

Anlage 2 zur Stellungnahme des LK TF vom 20. Januar 2017

zum Thema Personalüberleitung, Personalvertretung, Gleichstellung

§§ 13 bis 15 Gesetzesentwurf

Das Fusionsgremium in seiner Zusammensetzung wird mit bestimmten Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen ausgestattet (§§ 13 und 14). Die Vorsitzenden der Personalräte werden auch Mitglied des Fusionsgremiums sein, allerdings nur mit beratender Stimme (§ 15).

Vorsorglich wird darauf hingewiesen, dass neben vielen organisatorischen auch personelle, soziale bzw. sonstige Angelegenheiten geklärt werden müssen. Diese werden zweifelsohne das Mitbestimmungs- bzw. Mitwirkungsrecht nach dem Landespersonalvertretungsgesetz Brandenburg (PersVG Bbg) tangieren.

Für eine effektive Zusammenarbeit während der Übergangszeit wird daher eine Gleichwertigkeit der Stimmengewichtung empfohlen. Darüber hinaus sollten die Gleichstellungsbeauftragten, die Schwerbehindertenvertretungen sowie die Jugend- und Auszubildendenvertretung beratende Mitglieder des Fusionsgremiums sein.

§ 17 Gesetzesentwurf

Vor der Überleitung des Personals aus den aufgelösten Landkreisen dürfen u. a. keine Neu- bzw. Wiedereinstellungen (Absatz 2 Nr. 1) sowie keine Entfristungen und Verlängerungen befristeter Arbeitsverträge (Absatz 2 Nr. 3) vorgenommen werden. Diese Festlegung greift massiv in die Mitbestimmungsrechte des Personalrates ein (u. a. § 66 Nr. 5 PersVG Bbg).

Die in den letzten Jahren entstandene gesetzliche Aufgabenfülle und der daraus resultierende steigende krankheitsbedingte Ausfall von Beschäftigten machten eine Vielzahl von befristeten Einstellungen erforderlich. In den Jahren 2015 und 2016 wurden ca. 20 Beschäftigte mit einer 2-Jahresbefristung eingestellt. Hinzu kommen noch viele Beschäftigte mit einer Sachgrundbefristung. Bis Ende 2018 scheiden altersbedingt weitere 15 Beschäftigte aus. Vor dem Hintergrund der steigenden Zahl von altersbedingten Abgängen bis 2020 im Haus werden weitere Stellen vakant. Aufgrund der aktuellen Haushaltssituation waren zusätzlich viele erforderliche Stellen nicht zu besetzen. Eine weitere Hebung der Arbeitsleistung für die Beschäftigten tritt sukzessive ein.

Aktuell wird der Landkreis erstmals seit 2004 ohne Haushaltssicherungskonzept auskommen. Mit Vorlage des ausgeglichenen Haushalts könnte sich die derzeitige Personalsituation im Landkreis entschärfen. Doch mit Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzentwurfes würde dieses weder kurz- noch mittelfristig eintreten. Der § 17 schafft eine langfristige Arbeitsüberlastung der Beschäftigten im Landkreis.

Der § 17 blockiert zudem alle personalwirtschaftlichen Maßnahmen. Vor der Überleitung des Personals aus den aufgelösten Landkreisen dürfen u.a. – wie oben erwähnt – keine Neu- bzw. Wiedereinstellungen sowie keine Entfristungen und Verlängerungen befristeter Arbeitsverträge vorgenommen werden. Hiervon sind ausdrücklich auch die Auszubildenden betroffen. Des Weiteren darf im Rahmen der Übertragung höherwertiger Tätigkeiten keine Höhergruppierung erfolgen.

Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass für befristete Stellen, auch im allgemeinen Verwaltungsdienst, kaum noch Bewerber zu finden sind. Hier beschränkt sich die Befristung zusätzlich noch auf die Zeit bis zur Neubildung der Landkreise. Angesichts des demographischen Wandels und des prognostizierten Fachkräftemangels steht auch die Kreisverwaltung Teltow-Fläming vor der Herausforderung, die Zukunftsfähigkeit als

moderner, serviceorientierter Dienstleister zu sichern und über ausreichend Personal zu verfügen, um die Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben sicherzustellen. Die Folge des Gesetzes ist eine unzumutbare Überbelastung der Mitarbeiter, die die Arbeit der manchmal viele Monate lang unbesetzten Stellen mit zu erledigen haben. Ferner steht der Landkreis vor einer enormen altersbedingten Personalfuktuation, die es ihm gebietet, jetzt schon Personal fest zu binden. Hier ist ein Baustein die eigene Ausbildung von Personal. Für den Landkreis ist es im Rahmen der Personalbedarfsdeckung insbesondere von wesentlicher Bedeutung, Ausbildungen im allgemeinen Verwaltungsdienst anzubieten. Die Unterbrechung durch das Verbot der Neueinstellung erschwert diesen Prozess immens. Es stellt sich auch die Frage, wie sich diese Regelung auf bestehende Ausbildungsverhältnisse auswirkt. Nach dem Personalvertretungsgesetz handelt es sich bei der Übernahme auch um eine Neueinstellung. Unter diesen Voraussetzungen haben die Auszubildenden und Studenten aber nicht ihr Ausbildungsverhältnis bzw. Studium begonnen, so dass sie nachteilig betroffen wären. Gleichzeitig widerspricht die Verfahrensweise dem TVöD und den internen Regelungen bzw. der Studienvereinbarung. Gleiches gilt für eine befristete Übernahme bis zur Neubildung. Auch das Verbot von Höhergruppierungen erschwert interne Bewerbungsverfahren erheblich und führt für die Beschäftigten zu einer finanziellen Benachteiligung, weil nur Zulagen für höherwertige Aufgaben gezahlt werden können.

Im Personalentwicklungskonzept heißt es u. a., dass die Auszubildenden unbefristet übernommen werden. Nur so kann der demographisch bedingte Ausgleich geschaffen werden. Ohne eine Übernahmegarantie wird die Ausbildung in den Verwaltungsberufen in den Landkreisen wieder unattraktiv. Die Nachwuchssicherung ist somit nicht mehr gewährleistet.

§ 20 Gesetzesentwurf

Problematisch erscheint auch der § 20 i. V. m. den §§ 1 und 4. Einerseits sollen die Verwaltungseinheiten aufgelöst bzw. neugebildet werden. Andererseits sollen nur die Rechtsfolgen einer Überleitung nach § 613 a BGB gelten. Die Überleitung beinhaltet die Beibehaltung der Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer aus dem Zeitpunkt des Übergangs (Überleitung) des bestehenden Arbeitsverhältnisses. Aus diesseitiger Sicht gehören dazu auch bestehende Dienstvereinbarungen und vertragliche Vereinbarungen. Bei einer Auflösung von Landkreisen haben die Dienstvereinbarungen keinen Bestand mehr (§ 70 Rn. 4 PersVG Bbg, Seidel Bund-Verlag 5. Auflage). Personalvertretungsrechtlich ist daher fraglich, was bis zur Schaffung von neuen Dienstvereinbarungen bzw. Dienstanweisungen gilt.

Im Gesamtzusammenhang Referentenentwurf zu Personalvertretungsgesetz ist die Schwächung der Personalvertretungen dabei als äußerst bedenklich anzusehen.

Zum einen verändert sich die Anzahl der Personalratsmitglieder nicht proportional mit den Wahlberechtigten. Konnten derzeit je Landkreis 11 Mandate vergeben werden, werden es mit der Kreisneugliederung insgesamt nur 13 bis 15 Mandate sein (§ 16 Abs. 1 PersVG Bbg). Verdi Bbg empfiehlt, ab 1.000 eine Mandatsstaffelung von je 500 Wahlberechtigten vorzunehmen.

Zum anderen erscheint aus Sicht des Personalrates die bisherige Freistellungsstaffelung für Personalräte in einem großen Flächenkreis mit unterschiedlichen Dienstsitzen problematisch (§ 45 Abs. 4 PersVG Bbg). Aufgrund der Anzahl der Wahlberechtigten konnten derzeit für die beiden Landkreise je 2 Freistellungen in Anspruch genommen werden. In einem künftigen Landkreis Dahme/Fläming würden es bei gleicher Anzahl von Wahlberechtigten insgesamt nur 3 Freistellungen sein. Eine effektive Personalratsarbeit wird dadurch erschwert.

Ferner ist die vermeidliche Umsetzung der Wahlperiode im Sinne der §§ 27 und 32 PersVG Bbg nicht nachvollziehbar. Es ergibt sich daraus folgender Wahlrhythmus: 2018 (aus § 27 PersVG Bbg planmäßige Neuwahl TF), 2020 (durch Neugliederung § 32 PersVG Bbg) und regulär dann wieder 2022 (aus § 27 PersVG Bbg). Dieses kann nicht ernsthaft vom Gesetzgeber in Erwägung gezogen werden. Eine kontinuierliche und effektive Personalratsarbeit ist unter diesen Voraussetzungen unmöglich. Denn gerade im Zuge einer Kreisneugliederung wird für alle betroffenen Beschäftigten eine gute personalrechtliche Vertretung erforderlich sein.

Personalvertretungsrechtlich werden die Festlegungen des Referentenentwurfes nicht unterstützt. Vielmehr wird angeregt, in dem beabsichtigten Artikelgesetz auch Änderungen des PersVG Bbg aufzunehmen. Zudem sollten die angesprochenen Problematiken dringend geregelt bzw. Übergangslösungen geschaffen werden.

Weiterhin sind im **Bereich der Gleichstellung** etliche Kritikpunkte anzumerken, die zu überarbeiten und neu zu diskutieren sind.

1. Begrüßenswert ist die im § 15 Abs. 2 des o. g. Referentenentwurfes frühzeitige und umfassende Berücksichtigung der Belange der Gleichstellung im Aufbauprozess, in dem die behördlichen Gleichstellungsbeauftragten der nach § 1 Abs. 3 aufzulösenden Landkreise und der nach § 2 Abs. 2 einzukreisenden kreisfreien Städte ausdrücklich benannt werden und ihre Beteiligung an diesem Prozess angeordnet ist.

2. Die Gleichstellungsbeauftragten der nach § 1 Abs. 3 aufzulösenden Landkreise und der nach § 2 Abs. 2 einzukreisenden Städte des o. g. Referentenentwurfes müssen stimmberechtigtes Mitglied im Fusionsgremium sein.

Begründung:

Die Kommunen sind nach § 18 Abs. 1 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in der Kommune zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Die Verwirklichung des im Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) und Artikel 12 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg (LVerf Bbg) genannten Verfassungsauftrages ist eine eigene Aufgabe der Gemeinden.

Die Verpflichtung, auf die Gleichstellung von Frau und Mann hinzuwirken, gilt nicht nur für das Gemeindegebiet, sondern auch für die Gemeindeverwaltung. Insofern gilt auch das Landesgleichstellungsgesetz des Landes (LGG) in den Gemeinden. Dementsprechend nehmen die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (GBA) auch die Aufgaben der behördlichen Gleichstellungsbeauftragten nach dem LGG wahr [vgl. LT-DS 4/5056 vom 29.07.07, Begründung zum KommRRRefG, S. 46]. Die GBA unterstützen die Dienststelle also bei der Umsetzung des in § 18 Abs. 1 BbgKVerf genannten Verfassungsauftrages sowie bei der Durchführung und Einhaltung des LGG. Im praktischen Arbeitsalltag nehmen die GBA u. a. Stellung zu folgenden Maßnahmen: Einstellungen, Beförderungen, Eingruppierungen, Höhergruppierungen, Versetzungen und Umsetzungen von mehr als sechs Monaten, bei Abordnungen von mehr als drei Monaten sowie Übertragungen höherwertiger Tätigkeiten einschließlich der Formulierung von Stellenausschreibungen, beim gesamten Auswahlverfahren sowie bei Vorstellungsgesprächen. Des Weiteren nehmen sie auch zu Vorlagen Stellung, die in den Vertretungen beschlossen werden, und sind in den Verwaltungen querschnittsübergreifend tätig.

Die unmittelbare Unterstellung unter den/die hauptamtliche/n Bürgermeister/in, Landrat/-rätin oder Amtsdirektor/in gemäß § 18 Abs. 3 i.V.m. §§ 131 und 140 BbgKVerf gibt den kommunalen GBA innerhalb der Kommune eine starke Stellung [vgl. Weisberg-Schwarz, § 25 Rn. 6 sowie Muth u.a., § 23 Rn. 4]. Entsprechend § 18 Abs. 3 BbgKVerf ist den GBA Gelegenheit zu geben, zu Maßnahmen und Beschlüssen, die Auswirkung auf die

Gleichstellung von Frau und Mann haben, Stellung zu nehmen. Sind sie anderer Auffassung als der hauptamtliche Bürgermeister, haben sie das Recht, sich an die Gemeindevertretung oder deren Ausschüsse zu wenden. Damit sind die GBA faktisch weisungsunabhängig und haben ein Widerspruchsrecht.

Die in § 13 Abs. 2 letzter Satz des o. g. Referentenentwurfes genannte beratende Hinzuziehung weiterer Personen regelmäßig oder im Einzelfall ist für die frühzeitige und umfassende Einbeziehung der GBA entsprechend § 15 Abs. 2 des o. g. Referentenentwurfes nicht ausreichend.

Eine frühzeitige und umfassende Einbeziehung der GBA bedeutet, dass die GBA zu einem Zeitpunkt unterrichtet und angehört werden muss, in dem das Ergebnis des Willensbildungsprozesses noch offen ist. Damit verbunden ist auch, dass Vorschläge oder Maßnahmen, die abgestimmt werden, der GBA übermittelt werden müssen und dass zu einem Zeitpunkt, wo sie die Unterlagen in Ruhe durcharbeiten und ggf. auch die Möglichkeit der Einsichtnahme in Akten wahrnehmen kann [vgl. Weisberg-Schwarz, § 22 Rn. 41-43].

Mit der o. g. starken Stellung, der querschnittsübergreifenden Ausübung des Amtes, den besonderen Kompetenzen Weisungsunabhängigkeit und Widerspruchsrecht gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten bzw. der Hauptverwaltungsbeamtin in der Vertretung sowie der frühzeitigen und umfassenden Einbeziehung müssen die GBA mit beschließender Stimme Mitglied des Fusionsgremiums sein.

Daher ist § 13 Abs. 2 Satz 1 o. g. Referentenentwurf wie folgt zu ändern:

„(2) Dem Fusionsgremium gehören die Landrätinnen oder Landräte sowie die Gleichstellungsbeauftragten der nach § 1 Absatz 3 aufzulösenden Landkreise und die Oberbürgermeisterinnen oder Oberbürgermeister sowie die Gleichstellungsbeauftragten der nach § 2 Absatz 2 einzukreisenden Städte an.“

§ 15 Abs. 2 o. g. Referentenentwurf ist wie folgt zu ändern:

1. Im Absatz 2 ist der erste Satz zu streichen.
2. Im zweiten Satz sind die Worte „behördlichen“ und „daher“ zu streichen.
3. Bei der Realisierung der vorgesehenen Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform muss die Wahrung der Geschlechtergerechtigkeit durch die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen für Frauen und Männer durchgängiges Leitprinzip sein. Daher haben die Beteiligten des nach § 13 zu benennenden Fusionsgremiums des o. g. Referentenentwurfes bei ihren Entscheidungsprozessen und Maßnahmen die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern zu berücksichtigen und ihre Tätigkeiten auf die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter als durchgängiges Leitprinzip (Gender Mainstreaming Prinzip) auszurichten.

Begründung:

Auch die Landesregierung hat die Verpflichtung zur Anwendung des Gender Mainstreaming Prinzips [vgl. hierzu Art. 12 Abs. 3 Satz 2 der LV Bbg., Beschluss der Kabinettsitzung vom 06.03.2007 Gender Mainstreaming (GM) in allen Bereichen der Landesverwaltung einzuführen, Bericht und Empfehlungen zur Anwendung des GM als Prinzip und Strategie von Geschlechtergerechtigkeit in allen Bereichen der Landesverwaltung, LT-DS 6/5087, Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm für das Land Brandenburg 2015 - 2019 "Neue Chancen. Faires Mit-einander. Gute Lebensperspektiven." (Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm II) sowie Leitbild der Landesregierung Brandenburg "Gleiche Chancen für Frauen und Männer" vom 16.09.16].

Daher muss das Prinzip des GM auch im vorliegenden Referentenentwurf verankert sein und sollte auch für die Schwerbehindertenvertretung gelten.

Die Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern und die Forderung der Gleichstellung der Geschlechter als durchgängiges Leitprinzip (Gender Mainstreaming) erfordert spezifisches Fachwissen. Diese Kompetenz wird nur durch die legitimierte Beteiligung der GBA gewährleistet. Auch aus diesem Grund müssen die GBA geborene stimmberechtigte Mitglieder des Fusionsgremiums sein.

Daher ist § 14 o. g. Referentenentwurf wie folgt zu ändern:

1. Nach dem Absatz 1 ist der folgende Absatz 2 einzufügen:
„Das Fusionsgremium hat bei allen Entscheidungsprozessen und Maßnahmen die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern zu berücksichtigen und seine Tätigkeit auf die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter als durchgängiges Leitprinzip (Gender Mainstreaming) auszurichten.“
2. Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.
3. Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.
4. Im § 24 o. g. Referentenentwurf sind Regelungen zur Umorganisation der Gleichstellungsbeauftragten der nach § 1 Abs. 3 aufzulösenden Landkreise und der nach § 2 Abs. 2 einzukreisenden Städte nicht enthalten. Daher sind Regelungen zum Übergang und zur Benennung für handlungsfähige GBA aufzunehmen.

Begründung:

Artikel 4 des Gesetzes zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben vom 4. Juni 2003 (GVBl. I/03 S.172, 174) hat bereits dazu geführt, dass die Anzahl der kommunalen GBA in Brandenburg von 186 im Jahr 2000 [vgl. 4. Landesgleichstellungsbericht] auf 46 im Jahr 2007 (eigene Erhebungsdaten der LAG der kommunalen GBA im Ld. Bbg.) sank. Nach dem Inkrafttreten des Kommunalrechtsreformgesetzes (KommRRefG) im Dezember 2007 reduzierte sich die Anzahl der hauptamtlichen GBA weiter und z. T. wurden die Stundenanteile für eine hauptamtliche Gleichstellungstätigkeit drastisch in den Gemeinden reduziert. Deutlich erhöht hat sich seitdem auch die Zahl der ehrenamtlichen GBA in Gemeinden unter 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Weiterhin ist festzustellen, dass fast allen GBA in Brandenburg neben ihrer hauptamtlichen Tätigkeit für die Gleichstellung von Frau und Mann auch andere Aufgaben hauptamtlicher Art zugewiesen wurden. Damit wird der in § 18 Abs. 1 BbgKVerf verankerte Verfassungsauftrag der Gemeinden, auf die Gleichstellung von Frau und Mann in Beruf, öffentlichem Leben, Bildung und Ausbildung, Familie sowie im Bereich der sozialen Sicherheit hinzuwirken, ad absurdum geführt. Die Handlungsfähigkeit der GBA ist mit Ausübung von Mehrfachämtern und mit für das Aufgabengebiet Gleichstellung von Frau und Mann reduzierten Stunden erheblich eingeschränkt. In einem Großteil der Landkreise und anderen Gemeinden ist die Funktion der GBA zum Alibi verkommen.

Mit der angestrebten Verwaltungsreform wird sich die Anzahl der hauptamtlichen kommunalen GBA auf Kreisebene, die auch gleichzeitig nach LGG behördliche GBA sind, nochmals voraussichtlich auf 10 reduzieren.

Durch die im Referentenentwurf resultierenden Flächenvergrößerungen der künftig neu zu bildenden Landkreise wird auch die örtliche und fachliche Zuständigkeit der kommunalen GBA dieser Landkreise erheblich erweitert. Hinzu kommt das Bewältigen großer Entfernungen zwischen Außenstellen der neuen Landkreise als besonderes Erschwernis bei der Ausübung der Aufgaben hinzu. So sei hier beispielsweise nur die Teilnahme der GBA an Eignungsverfahren zur Besetzung von ausgeschriebenen Stellen genannt. Auswahlverfahren in den Außendienststellen der neugebildeten Landkreise führen neben langen Fahrtwegen auch zum Verlust effektiver Arbeitszeit der GBA. Dies gelte z. B. auch für die Beratung und

Unterstützung der frauen- und gleichstellungspolitischen Infrastruktur im Großkreis, die Öffentlichkeitsarbeit in Form von Referentinentätigkeit, die Einbeziehung von Frauen und Mädchen, Männern und Jungen in Projekte der GBA oder auch die Beratungstätigkeit für die Bürgerinnen und Bürger. Häufige oder längere Abwesenheiten der GBA am Hauptverwaltungssitz werden die Regel im Arbeitsalltag der GBA sein.

Ohne Strukturen und vorgegebene Mindeststandards, die eine geschlechtergerechte Umsetzung von Verwaltungshandeln überwachen und die umfassend betreffende Maßnahmen für Bürgerinnen und Bürger des Kreises mitgestalten, ist die Realisierung einer Verwaltungsreform, die dem modernen Prinzip des Gender Mainstreaming folgt, nicht gegeben. Deshalb müssten die künftigen, z. T. viel höheren Zahlen an Einwohnerinnen und Einwohnern sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den neuen Landkreisverwaltungen für die Ausübung des Amtes der GBA berücksichtigt (Erfordernis der Definition der Hauptamtlichkeit) und Regelungen für Stellvertreterinnen der GBA sowie weiteres Personal gesetzlich verbindlich festgeschrieben werden.