

Stellungnahme des SBB Beamtenbund und Tarifunion Sachsen zum Gesetzentwurf zur Änderung und Ergänzung kommunalrechtlicher Regelungen und von Regelungen im Personalvertretungsrecht (Kommunalrechtsänderungsgesetz -KomÄndG) der CDU-Fraktion und der SPD-Fraktion

Landtagsdrucksache 6/16713 vom 11.02.2019

Im Allgemeinen:

Mit dem Entwurf des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung kommunalrechtlicher Regelungen und von Regelungen im Personalvertretungsrecht (Kommunalrechtsänderungsgesetz -KomÄndG) soll durch eine Änderung im Personalvertretungsgesetz die Möglichkeit der Verselbstständigung von Personalräten im Sinne der Praxistauglichkeit verbessern.

Es ist unbestritten, dass die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, in den privatisierten Bereichen der ehemaligen Staatsunternehmen sowie in den Betrieben und Unternehmen der Privatwirtschaft über ihre Interessenvertreter an den sie betreffenden Entscheidungen beteiligt werden müssen. Eine starke, arbeitsfähige und motivierte Interessenvertretung der Beschäftigten ist unverzichtbare Voraussetzung dafür, dass die anstehenden Veränderungen, sowohl aus Sicht der Dienstherren und Arbeitgeber, als auch aus Sicht der Beschäftigten gelingen können. Die Mitbestimmung durch gewählte Personalvertreter eröffnet die Chance, die Akzeptanz dienstlicher Maßnahmen zu erhöhen und damit zu einem positiven Betriebsklima beizutragen, sowie die Leistungsfähigkeit des Öffentlichen Dienstes zu stärken.

Mit dem Gesetzentwurf werden diese Ziele **nicht** erreicht. Ein modernes und zeitgemäßes Personalvertretungsgesetz muss nach Auffassung des SBB folgende Inhalte aufweisen:

Mehr Mitbestimmung

Die Personalvertretungen brauchen mehr Mitbestimmung. Deshalb muss der Beteiligungskatalog deutlich erweitert werden. Hierzu gehört vor allem eine Beteiligung bei ressortübergreifenden Maßnahmen, wahrzunehmen durch die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und die Personalvertretungen. Den Personalvertretungen müssen mehr Werkzeuge als bisher zur Erhaltung von Arbeitsplätzen, zur gerechten Verteilung von Fortbildungschancen und zur Vertretung der Beschäftigteninteressen bei belastenden personellen Maßnahmen in die Hand gegeben werden. Der Versagungskatalog ist zu streichen; er konterkariert den Gedanken gleichberechtigter Partnerschaft.

Intensivere Mitbestimmung

Anhörung und Mitwirkung haben sich als stumpfe Schwerter erwiesen. Alle Beteiligungstatbestände sind daher auf das Niveau der Mitbestimmung mit einem Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle anzuheben. Den Anforderungen des

Stellungnahme

Verfassungsrechts wird durch ein auf begründete Ausnahmefälle beschränktes Aufhebungsrecht der Dienststellenseite Rechnung getragen.

Optimierte Arbeitsbedingungen

Wo viele verantwortungsvolle Aufgaben wahrzunehmen sind, müssen genügend Schultern mittragen und ausreichend Zeit zur Verfügung stehen. Es müssen daher mehr Mitglieder im Personalrat mitarbeiten, mehr von ihnen freigestellt werden. Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben muss der Personalrat schneller und umfassender von der Dienststelle informiert und ihm ausreichend Zeit für die Entscheidungsfindung gegeben werden.

Effektiv arbeitet nur, wer unabhängig und abgesichert ist. Darum sind nach Abschluss ihrer Ausbildung auch solche Beschäftigte in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis zu übernehmen, deren Ausbildung im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses erfolgt, wenn auch sie in personalvertretungsrechtlichen Gremien aktiv sind. Schließlich: Kein Personalratsmitglied darf durch die Wahrnehmung seines Mandates finanzielle Einbußen erleiden.

Effektivere Durchsetzungsmöglichkeiten

Wer Recht hat, soll es auch bekommen. Darum fordert des SBB bei groben Verstößen des Dienststellenleiters einen einklagbaren Unterlassungsanspruch. Ein umfassendes Initiativrecht und erweiterte Möglichkeiten zum Abschluss von Dienstvereinbarungen machen den Personalrat zu einem aktiveren und ernst zu nehmenden Partner.

Lückenlose Personalvertretung

Jeder, der in die Dienststelle eingegliedert und für sie weisungsgebunden tätig ist, muss die Rechte als Beschäftigter genießen. Vertretungsdefizite infolge einer Aufspaltung der Arbeitgeberstellung sind durch ein Doppelwahlrecht aufzufangen.

Stärkere Partner

Die Rechte der in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften sind ihrer Bedeutung als unverzichtbare Akteure der Personalratsarbeit entsprechend auszubauen und Institution und Wirkungsgrad der Jugend- und Auszubildendenvertretung als zukunftsorientierte Interessenvertretung zu optimieren.

Im Einzelnen:

zu Artikel 2 (§ 6):

Die vorgesehene Änderung des § 6 Abs. 3 Satz 2 SächsPersVG durch Art. 2 des o.a. Gesetzentwurfs führt zu einer Beschränkung der bisherigen Möglichkeit, in Nebenstellen und Teilen von Dienststellen eigenständige Personalvertretungen zu bilden; Folge davon ist eine wesentliche Einschränkung personalvertretungsrechtlicher Beteiligungsrechte:

Nach bisheriger Rechtslage (§ 6 Abs. 3 Satz 2 SächsPersVG) sind Nebenstellen und Teile von Dienststellen „durch Organisation eigenständig, wenn ihr Leiter innerdienstliche Angelegenheiten eigenverantwortlich entscheidet“. Um eine Nebenstelle oder Teile von Dienststellen „personalratsfähig“ zu machen, genügt danach, dass der Nebenstellenleiter über eine gewisse „personalvertretungsrechtliche Kompetenz“ verfügt; er muss also in beteiligungspflichtigen Angelegenheiten nach § 80 SächsPersVG oder nach § 81 SächsPersVG (ggf. auch nach § 77 SächsPersVG) regelungs-/entscheidungsbefugt sein. Diese Forderung rechtfertigt sich aus der Überlegung, dass ein verantwortlicher Partner der Personalvertretung nur ein Dienststellenleiter sein kann, der über einen eigenen Entscheidungs- und Handlungsspielraum bei den für eine Beteiligung des Personalrats in Betracht kommenden organisatorischen, personellen und sozialen Angelegenheiten verfügt (s. etwa BVerwG, Beschl. vom 13.3.1972 - BVerwGE 43, 323). Fehlt es daran, so ist die Dienststelle nicht im notwendigen Sinn verselbständigt.

Der Gesetzentwurf schränkt die Möglichkeit einer Verselbständigung weiter ein: Es genügt also nicht mehr, dass der Dienststellenleiter eine eigenständige Entscheidung etwa über den Beginn und das Ende der täglichen Arbeitszeit und der Pausen treffen kann (§ 81 Abs. 2 Nr. 1) oder eine eigene Regelung über die Ordnung in der Dienststelle erlässt (§ 81 Abs. 1 Nr. 10). Erforderlich für eine Verselbständigung ist nunmehr, dass der Dienststellenleiter die Entscheidungsbefugnis in Personalangelegenheiten nach § 80 Abs. 1 besitzt, er also z.B. über Einstellungen, Eingruppierungen oder Stufenzuordnungen entscheidet. Diese Entscheidungsbefugnis dürfte der Dienststellenleiter von Nebenstellen oder Dienststellenteilen nur in seltenen Fällen haben. Ergebnis der Gesetzesänderung wird deshalb sein, dass eine Verselbständigung von Nebenstellen und Dienststellenteilen allenfalls nach § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 b in Betracht kommt (wonach Voraussetzung ist, dass die Nebenstelle oder der Dienststellenteil „durch Aufgabenbereiche oder Organisation eigenständig sind und sich nicht in räumlich angrenzender Umgebung des Geländes der Hauptdienststelle befinden“).

Die Forderung des Gesetzentwurfs, der Dienststellenleiter müsse „wesentliche innerdienstliche Angelegenheiten“ eigenverantwortlich entscheiden, wobei „als wesentlich“ ausschließlich „Angelegenheiten nach § 80 Abs. 1“ gelten sollen, lässt die Bildung eines Personalrats bei (Neben-) Dienststellen und Dienststellenteilen auch dann nicht zu, wenn der Dienststellenleiter in Angelegenheiten entscheidungsbefugt ist, die zu schutzwürdigen Belangen der Beschäftigten zählen (dies sind die Angelegenheiten nach § 81). Dass in diesen

Fällen der Personalrat der Hauptdienststelle die Beteiligungsrechte wahrnehmen kann, genügt aber nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 26 der Sächsischen Verfassung:

Art. 26 SächsVerf verlangt, dass in Betrieben, Dienststellen und Einrichtungen des Landes Vertretungsorgane der Beschäftigten zu bilden sind (Satz 1) und diese nach Maßgabe der Gesetze das Recht auf Mitbestimmung haben (Satz 2). Der SächsVerfGH (Urt. vom 22.2.2001-PersV 2001, 198) hat der Bestimmung des S. 2 auch eine verfassungsrechtliche Verbürgung eines materiellen Mitbestimmungsrechts im Sinne einer effektiven Wahrnehmung der Beschäftigteninteressen in der sozialen Wirklichkeit entnommen. Das Gericht hat deshalb auch eine „Basisnähe fordernden“ Beteiligung der Personalvertretung aus verfassungsrechtlichen Gründen für erforderlich gehalten. Verschiedene Vorschriften des SächsPersVG a.F. hat das Gericht wegen zu schwacher Beteiligungsformen für diverse Beteiligungstatbestände für verfassungswidrig erklärt.

Legt man die vom SächsVerfGH aufgezeigten Maßstäbe an die im Gesetzentwurf vorgesehene Beschränkung der Möglichkeiten zur Verselbständigung, so ist festzustellen, dass die als Folge dieser Beschränkung zwangsläufig eintretende (räumliche und im Einzelfall auch fachliche) Distanz zwischen den Beschäftigten einerseits und dem sie vertretenden Personalrat bei der Hauptdienststelle nicht der verfassungsgerichtlichen Forderung nach „Basisnähe“ entspricht. Die gebotene effektive Wahrnehmung der Beschäftigteninteressen ist nicht mehr gewährleistet. Der Personalrat der Hauptdienststelle dürfte in der Regel mit den örtlichen Besonderheiten, die Grundlage der Entscheidungen des Leiters der Nebenstelle waren, nicht in dem Maße vertraut sein, wie dies von Mitglieder eines örtlichen Personalrats erwartet werden kann. Daraus folgt, dass die Voraussetzungen einer Verselbständigung nicht in dem Maße, wie sie im Gesetzentwurf vorgesehen sind, erschwert werden dürfen.

Mit dem Hinweis in der Begründung des Gesetzentwurfs auf eine beabsichtigte Stärkung des „Prinzips der Einheitsverwaltung“ lassen sich die aufgezeigten verfassungsrechtlichen Bedenken nicht verdrängen. Auch erschließt sich nicht, wie durch eine ortsferne Personalvertretung eine "effektivere Vertretung der Interessen der Beschäftigten gewährleistet" und damit „einer Zersplitterung von örtlicher Verwaltung und Personalvertretung entgegen gewirkt" wird. Eher das Gegenteil würde eintreten: Der Dienststellenleiter der Nebenstelle müsste seine Maßnahmen mit einem Personalrat erörtern, der nicht die Beschäftigten seiner (Neben-)Dienststelle repräsentiert; zwischen ihm - der in Angelegenheiten des § 81 ggf. allein entscheidet - und dem Personalrat der Hauptdienststelle (nicht alle seiner Mitglieder werden der Nebenstelle angehören) besteht aber nicht das partnerschaftliche Verhältnis, das Grundlage für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit im Sinn des § 2 Abs. 1 SächsPersVG ist.

Fazit: Werden dem Leiter einer Nebenstelle Entscheidungsbefugnisse in mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten nach § 81 übertragen, so folgt daraus gleichsam zwangsläufig die Personalratsfähigkeit der Nebenstelle.

Die in der Anhörung zur Änderung des SächsPersVG im Jahre 2015 abgegebene Stellungnahme des SBB Beamtenbund und Tarifunion Sachsen stellt kurz und knapp die Wichtigkeit der Möglichkeit einer Verselbständigung heraus:

„Der Verweis auf die eigenverantwortliche innerdienstliche Entscheidungskompetenz des zuständigen Leiters ist zweckmäßig und kann kurze und transparente Entscheidungen vor Ort ermöglichen. Verselbstständigungen sollen sicherstellen, dass Beschäftigte die Möglichkeit einer ortsnahen und effektiven Interessenvertretung haben. Diese Änderung bzw. Wiederherstellung früherer personalvertretungsrechtlicher Regelungen ist notwendig. Sie ist aber auch im Vorfeld dieser Anhörung in der Diskussion. Ich habe in den letzten Wochen mit verschiedenen Personalräten der Landkreisverwaltungen und der dort vertretenen Gewerkschaften gesprochen. Hier sah keiner aktuell die Notwendigkeit einer Verselbstständigung, egal ob einzelner Standort eines Landratsamtes bzw. einer Straßenmeisterei. Wichtig ist für alle eine aktive Wahrnehmung der Interessenvertretung. Vorstellbar ist eine Verselbstständigung, wenn zum Beispiel keine Sprechstunden vor Ort durchgeführt werden, keine Beratungen der Beschäftigten durch den Personalrat, keine Arbeitsschutzbegehungen und keine Hilfe bei Personalgesprächen erfolgen, wenn der Personalrat von der Nebenstelle so weit weg ist, dass die Beschäftigten das als notwendig erachten und bei den Wahlen eine Verselbstständigung versuchen. Aber die Hürde ist hier sehr hoch. 50 % müssen dafür sein.“

Hier ein Beispiel:

Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2012 aus dem Autobahnamt Sachsen und den fünf sächsischen Straßenbauämtern gegründet. Diese sechs Ämter hatten bis Ende 2011 jeweils einen eigenen Personalrat. Bereits im Jahr 2011 haben wir als HPR im SMWA mit der Dienststelle klären können, dass das auch nach der LASuV-Gründung so bleibt. Das SMWA hat seinerzeit dem HPR zugesagt, dass es als Dienststelle nicht gegen die Verselbständigungsbeschlüsse im ABA und den SBÄ gerichtlich vorgehen wird. Somit war bis heute gewährleistet, dass das LASuV einen Gesamtpersonalrat und sechs örtliche Personalräte hat. Die Personalverwaltung im LASuV läuft ausschließlich in der Zentrale, so dass die Dienststelle entweder den GPR oder den ÖPR der Zentrale zu beteiligen hat. Das hat sich in der Praxis bewährt, da der GPR immer die zuständigen ÖPR i.S.v. § 87 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 beteiligt hat.

Mit der geplanten Änderung wird das Personalvertretungsrecht in Sachsen massiv behindert. Im o.g. LASuV-Beispiel kann es künftig also anstatt der sieben Personalräte nur noch einen Personalrat geben.

Bemerkung:

Im Bereich des Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie und seinen nachgeordneten Einrichtungen, aber auch in vielen anderen Bereichen, wird es eine noch größere Auswirkung in die oben beschriebene Richtung geben.

Da aktuell über einen Einzelfall hinaus keine Probleme mit der Anwendung § 6 Abs. 3 Satz 2 SächsPersVG bekannt sind, sollte keine allgemeine Verschlechterung des SächsPersVG erfolgen. Fehlende Kommunikation kann nicht durch ein Gesetz verbessert werden.

gez.

Nannette Seidler
Landesvorsitzende