VG Ansbach, Beschluss v. 23.09.2022 – AN 7 P 22.00385

Titel:

Fortführung des Mitbestimmungsverfahrens bei der Verbeamtung von Beschäftigten

Normenkette:

BPersVG § 70, § 78 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2, Abs. 5

Leitsätze:

1. Eine Verbeamtung von Tarifangestellten ohne Dienstpostenwechsel stellt eine Einstellung nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG dar, der Begriff der Einstellung ist beim Beamten anders zu fassen als beim Angestellten und umfasst auch die Verleihung des Statusamtes und nicht nur die Eingliederung in den Dienstbetrieb. (Rn. 23)

2. Die Ernennung in ein höheres als das Eingangsamt der Laufbahngruppe stellt eine Beförderung nach § 78 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG dar. (Rn. 33)

3. Einigkeit von Dienststellenleitung, Gesamtpersonalrat und örtlichem Personalrat der Hauptdienststelle bezüglich der Zuständigkeit des Gesamtpersonalrats ist vom Gericht in Zweifelsfällen zu akzeptieren (hier: Verbeamtung auf Dienstposten in der Zentrale, keine Beförderungskonkurrenz, einheitliche Ausschreibung in der Gesamtbehörde, mögliche Betroffenheit auch von verselbständigten Dienststellen) (Rn. 35)

Der Verzicht auf die Bewährungsfrist im Rahmen der Verbeamtung ist nicht mitbestimmungspflichtig gemäß § 78 Abs. 1 BPersVG. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Personalrat, Mitbestimmung, Mitbestimmungsrecht, Mitbestimmungsverfahren, Zustimmungsverweigerung, Dienstposten, Beamte, Verbeamtung, Einstellung

Tenor

Es wird festgestellt, dass eine Zustimmungsverweigerung durch den Antragsteller wie in der Situation von Frau … und mit der vorgetragenen Argumentation anlässlich der Stellenausschreibung 2019 Verbeamtung gehobener Dienst - 15. Vorlage - nicht unbeachtlich ist, sondern zur Fortführung des Mitbestimmungsverfahrens führt.

Gründe

I.

1
Die Verfahrensbeteiligten streiten über die Frage der Fortführung des Mitbestimmungsverfahrens bei der Verbeamtung von Beschäftigten, was die Personalverwaltung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt) abgelehnt hat und die Zustimmungsverweigerung des Gesamtpersonalrats (GPR, Antragsteller) als unbeachtlich eingestuft hat.

2
Die Personalverwaltung des Bundesamts teilte dem GPR mit Schreiben vom 7. Dezember 2021 - hier maßgeblich das Schreiben „Stellenausschreibung 2019 Verbeamtung von Tarifbeschäftigten im gehobenen Dienst - 15. Vorlage“ - die Absicht der Verbeamtung von insgesamt fünf Beschäftigten im gehobenen technischen Dienst mit dem Eingangsamt A10 und unter Verzicht auf eine einjährige Mindestprobezeit mit und erbat die Zustimmung des GPR „nach § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG“. Eine der Beschäftigten ist Frau …; die bisher in der Entgeltgruppe E11 eingestuft war und im Referat … (* …*) der Hauptstelle in … als Urkundssachverständige arbeitet.

3
Der GPR bat am 9. Dezember 2021 bei der Personalverwaltung zunächst um weitere Informationen zu den Personalien, insbesondere zu deren Hochschulabschlüssen und zur Zuordnung dieser Abschlüsse zur Anlage 2 der Bundeslaufbahnverordnung (BLV) sowie um Nachreichung der Stellenausschreibung mit Anforderungsprofil.

4
Mit Email vom 5. Januar 2022 teilte die Personalverwaltung dem GPR daraufhin mit, dass Frau … über den Studienabschluss Diplom in Chemie verfüge. Da Chemie laut Nr. 84 der Anlage 2 der BLV dem naturwissenschaftlichen Dienst, der im Bundesamt nicht eröffnet sei, nicht aber dem technischen Dienst zugewiesen sei, habe Frau … zunächst eine Absage erhalten. Eine Zuordnung zum technischen Dienst sei jedoch nach erfolgter individueller Überprüfung der Ausbildungsinhalte ihres Studium und einem Vergleich mit den technischen Studiengängen der Anlage 2 der BLV möglich. Auf die Einordnung im Eingangsamt A10 nach § 23 Abs. 2 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) wurde verwiesen.

5
Der GPR lehnte die Zustimmung in allen fünf Fällen mit Schreiben vom 12. Januar 2022 nach § 78 Abs. 5 BPersVG ab und begründete dies unter Bezugnahme auf den vorausgegangenen Schriftverkehr im Wesentlichen und soweit nachvollziehbar damit, dass die Einstellungen gegen § 17 Abs. 5 Bundeshaushaltsordnung (BHO) und der Verwaltungsvorschriften hierzu, §§ 18 und 23 BBesG und § 42 BLV verstießen. Es seien Dienstpostenbewertungen erforderlich, die nicht vorlägen. Eine Dienstpostenbündelung nach § 18 Abs. 1 Satz 2 BBesG sei unzulässig. Jedenfalls müsste das Eingangsamt festgelegt sein, was nicht der Fall sei. Ein Mischarbeitsplatz aus Technik und Verwaltung verstoße gegen das Laufbahnprinzip. In den vorausgegangenen internen Stellenausschreibungen sei festgelegt gewesen, dass die Ernennung im Eingangsamt A9g erfolge. § 23 Abs. 2 BBesG greife nicht ein, denn die Intention von § 23 BBesG sei die Nachwuchsgewinnung. Da die Bediensteten seit Jahren beim Bundesamt beschäftigt seien, greife das Personalgewinnungsinteresse nicht mehr. Bei der ursprünglichen externen Ausschreibung der Stelle von Frau … sei eine Verbeamtung ausdrücklich ausgeschlossen gewesen. Es liege ein Verstoß gegen das Prinzip der Bestenauslese vor, weil gegen das bindende Anforderungsprofil in der damaligen Stellenausschreibung verstoßen werde. Es sei eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung, wenn Bedienstete des nichttechnischen Dienstes auf demselben Dienstposten nur eine Einstufung in A9 erhielten. Eine Zuordnung zu A10 nur der Bediensteten mit technischer Ausbildung, aber nicht derjenigen des nichttechnischen Dienstes störe den Betriebsfrieden. Es fehle außerdem an den persönlichen Voraussetzungen für eine Verbeamtung bei Frau … Eine eindeutige Zuordnung der Studienabschlüsse durch das Bundesministerium des Innern liege nicht vor.

6
Am 31. Januar 2022 fand eine Besprechung zwischen der Personalverwaltung, dem örtlichen Personalrat und dem GPR statt, die ergebnislos blieb. Mit E-Mail vom 2. Februar 2022 teilte die Abteilungsleiterin, Frau …, dem Vorsitzenden des GPR mit, dass die vorgebrachten Argumente für unbeachtlich gehalten würden, weil sie nicht vom Versagungskatalog des § 78 Abs. 5 BPersVG umfasst seien und über den Schutzzweck des Mitbestimmungstatbestandes des § 78 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG hinausgingen. Die vorgetragenen Gesetzesverstöße lägen nicht vor. § 18 Abs. 1 Satz 2 und § 23 Abs. 2 BBesG fänden auch Anwendung für den technischen Dienst. Es wurde mitgeteilt, dass die Maßnahmen umgesetzt würden, was in der Folge auch in Bezug auf Frau … geschah.

7
Mit am 10. Februar 2022 beim Verwaltungsgericht Ansbach eingegangenem Schriftsatz des Prozessbevollmächtigten leitete die Antragstellerseite zunächst ein personalvertretungsrechtliches Eilverfahren (AN 7 PE 22.00257) ein, das am 17. Februar 2022 für erledigt erklärt wurde. Mit weiterem Schriftsatz des Prozessbevollmächtigten vom 17. Februar 2022 beantragte der Antragsteller im personalrechtlichen Hauptsacheverfahren im Hinblick auf fünf namentlich genannte Personalien die Feststellung, dass der Abbruch des Mitbestimmungsverfahrens rechtswidrig gewesen sei und die personalvertretungsrechtlichen Rechte des Antragstellers verletze. Im Schriftsatz des Eilverfahrens vom 17. Februar 2022 wurde die Antragstellung um die vorsätzliche, hilfsweise die grob fahrlässige Verletzung von Rechten des GPR ergänzt.

8
Zur Begründung wurde auf die Ausführungen des GPR vom 12. Januar 2022 Bezug genommen und ausgeführt, dass die Verfahrensbeteiligten darüber stritten, ob im Bundesamt ein gehobener technischer Dienst überhaupt eingerichtet sei, ob es gerechtfertigt sei, Beamte mit eher technischen Funktionen bereits mit einem höheren Amt als dem Eingangsamt zu beleihen, ob dies gegenüber Beamten ohne technische Funktionen, die im Eingangsamt des gehobenen Dienstes eingestellt würden, gerechtfertigt sei und wann ausnahmsweise für eine Beamteneinstellung nicht die Einstellung im Eingangsamt, sondern im

nächsthöheren Statusamt gerechtfertigt sei. Eine Zustimmungsverweigerung sei nach der Rechtsprechung nur dann unbeachtlich, wenn die vom Antragsteller eingenommene Rechtsposition offensichtlich rechtswidrig und unter keinen rechtlichen Überlegungen haltbar sei und im Ergebnis einen Rechtsmissbrauch darstelle. Hieran gemessen sei die Zustimmungsverweigerung des GPR nicht unbeachtlich gewesen, sondern hätte das Mitbestimmungsverfahren in der nächsten Stufe fortgesetzt werden müssen.

9
Die Beamteneinstellung falle, was zwischen den Verfahrensbeteiligten unstreitig sei, unter den Mitbestimmungstatbestand des § 78 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG. Die Nichteinhaltung von Gesetzen sei anerkannter Verweigerungsgrund, § 78 Abs. 5 Nr. 1 BPersVG. Bei zwei Bewerbern lägen die persönlichen Voraussetzungen nach Anlage 2 der BLV nicht vor. Es liege auch eine Diskrepanz zwischen den Ausschreibungen (Eingangsamt in der Besoldungsgruppe A9g) und der beabsichtigten Übertragung eines höherwertigen Statusamtes (A10) vor. Dies könne eine Vorzugsbehandlung gegenüber Beamtenbewerbern mit nichttechnischen Funktionen darstellen, § 78 Abs. 5 Nr. 2 BPersVG. Eine Rechtfertigung hierfür nach § 23 BBesG sei nach Ansicht des Antragstellers nicht möglich, weil § 23 BBesG der Nachwuchsgewinnung diene. Der Betriebsfrieden werde gestört, § 78 Abs. 5 Nr. 3 BPersVG, weil bisher die Dienstposten mit nichttechnischem Personal besetzt worden seien und eine Verbeamtung mit dem Eingangsamt A9 stattgefunden habe. Da eine Ausbildung zum Sachverständigen für Urkundsprüfung nicht existiere, könne die Tätigkeit sowohl vom technisch als auch vom nichttechnischen Dienst ausgeübt werden.

10
Mit Schriftsatz vom 18. März 2022 beantragte die beteiligte Leitung des Bundesamts durch ihren Bevollmächtigten, den Antrag abzulehnen.

11
Zum Sachverhalt wurde von Beteiligtenseite vorgetragen, dass nach der Zurückweisung der Ablehnungen als unbeachtlich am 4. und 7. Februar 2022 vier der vorgesehenen Beschäftigten, darunter Frau …, verbeamtet worden seien. Bei einem Bewerber sei die Maßnahme nicht umgesetzt worden. Rechtlich greife der Mitbestimmungstatbestand des § 78 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG ein. Der GPR habe die Zustimmung zu Unrecht verweigert, sodass diese unbeachtlich sei. Die geltend gemachten Verstöße gegen die BHO und das BBesG lägen außerhalb des Schutzzweckes des Mitbestimmungsrechts und beträfen nur die Einrichtung einer technischen Laufbahn beim Bundesamt als solches, sodass der Versagungsgrund des § 78 Abs. 5 Nr. 1 BPersVG nicht eingreife.§ 78 Abs. 5 Nr. 2 BPersVG sei nicht einschlägig, weil es sich bei den Angehörigen des gehobenen technischen und nichttechnischen Dienstes um unterschiedliche Sachverhalte handle und deshalb keine Benachteiligung vorliege. Jedenfalls sei eine Ungleichbehandlung durch § 23 Abs. 2 BBesG gerechtfertigt und bestehe hinsichtlich der Zuordnung kein Ermessen. Es liege auch kein Zustimmungsverweigerungsgrund nach § 78 Abs. 5 Nr. 3 BPersVG vor. Die Besorgnis der Betriebsstörungen müsse von einem Beschäftigten als Störer ausgehen. Andere Umstände seien hierfür nicht geeignet. Da kein Tatbestand des § 78 Abs. 5 BPersVG einschlägig sei, sei die verweigerte Zustimmung unbeachtlich.

12
Mit Schriftsatz vom 26. April 2022 begründete die Antragstellerseite ihre Anträge weiter. Der Personalrat sei auch zur Überprüfung von Maßnahmen im Einklang mit dem BBesG berufen. Die laufbahnrechtlichen Einstellungsvoraussetzungen bei der Ernennung und Einstellung, zu denen auch die Bewertung der Tätigkeit der einzelnen Ämter gehöre, um den statusgerechten Einsatz zu ermöglichen, können vom Personalrat überprüft werden. Auch dürfe ein Personalrat Klarheit darüber verlangen, wie die verschiedenen Laufbahnen ausgestaltet seien und darauf hinweisen, dass die Einstellung im Eingangsamt A10 eine Benachteiligung für die Bediensteten darstelle, die mit A9 eingestellt worden seien. Der Personalrat dürfe auch in deren Interesse tätig werden.

13
Mit Schriftsatz vom 26. Juli 2022 führte der Beteiligte aus, dass beim Bundesamt eine technische Laufbahn eingerichtet sei und verwies hierzu darauf, dass bereits im November 2018 entschieden worden sei, Verbeamtungen im technischen Dienst vorzunehmen und dass der GPR dem am 9. November 2018 zugestimmt habe. Es existiere ein Laufbahnkataster vom 8. September 2021, das dem Antragsteller am 24. September 2021 auch vorgelegt worden sei. Die abstrakte Dienstpostenbewertung als solche stelle keine

personenbezogene Maßnahme dar, die der Mitbestimmung unterfalle, sie sei eine Organisationsentscheidung, für die kein Mitbestimmungsrecht bestehe. Für Beamte im gehobenen nichttechnischen Dienst liege durch

14
§ 23 Abs. 2 Satz 1 BBesG eine normative Ämterbewertung vor. Die Frage der Dienstpostenbewertung sei für die streitgegenständliche Personalmaßnahme deshalb ohne Relevanz. Ohne Relevanz sei auch die Frage der Dienstpostenbündelung, die erst bei einer Beförderung relevant würde und die eine neue Personalmaßnahme nach § 78 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG darstelle. Ein allgemeinpolitisches Mandat habe der Personalrat nicht. Nachdem für die konkrete Einstellungsmaßnahme § 78 Abs. 5 Nr. 1 BPersVG nicht eingreife, sei die Zustimmungsverweigerung unbeachtlich. Der Tatbestand des § 78 Abs. 5 Nr. 2 BPersVG sei wegen des sachlichen Grundes für die unterschiedliche Behandlung nicht einschlägig. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei die unterschiedliche Behandlung von Laufbahnen des technischen und nichttechnischen Dienstes nicht zu beanstanden. Ein Dienstposten könne nach der Rechtsprechung auch unterschiedlichen Laufbahnen zugeordnet werden.

15
Mit weiterem Schriftsatz vom 4. August 2022 stellte die Antragstellerseite klar, dass sich die Zustimmung des GPR von 2018 zur Verbeamtungsoffensive des Bundesamtes nach der Vorlage der Personalverwaltung nur auf eine Verbeamtung im Eingangsamt der Laufbahn bezogen habe. Es wurde darauf hingewiesen, dass in zwei vergleichbaren Fällen von Verbeamtungen in einem höheren als dem Eingangsamt der Beteiligten die Stufe angerufen und dort auch eine Lösung gefunden worden sei.

16
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf den Inhalt der Gerichtsakten AN 7 P 22.00385 und AN 7 PE 22.00257 mit den Schriftsätzen der Verfahrensbeteiligten verwiesen. Im Termin zur mündlichen Anhörung vom 23. September 2022, in der auch die Ausschreibungsunterlagen für die Verbeamtungsaktion 2018 vorgelegt wurden und für deren Verlauf auf die Sitzungsniederschrift verwiesen wird, beantragte die Antragstellerseite:

17
Es wird festgestellt, dass eine Zustimmungsverweigerung durch den Antragsteller wie in der Situation von Frau … und mit der vorgetragenen Argumentation anlässlich der Stellenausschreibung 2020 Verbeamtung gehobener Dienst - 15. Vorlage - nicht unbeachtlich ist, sondern zur Fortführung des Mitbestimmungsverfahrens führt.

18
Der Beteiligtenvertreter beantragte,

den Antrag abzulehnen.

II.

19
Der Antrag ist nach zulässiger Antragsänderung bzw. -Anpassung im Rahmen der mündlichen Anhörung in seiner zuletzt gestellten Form zulässig und begründet.

20
1. Der Antrag ist als abstrakter Feststellungsantrag gewollt und gestellt. Dies ergibt sich aus der insoweit klaren Antragstellung jedenfalls im Termin der mündlichen Anhörung vom 23. September 2022 und auch daraus, dass das Verfahren erst nach Vornahme der anlassgebenden Verbeamtungen überhaupt anhängig gemacht worden ist. Ein konkreter Feststellungsantrag (vgl. Ilbertz/Widmaier/Sommer, Bundespersonalvertretungsgesetz, 12. Aufl. 2012, § 69 Rn. 39) wäre in dieser Situation unzulässig, weil eine Nachholung des Mitwirkungsverfahrens nicht mehr möglich bzw. ohne Auswirkung wäre, da die nach § 10 Abs. 1 Bundesbeamtengesetz (BBG) vorgenommenen Verbeamtungen Bestand haben, grundsätzlich nicht mehr rückgängig gemacht werden können (Fischer/Goeres, GKÖD Bundespersonalvertretungsgesetz, § 76 Rn. 10a) und somit ein in jeder Hinsicht abgeschlossener Vorgang vorliegt. Eine Rücknahme der konkreten Einstellungen und Nachholung des Mitbestimmungsverfahrens ist aber auch nicht Ziel des vorliegenden Verfahrens, sondern die Klärung der Rechtslage für in Frage kommende vergleichbare Verbeamtungen im Bundesamt in der Zukunft. Eine solche Klärung kann über einen abstrakten

personalvertretungsrechtlichen Feststellungsantrag erfolgen. Dieser ist zulässig, wenn er einen konkreten (Einstellungs-)Vorgang - hier denjenigen von Frau … - zum Anlass für die Klärung einer streitigen Rechtsfrage nimmt, die sich in Zukunft zwischen den Verfahrensbeteiligten voraussichtlich in vergleichbarer Form erneut stellen wird (BVerwG, B.v. 11.3.2014 - 6 PB 41/13 - juris Rn. 6 ff; BVerwG, B.v. 19.10.2015 - 5 P 11/14 - juris Rn. 10; BayVGH, B.v. 7.10.2013 - 18 P 12.01 - juris Rn. 21 ff.). Eine solche Wiederholungsgefahr ist vorliegend gegeben, da die Verbeamtungsaktion im Bundesamt für den gehobenen nichttechnischen Dienst nach übereinstimmender Auskunft der Verfahrensbeteiligten noch nicht abgeschlossen ist, sondern weitere Verbeamtungen auf der Basis der Ausschreibung vom 7. August 2019 („Verbeamtungsaktion 2018“) denkbar und sogar wahrscheinlich sind. Entsprechende Planstellen sind nach Mitteilung des Beteiligten vorhanden, Nachqualifikationen von Bewerbern, die dann das Anforderungsprofil erfüllen, sind zu erwarten.

21
Der antragstellende GPR ist auch antragsbefugt. Er steht auf dem Standpunkt, dass eine Mitbestimmung durch ihn erforderlich ist und ist damit - möglicherweise - in eigenen Rechten betroffen.

22
2. Der Antrag ist auch begründet, da Verbeamtungen der Mitbestimmung der Personalvertretung nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG unterliegen und die im Verfahren von Frau H. erfolgte Zustimmungsverweigerung nicht unbeachtlich war (a). Zur Mitbestimmung ist aufgrund der übergreifendenden Ausschreibung in Verbindung mit der entsprechenden Übereinkunft der Mitbestimmungspartner der GPR berufen (b).

23
a) aa) Die Verbeamtung eines Tarifangestellten fällt unter den Mitbestimmungstatbestand der Einstellung nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG. Schon nach alter Rechtslage (§ 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG a.F.) wurde der Begriff der Einstellung wie in § 2 Abs. 1 BLV definiert für die Ernennung eines Bediensteten unter Begründung eines Beamtenverhältnisses verwendet (Ilbertz, § 76 Rn.5). Die Einstellung entspricht damit der Ernennung nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 BBG. Hierunter fällt auch die Übernahme aus einem zuvor bestehenden vertraglichen Verhältnis (Fischer/Goeres, § 76 Rn. 6e; Altvater/Baden/Berg/Kröll/Noll/Seulen, BPersVG, 8. Aufl. 2013, § 76 Rn. 15; Ilbertz, a.a.O. allerdings unter Fehlzitat auf eine BVerwG-Entscheidung von 1993). Zwar wird der Begriff der Einstellung im Fall von Arbeitsnehmern (§ 75 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG a.F.) als die Eingliederung eines Beschäftigten in die Dienststelle verstanden, die im Falle einer Verbeamtung unter Verbleib auf dem Dienstposten schon stattgefunden hat. Auf diese Definition allein kann im Fall einer Verbeamtung jedoch nicht zurückgegriffen werden, entscheidend sind für den Beamten vielmehr die Begrifflichkeiten und Besonderheiten des Beamtenrechts. Andernfalls ergäbe sich für Verbeamtungen, weil der Mitbestimmungstatbestand der Eingruppierung (§ 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG a.F., jetzt § 78 Abs. 1 Nr. 4 BPersVG) für Beamte nicht existiert und der Tatbestand der Beförderung (§ 76 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG a.F., jetzt § 78 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG) im Fall einer Ersternennung grundsätzlich ebenfalls nicht greift, anders als beim Arbeitnehmer eine Mitbestimmungslücke. Es kann nach Ansicht des Gerichts ausgeschlossen werden, dass der Gesetzgeber den Vorgang der Verbeamtung eines Angestellten ohne Dienstpostenwechsel von der Mitbestimmung durch die Personalvertretung gänzlich ausschließen wollte. Gerade die Frage der Lohngerechtigkeit im Unternehmensgefüge stellt sich für den Fall einer Verbeamtung in gleicher Weise wie bei Arbeitnehmern. Für beide Gruppen der Bediensteten ergibt sich die Entlohnungsfrage auch aus einer Entgeltsautomatik, für den Beamten ergibt sich aus der Zuweisung des Amtes nach dem BBesG sein Grundgehalt, für den Tarifangestellten folgt der Lohn aus der tatsächlich ausgeübten Tätigkeit (Tarifautomatik). Ohne dass dies also von einer Maßnahme bzw. Entscheidung des Arbeitsgebers abhängig ist, liegt darin beim Arbeitnehmer eine Eingruppierung. Bei Beamten, für die dieser Mitbestimmungstatbestand nicht existiert, ist die Frage der Verleihung des richtigen Statusamtes (und damit mittelbar die Besoldungsfrage) unter den Tatbestand des § 78 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG zu fassen. Mit der beamtenrechtlichen Ernennung ist nämlich stets die Verleihung eines bestimmten Amtes zu verbinden, eine Verbeamtung ohne die Verleihung eines Amtes ist nicht möglich (vgl. § 10 Abs. 3 BBG). Dieser Auffassung steht nach Ansicht des erkennenden Gerichts auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Erstfeststellung der Erfahrungsstufe (B.v. 24.11.15 - 5 P 12/14 - juris) nicht entgegen. Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Frage der Erstfestsetzung der Erfahrungsstufe bei Beamten aus dem gesetzesystematischen Grund, dass § 75 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BPersBG a.F. zwischen der Einstellung und der Eingruppierung differenzieren, als Besoldungsfrage nicht unter den Tatbestand der Einstellung des § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG a.F. fällt (BVerwG, a.a.O. Rn. 15 ff.). Die Frage der Besoldung

ist mit dem Bundeverwaltungsgericht unmittelbar damit zwar nicht unter den Tatbestand des § 78 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG zufassen, wohl aber die Statusamtsverleihung, die dann mittelbar die Besoldung regelt. Die Festsetzung von Erfahrungsstufen lässt sich, anders als die Verleihung eines Statusamtes, verwaltungstechnisch von der Ernennung trennen; sie stellt einen eigenständigen und getrennt angreifbaren Verwaltungsakt dar. Den Einstellungsbegriff für Beamten wie für Arbeitnehmer nur als Eingliederung in den Dienstbetrieb zu fassen, würde jedenfalls zu kurz greifen und die beamtenrechtlichen Besonderheiten ausklammern. An der unterschiedlichen Reichweite des Mitbestimmungstatbestandes der Einstellung für Arbeitnehmer und Beamte wollte auch die Neufassung des BPersVG mit der Zusammenfassung beider Gruppen unter einen einheitlichen Tatbestand in § 78 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG nichts ändern. Die Änderung ist als rein redaktionelle Änderung zur Vermeidung der Redundanz zu verstehen (vgl. hierzu BT-Drucksache 19/26820, Begründung A II Nr. 1, S.72). Hinsichtlich der Einschlägigkeit des Mitbestimmungstatbestandes des § 78 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG sind sich die Verfahrensbeteiligten auch einig.

24
Selbst wenn man dies anders sähe und die Verleihung des beamtenrechtlichen Statusamtes nicht unter den Tatbestand der Einstellung nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG fassen wollte, ergäbe sich für die hier vorliegende Konstellation der Verbeamtung in einem höheren als dem Eingangsamt, ein Mitbestimmungsrecht des Personalrats. Die sofortige Verleihung eines höheren Amtes stellt jedenfalls eine Beförderung im Sinne von § 78 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG (§ 76 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG a.F.) dar (so auch Fischer/Goeres, a.a.O. § 76 Rn. 6f), zumal auch ein reiner Wechsel der Laufbahn oder der Laufbahngruppe unter § 78 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG fallen. Eine andere, rein formale Betrachtung wäre nicht sachgerecht.

25
Der Verzicht auf die Bewährungsfrist im Rahmen der Verbeamtungen ist für sich genommen hingegen nicht mitbestimmungspflichtig. Dies lässt sich keinem der Tatbestände des § 78 Abs. 1 BPersVG zuordnen.

26
bb) Das Mitbestimmungsverfahren ist vom Beteiligten zu Unrecht abgebrochen worden.

27
(1) Das vom Antragsteller ausreichend konkrete und insgesamt nicht zu beanstandende Ersuchen vom 9. Dezember 2021 um ergänzende Information zu der (mit-)anlassgebenden Verbeamtung von Frau … erfolgte innerhalb der Frist des § 70 Abs. 3 Satz 1 BPersVG (vgl. Ilbertz, § 69 Rn. 6, BVerwG, B.v. 11.11.2009 - juris Rn 19-22) und verhinderte zunächst den Anlauf des Fristablaufs des § 70 Abs. 3 Satz 1 BPersVG (Ilbertz, § 69 Rn. 4). Nach den zusätzlich erteilten Informationen am 5. Januar 2022, verweigerte der GPR seine Zustimmung am 12. Januar 2022 innerhalb der Frist des § 70 Abs. 3 Satz 1 BPersVG von zehn Arbeitstagen und verhinderte die Fiktion der Billigung, § 70 Abs. 3 Satz 4 BPersVG.

28
(2) Die Verweigerung durch den Beteiligten war auch nicht, worauf sich der Beteiligte beruft, unbeachtlich, sondern hätte zur Fortsetzung des Mitbestimmungsverfahrens im Stufenverfahren führen müssen.

29
Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts hat über den Wortlaut der Mitbestimmungsvorschriften hinaus die Schranke der Beachtlichkeit der Zustimmungsverweigerung entwickelt, um Fällen rechtsmissbräuchlicher Verweigerungshaltung von Personalvertretungen entgegenzuwirken. Unbeachtlich sind danach außer dem vollständigem Fehlen einer schriftlichen Begründung oder der lediglich formelhafte Begründung auch Verweigerungen mit völlig neben der Sache liegenden oder aus der Luft gegriffenen Gründen oder solchen, die den vorgebrachten Standpunkt nur zum Schein einnehmen und die genannten Gründe nur vorschieben (BVerwG, B.v. 7.12.94 - 6 P 35.92 und B.v. 9.12.92 - 6 P 92/91; BAG, U.v. 19.6.2007 - 2 AZR 58/06 - jeweils juris). Dabei dürfen, da es sich lediglich um eine Missbrauchskontrolle handelt und es sich bei Personalräten oftmals um juristische Laien handelt und überdies kurze Fristen einzuhalten sind, keine zu hohen Anforderungen an den Vortrag gestellt werden, vielmehr ist ein großzügiger Maßstab anzulegen (BVerwG, B.v. 17.8.1998 - 6 PB 4/98 - juris und vom 9.12.92, a.a.O., Parafianowicz/Barthel, Die Zustimmungsverweigerung des Personalrats zur Einstellung, ZRT 2013, 64-77, Ausf. unter 4.4). Lediglich wenn die vorgebrachten Gründe nach keiner vertretbaren Betrachtungsweise möglich erscheinen, ist von Unbeachtlichkeit auszugehen. Vorgebrachte Rechtsauffassungen sind nur dann unbeachtlich, wenn sie offensichtlich fehlerhaft sind, etwa einer gefestigten Rechtsprechung widersprechen (BVerwG, B.v. 7.12.94, a.a.O., Lorenzen, § 69 Rn. 61).

Entscheidend für die Beurteilung ist dabei die Sicht eines sachkundigen Dritten (BVerwG, B. 17.8.98, a.a.O.), nicht die eigene subjektive Sicht der Parteien. Die Dienststellenleitung hat die Begründung des Personalrats keiner Schlüssigkeitsprüfung zu unterziehen und die einzelnen Gründe auf ihre Richtigkeit oder gar Durchsetzbarkeit zu untersuchen (BVerwG, B.v. 9.12.92, a.a.O.). Diese Prüfung bleibt vielmehr dem weiteren Verfahren vorbehalten. Auch die aus Leitungssicht die Personalmaßnahme rechtfertigenden Gründe sind grundsätzlich erst im nächsten Stadium des Mitbestimmungsverfahren zu betrachten und können nicht schon zu dessen Abbruch führen (so bereits VG Ansbach, B.v. 19.6.2018 - AN 7 P 18.00148 u.a. - juris). Nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum BPersVG genügt es für die Unbeachtlichkeit insbesondere nicht, wenn sich die angeführten Gründe für die Verweigerung dem Sinn und Zweck eines gesetzlichen Mitbestimmungstatbestandes nicht mehr zuordnen lassen (BVerwG, B.v. 17.9.2019 - 5 P 6/18 - juris Rn.16).

30
Diesen Maßstab verkennt die Beteiligtenseite, wenn sie ausführt, dass sie die Verweigerungsgründe des § 78 Abs. 5 BPersVG für nicht gegeben hält, aus ihrer Sicht die Argumentation des GPR außerhalb des Schutzzweckes des Mitbestimmungsrechts liege und sie die Verleihung des Eingangsamts A10 nach § 23 Abs. 2 BBesG für gerechtfertigt halte. Eingeschränkt und reguliert wird die Mitbestimmung im Personalvertretungsrecht Bund - anders als in verschiedenen Landespersonalvertretungsgesetzen - nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (nur) durch die Versagungstatbestände des § 78 Abs. 5 BPersVG (BVerwG, B.v. 17.9.2019 - a.a.O. Rn.22 ff). Danach kann die Zustimmung verweigert werden, wenn die Maßnahme gegen eine Rechtsnorm oder andere zu beachtende rechtliche Grundlagen verstößt (§ 78 Abs. 5 Nr. 1 BPersVG), die Tatsachen basierte Besorgnis für eine Benachteiligung von Beschäftigten besteht (§ 78 Abs. 5 Nr. 2 BPersVG) oder der Betriebsfriede gefährdet ist (§ 78 Abs. 5 Nr. 3 BPersVG). Die Schwelle für die Beachtlichkeit ist angesichts der offenen Tatbestände der § 78 Abs. 5 Nr. 1 und Nr. 2 BPersVG damit eine geringe und im konkreten Fall erreicht.

31
Zum einen eröffnet der vorgebrachte Zweifel des GPR, ob Frau … (und einige der anderen zunächst herangezogenen anlassgebenden Personalien) die beamtenrechtlichen Eignungsvoraussetzungen erfüllt, weil sie über eine Ausbildung und einen Bildungsabschluss verfügt, der nach der Anlage 2 der BLV eine Ernennung im gehobenen nichttechnischen Dienst nicht vorsieht, das Stufenverfahren. Die BLV stellt klar ein Gesetz bzw. eine Norm i.S.v. § 78 Abs. 5 Nr. 1 BPersVG dar (Lorenzen, § 78 Rn. 533). Ob bzw. dass die konkrete Person über eine (möglicherweise) vergleichbare Qualifikation verfügt, erfordert eine nähere Prüfung und Anerkennungsentscheidung und ist damit für einen sachkundigen und objektiven Dritten gerade nicht klar und eindeutig zu beantworten; die Personalverwaltung selbst hat bei Frau … zunächst eine Ernennung nicht für möglich gehalten und erst auf den Widerspruch der Bewerberin den Abschluss anerkannt. In dieser Situation kann die Argumentation des GPR nicht als unbeachtlich angesehen werden. Dies überspannt den Begriff der Unbeachtlichkeit. Dass der GPR diesen Argumentationsstrang nur zum Schein geführt hat und es ihm ausschließlich um andere, etwas allgemein politische Gründe geht, die einer Personalvertretung nicht zustehen, kann das Gericht nicht feststellen und hat auch die Beteiligtenseite nicht vorgebracht. Hiergegen spricht schon, dass der GPR seine Nachfragen vom 9. Dezember 2021 auch und sogar schwerpunktmäßig auf die Qualifikation der Bewerber gerichtet hat.

32
Darüber hinaus kann auch die sinngemäße Argumentation des GPR, dass die Einstellung(en) nicht der internen Ausschreibung entsprächen, nicht als unbeachtlich zurückgewiesen werden. Der GPR greift mit diesem Vorbringen nicht die Ausschreibung als solche bzw. in dem Sinn an, dass mit der Ausschreibung vom 7. August 2019 kein Einverständnis bestünde und er zu dieser seine Zustimmung verweigere. Er macht vielmehr eine fehlerhafte Umsetzung der Ausschreibung geltend, wenn er darauf verweist, dass die Einstellung im Eingangsamt A9g ausgeschrieben war, aber mit der Ernennung nunmehr eine Verleihung des Eingangsamts A10 für die Bewerber des technischen Dienstes vorgesehen ist. Die Frage, ob eine Rechtfertigung bzw. Notwendigkeit für die Abweichung besteht, insbesondere ob § 23 Abs. 2 BBesG das Eingangsamt A10 zwingend vorschreibt, ist nicht auf der Ebene der Beachtlichkeit zu prüfen, sondern gegebenenfalls im Stufenverfahren. Selbst wenn - möglicherweise oder sogar offensichtlich - kein Verstoß gegen das BBG, BBesG und die BLV in diesem Vorgehen liegt, steht ein Verstoß gegen die Ausschreibung im Raum, was ebenfalls unter § 78 Abs. 5 Nr. 1 BPersVG fällt. Bestand hinsichtlich der Ausschreibung ein Konsens zwischen Personalverwaltung und Personalvertretung und wird von der Ausschreibung bei der

Einstellung abgewichen, liegt darin nach Auffassung des Gerichts - bei entsprechender Verfestigung dieser Einigung - ein (möglicher) Verstoß gegen eine interne Richtlinie (vgl. § 80 Abs. 1 Nr. 12 BPersVG) oder jedenfalls ein (möglicher) Verstoß gegen das in Art. 33 Abs. 2 i.V.m. 20 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 1 GG niedergelegte Prinzip der rechtstaatlichen, voraussehbaren, fairen und dem Gleichheitssatz verpflichteten Personalrekrutierung und der Bestenauslese. Nähme man eine fehlerhafte Ausschreibung an, weil das Eingangsamt in dieser nicht korrekt benannt worden ist, was ebenfalls nicht von vorneherein von der Hand zu weisen ist, ist ein Durchschlagen dieses Fehlers auf die einzelne Ernennung zu prüfen; ein solches Durchschlagen ist rechtlich gerade nicht ausgeschlossen (BVerwG, B.v.17.9.2022, a.a.O. Rn. 30).

33
Der Gesichtspunkt der unterschiedlichen Eingangsamtverleihung bei Beamten des gehobenen Dienstes, nämlich einmal mit A9 und einmal mit A10 aufgrund einer einheitlichen Ausschreibung kann darüber hinaus auch dem Verweigerungstatbestand des § 78 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG zugeordnet werden. Ein Personalrat ist bei der Geltendmachung einer Ungleichbehandlung der Belegschaft nicht von vorneherein darauf beschränkt, eine solche innerhalb einer bestimmten, rechtlich korrekt abgegrenzten Vergleichsgruppe zu rügen. Die äußerst schwierige Frage, wer im Einzelfall richtigerweise als Vergleichsgruppe zu betrachten ist, hier also ob technische Mitarbeiter nur untereinander verglichen werden dürfen oder auch Techniker mit nichttechnischem Personal, Beamte mit Angestellten, etc., ist nicht auf der Ebene der Beachtlichkeit zu betrachten, sondern erst im Stufenverfahren. Eine andere Betrachtungsweise würde den Tatbestand des § 78 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG unangemessen stark beschneiden und von Personalräten, die regelmäßig juristische Laien sind, erhebliche Rechtskenntnisse voraussetzen.

34
Dass der GPR seine Zustimmungsverweigerung auf weitere Gründe gestützt hat und unter diesen auch solche sind, die nur schwer nachvollziehbar sind - insbesondere greift der Tatbestand der Besorgnis der Störung des Betriebsfriedens, § 78 Abs. 1 Nr. 3 BPersVG nach gefestigter allgemeiner Rechtsauffassung nicht ein für Umstände, die nicht personenbedingt sind -, ändert an der Beachtlichkeit jedenfalls der vorstehend ausgeführten Gründe nichts. Weder die Vielzahl, noch die teilweise Unklarheit und Unstrukturiertheit der Zustimmungsverweigerungsgründe durch den GPR geben Anlass dazu, von einer bloßen Scheinargumentation ausgehen.

35
b) Die Mitbestimmung konnte, worüber sich die Verfahrensbeteiligten einig sind und worauf sie sich vorab für derartige Fälle verständigt haben, in der vorliegenden Angelegenheit der Gesamtpersonalrat wahrnehmen und musste nicht zwingend durch den vom Grundsatz her zuständigen örtlichen Personalrat der Hauptstelle erfolgen. Zwar fand die anlassgebende Einstellung von Frau … in der Zentrale des Bundesamtes statt und waren auch die weiteren Einstellungsvorgänge, die ursprünglich Anlass zum Verfahren gegeben haben, der Hauptstelle des Bundeamtes, nämlich den Referaten … und … in … zugeordnet und waren konkret keine Ernennungen vom Bediensteten aus verselbständigten Dienststellen nach § 7 BPersVG betroffen (vgl. zur grundsätzlichen Zuständigkeit des örtlichen Personalrats für die Einstellungen von Beamten in der Zentrale BVerwG, B.v. 24.2.2022 - 5 A 7/20 - juris; hierzu auch H.-J. Holtbrügge, Mitbestimmung bei der Einstellung Personalrat oder Gesamtpersonalrat? v. 1.8.2022 - juris; BVerwG, B.v. 13.9.2002 - 6 P 4/02 - juris; HessVGH, B.v. 13.9.1989 - juris; ebenso für Abordnung und Dienstpostenbesetzung BVerwG, B.v.15.7.2004 - 6 P 1/04 - juris). Jedoch kann in der hier vorliegenden besonderen Fallgestaltung von zahlenmäßig nicht begrenzten Einstellungen nach einer einheitlichen, für die Gesamtbehörde vorgenommenen Ausschreibung und damit der potentiellen Betroffenheit auch von Angehörigen von verselbständigten Nebenstellen, die Zuständigkeit des GPR jedenfalls dann angenommen, wenn sich alle Beteiligten, d.h. der GPR, der örtlicher Personalrat der Hauptstelle und die Dienststellenleitung insoweit einig sind und gemeinsam die Beurteilung treffen, dass eine Betroffenheit aller Bediensteten vorliegt und diese Beurteilung auch objektiv-sachlich nachvollziehbar und nicht willkürlich ist, wie dies hier der Fall ist. Die gemeinsame behördenweite Ausschreibung für einen weiten, allgemein umschriebenen Bewerberkreis auf verschiedenen Dienstposten und damit auch die mögliche und sogar wahrscheinliche Bewerbung von Bediensteten auch in verselbständigten Dienststellen, rechtfertigt die Befassung des GPR mit allen Einstellungen, die aufgrund dieser Ausschreibung erfolgen. Andernfalls bestünde je nachdem, ob der Bewerber seinen Diensten in der Hauptoder einer Nebenstelle verrichtet, eine unterschiedliche Beteiligung. Auch ohne, dass eine Beförderungskonkurrenz besteht (vgl. hierfür BVerwG, U.v. 20.8.2003 - 6 C 5/03 - juris), ist in dieser Situation die Bestimmung des GPR als

Mitbestimmungspartner nicht zu beanstanden. Die Zuständigkeit der richtigen Personalvertretung steht prinzipiell zwar nicht zur Disposition der Dienststellenleitung und der Personalvertretungen und ist die Zuständigkeit der Antragsteller vom Gericht von Amts wegen zu prüfen, ein Beurteilungsspielraum durch die Partner ist im vorliegenden konkreten Fall jedoch anzuerkennen. Die Grenzen dieses Spielraums sind vorliegend auch nicht überschritten, sondern vernünftig austariert worden.

36
3. Eine Kostenentscheidung ist, da das Verfahren nach § 108 Abs. 2 BPersVG, §§ 80, 2a Abs. 1 Nr. 1 ArbGG, § 3 Abs. 2 GKG gerichtskostenfrei ist, nicht veranlasst.