

Mitbestimmungsrecht des Personalrats bei der Stufenzuordnung nach § 16 Abs. 2 TV-L

Die Mitbestimmung des Personalrats bei der Eingruppierung neu einzustellender Arbeitnehmer erstreckt sich auf die Stufenzuordnung nach § 16 Abs. 2 TV-L.

BVerwG, Beschluss v. 27.8.2008 – 6 P 11.07 –

Zum Sachverhalt

Mit Schreiben vom 19. Dezember 2006 machte der Antragsteller im Zusammenhang mit der Einstellung von Angestellten ein Mitbestimmungsrecht sowohl bei der Zuordnung zu den Entgeltgruppen als auch bei der Festlegung der Entwicklungsstufen geltend. Dem trat der Beteiligte im Schreiben vom 6. Februar 2007 im Wesentlichen mit der Begründung entgegen, bei der individuellen Einstufung der Beschäftigten in die das Tabellenentgelt beeinflussenden Entwicklungsstufen seien keine kollektiven Beschäftigteninteressen erkennbar, welche eine Mitbestimmung erforderlich machen könnten.

Daraufhin hat der Antragsteller das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren eingeleitet und erstinstanzlich beantragt, festzustellen, dass die Zuordnung neu einzustellender Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu den Stufen der Entgelttabelle des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (§ 16 Abs. 2 TV-L) der Mitbestimmung nach § 65 Abs. 2 Nr. 2 NdsPersVG, hilfsweise der Mitbestimmung nach § 64 Abs. 1 NdsPersVG, unterliegt.

Diesen Antrag hat das Verwaltungsgericht aus folgenden Gründen abgelehnt: Die Zuordnung von Tarifbeschäftigten zu den Stufen der Entgelttabelle nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder unterfalle nicht dem Begriff der Eingruppierung im Sinne des § 65 Abs. 2 Nr. 2 NdsPersVG. Insbesondere § 15 Abs. 1 TV-L verdeutliche, dass unter dem Begriff der Eingruppierung tarifrechtlich allein die Festlegung der Vergütungsgruppe, deren Tätigkeitsmerkmale die vom Beschäftigten zu verrichtende Tätigkeit entspreche, zu verstehen sei. Denn dort werde ausdrücklich zwischen der Zuordnung zu einer Entgeltgruppe als Eingruppierung und der Zuordnung des Beschäftigten zu einer Stufe der Entgelttabelle differenziert. Auch bei der Eingruppierung im Sinne des Mitbestimmungstatbestandes sei in erster Linie auf die zu verrichtende Tätigkeit abzustellen, die einem nach Tätigkeitsmerkmalen festgelegten Vergütungssystem zuzuordnen sei. Persönliche Merkmale könnten dabei keine wesentliche Rolle spielen. Die Dauer der Beschäftigung oder die Bewährung auf dem bisherigen Arbeitsplatz könnten für die tarifrechtliche Zuordnung von Bedeutung sein, für die erstmalige tarifrechtliche Bewertung einer Tätigkeit aber seien sie regelmäßig nicht von Belang. Die Zuordnung eines Beschäftigten zu einer Stufe der Entgelttabelle des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder bestimme sich im Gegensatz zur Eingruppierung nicht nach der Tätigkeit des Beschäftigten, sondern gemäß § 16 TV-L nach dem Vorliegen einschlägiger Berufserfahrung. Die einschlägigen tarifrechtlichen Bestimmungen verdeutlichten, dass es sich bei der Eingruppierung und bei der Stufenzuordnung tarifrechtlich um gesonderte Entscheidungen handele und die Stufenzuordnung nicht als Element der Eingruppierung betrachtet werden könne. Das Mitbestimmungsrecht des Antragstellers ergebe sich ferner nicht aus dem Gesichtspunkt der Allzuständigkeit des Personalrats. Der Gesetzgeber habe klargestellt, dass die Beispielskataloge die dort aufgeführten Sachverhalte abschließend regelten. Demnach könnten die in den Katalogtatbeständen aufgeführten Sachverhalte nicht unter Rückgriff auf die Generalklausel erweiternd ausgelegt werden. § 65 Abs. 2 Nr. 2 NdsPersVG nenne mit der Eingruppierung, der Höher- oder Herabgruppierung, der Bestimmung der Fallgruppe und der Zahlung tariflicher oder außertariflicher Zulagen gezielt diejenigen auf einzelne Beschäftigte bezogenen entgeltrelevanten Maßnahmen, bei denen die Mitbestimmung eröffnet sein solle. Bei der Anpassung des niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes an die Rechtslage nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder zum 1. Januar 2007 sei eine Erweiterung der mitbestimmungspflichtigen Tatbestände um die für den einzelnen Beschäftigten gleichfalls entgeltrelevante Maßnahme der Zuordnung zu den Stufen der Entgelttabelle nicht erfolgt.

Der Antragsteller trägt zur Begründung seiner Sprungrechtsbeschwerde vor: Wesentliche Elemente der bisher in §§ 22 ff. BAT geregelten Eingruppierung seien in die Einstufung nach § 16 Abs. 2 TV-L transferiert worden. Eine Einstufung nach einschlägiger Berufserfahrung finde sich in unzähligen Eingruppierungstatbeständen des BAT. Die Altersstufen seien jetzt nicht mehr

lebensalters-, sondern leistungsorientiert aufgebaut. Die Stufenzuordnung sei für das Tabellenentgelt des Arbeitnehmers von ähnlicher Bedeutung wie seine Einreihung in die Entgeltgruppe.

Teilweise sei der Unterschiedsbetrag zwischen zwei Stufen derselben Entgeltgruppe größer als derjenige zweier benachbarter Entgeltgruppen gleicher Stufe. Wenn in der höchstrichterlichen Rechtsprechung unter Eingruppierung die erstmalige Einreihung einer von einem Arbeitnehmer zu verrichtenden Tätigkeit in ein bestimmtes Vergütungssystem verstanden worden sei, so lasse sich die erstmalige Einstufung nach § 16 Abs. 2 TV-L zwanglos darunter fassen. Ein solches Verständnis sei nach dem Sinn und Zweck der Mitbestimmung bei Eingruppierungen geboten. Das der Personalvertretung eingeräumte Mitbestimmungsrecht solle sicherstellen, dass allein nach objektiven Kriterien entschieden und die Akzeptanz der Einstufungsentscheidungen bei den Beschäftigten erhöht werde. Bei Verneinung der Mitbestimmung bei Eingruppierungen greife jedenfalls die Allzuständigkeit des Personalrats ein. Die Einstufung nach § 16 Abs. 2 TV-L habe zumindest gleiches Gewicht wie die Einreihung in eine Entgeltgruppe. Zwar habe der Gesetzgeber klargestellt, dass das jeweilige Gegenteil einer im Beispielkatalog aufgeführten Maßnahme grundsätzlich nicht der Mitbestimmung unterliege. Das bedeute jedoch nicht, dass durch den Mitbestimmungskatalog jeweils ganze Bereiche abgesteckt würden und für diese dann ein Mitbestimmungsrecht ausscheide.

Der Antragsteller beantragt, den angefochtenen Beschluss aufzuheben und nach dem erstinstanzlichen Antrag zu erkennen.

Der Beteiligte beantragt, die Sprungrechtsbeschwerde zurückzuweisen.

Er verteidigt ebenso wie der Vertreter des Bundesinteresses den angefochtenen Beschluss.

Aus den Gründen

Die zulässige Sprungrechtsbeschwerde des Antragstellers ist begründet. Der Beschluss des Verwaltungsgerichts beruht auf der unrichtigen Anwendung einer Rechtsnorm (§ 83 Abs. 2 NdsPersVG i.d.F. der Bekanntmachung vom 22. Januar 2007, NdsGVBl S. 11, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 13. September 2007, NdsGVBl S. 444 i.V.m. § 93 Abs. 1 Satz 1, § 96a Abs. 1 Satz 1 ArbGG). Er ist daher aufzuheben; da der Sachverhalt geklärt ist, entscheidet der Senat in der Sache selbst (§ 96 Abs. 1 Satz 2 ArbGG i.V.m. § 562 Abs. 1, § 563 Abs. 3 ZPO). Die Zuordnung neu einzustellender Arbeitnehmer zu den Stufen der Entgelttabelle nach § 16 Abs. 2 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12. Oktober 2006 i.d.F. des Änderungstarifvertrages Nr. 1 vom 13. März 2008 unterliegt der Mitbestimmung des Antragstellers bei Eingruppierung.

1. Nach § 65 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 1 NdsPersVG bestimmt der Personalrat bei Eingruppierung mit. Darunter ist die Einreihung des Arbeitnehmers in ein kollektives Entgeltschema zu verstehen (vgl. Beschlüsse vom 21. März 2005 - BVerwG 6 PB 8.04 - Buchholz 251.51 § 68 MVPersVG Nr. 1 S. 2 sowie vom 22. Oktober 2007 - BVerwG 6 P 1.07 - PersR 2008, 23 <25> unter Bezugnahme auf BAG, Beschluss vom 6. August 2002 - 1 ABR 49/01 - BAGE 102, 135 <141>).

a) Welches kollektive Entgeltschema im vorliegenden Fall anzuwenden ist, bestimmt sich nach dem TV-L. Denn von dessen Geltungsbereich werden die ab 1. November 2006 im Zuständigkeitsbereich des Beteiligten eingestellten Arbeitnehmer erfasst (§ 1 TV-L). Die entgeltrelevanten Regelungen finden sich in Abschnitt III des TV-L (§ 12 ff.). Danach erhält der Arbeitnehmer monatlich ein Tabellenentgelt (§ 15 Abs. 1 Satz 1 TV-L). Die Höhe bestimmt sich nach der Entgeltgruppe, in die er eingruppiert ist, und nach der für ihn geltenden Stufe (§ 15 Abs. 1 Satz 2 TV-L).

b) Zweifelsfrei und zwischen den Beteiligten unstreitig ist, dass die Einreihung des Arbeitnehmers in die Entgeltgruppe mitbestimmungspflichtige Eingruppierung ist.

aa) Die Grundsätze über die Einordnung in die Entgeltgruppen werden künftig in §§ 12, 13 TV-L im Zusammenhang mit der neuen Entgeltordnung geregelt. Das maßgebliche Übergangsrecht enthält der Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der Länder in den TV-L und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-Länder) vom 12. Oktober 2006 i.d.F. des Änderungstarifvertrages Nr. 1 vom 13. März 2008. Danach gelten die §§ 22, 23 BAT einschließlich der

Vergütungsordnung (Anlage 1a zum BAT) über den 31. Oktober 2006 hinaus fort. Diese Regelungen finden auf ab dem 1. November 2006 neu eingestellte Arbeitnehmer nach Maßgabe des TVÜ-Länder Anwendung. An die Stelle des Begriffs Vergütung tritt der Begriff Entgelt (§ 17 Abs. 1 TVÜ-Länder). Für Eingruppierungen ab dem 1. November 2006 bis zum Inkrafttreten der neuen Entgeltordnung werden die Vergütungsgruppen der allgemeinen Vergütungsordnung (Anlage 1a zum BAT) gemäß Anlage 4 den Entgeltgruppen des TV-L zugeordnet (§ 17 Abs. 7 Satz 1 TVÜ-Länder).

bb) Entsprechendes gilt für die angestellten Lehrkräfte, deren Interessen der antragstellende Schulbezirkspersonalrat zu vertreten hat (§ 92 Abs. 1 Nr. 1, § 95 Abs. 2 NdsPersVG). Hier ist allerdings zu beachten, dass nach Nr. 5 der Vorbemerkungen zu allen Vergütungsgruppen die Anlage 1a zum BAT für angestellte Lehrkräfte grundsätzlich nicht gilt. Deswegen ist auch § 22 BAT nicht anwendbar (vgl. BAG, Urteile vom 30. September 2004 - 8 AZR 551/03 - juris Rn. 21 sowie vom 5. Juli 2006 - 4 AZR 555/05 - AP Nr. 103 zu §§ 22, 23 BAT Lehrer Rn. 23 ff.). Stattdessen gelten kraft einzelvertraglicher Vereinbarung die Richtlinien der Tarifgemeinschaft deutscher Länder über die Eingruppierung der im Angestelltenverhältnis beschäftigten Lehrkräfte (Lehrerrichtlinien). Die Lehrerrichtlinien unterscheiden zwischen Lehrkräften, bei denen die fachlichen und pädagogischen Voraussetzungen für die Übernahme in das Beamtenverhältnis erfüllt sind („Erfüller“), und sonstigen Lehrkräften im Angestelltenverhältnis („Nichterfüller“). Bei den „Erfüllern“ ist nach Maßgabe von Abschnitt A der Lehrerrichtlinien zu fragen, welcher Besoldungsgruppe die Lehrkraft als Beamter angehören würde, und sodann die entsprechende Zuordnung zur Vergütungsgruppe nach dem BAT vorzunehmen. Für die „Nichterfüller“ enthält Abschnitt B der Lehrerrichtlinien im Einzelnen die Tätigkeitsmerkmale und die dazugehörigen Vergütungsgruppen. Die Zuordnung zu den Entgeltgruppen des TV-L erfolgt wiederum nach § 17 Abs. 7 Satz 1 TVÜ-Länder und Anlage 4 zum TVÜ-Länder.

c) Nach § 15 Abs. 1 Satz 2 TV-L bestimmt sich die Höhe des dem Arbeitnehmer zustehenden Tabellenentgelts nicht nur nach der Entgeltgruppe, in die er eingruppiert ist, sondern auch nach der für ihn geltenden Stufe. Grundsätzlich umfassen die Entgeltgruppen 9 bis 15 fünf Stufen und die Entgeltgruppen 2 bis 8 sechs Stufen (§ 16 Abs. 1 Satz 1 TV-L). Die Entgeltgruppe 1 umfasst die Stufen 2 bis 6 (§ 16 Abs. 4 TV-L). Wie sich das Zusammenspiel von Entgeltgruppen und Stufen auf das Tabellenentgelt für die Arbeitnehmer des Tarifgebiets West auswirkt, ist für die Zeit ab 1. Januar 2008 aus der Anlage A 2 zum TV-L zu ersehen (§ 15 Abs. 2 Satz 1 TV-L). Für die Stufenzuordnung bei Einstellung bestimmt § 16 Abs. 2 TV-L:

„Bei der Einstellung werden die Beschäftigten der Stufe 1 zugeordnet, sofern keine einschlägige Berufserfahrung vorliegt. Verfügen Beschäftigte über eine einschlägige Berufserfahrung von mindestens einem Jahr aus einem vorherigen befristeten oder unbefristeten Arbeitsverhältnis zum selben Arbeitgeber, erfolgt die Stufenzuordnung unter Anrechnung der Zeiten der einschlägigen Berufserfahrung aus diesem vorherigen Arbeitsverhältnis. Ist die einschlägige Berufserfahrung von mindestens einem Jahr in einem Arbeitsverhältnis zu einem anderen Arbeitgeber erworben worden, erfolgt die Einstellung in die Stufe 2, beziehungsweise - bei Einstellung nach dem 31. Januar 2010 und Vorliegen einer einschlägigen Berufserfahrung von mindestens drei Jahren - in Stufe 3. Unabhängig davon kann der Arbeitgeber bei Neueinstellungen zur Deckung des Personalbedarfs Zeiten einer vorherigen beruflichen Tätigkeit ganz oder teilweise für die Stufenzuordnung berücksichtigen, wenn diese Tätigkeit für die vorgesehene Tätigkeit förderlich ist.“

Nach der eingangs erwähnten Definition ist Eingruppierung im Sinne des Mitbestimmungstatbestandes die Einreihung des Arbeitnehmers in ein kollektives Entgeltschema. Diese Definition lässt es zu, die Stufenzuordnung, die bei einem einzustellenden Arbeitnehmer zugleich mit seiner Einordnung in die Entgeltgruppe vorzunehmen ist, als von der Eingruppierung mitumfasst anzusehen. Sie legt dies sogar nahe, weil die Festlegung der Entgeltgruppe und die Stufenzuordnung zusammen das Tabellenentgelt bestimmen. Erst das Zusammenwirken beider Faktoren macht die Einreihung vollständig.

2. Die Begrifflichkeit des Tarifvertrages weist allerdings in die entgegengesetzte Richtung. § 15 Abs. 1 Satz 2 TV-L ordnet den Begriff „eingruppiert“ ausschließlich der Entgeltgruppe, nicht jedoch der Stufe zu. Dies muss jedoch die Einbeziehung der Stufenzuordnung in die Mitbestimmung bei Eingruppierung nicht hindern.

a) Nach der Rechtsprechung des Senats bestehen zwar grundsätzlich keine Bedenken dagegen, hinsichtlich der in den Mitbestimmungstatbeständen verwandten Begriffe auf das Verständnis und die Definitionen gleichlautender Begriffe in den einschlägigen tarifvertraglichen und beamtenrechtlichen Vorschriften zurückzugreifen. Dies steht jedoch unter dem Vorbehalt des

jeweils mit der Mitbestimmung verfolgten Gesetzeszwecks (vgl. Beschluss vom 12. September 2005 - BVerwG 6 P 1.05 - Buchholz 251.7 § 72 NWPersVG Nr. 34 Rn. 16 und 20). Soweit dieser es gebietet, muss bei der personalvertretungsrechtlichen Beurteilung von dem tarifvertraglichen bzw. dienstrechtlichen Verständnis abgewichen werden.

b) Freilich war die personelle Mitbestimmung nach den Personalvertretungsgesetzen - insbesondere in Bezug auf Eingruppierung, Höher- und Rückgruppierung sowie Übertragung einer höher oder niedriger zu bewertenden Tätigkeit - an den Begrifflichkeiten des BAT und der ihm nachgebildeten Tarifwerke des öffentlichen Dienstes orientiert. Diese Tarifwerke hatten die Gesetzgeber in Bund und Ländern bei der Regelung ihrer Personalvertretungsgesetze vorgefunden. Wenn sie sich bei der Formulierung der Mitbestimmungstatbestände der in den Tarifwerken verwandten Begriffe bedienten, so war mangels anderweitiger Anhaltspunkte davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Begriffe in dem Sinne verwenden wollte, wie sie in den beteiligten Kreisen des öffentlichen Dienstes allgemein verstanden wurden (vgl. BAG, Urteil vom 27. November 1991 - 4 AZR 29/91 - BAGE 69, 96 <100 f.> sowie Beschluss vom 27. Juli 1993 - 1 ABR 11/93 - BAGE 74, 10 <24 f.>).

aa) Die traditionelle terminologische Harmonie zwischen Tarif- und Personalvertretungsrecht beeinträchtigte die Effizienz der Mitbestimmung bei Eingruppierungen nicht. Bezog sich diese nach Maßgabe von § 22 BAT ausschließlich auf die Einreihung in die Vergütungsgruppe der Vergütungsordnung, so war damit doch die förmliche Beteiligung des Personalrats an derjenigen Arbeitgeberentscheidung sichergestellt, durch welche die Höhe der Grundvergütung auf der Grundlage auslegungsbedürftiger Merkmale wesentlich bestimmt wurde. Im Gegensatz dazu war die Zuordnung zu den Lebensaltersstufen nach Maßgabe von § 27 Abschnitt A BAT ein mehr oder weniger „mechanischer“ Vorgang; hier war eine Richtigkeitskontrolle durch den Personalrat im Wege der Mitbestimmung nicht geboten, und für eine gelegentlich erforderliche Fehlerkorrektur reichte die allgemeine Aufgabe nach § 59 Nr. 2 NdsPersVG aus. Die wesentliche Prägung der Grundvergütungshöhe durch die Einordnung in die Entgeltgruppe - und damit zugleich die Beschränkung der Mitbestimmung bei Eingruppierung auf diesen Aspekt - wurde durch die 1990 eingeführte Vorweggewährung von Lebensaltersstufen zur Deckung des Personalbedarfs nach § 27 Abschnitt C BAT nicht grundsätzlich in Frage gestellt (vgl. zur Gewährung von „Ballungsraumzulagen“: BAG, Urteile vom 26. Mai 1994 - 6 AZR 955/93 - AP Nr. 5 zu § 27 BAT und vom 25. Juli 1996 - 6 AZR 179/95 - BAGE 83, 338 sowie - 6 AZR 774/95 - BAGE 83, 348).

bb) Von einer begrifflichen und damit inhaltlichen Deckungsgleichheit zwischen Tarifrecht und Mitbestimmung kann aber nach Inkrafttreten des neuen Tarifrechts nicht mehr ohne Weiteres ausgegangen werden, mit welchem die Lebensaltersstufen durch ein leistungs- und qualifikationsorientiertes Stufensystem abgelöst wurden. Namentlich die hier im Mittelpunkt stehende Regelung in § 16 Abs. 2 TV-L, welche die Anrechnung einschlägiger Berufserfahrungen gebietet und die Berücksichtigung vorheriger förderlicher Berufstätigkeit gestattet, macht deutlich, dass die Stufenzuordnung jetzt nicht mehr bloßer mechanischer Annex der Einreihung in die Entgeltgruppe ist. Vielmehr kommt ihr nunmehr eine wesentliche, eigenständige Bedeutung für die Bemessung der Grundvergütung zu. Während auf der Grundlage des alten Tarifrechts die auf die Einreihung in die Vergütungsgruppe beschränkte Mitbestimmung bei der Eingruppierung der Personalvertretung einen wesentlichen Einfluss auf die Bemessung der Grundvergütung einräumte, würde eine Aussparung der Stufenzuordnung nach neuem Tarifrecht diesen Einfluss wesentlich reduzieren.

Die Neuartigkeit des aktuellen Tarifrechts kann nicht unter Hinweis auf die bereits erwähnte Vorweggewährung von Lebensaltersstufen nach § 27 Abschnitt C BAT geleugnet werden. Diese Regelung betraf nur einen - eher marginalen - Teilaspekt des alten Modells und findet seine Fortsetzung nicht in § 16 Abs. 2 TV-L, sondern allenfalls in § 16 Abs. 5 TV-L. Die Sätze 3 und 4 dieser Bestimmung, welche die Stufenvorweggewährung als widerrufliche Zulage charakterisieren, zeigen zudem, dass für das System der Stufenzuordnung bei Einstellung nach neuem Tarifrecht die Regelung in § 16 Abs. 2 TV-L dominant ist.

c) Haben sich somit die Voraussetzungen für die bisher angenommene Deckungsgleichheit von Tarifrecht und Mitbestimmung wesentlich verändert, so kann bei der Frage, ob eine mitbestimmungspflichtige Eingruppierung vorliegt, nicht mehr in derselben Weise wie bisher auf die Bezeichnung der einzelnen Kategorien des Vergütungsschemas im Tarifvertrag abgestellt werden. Vielmehr muss zur Beantwortung dieser Frage in erster Linie auf den sachlichen

Hintergrund des vom Gesetzgeber eingeräumten Mitbestimmungsrechts und auf den damit verfolgten Zweck zurückgegriffen werden. Maßgeblich ist also, ob der Gesetzeszweck unter den veränderten Bedingungen des neuen Tarifrechts die Einbeziehung der Stufenzuordnung in die Mitbestimmung erfordert. Diese eine sachbezogene Fortentwicklung des Mitbestimmungstatbestandes ermöglichende Betrachtungsweise liegt deswegen umso näher, weil auch das bisherige und übergangsweise weiter geltende Tarifrecht hinsichtlich der für die Eingruppierung maßgeblichen Tätigkeitsmerkmale (vgl. § 22 Abs. 1 Satz 1 BAT) keineswegs von einem engen Verständnis ausgeht, welches die Einbeziehung personenbezogener Merkmale, wie sie nunmehr für die Stufenzuordnung charakteristisch ist, von vornherein ausschließt. So lautet Vergütungsgruppe I a Fallgruppe 1 a der Anlage 1a zum BAT: „Angestellte mit abgeschlossener wissenschaftlicher Hochschulbildung und entsprechender Tätigkeit sowie sonstige Angestellte, die aufgrund gleichwertiger Fähigkeiten und ihrer Erfahrungen entsprechende Tätigkeiten ausüben, deren Tätigkeit sich durch das Maß der damit verbundenen Verantwortung erheblich aus der Vergütungsgruppe I b Fallgruppe 1 a heraushebt.“ Schon daraus geht hervor, dass für die Einordnung in die Vergütungsgruppe nicht nur die auszuübende Tätigkeit und die damit verbundene Verantwortung, sondern auch die eingebrachte Qualifikation und bisherige berufliche Erfahrungen maßgeblich sind. Es genügt, dies anhand von zwei weiteren Beispielen zu verdeutlichen: „Fachärzte mit entsprechender Tätigkeit nach achtjähriger ärztlicher Tätigkeit in Vergütungsgruppe I b“ (Vergütungsgruppe I a Fallgruppe 4) sowie „Zahnärzte nach fünfjähriger zahnärztlicher Tätigkeit“ (Vergütungsgruppe I b Fallgruppe 22). Folgerichtig stellt § 22 Abs. 2 Unterabs. 5 BAT klar: „Ist in einem Tätigkeitsmerkmal als Anforderung eine Voraussetzung in der Person des Angestellten bestimmt, muss auch diese Anforderung erfüllt sein.“

Im Einklang damit wird in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts wiederholt darauf hingewiesen, dass die in einer Vergütungsordnung festgelegte Lohn- oder Gehaltsgruppe meist durch bestimmte Tätigkeitsmerkmale, bisweilen aber auch durch Merkmale wie Lebensalter oder die Zeit der Berufstätigkeit beschrieben ist (vgl. Beschlüsse vom 23. September 2003 - 1 ABR 35/02 - BAGE 107, 338 <342>, vom 19. August 2004 - 8 ABR 40/03 - juris Rn. 30 und - 8 ABR 52/03 - juris Rn. 12 sowie vom 26. Oktober 2004 - 1 ABR 37/03 - BAGE 112, 238).

3. Sinn und Zweck der Mitbestimmung bei Eingruppierung erfordern die Einbeziehung der Stufenzuordnung.

Nach ständiger Senatsrechtsprechung soll die Mitbestimmung bei der Eingruppierung von Arbeitnehmern die Personalvertretung in den Stand setzen, mitprüfend darauf zu achten, dass die beabsichtigte Eingruppierung mit dem anzuwendenden Tarifvertrag oder dem sonst anzuwendenden Entgeltsystem im Einklang steht. Sie soll der Personalvertretung Gelegenheit geben, auf die Wahrung des Tarifgefüges in der Dienststelle zu achten und damit zur Verwirklichung des arbeitsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes innerhalb der Dienststelle und innerhalb des dort angewendeten Entgeltsystems sowie zur Wahrung des Friedens in der Dienststelle beizutragen. Im Interesse der betroffenen Arbeitnehmer soll verhindert werden, dass durch eine unsachliche Beurteilung im Rahmen bestehender Auslegungsspielräume einzelne Arbeitnehmer bevorzugt, andere dagegen benachteiligt werden (vgl. Beschluss vom 8. Dezember 1999 - BVerwG 6 P 3.98 - BVerwGE 110, 151 <160> = Buchholz 250 § 75 BPersVG Nr. 100 S. 14 f. m.w.N.). In ähnlicher Weise besagt die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, dass die Beteiligung des Betriebsrats bei Eingruppierung nach § 99 BetrVG der einheitlichen und gleichmäßigen Anwendung der Vergütungsordnung in gleichen und vergleichbaren Fällen und damit der innerbetrieblichen Lohngerechtigkeit und der Transparenz der betrieblichen Vergütungspraxis dient (vgl. Beschlüsse vom 31. Oktober 1995 - 1 ABR 5/95 - AP Nr. 5 zu § 99 BetrVG 1972 Eingruppierung Bl. 1246 R sowie vom 2. April 1996 - 1 ABR 50/95 - AP Nr. 7 zu § 99 BetrVG 1972 Eingruppierung Bl. 1698). Die den Vergütungsgruppen zugeordneten Merkmale sind oft sehr allgemein gehalten. Häufig werden unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, deren Anwendung im Einzelfall schwierig sein kann und die einen erheblichen Beurteilungsspielraum

eröffnen. Hier bietet die Mitbeurteilung des Personalrats eine größere Gewähr für die Richtigkeit der Eingruppierung (vgl. BAG, Beschluss vom 26. Oktober 2004 a.a.O. S. 248).

Die genannten Gesichtspunkte sprechen dafür, die Mitbestimmung des Personalrats bei Eingruppierung auf alle bedeutsamen Parameter zu erstrecken, die für den Kernbestandteil des tariflichen Entgelts maßgeblich sind. Die Richtigkeitskontrolle bleibt unvollständig, wenn sie sich auf die Einreihung in die Entgeltgruppe beschränkt, andere für die Bemessung des Grundgehalts wesentliche Merkmale, bei denen ebenfalls ein Kontrollbedürfnis besteht, aber nicht erfasst. Ist daher bei der Einstellung eines Arbeitnehmers neben der Einordnung in die Entgeltgruppe für die Bemessung des tariflichen Grundgehalts die Zuordnung zu einer Stufe innerhalb der Entgeltgruppe vorzunehmen, so ergeben beide Vorgänge zusammen die mitbestimmungspflichtige Eingruppierung.

a) Das Tabellenentgelt nach § 15 TV-L ist der Kernbestandteil des tariflichen Entgelts. Es unterscheidet sich von anderen Entgeltbestandteilen wie Leistungsentgelt, Erschwerniszuschläge, Jahressonderzahlung und Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall (§§ 18 ff. TV-L).

Für die Bemessung des Tabellenentgelts ist die Einordnung des Arbeitnehmers in die Entgeltgruppe die strukturell wichtigste Entscheidung. Denn die höhere Entgeltgruppe vermittelt bei gleicher Stufe stets ein höheres Entgelt als jede niedrigere Entgeltgruppe.

Gleichwohl steht die Stufenzuordnung in ihrer Bedeutung dahinter nicht wesentlich zurück. Nach § 16 Abs. 1 TV-L umfassen die Entgeltgruppen bis zu sechs Stufen. Die Arbeitnehmer erreichen die jeweils nächste Stufe nach bestimmten Zeiten einer ununterbrochenen Tätigkeit innerhalb derselben Entgeltgruppe bei ihrem Arbeitgeber; diese Stufenlaufzeit ist progressiv gestaffelt (§ 16 Abs. 3 Satz 1 TV-L). Bei der Einstellung werden die Arbeitnehmer der Stufe 1 zugeordnet, sofern keine einschlägige Berufserfahrung vorliegt (§ 16 Abs. 2 Satz 1 TV-L). Werden dagegen Zeiten einschlägiger Berufserfahrung sowie Zeiten vorheriger förderlicher Berufstätigkeit anerkannt, so rückt der Arbeitnehmer nach Maßgabe von § 16 Abs. 2 Satz 2 bis 4 TV-L in eine höhere Stufe seiner Entgeltgruppe vor. Diese Entscheidung des Arbeitgebers bei der Einstellung ist maßgeblich dafür, wie lange der Arbeitnehmer benötigt, um die Endstufe seiner Entgeltgruppe zu erreichen. Zugleich wirkt sich diese Entscheidung auf jede spätere Höhergruppierung des Arbeitnehmers aus, wie die Besitzstandsregelung in § 17 Abs. 4 TV-L zeigt. Je höher der Arbeitnehmer in seiner Entgeltgruppe eingestuft ist, umso höher fällt auch seine Einstufung in der neuen, höheren Entgeltgruppe aus. Die Entscheidung über die Einstufung des Arbeitnehmers in seiner Entgeltgruppe ist daher geeignet, die Höhe seines Entgelts bis zum Ende seines Arbeitslebens zu bestimmen. Die stufenbezogenen Größenunterschiede sind beachtlich: Wie aus der Anlage A 2 des TV-L hervorgeht, liegt die Spannweite zwischen der Eingangsstufe und der Endstufe in den Entgeltgruppen 2 bis 15 zwischen 500 € und 1 500 €. Auch die Intervalle zwischen benachbarten Stufen derselben Entgeltgruppe erreichen und übersteigen mitunter 500 €.

b) Die Regelungen in § 16 Abs. 2 Satz 2 und 3 TV-L machen die Einordnung in eine höhere Stufe von Zeiten einschlägiger Berufserfahrung aus einem vorherigen Arbeitsverhältnis abhängig. Diese unbestimmten Rechtsbegriffe versuchen die Protokollerklärungen der Tarifvertragsparteien zu § 16 Abs. 2 TV-L zu konkretisieren. So definiert Nr. 1 die einschlägige Berufserfahrung als eine berufliche Erfahrung in der übertragenen oder einer auf die Aufgabe bezogen entsprechenden Tätigkeit, nach Nr. 2 gelten bestimmte Berufspraktika als Erwerb einschlägiger Berufserfahrung und Nr. 3 enthält zeitliche Festlegungen zum Bestehen eines vorherigen Arbeitsverhältnisses. Dadurch wird jedoch der Interpretationsspielraum bei Anwendung der Regelung in § 16 Abs. 2 Satz 2 und 3 TV-L nicht wesentlich eingeengt. Es bleibt daher ein erhebliches Interesse an einheitlicher und gleichmäßiger Handhabung, dem die Richtigkeitskontrolle des Personalrats dient (ebenso Vogelgesang, ZfPR 2008, 47 <50 f.>; Kaiser, PersR 2008, 195 <196>; Kallenberg, ZfPR 2007, 20 <22>; Vaslet, PersR 2007, 145 <147 f.>).

Das Mitbestimmungsrecht des Personalrats besteht unabhängig davon, ob dem Arbeitgeber bei der Einstufung nach § 16 Abs. 2 Satz 2 und 3 TV-L ein gerichtlich nicht überprüfbarer Beurteilungsspielraum zukommt. Auch in diesem Fall verbleibt ein sinnvoller Bereich für die Kontrolle durch den Personalrat. Diese ist geeignet, sachwidrigen Entscheidungen entgegenzuwirken. Dieser wichtige Aspekt rechtfertigt schon allein seine Beteiligung (vgl. zur Personalratsbeteiligung im künstlerischen Bereich: Beschluss vom 9. Januar 2007 - BVerwG 6 P 6.06 - Buchholz 251.7 § 72 NWPersVG Nr. 36 Rn. 25).

c) Nach § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L kann der Arbeitgeber - unabhängig von den Regelungen in § 16 Abs. 2 Satz 2 und 3 TV-L - bei Neueinstellungen zur Deckung des Personalbedarfs Zeiten einer vorherigen beruflichen Tätigkeit ganz oder teilweise für die Stufenzuordnung berücksichtigen, wenn diese Tätigkeit für die vorgesehene Tätigkeit förderlich ist. Hier steht dem Arbeitgeber ein echter Ermessensspielraum zu. Seinem Gestaltungsrecht entspricht das Recht des Personalrats zur Mitgestaltung. Hat die Dienststelle - unter Beachtung des Mitbestimmungsrechts bei der Lohngestaltung nach § 66 Abs. 1 Nr. 5 NdsPersVG - Grundsätze zur Anrechnung förderlicher Berufstätigkeit aufgestellt, so erstreckt sich die Mitbestimmung des Personalrats bei Eingruppierung nach § 65 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 1 NdsPersVG vor allem auf die Einhaltung jener Grundsätze. Aber auch wenn der Arbeitgeber ohne Bindung an Richtlinien von Fall zu Fall über die Anerkennung förderlicher Berufstätigkeit entscheidet, so sind diese Entscheidungen im Interesse einer einheitlichen und gleichmäßigen Entscheidungspraxis der Kontrolle des Personalrats im Wege der Mitbestimmung zugänglich.

Schließlich bleibt für die Mitbestimmung des Personalrats auch in den Fällen Raum, in denen die Dienststelle generell davon absieht, förderliche Berufstätigkeit nach § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L anzurechnen. Auch in dieser Hinsicht unterliegt die Einstufung der Richtigkeitskontrolle durch den Personalrat, weil die Unterscheidung zwischen einschlägiger Berufserfahrung, welche anzurechnen die Dienststelle nach Maßgabe von § 16 Abs. 2 Satz 2 und 3 TV-L verpflichtet ist, und förderlicher Berufstätigkeit, die zum Zwecke der Bedarfsdeckung nur im Ermessenswege angerechnet wird, häufig nicht leicht zu treffen ist. Aber selbst wenn zwischen Dienststelle und Personalrat Einigkeit darüber besteht, dass sich eine etwaige Anrechnung nach § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L beurteilt, kann der Personalrat seine Beteiligung sinnvoll dadurch ausfüllen, dass er sachliche Gesichtspunkte aufzeigt, welche die Einordnung des Arbeitnehmers in eine höhere Stufe zu rechtfertigen vermögen.

4. Systematik und Entstehungsgeschichte der landesrechtlichen Regelung in § 65 Abs. 2 Nr. 2 NdsPersVG bestätigen das Auslegungsergebnis.

a) Der Mitbestimmungstatbestand erstreckt sich auf Eingruppierung, Höher- oder Herabgruppierung, Bestimmung der Fallgruppe sowie die Zahlung tariflicher oder außertariflicher Zulagen. Bereits die Aufzählung gibt zu erkennen, dass der Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen der Dienststelle, die das Entgelt des Arbeitnehmers bestimmen, der Mitbestimmung zuführen will.

Dies wird durch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift bestätigt. Seine heutige Fassung hat der Mitbestimmungstatbestand durch das Personalvertretungsgesetz vom 2. März 1994, NdsGVBl S. 95 erhalten. Während die Mitbestimmung bei Eingruppierung sowie bei Höher- oder Herabgruppierung bereits im alten Recht vorgesehen war, sind die Alternativen 3 und 4 im neuen Recht hinzugetreten. Die Ausweitung der Mitbestimmung verfolgte das Ziel, bei allen vergütungs- oder lohnrelevanten Maßnahmen die Mitbestimmung zu gewährleisten (LTDrucks 12/4370 S. 150 zu Nr. 2).

Die Mitbestimmung bei der Bestimmung der Fallgruppe trug dem Umstand Rechnung, dass nach altem Tarifrecht ein Fallgruppenwechsel häufig die Möglichkeit zu einem Bewährungs- oder Zeitaufstieg verschaffte oder auch eine derartige Möglichkeit verbaute. Die Einführung der Mitbestimmung bei der Zahlung von Zulagen zeigt, dass der Gesetzgeber die entgeltrelevante Mitbestimmung noch über den Bereich des tariflichen Grundgehalts hinaus ausdehnen wollte. Angesichts dessen steht es im Einklang mit der Systematik und dem Willen des historischen Gesetzgebers, dass sich die Mitbestimmung bei der Eingruppierung auf alle Merkmale erstreckt, die für die Festlegung des tariflichen Grundgehalts maßgeblich sind.

b) Gegen diese Wertung spricht nicht, dass der niedersächsische Landesgesetzgeber das Inkrafttreten des TV-L nicht zum Anlass genommen hat, die Mitbestimmungstatbestände mit Blick auf die Stufenzuordnung zu ergänzen.

aa) Die Anpassung an den TV-L im Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes vom 7. Dezember 2006, NdsGVBl S. 571, erschöpfte sich im Wesentlichen darin, die Aufteilung der Arbeitnehmer in Angestellte und Arbeiter - insbesondere in §§ 4, 5 und 65 Abs. 2 NdsPersVG - zu beseitigen (vgl. LTDrucks 15/3120 S. 9, 11 f. und 14). Lediglich redaktioneller Art war - unter Verwendung der Terminologie des TV-L - die Hinzufügung des

Begriffs der Entgeltgruppe in § 101 Abs. 5 NdsPersVG (vgl. LTDrucks 15/3120 S. 14). Diese Veränderungen geben nicht zu erkennen, dass der Landesgesetzgeber anhand einer tiefergehenden materiellen Durchdringung des neuen Tarifrechts eine Überprüfung der Mitbestimmungskataloge vorgenommen hat. So hat er etwa die Mitbestimmung bei der Bestimmung der Fallgruppe gemäß § 65 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 3 NdsPersVG unangetastet gelassen, obwohl die Tarifvertragsparteien den Bewährungs-, Fallgruppen- und Tätigkeitsaufstieg mit Wirkung vom 1. November 2006 abgeschafft haben (§ 17 Abs. 5 Satz 1 Halbs. 1 TVÜ-Länder); die Besitzstandsregelungen in §§ 8, 9 TVÜ-Länder lösen keinen entsprechenden mitbestimmungspflichtigen Vorgang mehr aus.

bb) Im Übrigen darf nach § 82 NdsPersVG durch Tarifvertrag nicht von den Vorschriften des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes abgewichen werden. Den Tarifvertragsparteien kommt somit keine Definitionshoheit über die Mitbestimmungstatbestände zu. Diesem Rechtsgedanken widerspräche es grundlegend, wollte man den Gesetzgeber für verpflichtet halten, die personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmungskataloge jeweils an verändertes Tarifrecht anzupassen.

5. Soweit sich aus dem Senatsbeschluss vom 8. Dezember 1999 (a.a.O. S. 156 bzw. S. 12) ergibt, dass die Einreihung in ein Vergütungssystem nicht mitbestimmungspflichtig ist, wenn für sie persönliche Merkmale maßgebend sind, ist daran aus den genannten Gründen nicht festzuhalten. Weiter gültig sind die Ausführungen im zitierten Senatsbeschluss zum Sinn und Zweck der Mitbestimmung bei Eingruppierung. Diese aber gebieten die Einbeziehung der Stufenzuordnung nach § 16 Abs. 2 TV-L in die Mitbestimmung bei Eingruppierung, wie oben ausgeführt wurde.

Das Auslegungsergebnis steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zur Mitbestimmung des Betriebsrats bei Eingruppierung nach § 99 BetrVG. Danach umfasst diese im Sinne einer Einheitlichkeit und Vollständigkeit des Eingruppierungsvorgangs sämtliche Parameter, die für die Bemessung des Tarifgehalts maßgebend sind, also z.B. die Einreihung in die Vergütungsgruppe und in die Fallgruppe sowie die Festsetzung der Lebensalterstufen (vgl. Beschlüsse vom 27. Juni 2000 - 1 ABR 36/99 - AP Nr. 23 zu § 99 BetrVG 1972 Eingruppierung Bl. 532 R, 533, vom 6. August 2002 - 1 ABR 49/01 - BAGE 102, 135 <141> sowie vom 19. August 2004 - 8 ABR 40/03 - juris Rn. 30, 41 f., 55 und - 8 ABR 52/03 - juris Rn. 12, 24, 37).

Die Entscheidung beruht auf § 23 Abs. 3 Satz 2, § 33 Abs. 1 und 8 Satz 1 Halbs. 1 RVG i.V.m. der entsprechenden Anwendung von § 52 Abs. 2 GKG (vgl. Beschluss vom 21. März 2007 - BVerwG 6 PB 17.06 - PersR 2008, 26). Der Senat hat es stets abgelehnt, die Wertfestsetzung an der Zahl der Beschäftigten auszurichten, die vom streitigen Mitbestimmungsrecht potentiell betroffen sind. Daran ist festzuhalten, weil es sich bei der Betroffenenanzahl typischerweise um eine nicht bestimmbare Größenordnung handelt. Die wirtschaftlichen Interessen der aktuell oder potentiell betroffenen Arbeitnehmer scheiden als geeignetes Kriterium für die Wertfestsetzung in Streitigkeiten aus, in denen es um Aufgaben und Befugnisse der Personalvertretungen geht (§ 83 Abs. 1 Nr. 3 NdsPersVG). Ein Fall subjektiver oder objektiver Antragshäufung, der eine entsprechende Wertvervielfachung rechtfertigt, liegt hier nicht vor.