



*Brief zur Personalratsarbeit*

# *Handlungsmöglichkeiten des Personalrats bei Personalabbau*



**dbb**  
beamtenbund  
und tarifunion

Vor dem Hintergrund zunehmend leerer öffentlicher Kassen wächst auch im Bereich des öffentlichen Dienstes die Tendenz zum Personalabbau. Die Personalräte werden daher immer mehr mit diesem heiklen Thema konfrontiert. Vorab festzustellen ist, dass die unternehmerische, auf Grund der wirtschaftlichen Entwicklung oder fiskalischer Überlegung veranlasste Entscheidung nicht nur des privaten, sondern ebenso des öffentlichen Arbeitgebers zur organisatorischen Entscheidungsfreiheit gehört und daher beteiligungsfrei ist; der Arbeitgeber kann grundsätzlich das Arbeitsvolumen, die Anzahl der Arbeitskräfte und damit auch das Verhältnis beider Größen zueinander festlegen (BAG 22. 3. 2005, ZTR 2003, 521). Diese Entscheidung ist einer gerichtlichen Überprüfung nur eingeschränkt zugänglich.

### **Können sich die Personalräte bereits im Vorfeld einbringen?**

**Ja.** Nach § 78 Abs. 3 Satz 3 BPersVG steht dem Personalrat ein **Anhörungsrecht bei der Ein- oder Weiterführung einer Personalplanung** zu. Es handelt sich dabei um einen selbständigen Anhörungsstatbestand, der auch bei einstufigem Verwaltungsaufbau gilt.

Personalplanung ist ein Oberbegriff für die Komponenten Bedarfs-, Beschaffungs-, Entwicklungs- und Einsatzplanung. Die Verwaltung nimmt damit eine **Prognose bezüglich des Personalbedarfs während eines bestimmten Zeitraumes nach Quantität und Qualität auf Grund der der Dienststelle obliegenden Aufgaben** vor. Sie hat den Personalrat rechtzeitig – d. h. vor Abschluss des Planungsvorganges – und umfassend zu unterrichten und ihm **alle relevanten Unterlagen**, so z.B. die Personalbedarfsberechnung und den Stellenplan, in Kopie vorzulegen (BVerwG 23. 1. 2002, ZfPR 2002, 73). Im Rahmen dieser Anhörung hat der Personalrat die nicht zu unterschätzende Chance, **Gegenvorschläge** einzubringen und seine **Stellungnahme** zu den Plänen der Dienststelle der nächst übergeordneten Entscheidungsebene zur Kenntnis zu geben. Relevant wird das Anhörungsrecht des § 78 Abs. 3 Satz 3 BPersVG z. B. in folgenden Fällen:

- Ermittlung des Personalbedarfs über das nächste Halbjahr hinaus;
- (Neu-)Festsetzung des Verhältnisses von Beamten zu Angestelltenstellen;
- (Neu-)Festsetzung des Verhältnisses der Stellen der einzelnen Laufbahngruppen zueinander;
- Aufstellung von Richtwerten für die Zahl der in einer bestimmten Zeitspanne zuzulassenden Aufsteiger von einer Laufbahngruppe in die nächsthöhere;
- Erarbeitung von generellen Anforderungs- und Befähigungsprofilen;
- Aufstellung von Plänen für den Fall von Freisetzung durch Aufgabenrückgang, Umorganisation o. ä.;

- Planung hinsichtlich des Abbaus des vorhandenen Personalbestandes.

### **Ist die Dienststelle zur Personalplanung verpflichtet?**

**Nein.** Insofern kann der Personalrat sie **auch nicht erzwingen**. Da eine solche aber für Dienststelle und Beschäftigte von Nutzen ist, kann der Personalrat von seinem **Antragsrecht** aus § 68 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG Gebrauch machen.

### **Welche weiteren Beteiligungsrechte hat der Personalrat?**

Personalabbau kann auch durch **Umorganisation und Umstrukturierung** in Form von Versetzungen, Umsetzungen, Abordnungen oder Zuweisungen vorgenommen werden. Der Personalrat hat in diesen Fällen ein Mitbestimmungsrecht nach § 75 Abs. 1 Nr. 3–4 a bzw. § 76 Abs. 1 Nr. 4–5 a BPersVG.

Eine **Versetzung** liegt vor bei einem dauerhaften Wechsel auf einen Arbeitsplatz bei einer anderen Dienststelle desselben Arbeitgebers (BAG 22. 1. 2004, ZfPR 2005, 105). Als Versetzungen gelten auch Maßnahmen, die im Anschluss an eine Verlagerung von Teilen einer Behörde in eine andere zu entsprechenden personellen Veränderungen führen. Bei **Überhangkräften, die zu einem Stellenpool versetzt werden**, besteht jedoch **kein Mitbestimmungsrecht** (BVerwG 2. 8. 2005, ZBR 2006, 49). Bei Versetzungen wirkt der jeweilige Beschäftigte an der Erfüllung der der neuen Dienststelle gestellten öffentlichen Aufgaben mit. Dies ist bei Personalüberhangkräften nicht der Fall.

Die **Umsetzung** zeichnet sich dadurch aus, dass ein Beschäftigter von seinem bisherigen Arbeitsplatz abberufen und ihm ein anderer innerhalb derselben Dienststelle zugewiesen wird. Das Mitbestimmungsrecht wird jedoch nur ausgelöst, wenn damit ein Wechsel des Dienstortes einhergeht und der neue Dienstort mehr als 30 km vom alten entfernt ist.

Bei der **Abordnung** wird der Beschäftigte lediglich vorübergehend einer anderen Dienststelle zugewiesen. Mitbestimmungspflichtig ist die Maßnahme allerdings nur dann, wenn sie für eine Dauer von mehr als drei Monaten gelten soll, es sei denn, es wird von vornherein ein Verbleib von mehr als drei Monaten angestrebt.

Im Falle einer **Zuweisung** soll ein Beschäftigter bei entsprechendem dienstlichem oder öffentlichem Interesse mit seiner Zustimmung eine zumindest gleichwertige Tätigkeit bei einer Einrichtung außerhalb des Geltungsbereichs des BRRG/TVöD/BAT ausüben. Voraussetzung ist wie bei der Abordnung, dass sich die Zuweisung über einen Zeitraum von mehr als drei Monaten erstrecken soll. Eine Zuweisung

kann auch ohne die Zustimmung des Beschäftigten erfolgen, wenn eine **Dienststelle** ganz oder teilweise **in eine privatrechtlich organisierte Einrichtung der öffentlichen Hand umgebildet** wird. Hierfür ist ein dringendes öffentliches Interesse Voraussetzung.

Der Personalrat hat auch ein Mitbestimmungsrecht – soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht – beim **Erlass von Richtlinien über die personelle Auswahl bei u. a. Versetzungen und Kündigungen**, § 76 Abs. 2 Nr. 8 BPersVG. Bei den Richtlinien handelt es sich um Grundsätze, die für eine Mehrzahl künftiger Personalentscheidungen positiv wie negativ vorwegnehmend Kriterien festlegen, was in fachlicher, persönlicher und insbesondere auch sozialer Hinsicht für die personelle Einzelmaßnahme zu berücksichtigen ist (BVerwG 5. 9. 1990, ZfPR 1991, 8). Das Mitbestimmungsrecht bezieht sich auf die generelle Festlegung von fachlichen persönlichen Voraussetzungen wie beruflicher Werdegang, Ausbildung und Fachkenntnisse sowie soziale Gesichtspunkte und der Auswahlmethode zur Gewährleistung einer sachlichen, gerechten und transparenten Behandlung einer Vielzahl von Einzelfällen (OVG Hamburg 17. 8. 1995, ZfPR 1996, 59). Relevant wird es z. B. im Zusammenhang mit Richtlinien zur Auswahl und Meldung von Überhangpersonal. Der Personalrat ist daneben bei der Verwirklichung der **einzelnen personellen Maßnahme** nach der jeweils einschlägigen Vorschrift zu beteiligen. In diesem Zusammenhang kann ein etwaiger Verstoß gegen die Richtlinien als Versagungsgrund im Sinne des § 77 Abs. 2 Nr. 1 BPersVG angeführt werden.

## Was kann der Personalrat bei Kündigungen im Einzelfall tun?

Bei **betriebsbedingten Kündigungen** hat der Personalrat ein **Mitwirkungsrecht** ebenso wie bei anderen ordentlichen Kündigungen und **Änderungskündigungen**, § 79 BPersVG. Der Dienststellenleiter muss die genauen Umstände der Kündigung wie Art und Grund, Kündigungszeitpunkt, Kündigungsfrist, die personellen Daten des zu Kündigenden sowie die Ursachen für den Wegfall der Weiterbeschäftigungsmöglichkeit bzw. das Nichtbestehen einer anderweitigen Beschäftigungsmöglichkeit innerhalb des gesamten Verwaltungsbereichs (nicht nur innerhalb der Dienststelle) genau darlegen und den Personalrat um eine Stellungnahme ersuchen.

Der für den öffentlichen Dienst wichtigste Fall eines betriebsbedingten Kündigungsgrundes ist die **Streichung von Planstellen im Haushaltsplan**. Nach dem Grundsatz, dass der öffentliche Arbeitgeber nicht mehr Personen beschäftigen muss, als Haushaltsstellen vorhanden sind, **begründet ein Personalüberhang eine betriebsbedingte Kündi-**

**gungslage** (BAG 18. 11. 1999, NZA 2000, 484). Allerdings genügen ein allgemeiner Beschluss des Haushaltsgesetzgebers oder ein kw-Vermerk im Haushaltsplan allein nicht. Hinzutreten muss entweder eine **Entscheidung, welche konkreten Stellen zu welchem Zeitpunkt entfallen sollen**, oder die betroffene Behörde muss **mittels eines konkreten Personalbedarfsplans die konkret abzubauenden Stellen und den jeweiligen Zeitpunkt ausweisen** (BAG 18. 11. 1999, a. a. O., BAG 19. 3. 1998, NZA 1999, 90). **Zwischen gestrichener Planstelle und konkretem Arbeitsverhältnis** muss eine **klare Verbindung** bestehen. In diesem Kontext hat es der öffentliche Arbeitgeber selbst in der Hand, allein den Entschluss, eine bestimmte Anzahl konkreter Stellen zu streichen, zum „dringenden betrieblichen Erfordernis“ im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 2 KSchG zu machen, das gerichtlich nicht mehr in Zweifel zu ziehen ist. Der Kündigungsschutz – und damit auch die Kontrollmöglichkeit des Personalrats – beschränkt sich auf die **Überprüfung der Sozialauswahl** und einer möglichen **Weiterbeschäftigung zu geänderten Bedingungen**.

Der Personalrat hat nach der Unterrichtung durch den Dienststellenleiter **zehn Arbeitstage Zeit, sich zu der Kündigung zu äußern** (zum Verfahren vgl. § 72 Abs. 2 BPersVG). Macht der Personalrat eine der in § 79 genannten **Einwendungen** ordnungsgemäß geltend und kündigt der Arbeitgeber trotzdem, kann sich die Einwendung in einem eventuellen Kündigungsschutzprozess **positiv für den betroffenen Beschäftigten bei der Frage der Sozialwidrigkeit der Kündigung und eines Weiterbeschäftigungsanspruchs** während des Prozesses auswirken.

Der Personalrat hat ebenfalls mitzuwirken im Falle von **Änderungskündigungen**. § 79 BPersVG gilt jedoch nicht im Falle der ordentlichen Kündigung eines Arbeitnehmers mit einer Stellung, die der eines Beamten nach § 36 Abs. 1 BBG oder der eines Beamten in Besoldungsgruppe A 16 und höher vergleichbar ist. Die Unterrichtungspflicht des Dienststellenleiters bleibt allerdings bestehen.

## Und wenn sogar der Bestand der Dienststelle betroffen ist?

Personalabbau kann sich auch auf die gesamte Dienststelle und ihre Belegschaft beziehen, indem ihre Auflösung, Einschränkung, Verlegung oder Zusammenlegung mit anderen Dienststellen ins Auge gefasst wird. § 78 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG gibt dem Personalrat ein **Mitwirkungsrecht an der organisatorischen Entscheidung** der Dienststelle, es sei denn, diese basiert auf einer gesetzlichen Grundlage (z. B. Bonn-Berlin-Gesetz) oder Entscheidung der Bundesregierung insgesamt. Der Personalrat hat so die Möglichkeit, Anregungen zu geben oder auch Bedenken geltend zu machen. Daneben bleiben dem

Personalrat die **Rechte bezüglich der damit einhergehenden personellen Einzelmaßnahmen** (s.o.).

Unter **Auflösung** ist die Stilllegung der Dienststelle mit gleichzeitiger Aufgabe des Zwecks und der Aufgaben der Dienststelle zu verstehen. Ob die **Privatisierung von Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung** das Mitwirkungsrecht des § 78 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG auslöst, wird unterschiedlich gesehen. Während zum einen argumentiert wird, es erfolge keine Auflösung, sondern lediglich eine Weiterführung durch einen anderen Träger oder in einer anderen Rechtsform, so dass kein Mitwirkungsrecht besteht, wird zum anderen darauf verwiesen, im Falle dieses personalvertretungsrechtlichen Existenzverlustes und Herausfallens aus dem Geltungsbereich des BPersVG müsse der Personalrat zum Schutz der Beschäftigten mitwirken können. **Einschränkung** einer Dienststelle bedeutet die erhebliche Verminderung ihres Aufgabenbereichs in sachlicher oder örtlicher Beziehung. Eine **Verkleinerung des Personalbestandes** allein wird in der Regel nicht ausreichen. **Verlegung** einer Dienststelle definiert sich als wesentliche Veränderung ihrer örtlichen Lage. Eine **Zusammenlegung** von Dienststellen liegt vor, wenn die eine unter Verlust ihrer organisatorischen Eigenständigkeit in die andere eingegliedert wird oder beide zur Bildung einer völlig neuen Dienststelle zusammengefasst werden.

Das Genannte gilt auch, wenn zwar nicht die ganze Dienststelle, aber doch **wesentliche Teile** von ihr betroffen sind. Wesentliche Teile sind Bereiche, die für die Dienststelle **prägende Bedeutung** haben. Sie müssen in einer herausgehobenen sachlichen Beziehung zu den von der Dienststelle innerhalb ihres Bereichs wahrzunehmenden Aufgaben stehen und über eine eindeutige **räumliche oder organisatorische Selbständigkeit** verfügen, so dass eine Auflösung, Verlegung bzw. Zusammenlegung die gesamte Dienststelle dermaßen verändert, dass sie in ihrem Wesen zu einer anderen Dienststelle wird.

## Was gilt bei Personalabbau im Rahmen einer Rationalisierungsmaßnahme?

Zur Stärkung der Einflussmöglichkeiten der Beschäftigten auf die personellen Auswirkungen von Rationalisierungsmaßnahmen gibt § 75 Abs. 3 Nr. 13 BPersVG dem Personalrat, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht, gegebenenfalls durch Abschluss von Dienstvereinbarungen ein **Mitbestimmungsrecht bei der Aufstellung von Sozialplänen einschließlich Plänen für Umschulungen zum Ausgleich oder zur Milderung von wirtschaftlichen Nachteilen**, die den Beschäftigten infolge von Rationalisierungsmaßnahmen entstehen. Rationalisierung im Sinne des BPersVG sind alle Maßnahmen, durch die **Leistungen der Dienststelle**

**verbessert** werden sollen, indem der **Aufwand an menschlicher Arbeit** oder auch an Zeit, Energie, Material und Kapital **herabgesetzt** wird (BVerwG 17. 6. 1992, ZfPR 1992, 177). Entscheidendes Kriterium ist die **Absicht der Effektivitäts- und Leistungssteigerung**. Personalmaßnahmen, die einen Personalbedarf lediglich an vorhandene Gegebenheiten wie z. B. veränderte Nachfrage anpassen, ohne dadurch eine Effektivitäts- und Leistungssteigerung der Dienststelle erzielen zu wollen, fallen nicht unter den Rationalisierungsbegriff.

## Welche Möglichkeiten hat der Personalrat bei drohendem Personalabbau noch?

Der Personalrat kann auf der Grundlage des § 68 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG auch selbst die Initiative ergreifen und **eigene Vorschläge zur Beschäftigungssicherung** machen, z. B. neue Formen der Arbeitsorganisation, Teilzeitarbeit inkl. Altersteilzeit oder Alternativen zur Ausgliederung bestimmter Arbeiten. Den hierfür notwendigen **Sachverstand** hat der Personalrat zunächst durch Unterrichtung seitens der Dienststelle, Erkundigungen bei den Gewerkschaften und bei in der Dienststelle beschäftigten Fachleuten, Studium der Fachliteratur und ähnliche kostenlose Alternativen selbst zu erarbeiten. An das eigene Bemühen werden von der Rechtsprechung **hohe Anforderungen** gestellt (z. B. OVG NW 12. 2. 1987, PersV 1989, 497). Sollte der Personalrat dennoch nicht in der Lage sein, Vorschläge zu unterbreiten bzw. die der Dienststelle zu überprüfen, kann er auf Kosten der Dienststelle einen **Sachverständigen hinzuziehen**. Diese Hinzuziehung muss der Personalrat ordnungsgemäß **beschließen**. In Betracht kommen nur Maßnahmen, über die der Leiter der Dienststelle **entscheidungsbefugt** ist. Sollte der Dienststellenleiter unzuständig sein, kann der Personalrat nur die bei der übergeordneten Behörde bestehende Stufenvertretung auf die Maßnahme aufmerksam machen und ihr die Entscheidung über einen Antrag bei der zuständigen Stelle überlassen. Ob die Dienststelle einem Antrag des Personalrats nachkommt, liegt in ihrem Ermessen. Vor einer ablehnenden Entscheidung ist sie jedoch gehalten, über strittige Fragen ernsthaft mit dem Personalrat zu verhandeln.

*Die Ausführungen schildern die Rechtslage nach BPersVG. Die LPersVG enthalten zum Teil abweichende Regelungen.*



**dbb**  
beamtenbund  
und tarifunion