



Brief zur Personalratsarbeit

Personalratsmandat und Teilzeitbeschäftigung



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Teilzeitbeschäftigung ist „normale“ Beschäftigung – auch was das Personalvertretungsrecht anbelangt. Lediglich die Arbeitszeit ist gegenüber einer Vollzeitbeschäftigung reduziert. Dennoch ergeben sich aus der kürzeren Aufenthaltsdauer in der Dienststelle **eigne Besonderheiten**. Insbesondere gelten nicht alle Teilzeitbeschäftigten als Beschäftigte im Sinne des Personalvertretungsrechts; das hat verschiedene Konsequenzen.

Sind alle Teilzeitbeschäftigten in den Personalrat wählbar?

Grundsätzlich ja, aber es gibt Ausnahmen. Die meisten Teilzeitbeschäftigten sind – das ist unverzichtbare Voraussetzung für das passive Wahlrecht – **aktiv wahlberechtigt**, denn für die Wahlberechtigung ist es ausreichend, dass der Beschäftigte **organisatorisch in die Dienststelle eingegliedert** ist (*BVerwG v. 25. 9. 1995, ZfPR 1996, 51 ff.*). Auch Mitarbeiter, die nur während kurzer Zeit (z. B. täglich 1,5 Stunden) oder sogar an manchen Tagen überhaupt nicht (z. B. wöchentlich ein halber Tag) in der Dienststelle tätig sind, sind deshalb Beschäftigte und besitzen als solche, bei Erfüllung der Voraussetzungen des § 13 BPersVG im Übrigen, das aktive Wahlrecht. Ausschlaggebend ist letztendlich, ob auf Grund einer regelmäßigen Beschäftigung eine Bindung an die Dienststelle eintritt, die zu einer tatsächlichen Eingliederung führt (*BVerwG v. 25. 9. 1995, ZfPR 1996, 51*). Teilzeitbeschäftigte, für die nicht ausnahmsweise die Beschäftigteneigenschaft ausgeschlossen ist, sind bei Erfüllung der Voraussetzungen des § 14 BPersVG im Übrigen auch in den Personalrat **wählbar** (§ 14 BPersVG).

Welche Teilzeitbeschäftigten sind denn keine Beschäftigten im Sinne des Personalvertretungsrechts?

Diejenigen, die nur ganz gelegentlich mit geringfügigen und für die Dienststelle unbedeutenden Arbeiten beschäftigt werden (*LAG Hamm v. 11. 5. 1979, DB 1979, 2380*). Denn eine solche nicht über einen längeren Zeitraum, sondern lediglich **vorübergehend ausgeübte und geringfügige Tätigkeit** führt nicht zur Eingliederung. Ohne Eingliederung aber keine Beschäftigteneigenschaft und damit auch kein Wahlrecht und keine Wählbarkeit. Aber Achtung: Die **Sozialversicherungsfreiheit allein genügt nicht** für die Annahme, dass der Mitarbeiter kein Beschäftigter im Sinne des Personalvertretungsrechts ist; die Voraussetzungen für die Annahme einer geringfügigen Beschäftigung iSd § 8 Abs. 1 SGB IV einerseits und für den Ausschluss der Beschäftigteneigenschaft im Sinne des Personalvertretungsrechts andererseits sind nämlich unterschiedlich. Nach Sozialversicherungsrecht geringfügig beschäftigte Arbeitskräfte sind **unabhängig vom Umfang ihrer wöchentlichen Arbeitszeit und der Höhe des Entgelts** dann zu den in der Regel Beschäftigten im Sinne des Personalvertretungsrechts zu rechnen, wenn die Tätigkeit in der Dienststelle **mehr als zwei Monate** ausgeübt wird und sie mit **auch von Vollzeitbeschäftigten zu erledigenden Aufgaben** fortwährend auf **unbestimmte Zeit** beschäftigt werden (*BVerwG v. 25. 9. 1995, ZfPR 1996, 51*). Zu den von der Beschäftigteneigenschaft ausgeschlossenen Teilzeitbeschäftigten zählen etwa – selbst bei Wahrnehmung von Daueraufgaben – **Aushilfskräfte**, wenn die von

ihnen ausgeübten Aushilfstätigkeiten ersichtlich zu keiner betrieblichen und sozialen Bindung an die Dienststelle führen. Dabei spricht eine Vermutung dafür, dass Tätigkeiten **geringfügiger und vorübergehender Natur** sind, wenn sie auf längstens zwei Monate befristet sind. Beschränken sie sich auf besonders veranlasste Einzelfälle – also etwa die typischen Aushilfstätigkeiten, die **aus besonderem Anlass** für einen kurzen, längstens zwei Monate andauernden Zeitraum anfallen, wie **Vertretungen bei Häufung von Krankheitsfällen und/oder Urlaub** –, kommt es in der Regel nicht zu einer sozialen Abhängigkeit des Arbeitnehmers von dem Empfänger der Dienstleistung. Auch die persönlichen und sozialen Kontakte zu den anderen Beschäftigten sind wegen der zeitlichen Begrenzung einer nicht auf regelmäßige Wiederholung angelegten Aushilfsbeschäftigung notwendigerweise beschränkt.

Wie beeinflusst Teilzeitbeschäftigung die Größe des Personalrats?

Die Größe des Personalrats ist nach § 16 BPersVG abhängig von der Anzahl der (wahlberechtigten) Beschäftigten (zum Begriff s. o.) in der Dienststelle. Hier gelten für Teilzeitbeschäftigte keine Besonderheiten; ihre Zeiteile werden nicht etwa zusammengerechnet; es wird **pro Kopf gezählt**. Sind also z. B. laut Stellenplan drei Teilzeitbeschäftigte auf einem Dienstposten untergebracht, so zählen diese auch als drei in der Regel Beschäftigte im Sinne des § 16 BPersVG. Ist zu erwarten, dass die Teilzeitbeschäftigten **mehr als die Hälfte der Amtszeit** in der Dienststelle tätig sein werden, gehören sie ohne weiteres zu den in der Regel Beschäftigten (*für Aushilfskräfte, die mindestens sechs Monate im Jahr beschäftigt sind, LAG Hamm v. 11. 5. 1979, DB 1979, 2380*).

Und was gilt bei Altersteilzeit?

Für die „normale“ Altersteilzeit nichts Besonderes. Bei Altersteilzeit im **Blockmodell** gilt: Mit Beginn ihrer Freistellung verlieren die Betroffenen ihre Beschäftigteneigenschaft im Sinne der Wahlrechtsvorschriften, d. h. **mit dem Eintritt in die Freistellungsphase erlischt ihre Wahlberechtigung** und damit auch ihre **Wählbarkeit** (*BVerwG v. 15. 5. 2002, ZfPR 2002, 260*). Mit Eintritt eines Personalratsmitglieds in die Freistellungsphase **erlischt** deshalb dessen **Personalratsmandat** und rückt das zuständige Ersatzmitglied endgültig nach. Ob und wie sich der Eintritt von Beschäftigten in die Freistellungsphase – ob mit oder ohne Personalratsmandat – vor dem Wahltermin oder während der laufenden Amtsperiode auf die Größe und Zusammensetzung des Personalrats auswirkt, hängt davon ab, **ob und wann die entsprechende Stelle nachbesetzt** wird (*BVerwG v. 19. 12. 2006, PersV 2007, 363*).

Was ist bei einem Wechsel von Voll- in Teilzeit während der laufenden Amtsperiode des Personalrats zu beachten?

Nichts. Die Absenkung der Stundenzahl hat **keine Auswirkungen** auf das Personalratsmandat. Die früher in § 14 BPersVG enthaltene abweichende Regelung wurde

aufgehoben. Selbstverständlich kann es erforderlich sein, die Arbeitsverteilung im Personalrat umzustellen oder ggf. Freistellungskontingente anders zu verteilen, um die Bewältigung der Aufgaben des Personalrats sicherzustellen.

Sind teilzeitbeschäftigte Personalratsmitglieder an der Teilnahme an Sitzungen verhindert, die außerhalb ihrer persönlichen Arbeitszeit stattfinden?

Nein. Fallen die Arbeitszeiten teilzeitbeschäftigter Personalratsmitglieder auseinander, weil sie z. B. an unterschiedlichen Tagen in der Dienststelle tätig sind oder zum Teil nur vormittags, zum Teil nur nachmittags, so liegt für einen Teil von ihnen die Personalratssitzung zwangsläufig **außerhalb der (individuellen) Arbeitszeit**. Teilzeitbeschäftigte Personalratsmitglieder sind aber auch in ihrer dienst-/arbeitsfreien Zeit zur Teilnahme an Personalratssitzungen verpflichtet; die Teilnahme ist nur unter besonderen Voraussetzungen unzumutbar. Das Stattfinden einer Sitzung außerhalb der persönlichen Arbeitszeit ist also **für sich allein kein Grund zur Annahme einer Verhinderung** eines teilzeitbeschäftigten Personalratsmitglieds.

Denn ein Personalratsmitglied ist – nur – dann zeitweilig verhindert, wenn es seine Amtsgeschäfte nicht ausüben bzw. ihm die Amtsausübung nicht zugemutet werden kann (VGH Bayern v. 14. 9. 1988, PersV 1989, 563). Teilzeitbeschäftigte Personalratsmitglieder sind in ihrer dienst-/arbeitsfreien Zeit weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen **von vornherein** an der Teilnahme an der Personalratssitzung verhindert. So hat das Bundesverwaltungsgericht in Bezug auf schichtdienstleistende Personalratsmitglieder entschieden. Diese sind nicht dadurch an der Teilnahme an einer Personalratssitzung verhindert, weil sie am Sitzungstag einen Ruhetag haben (BVerwG v. 24. 2. 1969, PersV 1970, 61). Zwar finden nach § 35 Abs. 1 2. Halbs. BPersVG Personalratssitzungen in der Regel während der Arbeitszeit statt. Ist dies aber nicht möglich, so sind teilzeitbeschäftigte Personalratsmitglieder zur Teilnahme auch an solchen Sitzungen verpflichtet, die in ihre Freizeit fallen, ansonsten wäre eine **kontinuierliche Beteiligung an der Personalratsarbeit und damit Wahrnehmung des übertragenen Mandates** gar nicht möglich, was einem faktischen „Ausschluss“ teilzeitbeschäftigter Personen gleichkäme. Mit der Wahl durch die Beschäftigten verknüpfen diese zudem die berechtigte Erwartung, das anvertraute **Mandat** werde in der Regel **von dem gewählten Personalratsmitglied selbst** und nicht durch ein – nicht gewähltes – Ersatzmitglied **ausgeübt**. Umgekehrt ist es für jeden Beschäftigten, der sich für ein Personalratsmandat bewirbt, offensichtlich, dass Sitzungen nicht ausschließlich innerhalb der eigenen, reduzierten Arbeitszeit anfallen werden. Hierauf muss sich ein teilzeitbeschäftigter Bewerber um ein Personalratsamt einstellen. Schließlich besteht ein Interesse daran, dass nicht immer wieder Ersatzmitglieder an den Sitzungen teilnehmen, die auf Grund ihrer nur sporadischen Hinzuziehung einen schlechteren Informationsstand haben als die ordentlichen Mitglieder.

Muss der Vorsitzende bei der Terminierung Rücksicht auf die persönlichen Arbeitszeiten der Personalratsmitglieder nehmen?

Soweit dies möglich ist, ja. Gehören einem Personalrat Mitglieder mit verschiedenen, sich nicht deckenden Arbeitszeiten (Teilzeit, Schichtdienst) an, so ist es nicht nur eine Frage des kollegialen Miteinanders, auf welche Tage bzw. Uhrzeiten der Personalratsvorsitzende die Sitzungen bzw. auch andere Termine (z. B. Monatsgespräch) anberaumt. Er wird etwa darauf zu achten haben, dass die teilzeitbeschäftigten Personalratsmitglieder **möglichst gleichmäßig in ihrer Freizeit beansprucht** werden. Schon aus Kostengründen muss der Vorsitzende auch hierdurch u.U. entstehende **Fahrtkosten** (s. u.) im Auge behalten, die durch eine erforderliche zusätzliche Anreise teilzeitbeschäftigter Personalratsmitglieder von zu Hause entstehen.

Gibt es Fälle, in denen es einem teilzeitbeschäftigten Personalratsmitglied unzumutbar ist, an einer Sitzung außerhalb seiner persönlichen Arbeitszeit teilzunehmen?

Ja, sicher. Bei langfristig anberaumten regulären Personalratssitzungen, auf die das Personalratsmitglied sich ausreichende Zeit vorher einstellen und die es in seine Freizeit- bzw. häusliche Planung einbeziehen kann, wird die Schwelle zur Unzumutbarkeit allerdings höher liegen als bei **kurzfristig anberaumten außerordentlichen Personalratssitzungen**. Bei letzteren wird das Bedürfnis des teilzeitbeschäftigten Personalratsmitglieds nach **Planungssicherheit** – etwa zur Versorgung von Kindern oder der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger – in stärkerem Maße zu berücksichtigen sein. Ein teilzeitbeschäftigtes Personalratsmitglied muss deshalb während seiner Freizeit **nicht „auf Abruf“** zur Wahrnehmung außerplanmäßiger Personalratstermine bereit stehen. Was hier zumutbar bzw. nicht mehr zumutbar ist, wird jedoch nur anhand des **konkreten Einzelfalles** entschieden werden können. Nachholbare Freizeitaktivitäten führen jedenfalls nicht zur Unzumutbarkeit; eine gebuchte Reise oder z. B. die Wahrnehmung notwendiger Arzttermine mit Kindern schon.

Ein Personalratsvorsitzender wird sich übrigens auf die Angaben verlassen dürfen, die ihm die teilzeitbeschäftigten Personalratsmitglieder machen. Eine **Prüfungspflicht** entsteht nur dann, wenn ausnahmsweise **konkrete Anhaltspunkte** dafür vorliegen, dass die Sitzungsteilnahme doch zumutbar ist, weil die Angaben des teilzeitbeschäftigten Personalratsmitglieds die Annahme einer Unzumutbarkeit nicht tragen. Hier kommt aber den Beteiligten ein **Beurteilungsspielraum** zu. Bestehen solche Anhaltspunkte, muss sorgfältig geprüft werden, denn ein unberechtigtes Fernbleiben kann in der Konsequenz eine **große Pflichtverletzung** darstellen. Die regelmäßige Teilnahme an den Personalratssitzungen stellt immerhin eine der wichtigsten Verpflichtungen der Personalratsmitglieder dar. Und: Nur vorgeschobene bzw. ersichtlich unzureichende Gründe für die Unzumutbarkeit

der Sitzungsteilnahme können deshalb **mangels objektiv vorliegender Verhinderung** u.U. zur **Unwirksamkeit der in der Sitzung gefassten Beschlüsse** wegen fehlerhafter Besetzung des Personalrats führen.

Müssen teilzeitbeschäftigte Personalratsmitglieder dafür ihre Freizeit opfern?

Nein, denn das Gesetz stellt eine besondere **Ausgleichsregelung** zur Verfügung. Werden teilzeitbeschäftigte Personalratsmitglieder wegen der zeitlichen Lage der Sitzung gezwungen, diese Personalratsaufgabe außerhalb ihrer persönlichen Arbeitszeit wahrzunehmen, so ist ihnen **Dienstbefreiung in entsprechendem Umfang** zu gewähren (§ 46 Abs. 2 Satz 2 BPersVG). Muss ein Personalratsmitglied wegen der Lage seiner persönlichen Arbeitszeit **zusätzliche Fahrten** von der Wohnung zur Dienststelle machen (etwa weil die Sitzung am Freitag stattfindet, dieser Tag aber für das Personalratsmitglied dienstfrei ist, oder weil sein persönliche Dienstzeit von 8.00 bis 11.00 Uhr dauert, die Sitzung aber erst um 15.00 Uhr beginnt, es also nicht zumutbar wäre, während der freien Zeit in der Dienststelle zu warten), so muss die Dienststelle die zusätzlichen Fahrtkosten tragen, wenn diese nicht durch einen Freizeitausgleich an einem anderen Tag wieder eingespart werden. Ob **Kinderbetreuungskosten** erstattungsfähig sind, ist strittig; jedenfalls müssten an anderer Stelle **ersparte Aufwendungen** – durch Freizeitausgleich wird der Babysitter an einem anderen Tag nicht benötigt – abgezogen werden (Fischer/Goeres/Gronimus, § 46 Rn. 20b).

Und was gilt bei Schulungsveranstaltungen?

Den an einer Schulung teilnehmenden Personalratsmitgliedern – unabhängig davon, ob es sich um Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigte handelt – sind gem. § 46 Abs. 6 BPersVG Dienstbezüge/Arbeitsentgelt ungemindert fortzuzahlen. Der **Entgeltfortzahlungsanspruch** bestimmt sich danach, was das Personalratsmitglied verdient hätte, wenn es während der Zeit der Schulungsteilnahme gearbeitet hätte (sog. **Lohnausfallprinzip**, BAG v. 23. 10. 2002, ZTR 2003, 361). Da § 46 Abs. 6 BPersVG als Spezialregelung zu § 46 Abs. 2 BPersVG die dienstrechtliche Seite des Ausgleichs eigenständig und abschließend regelt und auch für teilzeitbeschäftigte Personalratsmitglieder das Lohnausfallprinzip gilt (BVerwG v. 23. 10. 1980, PersV 1982, 63), besitzen diese **für außerhalb ihrer persönlichen Arbeitszeit liegende Schulungszeiten** grundsätzlich **keinen Anspruch auf Freizeitausgleich oder Bezahlung**. Dies stellt nach Auffassung der Rechtsprechung (EuGH v. 6. 2. 1996, NZA 1996, 319, und nachfolgend BAG v. 5. 3. 1997, ZTR 1997, 570) keine gegen Artikel 119 EG-Vertrag verstößende **Frauediskriminierung** dar. Die Ausgestaltung des Personalratsamtes als unentgeltliches Ehrenamt und die damit bezweckte Unabhängigkeit der Amtsführung seien eine legitime sozialpolitische Zielsetzung und stünden nicht im Zusammenhang mit einer Diskriminierung auf Grund des Geschlechts. Der dbb fordert deshalb seit langem eine § 37 Abs. 3 Satz 2 BetrVG entsprechende Regelung. Denn mit der Novellierung 2001 hat der Gesetzgeber diesen Zustand für das Betriebs-

verfassungsrecht bereits geändert. Nach der neuen Fassung des § 37 Abs. 6 Satz 1 und 2 BetrVG besteht für **Betriebsratsmitglieder**, die an einer Schulung teilnehmen, ein **Anspruch auf Freizeitausgleich bzw. Abgeltung nach Abs. 3**, wenn sie aus betriebsbedingten Gründen außerhalb ihrer Arbeitszeit an einer Schulungsveranstaltung teilnehmen. Das Vorliegen betriebsbedingter Gründe wird dabei für den Fall fingiert, dass die Betriebsratsstätigkeit wegen der unterschiedlichen Arbeitszeiten der Betriebsratsmitglieder nicht innerhalb der persönlichen Arbeitszeit erfolgen kann. Über diesen Weg wird ein Anspruch **teilzeitbeschäftigter Betriebsratsmitglieder** auf entsprechende **Arbeitsbefreiung unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts** ermöglicht. Für teilzeitbeschäftigte Personalratsmitglieder ist demgegenüber alles beim Alten geblieben und daher in hohem Maße unbefriedigend. Dies sieht z. B. auch das Bayerische Staatsministerium der Finanzen so (Art. 46 BayPVG entspricht § 46 BPersVG in den maßgeblichen Passagen) und zeigt, dass es **auch anders geht**. Es befürwortet im Interesse der Gleichstellung mit teilzeitbeschäftigten Beamten, die an vom Dienstherrn durchgeführten und dienstlich angeordneten Fortbildungsveranstaltungen teilnehmen, einen Freizeitausgleich, soweit die Schulungen innerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten, jedoch außerhalb der individuellen Arbeitszeit des teilnehmenden teilzeitbeschäftigten Personalratsmitglieds stattfinden (siehe die Hinweise bei Ballerstedt u. a., BayPVG, Art. 46 Rn. 161).

Wie sieht es mit der Mitbestimmung in Bezug auf Teilzeitbeschäftigte aus?

Mitbestimmungspflichtig ist die **Umwandlung eines Teilzeitarbeitsverhältnisses in ein Vollzeitarbeitsverhältnis** (BVerwG v. 2. 6. 1993, ZfPR 1993, 190), denn die Arbeitszeiterweiterung kann – erneut – Fragen aufwerfen, die vom Personalrat mitzubestimmen sind. Demgegenüber ist die **Umwandlung eines Vollzeitarbeitsverhältnisses in ein Teilzeitarbeitsverhältnis** nach dem Altersteilzeitgesetz nicht als Einstellung zu werten und daher nicht mitbestimmungspflichtig (BVerwG v. 12. 6. 2001, ZfPR 2001, 228). Die **Aufstockung der Arbeitszeit** von Teilzeitbeschäftigten ist als Einstellung anzusehen und als solche mitbestimmungspflichtig, es sei denn, es handelt sich nur um eine geringfügige Aufstockung und Belange der übrigen Beschäftigten werden nicht berührt (BVerwG v. 23. 3. 1999, ZfPR 1999, 112). Als Maßstab ist hier ein Stundenumfang von **zehn Stunden** anzusehen, da dieser wiederum der Einstellung einer neuen Teilzeitkraft entsprechen würde und deshalb beim Personalrat neue Überlegungen auslösen könnte. Bezüglich der übrigen Mitbestimmungstatbestände gibt es keine Besonderheiten.

Stand: 9/2009

Die Ausführungen schildern die Rechtslage nach BPersVG. Die LPersVG enthalten zum Teil abweichende Regelungen.



dbb
beamtenbund
und tarifunion