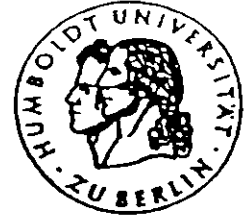


HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Fachbereich Rechtswissenschaft
Institut für Öffentliches Recht und Völkerrecht

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
sowie Verwaltungswissenschaften



Prof. Dr. jur. Ulrich Battis

Präsidentin des
Landtags Nordrhein-Westfalen
- I.1.E -
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

Postanschrift: Unter den Linden 6, 10099 Berlin

Sitz: Ziegelstr. 13 c, 10117 Berlin

Telefon: (030) 2843-1703

Fax: (030) 2843-1938

Berlin

19.08.1993

Sehr verehrte Frau Präsidentin,

in der Anlage sende ich Ihnen meine schriftliche Stellungnahme zur
Anhörung am Donnerstag, den 23. September 1993 im Landtag NRW.

Mit verbindlicher Empfehlung

Prof. Dr. U. Battis



HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Fachbereich Rechtswissenschaft
Institut für Öffentliches Recht und Völkerrecht

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
sowie Verwaltungswissenschaften



Prof. Dr. jur. Ulrich Battis

Postanschrift: Unter den Linden 6, 10099 Berlin

Sitz: Ziegelstr. 13 c, 10117 Berlin

Telefon: (030) 2843-1703

Fax: (030) 2843-1938

Berlin

19.08.1993

Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen zur Änderung des LPVG

Dr. 11/4929 nebst Ergänzungsantrag (Fraktion Die Grünen)

Dr. 11/5019 (Fraktion der FDP)

Dr. 11/5258 (Landesregierung)

Angesichts der Unterschiedlichkeit der Entwürfe und der Vielzahl der vorgeschlagenen Regelungen konzentriert sich die Stellungnahme auf Prinzipielles zur Novellierung des LPVG; zu Einzelfragen kann in der Anhörung Stellung genommen werden.

1. Im juristischen Schrifttum ist mehrfach sehr kritisch vermerkt worden die Schelte, die der damalige Gesetzgeber anlässlich der Novelle 1984 gegenüber der Rechtsprechung, insbesondere der des Bundesverwaltungsgerichts, glaubte, aussprechen zu müssen. Es verwundert daher, daß dieser ungewöhnliche Umgang der ersten mit der dritten Gewalt anlässlich der Novelle 1993 erneut zu konstatieren ist. Der von der Fraktion Die Grünen vorgelegte Entwurf des DGB (s. Dr. 11/4929 S. 51) ist geradezu von einer Animosität gegen die Rechtsprechung durchtränkt, die darin gipfelt, daß, ungeachtet der strukturellen Unterschiede zwischen privaten

Unternehmungen und öffentlicher Verwaltung, die Abschaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugunsten der Arbeitsgerichtsbarkeit gefordert wird. Aber auch der Regierungsentwurf läßt es sich nicht nehmen, schon auf dem Vorblatt die restriktive Rechtsprechung anzumahnen (s.a. S. 39 Dr. 11/5258).

Angesichts dieser Fixierung auf die Rechtsprechung überrascht es um so mehr, daß eingangs der allgemeinen Begründung (Dr. 11/5258, S. 29) das OVG Münster mit keinem Wort erwähnt wird, obwohl dazu aller Anlaß besteht. Der Regierungsentwurf betont durchaus billigend die Abschwächung des Gruppenprinzips durch die Novelle 1984. Mit keinem Wort wird erwähnt, daß das OVG Münster eben diese Reform für verfassungswidrig erachtet und deshalb dem Bundesverfassungsgericht im Wege der Richtervorlage zur Entscheidung vorgelegt hat (OVG Münster, NW VBl. 1989, 53, B. v. 21.06.88 CL 2/86). Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits im vergangenen Jahr angekündigt, die Vorlage möglichst noch in 1992 zu entscheiden (Mitteilung NJW 1992, S. 884). Zuvor aber, nach Inkrafttreten der Novelle 1984, hat das Bundesverfassungsgericht immerhin (E 67, 382/388) festgestellt, daß an einer einheitlichen Geltung des Gruppenprinzips, das zu den Grundsätzen der Personalvertretung gehöre, in Bund und in den Ländern ein starkes und legitimes Interesse bestehe. Dazu und zu der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die den Minderheitenschutz gestärkt hat (BVerfG E 60, 162/171), paßt besser als die Eingangsbemerkungen des Regierungsentwurfes die Stärkung des Gruppenprinzips im Entwurf der FDP-Fraktion (Dr. 11/5019, S. 3, 11).

Es ist hier nicht eine Prognose abzugeben über den Ausgang des Vorlageverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht. Immerhin ist festzustellen, daß der für das öffentliche Dienstrecht und damit auch für das Personalvertretungsrecht zuständige Berichterstatter im Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts in einer Abhandlung verfassungsrechtliche Grenzen der Personalvertretung skizziert und festgestellt hat, daß die im Jahre 1959 vom Bundesverfassungs-

gericht aufgestellten Grenzen "seither sowohl durch die Bemühungen des wissenschaftlichen Schrifttums als auch durch die Weiterentwicklung der Rechtsprechung schärfere Konturen gewonnen haben" (Die Personalvertretung 1990, S. 49/57). Damit wird indirekt insbesondere auf zwei landesverfassungsgerichtliche Entscheidungen verwiesen, nämlich die grundsätzliche Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs (Die Personalvertretung 1986, S. 227) und die des Nordrhein-Westfälischen Verfassungsgerichtshofes (OVG E 39, 292), die beide mit dezidiert verfassungsrechtlicher Argumentation die Grenzen der Personalvertretung und der innerbetrieblichen Mitbestimmung aufgezeigt haben. Die hessische Entscheidung hat weite Teile der Novelle 1984 des hessischen LPVGs kassiert und dürfte dauerhaft die durch die Kombination von Initiativrecht des Personalrats und Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle gekennzeichnete hypertrophe Expansion der Personalvertretung gestoppt haben. Anlässlich der letzten Novellierung des hessischen LPVGs, in der Teile der vorangegangenen, von der CDU- und FDP-Mehrheit getragenen Novelle rückgängig gemacht worden sind, hat der hessische Regierungsentwurf mehrfach, unter Rekurs auf die Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs, weitergehende Reformvorschläge abgelehnt. Des ungeachtet wird auch die jüngste hessische Novelle vom Hessischen Staatsgerichtshof überprüft. Die Klage der CDU-Fraktion ist bereits anhängig. Ebenso ist anhängig eine Normkontrollklage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das schleswig-holsteinische Mitbestimmungsgesetz, auf das der von der Fraktion Der Grünen vorgelegte Entwurf ja mehrfach positiv verweist. Die Thematik "Personalvertretung und Verfassung" ist nicht zuletzt ausgelöst durch die 84er Novellen in Nordrhein-Westfalen und Hessen in den letzten Jahren so vielfach und grundsätzlich in der wissenschaftlichen Literatur behandelt worden wie kaum eine andere verfassungsrechtliche Frage. Die in dieser Diskussion und vor allem durch die genannten Gerichtsentscheidungen gewonnenen Ergebnisse sind für eine weitere Ausweitung der Personalvertretung, wie sie in dem von der Fraktion Der Grünen vorgelegten DGB-Entwurf zutage tritt, kaum günstig. Diese Ein-

schätzung dürfte auch der eigentliche Grund sein, warum der Regierungsentwurf darauf verzichtet, die Personalvertretung nach dem Vorbild des schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetzes auszuweiten.

Zwar wird im Regierungsentwurf in Auseinandersetzung mit dem OVG Münster in § 66 (Dr. 11/5258 S. 11, 30, 39) das Initiativrecht des Personalrats auch auf Einzelpersonalien erstreckt. Es bleibt also festzustellen, daß die verfassungsrechtlich vorgegebene kollektiv-orientierte Aufgabenstellung des Personalrates dadurch nicht beeinträchtigt werden darf. Bei zutreffender Handhabung kann allerdings auch bei Einzelpersonalien die kollektiv-orientierte Aufgabenstellung des Personalrates gewahrt bleiben.

Zu begrüßen ist, daß der Regierungsentwurf (Dr. 11/5258 S. 10, 30, 37) das Teilnahmerecht eines Personalratsmitgliedes an Auswahlgesprächen bei Einstellungsverfahren verdeutlicht. Dies führt zu mehr Transparenz und letztlich, bei richtiger Handhabung, zur Stärkung des Leistungsprinzips.

2. Die Einsicht, daß der öffentliche Dienst nicht zuletzt angesichts der Haushaltslage "schlanker", schneller und kostenbewußter werden muß, ist inzwischen auch bei den Regierungen unterschiedlichster Couleur verbreitet. Insoweit stimmen der Regierungsentwurf und der Entwurf der FDP-Fraktion in weiten Passagen überein. Daß der Entwurf der FDP-Fraktion diesen Aspekt deutlicher betont (Dr. 11/5019 Vorbl., S. 12, S. 13), folgt schon aus ihrer Rolle im Landtag. Aber auch die Formulierung des Regierungsentwurfs - "vor dem Hintergrund sich abzeichnender einschneidender organisatorischer Änderungen in der öffentlichen Verwaltung" (Dr. 11/5252 S. 40) ist deutlich. Die Konsequenzen aus dieser Einsicht ziehen beide Entwürfe unterschiedlich weitgehend. Immerhin ist festzustellen, daß der Regierungsentwurf "Zur Sicherstellung einer möglichst effektiven Personalbewirtschaftung im Lehrerbereich" Verfahrenserleichterungen schafft (Vorbl. Dr. 11/5258), und daß das Letztent-

scheidungsrecht der Landesregierung bzw. des Rates aufgewertet wird (Dr. 11/5258 S. 12, S. 42). Der weitergehende Vorschlag der FDP-Fraktion, die Einigungsstelle ganz abzuschaffen (Dr. 11/5019 S. 5, 12f.), würde wesentlich zur Beschleunigung und damit Kostensenkung beitragen. An dieser Stelle sei erwähnt, daß das im Entwurf der Fraktion Der Grünen mehrfach positiv genannte schleswig-holsteinische Mitbestimmungsgesetz ebenfalls Regelungen enthält, die zur Verfahrensbeschleunigung und zugleich zur Stärkung der Selbstverwaltung in den Kommunen, den Hochschulen und sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts führt (§§ 83, 84 und 77 schleswig-holsteinisches Mitbestimmungsgesetz). Nach diesen Regelungen tritt an die Stelle des Mitbestimmungsverfahrens ein Anhörungs- und Vortragsrecht des Vorsitzenden des Personalrats in den kommunalen Vertretungen und den Entscheidungsgremien der anderen genannten Institutionen. Eine derartige Regelung könnte auch angesichts der jüngsten Auseinandersetzung um die Novelle in Niedersachsen nützlich sein.

Wenn die Stellung der Einigungsstelle deutlich zurückgeschnitten wird, so ist statt einer Einschränkung (Entwurf der FDP-Fraktion) eher eine Ausweitung der Rechte der Personalvertretung (so der Regierungsentwurf) sachgerecht. In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion, und wichtiger, in der Praxis der Unternehmungen wird die Bedeutung des Humankapitals für die Produktivität der Unternehmung zunehmend erkannt. Nicht zuletzt eingedenk japanischer Erfahrungen wird die Personalwirtschaft darauf ausgerichtet, durch konsensuale Verfahren die Mitarbeiter besser in den Planungs- und Produktionsprozeß einzubinden. Trotz der Unterschiede zwischen privater Unternehmung und öffentlicher Verwaltung geht es nicht an, unter Rekurs auf die Organisation der Staatsgewalt und den Vollzug von Staatsaufgaben, die Kontroll- und Ordnungsfunktionen der Personalvertretung zu minimieren. Das gilt sowohl für die Einführung und Anwendung technischer Neuerungen als auch für die Einbindung des Personalrats bei vorgesehenen, einschneidenden, organisatorischen Änderungen in der öffentlichen Verwaltung. Eines

Rückgriffs auf die in der neueren verfassungsrechtlichen Diskussion verdeutlichten Legimitation der Personalvertretung einschl. der demokratischen Komponente bedarf es insoweit nicht (anders Entwurf der FDP-Fraktion Dr. 11/5019 S. 13, wo in diesem Zusammenhang auch von "individuellen" Gruppeninteressen die Rede ist). Das Initiativrecht der Personalräte stärkt z.B. auch § 61 Abs. 4 des PVG Sachsen-Anhalt, ein Gesetz, das im übrigen ebenso ähnlich wie die anderen in den neuen Ländern verabschiedeten Personalvertretungsgesetze, und entgegen mancher Ankündigung, sich das schleswig-holsteinische Mitbestimmungsgesetz nicht zum Vorbild nimmt.

Zur Verwirklichung des Gleichstellungsauftrags Art. 3 Abs. 2 GG, der nunmehr von der gemeinsamen Verfassungskommission von Bund und Ländern noch verdeutlicht werden soll, ist die Aufnahme des Anliegens der Gleichstellung von Frau und Mann im Beruf in § 64 Nr. 10 des Regierungsentwurfs (Dr. 11/5258 S. 9) prinzipiell zu begrüßen. Die von kompetenter Seite (Schattat-Fischer, in: Der Personalrat 1/93, S. 20) geschilderten, nicht eben ermutigenden Erfahrungen mit dem gleichstellungspolitischen Engagement der Personalvertretungen sollten jedoch vor allzu großen Erwartungen schützen. Statt weitergehende, komplizierende und damit kostenschaffende Regelungen einzuführen, wie sie der Ergänzungsantrag der Fraktion Die Grünen vorsieht, sollte die Gleichstellungspolitik durch andere, geeignetere Maßnahmen außerhalb des Personalvertretungsrechts gefördert werden.

3. Der Entwurf eines 10. Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (BT Dr. 12/3792) sieht in Art. 3 vor, § 79 Abs. 3 S. 1 BPersVG wie folgt zu ändern: "Vor fristlosen Entlassungen und außerordentlichen Kündigungen ist der Personalrat anzuhören." Damit sollen die personalvertretungsrechtlichen Konsequenzen aus der Gleichstellung der Kündigungsfristen für Arbeiter und Angestellte während der Probezeit gezogen werden. (BT Dr. 12/3791 Vorbl. und

S. 11). Es bietet sich m.E. an, § 74 S. 1 NW LPVG entsprechend zu ändern.