimmung des Personalrats eine Regelung erfordert, um die Erfüllung von Pflichten und Aufgaben der Dienststelle im öffentlichen Interesse sicherzustellen, sie also unaufschiebbar ist. Muss die Dienststelle aufgrund der Corona-Krise Regelungen treffen, die zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes im Interesse der Öffentlichkeit unabdingbar sind, kann die Maßnahme auch ohne abgeschlossenes Mitbestimmungsverfahren vorläufig

¹ Näher Berg in: Altvater/Baden/Baunack/Berg/Dierßen/Herget/Kröll/Lenders/Noll, BPersVG, 10. Aufl., § 69 Rn. 25.

² Näher hierzu Kröll, PersR 12/2017, 26.

³ BVerwG 2.8.1993 – 6 P 20.92 –, PersR 1993, 395.

fig umgesetzt werden. Der Personalrat ist hierüber allerdings in Kenntnis zu setzen und die Unaufschiebbarkeit der Maßnahme ist durch die Dienststelle zu begründen, und zwar bevor die Maßnahme vorläufig umgesetzt wird. Darüber hinaus ist die Dienststelle verpflichtet, das »reguläre« Mitbestimmungsverfahren unverzüglich, das heißt ohne schuldhaftes Zögern, einzuleiten.

Die Mitbestimmungsrechte des Personalrats müssen auch in diesen Fällen gewahrt werden.

GUT ZU WISSEN

Zeitpunkt der vorläufigen Regelung

Liegen die Voraussetzungen für eine vorläufige Regelung vor, kann diese bereits vor dem Einleiten des Mitbestimmungsverfahrens oder auch erst danach erfolgen. Sie kann von der Dienststellenleitung in jeder Phase des Verfahrens getroffen werden.

Die beiden vorbeschriebenen Ausnahmeregelungen sollten es der Dienststelle ermöglichen, dringend erforderliche Maßnahmen mit der gebotenen Eile umzusetzen, ohne die Beteiligungsrechte des Personalrats zu verletzen.

► Personalratssitzungen

Was für die Dienststelle gilt, gilt auch für den Personalrat. Ebenso wenig wie seine Rechte werden seine Pflichten durch die Pandemie berührt. Der Personalrat ist insbesondere verpflichtet, auch weiterhin Personalratssitzungen durchzuführen, das Einhalten der in Beteiligungsverfahren zu beachtenden Fristen sicherzustellen sowie – ganz grundsätzlich – seine Beteiligungsrechte im Interesse der Beschäftigten gegenüber der Dienststelle wahrzunehmen. Der Personalrat darf während der Corona-Krise nicht auf Mitbestimmungsrechte verzichten.

So ist während der Pandemie unter Einhaltung der gebotenen Sicherheitsvorkehrungen das Durchführen von Personalratssitzungen (auch) in Form von Präsenzsitzungen möglich. Werden die gebotenen Regeln eingehalten, steht der Durchführung von Personalratssitzungen grundsätzlich nichts entgegen (siehe Praxistipp 1 auf Seite 16).

Die Dienststellenleitung darf das Durchführen von Personalratssitzungen nicht untersagen. Stattdessen ist sie insbesondere verpflichtet, den Personalratsmitgliedern und sonstigen Sitzungsteilnehmenden für die Personalratsarbeit den Zugang zur Dienststelle zu gewähren und geeignete Räumlichkeiten, Desinfektionsmittel und Schutzmasken zur Verfügung zu stellen.

ÄNDERUNGEN

Der Bundestag hat das BPersVG geändert. So können Personalräte jetzt – befristet bis zum 31.3.2021 – auch mittels Telefon- und Videokonferenzen beraten und beschließen. Näher hierzu Daniels/Kröll, in diesem Heft ab S. 21.



Nur wenn Maßnahmen ganz besonders eilig sind, dürfen sie zunächst ohne Personalrat getroffen werden.

PRAXISTIPP 1

Regeln für Präsenzsitzungen

Bei Präsenzsitzungen während der Corona-Pandemie sind die Abstands- und Hygieneregeln unbedingt zu beachten, insbesondere die SARS-CoV-2-Arbeitsschutzstandards (siehe Randspalte auf Seite 17). Um den erforderlichen Mindestabstand von ca. 1,50 Meter einhalten zu können, ist die Sitzung in einem größeren Sitzungsraum durchzuführen. Hier sind die Tische mit dem nötigen Abstand aufzustellen. Zusätzlich ist Desinfektionsmittel vorzuhalten. Schließlich sollten die Sitzungsteilnehmenden Schutzmasken tragen.

Besonders zu beachtende Mitbestimmungsrechte

Die Pandemie zwingt die Dienststellen zu einer Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen, die nicht unerheblich in die Rechte der Beschäftigten eingreifen. Es ist gerade jetzt besonders wichtig, dass die Personalräte ihre Beteiligungsrechte zum Wohle der Beschäftigten wahrnehmen.

► Home-Office und Mobiles Arbeiten

Jeder Beschäftigte, der nicht in der Dienststelle erscheinen muss, minimiert die Infektionsgefahr für sich und für andere. Sinnvollerweise haben viele Dienststellen die Beschäftigten deshalb ins Home-Office geschickt oder mobiles Arbeiten ermöglicht.

Beim Home-Office richtet der Dienstherr einen festen Arbeitsplatz im privaten Bereich ein. Hierbei handelt es sich um die mitbestimmungspflichtige Gestaltung eines Arbeitsplatzes im Sinne des § 75 Abs. 3 Nr. 16 BPersVG. § 2 Abs. 7 ArbStättV bezeichnet das als Telearbeitsplatz. Der Mitbestimmung unterliegt die räumliche und technische Ausgestaltung dieses Arbeitsplatzes. Dazu gehört beispielsweise die Ausstattung mit Einrichtungsgegenständen und Arbeitsmitteln (PC, Monitor, Drucker, Telefon). Auch am Telearbeitsplatz ist der Beschäftigte vor Beeinträchtigungen, zum Beispiel durch eine fehlerhafte Beleuchtung, durch zu hohe oder zu niedrige Tempe-

ratur oder Luftfeuchtigkeit sowie vor Lärm, zu schützen. Aus diesen Gründen ist für den Arbeitsplatz im Home-Office eine Gefährdungsbeurteilung notwendig. Ferner sind die datenschutzrechtlichen Vorschriften einzuhalten.

Bei der mobilen Arbeit wird dem Beschäftigten im Gegensatz zum Home-Office kein fester Arbeitsplatz eingerichtet, sondern es wird ihm – zum Beispiel durch Zurverfügungstellung eines Notebooks oder Tablets – die Möglichkeit verschafft, nicht ort- und zeitgebunden zu arbeiten. Auch in diesen Fällen ist eine Gefährdungsbeurteilung erforderlich, weil der entsprechende § 5 ArbSchG für jede Arbeit gilt. Verfahrenstechnisch ist diese hier schwieriger, aber trotzdem notwendig, weil nur so festgestellt werden kann, welches die »erforderlichen Maßnahmen« des Arbeitsschutzes sind, zu denen der Arbeitgeber nach § 3 ArbSchG immer verpflichtet ist.⁴ Der Personalrat hat aber insbesondere – und das gilt auch für das Home-Office – die Zeitsouveränität der Beschäftigten zu schützen und dafür Sorge zu tragen, dass sie aufgrund der bestehenden technischen Möglichkeiten nicht noch zum Beispiel abends um 22 Uhr schnell ihre E-Mails prüfen.

HINWEIS

Verhalten oder Leistung

Beim Zurverfügungstellen technischer Gerätschaften für mobiles Arbeiten besteht das Mitbestimmungsrecht des Personalrats gemäß § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG. Dabei geht es um die Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu geeignet sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen. Technische Geräte, wie PC, Laptop, Smartphone, sind grundsätzlich dazu geeignet, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen.

► Arbeitszeit

Durch die Änderung der Arbeitsabläufe im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie werden häufig auch die Arbeitszeiten der Beschäftigten angepasst. Derartige Maßnahmen

4 Näher hierzu Reusch, PersR 2/2018, 20.

unterliegen der Mitbestimmung des Personalrats gemäß § 75 Abs. 3 Nr. 1 BPersVG (Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit und der Pausen sowie die Verteilung der Arbeitszeit auf die einzelnen Wochentage).

Auch in Zeiten der Corona-Krise sind die Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes zu beachten. Allerdings gibt es aktuell mögliche Ausnahmen. Durch die COVID-19-Arbeitszeitverordnung⁵ hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales unter anderem die erlaubte maximale tägliche Höchstarbeitszeit auf zwölf Stunden ausgedehnt und verkürzte ununterbrochene Ruhezeiten (9 statt 11 Stunden) zugelassen.⁶ Geltende tarifliche Regelungen dürfen dadurch aber nicht außer Kraft gesetzt werden.

In manchen Dienststellen kommt es aufgrund eines verringerten Arbeitsbedarfs auch dazu, dass die Arbeitszeiten der Beschäftigten verkürzt werden. Das BPersVG enthält kein Mitbestimmungsrecht bei der vorübergehenden Verkürzung der Arbeitszeit. Deshalb kann im Geltungsbereich des BPersVG Kurzarbeit nicht durch eine Dienstvereinbarung eingeführt werden. Dazu bedarf es eines Tarifvertrags oder einzelvertraglicher Regelungen mit den Beschäftigten.

Auch eine Verkürzung der Arbeitszeit führt regelmäßig zu einer Veränderung der Lage der Arbeitszeit, was wiederum das Mitbestimmungsrecht des Personalrats (nach § 75 Abs. 3 Nr. 1 BPersVG) auslöst. Hierbei sollte der Personalrat insbesondere darauf achten, dass die tariflich bzw. vertraglich festgelegte Arbeitszeit der Beschäftigten eingehalten wird. Kürzere Arbeitszeiten dürfen nicht dazu führen, dass Beschäftigte Minusstunden ansammeln. Bei einer Beschäftigung unterhalb der geschuldeten Arbeitsleistung gerät der Arbeitgeber vielmehr in Annahmeverzug gemäß § 615 BGB. Er muss die Beschäftigten also vergüten, obwohl er ihre Arbeitsleistung nicht annimmt.

► Urlaub

Durch die Pandemie ist es auch zu erheblichen Problemen bei der Urlaubsgewährung gekommen. In einigen Dienststellen wurde »Zwangsurlaub« angeordnet, in anderen wurde aufgrund eines erheblich erhöhten Arbeitsanfalles Urlaub gestrichen. In wieder anderen Dienststellen wollen Beschäftigte ihren bereits

genehmigten Urlaub nicht antreten, da sie ohnehin nicht verreisen dürfen. Unabhängig von der individualrechtlichen Beurteilung all dieser Einzelfälle, die vorliegend nicht beleuchtet werden kann, unterliegen diese Fragen der Mitbestimmung des Personalrats gemäß § 75 Abs. 3 Nr. 3 BPersVG (Aufstellung des Urlaubsplanes, Festsetzung der zeitlichen Lage des Erholungsurlaubs für einzelne Beschäftigte, wenn zwischen dem Dienststellenleiter und den beteiligten Beschäftigten kein Einverständnis erzielt wird).

► Gesundheitsschutz

Zu guter Letzt stellen sich im Rahmen der Pandemie eine Vielzahl von Fragen im Zusammenhang mit dem Gesundheitsschutz. Zu denken ist zum Beispiel an Maßnahmen wie die Verpflichtung zur Einhaltung bestimmter Hygieneregeln (regelmäßiges Händewaschen), zur Einhaltung von Sicherheitsabständen oder zum Tragen eines Mundschutzes oder zum Fiebermessen vor Arbeitsaufnahme. Viele dieser Maßnahmen sind sinnvoll und tragen zum Schutz der Beschäftigten bei. Es ist jedoch stets zu überprüfen, ob sie auch verhältnismäßig sind, da sie häufig in die Persönlichkeitsrechte der Beschäftigten eingreifen. All das hat der Personalrat bei Ausübung seines Mitbestimmungsrechts bei Maßnahmen zum Gesundheitsschutz nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG zu berücksichtigen. ◀

PRAXISTIPP 2

Initiative des Personalrats

Ist die Dienststelle untätig, kann der Personalrat selbst initiativ werden (§ 70 Abs. 2 BPersVG). Er kann zum Beispiel beantragen, dass Beschäftigte aus Risikogruppen nicht mehr mit Tätigkeiten betraut werden, die einen Kundenkontakt erfordern, um das Infektionsrisiko für diese Beschäftigtengruppe zu minimieren.



Gunnar Herget,
Fachanwalt für Arbeitsrecht,
CNH-Rechtsanwälte, Essen.

SARS-COV-2-ARBEITSSCHUTZSTANDARD

Der SARS-CoV-2-Arbeitsschutzstandard formuliert die konkreten Anforderungen an den Arbeitsschutz in der Corona-Krise, etwa technische, organisatorische oder personenbezogene Schutzmaßnahmen. Näheres unter www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Schwerpunkte/sars-cov-2-arbeitsschutzstandard.pdf

KURZARBEIT

Der »TV COVID« regelt die Kurzarbeit im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände. Näher hierzu Bandosz, in diesem Heft ab S. 56.

⁵ Verordnung zu Abweichungen vom Arbeitszeitgesetz infolge der COVID-19-Epidemie (COVID-19-Arbeitszeitverordnung) vom 7.4.2020.

⁶ Hierzu Noll, in diesem Heft ab S. 8.