



## Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Postanschrift: Innenministerium NRW, 40190 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags  
Nordrhein-Westfalen

40190 Düsseldorf

Haroldstraße 5,  
40213 Düsseldorf

Telefon  
(0211) 871 1  
Durchwahl  
(0211) 871 2320

Aktenzeichen  
II A 2-7.01.02-1/94

für die Ausschüsse

für Kommunalpolitik

und

für Innere Verwaltung



27.01.1994

- 170-fach -

Betr.: 39. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik am  
19. Januar 1994

hier: TOP 3: Gesetz zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen - Mitbestimmungsgesetz NW  
- Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90 /  
DIE GRÜNEN - i. V. m.  
Gesetz zur Änderung des Landespersonalvertretungsgesetzes  
- Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P. -  
i. V. m.  
Drittes Gesetz zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen  
- Gesetzentwurf der Landesregierung -  
Stellungnahme der Landesregierung zu den  
kommunalpolitisch relevanten Aspekten

Bezug: Mündliche Erörterung des o.g. TOP

I.

Folgende Regelungen des Gesetzentwurfs der Landesregierung sind aus kommunalpolitischer Sicht relevant:

1. § 64 - allgemeine Aufgaben des Personalrats,
2. § 65 Abs. 2 - Teilnahmerecht des Personalrats an Auswahlgesprächen auch mit dienststelleninternen Bewerbern,
3. § 66 Abs. 4 - Verdeutlichung des Initiativrechts,
4. § 71 Abs. 2 - Begründungspflicht des Dienststellenleiters, wenn er eine vom Personalrat gebilligte Maßnahme nicht unverzüglich durchführt,
5. § 72 Abs. 5 - Aufwertung der Mitwirkungsrechte des § 73 Nr. 7 und Nr. 8 zu Mitbestimmungstatbeständen,
  - Auflösung, Einschränkung, Verlegung oder Zusammenlegung von Dienststellen oder wesentlichen Teilen von ihnen,
  - Aufträge zur Überprüfung der Organisation oder Wirtschaftlichkeit einer Dienststelle durch Dritte,
6. § 79 Abs. 2 - Beteiligung des Vertreters des öffentlichen Interesses auch im personalvertretungsrechtlichen Beschlußverfahren.

Auf diese Regelungen konzentrieren sich die wesentlichen Kritikpunkte der kommunalen Spitzenverbände.

Zu 1: § 64 - allgemeine Aufgaben des Personalrats

Die kommunalen Spitzenverbände haben die im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene Änderung des § 64 LPVG beanstandet. Nach derzeitiger Fassung hat der Personalrat u. a. die allgemeine Aufgabe, Maßnahmen zu beantragen, die der Dienststelle und ihren Angehörigen dienen. Im Gesetzentwurf wird das Wort "und" durch das Wort "oder" ersetzt, um zu verdeutlichen, daß der Personalrat in erster Linie dazu berufen ist, kollektive Interessen der Beschäftigten wahrzunehmen. Der DGB for-

dert darüber hinaus, die Aufgaben des Personalrats auf solche Maßnahmen zu beschränken, die lediglich den Beschäftigten - und nicht zugleich auch der Dienststelle - dienen. Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände hat der Personalrat die Erfüllung der dienstlichen Aufgaben und das Wohl der Beschäftigten kumulativ zu beachten. Der Gesetzentwurf strebt einen Kompromiß zwischen der weitergehenden gewerkschaftlichen Forderung und den Bedenken der kommunalen Spitzenverbände an. Die Landesregierung ist der Auffassung, daß daran im Hinblick auf den in § 2 LPVG enthaltenen Grundsatz, nach dem Dienststelle und Personalvertretung zur Erfüllung der dienstlichen Aufgaben und zum Wohle der Beschäftigten im Rahmen der Gesetze und Tarifverträge vertrauensvoll zusammenarbeiten, festgehalten werden soll. Denn aus diesem Grundsatz läßt sich ableiten, daß der Personalrat bei seiner Arbeit auch die Belange der Dienststelle zu berücksichtigen hat bzw. nicht außer acht lassen darf.

Zu 2: § 65 Abs. 2 - Teilnahmerecht des Personalrats an Auswahlgesprächen auch mit dienststelleninternen Bewerbern im Rahmen geregelter oder auf Übung beruhender Vorstellungsverfahren

Die kommunalen Spitzenverbände haben sich gegen die Regelung ausgesprochen. Insbesondere von der Vertreterin des Städte- und Gemeindebundes wurde in der Anhörung vor dem Ausschuß für Innere Verwaltung am 23. September 1993 bezweifelt, daß hierfür ein Regelungsbedarf besteht. Dieser wird von seiten der Landesregierung allerdings gesehen, nachdem aus Anlaß einer Petition des Personalrats der Allgemeinen Verwaltung bei einer kreisfreien Stadt bekannt wurde, daß die Gemeinden ihren Personalräten offensichtlich nicht selbstverständlich ein Teilnahmerecht bei Auswahlverfahren mit dienststelleninternen Bewerbern einräumen.

Zu der Vorschrift haben die Gewerkschaften weitergehende Forderungen (generelles Teilnahmerecht des Personalrats an Gesprächen im Rahmen von Vorstellungsverfahren) erhoben; die Formulierung im Gesetzentwurf der Landesregierung stellt einen Kompromiß zwischen den Bedenken der kommunalen Spitzenverbände und den Forderungen der Gewerkschaften dar.

Zu 3: § 66 Abs. 4 - Verdeutlichung des Initiativrechts

Die kommunalen Spitzenverbände haben die vorgesehene Verdeutlichung des Initiativrechts insbesondere unter Hinweis auf die Rechtsprechung und den kollektiven Auftrag der Personalräte kritisiert. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Obergerichtspräsidenten erweitert das Initiativrecht die gesetzlichen Mitbestimmungsbefugnisse der Personalvertretung nicht, sondern setzt die Personalvertretung lediglich in den Stand, ihren Mitbestimmungsrechten nach Maßgabe des jeweils anzuwendenden Personalvertretungsgesetzes von sich aus Geltung zu verschaffen, indem sie insoweit eigene Anträge stellt. Die Mitbestimmung - auch in der Form der Ausübung des Initiativrechts - dient danach der Erfüllung der Aufgabe der Personalvertretung, die kollektiven Interessen der von ihr vertretenen Beschäftigten wahrzunehmen und auf die Erhaltung oder Wiederherstellung des Friedens in der Dienststelle hinzuwirken. Dieser Auftrag schließt es seinem Wesen nach aus, daß sich die Personalvertretung in die Rolle des Rechtsvertreters oder Sachwalters eines einzelnen Beschäftigten begibt, um dessen individuelle Belange mit ihren Mitteln durchzusetzen.

In Kenntnis dieser Rechtsprechung und der darauf basierenden Kritik der kommunalen Spitzenverbände hat die Landesregierung an der Verdeutlichung des Initiativrechts festgehalten, mit der sie insoweit - lediglich - eine notwendige Klarstellung des bereits anläßlich der im Jahre 1984 erfolgten Novellierung des LPVG zum Ausdruck gekommenen Willens des Gesetzgebers beabsichtigt.

Zu der derzeitigen Regelung des § 66 Abs. 4 LPVG, die im Gesetzgebungsverfahren 1984 aus der Mitte des Landtags beantragt worden war, heißt es in "Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Innere Verwaltung" vom 07.12.1984 (Landtagsdrucksache 9/3845 - S. 63): "Die von der SPD-Fraktion beantragte Änderung des § 66 Abs. 4 ist als Kompromiß zwischen den sehr unterschiedlichen Forderungen der Sachverständigen zu verstehen. Das Initiativrecht soll festgeschrieben und verdeutlicht werden und auf alle mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten ausgedehnt werden. In Personalangelegenheiten, die vom Personalrat initiiert wurden, liegt aber nach wie vor die Entscheidungskompetenz im Konfliktfall bei der Behördenleitung."

Die in den Folgejahren zu dieser Vorschrift ergangene Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen verneinte unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein Recht des Personalrats, personelle Einzelmaßnahmen zu beantragen. Neben dem Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts führte das OVG NW auch aus, daß die Formulierung des § 66 Abs. 4 LPVG weder in der bis 1984 geltenden Fassung noch in der Neufassung die Annahme eines Einzel-Initiativrechts rechtfertige. Aus der Vorschrift gehe nicht der Wille des Gesetzgebers zur Einräumung eines umfassenden Initiativrechts hervor, obwohl die insoweit gegenteiligen Äußerungen des Innenausschusses (Landtagsdrucksache 9/3845 - S. 63) eindeutig sind.

Der Gesetzentwurf sieht folgende Formulierung in § 66 Abs. 4 LPVG vor: "Der Personalrat ist berechtigt, in allen mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten Maßnahmen zu beantragen. Dies gilt auch dann, wenn der Antrag nur einzelne Beschäftigte betrifft. Der Personalrat hat die Maßnahme dem Leiter der Dienststelle schriftlich vorzuschlagen und zu begründen." In der Begründung wird hierzu ausgeführt: "Durch die Änderung der Vorschrift in Absatz 4 wird verdeutlicht, daß das sogenannte Initiativrecht des Personalrats umfassend und auch in Einzel-

personalien gegeben ist. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hatte dies u. a. mit dem Hinweis darauf, daß der diesbezügliche gesetzgeberische Wille nicht genügend deutlich geworden sei, negiert. Im übrigen hatte das Gericht auf die kollektiv orientierte Aufgabenstellung des Personalrats hingewiesen. Die Aufgabenstellung des Personalrats umfaßt auch die Notwendigkeit, sich mit Maßnahmen zu befassen, die einzelne Bedienstete betreffen. Denn der Personalratsbeschluß über eine Einzelmaßnahme muß notwendigerweise die Belange anderer Bediensteter sowie die der Dienststelle insgesamt berücksichtigen."

Mit der vorgesehenen Änderung ist zum einen gewährleistet, daß der gesetzgeberische Wille, das Initiativrecht in Kenntnis der Rechtsprechung des OVG NW und des Bundesverwaltungsgerichts derart zu verdeutlichen, klar zum Ausdruck kommt. Zum anderen ist der Begründung zu entnehmen, daß der Personalrat bei Ausübung des Initiativrechts zugunsten einzelner Bediensteter die kollektiven Belange nicht außer acht lassen darf.

Im übrigen sieht der Gesetzentwurf keine Änderung des Verfahrens und der Zuständigkeiten vor. Somit liegt bei Initiativen des Personalrats in den Angelegenheiten des § 72 Abs. 1 LPVG (personelle Angelegenheiten) die Letztentscheidung nach wie vor beim Leiter der Dienststelle, also bezogen auf den kommunalen Bereich beim Gemeinde- oder Oberkreisdirektor. Ein Verfahren vor der Einigungsstelle findet nicht statt (§ 66 Abs. 6 in Verbindung mit Absatz 7 LPVG).

Zu 4: § 71 Abs. 2 - Begründungspflicht des Dienststellenleiters

Städtetag, Städte- und Gemeindebund und Landkreistag verstehen die in § 71 Abs. 2 vorgesehene Begründungspflicht des Dienststellenleiters gegenüber dem Personalrat, wenn er vom Personalrat gebilligte Maßnahmen nicht unverzüglich durchführt, als Kontrollrecht des Personalrats gegenüber der Dienststelle.

Dieses sei mit der Organisationsgewalt des Dienststellenleiters nicht vereinbar und würde zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand führen.

Mit der Normierung der Begründungspflicht ist die Landesregierung einer Forderung des DGB nachgekommen, der darüber hinaus in diesen Fällen die Anrufung der Einigungsstelle durch den Personalrat ermöglicht wissen will. Unter dem Gesichtspunkt der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Personalrat hält die Landesregierung die Normierung der Begründungspflicht für geboten, damit der Personalrat nachvollziehen kann, weshalb eine Maßnahme trotz erfolgter Mitbestimmung nicht - unverzüglich - durchgeführt werden soll oder kann.

Zu 5: § 72 Abs. 5 - Aufwertung der Mitwirkungsrechte des § 73 Nr. 7 und Nr. 8

Die Aufwertung der Mitwirkungsrechte des § 73 Nr. 7 und Nr. 8 zu Mitbestimmungsrechten wird von den kommunalen Spitzenverbänden unter den Gesichtspunkten

- Erschwernis für einen qualitäts- und effektivitätsorientierten Verwaltungsumbau,
- Hemmnis bei der Erprobung und Einführung neuer Steuerungsmodelle

abgelehnt. Überdies hat der Städtetag gefordert, daß das Letztentscheidungsrecht in diesen Fällen nicht dem Rat, sondern dem Gemeindedirektor vorbehalten sein sollte.

Neben der Verdeutlichung des Initiativrechts ist die Heraufzonung der beiden Mitwirkungstatbestände des § 73 Nr. 7 und Nr. 8 zu Mitbestimmungsrechten der wesentliche Kernpunkt der Gesetzesnovelle. Sie entspricht gleichlautenden Forderungen des DGB, aber auch des Deutschen Beamtenbundes und der DAG. Im Zusammenhang mit den anstehenden organisatorischen und perso-

nellen Veränderungen in der Verwaltung wird bei beiden Tatbeständen im Interesse einer breiten Akzeptanz organisatorischer Maßnahmen bei den Beschäftigten eine möglichst frühzeitige und umfassende Einbindung der Personalräte in den Willensbildungsprozeß der Dienststelle als erforderlich angesehen.

Durch die Heraufzoning der beiden Mitwirkungstatbestände zu Mitbestimmungstatbeständen ergeben sich für den kommunalen Bereich folgende verfahrensmäßige Besonderheiten:

- Soweit die Zuständigkeit des verfassungsmäßig obersten Organs oder eines von diesem bestimmten Ausschusses gegeben ist (Anmerkung: die Zuständigkeitsfrage beantwortet sich nicht aus dem Personalvertretungs-, sondern aus dem Kommunalverfassungsrecht), entscheidet dieses über eine beabsichtigte Maßnahme (§ 66 Abs. 2 LPVG). In diesen Fällen ist der Personalrat so rechtzeitig zu unterrichten, daß seine Stellungnahme bei der Entscheidung von dem zuständigen Organ oder Ausschuß berücksichtigt werden kann (§ 66 Abs. 2 Satz 4 LPVG). Dieser Grundsatz ist im Mitwirkungsverfahren ebenfalls zu beachten (§ 69 Abs. 1 Satz 2 LPVG).
- Ein Verfahren vor der Einigungsstelle soll auch künftig nicht stattfinden (siehe Art. I Nr. 20 e - § 66 Abs. 6 - des Gesetzentwurfs der Landesregierung).
- Das Letztentscheidungsrecht soll im Nichteinigungsfall gemäß Art. I Nr. 20 e - § 66 Abs. 6 - des Gesetzentwurfs der Landesregierung beim verfassungsmäßig zuständigen obersten Organ oder bei dem von diesem bestimmten Ausschuß, nicht beim Gemeindedirektor liegen. Zwar ist auch der Gemeindedirektor Organ im kommunalverfassungsrechtlichen Sinn und die Fälle des § 72 Abs. 5 - neu - könnten im Einzelfall (Aufträge zur Überprüfung der Organisation oder Wirtschaftlichkeit einer Dienststelle durch Dritte) seiner Organisations- und Geschäftsleitungsbe-

fugnis unterliegen. Im Streitfall zwischen Personalrat und Dienststellenleiter soll aber nicht der Dienststellenleiter selbst entscheiden, sondern das oberste Organ, dem auch er untersteht. Abgesehen davon, daß in den Fällen des § 72 Abs. 5 - neu - die Befassung der Einigungsstelle nicht vorgesehen ist, soll sich das Verfahren im übrigen nicht von den anderen Fällen der Nichteinigung zwischen Personalrat und Dienststellenleiter unterscheiden.

Im Mitwirkungsverfahren hat der Personalrat in den Fällen, in denen der Dienststellenleiter (also nicht das verfassungsmäßig oberste Organ oder ein von diesem bestimmter Ausschuß) zuständig ist, die Möglichkeit, die Entscheidung des verfassungsmäßig zuständigen obersten Organs oder des von diesem bestimmten Ausschusses zu beantragen, wenn der Dienststellenleiter seinen Einwendungen nicht oder nicht in vollem Umfang entspricht (s. § 69 Abs. 6 LPVG).

Nach alledem ergeben sich durch die Heraufzoning der beiden Mitwirkungstatbestände zu Mitbestimmungstatbeständen keine gravierenden verfahrensmäßigen Änderungen. Im derzeit zu praktizierenden Mitwirkungsverfahren (§ 69 LPVG) ist ebenso wie im künftig vorgesehenen Mitbestimmungsverfahren (§ 66 LPVG) eine Erörterung vorgesehen, wenn der Personalrat nicht zustimmen will. Außerdem hat der Dienststellenleiter im Mitwirkungsverfahren dem Personalrat gegenüber die Gründe mitzuteilen, nach denen er den Einwänden des Personalrats nicht oder nicht in vollem Umfang entsprechen kann. Der wesentliche Unterschied zwischen Mitwirkungs- und Mitbestimmungsverfahren besteht hier lediglich darin, daß im Mitbestimmungsverfahren bei Zuständigkeit des Dienststellenleiters im Nichteinigungsfall das Letztentscheidungsrecht beim verfassungsmäßig zuständigen obersten Organ oder bei dem von diesem bestimmten Ausschuß liegt, während der Dienststellenleiter im Mitwirkungsverfahren abschließend entscheidet. Allerdings dürfte in den Fällen des § 72

Abs. 5 - neu - weitestgehend die Zuständigkeit des verfassungsmäßig zuständigen obersten Organs oder des von diesem bestimmten Ausschusses gegeben sein.

Zu 6: § 79 Abs. 2 - Beteiligung des Vertreters des öffentlichen Interesses auch im personalvertretungsrechtlichen Beschlußverfahren

Die kommunalen Spitzenverbände haben die im Gesetzentwurf vorgesehene Einschaltung des Vertreters des öffentlichen Interesses im personalvertretungsrechtlichen Beschlußverfahren kritisiert. Insbesondere der Städtetag hat unter Hinweis auf die grundgesetzlich verankerte kommunale Selbstverwaltung und das Demokratieprinzip Bedenken angeführt.

Es besteht ein Interesse, über den Vertreter des öffentlichen Interesses die Auffassung der Landesregierung gerade in solche anhängigen Verfahren einbringen zu können, in denen sie ansonsten nicht beteiligt ist. Die Bedenken des Städtetags werden nicht geteilt, weil die Gemeinden in den Verfahren, in denen sie beteiligt sind, ihre Auffassung unabhängig von der Einschaltung des Vertreters des öffentlichen Interesses vor Gericht darlegen können.

II.

In der Anhörung vor dem Ausschuß für Innere Verwaltung am 23.09.1993 wurde im übrigen kritisch vorgetragen, daß das LPVG NW seit der im Jahr 1984 erfolgten Novellierung mit seinen Mitbestimmungsrechten über die Beteiligungsrechte des Betriebsverfassungsgesetzes hinausgeht.

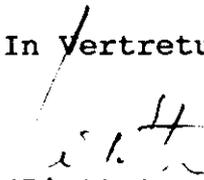
Zum Vergleich der Mitbestimmungsrechte des Betriebsverfassungsgesetzes mit denen des LPVG NW darf ich auf die aus Anlaß des Schreibens von Herrn Heinz Paus MdL vom 28.09.1993 an den Vorsitzenden des Ausschusses für Innere Verwaltung erstellte Vorlage an den Ausschuß für Innere Verwaltung (Vorlage 11/2491) verweisen,

die gesondert auch dem Ausschuß für Kommunalpolitik (Vorlage 11/2518) zugeleitet wurde.

III.

Im Hinblick auf die noch nicht abgeschlossenen Überlegungen zur Reform des Kommunalverfassungsrechts enthält der Gesetzentwurf der Landesregierung keine Änderungen bezüglich des Letztentscheidungsrechts im kommunalen Bereich. Auch in diesem Punkt ist das LPVG lediglich Folgerecht, was bedeutet, daß nach erfolgter Reform des Kommunalverfassungsrechts zu prüfen ist, ob und ggfs. welche Vorschriften des LPVG novellierungsbedürftig sind.

In Vertretung



(Riotte)