

Titel:

Ersatzzuständigkeit des Gesamtpersonalrats

Normenketten:

GG Art. 19 Abs. 4

BayPVG Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Art. 80 Abs. 3 S. 1, Art. 82 Abs. 1 Nr. 3

ArbGG § 85 Abs. 2 S. 2, § 85 Abs. 2 S. 2

ZPO § 920, § 935, § 940

BPersVG § 70, § 77 Abs. 2 Nr. 1

Leitsätze:

1. Im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren sind Leistungs- und Verpflichtungsanträge, mit denen Ansprüche auf ein Tun oder Unterlassen geltend gemacht werden, nur dann zulässig, wenn und soweit das Personalvertretungsrecht dem Antragsteller eine durchsetzungsfähige Rechtsposition einräumt. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)
2. Fehlt es an einem Untersagungsrecht des Personalrats gegenüber der Dienststelle, besteht auch kein vom Verwaltungsgericht auszusprechender Unterlassungsanspruch. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)
3. Dem Ausschluss eines gerichtlich durchsetzbaren Unterlassungsanspruchs des Personalrats steht nicht der Grundsatz effektiven Rechtsschutzes gem. Art. 19 Abs. 4 GG entgegen. Die Verpflichtung zur Gewährung dieses Rechtsschutzes ersetzt das Bestehen eines materiellen Anspruchs nicht, sondern setzt ihn voraus. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)
4. Bei der Beantwortung der Frage, ob eine Maßnahme des Leiters der Zentraldienststelle die Zentraldienststelle und die verselbständigten Außenstellen gleichermaßen betrifft und deshalb der Gesamtpersonalrat zuständig ist, ist die Ersatzzuständigkeit des Gesamtpersonalrats zu berücksichtigen. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)
5. Das Beteiligungsrecht des örtlichen Personalrats kann nur dann gewahrt werden, wenn der Gesamtpersonalrat ausschließlich bei solchen Maßnahmen des Dienststellenleiters beteiligt wird, die sich unmittelbar und konkret auf die verselbständigten Außenstellen auswirken, gleichsam das Betroffensein der Außenstellen schon in sich tragen. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Einstweilige Verfügung, Unzulässig, da im personalvertretungsrechtlichen Verfahren kein Anspruch auf Unterlassung der Einstellung des Mitarbeiters besteht, Unbegründet, da kein Mitbestimmungstatbestand des Gesamtpersonalrates statt des örtlichen Personalrates gegeben, personalvertretungsrechtlicher Unterlassungsanspruch, Beteiligungsrecht, Gesamtpersonalrat, Mitbestimmung, Personalvertretung, Beschlussverfahren, Stammdienststelle, Bewerber, ausgeschriebene Stelle

Fundstelle:

BeckRS 2020, 26921

Tenor

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Der Gegenstandswert wird auf 2.500,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Mit Schriftsatz vom 14. April 2020 beantragt der Antragsteller:

2

Dem Beteiligten zu 1) wird vorläufig untersagt, einen Bewerber um die ausgeschriebene Stelle Stabsstellenmitarbeiter Personal (m/w/d) in der Zentralverwaltung Hochschule für den ... einzustellen, bevor nicht rechtskräftig über den Antrag des Antragstellers auf Feststellung, dass der Antragsteller bei der Einstellung dieses Stabsstellenmitarbeiters zu beteiligen ist, entschieden wurde.

3

Der Antragsteller sei Gesamtpersonalrat. Die Dienststelle gliedere sich in die Zentralverwaltung und sechs Fachbereiche, die über ganz Bayern verteilt seien. Jeder Fachbereich verfüge über einen örtlichen Personalrat. Die Bearbeitung der Personalangelegenheiten finde in den einzelnen Fachbereichen statt. Es solle nun ein Stabsstellenmitarbeiter Personal in der Zentralverwaltung Hochschule für den ... eingestellt werden. Die Aufgaben seien der Aufbau der zentralen Personalsachbearbeitung, die Stellenbewirtschaftung für die gesamte Hochschule, die selbständige Bearbeitung von Personalangelegenheiten. Die Auswahlentscheidung stehe bevor. Der Antrag nach § 123 VwGO sei zulässig und begründet. Der Gesamtpersonalrat sei zuständig bei Angelegenheiten, die sowohl die Beschäftigten der Stammdienststelle und der selbständigen Außenstellen betreffen. Der Gesamtpersonalrat sei ausschließlich bei solchen Maßnahmen beteiligt, die sich unmittelbar, konkret auf die verselbständigten Außenstellen auswirkten. Die Einstellung eines Personalsachbearbeiters in der Zentrale mit den beschriebenen Aufgaben habe unmittelbare und konkrete Auswirkungen auf die in den Fachbereichen tätigen Personalmitarbeiter. Erforderlich sei ein enger und kausaler Zusammenhang zwischen der Maßnahme und der Benachteiligung von Beschäftigten nach Art. 75 Abs. 2 Nr. 2 BayPVG. Dieser sei gegeben. Der neue Mitarbeiter solle Aufgaben der einzelnen Fachbereiche übernehmen. Den dortigen Beschäftigten würden diese entzogen. Eine amtsangemessene Beschäftigung sei nicht mehr sichergestellt. Auch wenn dies erst in der Zukunft erfolge, sei dies ausdrücklich die beabsichtigte Folge mit der Schaffung der Stelle. Daher sei der Antragsteller zuständig.

4

Gleichzeitig wurde im Verfahren M 20 P 20.1580 beantragt, es wird festgestellt, dass bei der Einstellung eines Bewerbers auf die ausgeschriebene Stelle eines Stabsstellenmitarbeiters (m/w/d) Personal in der Zentralverwaltung ... gemäß Art. 75 Abs. 1 BayPVG ausschließlich der Antragsteller personalvertretungsrechtlich zu beteiligen ist.

5

Mit Schriftsatz vom 21. April 2020 beantragte der Beteiligte zu 1),

6

den Antrag abzulehnen.

7

Der Fachbereich Archiv- und Bibliothekswesen habe keinen eigenen örtlichen Personalrat. Die Zentralverwaltung übernehme die Personalangelegenheiten der Zentralverwaltung, des Archiv- und Bibliothekswesen und der Rechtspflege. Folge man der Argumentation des Antragstellers wäre dies ein weitgehender Eingriff in das organisatorische Ermessen der Hochschule. Es gäbe keinen personalvertretungsrechtlichen Beteiligungstatbestand. Es liege in der Natur der Sache, dass die Zentralverwaltung Aufgaben der ganzen Hochschule übernehme. Würde jede dieser Tätigkeiten die Beteiligung des Antragstellers auslösen, stelle sich die Frage, wofür der örtliche Personalrat zuständig ist. Es werde eine Stelle in der Zentralverwaltung nachbesetzt. Diese Person werde in die Zentralverwaltung eingegliedert. Dies könne nicht die Zuständigkeit des Antragstellers auslösen. Eine Betroffenheit der anderen Fachbereiche in personalvertretungsrechtlicher Sicht sei nicht gegeben. Würde auf die Tätigkeit und nicht die Eingliederung in die Stammdienststelle abgestellt, würden sich die Frage stellen, wieviel inhaltliche Tätigkeit, die jemand für die Fachbereiche ausübt, nötig wäre, um die Schutzfunktion des Antragstellers auszulösen. Dies würde zu nicht absehbaren Schwierigkeiten führen. Den Personalsachbearbeitern würde nicht die Arbeitsgrundlage entzogen. Bereits jetzt würden die Aufgaben von drei von sieben Einheiten von einer Stelle zentral erledigt. Die Zentralabteilung habe dafür eine Stelle 2017 zusätzlich erhalten, ohne dass dafür Stellenanteile von anderen abgezogen wurden. Es solle auch erst in enger Abstimmung mit den Fachbereichen peu à peu entschieden werden, welche Aufgaben zentral erledigt werden sollen. Der ORH habe zu einer Zentralisierung geraten.

8

Der Beteiligte zu 2) äußerte sich nicht.

9

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf den gesamten Inhalt der Behörden- und Gerichtsakte im Verfahren M 20 P 20.1580 und in diesem Verfahren verwiesen.

II.

10

Der Antrag bleibt ohne Erfolg.

11

Wegen der Dringlichkeit, die die Einberufung der ehrenamtlichen Richter nicht mehr zulässt, kann das Gericht über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung durch die Vorsitzende allein entscheiden (Art. 82 Abs. 2 BayPVG i. V. m. § 85 Abs. 2 Satz 2 ArbGG, § 944 ZPO).

12

Nach den gem. Art. 82 BayPVG, § 85 Abs. 2 Satz 1 ArbGG entsprechend anwendbaren Vorschriften des 8. Buchs der ZPO kann eine einstweilige Verfügung erlassen werden, wenn zu besorgen ist, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung des Rechts eines Beteiligten vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (§ 935 ZPO), oder wenn die Regelung eines streitigen Rechtsverhältnisses zur Abwendung wesentlicher Nachteile nötig erscheint (§ 940 ZPO). Die Gefährdung des Rechts bzw. die Notwendigkeit einer Regelung, d. h. der Verfügungsgrund und der Verfügungsanspruch sind glaubhaft zu machen (§ 920 Abs. 2 ZPO). Darüber hinaus darf die einstweilige Verfügung grundsätzlich nicht mehr zusprechen, als im Hauptsacheverfahren möglich ist und Entscheidungen in der Hauptsache nicht vorwegnehmen. Allerdings kann es die Effektivität des Rechtsschutzes ausnahmsweise erfordern, durch eine einstweilige Verfügung der Entscheidung in der Hauptsache vorzugreifen, sofern wirksamer Rechtsschutz im ordentlichen Verfahren nicht erreichbar ist und dies für den Antragsteller zu schlechthin unzumutbaren Folgen führen würde, insbesondere wenn die Versagung des Erlasses einer einstweiligen Verfügung zu einem endgültigen Rechtsverlust oder einem sonstigen irreparablen Zustand führt. Dabei sind strenge Anforderungen an die materiellen Voraussetzungen der einstweiligen Verfügung zu stellen und die Belange der Beteiligten sorgfältig abzuwägen (BayVGh, B. v. 6.7.2017, Az: 17 PC 17.1238).

13

Der Antrag ist unzulässig. Für einen solchen gerichtlichen Ausspruch im einstweiligen Verfügungsverfahren fehlt es an einer rechtlichen Grundlage. Gleichsam liegt auch der erforderliche Verfügungsanspruch des Antragstellers nicht vor.

14

Nach Art. 82 Absatz 1 Nr. 3 BayPVG entscheiden die Verwaltungsgerichte u.a. über die Zuständigkeit, Geschäftsführung und Rechtsstellung der Personalvertretungen.

15

Dem Gesetz kann nicht die Regelung entnommen werden, dass die Pflicht einer Dienststelle, Maßnahmen zu unterlassen, bei denen etwaige Mitbestimmungsrechte des Personalrats nicht beachtet wurden, im Wege einer einstweiligen Verfügung durchgesetzt werden kann (vgl. dazu VG Bremen, Beschluss vom 21.1.2015, Az: 7 V 2164/14 - juris; BVerwG, Beschluss vom 03.07.2013 - 6 PB 10/13 -, juris, zur vergleichbaren Rechtslage nach dem BrbgPersVG und zur abweichenden, die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts erweiternden Regelung nach dem NdsPersVG). Im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren sind Leistungs- und Verpflichtungsanträge, mit denen Ansprüche auf ein Tun oder Unterlassen geltend gemacht werden, nur dann zulässig, wenn und soweit das Personalvertretungsrecht dem Antragsteller eine durchsetzungsfähige Rechtsposition einräumt. Fehlt es an einem Untersagungsrecht des Personalrats gegenüber der Dienststelle, besteht auch kein vom Verwaltungsgericht auszusprechender Unterlassungsanspruch (vgl. zum BPersVG: BVerwG, Beschluss vom 15.12.1978 - 6 P 13/78 -, juris, und BVerwG, Beschluss vom 15.03.1995 - 6 P 28/93 -; vgl. auch zuletzt OVG Lüneburg, Beschluss vom 08.12.2014 - 17 MP 7/14 -, juris, m.w.N.; OVG Bremen, Beschluss vom 31.07.1991 - PV.B 4/91 -, juris; VGh Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.11.1991 - 15 S 2471/91 -, juris; OVG Lüneburg, Beschluss vom 20.08.1991 - 17 M 8357/91 -, juris; Bayerischer VGh, Beschluss vom 26.03.1990 - 19 PC 90.00861 -, juris; Ballerstedt/Schleicher/Faber, Kommentar zum Bayerischen Personalvertretungsgesetz, Art. 82 RdNr.

440; Ilbertz/Widmaier, BPersVG, 11. A., § 83 Rn. 25c, d m.w.N.; a.A. Richardi/Dörner/Weber/Treber, Personalvertretungsrecht, 4. A., § 83 Rn. 130 m.w.N.).

16

Ein solches Untersagungsrecht besteht nach dem BayPVG nicht. Damit fehlt es auch am Verfügungsanspruch.

17

Dem Ausschluss eines gerichtlich durchsetzbaren Unterlassungsanspruchs des Personalrats steht nicht der Grundsatz effektiven Rechtsschutzes gem. Art. 19 Abs. 4 GG entgegen. Die Verpflichtung zur Gewährung dieses Rechtsschutzes ersetzt das Bestehen eines materiellen Anspruchs nicht, sondern setzt ihn voraus. Fehlt es an einem materiell-rechtlichen Unterlassungsanspruch, der an eine Verletzung von Mitbestimmungsbefugnissen anknüpft, lässt er sich aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nicht begründen (OVG Lüneburg, Beschluss vom 08.12.2014 - 17 MP 7/14 -, juris).

18

Nach vorläufiger Auffassung des Gerichts im Eilverfahren dürfte der Antrag auch unbegründet sein, da kein Verfügungsanspruch bestehen dürfte.

19

Der Antragsteller ist nicht an der Einstellung nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 BayPVG, Art. 80 Abs. 3 Satz 2 BayPVG zu beteiligen.

20

Bei der Beantwortung der Frage, ob eine Maßnahme des Leiters der Zentraldienststelle die Zentraldienststelle und die verselbständigten Außenstellen gleichermaßen betrifft und deshalb der Gesamtpersonalrat zuständig ist, ist die Ersatzzuständigkeit des Gesamtpersonalrats zu berücksichtigen. Das führt dazu, dass das Beteiligungsrecht des örtlichen Personalrats nur dann gewährt werden kann, wenn der Gesamtpersonalrat ausschließlich bei solchen Maßnahmen des Dienststellenleiters beteiligt wird, die sich unmittelbar, konkret (vgl. BVerwG vom 15.7.2004 PersV 2005,33 = ZfPR 2004,261) auf die verselbständigten Außenstellen auswirken, gleichsam das Betroffensein der Außenstellen schon in sich tragen.

21

Im vom Antragsteller angeführten Verfahren des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (Beschluss vom 16.7.2007; Az: 18 P 06.1918 - juris) wurde ausgeführt, dass dies der Fall sein mag, wenn mit der Einstellung des Beamten bei der Stammdienststelle dessen Umsetzung bereits bezweckt wird:

22

„Die bloße Möglichkeit, der späteren Verwendung bei den verselbständigten Außenstellen, weil künftig ein entsprechender Bedarf an Regierungsinspektoren z. A. bei diesen Außenstellen in Betracht kommt, reicht für ein Mitbestimmungsrecht des Gesamtpersonalrats nicht aus. Eine in diesem Fall der Einstellung nachfolgende Personalmaßnahme bedürfte erneut der Zustimmung der zuständigen Personalvertretung. Bei personellen Maßnahmen, z.B. der Einstellung von Beschäftigten nach § 75 Abs. 1 Nr. 1, § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG und der Beschäftigung in der Stammdienststelle, ist an sich ein Betroffensein der verselbständigten Außenstellen in vielfältiger Weise denkbar und möglich. So kann der Beamte zwar nach seiner Einstellung in der Stammdienststelle verwendet werden, es lässt sich aber nicht ausschließen, dass er in Zukunft aus den unterschiedlichsten Gründen an eine Außenstelle umgesetzt wird. Weil es sich dabei in Bezug auf den jeweiligen Beamten nicht um eine Umsetzung handelt, die zum Zeitpunkt der Einstellung bei der Zentrale bereits konkret feststand, sind dadurch nur abstrakte Auswirkungen der Personalmaßnahme auf die Außenstellen anzunehmen. Das kann insoweit ein Mitbestimmungsrecht des Gesamtpersonalrats zu Lasten der Beteiligungsrechte des örtlichen Personalrats bei der Stammdienststelle jedoch nicht begründen. Ein so weitgehendes Beteiligungsrecht des Gesamtpersonalrats widerspräche der Ersatzfunktion des Gesamtpersonalrats, der, vergleichbar der Ersatzfunktion der Stufenvertretung (vgl. BVerwG vom 20.1.1993 Buchholz 250 § 70 BPersVG Nr. 2 S. 9 f.; vom 13.9.2002 a.a.O.; vom 15.7.2004 a. a. O.), an Stelle des örtlichen Personalrats der Stammdienststelle in Angelegenheiten zu beteiligten ist, in denen die verselbständigte Außenstelle nicht zur Entscheidung befugt ist. Trifft der Leiter der Stammdienststelle eine Entscheidung ausschließlich für die Beschäftigten der Stammdienststelle, so besteht für eine ersatzweise Mitbestimmung des Gesamtpersonalrats kein Raum. Anderenfalls käme dem

Beteiligungsrecht des örtlichen Personalrats bei der Stammdienststelle nur geringe Bedeutung zu, was der Ersatzzuständigkeit des Gesamtpersonalrats widerspräche. Für die Beantwortung der Frage, ob die Einstellungen bei der Stammdienststelle sich auf die verselbständigten Außenstellen so konkret auswirken, dass ein Beteiligungsrecht des Antragstellers gegeben ist, sind auch die Voraussetzungen nach § 77 Abs. 2 Nr. 1 BPersVG in den Blick zu nehmen, unter denen die Personalvertretung die Zustimmung zu der Einstellung verweigern kann. Danach ist die Zustimmungsverweigerung rechtmäßig, wenn die durch Tatsachen begründete Besorgnis besteht, dass durch die Maßnahme der betroffene Beschäftigte oder andere Beschäftigte benachteiligt werden, ohne dass dies aus dienstlichen oder persönlichen Gründen gerechtfertigt ist. Erforderlich ist demnach ein enger kausaler Zusammenhang zwischen der Maßnahme, hier der Einstellung von Regierungsinspektoren z. A. bei der Stammdienststelle, und der Benachteiligung von Beschäftigten. Durch die Einstellung eines bestimmten Regierungsinspektors z. A. in der Stammdienststelle können Angestellte in den verselbständigten Außenstellen allenfalls dann benachteiligt werden, wenn der eingestellte Beamte nicht ernsthaft in der Stammdienststelle beschäftigt werden sollte, sondern seine Einstellung zu dem Zweck erfolgt ist, ihn an die Außenstellen umzusetzen. Nach Aktenlage und dem Ergebnis der Anhörung ist das jedoch weder bei den vom Präsidenten des Bundesamts für die Stammdienststelle bisher eingestellten Regierungsinspektoren z. A. noch wird es bei den künftig einzustellenden der Fall sein, wie im Folgenden ausgeführt wird. Erfolgt die Umsetzung dagegen aus einem erst nach der Einstellung entstandenen Grund, ist die mögliche daraus sich letztlich ergebende Benachteiligung eines Angestellten bei einer verselbständigten Außenstelle nicht durch die frühere Einstellung verursacht, sondern erst durch die spätere Umsetzung.“

23

Im vom BayVGH entschiedenen Fall wurde vom Gesamtpersonalrat vermutet, dass die neu eingestellten Regierungsinspektoren z.A. nach ihrer Ausbildung in anderen Außenstellen eingesetzt werden könnten und es sich daher um eine auf die Beschäftigten der Außenstellen konkret auswirkende Angelegenheit handle, weswegen der Gesamtpersonalrat bei der Einstellung zu beteiligen sei. Der BayVGH hat entschieden, dass es sich nicht um eine auf die Beschäftigten konkret auswirkende Angelegenheit handle, wenn zum Zeitpunkt der Einstellung lediglich die Möglichkeit besteht, dass die Beamten künftig bei einer der Außenstellen beschäftigt werden.

24

Im vorliegenden Fall soll aufgrund einer Organisationsentscheidung des Dienststellenleiters ein/e Stabsstellenmitarbeiter/in Personal in der Zentralverwaltung eingestellt werden. Es steht nicht im Raum, dass er/sie in einer Außenstelle tätig wird.

25

Der Mitarbeiter/ die Mitarbeiterin soll ausschließlich in der Zentralverwaltung arbeiten und wird ausschließlich in diese eingegliedert. Es wird lediglich eine bereits dort vorhandene Stelle nachbesetzt.

26

Die Zuständigkeit des Antragstellers darauf abzustellen, wieviel an inhaltlicher Tätigkeit des Mitarbeiters/ der Mitarbeiterin für die anderen Fachbereiche anfällt, ist in der Praxis unpraktikabel. Es kommt vielmehr darauf an, in welchen Dienststellenteil der Mitarbeiter/die Mitarbeiterin eingegliedert wird.

27

Der neue Mitarbeiter/die neue Mitarbeiterin soll eine zentrale Personalsachbearbeitung aufbauen und die Stellenbewirtschaftung der gesamten Hochschule bearbeiten.

28

Wie sich aus den Ausführungen des Dienststellenleiters ergibt, soll auch erst in enger Abstimmung mit den Fachbereichen peu à peu entschieden werden, welche Aufgaben zentral erledigt werden sollen. Demnach steht noch gar nicht fest, welche Aufgaben dies sein werden und von welchen Fachbereichen Aufgaben in die Zentralverwaltung verlagert werden könnten.

29

Es handelt sich daher bei der Einzelmaßnahme der Einstellung eines neuen Mitarbeiters nicht um eine Maßnahme des Dienststellenleiters, die sich unmittelbar, konkret (vgl. BVerwG vom 15.7.2004 PersV 2005,33 = ZfPR 2004,261) auf die verselbständigten Außenstellen auswirkt und gleichsam das Betroffensein der Außenstellen schon in sich trägt.

30

Demnach war auch nicht der Antragsteller, sondern der örtliche Personalrat zu beteiligen.

31

Der Gegenstandswert richtet sich nach § 23 Absatz 3 RVG i.V.m. § 52 Absatz 2 GKG i.V.m. dem Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit von 2013 unter Nr. 31. Da es sich hier um ein Eilverfahren handelt, war auf die Hälfte des Auffangwertes zu erkennen.