

(BS/Dr. Ute Jasper/Dr. Hans Arnold) Bei vielen Public-Private-Partnership (PPP) Modellen werden nicht nur Aufgaben von der öffentlichen Hand auf Private verlagert. Auch die Mitarbeiter sind betroffen. Wenn eine Kommune z. B. die Abfallentsorgung privatisiert, müssen die Beschäftigten des Eigenbetriebes oder des kommunalen Unternehmens künftig für ein privates oder gemischt-wirtschaftliches Abfallentsorgungsunternehmen tätig werden. Die PPP-Task-Forces des Bundes und der Länder entdecken derzeit dieses Thema. Neu ist es allerdings nicht (siehe Kasten). Die Erfahrungen aus diesen Projekten lassen sich auch auf die neueren PPP-Bauprojekte übertragen. Diese und viele andere PPP-Projekte waren – unabhängig von den politischen Mehrheiten – immer nur dann erfolgreich, wenn die Interessen der Mitarbeiter früh und ernsthaft berücksichtigt und einbezogen wurden.

Für Mitarbeiter sind Veränderungen mit Ängsten verbunden. Der Arbeitsplatz – ihre Existenzgrundlage – scheint durch die Neuorganisation bedroht. Müssen sie höheren Anforderungen genügen oder verdienen sie weniger Geld? Diesen Ängsten ist frühzeitig zu begegnen. Transparenz und umfassende Einbindung in den Umstrukturierungsprozess sind erforderlich. Der Aufgabenträger muss kommunizieren: Sorgen um den Arbeitsplatz und Ängste vor Besitzstandsverlust sind unbegründet. Denn ein PPP-Modell kann nur erfolgreich sein, wenn das Know-how der Mitarbeiter und ihre Motivation und ihr Einsatz das PPP-Modell tragen.

Mitarbeiter und Unternehmenserfolg

Öffentlich-private Partnerschaften zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erscheinen neu, können jedoch auf eine lange Tradition zurückblicken. Bereits Anfang des 20. Jahrhunderts organisierte *Hugo Stinnes* die Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerk AG (RWE) als gemischt-wirtschaftliches Unternehmen. Die RWE konnte so Konzessionen und Genehmigungen erlangen sowie ihr Wachstum finanzieren. Die Mitarbeiter haben damals wie heute vom Erfolg des Unternehmens profitiert. Eine kontinuierliche Auftragslage und Stabilität durch öffentliche Anteilseigner sicherten lange Jahre Arbeitsplätze mit hohen sozialen Standards, die auch heute noch für Beschäftigte bei gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen gelten.

Öffentliche Aufgabenträger wählen für Aufgabenbereiche, in denen sie in erheblichem Umfang eigene Strukturen mit Personal und Sachmitteln vorhalten, häufig Modelle mit einer gemeinsamen Gesellschaft. Das gilt z. B. für die Betriebsmodelle bei den Aufgaben Abwasser und Abfall sowie Bau- und Betriebshof, in den letzten Jahren aber auch für Aufgaben der Bundeswehr oder des Facility Managements etwa in Krankenhäusern. Für die Mitarbeiter kommt es zwar nur auf Teilaspekte des PPP-Modells an. Diese bestimmen aber regelmäßig über den politischen Erfolg des Projekts. Die Mitarbeiter sind daran interessiert, ihre Arbeitsplätze zu behalten. Zudem wollen sie keine Einbußen bei Gehalt, Sozialleistungen, Urlaub, Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld hinnehmen. Eine Beschäftigung bei der öffentlichen Hand erfüllt ihre Anforderungen. Arbeitnehmer bei der öffentlichen Hand nehmen gegenüber Beschäftigten in der Privatwirtschaft niedrigere Löhne und eingeschränkte Aufstiegsmöglichkeiten deshalb in Kauf, weil sie einen sicheren Arbeitsplatz haben. Betriebsbedingte Kündigungen sind bei der öffentlichen Hand – zumindest in den alten Bundesländern – zur Zeit nahezu ausgeschlossen.

Personalüberleitung

Die Erfahrung zeigt, dass nur solche Projekte erfolgreich umgesetzt wurden, die Rechte der Mitarbeiter vollständig wahren. Bei erfolgreichen PPP-Modellen wurden keine Mitarbeiter abgebaut, keine Leistungen gekürzt oder Arbeitszeiten verlängert. Mitarbeiterrechte sollten an keiner Stelle des Verfahrens Gegenstand der Diskussion über die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen dem privaten und dem öffentlichen Aufgabenträger werden. Bei den Modellen für das Personal ist zwischen Personalüberleitung und Personalgestaltung zu unterscheiden. Personalüberleitung bedeutet: Der private Partner oder die gemeinsame Gesellschaft werden neuer Arbeitgeber. Die Personalgestaltung hingegen führt nicht zu einem Arbeitgeberwechsel. Der öffent-

entliche Aufgabenträger bleibt – wie bisher – Arbeitgeber. Jedoch müssen die Arbeitnehmer zukünftig ihre Leistungen nach den Weisungen des Privaten oder der neuen Gesellschaft erfüllen.

Der öffentliche Aufgabenträger kann beide Modelle so ausgestalten, dass die Rechte der Arbeitnehmer unverändert fortgelten. Sie müssen weder mit Einbußen bei Gehalt,

die Arbeitnehmer im Betrieb weiter beschäftigt bleiben.

Um die politische Vorgabe, die Rechte der Arbeitnehmer umfassend zu wahren, einzuhalten, reicht § 613 a BGB hingegen nicht aus. Dies ist der Grund, warum Arbeitnehmer Betriebsübergänge nach § 613 a BGB fürchten. Denn § 613 a BGB schreibt nur vor, dass Ansprüche der Arbeitnehmer aus dem Arbeitsvertrag nicht vor Ablauf eines Jahres nach dem Zeitpunkt des Übergangs zum Nachteil des Arbeitnehmers geändert werden dürfen. Damit ist es erforderlich, den neuen Aufgabenträger zu verpflichten, die bestehenden Arbeitnehmerrechte auch über diesen Zeitraum hinaus zu wahren.

Tarifverträge

In der Praxis haben sich hierzu Personalüberleitungstarifverträge bewährt. Kollektivrechtliche Vereinbarungen zwischen dem neuen Arbeitgeber und den Arbeitnehmervereinigungen haben den Vorteil, dass sie einheitlich für alle Beschäftigten gelten. Die Regelungen in dem Tarifvertrag sehen vor, dass Arbeitnehmerrechte gewahrt bleiben, betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen sind und Rückkehrrechte bestehen. Die Arbeitnehmervereinigung prüft den Vertrag und kann dem Beschäftigten Vertrauen vermitteln. Vertrauen entsteht auch dadurch, dass der Personalüberleitungsvertrag für alle Beschäftigten gilt.

Selbst wenn eine Personalüberleitung die Mitarbeiterrechte vollständig wahrt, so verbleiben bei den Mitarbeitern häufig Unsicherheiten, weil der Arbeitgeber wechselt. Häufig ist es auch eine Frage des Prestiges "beim Kreis" oder "bei der Gemeinde" beschäftigt zu sein. In diesen Fällen kann ein öffentlicher Aufgabenträger sich dafür entscheiden, das Personal zu stellen statt überzuleiten.

Personalgestaltung

Die Personalgestaltung ist im Verfahren schwieriger. Der Abschluss eines Personalgestellungsvertrages reicht nicht aus, um Personal erfolgreich zu stellen. Denn mit Übertragung der Aufgabe liegt gleichzeitig – außer bei der unpraktikablen Personalbeistellung – ein Betriebsübergang nach § 613 a BGB vor. Kraft Gesetzes tritt der neue Aufgabenträger in das bestehende Arbeitsverhältnis durch Übernahme des Betriebes ein. Die Mitarbeiter müssen erst dem Betriebsübergang nach § 613 a BGB widersprechen, damit sie Arbeitnehmer des öffentlichen Aufgabenträgers bleiben. Nur dann ist eine Gestellung möglich.

Arbeitnehmer haben in der Praxis durchweg positive Erfahrungen mit PPP-Modellen gemacht. Wenn ihnen die Unsicherheiten durch Arbeitgeberwechsel und zum Teil neue Aufgaben genommen sind, haben die Veränderungen meist zu einer höheren Motivation bei den Mitarbeitern geführt. Private organisieren Arbeitsabläufe häufig effizienter. Dadurch sind die Mitarbeiter zwar mehr gefordert, jedoch sehen sie auch ihre höhere Produktivität. Sie sind in effiziente Arbeitsabläufe eingebunden.

Arbeitgeber Risiken

Vorteil für die Kommunen ist in PPP-Projekten mit Personalüberleitung oder -gestaltung, dass Arbeitgeber Risiken übertragen werden. Sie trägt nicht mehr die Verantwortung für die Organisation der Arbeit.

Arbeitsabläufe, Einsatzorte, Urlaubsplanung und Feiertagsersatzdienste organisiert zukünftig der private Partner. Bereits hierdurch konnten öffentliche Aufgabenträger erhebliche Effizienzvorteile erzielen.



Dr. Ute Jasper und Dr. Hans Arnold, Rechtsanwälte in Düsseldorf: "Verbesserungswürdig bei vielen PPP-Modellen mit Personalüberleitung oder Personalgestaltung ist die frühe und intensive Einbeziehung der Mitarbeiter. Skepsis und falschen Gerüchten ist durch vertrauensbildende Maßnahmen entgegenzuwirken. Die Mitarbeiter sind über alle wesentlichen Schritte des Vergabeverfahrens zu informieren, die Verfahrensschritte sind abzustimmen. Sinnvoll kann es sein, Mitarbeiter aus Betrieben einzuladen, die bereits erfolgreich bei einer PPP-Gesellschaft arbeiten."



Kündigungsschutz oder sonstigen Arbeitgeberleistungen rechnen. Es ist möglich, den Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen zu vereinbaren. Für das Ende der partnerschaftlichen Zusammenarbeit sind Rückkehrrechte der Arbeitnehmer vorzusehen.

Arbeitnehmerschutz

Ausgangspunkt der Personalüberleitung ist § 613 a BGB. Die Vorschrift dient dem Arbeitnehmerschutz. Sie regelt, dass Arbeitsverhältnisse kraft Gesetzes auf einen neuen Arbeitgeber übergehen. Wenn eine Kommune etwa die Müllabfuhr durch Leistungsvertrag ei-

Keine neue Problemstellung

(BS) Seit vielen Jahren werden in Deutschland Aufgaben so privatisiert, dass auch Personal übergeleitet oder gestellt wird. Beispiele, die von den Autoren begleitet wurden, sind:

- Wasserversorgung/Abwasserentsorgung in Rostock 1992
- Wasserversorgung/Abwasserentsorgung in Potsdam 1997
- Abwasser/Abfall/Straßenreinigung/Baubetriebshof/Friedhöfe etc. in Eschweiler 2001
- Abfallentsorgung in Lünen 2001
- Abfallentsorgung in Essen 2003
- Heeresinstandsetzungslogistik des Bundes 2004

nem Privaten oder einer gemeinsamen Gesellschaft überträgt, so liegt ein Betriebsübergang vor. Sie überträgt Sachmittel wie Fahrzeuge, Grundstücke und sonstige Betriebseinrichtungen auf einen neuen Aufgabenträger. Alle Rechte und Pflichten des Arbeitnehmers, die sich aus seinem Arbeitsvertrag, aus Rechtsnormen eines anwendbaren Tarifvertrages oder aus einer Betriebsvereinbarung ergeben, werden Inhalt des Arbeitsverhältnisses. § 613 a BGB dient daher nicht dazu, dass sich der bisherige Aufgabenträger seiner Arbeitnehmer entledigen darf, sondern führt dazu, dass