

## **Antrag**

**der Fraktion der CDU**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Innenministeriums**

### **Zukünftige Kosten und zusätzliche Freistellungen in Folge der geplanten Novellierung des Landespersonal- vertretungsgesetzes (LPVG)**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. welche Stellungnahmen zu dem Anhörungsentwurf „Gesetz zur Änderung des Landespersonalvertretungsgesetzes, des Landesrichter- und -staatsanwaltsgesetzes und anderer Vorschriften“ von Seiten der kommunalen Landesverbände und anderer vom Geltungsbereich des LPVG erfasster Institutionen bislang erfolgten;
2. wie viele Freistellungen in der Landesverwaltung, aufgeschlüsselt nach den einzelnen Geschäftsbereichen der Ministerien, dem derzeitigen Anhörungsentwurf nach jeweils zusätzlich zu erwarten wären;
3. wie viele Freistellungen bei den einzelnen Landkreisen, Städten, Gemeinden, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie sonstigen Einrichtungen in Baden-Württemberg, für die das LPVG gilt, dem derzeitigen Anhörungsentwurf nach jeweils zusätzlich zu erwarten wären;
4. wie viele Angehörige der Polizei und wie viele Lehrer dem derzeitigen Anhörungsentwurf nach jeweils zusätzlich freizustellen wären;
5. welche weiteren Kosten dem derzeitigen Anhörungsentwurf nach durch sonstige Gesetzesänderungen verursacht werden;
6. wie hoch der „etwa entstehende Mehraufwand“ in den einzelnen Geschäftsbereichen der Ministerien sein wird, der nach dem derzeitigen Anhörungsentwurf „mit den vorhandenen personellen und sächlichen Mitteln zu tragen“ sein würde;

7. wie hoch dieser „etwa entstehende Mehraufwand“ in den einzelnen Städten, Gemeinden, Landkreisen, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie sonstigen Einrichtungen, für die das LPVG Anwendung findet, dem derzeitigen Anhörungsentwurf nach werden kann;
8. inwieweit den einzelnen Landkreisen, Städten, Gemeinden, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie sonstigen Einrichtungen in Baden-Württemberg, für die das LPVG gilt, Kosten, die dem derzeitigen Anhörungsentwurf nach zusätzlich entstehen werden, entsprechend dem Konnexitätsprinzip durch das Land erstattet werden;
9. aus welchen Gründen sie die Einrichtung von Wirtschaftsausschüssen für nötig erachtet;
10. inwiefern ihr bekannt ist, wie andere Bundesländer bislang die Einrichtung von Wirtschaftsausschüssen bewertet, bzw. geregelt haben.

18.09.2013

Hauk, Blenke  
und Fraktion

#### Begründung

Der Anhörungsentwurf des Innenministeriums zur Novellierung des Landespersonalvertretungsgesetzes beinhaltet eine nahezu vollständige Umsetzung des früheren Eckpunktepapiers. Die Aussage zu den erwarteten Kosten genügt jedoch in keiner Weise als Entscheidungsgrundlage für eine parlamentarische Beratung des Gesetzentwurfs.

Von einer modernen Verwaltung muss erwartet werden können, dass für ein anstehendes parlamentarisches Verfahren die konkreten Kostenfolgen eines Gesetzesvorhabens quantifiziert werden können.

#### Stellungnahme

Mit Schreiben vom 16. Oktober 2013 Nr. 1-0307/319 nimmt das Innenministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,*

1. *welche Stellungnahmen zu dem Anhörungsentwurf „Gesetz zur Änderung des Landespersonalvertretungsgesetzes, des Landesrichter- und -staatsanwaltsgesetzes und anderer Vorschriften“ von Seiten der kommunalen Landesverbände und anderer vom Geltungsbereich des LPVG erfasster Institutionen bislang erfolgten;*

Zu 1.:

Im Rahmen des Anhörungsverfahrens haben sich folgende Organisationen geäußert: Deutscher Gewerkschaftsbund, Bezirk Baden-Württemberg (DGB) und aus dem DGB-Bereich die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Landes-

bezirk Baden-Württemberg, die Gewerkschaft der Polizei, Landesbezirk Baden-Württemberg e. V. sowie die Ver.di Landesarbeitsgruppe Studentenwerke, vertreten durch das Studentenwerk Mannheim; BBW Beamtenbund Tarifunion; DHV – Die Berufsgewerkschaft e. V., Landesverband Baden-Württemberg, im Christlichen Gewerkschaftsbund Deutschlands; Verein der Verwaltungsrichterninnen und Verwaltungsrichter Baden-Württemberg; Marburger Bund, Verband der angestellten und beamteten Ärztinnen und Ärzte Deutschlands, Landesverband Baden-Württemberg e. V.; Deutscher Journalisten-Verband, Gewerkschaft der Journalisten und Journalistinnen, Landesverband Baden-Württemberg e. V.; Gemeindegtag Baden-Württemberg, Städtetag Baden-Württemberg, Landkreistag Baden-Württemberg und Kommunaler Arbeitgeberverband Baden-Württemberg e. V. (gemeinsame Stellungnahme); gemeinsam über den Beauftragten der Evangelischen Landeskirchen in Baden und Württemberg und das Kommissariat der Bischöfe in Baden-Württemberg die Oberkirchenräte und die Ordinariate der Kirchen in Baden-Württemberg; der Präsident des Sparkassenverbandes für die Sparkassen-Finanzgruppe sowie in einer gemeinsamen Stellungnahme der Sparkassenverband Baden-Württemberg, die Landesbank Baden-Württemberg und die Landesbausparkasse Baden-Württemberg; AOK Baden-Württemberg; Südwestrundfunk, Anstalt des öffentlichen Rechts; von den Zentren für Psychiatrie (ZfP) die ZfP-Unternehmensgruppe, die Sprecherin der Beauftragten für Chancengleichheit der ZfP-Unternehmensgruppe und die Personalvertretungen bei den Zentren für Psychiatrie Emmendingen, Klinikum Nordschwarzwald und Reichenau sowie den Südwürttembergischen Zentren für Psychiatrie; Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalratsvorsitzenden des Landes Baden-Württemberg; Arbeitskreis der Beauftragten für Chancengleichheit der Ministerien und des Rechnungshofs; Arbeitsgemeinschaft der Schwerbehindertenvertretungen bei den obersten Landesbehörden in Baden-Württemberg. Von Personalvertretungen des Landes: Der Hauptpersonalrat beim Innenministerium, der Hauptpersonalrat für Lehrkräfte an beruflichen Schulen beim Ministerium für Kultus, Jugend und Sport, der Hauptpersonalrat beim Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz und der Personalrat beim Polizeipräsidium Stuttgart; Arbeitsgemeinschaft der Betriebs- und Personalräte im Sparkassenverband Baden-Württemberg; Gesamtpersonalrat des Südwestrundfunks.

- 2. wie viele Freistellungen in der Landesverwaltung, aufgeschlüsselt nach den einzelnen Geschäftsbereichen der Ministerien, dem derzeitigen Anhörungsentwurf nach jeweils zusätzlich zu erwarten wären;*
- 3. wie viele Freistellungen bei den einzelnen Landkreisen, Städten, Gemeinden, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie sonstigen Einrichtungen in Baden-Württemberg, für die das LPVG gilt, dem derzeitigen Anhörungsentwurf nach jeweils zusätzlich zu erwarten wären;*
- 4. wie viele Angehörige der Polizei und wie viele Lehrer dem derzeitigen Anhörungsentwurf nach jeweils zusätzlich freizustellen wären;*
- 5. welche weiteren Kosten dem derzeitigen Anhörungsentwurf nach durch sonstige Gesetzesänderungen verursacht werden;*
- 6. wie hoch der „etwa entstehende Mehraufwand“ in den einzelnen Geschäftsbereichen der Ministerien sein wird, der nach dem derzeitigen Anhörungsentwurf „mit den vorhandenen personellen und sächlichen Mitteln zu tragen“ sein würde;*
- 7. wie hoch dieser „etwa entstehende Mehraufwand“ in den einzelnen Städten, Gemeinden, Landkreisen, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie sonstigen Einrichtungen, für die das LPVG Anwendung findet, dem derzeitigen Anhörungsentwurf nach werden kann;*

Zu 2. bis 7.:

Das Innenministerium führt keine Statistiken über Anzahl von Personalvertretungen, Mitglieder, Freistellungen oder ähnliches. Soweit sich Ministerien im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf zu der beabsichtigten Erhöhung der Freistellungsstaffel geäußert haben, gehen das Wissenschaftsministerium für seinen

Geschäftsbereich von einem prognostizierten Mehrbedarf von rund 50 Vollzeit-äquivalenten bzw. rund 2,5 Mio. Euro und das Kultusministerium im schulischen Bereich von ca. 200 Deputaten aus. Für den Bereich der Polizei ist im Zusammenhang mit der umfassenden Polizeistrukturereform derzeit nicht absehbar, wie sich die Zahl der Freistellungen entwickeln wird. Die Kommunalen Landesverbände und der Kommunale Arbeitgeberverband gehen von Mehrbelastungen der Gemeinden, Städte und Landkreise aufgrund der beabsichtigten Freistellungsregelungen von über 16 Mio. Euro pro Jahr aus. Der Sparkassenverband Baden-Württemberg rechnet mit ca. 3,3 Mio. Euro, die Zentren für Psychiatrie mit rund 700.000 Euro Mehrkosten. Von anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften liegen hierzu keine konkreten Angaben vor. Genaue Berechnungen und Statistiken zu Freistellungen sind dem Innenministerium jedoch nicht vorgelegt worden; es handelt sich um prognostizierte Kostenauswirkungen.

Das Kultusministerium geht darüber hinaus für seinen Zuständigkeitsbereich von Sach-Mehrkosten von insgesamt 250.000 Euro aus. Die Kommunalen Landesverbände sowie der Kommunale Arbeitgeberverband gehen davon aus, dass bei Gemeinden, Städten und Landkreisen durch sonstige Gesetzesänderungen ein Mehraufwand anfallen wird, ohne diesen zu beziffern. Der Sparkassenverband rechnet insoweit mit Mehrkosten in Höhe von ca. 3,1 Mio. Euro und die Zentren für Psychiatrie in Höhe von knapp 480.000 Euro. Angaben weiterer öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Stellen zu Kosten sonstiger Gesetzesänderungen liegen dem Innenministerium nicht vor.

Die Novellierung des Landespersonalvertretungsgesetzes bewegt sich normativ in einem Bereich, der finanziell nicht unmittelbar messbare Aspekte der Arbeitszufriedenheit und anderer beruflicher Belange der Beschäftigten genauso berührt wie kostenmäßig vordergründig bezifferbare Faktoren. Bei einer rein auf diese Faktoren abstellenden Betrachtung bliebe indes unbeachtet, dass die Mitarbeitervertretung und das Bewusstsein aktiver Teilhabemöglichkeiten an der Gestaltung des eigenen Arbeitsumfelds für die Beschäftigten einen wesentlichen Teil der Attraktivität des öffentlichen Dienstes ausmachen. Das Vorhandensein starker Personalvertretungen wirkt sich deshalb förderlich auf die Motivation und das Engagement der Beschäftigten aus. Allerdings lassen sich diese Faktoren nicht betragsmäßig bestimmen, insofern ist auch nicht belegbar, wie sich die Verbesserungen der Mitbestimmungsrechte dementsprechend als Kostenvorteil darstellen.

Als Ansatzpunkte für eine Kostenbetrachtung könnten die Veränderungen im Verwaltungsaufwand herangezogen werden. Dafür gibt es jedoch bislang keine tragfähige Kostenbasis. Eine Beurteilung und Bewertung der Arbeit von Personalräten verbietet sich grundsätzlich aufgrund deren Unabhängigkeit. Daher werden auch keine Statistiken über Anzahl von Personalvertretungen, Mitglieder, Freistellungen oder ähnliches geführt, auch nicht darüber, welcher Verwaltungsaufwand in den jeweiligen Dienststellen tatsächlich betrieben wird; Beobachtungen nach ist er jedoch unterschiedlich.

Vor allem ist Personalratsarbeit von Dienststelle zu Dienststelle verschieden. Obgleich dies selten vorkommen dürfte, hat nicht jede Dienststelle einen Personalrat, nicht jeder Personalrat hat in Normzahl Mitglieder, nicht jeder Personalrat schöpft die ihm zustehenden Rechte, insbesondere die Freistellungen vollständig aus. Unterschiedlich ist auch in jeder Dienststelle der Anfall beteiligungspflichtiger Angelegenheiten. Nicht überall fallen alle Beteiligungstatbestände regelmäßig und in gleicher Intensität an. Dies alles entzieht sich einer generalisierenden Betrachtung des Verwaltungsaufwands. Zudem können Mehraufwendungen aufgrund von Neuregelungen des Gesetzentwurfs durch andere Neuregelungen, die eine effektivere Geschäftsführung und Flexibilisierungen ermöglichen, kompensiert werden, wenn auch nicht Eins zu Eins.

Selbst bei den Freistellungsansprüchen dürfen nicht nur die denkbar höheren Freistellungsmöglichkeiten allein betrachtet werden. Bei den nicht freigestellten Personalratsmitgliedern findet die Personalratsarbeit nebenbei und damit zu Lasten dienstlicher Aufgaben statt. Freigestellte Personalratsmitglieder können andere Mitglieder des Personalrats entlasten, die in der Arbeitsorganisation stehen. Insofern sind zusätzliche Freistellungen zumindest zu einem erheblichen Teil, wenn auch nicht vollständig, eine Verlagerung der Personalratsarbeit, soweit es über eine Grundbelastung aller Personalratsmitglieder hinausgeht.

Da somit eine durchgängig messbare Kostenbasis nicht besteht und die zahlreichen Kompensationseffekte nicht verallgemeinernd mit Kostenansätzen angesetzt werden können, ist eine übergreifende und umfassende Darstellung, wie sich die Gesetzesänderungen verwaltungsaufwändig, kosten- und stellenmäßig auswirken werden, nicht möglich. Die sehr differenzierte Anwendung in der Praxis wird von Dienststelle zu Dienststelle andere Auswirkungen ergeben. Dies alles entzieht sich einer generalisierenden Betrachtung des Verwaltungsaufwands. Zudem können Mehraufwendungen aufgrund von Neuregelungen des Gesetzentwurfs durch andere Neuregelungen, die eine effektivere Geschäftsführung und Flexibilisierungen ermöglichen, teilweise wieder kompensiert werden.

*8. inwieweit den einzelnen Landkreisen, Städten, Gemeinden, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie sonstigen Einrichtungen in Baden-Württemberg, für die das LPVG gilt, Kosten, die dem derzeitigen Anhörungsentwurf nach zusätzlich entstehen werden, entsprechend dem Konnexitätsprinzip durch das Land erstattet werden;*

Zu 8.:

Durch die beabsichtigte Erhöhung der Freistellungsstaffel wird das Konnexitätsprinzip nach Artikel 71 Absatz 3 der Landesverfassung (LV) mit der Folge eines finanziellen Ausgleichs für die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht aufgelöst. Ausgleichspflichtig im Sinne des Artikel 71 Absatz 3 Satz 3 LV sind diese Belastungen nämlich nur unter den in Artikel 71 Absatz 3 LV genannten Voraussetzungen. Allen Varianten für eine mögliche Ausgleichspflicht nach Artikel 71 Absatz 3 Satz 3 LV ist gemein, dass es sich zunächst um eine öffentliche Aufgabe im Sinne des Artikel 71 Absatz 3 Satz 1 LV handeln muss. Nach dem Urteil des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 14. Oktober 1993 (ESVGH 44, 8 ff.) ist darunter „nur ein konkretes Aufgabengebiet im Sinne bestimmter zu erledigender Verwaltungsangelegenheiten“ zu verstehen. Es muss sich um eine verwaltungsmäßig gegenüber der Bevölkerung oder für diese wahrzunehmende Aufgabe im Zusammenhang mit der Ausführung von Gesetzen handeln. Ob es sich dabei um Bereiche der Eingriffsverwaltung, der Leistungsverwaltung oder der daseinsvorsorgenden Verwaltung handelt, ist unerheblich. Allen Aufgaben ist gemeinsam, dass sie von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden gegenüber der Bevölkerung oder für diese zu erledigen sind, ihnen also eine Außenwirkung zukommt. Rein verwaltungsinterne Tätigkeiten oder Organisationsaufgaben, die nur der Unterstützung oder Vorbereitung der Erledigung von Sachaufgaben dienen, wie beispielsweise Personalwesen, Organisation, Haushalts- und Vermögensverwaltung der Kommunen sind nicht gemeint (vgl. LT-Drs. 14/2441, Seite 6).

Die Aufgaben der Personalvertretung im öffentlichen Dienst haben keine Außenwirkung, sie wirken rein intern und dienen insbesondere der Vorbereitung von Personalentscheidungen beziehungsweise von personalrelevanten und sozialen Angelegenheiten in einem weiten Sinne. Damit wird der Aufgabenbegriff des Artikels 71 Absatz 3 LV nicht erfüllt. Die beabsichtigte Erhöhung der Freistellungsstaffel verursacht interne personalwirtschaftliche Veränderungen. Sie hat als entscheidende Auswirkung allenfalls eine zusätzliche finanzielle Belastung, während der Kreis der nach außen wirkenden Sachaufgaben nicht verändert wird. Solange die Gemeinden und Gemeindeverbände aber nicht zu einem konkreten Aufgabengebiet bestimmter mit Außenwirkung gegenüber den Bürgern zu erledigender Verwaltungsangelegenheiten verpflichtet werden, greift das Konnexitätsprinzip nicht.

*9. aus welchen Gründen sie die Einrichtung von Wirtschaftsausschüssen für nötig erachtet;*

Zu 9.:

Seit der letzten umfassenden Novellierung des Landespersonalvertretungsgesetzes im Jahr 1995 war der öffentliche Sektor tief greifenden Veränderungen unterworfen. So haben zur Erhöhung der Effizienz und Effektivität öffentlichen Handelns Elemente betriebswirtschaftlicher Steuerung in den Verwaltungen des Landes und in kommunalen Verwaltungen Einzug gehalten. Die öffentlichen Verwal-

tungen sind besonders in Betrieben, fortschreitend auch in den klassischen Verwaltungsbereichen von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beeinflusst. Aus betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten werden Erkenntnisse gewonnen, die Grundlage für Entscheidungen mit Folgen für die Beschäftigten werden können. Es erscheint daher sachgerecht, bewährte Gremien aus der privatwirtschaftlichen Mitarbeiterbeteiligung unter Anerkennung der Besonderheiten der öffentlichen Verwaltungen in das Landespersonalvertretungsgesetz zu übernehmen.

Durch den Wirtschaftsausschuss als Beratungs- und Informationsgremium an der Schnittstelle zwischen Dienststelle und Personalvertretung soll der Personalrat in die Lage versetzt werden, teilweise komplexe wirtschaftliche Zusammenhänge, die für die Dienststelle maßgebend sind, nachzuvollziehen. Durch die regelmäßige Befassung mit wirtschaftlichen Themen können Informationen angemessen geprüft, aus kollektiver Beschäftigtensicht bewertet und eventuelle Risiken aufgezeigt werden.

*10. inwiefern ihr bekannt ist, wie andere Bundesländer bislang die Einrichtung von Wirtschaftsausschüssen bewertet, bzw. geregelt haben.*

Zu 10.:

Mit der Novellierung des Personalvertretungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2011 wurden erstmals auch im Personalvertretungsrecht Bestimmungen zum Wirtschaftsausschuss verankert. Entsprechende Regelungsvorhaben oder Bewertungen aus anderen Bundesländern sind dem Innenministerium nicht bekannt.

Gall

Innenminister