

Klimaschutz – kein Thema für den Personalrat?

Umweltschutz konkret? Das BPersVG erwähnt den Klima- und Umweltschutz an keiner Stelle. Dennoch hat der Personalrat eine ganze Reihe von Möglichkeiten. Wo sind sie versteckt?

von **Wolfgang Däubler**

Nach § 80 Abs. 1 Nr. 9 BetrVG hat der Betriebsrat die Aufgabe, Maßnahmen des „betrieblichen Umweltschutzes“ zu fördern. Dazu gehören alle Umweltbelastungen, die vom Betrieb ausgehen und die nach Kräften reduziert werden sollen. Zwar hat er kein Mitbestimmungsrecht, doch kann er nach § 88 Nr. 1a BetrVG freiwillige Betriebsvereinbarungen abschließen. Nach § 89 Abs. 2 Satz 2 BetrVG hat der Arbeitgeber den Betriebsrat bei allen mit dem betrieblichen Umweltschutz stehenden „Besichtigungen“ hinzuzuziehen; dieser kommt also in Kontakt mit den zuständigen Aufsichtsbehörden. Erlassen diese Anordnungen und Auflagen, so sind sie auch dem Betriebsrat mitzuteilen.

Vorschriften dieser Art fehlen im Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) und in den meisten Landesgesetzen. Lediglich in Nordrhein-Westfalen und in Baden-Württemberg besteht eine Ausnahme: In NRW kann der Personalrat Maßnahmen „anregen“, die dem Umweltschutz in der Dienststelle dienen (§ 64 Nr. 5 LPersVG), in Baden-Württemberg kann er Maßnahmen beantragen, die „dem Umweltschutz, dem Klimaschutz oder der sorgsamem Energienutzung“ dienen (§ 70 Abs.1 Nr. 11 LPersVG). Sieht man von diesen erfreulichen Besonderheiten ab, so hat man eine Art Tabula-rasa-Situation: Auf Bundesebene sind nicht einmal freiwillige Dienstvereinbarungen möglich, weil es diese im Personalvertretungsrecht nicht gibt.¹ Für das BPersVG, also ein Gesetz aus dem Jahre 2021² ist die Ausklammerung des Umweltschutzes einigermaßen erstaunlich. Das inhaltlich für die Ausarbeitung des Gesetzes zuständige „Bundesministerium des Innern und für Heimat“ hat ersichtlich den Heimatschutz nur zur Schau gestellt, aber auch nicht ansatzweise ernst genommen.

¹ S. BAG 10.10.2006 – 1 AZR 811/05 – PersR 2007, 209, 213

² BGBl I S. 1614

Erfahrungen mit dem früheren BetrVG

Bis 2001 bestand dieselbe Situation in der Betriebsverfassung. Dies führte allerdings nicht dazu, dass Betriebsräte und Arbeitgeber den Umweltschutz nicht zur Kenntnis genommen hätten. Dies wird schon an der Rechtsprechung deutlich.

Seminare auf dem Gebiet des Umweltschutzes wurden meist als „erforderlich“ oder „geeignet“ anerkannt. So beurteilte das ArbG Wiesbaden schon im Jahre 1991³ eine Veranstaltung über „Betriebsökologie“ als erforderlich im Sinne des § 37 Abs. 6 BetrVG, wenn die vermittelten Kenntnisse der Lösung betrieblicher Probleme dienen, für die der Betriebsrat eine Zuständigkeit beanspruchen konnte. Diese musste nicht das Wort „Umweltschutz“ enthalten. Das BAG⁴ hatte lediglich die Frage zu entscheiden, ob der Umweltschutz ein „geeignetes Thema“ im Sinne des § 37 Abs. 7 BetrVG war; die Frage wurde mit Rücksicht auf die generelle Möglichkeit zu freiwilligen Betriebsvereinbarungen bejaht. Auch hätten Ökobilanzen, Auditing und andere Maßnahmen Auswirkungen, die bei der Ausübung von Mitbestimmungsrechten nach § 87 BetrVG zu beachten seien.

Interesse verdient weiter eine Entscheidung des LAG Frankfurt/Main vom 21. März 1991⁵, wonach der Betriebsrat verlangen konnte, dass ihm die in 14-tägigem Rhythmus erscheinende Zeitschrift „Arbeit & Ökologie“-Briefe zur Verfügung gestellt wurde. Da die Bekämpfung von Unfall- und Gesundheitsgefahren eine Aufgabe sei, die der Betriebsrat kontinuierlich erfüllen müsse, bedürfe es auch keines konkreten betrieblichen Anlasses, um den Bezug der Zeitschrift zu rechtfertigen.

Erhebliche Bedeutung hatten (und haben) weiter solche Mitbestimmungsrechte, bei deren Ausübung auch der Klimaschutz Bedeutung gewinnen kann. Dies betrifft etwa Sonderleistungen wie das Jobticket, die den ÖPNV gegenüber dem Individualverkehr begünstigen, oder Fragen des Speiseplans der Kantine.⁶

³ 2.10.1991 – 7 BV 6/91 – AiB 1991, 540

⁴ 11.10.1995 – 7 ABR 42/94 – NZA 1996, 934, 937

⁵ 12 TaBV 191/90 – AiB 1991, 335 = NZA 1991, 859

⁶ Näher Däubler AiB 11/2023 S. 13 ff.

Übertragung auf die Personalvertretung?

Die Frage einer Schulungsteilnahme nach § 54 BPersVG und der Bezug einer Zeitschrift nach § 47 BPersVG können in der Personalvertretung sinnvollerweise erst dann entschieden werden, wenn feststeht, dass auch der Umwelt- und Klimaschutz zu den Aufgaben des Personalrats gehört.

Die in § 62 BPersVG umschriebenen allgemeinen Aufgaben des Personalrats sind im Hinblick auf den Umwelt- und Klimaschutz nicht besonders ergiebig. Nach Nr. 1 der Vorschrift kann der Personalrat Maßnahmen beantragen, die der Dienststelle und ihren Angehörigen dienen. Dies ist eine „nach innen“ gerichtete Vorschrift, die die Belastung der Umwelt nicht direkt einbezieht. Nur dann, wenn diese so sichtbar wäre, dass der Dienststelle Sanktionen drohen, könnte man die Vorschrift anwenden – ein wenig realistischer Extremfall. Relevanter ist das in Nr. 3 genannte Recht, „Anregungen und Beschwerden“ von Beschäftigten aufzugreifen und darüber mit der Dienststellenleitung zu sprechen; damit können auf der Grundlage entsprechender Initiativen auch Fragen des Umwelt- und Klimaschutzes angesprochen werden. Schließlich ist an § 62 Nr. 9 BPersVG zu denken, wonach der Personalrat Maßnahmen des Arbeitsschutzes und des Gesundheitsschutzes in der Dienststelle fördern kann – dient eine umweltrechtliche Norm wie etwa die Begrenzung von Emissionen gleichzeitig dem Gesundheitsschutz der Beschäftigten, sind auch insoweit Aktivitäten möglich. Die neun Ziffern des § 62 BPersVG haben im Übrigen keinen abschließenden Charakter; soweit ein Bezug zur Dienststelle gewahrt bleibt, können auch andere Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

Mitbestimmungstatbestände und Klimaschutz

Nach § 79 Abs. 1 Nr. 4 BPersVG kann der Personalrat mitbestimmen über „Errichtung, Verwaltung und Auflösung von Sozialeinrichtungen ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform“, wobei die Einigungsstelle auch bei Initiativen des Personalrats endgültig entscheidet. Eine Ausnahme gilt nur nach § 75 Abs. 2 Satz 1 BPersVG, wenn die Entscheidung wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen „wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt“ ist – was im vorliegenden Zusammenhang schwer vorstellbar sein dürfte.

Sozialeinrichtungen

Hier interessiert insbesondere die Verwaltung der Sozialeinrichtung Kantine. In den Speiseplan werden beispielsweise vegetarische und vegane Gerichte aufgenommen. Fleisch, das aus Massentierhaltung stammt, darf nicht verarbeitet werden. Plastikgeschirr und Plastikbesteck sind als „Wegwerfartikel“ tabu – die entsprechenden Entscheidungen gehören in den Bereich der Verwaltung der Einrichtung.⁷ Was die Nutzung einer der Dienststelle zur Verfügung stehenden Parkmöglichkeit angeht, so gäbe es die Möglichkeit, je nach Größe des Fahrzeugs zu differenzieren und beispielsweise nur E-Fahrzeugen und relativ kleinen Autos eine unentgeltliche Parkmöglichkeit zu gewähren, während andere einen gewissen Betrag bezahlen müssten. Eine entsprechende Differenzierung ist bei öffentlichen Parkflächen von der Rechtsprechung anerkannt worden.⁸

Entgeltgestaltung, insbes. Jobticket und Dienstwagen

Gegenstand der Mitbestimmung können auch Entgeltfragen sein. § 80 Abs. 1 Nr. 8 BPersVG nennt „Fragen der Lohngestaltung innerhalb der Dienststelle“, insbesondere die Aufstellung von Entlohnungsgrundsätzen, die Einführung und Anwendung von neuen Entlohnungsmethoden und deren Änderung sowie die hier nicht näher interessierenden leistungsbezogenen Entgelte. Auch insoweit liegt nach § 77 Abs. 2 Nr. 1 BPersVG eine volle Mitbestimmung vor. Im Rahmen der Lohngestaltung kann der Personalrat darauf hinwirken, dass vom Arbeitgeber gewährte Fahrtkostenzuschüsse in erster Linie für ein verbilligtes Jobticket für den öffentlichen Personennahverkehr verwendet werden. Dabei ist allerdings für diejenigen eine Ausnahme zu machen, die wegen schlechter Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel mit dem Auto zur Arbeit fahren müssen. Hier kommt ggf. ein Zuschuss an Fahrgemeinschaften in Betracht.⁹ Der Gesamtaufwand für Fahrtkostenzuschüsse, den z. B. eine Gemeindevertretung für ihre kommunalen Beschäftigten beschlossen hat, kann dadurch nicht erhöht werden; der Personalrat ist auf die Verteilungskriterien beschränkt, was aber im Einzelfall auf eine wichtige Korrekturfunktion hinauslaufen kann. Statt eines Jobtickets (oder daneben) kann auch eine Bezuschussung von E-Bikes vorgesehen werden. Denkbar ist weiter, dass der Arbeitgeber in einem Eigenbetrieb Prämien für umweltbewusstes Arbeiten verspricht, beispielsweise für geringen Energieverbrauch und geringe Abfälle. Auch hier kann der

⁷ Vgl. Baden, in: Altvater u.a., Bundespersonalvertretungsgesetz, 11. Aufl. 2023, § 79 Rn.30

⁸ VGH Baden-Württemberg 24.6.2022 – 2 S 809/22 – KlimR 2022, 255

⁹ Kohte, FS Däubler, 1999, S. 639, 640 (für die Betriebsverfassung)

Personalrat im Rahmen der zur Verfügung stehenden Summe über die Einzelheiten mitbestimmen.¹⁰ Inwieweit solche Leistungen aus haushaltsrechtlichen Gründen nur auf der Basis einer tariflichen Regelung zulässig sind, soll hier nicht weiter thematisiert werden.

Soweit Dienstwagen auch privat genutzt werden dürfen, liegt eine Entgeltform vor, die von § 80 Abs. 1 Nr. 8 BPersVG erfasst wird. Der Personalrat kann deshalb die Forderung erheben, dass bestehende Dieselautos innerhalb einer bestimmten Frist abgeschafft werden und Benziner oder hybride Fahrzeuge nur dort zum Einsatz kommen, wo Elektroautos wegen Fehlens ausreichender Aufladestationen (noch) keine sinnvolle Alternative sind. Zielvereinbarungen, die sich in der Höhe der Vergütung niederschlagen und die deshalb unter § 80 Abs. 1 Nr. 8 BPersVG fallen,¹¹ können auch ökologische Ziele zum Gegenstand haben. So könnte beispielsweise die Einhaltung eines Tempolimits bei Dienstfahrten verbindlich vorgesehen werden. Dies setzt allerdings Kontrollmöglichkeiten voraus, in die der Betroffene wie der Personalrat einwilligen muss. Wird schneller gefahren, würde dies negative wirtschaftliche Folgen mit sich bringen.

Verbesserungsvorschläge

Nach § 80 Abs. 1 Nr. 14 BPersVG erstreckt sich die Mitbestimmung des Personalrats auch auf „Grundsätze über die Bewertung von anerkannten Vorschlägen im Rahmen des behördlichen oder betrieblichen Vorschlagswesens“. Während sich das Mitbestimmungsrecht anders als nach § 87 Abs. 1 Nr. 12 BetrVG nicht auf die Annahme oder Anerkennung von Vorschlägen erstreckt,¹² bleibt gleichwohl die Möglichkeit, die Klimarelevanz eines Vorschlags in die Bewertungskriterien aufzunehmen. Ein Vorschlag, der auf geringeren Energieverbrauch oder Entstehung von weniger Abfall hinausläuft, kann daher gegenüber anderen bevorzugt werden. Nicht einbezogen ist die Vergütung und die Höhe, die der Einzelne für seine innovative Idee erhält. Erst recht hat der Personalrat keine juristische abgesicherte Möglichkeit, die Umsetzung eines Vorschlags zu beeinflussen oder gar zu erzwingen. Natürlich stellt sich kein vernünftiger Dienststellenleiter quer, wenn eine Beschäftigtengruppe ein Verfahren entwickelt, wie man offensichtlich und ohne hohe Kosten den Schadstoffausstoß (z. B. in einem Eigenbetrieb) verringern kann. Solche Bilderbuchfälle kommen aber extrem selten vor.

¹⁰ Froschauer, Arbeitsrecht und Umweltschutz, 1994, S. 174

¹¹ Nachweise zur Betriebsverfassung bei Däubler NZA 2005, 793, 795. Vgl. auch BAG 21.10.2003 – 1 ABR 39/02 – NZA 2004, 936

¹² Dierßen, in: Altwater u.a., a.a.O., § 80 Rn.131

Im Normalfall liegen die Wirkungen eines neuen Verfahrens keineswegs klar zutage, und wenn sie es tun, dann stehen einer Realisierung meist (reale oder vermeintliche) hohe Kosten entgegen.

Berufung des Personalrats auf Art. 20a GG?

In der gewerblichen Wirtschaft spielen Umwelt- und Klimaschutz heute für die Unternehmenspolitik eine große Rolle. Selbst engagierte Vertreter der Arbeitgeberseite berichten ohne deutliche Widerworte über „Betriebsverfassung Going Green“.¹³ Insbesondere größere Unternehmen sind zu einer Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichtet.¹⁴ Die Entscheidungsträger in der Direktionsetage gehen davon aus, dass „Umwelt- und Klimafreundlichkeit“ deutliche Vorteile auf dem Kapitalmarkt, aber auch beim Absatz der Produkte und bei der Rekrutierung gesuchter Arbeitskräfte bringt.¹⁵ „Ecological Social Governance“ – abgekürzt ESG – bringt einen verbreiteten Konsens zum Ausdruck, obwohl es keine rechtlichen Verpflichtungen zu einem bestimmten klimafreundlichen Tun gibt: Klagen gegen Automobilkonzerne blieben bisher ohne Erfolg.¹⁶ Der Betriebsrat hat jedoch die (bislang wenig wahrgenommene) Möglichkeit, die Umsetzung der verlautbarten Grundsätze¹⁷ zu überprüfen und so in einen durchaus folgenreichen Dialog über klimafreundliches Verhalten des Unternehmens einzutreten.

Im öffentlichen Dienst fehlen solche Selbstverpflichtungen. Allerdings ist die öffentliche Hand anders als Privatunternehmen unmittelbar an Art. 20a GG gebunden. Dieser enthält eine rechtlich verbindliche „Staatszielbestimmung“, wonach „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ die natürlichen Lebensgrundlagen durch das gesamte Staatshandeln zu schützen sind. Das Bundesverfassungsgericht hat daraus konkrete Verpflichtungen des Gesetzgebers abgeleitet, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um das 1,5 Grad-Ziel des Pariser Übereinkommens zu erreichen.¹⁸ Das Klimaschutzgesetz besitzt aber keinen abschließenden Charakter; auch darüber hinaus schuldet die öffentliche Hand ein

¹³ So die Überschrift des Beitrags von Lelley/Hahn, DB 2024, 592

¹⁴ Einzelheiten bei Däubler, Klimaschutz und Arbeitsrecht, 2023, S. 79 ff.

¹⁵ Beine/Hohenfels/Oehlmann, in: Ghassemi-Tabar/Pauthner (Hrsg.), Corporate Sustainability. Praxisberichte und Strategien führender Unternehmen, 2022, S. 16 ff.

¹⁶ LG Stuttgart 13.9.2022 – 17 O 789/21 – KlimaRZ 2023, 178 ff. (Klage gegen Mercedes-Benz); LG München I 7.2.2023 – 3 O 12581/21 – KlimaRZ 2023, 80 = KlimR 2023, 93 (Klage gegen BMW)

¹⁷ S. die Darstellung aus 12 Großunternehmen bei Ghassemi-Tabar/Pauthner (Hrsg.), Corporate Sustainability, a.a.O.

¹⁸ BVerfG 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – NJW 2021, 1723 - 1751

klimafreundliches Verhalten. Darauf kann sich auch ein Personalrat berufen und beispielsweise das Unterlassen klimabelastender Maßnahmen in der Dienststelle verlangen. Ob er daraus auch einen Anspruch ableiten kann, ist zweifelhaft – doch hat unter den gegebenen Umständen schon eine auf Sachargumente gestützte Kritik erhebliches Gewicht.

Fazit

Der Personalrat kann von seinen Mitbestimmungsrechten in einer „klimafreundlichen“ Weise Gebrauch machen. Auch kann er seinen Gegenspieler daran erinnern, dass dieser Art. 20a GG beachten und alle notwendigen Maßnahmen treffen muss, um unsere Lebensgrundlagen zu erhalten. Es versteht sich unter diesen Umständen von selbst, dass ein Personalrat nach § 54 Abs. 1 BPersVG auch Seminare besuchen darf, die ihm das nötige Rüstzeug vermitteln, um in seiner Dienststelle das Klimaschutz voranzubringen. Auch eine Zeitschrift wie „Gute Arbeit“ gehört angesichts der bestehenden Herausforderungen zum notwendigen Geschäftsbedarf.