

Andreas Gronimus

Soldaten- beteiligungsrecht

Kommentar zum Soldatinnen- und
Soldatenbeteiligungsgesetz (SBG)
sowie zur Wahlverordnung (SBGWV)

10., aktualisierte Auflage

BETEILIGUNGS-
RECHTE
VERTRAUENSPERSONEN
BUNDESWEHR
BEZIRKSPERSONALRÄTE
WAHLVERORDNUNG
VORGESetzte

Mit Änderungen der BPersVG-Novelle 2021
und SVG-Novelle 2021 sowie SKBPRV 2022

- AKTUELL
- PRAXISGERECHT
- VERSTÄNDLICH

Soldatische Mitbestimmung

Die aktuelle Auflage dieses Standardwerkes (bis zur 8. Auflage bekannt als „Die Beteiligungsrechte der Vertrauenspersonen in der Bundeswehr“) beinhaltet eine aktuelle Kommentierung des SBG 2016 und SBGWV 2017 inklusive der Änderungen durch die Novelle des Bundespersonalvertretungsgesetzes, der Novelle des Soldatenversorgungsgesetzes sowie der Streitkräfte-Bezirkspersonalräteverordnung.

Damit stehen Vertrauenspersonen, Personalräten mit Soldatengruppe sowie Disziplinarvorgesetzten neben den gesetzlichen Grundlagen ausführliche Erläuterungen zur rechtssicheren Wahrnehmung ihrer Befugnisse und Pflichten zur Verfügung.

Weitere Inhalte:

- Rechtsprechungsübersicht
- Einführungserlass und Rechtsverordnung zum SBG (SKBPRV, SBGWV)
- Nebengesetze (BwKoopG, SoldGG, ArbSchG, SGB IX)

Dieses Buch gehört zum notwendigen Geschäftsbedarf, der jeder Vertrauensperson nach § 8 Abs. 4 SBG durch die Dienststelle bereitgestellt werden muss.

„Auch im Sinne einer ‚Waffengleichheit‘ ist es unverzichtbar, dass sich die Vertrauensperson ohne größeren Aufwand dieselbe Kenntnis über die Rechtslage in einem bestimmten Fall verschaffen kann wie der Disziplinarvorgesetzte.“

Truppendienstgericht Nord, Beschluss vom 16.06.1998 – N 9 AV 2/98, in NZWehrr 1999, 172

Dr. jur. Andreas Gronimus war bis 2016 für den Bereich Arbeitsrecht und Beteiligungsrechte im Deutschen Bundeswehrverband verantwortlich. Er ist als Rechtsanwalt der Sozietät Dr. Baden & Kollegen in Bonn niedergelassen und veröffentlicht insbesondere zum Personalvertretungsrecht des Bundes und etlicher Länder sowie zum Soldatenbeteiligungsgesetz.

Nutzen Sie das Inhaltsmenü:

Die Schnellübersicht führt Sie zu Ihrem Thema.

Die Kapitelüberschriften führen Sie zur Lösung.

Vorwort des Verfassers	7
Abkürzungsverzeichnis	10
Einführung zum SBG	14
Amtliche Begründung zum Entwurf des SBG 1991	21
I Soldatinnen- und Soldaten- beteiligungsgesetz (SBG) und weitere Dokumente	29
II Kommentierung SBG	147
III Rechtsverordnung zum SBG (SKBPRV und SBGWV)	987
IV Ergänzende Beteiligungsgesetze ..	1271
V Wichtige Nebengesetze für Vertrauenspersonen	1275
VI Fundstellennachweis	1321
VII Stichwortverzeichnis	1355

Vorwort des Verfassers

Am 22. Januar 1991 trat das Soldatenbeteiligungsgesetz (SBG) in Kraft. Es löste die vorherigen §§ 35 bis 35b des Soldatengesetzes, das Vertrauensmännerwahlgesetz und einige ergänzende Vorschriften ab. Das Gesetz schloss damit eine Etappe einer rechtspolitischen Debatte ab, deren erste wichtige Zwischenstation der Erlass der ZDv 10/2 F. 1982 gewesen war, und die letztlich seit Jahrzehnten mit wechselnder Intensität schwelt. Die Beteiligungsrechte der Soldaten wurden mit dem SBG einerseits als so bedeutsam anerkannt, dass sie in ein besonderes Gesetz ausgegliedert und „verselbständigt“ wurden. Andererseits ließ und lässt sich kein hinreichend breiter politischer Konsens bilden, die Mitbestimmung in den Streitkräften ebenso in das Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) als das Stammgesetz der betrieblichen Mitbestimmung im öffentlichen Dienst einzugliedern, wie dies 1974 für Bundesgrenzschutz und Bundesnachrichtendienst möglich war.

Dieser Kommentar zum Soldatenbeteiligungsgesetz möchte die Tätigkeit der Vertrauenspersonen und Personalräte, aber auch der mit dem Soldatenbeteiligungsrecht befassten Vorgesetzten unterstützen. Die Erläuterungen enthalten die gesetzlichen Grundlagen und ergänzenden Vorschriften. Auch die Parallelen zum früher geltenden Recht und zu den Beteiligungsgesetzen anderer Bereiche werden aufgezeigt.

Der Gesetzgeber hat sich 1990 entschieden, vorerst beim bisherigen System des Nebeneinanders von Personalvertretungen und Vertrauensmännern (jetzt Vertrauenspersonen genannt) zu verbleiben. Das SBG sollte eine spürbare Stärkung der Beteiligungsrechte auch der Soldaten ermöglichen, denen das Wahlrecht zur Personalvertretung vorenthalten ist.

Über diesen Weg ließe sich trefflich streiten, nach etlichen Jahren Praxis mit dem SBG mehr denn je. Aber der Gesetzgeber hat entschieden. Damit muss dieses Gesetz von allen Beteiligten respektiert und im täglichen Dienst umgesetzt werden.

Dabei muss Beteiligung nicht als fünftes Rad am Wagen, sondern als Mittel (gerade auch des erfolgreichen Vorgesetzten) begriffen werden, das innere Gefüge und das Betriebsklima durch aktive Einbindung der Soldaten und ihrer gewählten Interessenvertretung zu fördern. Hierin kommt zum Ausdruck, dass Beteiligungsrechte kein „Sand im Getriebe“ sind, sondern eines der grundlegenden Strukturprinzipien im Bereich Innere Führung.

Dazu gehört es auch, Meinungsverschiedenheiten gelassen in den durch das SBG vorgesehenen Verfahren zu bereinigen. Es ist ein Missverständnis, dass sich Gesetze am funktionierenden Normalfall orientieren. Wenn es zwischen Vorgesetzten und Vertrauenspersonen stimmt, braucht man kein Gesetz. Gesetze müssen sich umgekehrt bewähren und Rechtsfrieden schaffen, wo es leider nicht stimmt. Anders gewendet: Beteiligungsrechte schüren keine Konflikte. Sie

nehmen lediglich zur Kenntnis, dass es Konflikte gibt, und stellen Verfahren zur Konfliktbereinigung bereit. Daher wird das SBG beteiligungsfreundlich erläutert.

Auch nach der SBG-Novelle 1997 stießen die Gerichte wieder an die organischen Leistungsgrenzen eines Gesetzes, das die grundlegenden Umwälzungen der Bundeswehr in den mehr als zwei Jahrzehnten seit 1994 nicht abgebildet hatte. Wesentlich umfassender wurde die Praxis der Mitbestimmung in der Bundeswehr nochmals verändert durch die Änderungen des BPersVG und des SBG, welche der Deutsche Bundestag im Sommer 2016 verabschiedet hat. Das SBG 2016 beinhaltet als Neufassung neben zahllosen formalen Änderungen auch viele gravierende inhaltliche Änderungen und Erweiterungen der soldatischen Beteiligungsrechte. Andere Fragen sind dagegen unverändert streitig.

Trotz guten Willens auf vielen Seiten war schon im Februar 2009 eine belangreiche „kleine SBG-Novelle“ an emotionalen Widerständen in der militärischen Führung gescheitert. Auch die 17. Wahlperiode 2009/2013 erwies sich insofern als verlorene Zeit. Doch schuf dies die Basis, als Teil des Koalitionsvertrages der 18. Wahlperiode nunmehr eine umfassende SBG-Novelle in Angriff zu nehmen. Auch diese verzögerte sich erheblich, trat dann aber doch im Sommer 2016 in Kraft.

Freilich konnte sich der Gesetzgeber trotz der Aussetzung des Grundwehrdienstes 2011 und der damit verbundenen völligen Umgestaltung von Personalkörper und Strukturen der Bundeswehr hin zu einer Freiwilligenarmee wiederum nicht durchringen, einen grundsätzlichen Neuanfang zu wagen. Dies wird nun für alle mit dem Gesetz befassten Personen und Stellen die gemeinsame Arbeitsgrundlage auf mittlere Sicht bleiben.

Mit der Entscheidung für eine Neufassung statt für eine Änderung erhielten sowohl im SBG als auch in der SBGWV fast alle Regelungen neue Bezeichnungen, teils wurde auch ohne Inhaltsänderung die Zitierung der Norm (in Paragraph oder Absatz) verändert. Man mag solche modischen Fingerübungen begrüßen oder bedauern.

Die erste Änderung des Gesetzes wurde schon Ende März 2017 verabschiedet. Nach der Bundestagswahl 2017 wurde ein weiteres Änderungspaket auf den Weg gebracht, welches der Steigerung der Einsatzbereitschaft der Bundeswehr dienen sollte. Mit dieser Begründung wurden im August 2019 einige Mitbestimmungsrechte der Vertrauenspersonen gegenüber der Wehrverwaltung wieder beseitigt, ohne dass sie in der Praxis je erprobt worden wären.

Die Novellierung des BPersVG 2021 erforderte zwangsläufig, dass die Verweisungen im SBG auf das BPersVG auf dessen neue Zählung umgestellt werden musste. Das BMVg verweigerte sich der Aufgabe, die inhaltlichen Änderungen für Personalräte, vor allem im Bereich der Geschäftsführung, auch für die Vertrauenspersonen fruchtbar zu machen, dabei begünstigt durch das Schweigen der Berufsverbände hierzu. Auch aus dem „Digitalisierungspaket“ der BPersVG-Novelle wurde lediglich die Möglichkeit „virtueller“ Sitzungen in das SBG übernom-

men, jedoch den Vertrauenspersonen das Umlaufverfahren und die übrigen Verbesserungen des BPersVG verweigert.

Die vielfachen Schwachstellen des SBG, die auch in diesem Band aufgezeigt werden, beschäftigen die Gerichte weiter. Die Neuauflage wertet die Entwicklung der Rechtslage und Rechtsprechung bis Frühjahr 2023 aus.

Es ist unverändert ein besonderes Anliegen dieses Werkes, Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung auszuloten. Hierzu gehört auch, dass auf Reserven des SBG hingewiesen wird. Dies sind Erläuterungen aus der Praxis für die Praxis.

Für die Vertrauenspersonen ist dies eine Aufforderung, sich im Interesse ihrer Wähler zu engagieren. Für die Vorgesetzten ist dies das Angebot, die im SBG angelegten Gestaltungsspielräume im Zusammenwirken mit der Interessenvertretung ihrer Soldaten zum beiderseitigen Nutzen auszufüllen. Es wird daher besonderer Wert darauf gelegt, das bisher geltende Recht auszuwerten und dabei alte Regelungen wie auch Veränderungen herauszuarbeiten.

Die Darstellung der rechtlichen Entwicklung der einzelnen Normen wurde leicht umgestaltet. Dabei werden die inzwischen im Internet frei zugänglichen Dokumente nachgewiesen.

Irren ist menschlich. Daher sind unverändert Hinweise auf Ecken, Kanten, Unschärfen oder Lücken aus dem Kreis der Benutzer willkommen und erwünscht.

Wie immer habe ich den Mitarbeitern des Verlages in Lektorat und Produktion für ihre vorbildliche Unterstützung zu danken. Zu guter Letzt danke ich ein weiteres Mal meiner Familie für die Geduld, mit der sie auch diese Neuauflage ertragen hat.

Bonn

Dr. Andreas Gronimus

Einführung zum SBG

- 1** Die Beteiligungsrechte der Soldaten der Bundeswehr gehen zurück auf die Wehrgesetzgebung des Jahres 1956, haben jedoch Wurzeln, die bis in das Jahr 1918 zurückreichen. Die erste Regelung für die Bundeswehr enthielt § 35 des Soldatengesetzes vom 19. 3. 1956, welches am 1. 4. 1956 in Kraft trat. In dieser ersten Fassung des § 35 SG war sowohl die Vertretung der Soldaten in der Truppe durch Vertrauensmänner als auch die Beteiligung der Soldaten an den Personalvertretungen geregelt. § 35 SG wurde ergänzt durch das Vertrauensmännerwahlgesetz vom 26. 7. 1957. Dieses regelte im Einzelnen Wahl und Rechtsstellung des Vertrauensmannes.
- 2** Der Gesetzgeber konnte sich 1956 nicht mehr entschließen, die Personalvertretung des zivilen öffentlichen Dienstes des Bundes auch für die Soldaten der Streitkräfte zu übernehmen. Dabei hatte noch im Frühjahr 1955 der Bundestag mit § 81 BPersVG (F. 1955) einen „Platzhalter“ vorgesehen, der eine Personalvertretung auch für Verbände „in Gemeinschaftsunterkünften“ (sowohl BGS als auch die noch zu gründende Bundeswehr) vorsah. Bereits ein Jahr später waren die restaurativen Strömungen in der Generalität stark genug, dieses Modell politisch zu blockieren. Da andererseits auch eine Interessenvertretung der Soldaten als erforderlich erschien, wurde mit dem Vertrauensmann auf eine Einrichtung früherer deutscher Armeen zurückgegriffen. Übersehen wurde dabei, dass der Vertrauensmann auf vordemokratische Institutionen zurückgeht.
- 3** Der Vertrauensmann findet sich erstmals im Befehl Nr. 1 des Generalmajors Maerker vom 14. 12. 1918. Dieser hatte die Wahl von Vertrauensmännern als Mittler zwischen Vorgesetzten und Untergebenen angeordnet. Wichtig hieran ist jedoch, dass Maerker in den Wirren des untergehenden Kaiserreiches ein Freikorps befehligte. Daher hatten die Soldaten auch das Recht, den Vorgesetzten bei Untragbarkeit abzusetzen. Der Vertrauensmann hatte die besondere Funktion, derartigen Abwahlen vorzubeugen.
- 4** Damit steht der Vertrauensmann der Freikorps in einer engen Beziehung zu den Soldatenräten jener Zeit (im Einzelnen streitig: vgl. Demandt, NZWehrr 1989, 145, und Schablowsky, S. 38 ff.). Für die Übergangszeit bis zur Schaffung der gesetzmäßigen Organe der Weimarer Republik waren sie durch die jeweiligen Regierungen auch mit der Ausübung der öffentlichen Gewalt betraut worden. So wird gesagt, dass „der Vertrauensmann keine genuin parlamentarisch-demokratische Institution ist und die Voraussetzung für seine Einführung in die Bundeswehr insoweit auch faktisch nicht vorlag“ (Demandt, NZWehrr 1989, 145, 146).
- 5** Gleichwohl hat der Gesetzgeber 1956 den durch die Reichswehr übernommenen Vertrauensmann der Freikorps übernommen in dem Glauben, damit die demokratische Tradition deutscher Streitkräfte in der Weimarer Republik zu dokumentieren (ebenso Stauf, SBG, Einl Rz 3; zum Vertrauensmann der Reichswehr vgl. Rohde, in: Klein, S. 8 ff., Walz, NZWehrr 1991, 33 ff.). Diese Entscheidung machte

den Vertrauensmann ohne Rücksicht auf seine Vorgeschichte zu einer demokratisch legitimierten Interessenvertretung der Soldaten unter der Geltung des Grundgesetzes.

Eine erste, wenn auch für die Rechtsstellung der Vertrauensmänner unerhebliche **6** Änderung erfuhr die Rechtslage durch das Änderungsgesetz vom 25. 4. 1975. Dieses Gesetz enthielt die Abtrennung der Vorschriften über die Personalvertretung der Soldaten aus § 35 (vgl. dazu Behnel/Sommer, PersV 1978, 100). Sie wurden stattdessen in einem besonderen § 35a SG verankert. Sehr bald stellte sich heraus, dass damit dem rechtspolitischen Handlungsbedarf nicht Genüge getan war (vgl. Walz, PersV 1982, 89; Bierwirth/Kreuels, PersV 1982, 497).

1980 kündigte die Bundesregierung eine Stärkung der Rechtsstellung des **7** Vertrauensmannes an. Dies geschah, vermeintlich für eine kurze Übergangszeit, 1982 vorab durch die Inkraftsetzung der Erstfassung der ZDv 10/2. Zugleich wurde in der Administration des BMVg das Gesetzeskonzept des späteren SBG entwickelt mit dem politischen Ziel, die Soldaten aus den Personalvertretungen herauszuhalten (vgl. Walz, PersV 1982, 89).

Nach kurzer Ruhe forderte der Deutsche Bundeswehr-Verband seit 1987 die **8** Einbeziehung aller Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit in den Anwendungsbereich des BPersVG (vgl. wiederum Walz, PersV 1988, 329 und Bierwirth/Kreuels, PersV 1988, 518). Ein Hearing des Verteidigungsausschusses im Juni 1989 bestätigte den erheblichen Handlungsbedarf (Stenographisches Protokoll Nr. 11/77 vom 14. 6. 1989).

Hierdurch sah sich die Bundesregierung schließlich veranlasst, 1990 den Entwurf **9** für ein „Beteiligungsgesetz“ einzubringen (BT-Drs 11/7323). Dies nahm die Fraktion der SPD zum Anlass, ihre damaligen rechtspolitischen Vorstellungen in einem alternativen Gesetzentwurf niederzulegen (BT-Drs 11/7471).

Mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen entschied sich der Deutsche Bundestag **10** (BT-Drs 11/8336 neu), dem Regierungsentwurf mit 13 erheblichen Änderungen zuzustimmen. In dieser geänderten Form wurde das Beteiligungsgesetz am 22. 1. 1991 verkündet und trat an diesem Tag auch in Kraft (Überblick bei Walz, NZWehr 1991, 1 ff.; Fritzsche, PersV 1993, 348 ff.; Darstellung der politischen Debatte zum SBG 1991 bei Wolf/Höges, Einl SBG a. F. Rz 14–34).

Das SBG 1991 enthielt im Wesentlichen bekannte Rechtszustände. Viele **11** Neuerungen erweisen sich als gesetzliche Festschreibung von Vorschriften der Erstfassung der ZDv 10/2. Allerdings hatten sich bedeutsame Änderungen ergeben, insbesondere in Personal- und Disziplinarangelegenheiten sowie in Fragen des Dienstbetriebes. Die Qualität dereteiligungsrechte wurde im Bereich Betreuung und Fürsorge gesteigert. Hier bestanden allerdings auch erhebliche Lücken.

Die Bundesregierung hatte als Ziel formuliert, die Stellung der Vertrauensperson **12** zu stärken und ihre Beteiligung qualitativ und quantitativ zu verbessern. In den Beratungen des Verteidigungsausschusses setzte sich die Erkenntnis durch, dass

der Regierungsentwurf nicht geeignet war, diesem Ziel gerecht zu werden. Im Ergebnis kam ein erster, zaghafter Schritt hin zu zeitgemäßen Beteiligungsrechten der Soldaten heraus (ähnlich Stauf 1991, Einführung, S. 27).

- 13 Nach wie vor blieb es jedoch dabei, dass die Beteiligungsrechte der Vertrauenspersonen mit den Beteiligungsrechten der übrigen Beschäftigten im öffentlichen Dienst nicht annähernd Schritt hielten. Das SBG 1991 wies einen Beteiligungsstandard auf, der in etwa dem BGS-PersVG 1965 entsprach (Schablowsky, S. 74). Immerhin wurde auch von Vertretern der CDU/CSU und FDP erstmals das politische Ziel formuliert, die Beteiligungsrechte der Soldaten nach dem Vorbild der Personalvertretung weiterzuentwickeln. Damit erfuhren Forderungen, der Vertrauensmann dürfe nicht nach Art einer Personalvertretung „aufgewertet“ werden (so etwa Demandt, NZWehrr 1989, 145, 153), eine klare Absage (Stauf, a. a. O.).
- 14 Nach mehrjährigen Gesprächen mit DBwV und ÖTV erhob die militärische Führung am 13. 10. 1995 eine Militärische Forderung zur Änderung des SBG. Dann kam es während der Ressortabstimmung zu massiven Widerständen, die sich in dem verwässerten Regierungsentwurf vom 26. 6. 1996 niederschlugen (BT-Drs 13/5740). Jedoch stellte der Verteidigungsausschuss im Wesentlichen den Ressortentwurf BMVg durch vier Änderungen wieder her.
- 15 Unverändert schob und schiebt das BMVg Vorgesetzten und Vertrauenspersonen vor Ort die Aufgabe zu, in eigener Verantwortung praktikable Verfahrensformen für dieses Gesetz zu entwickeln und zur Anwendung zu bringen (ZDv A-1472/1 Nr. 1004) und verweigert ihnen zugleich durch Nichtbereitstellung von Ausbildungskapazitäten die dafür notwendige Ausbildung. Die Vorgesetzten und Vertrauenspersonen haben daher nach wie vor die Aufgabe, in der Praxis nicht umsetzbare Vorschriften des SBG zu benennen und gangbare Lösungen aufzuzeigen.
- 16 Ungeachtet dieser Widrigkeiten war das 1. SBG-Änderungsgesetz ein Quantensprung im Bereich der Inneren Führung (Einführungen bei Rieger, NZWehrr 1997, 53 – aus Sicht BMVg – und Gronimus, BWV 1997, 153). Das SBG kommt damit in wichtigen Punkten in Reichweite des „Qualitätsziels“ BPersVG. § 6 SBG 1997 übernahm im Kern §§ 44 und 46 BPersVG (F. 1974; nun: §§ 46–48, §§ 50–54 F. 2021); die Verdoppelung der Amtszeit (§ 9 SBG 1997) auf zwei Jahre sorgte über die längere Stehzeit für professionellere Vertrauenspersonen, denen nun auch ein Akteneinsichtsrecht garantiert wird. Im Dienstbetrieb wurden umfangreiche Mitbestimmungsrechte geschaffen, bei Betreuung und Fürsorge deutlich erweitert. Diese Verbesserungen kommen auch den Versammlungen zugute. Ebenso erhielt auch der GVPA Mitbestimmungsrechte.
- 17 Die schiere Masse und Qualität der Verbesserungen stellt Vertrauenspersonen, Personalräte und Vorgesetzte seither vor Herausforderungen. Sie stehen seither – wie immer schon die Personalvertretungen – vor der Aufgabe, durch Priorisierung von Beteiligungsfällen aus der Vielzahl möglicher Aktivitäten und Initiativen diejenigen herauszugreifen und intensiv zu verfolgen, die aus Sicht ihrer Wähler

besondere Relevanz besitzen. Hierbei waren sie stets strukturell benachteiligt dadurch, dass die Arbeitsbedingungen, welche den Personalvertretungen und Schwerbehindertenvertretungen in der Truppe stets zu Gebote standen (Büro, Personal, Fachliteratur, Freistellungen), den Vertrauenspersonen der gleichen Dienststelle versagt wurden. Hinzu kommen muss aber auch die Einsicht, dass ebenso wie bei Personalräten eine wortwörtliche Anwendung des Gesetzes und Bearbeitung sämtlicher Beteiligungsvorgänge die verfügbare Arbeitszeit sprengen würde und diese Priorisierung daher auch keine Pflichtverletzung ist, wenn sie sachgerecht erfolgt. Ebenso wichtig ist dabei die weitere Geschäftsgrundlage, dass die Priorisierung der Vertrauensperson obliegt, und nicht etwa Vorgesetzte entscheiden können, welche Beteiligungsvorgänge sie für mehr oder weniger wichtig halten. Diese Wechselwirkung und Aufgabenverteilung ist Ausfluss der nunmehr vorgeschriebenen vertrauensvollen Zusammenarbeit nach § 2 Abs. 1 i. V. m. § 9 Abs. 1 (§ 2 Abs. 1 a. F.) BPersVG.

Schon länger wird das SBG selbst von Juristen des BMVg als verfassungswidrige **18** Diskriminierung der Berufs- und Zeitsoldaten gegenüber den Polizeivollzugsbeamten des Bundes angesehen (Schablowsky, S. 127 ff.; a. A. BVerwG vom 23. 9. 2004 – 6 P 2.04). Nach Ansicht der Gerichte ist die Grenze gesetzgeberischer Willkür noch nicht überschritten; das BVerwG bezeichnet die Verweisung von Soldaten auf eine Vertretung durch Vertrauenspersonen indes als „beteiligungsrechtliche Benachteiligung der Berufs- und Zeitsoldaten“ (BVerwG vom 29. 10. 2002 – 6 P 5.02).

Das BVerwG hat daraus allerdings inzwischen den Schluss gezogen, die Personalvertretung der Soldaten nach § 49 SBG 1997 als gesetzlichen Regelfall **19** aufzufassen und den Wahlbereichskatalog des § 2 Abs. 1 SBG 1997 als restriktiv auszulegende Spezialnorm anzuwenden (dazu näher bei §§ 4 sowie 60 SBG; abl. Wolf/Höges, SBG a. F. Einl Rz 42). Unstreitig hatte 1997 das soldatische Stammpersonal Zugang zur Personalvertretung erhalten und schon dadurch die soldatische Wählerschaft der Personalvertretung fast verdoppelt. Die seit 2002 ergangene Rechtsprechung des BVerwG hat zwischenzeitlich mehr als 20 000 weiteren Soldaten Zugang zur Personalvertretung verschafft. Damit erhielten diese die robusteren Arbeitsmöglichkeiten der Personalvertretung, vor allem Gremienstruktur, Stufenvertretung und eine auf vier Jahre erhöhte Amtszeit. Deshalb sind nicht von ungefähr vielfach die Soldatenvertreter in den Personalvertretungen „Träger des Gefechts“ in den gerichtlichen Verfahren um die Klärung der Beteiligungsrechte der Soldaten.

Ein Staat, der seine Armee in lebensgefährliche Einsätze schicken möchte, muss **20** freilich aufhören, seine Soldaten im eigenen Haus zu diskriminieren. Die Aussetzung des Grundwehrdienstes zum 1. 7. 2011 hat das wesentliche Argument für den rechtspolitischen „Sonderweg SBG“ beseitigt. Die Herstellung von Vertretungsstrukturen für eine Freiwilligenarmee, ausgerichtet am Maßstab der Vertretungen in den mobilen Einsatzverbänden der Bundespolizei (die auf dieser Grundlage Atommülltransporte absichern, Antiterror-Einsätze der GSG 9

und Einsätze zum Schutz deutscher Einrichtungen im Ausland durchführen), steht damit wieder und weiter auf der Tagesordnung einer angemessenen Reformbegleitgesetzgebung.

- 21** Nachdem in der 17. Wahlperiode zeitweise ein als „Modernisierung“ deklariertes Vorhaben zur Absenkung der soldatischen Beteiligungsrechte im BMVg diskutiert und entwickelt worden war, nahm sich der Koalitionsvertrag der ab 2013 amtierenden „Großen Koalition“ für die 18. Wahlperiode eine Novellierung des SBG, ausgerichtet am Ziel eines unter den Bedingungen einer Freiwilligenarmee und der demografischen Entwicklung attraktiven und konkurrenzfähigen Arbeitgebers Bundeswehr zum Ziel. Gleichwohl setzte man hierfür auf den Vorarbeiten der 17. Wahlperiode auf. So kam eine umfassende Überarbeitung des SBG zustande, die in sich die pragmatischen Ansätze der „kleinen Novelle“ aus 2008/2009, die restaurativen Tendenzen der Jahre 2011/2013 und die Attraktivitätsagenda der ab 2013 amtierenden Leitung vereinigt. Dies führt auch zu erheblichen Wertungswidersprüchen und inkonsistenten Regelungen. Hinzu kam auf Betreiben des Justizministeriums der Entschluss, das Gesetz durchgehend sprachlich zu „gendern“ und deshalb auch komplett mit neuen durchlaufenden Nummern durchzuzählen (Gesetzentwurf in BT-Drs 18/8298; Bericht und Beschlussempfehlung in BT-Drs 18/8735).
- 22** Eine Geschäftsgrundlage der Neufassung 2016 bestand darin, die rechtliche Demarkationslinie zwischen Wahlbereichen der Vertrauenspersonen und der Personalvertretungen nicht anzutasten; dadurch bleiben der Truppe etwa die 2007 gerichtlich kreierten „für Soldaten teil-personalratsfähigen“ Dienststellen erhalten. Hingegen bemühen sich die Regelungen zur Geschäftsführung und Rechtsstellung der Vertrauenspersonen (§§ 8 bis 18 SBG 2016) sichtlich, die ungerechtfertigten Diskriminierungen der Vertrauenspersonen im Bereich der Arbeitsbedingungen im Verhältnis zu den Personalräten abzubauen. Auch halten nun Gewerkschaftsrechte Einzug in die Arbeit der Vertrauenspersonen (§ 2 Abs. 1 SBG 2016). Die Beteiligungsrechte der Vertrauenspersonen werden durch die förmliche Übernahme der „allgemeinen Aufgaben“ aus dem BPersVG (§ 19 Abs. 3 SBG 2016), die Stärkung im Bereich Personalmaßnahmen (§ 24 SBG 2016) und die Erweiterung der Mitbestimmung im Bereich Dienstbetrieb und Berufsförderung (§§ 25, 27 SBG 2016) nochmals deutlich gestärkt. Die bisherigen „beteiligungsfreien“ Hierarchieebenen zwischen Bataillon/Regiment und den Inspektoren werden durch die Einrichtung neuer VP-Versammlungen auch auf den Ebenen Brigade und Division behoben (§ 34 SBG 2016). Als Konsequenz der Ausgliederung der Inspektore aus dem Ministerium 2012 werden dem GVPA (und den Bezirkspersonalräten) nun Vertrauenspersonenausschüsse (VPA) bei den Inspektoren zur Seite gestellt (§ 37 SBG 2016). Die bisher im Gesetz verstreuten Einschränkungen der Beteiligung werden in einem gesonderten Kapitel des SBG zusammengeführt (§§ 53 bis 58 SBG 2016). Schließlich wurde die Regelung der soldatischen Personalvertretungen eher zaghaft modernisiert, was aber durchaus erhebliche Rechtsänderungen wie auch die Schließung bisheriger Vertretungs-

lücken zum Inhalt hatte (§§ 59 bis 63 SBG 2016). Diese Fülle neuer Regelungen wird sich wiederum in der Praxis einer in steter Veränderung begriffenen Bundeswehr bewähren müssen.

Die Wahlverordnung wurde erst mit einer Verzögerung von fast einem Jahr Mitte Juni 2017 in Kraft gesetzt. Sie behilft sich vielfach statt mit Verweisungen mit umfangreichen Textdubletten, leider auch zu Sachverhalten, die nicht deckungsgleich sind. Auch die Wahlrechtsänderungen des SBG sind in der neuen SBGWV 2017 nur unvollständig umgesetzt, so dass teilweise unter dem Dach des neuen Gesetzes mit diesem nicht harmonisierende tradierte Regelungen des alten Rechts weitergeführt werden. Es bleibt abzuwarten, ob das BMVg sich bereit findet, in absehbarer Zeit eine auf das neue Gesetz abgestimmte Wahlverfahrensreform nachzureichen. **23**

Die verfehlte Neigung des BMVg, untergesetzliche Organisationsformen im Gesetz nachzuzeichnen, erzwang bereits im März 2017 eine erste Änderung des novellierten SBG. Immerhin wurde im Januar 2019 eine Neufassung auch der ZDv A-1472/1 in Kraft gesetzt. Im Mantel einer vermeintlichen „Stärkung der personellen Einsatzbereitschaft der Bundeswehr“ gelang es dann im August 2019 der Wehrverwaltung, einige 2016 eingeführte Mitbestimmungsrechte der Vertrauenspersonen bei Verwaltungsakten faktisch wieder abzuschütteln, nachdem deren Anwendung seit 2016 boykottiert worden war. Parallel dazu orientiert sich die Rechtsprechung des BVerwG zunehmend an den Referenznormen des BPersVG, um die 2016 geschaffenen neuen Rechte der Vertrauenspersonen auszuliegen (BVerwG vom 18. 12. 2019 – 1 WRB 7.18). **24**

Die distanzierte Haltung des Ministeriums zum eigenen Gesetz zeigt sich auch daran, dass im Mai 2020 den in Sitzungsbetrieb und Wahlverfahren mit der CoViD-19-Pandemie kämpfenden Personalräten etliche Sonderregelungen zugestanden wurden (wie Sitzung als Videokonferenz), das BMVg dies aber bei den VP-Gremien für „entbehrlich“ erklärte. **25**

Im Koalitionsvertrag 2018 wurde eine grundlegende Neufassung des BPersVG angekündigt, auch diese mit Neuzählung der Paragraphen; diese trat kurz vor der Bundestagswahl 2021 in Kraft (Gesetz vom 9. 6. 2021, BGBl. I S. 1614), was dann auch Folgeänderungen bei den Verweisungen im SBG erforderte. Diese zunächst nur redaktionellen Änderungen sind in Art. 3 des Gesetzes enthalten, haben aber auch inhaltliche Wirkung im SBG, soweit die Bezugsnormen im BPersVG substantielle Änderungen erfahren haben. Erst in den Ausschussberatungen entschloss sich der Bundestag, die Video- und Telefonkonferenzen als Dauerrecht in § 38 Abs. 3 BPersVG zu übernehmen; darauf wurde diese Regelung dann auch für die VP-Gremien als § 36 Abs. 7 SBG übernommen. Der gleichzeitigen Zulassung von Beschlüssen im Umlaufverfahren (§ 39 Abs. 4 BPersVG) hat sich das BMVg verweigert, obwohl gerade die VP-Versammlungen der Großverbände dieses Instrument noch dringender benötigt hätten als die Personalräte. Ebenso unterblieb eine Übertragung der inhaltlichen Modernisierungen im BPersVG in das **26**

SBG; sie wurde nicht einmal debattiert, wozu das Schweigen der Berufsverbände in diesem Punkt erheblich beitrug.

- 27** Absehbar hat damit das Recht der Soldatenbeteiligung noch nicht seinen Endzustand erreicht, zumal es nicht (oder nicht mehr) als Kernbestandteil der Inneren Führung und einer Armee in der Demokratie wahrgenommen wird. Im Fokus steht aktuell die Wiederkehr überwunden geglaubter Bedrohungslagen und der sicherheitspolitische Zwang zur Neuausrichtung hin auf Landes- und Bündnisverteidigung wie vor 1990 einschließlich der Wiederherstellung einer Territorialverteidigung.

Amtliche Begründung zum Entwurf des SBG 1991

– Auszug aus: BT-Drs 11/7323 –

A. Allgemeines

I.

Der vorliegende Gesetzentwurf regelt die Beteiligung der Soldaten – bislang in den §§ 35, 35a und 35b des Soldatengesetzes (SG) – teilweise grundlegend neu. Er betrifft damit eine Angelegenheit der Verteidigung; für seinen Erlaß ist nach Artikel 73 Nr. 1 des Grundgesetzes – GG – der Bund ausschließlich zuständig.

II.

1. Rang und Funktion der Beteiligung in den Streitkräften basieren auf dem aus dem Menschenbild des Grundgesetzes abgeleiteten Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform“ (vgl. § 6 SG). Der Soldat soll im Rahmen der Inneren Führung die gesellschaftliche Werteordnung, die er zu verteidigen hat, auch im täglichen Dienst erleben. Dies erfordert seine unmittelbare Beteiligung. Beteiligung ist deshalb nicht nur ein juristischer Begriff, sondern sie fördert ebenso die Mündigkeit und Selbstverantwortung aller Soldaten.
2. Die Einrichtung der Vertrauensperson in den Streitkräften hat eine herausgehobene Bedeutung im Rahmen der Konzeption der Inneren Führung. Sie hat ihre vornehmliche Aufgabe als Mittler zwischen dem Disziplinarvorgesetzten und den Soldaten ihrer Wählergruppe, deren Interessen sie unmittelbar persönlich erfährt und vertritt. Ihrer Tätigkeit kommt damit große Bedeutung für die vertrauensvolle Zusammenarbeit, die Erhaltung des kameradschaftlichen Vertrauens und das innere Gefüge der Streitkräfte zu.
Die in den Streitkräften bewährte Institution des Vertrauensmannes – nunmehr Vertrauensperson – berücksichtigt als eigenständige Beteiligungsform vor allem die
 - rechtliche und tatsächliche Stellung des Soldaten, insofern sie sich grundlegend von den Gegebenheiten in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes unterscheidet,
 - auftragsorientierte Organisations- und Befehlsstruktur der Streitkräfte und deren notwendige Funktionsprinzipien,
 - allen Soldaten gemeinsame Interessenlage, der grundsätzlich eine einheitliche Form der Vertretung entsprechen soll,
 - Besonderheiten in Ausbildung und Verwendung.
3. Ausgehend von dieser Grundlage ist es das Ziel des Gesetzentwurfs, einerseits die Stellung der Vertrauensperson zu stärken, andererseits die Beteiligungstatbestände

- in Personalangelegenheiten,
- in Disziplinar- und Beschwerdeangelegenheiten,
- in Fragen des Dienstbetriebes,
- in Fragen der Fürsorge und Betreuung,
- bei Auszeichnungen und förmlichen Anerkennungen,
- in Fragen des außerdienstlichen Gemeinschaftslebens zu erweitern.

So erhält die Vertrauensperson ein Mitbestimmungsrecht in bestimmten Betreuungs- und Fürsorgeangelegenheiten. Ihr wird ein Anhörungsrecht bei bestimmten Personalmaßnahmen eingeräumt. Sie erhält weiteren Einfluß auf die Ausgestaltung des Dienstbetriebes und ein gesetzliches Beteiligungsrecht im Verfahren einer förmlichen Anerkennung, Auszeichnung und in Disziplinarverfahren. Schließlich wird ihre Beteiligung im Beschwerdeverfahren nach der Wehrbeschwerdeordnung gesetzlich geregelt.

III.

Der Gesetzentwurf regelt umfassend die Beteiligungsrechte der Soldaten. Bislang fanden sich organisatorische Regelungen, insbesondere zu den Rechten und Pflichten der Vertrauensperson, in den verschiedenen Regelungen des Soldatengesetzes, Vertrauensmännerwahlgesetzes – VMWG –, der Wehrbeschwerdeordnung – WBO – und der Wehrdisziplinarordnung – WDO. Diese Regelungen sind in den Gesetzentwurf größtenteils übernommen worden, da sie sich bewährt haben. Soweit erforderlich, wurden an den entsprechenden Stellen dieser Gesetze Verweisungsnormen aufgenommen.

IV.

Ein Kernpunkt des Gesetzentwurfes ist die Einrichtung von Versammlungen der Vertrauenspersonen auf Standort- und Verbandsebene. Damit soll erstmals den Vertrauenspersonen Gelegenheit gegeben werden, sich am Willensbildungsprozess dort zu beteiligen, wo beteiligungsfähige Entscheidungen getroffen werden. Der Entwurf berücksichtigt dabei, daß eine Vielzahl von Entscheidungen, die die Soldaten direkt betreffen, in die Zuständigkeit von Vorgesetzten fallen, zu denen die Vertrauensperson bislang gesetzlich keinen Zugang hatte.

Soldatinnen- und Soldaten- beteiligungsgesetz (SBG) und weitere Dokumente

1. Soldatinnen- und Soldatenbeteiligungsgesetz (SBG) 30
2. Generalinspekturbrief 1997 64
3. Einführungserlass SBG 2016 66
4. Generalinspekturbrief 2019 72
5. Soldatische Beteiligung in der Bundeswehr (A-1472/1, Version 2) 74