

Gemeinsame Leistungen der Daseinsgestaltung

Interkommunale Zusammenarbeit in Hessen

Steuersenkungen haben zu einer Verschärfung der Unterfinanzierung der öffentlichen Hände geführt. Dadurch wurden die unterschiedlichsten Konzepte produziert, mit denen die politisch Verantwortlichen versuch(t)en die öffentlichen Haushalte zu stabilisieren. Privatisierungen und Public-Private-Partnership-Projekte (PPP) führten zu einem erheblichen Verlust an Dienstleistungsqualität und nicht selten zu enormen zusätzlichen Kosten. Diese Maßnahmen haben mitnichten die Haushalte der Kommunen konsolidiert. Die ungerechtfertigte Kürzung des kommunalen Finanzausgleichs bringt die hessischen Kommunen zusätzlich ins Schleudern.

Selbst der Versuch, die hessischen Kommunen durch einen Schutzschirm zu entschuldigen, führt wegen der einhergehenden drastischen Sparauflagen letztlich zum Zusammenbruch der letzten politischen Gestaltungsspielräume. Ob eine Entschuldung letztlich so erreichbar ist, darf bezweifelt werden.

In solch einer Situation, in der der politische Wille fehlt, für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen und die bisherigen Versuche durch Privatisierung und/oder PPP-Projekte, die Haushalte zu steuern, gescheitert sind, rückt seit einiger Zeit ein anderes Instrument in den Mittelpunkt des Interesses.

Unter dem Titel der „Interkommunalen Zusammenarbeit“ wird zurückgegriffen auf eine schon länger bestehende Idee des Zusammenschlusses von Kommunen zur gemeinsamen Erbringung von Leistungen der Daseinsgestaltung, in der Hoffnung, dass es gemeinsam billiger und vielleicht auch besser geht.

Es sollen „Ressourcen“ gespart, Personal und Infrastruktur effektiver und effizienter ausgelastet werden, um so die zusammenarbeitenden Kommunen deutlich finanziell zu entlasten.

Da die Notwendigkeit die Kommunen endlich finanziell angemessen auszustatten politisch nicht gewollt wird, ist für die neue schwarz-

grüne Landesregierung die interkommunale Zusammenarbeit ein wesentliches Instrument die Handlungsfähigkeit von Kommunen wenigstens vorläufig zu erhalten. So werden weiterhin kommunale Zusammenarbeiten finanziell gefördert. Das beim Ministerium des Innern und für Sport angesiedelte Kompetenzzentrum für interkommunale Zusammenarbeit berät überdies die Kommunen in allen Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit. Selbst neue Rechtsformen, etwa die Anstalt öffentlichen Rechts, werden ermöglicht bis hin zu einem „freiwilligen“ Zusammenschluss von Kommunen.

Aus gewerkschaftspolitischer Sicht sind zwei Perspektiven bedeutsam:

1. Was bedeuten neue „interkommunale Zusammenarbeiten“ für die betroffenen Beschäftigten?
2. Was bedeuten neue „interkommunale Zusammenarbeiten“ für die Bürgerinnen und Bürger der jeweiligen Kommunen bezüglich Dienstleistungsqualität und Kosten öffentlicher Dienstleistungen?

Die erste Perspektive wird dem hier vorgelegten Heft beleuchtet, die andere muss in öffentlicher Debatte bearbeitet werden.

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit?

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert den Kommunen das „Recht auf kommunale Selbstverwaltung“. Sie sind berechtigt, ihre Aufgaben und Befugnisse eigenverantwortlich zu führen. Die Selbstverwaltungsgarantie umfasst die Kompetenz, für die Wahrnehmung der Aufgaben Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten selbst zu regeln (Organisationshoheit). Die Kommunen entscheiden, wie sie ihre Aufgaben wahrnehmen, ob selbst oder durch (private) Dritte oder in Zusammenarbeit mit anderen. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bezieht sich zwar nur auf die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ und begrenzt damit das Betätigungsfeld der Kommune. Die Wahrnehmung von Aufgaben, die Gemeindegrenzen überschreiten, gemeinsam mit anderen Kommunen wird dadurch – verfassungsrechtlich – nicht ausgeschlossen.

Kommunale Zusammenarbeit Beispiele aus der Praxis

Die Folgen können unterschiedlich sein

Die kommunalen Zusammenarbeiten reichen vom bloßen Erfahrungs- und Informationsaustausch über die gemeinsame Anschaffung von Geräten und Maschinen, bis zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung und sogar Aufgabenübertragung.

So kann dies z.B. sein

- die Bildung eines Zweckverbandes, der künftig die Aufgaben der gemeindlichen Bauhöfe wahrnimmt;
- gemeinsame Personalverwaltung;
- Zusammenarbeit bei der Ausbildung;
- Kooperation im Bereich der Jugendpflege;
- Kooperationsvertrag zur gemeinsamen Nutzung der Bäder oder Kindertagesstätten;
- gemeinsame Wahrnehmung der Standesamtsaufgaben;
- Bilden eines gemeinsamen Ordnungsbehördenbezirks;
- Kooperation im Bereich der Vollstreckung oder Datenverarbeitung;
- Kooperation zur gemeinsamen

Nutzung von Senioreneinrichtungen;

- Zusammenarbeit der Volkshochschulen;
- der gemeinsamer Kauf einer Kehrmaschine;

Diese Beispiele lassen erahnen, dass die Folgen kommunaler Zusammenarbeiten für die betroffenen Beschäftigten sehr unterschiedlich sind.

Der rechtliche Charakter solcher Zusammenarbeiten ist in der Praxis



sehr vielfältig. Neben der Zusammenarbeit ohne förmliche Vereinbarung, finden sich auch förmliche Vereinbarungen, etwa öffentlich-rechtliche Vereinbarung, Kooperationsvertrag, Zweckverband, eine kommunale Arbeitsgemeinschaft oder – neu – eine gemeinsame Anstalt öffentlichen Rechts.

Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung der Kommunen

Nach dem Gesetz über die Kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) vom 16.12.1969 – in der aktuellen Fassung vom 13.12.2012 – können Gemeinden und Landkreise Aufgaben, zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam wahrnehmen (§ 1 KGG). Hierzu können sie nach § 2 Abs. 1 KGG kommunale Arbeitsgemeinschaften (§§ 3 f. KGG), Zweckverbände (§§ 5 ff. KGG), gemeinsame kommunale Anstalten (§§ 29a f. KGG) oder Gemeindeverwaltungsverbände (§§ 30 ff. KGG) bilden. Daneben können öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geschlossen werden (§§ 24 ff. KGG), andere Kommunen beauftragt werden (§25a KGG) oder eine Verwaltungsgemeinschaft (§§ 33, 34 KGG) vereinbart werden. Bei der gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben dürfen sich die Kommunen sogar der Rechtsformen des Privatrechts bedienen (§ 2 Abs. 2 KGG).

Hinweis:

Bei den Zusammenarbeiten ist bedeutsam, ob diese mit eigener Rechtsfähigkeit oder ohne eigene Rechtsfähigkeit erfolgt. Rechtsfähigkeit meint hier die Eigenschaft selbstständig Träger von Rechten und Pflichten zu sein, etwa eigenes Personal beschäftigen zu können.

Kommunale Arbeitsgemeinschaft

Die Zuständigkeiten bleiben erhalten

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft ist ein Zusammenschluss von Gemeinden und/oder Landkreisen. Die Zuständigkeiten der beteiligten Kommunen als Träger der Aufgaben und Befugnisse werden nicht übertragen, sondern bleiben erhalten. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft hat keine eigene Rechtsfähigkeit. Sie soll Angelegenheiten beraten, die ihre Mitglieder – gemeint sind die beteiligten Kommunen – gemeinsam berühren,

Planungen aufeinander abstimmen und Gemeinschaftslösungen einleiten, um eine wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet sicherzustellen. Die Vereinbarung über eine kommunale Arbeitsgemeinschaft ist schriftlich zu schließen. Dabei haben die beteiligten Kommunen die Aufgaben, die Geschäftsführung und die Finanzierung der Arbeitsgemeinschaft zu bestimmen.

Regelmäßig sind hierbei die Folgen für die betroffenen Beschäftigten überschaubar. Es findet jedenfalls kein Arbeitgeber-/Dienstherrnwechsel statt; allenfalls müssen Aufgaben zusätzlich wahrgenommen werden oder entfallen. Das kann im Rahmen des Weisungsrechts geschehen, etwa wenn die neuen Aufgaben gleichwertig sind, oder im beiderseitigen Einvernehmen.

Kommunale Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Einzelne Aufgaben werden anderen Gemeinden oder Landkreisen überlassen

Gemeinden und Landkreise können – schriftlich – vereinbaren, dass eine der beteiligten Gebietskörperschaften einzelne Aufgaben der übrigen Beteiligten in ihre Zuständigkeit übernimmt, etwa den übrigen Beteiligten die Mitbenutzung einer von ihr betriebenen Einrichtung gestattet oder sich verpflichtet, solche Aufgaben für die übrigen Beteiligten durchzuführen.

Die Aufgabe selbst oder lediglich deren Durchführung kann dabei übertragen werden. Bei der Aufgabenübertragung übernimmt eine Gebietskörperschaft durch Vereinbarung Aufgaben der übrigen Beteiligten in ihre Zuständigkeit. Das

Recht und die Pflicht, die Aufgaben zu erfüllen, gehen auf sie über. Bei der bloßen Aufgabendurchführung verpflichtet sich eine Gebietskörperschaft durch Vereinbarung, Aufgaben für die übrigen Kommunen durchzuführen. Dabei

bleiben deren Rechte und Pflichten als Träger der Aufgaben unberührt. Die Aufgabenübertragung bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Aufgabendurchführung ist hingegen nur anzuzeigen.

Regelmäßig sind hierbei die Folgen für die betroffenen Beschäftigten ebenfalls überschaubar. Es findet kein Arbeitgeber-/Dienstherrnwechsel statt; allenfalls müssen Aufgaben zusätzlich wahrgenommen werden oder entfallen.

Zweckverband als Zusammenschluss von Gemeinden und Landkreisen

Eine Verbandssatzung regelt das Rechtsverhältnis als Körperschaft des öffentlichen Rechts

Der Zweckverband ist ein Zusammenschluss von Gemeinden und Landkreisen, um einzelne Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam zu erfüllen. Die Regelung der Rechtsverhältnisse des Zweckverbandes erfolgt durch Verbandssatzung.

Bestimmte Aufgaben der beteiligten Kommunen gehen auf den Zweckverband über; sie werden zur vollständigen, alleinigen und eigenverantwortlichen Erledigung übertragen. Beispielhaft sind zu nennen Wasserversorgung, Entsorgung, Tierkörperbeseitigung, kulturelle und touristische Aufgaben. Neuerdings werden auch gemeinsame Baubetriebshöfe als Zweckverbände betrieben.

Der Zweckverband erhebt von den Verbandsmitgliedern eine

Umlage, um seinen Finanzbedarf zu decken, soweit die sonstigen Einnahmen durch Gebühren und Beiträge, nicht ausreichen.

Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und hat damit eine eigene Rechtspersönlichkeit. Er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung. Der Zweckverband kann deshalb auch selbst Arbeitnehmer/innen beschäftigen und hat nach § 17 Abs.2 KGG

sogar das Recht, Beamtinnen und Beamte zu ernennen.

In der Verbandssatzung sind neben dem Namen und Sitz auch die Mitglieder des Zweckverbandes, dessen räumlicher Wirkungskreis und Aufgabe sowie die Zuständigkeit der Verbandsorgane zu regeln.

Dessen Organe sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorstand. Die Verbandsversammlung ist oberstes Organ des Zweckverbandes und entscheidet über die zugewiesenen Aufgaben sowie wichtige Angelegenheiten. Ihr gehört mindestens ein/e Vertreter/in jedes Verbandsmitglieds an. Der Verbandsvorstand hingegen ist die Verwaltungsbehörde

des Zweckverbandes und besteht aus dem Verbandsvorsitzenden, dessen Stellvertreter und mindestens einem weiteren Mitglied. Die Vorstandsmitglieder können hauptberuflich tätig sein. Der Vorstand vertritt den Zweckverband. Er

übernimmt auch die Aufgabe des Arbeitgebers bzw. Dienstherrn für die Beschäftigten.

Durch die Übertragung von Aufgaben einer Kommune auf einen Zweckverband stellt sich die Frage, was mit den Beschäftigten ge-

schieht, die bisher diese Aufgaben wahrgenommen haben. Denkbar ist eine Beschäftigung mit einer anderen Aufgabe bei der bisherigen Kommune. In der Praxis werden die betroffenen Beschäftigten mit ihren Arbeits- und Dienstver-

hältnissen ebenfalls auf den Zweckverband übergehen. Vorstellbar ist dabei eine Versetzung oder der gesetzlichen angeordnete Arbeitgeberwechsel nach § 613a BGB.

Gemeinsame kommunale Anstalt zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung

Anstalt öffentlichen Rechts als Rechtsform jetzt möglich

Gemeinden und Landkreise können nach § 29a Abs. 1 KGG zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts unter ihrer gemeinsamen Trägerschaft als gemeinsame kommunale Anstalt errichten oder bestehende Regie- und Eigenbetriebe im Wege der Gesamtrechtsnachfolge in eine gemeinsame kommunale Anstalt umwandeln.

Eine solche gemeinsame kommunale Anstalt entsteht etwa durch Vereinbarung ihrer Errichtung, durch Beteiligung als Träger an einer bereits bestehenden Anstalt öffentlichen Rechts einer Gemeinde oder durch Verschmelzung solcher bestehender Anstalten. Im Rahmen dieser Vereinbarung ist die Satzung der gemeinsamen Anstalt festzulegen (§ 29b Abs. 2 KGG).

An einer bestehenden gemeinsamen kommunalen Anstalt können sich als Träger u.a. weitere Gemeinden und Landkreise, Anstalten des öffentlichen Rechts oder Zweckverbände beteiligen (§ 29a Abs. 3 KGG). Die Satzung muss u.a. Angaben enthalten über die Träger der Anstalt, deren Sitz, die zu leistenden Einlage, den räumlichen Wirkungsbereich der Anstalt, wenn ihr hoheitliche Befugnisse übertragen werden oder sie satzungsbefugt ist sowie die Verteilung des Vermögens der Anstalt und des Personals im Fall der Auflösung und

des Austritts eines Trägers.

Die Organe der gemeinsamen Anstalt sind der Vorstand und der Verwaltungsrat. Der Vorstand leitet die Anstalt in eigener Verantwortung und vertritt diese nach außen (§ 29b Abs. 1 KGG i.V.m. § 126a Abs. 5 HGO).

Der Verwaltungsrat bestellt den Vorstand für höchstens fünf Jahre, wobei eine erneute Bestellung zulässig ist. Er überwacht dessen laufende Geschäftsführung (§ 29b Abs. 1 KGG i.V.m. § 126a Abs. 6 HGO). Daneben entscheidet er u.a. über Satzungen, stellt den Wirtschaftsplan sowie den Jahresabschluss fest, setzt die allgemeinen geltenden Tarife und Entgelte für die Leistungnehmer fest. Der Verwaltungsrat berät und beschließt in öffentlicher Sitzung.

Dem Verwaltungsrat gehören nach § 29b Abs. 3 KGG mindestens Bürgermeister und/oder Landräte ihrer Träger an. Der Verwaltungsrat bestimmt aus seiner Mitte den Vor-

sitz. Bedienstete der Anstalt dürfen dem Verwaltungsrat nicht angehören. Die Träger können nach § 29b Abs. 4 KGG ihre Verwaltungsratsmitglieder in wichtigen Angelegenheiten anweisen, wie sie im Verwaltungsrat abzustimmen haben.

Die gemeinsame Anstalt ist rechtsfähig und kann daher selbst als Arbeitgeber agieren und Arbeitnehmer/innen einstellen. Der Anstalt kann nach § 29b Abs. 1 KGG i.V.m. § 126a Abs. 8 HGO durch Satzung sogar die Dienstherrnfähigkeit verliehen werden. Die Satzung bedarf insoweit der Genehmigung der obersten Aufsichtsbehörde. Wird die Anstalt aufgelöst, hat die Gemeinde die Beamtinnen und Beamten und die Versorgungsempfänger/innen zu übernehmen. Die Rückkehr der betroffenen Arbeitnehmer/innen zur Gemeinde im Falle der Auflösung der Anstalt ist hingegen gesetzlich nicht vorgegeben und daher in einem Personalüberleitungsvertrag zwingend zu vereinbaren, etwa: „Wird die Anstalt aufgelöst, haben die beteiligten Kommunen die Arbeitnehmer/innen zu den bisherigen Arbeitsbedingungen zu übernehmen.“

Die beim Errichten einer An-

stalt öffentlichen Rechts denkbare – und oft befürchtete – Flucht aus dem TVÖD lässt sich begegnen, indem die Anstalt Mitglied des kommunalen Arbeitgeberverbandes wird.

Hinweis:

Nach Änderungen der HGO wird nunmehr in § 126a den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts zu errichten oder bestehende Regie- und Eigenbetriebe in rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts umzuwandeln. Damit ist die Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts nicht nur bei kommunalen Zusammenarbeiten bedeutsam. Auch ohne derlei Zusammenarbeiten kann eine Gemeinde nunmehr solche Anstalten bilden.

Landkreise können nach § 52 Abs. 1 HKO i.V.m. § 126a HGO nunmehr Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts errichten.

Gerade bei der Umwandlung eines bestehenden Eigenbetriebs in eine solche Anstalt öffentlichen Rechts findet ein Wechsel des Arbeitgebers statt. Der Anstalt öffentlichen Rechts kann nach § 126a Abs. 8 HGO durch Satzung sogar die Dienstherrnfähigkeit verliehen werden. Damit ist selbst ein Dienstherrnwechsel für die betroffenen Beamtinnen und Beamten nicht auszuschließen.

Übertragen von Auftragsangelegenheiten auf andere Kommunen

Neu: Nicht mehr nur Aufgaben der Selbstverwaltung betroffen

Der Landrat oder der Oberbürgermeister können nach § 25a KGG den Landrat eines angrenzenden Landkreises oder den Oberbürgermeister einer angrenzenden kreisfreien Stadt mit der Durchführung von Auftragsangelegenheiten beauftragen. Der Landrat kann solche Aufgaben sogar auf den Bürgermeister einer kreisangehörigen Gemeinde übertragen.

Damit sind nunmehr selbst vom Bund oder dem Land Hessen den Kommunen auferlegten Aufgaben auf andere übertragbar.

Die Übertragung dieser Aufgabe bedarf allerdings neben der Zustimmung der beauftragten Behörde auch der Zustimmung

des zuständigen kommunalen Organs und der Zustimmung der Aufsichtsbehörde.

Eine solche Aufgabenübertragung hat für die betroffenen Beschäftigten Folgen: Entweder werden ihnen neue Aufgaben beim bisherigen Dienstherrn oder Arbeitgeber zugewiesen oder sie wechseln zur jetzt beauftragten Kommune.

Übertragen von Aufgaben auf einen Gemeindeverwaltungsverband

Die Verwaltungskraft der Kommunen soll gestärkt werden

Gemeinden können nach § 30 KGG zur Stärkung ihrer Verwaltungskraft einen Gemeindeverwaltungsverband bilden. Dieser ist nach der Zahl der Gemeinden und ihrer Einwohner sowie nach der räumlichen Ausdehnung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse so abzugrenzen, dass er seine Aufgaben zweckmäßig und wirtschaftlich erfüllen kann.

Dem Gemeindeverwaltungsverband können durch Verbandssatzung u.a. die verwaltungsmäßige Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung sowie die Kassen- und Rechnungsgeschäfte

und die Veranlagung und Einziehung der gemeindlichen Abgaben übertragen werden. Die Vorschriften über Zweckverbände sind anzuwenden, etwa über den Inhalt der Satzung (u.a. Namen und Sitz,

die Mitglieder, der räumliche Wirkungskreis und die Aufgabe sowie die Zuständigkeit der Verbandsorgane). Der Gemeindeverwaltungsverband finanziert sich über eine Verbandsumlage, die regelmäßig nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen der Verbandsgemeinden erhoben wird. Abweichungen sind in der Verbandssatzung zu regeln.

Organe des Gemeindeverwaltungsverbandes sind – als oberstes

Organ – die Verbandsversammlung und der Verbandsvorstand. Dem Verbandsvorstand gehören die Bürgermeister/innen der Verbandsgemeinden kraft Amtes an.

Der Gemeindeverwaltungsverband führt die übertragenen Aufgaben mit seinen Bediensteten und Verwaltungseinrichtungen durch. Damit ist bei der Aufgabenübertragung auf den Gemeindeverwaltungsverband ein Arbeitgeberwechsel nicht ausgeschlossen.

Die Verwaltungsgemeinschaft

Eine Kommune übernimmt die Aufgaben

Gemeinden können nach § 33 KGG vereinbaren, dass eine Gemeinde die Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbandes erfüllt, ohne einen solchen Gemeindeverwaltungsverband zu bilden.

Diese Gemeinde führt dann die übertragenen Aufgaben – mit ihren Bediensteten – durch. Auf die Verwaltungsgemeinschaft sind die Vorschriften über die öffentlich-rechtliche Vereinbarung anzuwenden.

Regelmäßig wird es hierbei zu keinen Dienstherrn- oder Arbeitgeberwechseln kommen. Den betrof-

fenen Beschäftigten bei der abgebenden Kommune müssen allerdings neue Aufgaben übertragen werden. Bei der die Aufgaben aufnehmenden Kommune ist darauf zu achten, dass die betroffenen Beschäftigten durch das Wahrnehmen zusätzlicher Aufgaben nicht überlastet werden.

Tipp für den Personalrat

Sind kommunale Zusammenarbeiten mit anderen Kommunen beabsichtigt, ist dem Personalrat bereits der Entwurf der angedachten Vereinbarung bzw. der angedachten Verbandssatzung vorzulegen, damit dieser prüfen kann, welche Beschäftigten hiervon wie betroffen sind und ob Beteiligungsrechte nach dem HPVG einschlägig sind.

Wichtig:

Der Personalrat sollte – falls die Dienststelle selbst nicht umfassend informiert – insbesondere nachfragen, welche Auswirkungen die beabsichtigte Zusammenarbeit mit anderen Kommunen für die betroffenen Beschäftigten haben. Der Personalrat hat die von ihm festgestellten Beteiligungsrechte einzufordern. Dabei hat er darauf zu achten, dass die Beschäftigungsbedingungen sich durch die kommunale Zusammenarbeit nicht verschlechtern.

Folgen für die betroffenen Beschäftigten in den Kommunen

Interkommunale Zusammenarbeiten bringen – mehr oder weniger – einschneidende Veränderungen

Interkommunale Zusammenarbeiten können für die betroffenen Beschäftigten zu Veränderungen führen. Denkbar sind etwa

- Wahrnehmung anderer Aufgaben/Tätigkeiten
- Wahrnehmung zusätzlicher Aufgaben/Tätigkeiten
- Wegfall der bisherigen Aufgaben/Tätigkeiten
- Veränderung der Arbeitszeiten
- Veränderung des Arbeitsortes
- Einsatz bei anderem Arbeitgeber/Dienstherrn
- Arbeitgeber-/Dienstherrnwechsel

Ob der Arbeitgeber/Dienstherr andere, zusätzliche Aufgaben/Tätigkeiten einseitig zuweisen oder bisherige Aufgaben/Tätigkeiten einseitig entziehen kann ist von dessen **Weisungsrecht** (§ 106

GewO bzw. § 35 BeamtStG) abhängig. Hier ist im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob das Weisungsrecht (und in welchem Umfang) besteht und ob ggf. Grenzen bestehen.

Zu beachten sind dabei die besonderen Regelungen zur **Abordnung** (§ 25 HBG für Beamtinnen und Beamte; § 4 Abs. 1 TVöD für Arbeitnehmer/innen) und **Versetzung** (§ 26 HBG für Beamtinnen und Beamte; § 4 Abs. 1 TVöD für Arbeitnehmer/innen).

Selbst ein **Arbeitgeberwechsel** kann sich bei kommunaler Zusammenarbeit ergeben. Das gilt etwa für die Aufgabenübertragung auf einen Zweckverband, eine gemeinsame kommunale Anstalt oder den Gemeindeverwaltungsverband. Hier ist dann § 613a BGB zu beachten. Diese Vorschrift

regelt die Voraussetzungen eines Betriebs(teil)überganges auf einen anderen Inhaber und kommt auch bei einer Aufgabenübertragung durch (öffentlich-rechtliche) Vereinbarung auf einen Dritten, etwa Zweckverband oder Anstalt öffentlichen Rechts in Betracht. Nach § 613a Abs. 1 BGB gehen damit auch die Arbeitsverhältnisse der betroffenen Arbeitnehmer/innen auf den Dritten mit allen Rechten und Pflichten über. Ob und ggf. wann es dabei zu Veränderungen, gar zu Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen kommt, ist vom jeweiligen Einzelfall abhängig.

Grundsätzlich schützt § 613a BGB die arbeitsvertraglichen und tarifvertraglichen Regelungen sowie die Dienstvereinbarungen. Jedenfalls – und darauf sollte der

Personalrat besonders achten – wird eine weitestgehende Beibehaltung der bisherigen Arbeitsbedingungen, etwa dynamische Fortgeltung der Tarifverträge, erreicht, wenn der neue Arbeitgeber Mitglied im kommunalen Arbeitgeberverband ist und deshalb den TVöD anzuwenden hat.

Die betroffenen Arbeitnehmer/innen sind nach § 613a Abs. 5 BGB vom bisherigen Arbeitgeber vor dem Übergang in Textform zu unterrichten über dessen Zeitpunkt, den Grund für den Übergang, die rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Übergangs für die Arbeitnehmer/innen und über die hinsichtlich der Arbeitnehmer/innen in Aussicht genommenen Maßnahmen.

Folgen eines Betriebs(teil)übergangs für die Arbeitnehmer/innen

Arbeitsverhältnisse bestehen mit dem neuen Inhaber fort – Widerspruch ist möglich

Ein Betrieb oder Betriebsteil kann durch Rechtsgeschäft – auch im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit – auf einen anderen Inhaber, z.B. Zweckverband, Gemeindeverwaltungsverband oder Anstalt öffentlichen Rechts, übergehen. Dieser tritt dann in die Rechte und Pflichten des bestehenden Arbeitsverhältnisses ein.

Sind diese Rechte und Pflichten durch Rechtsnormen eines Tarifvertrags oder durch eine Dienstvereinbarung geregelt, so werden sie gemäß § 613a Abs. 1 Satz 2 BGB Inhalt des Arbeitsverhältnisses zwischen dem neuen Inhaber und dem Arbeitnehmer und dürfen nicht vor Ablauf eines Jahres nach dem Zeitpunkt des Übergangs zum Nachteil des Arbeitnehmers geändert werden. Das gilt nicht, wenn die Rechte und Pflichten bei dem neuen Inhaber durch Rechtsnormen eines anderen Tarifvertrags oder durch eine andere Betriebsvereinbarung geregelt werden. Vor Ablauf der Jahresfrist können die Rechte und

Pflichten geändert werden, wenn der Tarifvertrag oder die Betriebsvereinbarung nicht mehr gilt oder bei fehlender beiderseitiger Tarifgebundenheit im Geltungsbereich eines anderen Tarifvertrags dessen Anwendung zwischen dem neuen Inhaber und dem Arbeitnehmer vereinbart wird.

Die arbeitsvertraglichen Bestandteile können nach dem Arbeitgeberwechsel jederzeit – auch zum Nachteil – einzelvertraglich durch Änderungskündigung oder im gegenseitigen Einvernehmen geändert werden. Die einjährige Veränderungssperre bezieht sich nämlich nur auf Arbeitsbedingungen, die zuvor kollektivrecht-

lich in einem unmittelbar geltenden Tarifvertrag oder einer Dienstvereinbarung geregelt waren.

Betroffene können dem Übergang ihres Arbeitsverhältnisses nach § 613a Abs. 6 BGB widersprechen. Das Arbeitsverhältnis bleibt dann beim bisherigen Arbeitgeber. Dieser kann allerdings nach § 4 Abs. 3 TVöD verlangen, dass künftig die Arbeitsleistung im Rahmen einer **Personalgestellung** beim Dritten, der nunmehr die Aufgaben wahrnimmt, zu erbringen ist. Obwohl tarifvertraglich vorgesehen, ist die rechtliche Zulässigkeit der Personalgestellung derzeit umstritten. Es handelt sich um eine Arbeitnehmerüberlassung. Eine solche darf nach § 1 Abs. 1 AÜG nur „vorübergehend“ stattfinden. Bei der Personalgestellung handelt es sich hingegen um eine auf Dauer angelegte Beschäftigung bei einem Dritten. Im schlimmsten

Fall droht nach Widerspruch eine betriebsbedingte Kündigung, soweit keine Beschäftigungsmöglichkeit mehr besteht.

Vor einem Widerspruch sollten daher dessen konkrete Risiken genauestens abgewogen werden.

Hinweis:

Der TVöD wird nicht nur zum Inhalt des Arbeitsverhältnisses, wenn der neue Arbeitgeber gleichermaßen tarifgebunden ist, also Mitglied im kommunalen Arbeitgeberverband ist. Dann gilt der TVöD dynamisch – und nicht bloß statisch – fort. Die betroffenen Beschäftigten profitieren dann auch von künftigen tariflichen Entgelterhöhungen.

Handlungsmöglichkeiten des Personalrats nach dem HPVG

Kompetente Unterstützung und Beratung der betroffenen Beschäftigten

Die interkommunale Zusammenarbeit löst begrifflich nach dem HPVG keine Beteiligungsrechte aus. Die Wirkungen und Folgen für die betroffenen Beschäftigten sind in jedem Fall bei einer anstehenden kommunalen Zusammenarbeit zu prüfen.

Es können sich dann konkrete Beteiligungsrechte der Personalräte ergeben. In Betracht kommt jedenfalls das **Informationsrecht** nach § 62 Abs. 2 HPVG. Danach ist der Personalrat rechtzeitig und umfassend zur Durchführung seiner Aufgaben, gemeint sind die Beteiligungsrechte (§§ 69, 72 HPVG), Überwachungsrechte (§ 61 HPVG) sowie die allgemeine Aufgaben (§ 62 Abs. 1 HPVG), von der Dienststelle zu unterrichten.

Rechtzeitig meint: zu einem so frühen Zeitpunkt, dass sich der Personalrat noch damit befassen und seine Beteiligungsrechte wahrnehmen kann; beabsichtigte Maßnahmen müssen noch gestaltunfähig sein. Umfassend meint:

Personalrat darf hinsichtlich des Informationsstandes nicht schlechter gestellt sein als die Dienststelle; u.a. sind ihm die erforderlichen Unterlagen vorzulegen.

Personalrat rechtzeitig und eingehend zu erörtern. Es sollen alle Vorgänge behandelt werden, die die Beschäftigten wesentlich berühren. Also sind auch beabsichtigte

bei anzuraten, auf mögliche Nachteile für die betroffenen Beschäftigten durch die angedachten interkommunalen Zusammenarbeiten hinzuweisen. Dabei sollten auch Vorschläge unterbreitet werden, wie solche Nachteile verhindert werden können.

Werden durch die interkommunale Zusammenarbeit Arbeiten oder Aufgaben vergeben, die bisher durch die Beschäftigten der Dienststelle wahrgenommen werden, greift das **Mitwirkungsrecht** nach § 81 HPVG. Das Mitwirkungsverfahren richtet sich dann nach § 72 HPVG.

Müssen Beschäftigte durch die durch interkommunale Zusammenarbeit zusätzliche Aufgaben wahrnehmen, kommt das **Mitbestimmungsrecht** nach § 74 Abs. 1 Nr. 2 HPVG in Betracht. Danach sind Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung mitbestimmungspflichtig. Die Mitbestimmung greift insbesondere dann, wenn die Beschäftigten der Mehrbelastung durch

Tipp für den Personalrat

Bei anstehenden Zusammenarbeiten mit anderen Kommunen müssen sich die Personalräte über die konkreten Motive der Dienststelle informieren. Diese Motive gilt es dann zu hinterfragen, insbesondere ob die angestrebten Ziele auch erreichbar sind.

Falls die Dienststellenleitung im Zusammenhang mit anstehenden Zusammenarbeiten nicht / nicht ausreichend informiert, sollte der Personalrat die Informationen schriftlich einfordern und dabei konkrete Fragen stellen, konkrete Unterlagen, etwa „Machbarkeitsstudien“, anfordern, die personalrätliche Aufgabendurchführung konkretisieren sowie eine Frist setzen. Sollte der Personalrat trotzdem nicht informiert werden, kann er die Unterrichtung durch die Dienststellenleitung mit Hilfe eines verwaltungsgerichtlichen Beschlussverfahrens durchsetzen.

Im „**Monatsgespräch**“ sind nach § 60 Abs. 4 HPVG beabsichtigte Maßnahmen, die der Beteiligung unterliegen sind mit dem

interkommunale Zusammenarbeiten zu behandeln, d.h. „mit dem ernstesten Willen zur Einigung“ zu besprechen. Personalräten ist da-

Zusatzaufgaben nicht ausweichen können, also für sie keine Kompensationsmöglichkeiten bestehen.

In Betracht kommen – je nach Fallgestaltung – auch die Mitbestimmung nach § 74 Abs. 1 Nr. 9 HPVG (Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit und der Pausen sowie die Verteilung der Arbeitszeit auf die einzelnen Wochentage) oder nach § 74 Abs. 1 Nr. 16 HPVG (Gestaltung der Arbeitsplätze).

Daneben sind Mitbestimmungsrechte bei personellen Einzelmaßnahmen, die sich aus kommunalen Zusammenarbeiten ergeben, zu beachten:

- **Versetzung** zu einer anderen Dienststelle (§ 77 Abs. 1 Nr. 1 d und Nr. 2 c HPVG);
- **Abordnung** zu einer anderen Dienststelle für eine Dauer von mehr als sechs Monaten (§ 77 Abs. 1 Nr. 1 e und 2 d HPVG);
- **Übertragung** einer höher oder niedriger zu bewertenden Tätigkeit (§ 77 Abs. 1 Nr. 2 b HPVG).
- **Einstellung** (§ 77 Abs. 1 Nr. 1 a und § 77 Abs. 1 Nr. 2 a HPVG)
- **[ordentliche Kündigung** außerhalb der Probezeit (§ 77 Abs. 1 Nr. 2 i HPVG)]

Das Mitwirkungsverfahren richtet sich dann nach § 69 Abs. 1 und 2 HPVG, insbesondere bedürfen mitbestimmungspflichtige Maßnahmen der **vorherigen Zustimmung** des Personalrats.

Bei interkommunalen Zusammenarbeiten, die einen Arbeitgeberwechsel zur Folge haben, sollten Personalräte auf den Abschluss eines **Personalüberleitungsvertrages** bestehen. Hier sind dann – über die gesetzlichen Vorgaben des § 613a BGB hinaus – Regelungen zum Schutz der betroffenen Arbeitnehmer/innen aufzunehmen, etwa

- Fortführen bisheriger Tätigkeitsfelder, Verantwortungs- und Aufgabenbereiche
- Beibehalten des bisherigen Arbeitsortes
- Anwenden der bisherigen Tarifverträge
- Fortführen der Zusatzversorgung
- Übernahme freiwilliger Leistungen
- Anrechnen von Dienst- und Beschäftigungszeiten
- Rückkehrzusage bei Auflösung
- Übergangsmandat für den Personalrat

ver.di hilft, berät und unterstützt

Rechtzeitige Information und Austausch

Kommunale Zusammenarbeiten fallen nicht vom Himmel, sondern werden regelmäßig vorbereitet und von den politischen Entscheidungsgremien (Gemeindevertretung, Stadtverordnetenversammlung, Kreistag) beschlossen.

Auf politische Entscheidungsträger können die ver.di-Vertrauensleute entsprechend einwirken, etwa um (unsinnige) Zusammenarbeiten möglichst zu verhindern oder negative Folgen für die betroffenen

Beschäftigten möglichst gering zu halten.

Dabei unterstützen auch die ver.di-Sekretärinnen und -Sekretäre in den einzelnen ver.di-Bezirksverwaltungen:

SekretäreInnen vor Ort Fachbereich Gemeinden

Bezirk Frankfurt am Main und Region

Wilhelm-Leuschner-Str. 69–77
60329 Frankfurt am Main
Jutta Ehret
+49 69 2569-2670 (0)
jutta.ehret@verdi.de

Bezirk Osthessen

Heinrichstr. 79
36037 Fulda
Daniela Suttner
+49 (6621) 9599 - 14 (0)
daniela.suttner@verdi.de

Bezirk Frankfurt am Main und Region

Geschäftsstelle Friedberg

Bismarckstr. 23
61169 Friedberg
Gerhard Smentek
+49 6031 7328-13 (0)
gerhard.smentek@verdi.de

Bezirk Südhessen

Rheinstr. 50
64283 Darmstadt
Wolfgang Günther
+49 6151 39078-18 (0)
wolfgang-guenther@verdi.de
Sabine Bondzio
+49 6151 3908-33 (0)
sabine.bondzio@verdi.de

Bezirk Hanau

Am Freiheitsplatz 6
63450 Hanau
Heinz Gröning
+49 6181 92322-14 (0)
heinz.groening@verdi.de

Bezirk Wiesbaden

Bahnhofstr. 61
65185 Wiesbaden
Gabi Roth
+49 611 18307-15 (0)
gabi.roth@verdi.de

Bezirk Mittelhessen

Walltorstr. 17
35390 Gießen
Jürgen Lauer
+49 641 93234-20 (0)
juergen.lauer@verdi.de

Landesbezirk Hessen

Wilhelm-Leuschner-Str. 69-77
60329 Frankfurt am Main
Gerhard Abendschein
+49 69 2569-1240
gerhard.abendschein@verdi.de

Bezirk Nordhessen

Kölnische Str. 81
34117 Kassel
Gisela Horstmann
+49 561 9706-137 (0)
gisela.horstmann@verdi.de
Nadine Rudolph-Zednik
+49 561 9706 - 153 (0)
nadine.rudolph-zednik@verdi.de

Hinweis

Bei interkommunalen Zusammenarbeiten sind regelmäßig mehrere Kommunen beteiligt, damit auch Beschäftigte mehrere Kommunen betroffen. Damit sind auch mehrere Personalräte – jeweils von ihrer Dienststelle zu beteiligen. Den Personalräten ist anzuraten, zusammenzuarbeiten; ggf. vermittelt über die zuständigen Sekretärinnen / Sekretäre der ver.di-Bezirksverwaltungen.

Impressum

Herausgeber und V.i.S.d.P.:
ver.di Hessen, Fachbereich Gemeinden,
Gerhard Abendschein,
Postfach 200 255, 60606 Frankfurt am Main,
Tel.: 069 2569-1240, Fax: 069 2569-2662, Mail: gerhard.abendschein@verdi.de

Redaktion: Michael Kröll, Fachanwalt für Arbeitsrecht, Frankfurt am Main

Layout: winterstein · grafik · design, Oberwesel

Druck: Imprinta, Obertshausen



Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft



Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft