Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bezirk Nord

DGB Bezirk Nord · Besenbinderhof 60 · 20097 Hamburg

Der Ministerpräsident des Landes
Schleswig-Holstein
Staatskanzlei
Herrn Moritz Schwarze
Düsternbrooker Weg 104
24105 Kiel

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung des Mitbestimmungsrechts

14. Februar 2025

Olaf Schwede
Abteilungsleiter
Öffentlicher Dienst/ Beamte/
Mitbestimmung

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bezirk Nord
Besenbinderhof 60
20097 Hamburg
Telefon: 040-6077661-17
Telefax: 040-6077661-41

olaf.schwede@dgb.de
nord.dgb.de

Sehr geehrter Herr Schwarze,

mit Schreiben vom 12. Dezember 2024 hat die Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) im Rahmen der Verbandsanhörung um eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung des Mitbestimmungsrechts gebeten. Dieser Bitte kommt der DGB hiermit gerne nach.

Der DGB hatte bereits im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit und im frühzeitigen Beteiligungsverfahren die Möglichkeit zu früheren Fassungen des Entwurfes ausführlich Stellung zu nehmen. Eine ganze Reihe von Anmerkungen und Hinweisen des DGB sind damit bereits im nun vorliegenden Entwurf berücksichtigt worden.

Grundlegende Vorbemerkungen

Die sich mit der Digitalisierung rasant verändernde Arbeitswelt und die Zunahme flexibler Arbeitsformen machen auch eine Novellierung des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein erforderlich. Die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften haben sich deswegen bereits mit der zuständigen Abteilung der Staatskanzlei am 1. April 2022 in einem Workshop auf Eckpunkte einer Novellierung des Mitbestimmungsgesetzes verständigt. Konsens in der Diskussion war, sich angesichts der politischen Brisanz einer Novellierung und der Komplexität der damit verbundenen Themen auf ein – auch im Vergleich mit dem Bund den anderen Ländern – umfassendes „Digitalisierungspaket“ zu konzentrieren. Der vorliegende Gesetzesentwurf entspricht den damals vereinbarten Eckpunkten. Er beschränkt sich bewusst auf Regelungen im digitalen Kontext. Dies wird auch durch den Titel des Gesetzesentwurfes deutlich hervorgehoben.

Stark in Arbeit.

Der DGB und seine Gewerkschaften haben in diesem Kontext auch die Einführung eines digitalen Zugangsrechtes der Gewerkschaften zu den Dienststellen in die Diskussion eingebracht. Ziel war es, die Arbeitsfähigkeit der Gewerkschaften und die Erreichbarkeit der Beschäftigten für gewerkschaftliche Angebote, Informationen und Mitgliederwerbung auch in Zeiten zunehmend flexibler Arbeitsformen zu gewährleisten. Dieses Anliegen wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf aufgegriffen. Die vorgesehene gesetzliche Regelung beschränkt sich jedoch auf die Übernahme der entsprechenden Regelungen im Bundespersonalvertretungsgesetz, die Möglichkeit einer konkretisierenden Vereinbarung soll mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften erörtert werden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf geht mit seinen Regelungen zur Digitalisierung des Mitbestimmungsrechtes sowie zur Ermöglichung digitaler und hybrider Regelungen teilweise weit über die Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG), des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG) und der Personalvertretungsgesetze anderer Länder hinaus. Er ist gleichzeitig das Ergebnis eines engen Austausches zwischen der Staatskanzlei und den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften. Der DGB wird im Rahmen dieser Stellungnahme deswegen auch aufzeigen, unter welchen Bedingungen bestimmte Regelungen für den DGB und seine Gewerkschaften tragbar waren.

Als Kompromiss zwischen den Interessen des Landes als Arbeitgeber und Dienstherr und den Interessen der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften als Interessenvertretungen der Beschäftigten sollte der vorliegende Gesetzesentwurf möglichst ohne weitere Änderungen dem Landtag zugeleitet werden.

Zu Artikel 1 „Änderung des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein“

Zu § 1 Abs. 5 „Bildung von Personalräten und Grundsätze der Zusammenarbeit“

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht die Übernahme der Regelung zum digitalen Zugangsrecht der Gewerkschaften zu den Dienststellen aus § 9 Abs. 3 BPersVG in das Mitbestimmungsrecht Schleswig-Holsteins vor. Die Regelung gilt entsprechend für den gesamten Geltungsbereich des Mitbestimmungsgesetzes. Aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften stellt dies ein Minimum dar.

In der Gesetzesbegründung wird weiterhin ausgeführt, dass hinsichtlich der weiteren Ausgestaltung des digitalen Zugangsrechtes im Mitbestimmungsgesetz die weitere Rechtsentwicklung im Bund und in den anderen Ländern beobachtet werden soll. Dies ist sachgerecht, da u.a. die frühere Regierungskoalition auf Bundesebene im Rahmen ihres Koalitionsvertrages eine entsprechende Regelung für das Betriebsverfassungsgesetz angekündigt, jedoch nicht umgesetzt hat. Entsprechende Diskussionen finden auch in anderen Ländern statt.

Stark in Arbeit.

Darüber hinaus kündigt die Gesetzesbegründung an, dass die Staatskanzlei die Möglichkeit einer konkretisierenden Vereinbarung zum digitalen Zugangsrecht mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften erörtern möchte. Der Geltungsbereich einer derartigen Vereinbarung wäre voraussichtlich jedoch auf die Landesverwaltung beschränkt.

Die verschiedenen Möglichkeiten einer Regelung des digitalen Zugangsrechtes und die Frage der unterschiedlichen Geltungsbereiche wurde bereits im Workshop am 1. April 2022 diskutiert. Der DGB hat im Nachgang des erwähnten Workshops am 17. Juni 2022 umfangreiche Eckpunkte für die mögliche Ausgestaltung eines digitalen Zugangsrechts auf Basis einer gesetzlichen Regelung oder aber durch eine Vereinbarung vorgelegt.

Eine gesetzliche Regelung hat – im Vergleich zu einer Vereinbarung zwischen der Landesregierung und den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften - insbesondere den Vorteil, dass damit der maximale Geltungsbereich des Mitbestimmungsgesetzes abgedeckt werden würde.

Gleichwohl ist eine gesetzliche Regelung für die Gewerkschaften auch mit Risiken verbunden, ist eine solche gesetzliche Regelung doch einschließlich möglicher Einschränkungen auf einem gewissen Abstraktionsniveau allgemein zu treffen. Die grundgesetzlich geschützte Koalitionsfreiheit ist dabei zu wahren und gleichzeitig eine umfangreiche Rechtsprechung zu beachten. Eine Vereinbarung kann im Gegensatz dazu deutlich konkretere Regelungen treffen und setzt einen Konsens der Beteiligten voraus, ist jedoch im Geltungsbereich begrenzter.

Der DGB signalisiert deswegen seine Bereitschaft, in die Erörterung einer Vereinbarung zur Regelung des digitalen Zugangsrechtes der Gewerkschaften zu den Dienststellen der Landesverwaltung einzusteigen.

Offene Fragen und Bedenken bestehen jedoch hinsichtlich des rechtlichen Status einer derartigen Vereinbarung. Vereinbarungen nach § 59 MBG Schl.-H. treffen allgemeine Regelungen in Angelegenheiten, die nach § 51 MBG Schl.-H. der Mitbestimmung der Personalräte unterliegen und die über den Geschäftsbereich einer obersten Landesbehörde hinausgehen. Aus Sicht des DGB ist es jedoch hochgradig fraglich, ob die Regelung eines digitalen Zugangsrechtes der Gewerkschaften im Rahmen der Mitbestimmung nach § 51 MBG Schl.-H. möglich ist. Einschränkungen des Zugangsrechtes durch Personalräte im Rahmen von Dienstvereinbarungen nach § 57 MBG Schl.-H. würden die Gewerkschaften nicht akzeptieren. Hier besteht damit im Vorfeld einer entsprechenden Verhandlung politischer Klärungs- und Erörterungsbedarf.

Rechtlich unproblematischer wäre es hingegeben, wenn eine entsprechende Vereinbarung beispielsweise an die Rechte der Spitzenorganisationen anknüpfen würde, die sich aus den § 53 des Beamtenstatusgesetz des Bundes (BeamtStG), § 93 Abs. 3 LBG und § 59 MBG Schl.-H. ergeben. In den ersten beiden genannten Normen wird explizit auf die Möglichkeit von Vereinbarungen zur

Stark in Arbeit.

Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens hingewiesen. Eine entsprechende Vereinbarung könnte als Ergänzung zu den bestehenden Beteiligungsvereinbarungen gesehen werden, um die gewerkschaftliche Willensbildung und Kommunikation in beamtenrechtlichen Beteiligungsverfahren in einer veränderten Arbeitswelt sicherzustellen. Auch eine „Gemeinsame Sichtweise“ nach dem Vorbild der „Gemeinsamen Sichtweise zur Beteiligung der Personalräte in einer reorganisierten Personalverwaltung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein“ vom 3. Februar 2015 wäre eine denkbare Variante für eine entsprechende Vereinbarung.

Über die genaue Ausgestaltung der möglichen, konkretisierenden Vereinbarung strebt der DGB eine politische Verständigung außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens an. Am vorliegenden Entwurf besteht damit kein Änderungsbedarf.

Zu § 2a „Veranstaltungsformate“

Mit dem neuen § 2a werden Definitionen und grundlegende Regelungen zu Veranstaltungsformaten Eingangs und an prominenter Stelle im Gesetz definiert. Insbesondere die Regelungen in Abs. 4 und 5 gelten für alle digitalen und hybriden Formate.

Die vorgesehenen Regelungen sind sachgerecht. Dies gilt auch für den Verzicht auf eine „Minderheitenschutzklausel“, die dem Ziel entgegenstehen würde, die Verwendung von digitalen und hybriden Formaten zu ermöglichen. Im Rahmen der Gesetzesbegründung wird zutreffender Weise auf eine entsprechende Abstimmung zwischen der Staatskanzlei und den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften verwiesen.

Zu den §§ 25 „Einberufung und Leitung von Sitzungen“ und 26 „Nichtöffentlichkeit, Format und Zeitpunkt der Sitzungen“

Der DGB und seine Gewerkschaften haben im Rahmen der Abstimmung der Eckpunkte die Verankerung einer weitreichenden Digitalisierung der Arbeit der Personalräte mitgetragen. Der Gesetzesentwurf schafft für die Personalvertretungen weitgehende Möglichkeiten, mit digitalen und hybriden Formaten zu arbeiten. Dem DGB und seinen Gewerkschaften war dabei allerdings wichtig, dass die Entscheidung zur Arbeit mit digitalen und hybriden Formaten in den Händen der jeweiligen Personalvertretungen liegt. Keinesfalls dürfen Personalräte von den Dienststellenleitungen zu digitalen oder hybriden Formaten verpflichtet werden können. Personalratssitzungen und Personalversammlungen müssen weiterhin in nicht-digitaler Form und im Rahmen einer persönlichen Zusammenkunft stattfinden können.

Der nun vorliegenden Gesetzesentwurf wird diesem Anspruch gerecht. Die Präsenzveranstaltung in Anwesenheit der Teilnehmenden vor Ort bleibt der

Stark in Arbeit.

gesetzgeberische Regelfall, von den die Gremien in eigener Verantwortung abweichen können. Der Gesetzesentwurf schafft damit neue – und im bundesweiten Vergleich sehr weitgehende – Möglichkeiten zur digitalen und hybriden Arbeit, verzichtet aber auf einen Zwang dazu.

Der Personalrat kann stattdessen im Einzelfall beschließen oder im Rahmen seiner Geschäftsordnung festlegen, Sitzungen in digitaler oder hybrider Form durchzuführen.

Zu § 34 „Kosten“

§ 2a Absatz 4 des vorliegenden Entwurfes sieht vor, dass für digitale und hybride Sitzungen der Personalräte vorhandene Einrichtungen genutzt werden sollen, die durch die Dienststelle zur dienstlichen Nutzung freigegeben sind. Die Ergänzung einer Regelung zur Bereitstellung der in der Dienststelle üblicherweise genutzten Informations- und Kommunikationstechnik für die Arbeit der Personalräte ist damit folgerichtig. Diese und die weiteren Anpassungen in § 34 sind – auch hinsichtlich ihrer Grenzen – gut und ausführlich begründet.

Zu § 37 „Schulungs- und Bildungsveranstaltungen“

Die fortschreitende Digitalisierung der Arbeitswelt stellt auch die Personalräte vor große Herausforderungen. Dies betrifft nicht nur die im Rahmen dieses Gesetzesentwurfes vorgesehenen Möglichkeiten für neue Arbeitsformen der Personalräte, sondern insbesondere die Gestaltung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in den Dienststellen. Um die Personalräte für diese Aufgaben zu qualifizieren ist eine Erweiterung des Freistellungsanspruches für Fortbildungen notwendig. Dieses Anliegen der Gewerkschaften wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf aufgegriffen. Dies wird vom DGB und seinen Gewerkschaften ausdrücklich begrüßt und unterstützt.

Zu § 39 „Allgemeines“

Mit der nun vorliegenden Regelung wird es Personalräten künftig ermöglicht, Personalversammlungen im Einvernehmen mit der Dienststellenleitung digital oder hybrid durchzuführen. Dies ist auch im Vergleich mit dem Bund und den anderen Ländern eine sehr weitgehende Regelung, die aber an die Erfahrungen in der Corona-Pandemie anschließt. Da digitale Personalversammlungen nicht zulässig waren, haben viele Personalräte digitale Informationsveranstaltungen für die Beschäftigten durchgeführt und damit gute Erfahrungen sammeln können. Wichtig ist auch an dieser Stelle, dass die Präsensveranstaltung die Regel bleibt und die neuen Formate ergänzend und freiwillig genutzt werden können.

Zu § 43 „Teilnahme weiterer Personen“

Die Durchführung digitaler oder hybrider Personalversammlungen darf nicht zu einer Beschneidung der Teilnahme- und Mitwirkungsrechte der in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften führen. Dies soll mit der Ergänzung in § 43 Abs. 2 sichergestellt werden.

Zu § 49 „Unterrichtung des Personalrates“

Die zukünftig regelhaft vorgesehene Unterrichtung des Personalrates in geeigneter digitaler Form ist ein Fortschritt zum Status quo und geeignet, die Arbeitsfähigkeit der Personalräte zu stärken.

Die vorgesehene Regelung ist weit gefasst. So sollen die Personalräte nicht nur – soweit möglich – in digitale Workflows eingebunden werden und Unterlagen in digitaler Form erhalten, sondern können auch lesende Zugriffe auf die Personalmanagementsysteme erhalten. Hierzu wäre der Personalrat im Rahmen von Berechtigungskonzepten als eigene Rolle zu definieren.

Die Änderung ist notwendig. Die Gesetzesbegründung weist zu Recht darauf hin, dass heute schon Bewerbungsverfahren in vielen Dienststellen ausschließlich über elektronische Verfahren laufen. Die Unterlagen für die Personalräte werden dabei teilweise extra erstellt und die notwendigen Daten händisch in Excel-Tabellen übertragen. Deutlich sinnvoller wäre eine eigene Rolle des Personalrates mit Leserechten im Bewerbungsmanagementsystem, die dann auf die Unterlagen in entsprechenden Workflows zugreifen kann. Dies soll nun mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf ermöglicht werden.

Entsprechende Zugriffsrechte sind auch sinnvoll zur Überprüfung von Vorwegzustimmungen im Rahmen entsprechender Dienstvereinbarungen oder aber um die Vorbereitung von Initiativen des Personalrates zu erleichtern. Hinsichtlich des Datenschutzes ist dabei von zentraler Bedeutung, dass die Personalräte im Mitbestimmungsgesetz als Teil der Dienststelle und nicht als externe Akteure zu verstehen sind.

Zu § 54 „Verhandlung und Beschlussfassung der Einigungsstelle“

Verhandlungen der Einigungsstelle setzen einen intensiven persönlichen Austausch voraus und machen oft eine intensive Diskussion notwendig. Abweichend der Regelungen für andere Gremien wird hier ein Einvernehmen zwischen den Mitgliedern der Einigungsstelle und den weiteren Teilnehmenden gefordert, um eine Sitzung digital oder hybrid durchzuführen. Dies erscheint aus Sicht der Gewerkschaften als sachgerecht und entspricht dem besonderen Charakter der Einigungsstelle.

Stark in Arbeit.

Zu § 57 „Dienstvereinbarungen“

Der DGB begrüßt ausdrücklich, dass bei der Bekanntmachung von Dienstvereinbarungen in geeigneter digitaler Form in der Gesetzesbegründung ein expliziter Hinweis auf die Barrierefreiheit mit aufgenommen wurde.

Zu Artikel 2 „Änderung der Wahlordnung zum Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein“

Gegen die vorgesehenen Anpassungen der Wahlordnung werden keine Einwände oder Bedenken erhoben.

Auf Basis der bisherigen und der künftig vorgesehenen Wahlordnung sind jedoch aus Sicht des DGB rechtssichere Wahlen zu Hauptpersonalräten in großen Personalkörpern mit zahlreichen Dienststellen, insbesondere im Schulbereich, nicht möglich. Hier sind absehbar weitere Anpassungen an der Wahlordnung erforderlich.

Zu Artikel 3 „Inkrafttreten“

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes tritt die bisherige, befristete Übergangsregelung außer Kraft, ihre bisherigen Inhalte werden unbefristet in das Mitbestimmungsgesetz geführt. Aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften ist dies zu begrüßen. Die bisherige Übergangsregelung hat sich in der Praxis bewährt.

Der DGB bittet um die Berücksichtigung seiner Anmerkungen und Hinweise.

Mit freundlichen Grüßen

Olaf Schwede

Olaf Schwede

Stark in Arbeit.