

Stellungnahme zum

Entwurf eines vierten Gesetzes zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen

Allgemein:

Die erklärten Ziele einer „Modernisierung“ der Landesverwaltung (Rationalisierung, Verfahrensvereinfachungen und -beschleunigungen, größere Wettbewerbsfähigkeit etc.) gehen mit einem weiteren Stellenabbau, Privatisierungen und Kommunalisierungen einher. Ein verschärfter Wettbewerb bedeutet neben dem Stellenabbau auch regelmäßig den Abbau von Schutz- und Mitbestimmungsrechten sowie Einsparungen beim Gehalt der Beschäftigten. Der Appell, die Personalvertretungen sollten diesen Prozess aktiv mitgestalten, erscheint vor diesem Hintergrund zynisch. Es wäre paradox, als Personalvertretung den eigenen Abbau voranzutreiben und die antidemokratischen Tendenzen im Bereich der demokratischen Mitbestimmung zu unterstützen.

Die Argumente des Innenministeriums:

1. Anpassung an das Bundespersonalvertretungsgesetz.

Die propagierte Angleichung des Landespersonalvertretungsgesetzes NRW (LPVG) an das Bundespersonalvertretungsgesetz (BPVG) als Zielorientierung für eine „Neuaustrichtung“ des LPVG NRW vermag den geplanten Abbau der Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten nicht zu rechtfertigen. § 104 Satz 1 BPVG enthält lediglich eine „Soll“-Vorschrift, die bzgl. der Landespersonalvertretungsgesetze *als Orientierung* auf die Regelungen des BPVG verweist. Bei § 104 BPVG handelt es sich – wie aus der Systematik unschwer zu erkennen ist – um eine Rahmenvorschrift, die per definitionem für den betreffenden Sachbereich einen *allgemeinen Rahmen* festlegt, die jeweilige Materie also gerade nicht erschöpfend regeln darf. Die Regelung der Einzelheiten muss dem Landesgesetzgeber überlassen werden. Eine in manchen Bereichen weitergehende Mitbestimmung, die in NRW historisch gewachsen ist und sich vor allem bewährt hat, ist deshalb nicht als Widerspruch zu den Rahmenregelungen des BPVG zu verstehen, sondern lediglich Ausdruck des föderalistischen Prinzips. Als Argument für die massive Beschneidung der Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten, insb. der Beteiligungsrechte des Personalrats gemäß §§ 72 ff LPVG, überzeugt der Verweis auf das BPVG somit nicht.

2. Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zum Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein.

Die Gesetze zur Personalvertretung in NRW und in Schleswig-Holstein (1995) sind bzgl. der angegriffenen Regelungen inhaltlich nicht vergleichbar. Die erklärte Notwendigkeit einer Rechtsanpassung des LPVG NW an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist somit – auch bzgl. § 70 Abs. 4 LPVG - nicht überzeugend.

3. Optimierung, Vereinfachung und Beschleunigung der Beteiligungsverfahren.

Diese Leitlinie ist in erster Linie eine euphemistische Bezeichnung für den Abbau von Mitbestimmungsrechten. Der geplante Wegfall der „förmlichen Erörterung“ in § 66 LPVG ebenso wie die deutliche Fristverkürzung in § 69 LPVG auf zehn bzw. auf drei Tage erschwert das Handeln des Personalrates wesentlich. Beides lehnt der VkdL ab.

4. Die Mitbestimmung bei Rationalisierungs-, Technologie- und Organisationsangelegenheiten soll der Entwicklung einer modernen Verwaltung angepasst werden.

Das ist grundsätzlich richtig, allerdings in dem Sinne, dass gerade im Zusammenhang mit den geplanten Verwaltungsreformen eine effektive Mitbestimmung zur Wahrung und Verteidigung der Schutzrechte der Beschäftigten und zur Kompensation der durch Rationalisierung drohenden Gefahren (insb. Stellenabbau). Den Abbau der Mitbestimmung mit diesem Argument voranzutreiben ist zynisch. Die Mitbestimmungsrechte dürfen vor diesem Hintergrund nicht eingeschränkt werden, sondern müssten eher eine Stärkung und Sicherung erfahren. Dies betrifft auch den Bereich des Datenschutzes, der durch Änderung des § 72 Abs. 3 LPVG aus dem Bereich der Mitbestimmung herausgenommen werden soll. Dem widerspricht der VkdL mit Nachdruck. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hat aufgrund seiner hohen Bedeutung Verfassungsrang und muss unbedingt im Schutzbereich der Personalvertretung bleiben. Die geplante Änderung des § 72 Abs. 3 LPVG findet deshalb nicht unsere Zustimmung.

5. Stellenabbau in der Verwaltung sei notwendig; auch die Personalvertretung müsse dem durch Verringerung der Freistellungen Rechnung tragen.

Dieses Argument ist paradox. Zum einen ist die Zahl der Freistellungen ohnehin an die Zahl der Beschäftigten gekoppelt, zum anderen ist gerade in Zeiten erhöhten Stellenabbaus und einer Umorganisation eine effektive Mitbestimmung und Personalvertretung dringend erforderlich.

6. Die Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Dienststelle soll „freiheitlicher“ gestaltet werden können. Die Personalvertretung soll „eigenverantwortlicher“ handeln.

Künftig sollen sich die Dienststelle und der Personalrat über die Festlegung eines Budgets verständigen können bzgl. der Kosten, die durch die Tätigkeit des Personalrates entstehen (§ 40). In einer solchen Begrenzung im Vorfeld noch nicht abzusehender Schulungs-, Material- und Reisekosten etc. steckt tendenziell auch eine Beeinträchtigung der Mitbestimmung. Außerdem sollte die Zeit des Personalrates nicht mit kraftraubenden Budgetverhandlungen verschwendet werden. Es ist davon auszugehen, dass die Personalräte grundsätzlich effizient wirtschaften. Vorstellbar wäre lediglich, ein auf Erfahrungswerten beruhendes Budget festzulegen, das jedoch in begründeten Fällen ergänzt werden kann.

Auch die Begrenzung der Freistellung bei Dienststellen mit 100 – 300 Beschäftigten auf 12 Stunden für ein Personalratsmitglied (§ 42) sowie die Begrenzung der Zahl der Freistellungen der Stufenvertretungen auf maximal fünf Mitglieder (§ 51) erschweren die Mitbestimmung des Personals. Abzulehnen ist zudem die geplante Reduzierung der Jugend- und Auszubildendenvertretung (§ 56).

Schulbereich:

Im Schulbereich soll eine „Effizienzsteigerung der Personalvertretung“ durch eine organisatorische Neugestaltung der Schulaufsicht im Bereich der Haupt- und Förderschulen auf Bezirksebene erreicht werden. Derzeit bestehende örtliche Personalräte für die Haupt- und Förderschulen sollen künftig auf Schulamtschulebene entfallen, obwohl gerade in diesen Bereichen der örtliche Bezug von großer Bedeutung ist. In beiden Schulformen sind sowohl dienstrechtliche als auch schulrechtliche Fragen in besonderem Maße relevant. Eine ortsnahe Klärung der Probleme ist dabei regelmäßig von Vorteil.

Das Ziel einer „Effizienzsteigerung der Personalvertretung“ ist zunächst einmal ein sachfremdes Argument für die Umgestaltung der Schulaufsicht - die sich doch in erster Linie an der Effektivität ihrer Aufsichts- und Beratungstätigkeit orientieren sollte und nicht an einer Möglichkeit die Personalvertretung zu verkleinern.

Des Weiteren soll eine „Effizienzsteigerung der Personalvertretung“ durch die Begrenzung des Freistellungsumfangs bei den örtlichen Personalräten auf Bezirksebene erfolgen. Das Argument des Schulformbezugs, der eine homogene Interessenvertretung der Personalräte gewährleisten soll, überzeugt im Hinblick auf die *angestrebte Einsparung von Personalräten* nicht.

Die Existenz eigener Personalvertretungen für den Lehrer- und Schulbereich ist unverzichtbar. Sie erfordern allerdings auch eine *in der Sache* begründete Struktur und Organisation, die eine effektive Personalratstätigkeit ermöglichen. In dieser Hinsicht bedarf der Entwurf eines LPVGs noch einer gründlichen Überarbeitung.

Im Einzelnen:

Nr. 87a: § 85 Abs. 1 (neu)

Soweit dem Schulleiter Aufgaben eines Dienstvorgesetzten übertragen werden, die Beteiligungspflichten nach dem Landespersonalvertretungsgesetz auslösen, soll die Wahrnehmung der personalvertretungsrechtlichen Aufgaben vor Ort durch den Lehrerrat erfolgen (Verweis auf § 69 Schulgesetz). Bzgl. der konkreten Aufgaben eines Dienstvorgesetzten besteht jedoch nach wie vor große Unklarheit. Klar ist lediglich, dass im Zuge dieser neuen Rolle des Schulleiters zahlreiche personalvertretungsrechtliche Kompetenzen auf den Lehrerrat verlagert werden. Diese neuen Kompetenzen müssen konkret definiert werden, damit es nicht zu Reibungsverlusten kommt. Auf diese neuen Aufgaben und Belastungen müssen sowohl die Schulleiter als auch die Lehrerratsmitglieder durch Fortbildungsmaßnahmen im Beamten- und Besoldungsrecht sowie im Tarifrecht vorbereitet werden. Unverzichtbar sind auch die nötigen Hilfsmittel für die künftige Tätigkeit des Lehrerrates wie Gesetze, Verordnungen und Kommentare, die regelmäßig nicht in den Schulen vor Ort vorhanden sind, da die personalvertretungsrechtlichen Vorschriften sich zu einem großen Teil nicht in der BASS finden lassen. Die Vielzahl neuer Aufgaben und ihre Koordinierung erfordern nicht nur fachliche Kompetenzen, sondern bringen auch einen deutlich höheren Zeitaufwand mit sich. Die Mitglieder des Lehrerrates müssen deshalb eine angemessene zeitliche Entlastung von ihren Pflichtstunden erhalten. Als problematisch erachten wir auch, dass z. B. durch Versetzungen kurzfristige Änderungen der Besetzung des Lehrerrates eintreten können, die die Kontinuität der Arbeit dieses Gremiums in Anbetracht der Fülle von Aufgaben belasten können. Auch im Hinblick

auf die Vielzahl von zusätzlichen Aufgaben des Schulleiters ist zu bedenken, dass dieser nicht unbegrenzt belastbar ist.

Die Unsicherheit hinsichtlich der neuen Aufgabenbereiche der Schulleiter und damit auch der Lehrerräte muss dringend geklärt werden. Um Kompetenzstreitigkeiten mit dem Personalrat zu vermeiden, ist es notwendig, die Zuständigkeiten des Lehrerrates zu konkretisieren und die beiden Bereiche (Funktion Personalrat und Funktion Lehrerrat) deutlich voneinander abzugrenzen.

Nr. 87e: § 85 Abs. 5 (neu)

Der Umfang der Freistellungen in Dienststellen mit 100 – 300 Beschäftigten soll eingeschränkt werden: In diesen Dienststellen soll künftig ein Personalratsmitglied von seiner dienstlichen Tätigkeit nur noch mit 12 Unterrichtsstunden in der Woche freigestellt werden. Ob Freistellungen diesen Umfangs ausreichen, steht in Anbetracht der geplanten Verwaltungsreformen und Organisationsänderungen in Zweifel.

In § 42 Abs. 4 Satz 4 ist die Zahl der Freistellungen von Personalratsmitgliedern in Abhängigkeit von der Zahl der Beschäftigten geregelt. § 85 Abs. 5 legt für den Schulbereich fest, dass bei örtlichen Personalräten auf der Ebene der Bezirksregierungen abweichend von § 42 Abs. 4 Satz 4 jeweils ein Personalratsmitglied weniger freizustellen ist. Eine sachliche Rechtfertigung für diese Ungleichbehandlung der Personalvertretung im Schulbereich fehlt in dem Entwurf. Hingewiesen wird lediglich auf die Intention des Landesrechnungshofes, die Freistellungspraxis im Schulbereich zu überdenken. „Mitbestimmung“ – *der Wert einer Demokratie* – wird hier einzig finanziellen Interessen untergeordnet.

Nr. 90: § 87 (neu)

Allgemein beträgt die Höchstzahl der Mitglieder der örtlichen Personalräte 25. Für den Schulbereich soll diese Höchstzahl auf 15 begrenzt werden.

Als Argument wird in dem Entwurf aufgeführt:

„Die Erfahrung im Schulbereich hat gezeigt, dass die Arbeitseffektivität dieser Gremien im Bereich von 15 bis 25 Mitgliedern nicht mehr ansteigt, weil das Gruppenprinzip im Lehrerbereich nicht gilt...“

Diese Argumentation verkennt, dass auch im Lehrerbereich Beamte und Arbeitnehmer beschäftigt sind, die aufgrund ihres unterschiedlichen Status unterschiedliche Problem- und Interessenlagen aufweisen. Eine effektiven Vertretung ihrer Interessen erfordert deshalb weiterhin örtliche Personalräte mit bis zu 25 Mitgliedern. Eine Begrenzung auf maximal 15 Mitglieder wäre nicht sachgerecht und auch nicht angemessen.

Auch in diesem Kontext wird wieder deutlich, dass eine Überführung aller Lehrkräfte in das Beamtenverhältnis anzustreben ist. Der VkdL fordert langfristig die Übernahme *aller Lehrerinnen und Lehrer* in das Beamtenverhältnis. Das gebietet schon der Grundsatz der Gleichbehandlung, der eine ungleiche Behandlung von wesentlich Gleichem untersagt.

Nr. 92: § 89 (neu)

Im Zuge der Neustrukturierung der Schulaufsicht für die Hauptschulen und Förderschulen (siehe Artikel 2 im Folgenden) sollen die Aufgaben nach dem Landespersonalvertretungsgesetz künftig durch die Bezirkspersonalräte für Lehrer an Haupt- und Förderschulen wahrgenommen werden.

Stufenvertretung ist dann der jeweilige Lehrer-Hauptpersonalrat (nicht mehr der Bezirkspersonalrat). Fraglich ist, ob das nicht zu einer Überlastung der Hauptpersonalräte führt und ob die Stufenvertretung so ihren Sinn und Zweck effektiv erfüllen kann.

Nr. 93: § 90 (neu)

Die Rolle des Schulleiters wird sich im Rahmen der Dienstvorgesetzteneigenschaft verändern. Auch wenn derzeit der Umfang der Aufgabenübertragung noch offen ist, steht fest, dass sich das Verhältnis zwischen Schulleiter und Personal qualitativ ändern wird.

Das aktive und passive Wahlrecht des Schulleiters soll bzgl. der Personalvertretung trotzdem erhalten bleiben. Fraglich ist, ob hier nicht ein weites Feld potentieller Interessen- und Pflichtenkollisionen eröffnet wird. Zwar sieht der Entwurf eine Einschränkung vor: der Schulleiter darf dann nicht als Personalratsmitglied tätig werden, wenn die Schule, die er leitet, durch die Angelegenheit „unmittelbar“ betroffen ist. Es erscheint jedoch zweifelhaft, dass diese Einschränkung ausreicht, da der Schulleiter immer in der Rolle des Dienstvorgesetzten steckt, auch wenn die eigene Schule nicht unmittelbar betroffen ist.

Wir halten diese Konstruktion insgesamt für fragwürdig und wenig praktikabel. Sie führt sicher zu Konflikten.

Im Übrigen stellt sich die Frage, ob eine solche Kombination von im Grunde entgegengesetzten Funktionen (Schulleiter als Dienstvorgesetzter und Schulleiter als Personalrat) rechtlich überhaupt zulässig ist.

Artikel 2: Änderung des Schulgesetzes /

Artikel 3: Änderung der Verordnung über die Errichtung von Personalvertretungen für die im Landesdienst beschäftigten Lehrer

Die Novellierung des Landespersonalvertretungsgesetzes umfasst auch eine Änderung des § 88 Abs. 3 Satz 3 des Schulgesetzes. Geändert werden soll die Schulaufsichtsstruktur:

Das staatliche Schulamt soll künftig nur noch über die Grundschulen die Schulaufsicht (= Dienst- und Fachaufsicht) führen, nicht mehr über die Hauptschulen, die Förderschulen mit einem der Förderschwerpunkte Lernen, Sprache, emotionale und soziale Entwicklung, geistige Entwicklung sowie körperliche und motorische Entwicklung mit Ausnahme der Förderschulen im Bildungsbereich der Realschule, des Gymnasiums und des Berufskollegs sowie die Förderschulen im Verbund, sofern sie nicht im Bildungsbereich der Realschule, des Gymnasiums oder des Berufskollegs unterrichten oder einen der Förderschwerpunkte Hören und Kommunikation oder Sehen umfassen. Für diese Schulen sieht der Entwurf künftig eine geteilte Aufsicht vor: die Fachaufsicht soll bei den staatlichen Schulämtern verbleiben, während die Dienstaufsicht den Bezirksregierungen zugewiesen werden soll. Als Argument wird die Konzentration der Bearbeitung der Personalangelegenheiten der bezeichneten Schulformen genannt, die Fachaufsicht soll hingegen ortsnah bleiben. Diese Argumentation verkennt jedoch, dass sich die Bereiche von Fach- und Dienstaufsicht häufig überschneiden und deshalb nicht immer klar voneinander getrennt werden können. Eine getrennte Aufsicht zum einen auf der Ebene der Schulämter und zum anderen auf der Ebene der Bezirksregierungen ist deshalb problematisch. Diese Konstruktion lehnt der VkdL ab.

Fazit:

Dem vorliegenden Entwurf einer Novellierung des Landespersonalvertretungsgesetzes NRW stimmt der VkdL nicht zu. Der geplante Abbau von Mitbestimmung durch die massive Beschneidung der Beteiligungsrechte der Beschäftigten sowie der Verkleinerung der Personalräte bedeutet gleichzeitig einen Abbau von Demokratie. Dem stimmen wir aus grundsätzlichen Erwägungen nicht zu. Wir halten die Arbeit der Personalräte gerade in Zeiten anstehender Reformen in Schulverwaltung und -organisation, die dem Primat der Rationalisierung und Wettbewerbssteigerung folgen und euphemistisch eine „Verschlankung der Verwaltung“ anstreben, für die Sicherung und Verteidigung der Schutzrechte der Beschäftigten für unverzichtbar. Bestrebungen, eine effektive Mitbestimmung zu erschweren, lehnen wir ab.

Essen, 29. März 2007

Nicole Diegelmann
Referentin