

## „Verwaltung im Wandel – Eine gemeinsame Herausforderung“

7. Forum Personalvertretungsrecht - 27. und 28. April 2009

In seiner **Eröffnungsrede** appellierte der Bundesvorsitzende des dbb beamtenbund und tarifunion, *Peter Heesen*, mit Blick auf die demografische Entwicklung als einem der thematischen Schwerpunkte der Veranstaltung an die Verantwortlichen, sich jetzt antizyklisch zu verhalten und Personal im Vorgriff auf die Zeit nach Beendigung der Wirtschaftskrise einzustellen, wenn der öffentliche Dienst mit der Privatwirtschaft zur Nachwuchsgewinnung in einen harten Wettbewerb um die fähigsten jungen Leute treten müsse.

### Entwicklung der Verwaltungsorganisation

Zu dem ersten Themenkomplex **„Alternative Formen der Verwaltungsorganisation und ihre Auswirkungen auf die Personalvertretung“** stellte der Leiter der Abteilung Verwaltungsmodernisierung/Verwaltungsorganisation im BMI, Ministerialdirektor *Dr. Reinhard Timmer*, in seinem Vortrag Organisation und Zielsetzung der Shared Service Center (Dienstleistungszentren) des Bundes vor. Den Befürchtungen der Personalvertretungen und Beschäftigten, dass durch die Zentrierung von Dienstleistungen Stellen eingespart werden sollten, trat er mit der Äußerung entgegen, es gehe vielmehr um die Schaffung von Freiräumen für die Behörden und keineswegs um Stellenabbau.

Im Bund und in den meisten Bundesländern fehlt es an Vorschriften über eine **Beteiligung der Personalvertretungen bei ressortübergreifenden Maßnahmen**. Mit dieser seit langem u.a. auch vom dbb monierten Beteiligungslücke befasste sich die Ständige Vertreterin des Abteilungsleiters D im BMI, Ministerialdirigentin *Cornelia Peters*. Nach Einschätzung der Referentin sei jedoch auf Grund vielfältiger informeller Beteiligungsmöglichkeiten – wie etwa im Rahmen des Monatsgesprächs als informations- und vertrauensbildender Plattform, in Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein über gesetzliche Regelungen für Vereinbarungen mit den Spitzenorganisationen und in den übrigen Ländern über die in § 54 VwVfG niedergelegte Möglichkeit des Abschlusses öffentlich-rechtlicher Verträge – eine Einbindung der Personalvertretungen auch ohne gesetzliche Regelung im Rahmen informeller Vorgespräche möglich. Diese Beteiligungsform sei auch vorzuziehen, da jede detaillierte Regelung den Verhandlungsspielraum einschränke. Die heute praktizierte Beteiligung sei prozesshaft und biete möglicherweise mehr als ein formalisiertes Beteiligungsrecht.

Dem traten die beiden nachfolgenden Referenten mit **„Erfahrungen aus der Praxis und Lösungsmöglichkeiten“** entgegen. Der Bundesvorsitzende des Verbandes der Beschäftigten der obersten und oberen Bundesbehörden (VBOB), *Hans-Ulrich Benra*, forderte vielmehr eine Abbildung der Beteiligungsverhältnisse bei ressortübergreifenden Maßnahmen im Personalvertretungsgesetz des Bundes. Es gehe darum, die informellen Beteiligungsformen derzeit zu pflegen, gleichzeitig aber auf eine Formalisierung hinzuarbeiten. Sein Fazit lautete

deshalb, die Arbeitsgemeinschaft der Personalräte müsse weitergeführt werden, im Konsultationskreis mit den Gewerkschaften gesprochen und gleichzeitig eine formalisierte Beteiligung eingeführt werden. Schließlich rügte Hans-Ulrich Benra die eine einzelfallbezogene Lösungen erschwerende Ferne bei der Bearbeitung von Vorgängen in den Dienstleistungszentren. Er betonte, die personalrechtlichen Maßnahmen zur Ansiedlung der Mitarbeiter in den Dienstleistungszentren müssten auf absolut freiwilliger Basis und unter Einbindung der Personalvertretungen erfolgen. *Anke Schwitzer*, Vorsitzende des dbb schleswig-holstein sowie Stellv. Vorsitzende des Hauptpersonalrats im Finanzministerium Schleswig-Holstein, berichtete über die gelungene, eine lückenlose Beteiligung gewährleistende Regelungskombination im MBG SH mittels Einbindung der Arbeitsgemeinschaft der Personalräte der obersten Landesbehörden, der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte sowie der gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen. Trotz Überschneidungen mit dem Aufgabenfeld der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften, mit denen die obersten Landesbehörden Vereinbarungen über allgemeine Regelungen trafen, die über den Geschäftsbereich einer obersten Landesbehörde hinausgehen, bestehe keine Konkurrenz zwischen gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen und Personalvertretungen.

Gegenstand der anschließenden **Diskussion** war u. a. die Einbindung der Personalvertretungen bei der vertraglichen Ausgestaltung der Inanspruchnahme eines Dienstleistungszentrums durch eine Behörde. Dr. Reinhard Timmer betonte, über Belastungen in Form von Fallzahlen und Umsetzungen etc. von Mitarbeitern müsse stets vor Durchführung der Maßnahmen mit den Personalvertretungen gesprochen werden; es handele sich um eine Frage der vertrauensvollen Zusammenarbeit. Seitens der Verwaltung sei mit der Einrichtung der Dienstleistungszentren ein Abbau von Arbeitsplätzen nicht beabsichtigt. Es gehe vielmehr darum, Effizienzreserven zu erkennen und für die Bewältigung der Aufgaben der Verwaltung nutzbar zu machen, d.h. das Personal dorthin zum Einsatz zu bringen, wo Arbeit anfalle. Damit korrespondiere ein Beschluss der Föderalismuskommission, mit dem Ziel der Ressourcensteuerung mehr Leistungsvergleiche zur Ermittlung von Effizienzreserven anzustellen. Mit Blick auf die abweichende Auffassung des Bundesfinanzministers forderte Hans-Ulrich Benra, die Effizienzrendite bei den Behörden zu belassen. Vor dem Hintergrund der andauernden Wirtschaftskrise sei eine Sicherung der Beschäftigung vorrangig.

Als Gesamtmoderator des Forums stellte *Walter Spieß* – Vorsitzender der Grundsatzkommission Personalvertretungsrecht des dbb, zugleich Vorsitzender des Landesbundes Hessen des dbb – die Frage nach einem unabhängig von einer Schließung der Beteiligungslücken bei ressortübergreifenden Maßnahmen bestehenden Bedarf einer Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes. Während *Cornelia Peters* einen Novellierungsbedarf zwar mit Blick auf ein Beteiligungsrecht bei ressortübergreifenden Maßnahmen zu bejahen gewillt war, mochte sie sich für einen darüber hinausgehenden Handlungsbedarf nicht eindeutig aussprechen. Den Standpunkt der Gewerkschaften machte Hans-Ulrich Benra klar. Diese würden eine Verschlechterung der Beteiligungsrechte im Rahmen einer Novellierung nicht mittragen. Es gehe vielmehr darum, die Personalvertretungen zu stärken. In Bezug auf eine mögliche Erweiterung der Aufgaben der Personalvertretungen stellte *Anke Schwitzer* fest, die

Personalvertretungen müssten differenzieren, was ihre Aufgaben seien, nämlich nicht zu entscheiden, ob z. B. die Einführung einer neuen Technik zu befürworten sei, sondern vielmehr wie sich diese auf die Beschäftigten auswirke. Bei einer solchen Herangehensweise sei Mitbestimmung keine Belastung, sondern eine Chance zum Wohle der Beschäftigten und der Dienststelle bzw. der besseren Aufgabenerfüllung zu Gunsten der Bürger.

## Demografische Entwicklung

Im zweiten Themenblock überzeugte *Michael Westphal*, Vorsitzender der dbb Jugend, in seinem Vortrag „**Jugend- und Auszubildendenvertretung – ein Auslaufmodell?**“ die Veranstaltungsteilnehmer vom Gegenteil und legte dar, dass der öffentliche Dienst vor dem Hintergrund einer abnehmenden Geburtenrate qualifizierten Nachwuchs nur sichern könne, indem er für diesen attraktiv bleibe. Nur junge Leute könnten im Übrigen junge Leute vertreten, da nur sie deren spezifische Bedürfnisse zuverlässig kennen würden.

In seinem Referat zum Thema „**Weniger und ältere Beschäftigte – Auswirkungen auf die Personalratsarbeit**“ forderte *Bodo Pfalzgraf*, Vorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft im dbb Landesverband Berlin, die Personalräte auf, bei der Dienststelle klare Fakten einzufordern, um Entscheidungen auf einer fundierten Grundlage treffen zu können. Sein Appell an die Personalratsmitglieder im Forum lautete, die Initiative zu ergreifen, ohne sich jedoch in einer ausufernden Anzahl von Gremien zu verlieren.

Dass Führungskräfte wie auch Personalräte wesentliche Promotoren für ein **Gesundheitsmanagement als notwendigem Faktor für ein längeres gesundes Arbeiten** sind, belegte *Prof. Dr. Gabriele Elke* vom Lehrstuhl für Arbeits- und Organisationspsychologie der Ruhr-Universität Bochum anhand einer für die Oberfinanzdirektion Rheinland durchgeführten Studie. Gesundheit sei keineswegs ausschließlich Privatsache, sondern geschuldete Fürsorge des Arbeitgebers. Auch ihre Empfehlung an alle Beteiligten lautete, Gesundheitsmanagement weniger in einer Vielzahl von Arbeitsgruppen – oft genug ohne greifbare Ergebnisse – zu betreiben, sondern es vielmehr in ohnehin stattfindenden regelmäßigen Besprechungsrunden als **Top 1** auf die Tagesordnung zu setzen; hierdurch integriere sich das Thema von allein in den Dienststellenalltag. Gesundheitsmanagement verlange im Übrigen Strukturen. Es müsse festgestellt werden, wo sich die Stellschrauben befänden, um Gesundheit nachhaltig zu verbessern. Hierzu sei auf jeden Fall erforderlich ein sichtbares Engagement und Commitment des Managements, der Führungskräfte und der Personalvertretungen.

In der anschließenden Podiumsdiskussion unter der Leitung von *Ute Wiegand-Fleischhacker*, Mitglied der Landesleitung des dbb Landesbund Hessen, hatten die Referenten Gelegenheit, ihre Ausführungen zu vertiefen.

## Flexible Arbeitszeitmodelle

Zum Thema „**Weniger kann mehr sein - rechtliche und praktische Möglichkeiten zur Förderung von Teilzeitarbeit sowie zur Flexibilisierung der Arbeitszeit**“ referierte *Karl-Heinz Thomas*. Am Beispiel des Umgangs seiner Stadt mit Teilzeit, Tele- und Heimarbeit zeigte der Leiter des Personal- und Organisationsamtes der Bundesstadt Bonn die vielfältigen Möglichkeiten zur Nutzung der bestehenden Gestaltungsspielräume zu Gunsten der Verwaltung ebenso wie zu Gunsten der Beschäftigten und deren persönlicher Bedürfnisse auf.

Die **bei den Elternzeit wahrnehmenden Personalratsmitgliedern auftretenden rechtlichen Probleme** insbesondere mit Blick auf den Aspekt der Verhinderung an der Wahrnehmung der Personalratsarbeit beschrieb *Dr. Klaus Vogelgesang*, Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D. Im Anschluss an die vom Referenten zur Diskussion gestellten Überlegungen entwickelte sich ein lebhafter, auch kontroverser Austausch insbesondere über die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts, nach der Betriebsratsmitglieder in Elternzeit selber darüber entscheiden können, ob sie während ihrer Elternzeit für die Betriebsratsarbeit zur Verfügung stehen oder nicht.

## Fachgespräche der Forumsteilnehmer

Von der im Anschluss an die Vorträge gebotenen Möglichkeit, in entspannter Atmosphäre im Atrium des dbb forums bei Bier und Brezeln die im Verlauf des Tages angerissenen Themen weiterzudiskutieren, sich mit Fachkolleginnen und -kollegen über aktuelle Probleme des Personalvertretungsrechts auszutauschen, „auf dem kurzen Dienstweg“ Probleme anzusprechen und im Idealfall gemeinsam Lösungsansätze zu entwickeln, neue Kontakte zu knüpfen und alte zu vertiefen, wurde reger Gebrauch gemacht. Zwar nicht dem Programmheft nach, wohl aber nach Sinn und Zweck der Veranstaltung ist dieser Austausch ein wesentliches und prägendes Element des Forums Personalvertretungsrecht.

\*\*\*

Der zweite Tag der Veranstaltung begann mit der Vorstellung einer Studie der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg „**Füreinander miteinander verhandeln: Neue Herausforderungen für Arbeitnehmervertreter/Innen**“. *Dr. Heidi Ittner* vom Institut für Psychologie stellte allererste Ergebnisse der gerade abgeschlossenen Untersuchung vor. Die Studie, deren Besonderheit u. a. in dem theorie- und empiriegeleiteten Verfahren bestehe, werde im Detail noch ausgewertet. Als erster Einblick könne jedoch festgehalten werden, dass zur Lösung von Interessengegensätzen zwischen Personalvertretung und Dienststellenleitung die weniger zufriedenstellende Lösungsstrategie des Kompromisses zu Gunsten integrativer, im besonderen Maße das subjektive Gerechtigkeitsempfinden bedienender Ansätze einzuschränken sei.

*Beatrix Behrens*, Bereichsleiterin Personalpolitik, Geschäftsbereich Personal-/Organisationsentwicklung der Bundesagentur für Arbeit, berichtete unter der Fragestellung „**Personalentwicklung für jedes Alter – was ist zu tun?**“ über die in

der BA gefundenen Lösungsansätze für eine lebenszyklenorientierte Personalpolitik. Es sei eine existentielle Frage für den öffentlichen Dienst, sich mit den Auswirkungen des demografischen Wandels zu beschäftigen und sich mit Blick auf Fachkräfte-/Nachwuchskräftemangel als öffentlicher Arbeitgeber richtig zu positionieren. Die Attraktivität eines Arbeitgebers leite sich aus Sicht der Beschäftigten vor allem auch daraus ab, wie er die Lebenszyklen der Beschäftigten in Bezug auf Personalentwicklung begleite. Von besonderer Wichtigkeit sei es in diesem Zusammenhang, auch Beschäftigten über 50 Jahren berufliche Perspektiven zu bieten.

Der Leiter des Referates ADS-3, Beratung und Vermittlung bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, *Bernhard Franke*, zeigte in seinem Referat die **Anknüpfungspunkte im AGG für die Personalratsarbeit** auf. So sind die Personalvertretungen nach dem AGG aufgefordert, „im Rahmen ihrer Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten an der Verwirklichung des in § 1 AGG genannten Ziels mitzuwirken“ (vgl. § 17 Abs. 1 AGG). Durch das AGG selbst werden den Personalvertretungen zwar keine zusätzlichen Rechte und Befugnisse eingeräumt, ihre Handlungsmöglichkeiten erlangen durch das Gesetz aber eine zusätzliche Zielrichtung: Die Verhinderung und Beseitigung von Benachteiligungen aus den im AGG genannten Gründen.

## **Personalvertretungsrecht aktuell**

**Aktuelles aus der Rechtsprechung** des für das Personalvertretungsrecht zuständigen Sechsten Senats des Bundesverwaltungsgerichts stellte *Joachim Büge*, Richter am Bundesverwaltungsgericht, anhand von ausgewählten Entscheidungen dar. Hierzu gehörte u. a. dessen im Zusammenhang mit der Umstellung auf den TVöD bzw. das neue Entgeltsystem wichtiger Beschluss betreffend die Mitbestimmung bei der Stufenzuordnung nach § 16 Abs. 2 TV-L. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich, nachdem es in der Instanzrechtsprechung zu sehr unterschiedlichen Bewertungen gekommen war, zu Recht an Sinn und Zweck des – glücklicherweise vom Wortlaut her offenen – Mitbestimmungstatbestandes orientiert und den Tatbestand der Eingruppierung anhand der Entwicklungen im Tarifrecht fortgeschrieben.

In der den Abschluss der Veranstaltung bildenden **Podiumsdiskussion** unter der Leitung von *Dr. Wilhelm Ilbertz*, dem langjährigen Leiter des Projektbereichs Mitbestimmung, Personalvertretungs- und Betriebsverfassungsrecht des dbb, tauschten *Dr. Marie-Luise Streeck*, Leiterin Referat D 2 im BMI, *Dirk Lechtermann*, Richter am OVG des Landes Nordrhein-Westfalen, *Jochen Nagel*, Vorsitzender des örtlichen Personalrats beim Bundesrechnungshof, sowie *Michael Bublies*, stellvertretender Justitiar der komba Nordrhein-Westfalen, ihre Positionen u. a. zu den Themen Indoor-/Inhouseschulungen und Teilnahme von Personalratsmitgliedern an Gesprächen von Beschäftigten mit dem Dienststellenleiter/-Vorgesetzten aus.

In seinem **Schlusswort** zog der Vorsitzende der dbb akademie, *Willi Russ*, das Fazit, einer ambitionierten Personalvertretung und einer partizipationsfreundlichen Dienststellenleitung könne es im Zusammenschluss gelingen, die Anforderungen der Zukunft zu bewältigen. Er appellierte an die

Personalratsmitglieder im Plenum, sich aktiv einzumischen und versicherte sie der Unterstützung des dbb und seiner Mitgliedsgewerkschaften.