

Abbruch des Mitbestimmungsverfahrens auf Weisung der übergeordneten Dienststelle

1. Beim Streit zwischen Dienststelle und Personalrat über das Bestehen eines Mitbestimmungsrechts sind die Verwaltungsgerichte zur Entscheidung berufen.

2. Der Dienststellenleiter darf das Mitbestimmungsverfahren abbrechen, wenn er damit einer Weisung der übergeordneten Dienststelle folgt und sich dabei pflichtgemäß deren Auffassung zu eigen macht, das zunächst angenommene Mitbestimmungsrecht bestehe in Wahrheit nicht; in einem solchen Fall ist es dem Personalrat unbenommen, das von ihm in Anspruch genommene Mitbestimmungsrecht gerichtlich geltend zu machen.

BVerwG, Beschluss v. 28.8.2008 – 6 PB 19.08 –

Zum Sachverhalt

Personalrat und Dienststellenleiter hatten im Zusammenhang mit der Zulassung einer Beamtin zum Vorbereitungsdienst für Rechtspfleger das Bestehen eines Mitbestimmungsrechts angenommen. Nachdem der Dienststellenleiter ein Mitbestimmungsverfahren eingeleitet hatte, wies ihn der Leiter der übergeordneten Dienststelle unter Hinweis auf ein fehlendes Mitbestimmungsrecht an, das Verfahren abzubrechen. Der Dienststellenleiter folgte dieser Weisung. Gegen den Abbruch des Mitbestimmungsverfahrens nahm der Personalrat verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch. In der zweiten Instanz wurde der Antrag des Personalrats zurückgewiesen, die Rechtsbeschwerde wurde nicht zugelassen. Hiergegen hat der Personalrat Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingelegt.

Aus den Gründen

Die Beschwerde des Antragstellers gegen die Nichtzulassung der Rechtsbeschwerde durch das Oberverwaltungsgericht gemäß § 78 Abs. 2 SAPersVG i.V.m. § 92a Satz 1 ArbGG hat keinen Erfolg.

1. Die Grundsatzrüge gemäß § 72 Abs. 2 Nr. 1, § 92 Abs. 1 Satz 2 ArbGG greift nicht durch. Die in der Beschwerdebegründung aufgeworfenen Rechtsfragen sind entweder nicht entscheidungserheblich oder haben keine grundsätzliche Bedeutung.

Grundsätzliche Bedeutung hat eine Rechtsfrage, wenn ihre Klärung entweder von allgemeiner Bedeutung für die Rechtsordnung ist oder wegen ihrer tatsächlichen Auswirkungen die Interessen der Allgemeinheit oder eines größeren Teils der Allgemeinheit berührt. Entscheidungserheblich ist sie, wenn die Entscheidung des Rechtsstreits von ihrer Beantwortung abhängt (vgl. Beschlüsse vom 22. August 2005 - BVerwG 6 PB 5.05 - PersR 2006, 35, insoweit bei Buchholz 251.21 § 91 BrbgPersVG Nr. 1 nicht abgedruckt, und vom 15. Mai 2008 - BVerwG 6 PB 20.07 - juris Rn. 7; BAG, Beschlüsse vom 22. März 2005 - 1 ABN 1/05 - BAGE 114, 157 <159 f.> und vom 14. April 2005 - 1 AZN 840/04 - BAGE 114, 200 <203 f.>).

a) Die Entscheidung über die in der Beschwerdeinstanz gestellten Anträge zu 3 und 4 hängt nicht von der Beantwortung einer der Rechtsfragen ab, die der Antragsteller in der Begründung seiner Nichtzulassungsbeschwerde aufgeworfen hat. Diese Anträge sind vielmehr unabhängig davon als unzulässig bzw. offensichtlich unbegründet abzuweisen.

aa) Mit dem Antrag zu 3 will der Antragsteller die Rechtswidrigkeit der streitigen Maßnahme festgestellt wissen. Hierfür fehlt ihm jedoch die Antragsbefugnis. Eine solche hat der Personalrat nur, wenn er durch die begehrte gerichtliche Entscheidung in seiner personalvertretungsrechtlichen Rechtsposition betroffen werden kann (vgl. Beschluss vom 23. September 2004 - BVerwG 6 P 5.04 - Buchholz 250 § 83 BPersVG Nr. 77 S. 5; Rehak, in: Lorenzen/Etzel/Gerhold/Schlattmann/Rehak/Faber, Bundespersonalvertretungsgesetz, § 83 Rn. 42; Ilbertz/Widmaier, Bundespersonalvertretungsgesetz, 10. Aufl. 2004, § 83 Rn. 27). Weder die förmlichen Beteiligungsrechte noch die allgemeinen Aufgaben des Personalrats berechtigen diesen, Maßnahmen des Dienststellenleiters gerichtlich überprüfen zu lassen. Zwar hat der Personalrat darüber zu wachen, dass die zu Gunsten der Beschäftigten geschaffenen Bestimmungen durchgeführt werden (§ 57 Abs. 1 Nr. 2 SAPersVG); diese Befugnis kann er auch gerichtlich geltend machen, wenn er sich bei ihrer Wahrnehmung durch den Dienststellenleiter beeinträchtigt sieht. Ein

Klagerecht gegen die Maßnahmen des Dienststellenleiters, die dieser gegenüber Beschäftigten erlässt, ist daraus jedoch nicht herzuleiten.

bb) Mit dem Antrag zu 4 macht der Antragsteller einen Anspruch auf Rücknahme der streitigen Maßnahme geltend. Ein derartiger Anspruch steht ihm auch dann offensichtlich nicht zu, wenn man von der Mitbestimmungspflichtigkeit der in Rede stehenden Maßnahme ausgeht. In einem solchen Fall ist der Dienststellenleiter zwar objektiv-rechtlich verpflichtet, den Vollzug der Maßnahme rückgängig zu machen, soweit dies rechtlich und tatsächlich möglich ist; auch hat der Personalrat einen gerichtlich durchsetzbaren verfahrensrechtlichen Anspruch auf Nachholung des Mitbestimmungsverfahrens (vgl. Beschluss vom 23. August 2007 - BVerwG 6 P 7.06 - Buchholz 251.4 § 86 HmbPersVG Nr. 13 Rn. 10 m.w.N.). Einen Anspruch auf Rückgängigmachung der Maßnahme räumt ihm das geltende Personalvertretungsrecht jedoch nicht ein (vgl. Beschluss vom 15. März 1995 - BVerwG 6 P 31.93 - BVerwGE 98, 77 <81> = Buchholz 251.7 § 66 NWPersVG Nr. 4 S. 4).

b) Mit dem Antrag zu 1 will der Antragsteller die Mitbestimmungspflichtigkeit der in Rede stehenden Maßnahme nach § 66 Nr. 2 SAPersVG festgestellt wissen.

aa) Den Anträgen zu 2 und 5 kommt gegenüber dem Antrag zu 1 keine eigenständige Bedeutung zu. Erweist sich die streitige Maßnahme als mitbestimmungspflichtig, so durfte das seinerzeit eingeleitete Mitbestimmungsverfahren nicht abgebrochen werden (Antrag zu 2). Es muss folglich entweder neu eingeleitet oder fortgesetzt werden (Haupt- und Hilfsantrag zu 5).

bb) Die Anträge zu 1, 2 und 5 beziehen sich auf die konkrete Einzelmaßnahme, nämlich die Zulassung der Regierungsobersekretärin B. zum Vorbereitungsdienst für Rechtspfleger. Sollte diese Maßnahme inzwischen ihre Erledigung gefunden haben, etwa weil die Beamtin ihre Ausbildung erfolgreich abgeschlossen hat, so wäre die bisherige konkrete Antragstellung unzulässig; der Übergang zum abstrakten - vom konkreten Einzelfall losgelösten - Antrag schiede als in der Rechtsbeschwerdeinstanz unzulässige Antragsänderung ebenfalls aus (vgl. Beschluss vom 9. Juli 2007 - BVerwG 6 P 9.06 - PersR 2007, 434 <435> m.w.N.).

c) Soweit die aufgezeigten Bedenken gegen die Zulässigkeit der Anträge zu 1, 2 und 5 nicht durchgreifen, gilt Folgendes:

aa) Die Entscheidung über diese Anträge ist nicht von der Beantwortung der Rechtsfragen zu a, d und f der Beschwerdebegründung abhängig. Diese Fragen beziehen sich auf die Rechtmäßigkeit der Zulassung zum Vorbereitungsdienst für Rechtspfleger. Das streitige Mitbestimmungsrecht beurteilt sich jedoch nicht nach der Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme, sondern danach, ob die Maßnahme als solche dem Mitbestimmungsstatbestand nach § 66 Nr. 2 SAPersVG unterfällt.

bb) Entsprechendes gilt für die Rechtsfragen zu b und e Alt. 1. Zwar ist hier immerhin das Mitbestimmungsrecht des Personalrats angesprochen. Es wird jedoch wiederum ein Bezug zur Rechtmäßigkeit der in Rede stehenden Maßnahme hergestellt, die aber nicht Voraussetzung für das Bestehen des Mitbestimmungsrechts ist.

cc) Diesen Bedenken unterliegen zwar die Rechtsfragen zu c, e Alt. 2 und g der Beschwerdebegründung nicht. Sie stellen sich jedoch im Rahmen der Anträge zu 1, 2 und 5 nicht in dem formulierten weiten Umfang. Bezogen auf den Anlassfall, der Gegenstand der Antragstellung ist, lässt sich allenfalls die Formulierung folgender - der Beschwerdebegründung möglicherweise sinngemäß zu entnehmender - Rechtsfrage erwägen:

„Unterliegt die Zulassung einer Beamtin des mittleren Dienstes bei der Oberfinanzdirektion, die über eine Hochschulzugangsberechtigung verfügt und im Wege der Beurlaubung ohne Dienstbezüge ein Studium der Rechtswissenschaften mit dem Bestehen der Ersten Juristischen Staatsprüfung abgeschlossen hat, zum Vorbereitungsdienst für Rechtspfleger der Mitbestimmung des Personalrats nach § 66 Nr. 2 SAPersVG?“

dd) Diese Rechtsfrage hat keine grundsätzliche Bedeutung. Ihre Klärung ist weder von allgemeiner Bedeutung für die Rechtsordnung, noch berührt sie wegen ihrer tatsächlichen Auswirkung die Interessen eines größeren Teils der Allgemeinheit. Die genannten Vorausset-

zungen sind nicht erfüllt, wenn die aufgeworfene Rechtsfrage nur für die Entscheidung eines atypischen Einzelfalls von Bedeutung ist. So liegt es hier.

(1) Die einschlägigen Bestimmungen sehen die Zulassung zur Rechtspflegerausbildung für zwei Personengruppen vor: erstens für Bewerber mit Hochschulzugangsberechtigung (§ 2 Abs. 2 Satz 1 RPfLG i.V.m. § 2 der Rechtspfleger-Ausbildungs- und Prüfungsverordnung - APVO Rpfl - vom 23. September 2002, GVBl LSA S. 394) und zweitens im Wege des Aufstiegs für Beamte des mittleren Justizdienstes (§ 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 RPfLG i.V.m. § 18 APVO Rpfl). Dass in den davon erfassten Fällen typischerweise und ganz überwiegend die Mitbestimmung des Personalrats garantiert ist (§ 66 Nr. 1 Alt. 1 und Nr. 2 SAPersVG), ist nicht zweifelhaft. Weder dieser Grundsatz noch das System der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst überhaupt wird durch die Verneinung der Mitbestimmung durch das Oberverwaltungsgericht im vorliegenden - atypischen - Fall in Frage gestellt.

(2) Die Zulassung der Regierungsobersekretärin B. zum Vorbereitungsdienst für Rechtspfleger liegt nunmehr fast drei Jahre zurück. Dass in diesem Zeitraum solche oder vergleichbare Fälle sich im Zuständigkeitsbereich des Beteiligten oder der anderen Einstellungsbehörden nach § 3 Abs. 2 und 1 APVO Rpfl ereignet hätten, wird in der Beschwerdebeurteilung nicht dargelegt (§ 72a Abs. 3 Satz 2 Nr. 1, § 92a Satz 2 ArbGG). Für die Befürchtung des Antragstellers, Fälle der hier in Rede stehenden Art könnten sich in Zukunft ständig wiederholen, werden in der Beschwerdebeurteilung hinreichend konkrete Anhaltspunkte nicht aufgezeigt. Die vom Antragsteller erstrebte Entscheidung des Senats im Rechtsbeschwerdeverfahren würde daher ausschließlich der personalvertretungsrechtlichen Einzelfallgerechtigkeit dienen. Dazu ist das Rechtsbeschwerdeverfahren jedoch nicht bestimmt.

2. Mit der Divergenzrüge gemäß § 72 Abs. 2 Nr. 2, § 92 Abs. 1 Satz 2 ArbGG kommt der Antragsteller ebenfalls nicht zum Zuge.

a) Auf den Senatsbeschluss vom 12. März 1986 - BVerwG 6 P 5.85 - (BVerwGE 74, 100 = Buchholz 238.3 A § 69 BPersVG Nr. 7) kann sich der Antragsteller nicht stützen, denn die dort zur Zuständigkeit der Einigungsstelle vertretene Rechtsauffassung hat der Senat längst aufgegeben.

Bis zum Ergehen dieser Entscheidung war in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt, dass bei einem Streit zwischen Dienststelle und Personalrat über das Bestehen eines Mitbestimmungsrechts, der nach der Verweigerung der vom Dienststellenleiter (zunächst) erbetenen Zustimmung des Personalrats entstanden ist, die Verwaltungsgerichte zur Entscheidung berufen sind (vgl. Beschlüsse vom 14. Juni 1968 - BVerwG 7 P 9.66 - BVerwGE 30, 39 <40> = Buchholz 238.3 § 67 PersVG Nr. 6 S. 18 und vom 19. September 1983 - BVerwG 6 P 32.80 - BVerwGE 68, 30 <35 f.> = Buchholz 238.37 § 72 NWPersVG Nr. 8 S. 16). Im Gegensatz dazu hat der Senat im Beschluss vom 12. März 1986 (a.a.O. S. 106 ff. bzw. S. 8 ff.) in derartigen Fällen die Zuständigkeit der Einigungsstelle für gegeben gehalten. Von dieser - noch im Beschluss vom 18. April 1986 - BVerwG 6 P 31.84 - (Buchholz 238.3 A § 69 BPersVG Nr. 8 S. 12) bestätigten - Auffassung ist der Senat bereits im Beschluss vom 25. August 1986 - BVerwG 6 P 16.84 - (Buchholz 238.3 A § 75 BPersVG Nr. 46 S. 54) der Sache nach abgerückt. Dort hat er es als selbstverständlich bezeichnet, dass in Fällen, in denen die Mitbestimmungspflichtigkeit einer Maßnahme zwischen dem Dienststellenleiter und dem Personalrat strittig ist, diese Frage im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren durch die Verwaltungsgerichte geklärt werden kann. Im Beschluss vom 2. Februar 1990 - BVerwG 6 PB 13.89 - (PersR 1990, 114) hat der Senat bekräftigt, dass an der Rechtsauffassung im Beschluss vom 12. März 1986 nicht festgehalten wird, und zugleich die Auffassung der Vorinstanz bestätigt, dass die Entscheidung ausschließlich den Verwaltungsgerichten obliegt, wenn das Bestehen eines Mitbestimmungsrechts strittig ist.

Allerdings hat der Senat im Beschluss vom 27. Juli 1990 - BVerwG 6 PB 12.89 - (Buchholz 250 § 83 BPersVG Nr. 53 S. 9) darauf hingewiesen, er habe nicht ausdrücklich die Auffassung geäußert, bei Streit über das Bestehen eines Mitbestimmungsrechts obliege die Entscheidung ausschließlich den Verwaltungsgerichten. Aus diesem Vorbehalt lässt sich jedoch nicht zugleich der Rechtssatz herleiten, der Dienststellenleiter müsse ein einmal eingeleitetes Mitbestimmungsverfahren auch bei durchgreifenden Zweifeln gegen das Bestehen des Mitbestimmungsrechts fortsetzen. Dies kann auch nicht als offene Frage behandelt werden, so dass der Senat veranlasst wäre, die Divergenzrüge des Antragstellers in eine Grundsatzrüge umzudeuten. Denn dass der

Dienststellenleiter in einem Fall wie dem vorliegenden nicht gehalten ist, das Mitbestimmungsverfahren vor einer gerichtlichen Klärung des Mitbestimmungsrechts fortzusetzen, ergibt sich eindeutig aus dem Gesetz.

Die Durchführung des Mitbestimmungsverfahrens auf der ersten Ebene wie auf den folgenden Ebenen (Stufenverfahren, Einigungsstellenverfahren) setzt voraus, dass die fragliche Maßnahme der Mitbestimmung des Personalrats unterliegt (§ 61 Abs. 1, Abs. 4 Satz 1, § 62 Abs. 1 Satz 1 SAPersVG). Ob dies der Fall ist, beurteilt sich nach den gesetzlichen Mitbestimmungstatbeständen (§§ 65 ff. SAPersVG). Die Einleitung eines Mitbestimmungsverfahrens durch den Dienststellenleiter ersetzt nicht ein fehlendes materielles Mitbestimmungsrecht. Sie kann in dieser Hinsicht auch den Leiter der übergeordneten Dienststelle nicht binden, der im Stufenverfahren mit der Angelegenheit befasst ist (§ 62 Abs. 1 bis 3 SAPersVG). Der Dienststellenleiter ist daher berechtigt und verpflichtet, das Mitbestimmungsverfahren auf Weisung des Leiters der übergeordneten Dienststelle unter Hinweis auf ein fehlendes Mitbestimmungsrecht abzubrechen. Der Personalrat erleidet dadurch keinen Rechtsverlust; ihm ist es unbenommen, das von ihm in Anspruch genommene Mitbestimmungsrecht gerichtlich geltend zu machen (§ 78 Abs. 1 Nr. 3 SAPersVG).

Nach alledem kann sich der erwähnte Vorbehalt im Senatsbeschluss vom 27. Juli 1990 nur auf die Endphase des Mitbestimmungsverfahrens beziehen. Ist die Einigungsstelle angerufen worden (§ 62 Abs. 4 und 8 SAPersVG), so hat diese, bevor sie über die Berechtigung der Einwände des Personalrats gegen die beabsichtigte Maßnahme entscheidet, über ihre Kompetenz zu befinden; diese hängt vom Bestehen des Mitbestimmungsrechts ab.

Dass beim Streit zwischen Dienststelle und Personalrat über das Bestehen des Mitbestimmungsrechts - von der erwähnten Ausnahme abgesehen - allein die Gerichte zur Entscheidung berufen sind -, ist einhellige Auffassung der Kommentarliteratur zum Bundespersonalvertretungsgesetz (vgl. Ilbertz/Widmaier, a.a.O. § 69 Rn. 2 und 46d; Gerhold, in: Lorenzen u.a., a.a.O. § 69 Rn. 63, § 71 Rn. 54; Fischer/Goeres/Gronimus, in: GKÖD, Bd. V K § 69 Rn. 12f und 43; Weber, in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, 3. Aufl. 2008, § 69 Rn. 189, § 71 Rn. 83; Altvater/Hamer/Kröll/Lemcke/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, 6. Aufl. 2008, § 69 Rn. 74, § 83 Rn. 11). Der in der Beschwerdebegründung wiedergegebenen Auffassung von Reich (Landespersonalvertretungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, 5. Aufl. 2007, § 61 Rn. 1), der Dienststellenleiter könne das Mitbestimmungsverfahren nicht mehr beliebig abbrechen, wenn er mit der Einleitung des Mitbestimmungsverfahrens das Mitbestimmungserfordernis bejaht habe, soll hier nicht widersprochen werden. Von einem beliebigen Verfahrensabbruch kann indes keine Rede sein, wenn der Dienststellenleiter mit dem Abbruch einer Weisung der übergeordneten Dienststelle folgt und sich dabei pflichtgemäß deren Auffassung zu eigen macht, das ursprünglich angenommene Mitbestimmungsrecht bestehe in Wahrheit nicht.

b) Der Senatsbeschluss vom 7. Dezember 1994 - BVerwG 6 P 35.92 - (Buchholz 251.8 § 80 RhPPersVG Nr. 10) ist hier nicht einschlägig. Dort ging es darum, ob der Dienststellenleiter das Mitbestimmungsverfahren mit der Begründung abbrechen darf, die vom Personalrat geltend gemachten Zustimmungsverweigerungsgründe seien unbeachtlich (vgl. dazu ferner Beschlüsse vom 30. April 2001 - BVerwG 6 P 9.00 - Buchholz 251.2 § 87 BlnPersVG Nr. 6 S. 4 ff. sowie vom 15. November 2006 - BVerwG 6 P 1.06 - BVerwGE 127, 142 = Buchholz 250 § 76 BPersVG Nr. 40 Rn. 39). Bei dieser Fallvariante geht somit auch der Dienststellenleiter vom Bestehen eines Mitbestimmungsrechts aus. Davon unterscheidet sich die vorliegende Konstellation, bei welcher der Dienststellenleiter das Mitbestimmungsrecht nicht (mehr) für gegeben hält.