

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Personalvertretungsrecht und Richtervertretungsrecht

Rechtsquelle/n:

ArbGG § 93 Abs. 1, § 96 Abs. 1 Satz 2

BBesG §§ 27, 28

BPersVG § 75 Abs. 1 Nr. 1 und 2, § 76 Abs. 1 Nr. 1, § 83 Abs. 2

GG Art. 3 Abs. 1

ZPO § 253 Abs. 2 Nr. 2, § 256 Abs. 1, § 562 Abs. 1,

§ 563 Abs. 3

Titelzeile:

Erstfestsetzung von Erfahrungsstufen fällt nicht unter den
Mitbestimmungstatbestand des § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG

Stichworte:

Beamte auf Lebenszeit; Beamte auf Probe; beamtenrechtlicher
Einstellungsbegriff; Beamtenverhältnis; Begründung eines Beamtenverhältnisses;
Besoldung; Bestimmtheit von Anträgen; Dienstrecht;
Dienstrechtsneuordnungsgesetz; Dienststelle; Dienststellenleiter; Eingliederung;
Eingruppierung; Einstellung; Einstellungsbegriff; Erfahrungsstufen; Ernennung;
Erstfestsetzung von Erfahrungsstufen; Festsetzung von Erfahrungsstufen;
Feststellungsantrag; Feststellungsinteresse; Gleichheitssatz; Globalantrag;
Mitbestimmung; Mitbestimmungstatbestand; Personalrat; Personalvertretung;
Tarifbeschäftigte; verfassungskonforme Auslegung; Wiederholungsgefahr.

Leitsatz:

Die bei Beamtinnen und Beamten auf Probe oder auf Lebenszeit vorzunehmende
Erstfestsetzung von Erfahrungsstufen (§§ 27, 28 BBesG) unterfällt nicht dem
Mitbestimmungstatbestand der Einstellung im Sinne von § 76 Abs. 1 Nr. 1
BPersVG .

Beschluss des 5. Senats vom 24. November 2015 - BVerwG 5 P 13.14

I. VG Frankfurt am Main vom 16. Dezember 2013

Az: VG 22 K 2795/13.F.PV

II. VGH Kassel vom 16. Oktober 2014

Az: VGH 21 A 99/14.PV



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 5 P 13.14
VGH 21 A 99/14.PV

In der Personalvertretungssache

hat der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 24. November 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Vormeier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Stengelhofen,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Störmer und Dr. Fleuß
und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Harms

beschlossen:

Der Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs
- Fachsenat für Personalvertretungssachen (Bund) - vom
16. Oktober 2014 und der Beschluss des Verwaltungsge-
richts Frankfurt am Main - Fachkammer für Personalver-
tretungssachen des Bundes - vom 16. Dezember 2013
werden geändert.

Der Antrag des Antragstellers wird abgelehnt.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten darüber, ob dem Antragsteller als örtlichem Personalrat ein Mitbestimmungsrecht nach § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG unter dem Gesichtspunkt der "Einstellung" zusteht, wenn der Beteiligte bei Beamtinnen und Beamten im Zusammenhang mit ihrer Ernennung auf Probe oder auf Lebenszeit die besoldungsrechtliche Erstfestsetzung der Erfahrungsstufen vornimmt.
- 2 In der Zollverwaltung werden die Beamtinnen und Beamten auf Probe von der jeweiligen Bundesfinanzdirektion (hier: West) eingestellt. Daran wird der zuständige Bezirkspersonalrat beteiligt. Nach der Einstellung und Ernennung setzt der Beteiligte für die ihm zugeteilten Beamtinnen und Beamten jeweils die individuelle Erfahrungsstufe nach dem Bundesbesoldungsgesetz fest. Der Antragsteller machte geltend, diese Stufenzuordnung unterliege seiner Mitbestimmung. Der Beteiligte lehnte dies wiederholt ab.

- 3 Dem Antrag des Antragstellers festzustellen, dass ihm an der Erstfestsetzung der Erfahrungsstufen, die durch den Beteiligten bei Beamtinnen und Beamten auf Probe oder auf Lebenszeit im Zusammenhang mit ihrer Ernennung auf Probe oder auf Lebenszeit erfolge, ein Mitbestimmungsrecht nach § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG zustehe, hat das Verwaltungsgericht stattgegeben.

- 4 Die hiergegen erhobene Beschwerde des Beteiligten hat der Verwaltungsgeschichtshof zurückgewiesen. Obgleich sich aus Wortlaut und Systematik der einschlägigen Vorschriften Zweifel ergäben, habe das Verwaltungsgericht richtig entschieden, dass der Beamtinnen und Beamte betreffende Mitbestimmungstatbestand der "Einstellung" im Sinne von § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG auch die Erstfestsetzung der Erfahrungsstufen nach §§ 27 ff. BBesG umfasse. Für die Tarifbeschäftigten des Bundes sei in der höchstrichterlichen Rechtsprechung inzwischen geklärt, dass sich die Mitbestimmung bei der Eingruppierung im Sinne von § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG auch auf die Stufenzuordnung erstrecke, weil dies durch Sinn und Zweck dieses Mitbestimmungstatbestands gefordert sei. Warum dies bei der Einstellung von Beamtinnen und Beamten, für die nunmehr nach §§ 27 ff. BBesG ebenfalls eine Form der Eingruppierung vorgesehen sei, anders sein solle, sei nicht ersichtlich. Das weite Verständnis des Begriffs der Einstellung entspreche auch der Rechtsprechung zu den Personalvertretungsgesetzen derjenigen Bundesländer, die sowohl bei Beamtinnen und Beamten als auch bei Tarifbeschäftigten lediglich den Mitbestimmungstatbestand der Einstellung, nicht aber einen gesonderten Mitbestimmungstatbestand der Eingruppierung normiert hätten. Es gebe keinen tragfähigen Grund dafür, die Eingruppierung aus dem Mitbestimmungstatbestand der Einstellung von Beamtinnen und Beamten auszuklammern. Dass in § 76 BPersVG die Eingruppierung nicht ausdrücklich genannt sei, beruhe darauf, dass bis zur Einführung der Erfahrungsstufen in den §§ 27 ff. BBesG durch das Dienstrechtsneuordnungsgesetz 2009 eine Eingruppierung, wie sie bei Tarifbeschäftigten bereits lange existiert habe, nicht vorgesehen gewesen sei. Dies habe sich nunmehr geändert, so dass auch der Begriff der Einstellung von Beamtinnen und Beamten in § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG eine Änderung, nämlich eine Erweiterung, erfahren müsse. Deshalb falle dort, wo die Eingruppierung als eigenständiges Mitbestimmungsrecht nicht ausdrücklich geregelt sei und kein Anhaltspunkt da-

für bestehe, dass die Eingruppierung mitbestimmungsfrei sein solle, der Tatbestand der Eingruppierung in den Tatbestand der Einstellung. Anhaltspunkte dafür, dass im Bereich des Bundespersonalvertretungsgesetzes hinsichtlich der Beamtinnen und Beamten die Eingruppierung und insbesondere die Erstfestsetzung der Erfahrungsstufen nach §§ 27 ff. BBesG mitbestimmungsfrei sein solle, seien nicht ersichtlich.

- 5 Mit seiner Rechtsbeschwerde verfolgt der Beteiligte sein Begehren, den Antrag abzuweisen, weiter. Er rügt eine Verletzung des § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG.
- 6 Der Antragsteller verteidigt den angefochtenen Beschluss.
- 7 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht beteiligt sich an dem Verfahren und unterstützt die Rechtsauffassung des Beteiligten.

II

- 8 Die zulässige Rechtsbeschwerde des Beteiligten ist begründet. Der Beschluss des Obergerichtes beruht auf der unrichtigen Anwendung einer Rechtsnorm (§ 83 Abs. 2 BPersVG i.V.m. § 93 Abs. 1 ArbGG), nämlich des § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG. Er ist daher - ebenso wie der durch ihn bestätigte erstinstanzliche Beschluss des Verwaltungsgerichts - zu ändern. Weil der entscheidungserhebliche 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). Dies führt zur Ablehnung des Antrags des Antragstellers. Denn sein Feststellungsantrag ist zwar zulässig (1.), aber unbegründet (2.).
- 9 1. Der Antrag des Antragstellers festzustellen, dass ihm bei der Erstfestsetzung der Erfahrungsstufen, die der Beteiligte bei Beamtinnen und Beamten auf Probe oder auf Lebenszeit im Zusammenhang mit ihrer Ernennung auf Probe oder auf Lebenszeit vornimmt, ein Mitbestimmungsrecht nach § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG zusteht, ist zulässig.

- 10 a) Bei diesem Begehren handelt es sich um einen sogenannten Globalantrag. Ein solcher Antrag ist dadurch gekennzeichnet, dass er mehrere Einzelfälle umfasst (BVerwG, Beschlüsse vom 22. Juni 2005 - 6 P 8.04 - Buchholz 251.2 § 13 BlnPersVG Nr. 3 S. 10 und vom 27. Januar 2006 - 6 P 5.05 - Buchholz 251.4 § 86 HmbPersVG Nr. 12 Rn. 8; BAG, Beschluss vom 28. Mai 2002 - 1 ABR 35/01 - BAGE 101, 232 <236>). Mit einem Globalantrag will ein Antragsteller für alle denkbaren oder eine Vielzahl von Fallgestaltungen festgestellt wissen, dass ihm ein Mitbestimmungsrecht nach einer bestimmten Vorschrift zusteht (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 27. Januar 2006 - 6 P 5.05 - Buchholz 251.4 § 86 HmbPersVG Nr. 12 Rn. 8 und vom 24. Juni 2014 - 6 P 1.14 - Buchholz 251.8 § 73 RhPPersVG Nr. 1 Rn. 8). Globalanträge können dementsprechend unabhängig von einem konkreten Streitfall darauf gerichtet sein, das Mitbestimmungsrecht für eine bestimmte Gruppe von Fällen in allgemeingültiger Weise zu klären. So liegt es hier. Der Antragsteller hat einen vom Einzelfall losgelösten Antrag gestellt. Er will für die genannten Fallgestaltungen, nämlich für die Erstfestsetzung von Erfahrungsstufen von Beamten auf Probe und auf Lebenszeit für alle denkbaren Einzelfälle seines Bereichs festgestellt wissen, dass ihm ein Mitbestimmungsrecht nach § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG unter dem Gesichtspunkt der Einstellung zusteht.
- 11 b) Der Antrag ist hinreichend bestimmt im Sinne von § 253 Abs. 2 Nr. 2 ZPO, weil es, wenn ihm in dieser Allgemeinheit stattgegeben wird, nicht zu Unklarheiten über die Reichweite der gerichtlichen Feststellung kommen kann (vgl. BVerwG, Beschluss vom 3. Dezember 2001 - 6 P 12.00 - Buchholz 251.4 § 83 HmbPersVG Nr. 1 S. 6 f. m.w.N.).
- 12 c) Es besteht auch das für die Zulässigkeit eines Globalantrags nach § 256 Abs. 1 ZPO erforderliche Feststellungsinteresse. Ein solches ist unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsfahr gegeben, wenn mit entsprechenden Fällen fortlaufend zu rechnen ist und der Beteiligte dem Antragsteller das Mitbestimmungsrecht grundsätzlich streitig macht (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 22. Juni 2005 - 6 P 8.04 - Buchholz 251.2 § 13 BlnPersVG Nr. 3 S. 10, vom 27. Januar 2006 - 6 P 5.05 - Buchholz 251.4 § 86 HmbPersVG Nr. 12 Rn. 8 und vom 24. Juni 2014 - 6 P 1.14 - Buchholz 251.8 § 73 RhPPersVG Nr. 1 Rn. 8; im

Ansatz enger noch der Beschluss vom 3. Dezember 2001 - 6 P 12.00 - Buchholz 251.4 § 83 HmbPersVG Nr. 1 S. 6 f.). Da auch dies hier der Fall ist, bestehen an der Zulässigkeit des Antrags keine durchgreifenden Bedenken.

- 13 2. Der Feststellungsantrag des Antragstellers ist aber unbegründet. Er wäre als Globalantrag bereits dann insgesamt als unbegründet abzuweisen, wenn es unter den von ihm erfassten Fallgestaltungen mindestens eine gibt, in welcher er sich als unbegründet erweist (stRspr, vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 22. Juni 2005 - 6 P 8.04 - Buchholz 251.2 § 13 BlnPersVG Nr. 3 S. 10 und vom 24. Juni 2014 - 6 P 1.14 - Buchholz 251.8 § 73 RhPPersVG Nr. 1 Rn. 9). Bei dem im Streit stehenden Antrag ist dies nicht nur im Hinblick auf eine Fallgestaltung erfüllt. Vielmehr ist keine von dem Antrag erfasste Konstellation ersichtlich, in der die von dem Beteiligten vorzunehmende Erstfestsetzung der Erfahrungsstufen bei Beamten auf Probe oder auf Lebenszeit der Mitbestimmung nach § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG unterliegt.
- 14 Die Erstfestsetzung der Erfahrungsstufen ist geregelt in den §§ 27 und 28 des Bundesbesoldungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juni 2009 (BGBl. I S. 1434), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1514; - BBesG -). Nach § 27 Abs. 1 BBesG wird das Grundgehalt, soweit nicht gesetzlich etwas Anderes bestimmt ist, nach Stufen bemessen. Dabei erfolgt der Aufstieg in eine nächsthöhere Stufe nach bestimmten Dienstzeiten, in denen anforderungsgerechte Leistungen erbracht wurden (Erfahrungszeiten). § 27 Abs. 2 Satz 1 BBesG sieht vor, dass mit der ersten Ernennung mit Anspruch auf Dienstbezüge im Anwendungsbereich dieses Gesetzes ein Grundgehalt der Stufe 1 festgesetzt wird, soweit nicht bei Beamten nach § 28 Abs. 1 Erfahrungszeiten anerkannt werden. Die Stufe wird mit Wirkung vom Ersten des Monats festgesetzt, in dem die Ernennung wirksam wird (§ 27 Abs. 2 Satz 2 BBesG). Nach § 28 Abs. 1 BBesG werden bei der ersten Stufenfestsetzung den Beamten als Erfahrungszeiten im Sinne des § 27 Abs. 3 BBesG bestimmte näher bezeichnete Zeiten anerkannt.
- 15 Die vorgenannte besoldungsrechtliche Maßnahme der Erstfestsetzung von Erfahrungsstufen nach Maßgabe der §§ 27, 28 BBesG fällt entgegen der Rechts-

ansicht des Oberverwaltungsgerichts nicht in den Anwendungsbereich des Mitbestimmungstatbestands der Einstellung im Sinne von § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG. Das erschließt sich, auch wenn der Wortlaut dieser Vorschrift insofern offen ist (a), insbesondere im Wege ihrer systematischen Auslegung (b) und wird durch ihre Entstehungsgeschichte bestätigt (c). Sinn und Zweck der Rechtsnorm stehen dem nicht entgegen (d). Auch eine verfassungskonforme Korrektur des Auslegungsergebnisses ist nicht geboten (e).

- 16 a) Der Begriff der Einstellung ist als solcher für beide im Streit stehenden Betrachtungsweisen offen. Sein Inhalt wird im tradierten Fachsprachgebrauch des Personalvertretungsrechts einerseits unter Rekurs auf den beamtenrechtlich definierten Begriff der Einstellung bestimmt und im Wesentlichen als Begründung eines Beamtenverhältnisses im Wege der Ernennung verstanden (vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 13. September 2002 - 6 P 4.02 - Buchholz 250 § 82 BPersVG Nr. 17 S. 8). Dieses Verständnis schließt die Einbeziehung der gesondert erfolgenden besoldungsrechtlichen Erstfestsetzung der Erfahrungsstufen in den Begriff der Einstellung aus. Andererseits wird der Mitbestimmungstatbestand der Einstellung - abhängig vom konkreten Regelungszusammenhang - auch dahin verstanden, dass er die Eingliederung der zur Einstellung vorgesehenen Person und die von ihr auszuübende Tätigkeit sowie deren Eingruppierung erfasst (BVerwG, Beschluss vom 13. Februar 1979 - 6 P 48.78 - BVerwGE 57, 280 <281 f.> zu § 75 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG; vgl. ferner zu § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG - wenn auch teilweise einschränkend - BVerwG, Beschluss vom 30. September 1983 - 6 P 11.83 - PersV 1986, 466 <467>). Zudem weist der Verwaltungsgerichtshof zutreffend darauf hin, dass dieses Verständnis des Begriffs der "Einstellung" bis heute zum Personalvertretungsrecht jener Bundesländer vorherrscht, deren Personalvertretungsgesetze einen gesonderten Mitbestimmungstatbestand der Eingruppierung nicht kennen.
- 17 b) In gewichtiger und für das Auslegungsergebnis tragender Weise spricht jedoch die Gesetzessystematik des Bundespersonalvertretungsgesetzes dafür, dass die Erstfestsetzung der Erfahrungsstufen durch den Dienststellenleiter nicht dem Begriff der Einstellung im Sinne von § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG unterfällt.

- 18 aa) Dies erschließt sich zunächst aus dem systematischen Verhältnis, in dem § 75 Abs. 1 Nr. 1 und 2 sowie § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG zueinander stehen. Der Gesetzgeber hat mit der Einführung des Tatbestands der Eingruppierung im Rahmen des § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG einen gesonderten Mitbestimmungstatbestand geschaffen und diesen von dem Tatbestand der in § 75 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG und § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG normierten Einstellung abgegrenzt. Zudem hat er es in § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG bei dem Mitbestimmungstatbestand der Einstellung belassen und darauf verzichtet, einen solchen für die Eingruppierung vorzusehen. Würden nun, wofür sich die Vorinstanzen aussprechen, Maßnahmen, die - wie die Festsetzung von Erfahrungsstufen - der Sache nach unter einen weit verstandenen Begriff der Eingruppierung fallen, dem Begriff der Einstellung im Sinne von § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG zugeordnet, so würde dies sowohl die Entscheidung des Gesetzgebers konterkarieren, den Mitbestimmungstatbestand der Eingruppierung nicht in § 76 Abs. 1 BPersVG aufzunehmen, als auch seine Entscheidung, diesen als gesonderten Tatbestand allein in § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG aufzunehmen.
- 19 Dies bleibt unberücksichtigt, soweit die Vorinstanzen ausführen, dass im Rahmen des § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG auf den von der früheren Rechtsprechung entwickelten weiten Begriff der Einstellung, der die Eingruppierung als Modalität enthalte, abzustellen sei. Zwar hat die frühere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 17. August 1989 - 6 P 11.87 - BVerwGE 82, 288 <291> und die dortigen Nachweise) ausgeführt, dass sich die Mitbestimmung bei der Einstellung auf die Eingliederung der zur Einstellung vorgesehenen Person, die von ihr auszuübende Tätigkeit und deren Eingruppierung beziehe. Diese Rechtsprechung wurde ursprünglich zu § 70 Abs. 1 Buchst. b Nr. 1 des Personalvertretungsgesetzes - PersVG - vom 5. August 1955 (BGBl. I S. 477) entwickelt und später fortgeführt. Aufgrund der bundesrechtlichen Neuregelung des Bundespersonalvertretungsgesetzes vom 15. März 1974 (BGBl. I S. 693), die in § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG erstmals die "Eingruppierung" als Alternative eines Mitbestimmungstatbestandes ausdrücklich angeführt hat, ist jedoch eine grundlegende systematische Weichenstellung getroffen worden, weshalb sich das zuvor beschriebene Begriffsverständnis

seither nicht mehr aufrechterhalten lässt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 8. Dezember 1999 - 6 P 3.98 - BVerwGE 110, 151 <157>). Denn der Bundesgesetzgeber hat in § 75 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG allein die Einstellung erwähnt. Erst unter Nr. 2 folgt die Eingruppierung, und zwar in einem anderen Zusammenhang. Das spricht für eine eigenständige Bedeutung der Mitbestimmungsalternative der "Eingruppierung". Diese lässt sich im geltenden Bundespersonalvertretungsgesetz nicht (mehr) als Teil der Einstellung bezeichnen (BVerwG, Beschluss vom 8. Dezember 1999 - 6 P 3.98 - BVerwGE 110, 151 <158>).

- 20 Für die systematische Trennung des Mitbestimmungstatbestands der "Einstellung" und für die Eigenständigkeit der Alternative "Eingruppierung" in § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG hatte der Gesetzgeber überdies gewichtige Gründe, die auch noch heute tragen. Würde es sich bei "Einstellung" und "Eingruppierung" um eine einheitlich mitbestimmungspflichtige Maßnahme handeln, so müsste eine auf die Eingruppierung beschränkte Zustimmungsverweigerung auf den "Gesamtvorgang Einstellung" durchschlagen. Auch die Eingliederung müsste unterbleiben, bis über die Zustimmungsverweigerung zum "Gesamtvorgang Einstellung" entschieden worden wäre. Das aber wäre sowohl aus der Sicht der Dienststelle als auch aus der Sicht des Einzustellenden ein unerwünschtes, in beiderlei Hinsicht nicht interessengerechtes Ergebnis, das dem mit der Schaffung des eigenständigen Mitbestimmungstatbestands der Eingruppierung verfolgten gesetzlichen Anliegen widerspräche (BVerwG, Beschluss vom 8. Dezember 1999 - 6 P 3.98 - BVerwGE 110, 151 <158 f.> unter Hinweis auf die ständige Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zu § 99 BetrVG 1972, BAG, Beschlüsse vom 10. Februar 1976 - 1 ABR 49/74 - AP Nr. 4 zu § 99 BetrVG 1972 und vom 20. Dezember 1988 - 1 ABR 68/87 - BAGE 60, 330 <333 f.>).
- 21 Demgemäß entspricht es heute der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass die Eingruppierung im Sinne des § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG einen eigenen und von der Einstellung zu trennenden Mitbestimmungstatbestand enthält (vgl. bereits BVerwG, Beschluss vom 15. November 1995 - 6 P 53.93 - Buchholz 251.2 § 87 BlnPersVG Nr. 4 S. 6, ebenso etwa Beschluss vom 22. Oktober 2007 - 6 P 1.07 - Buchholz 251.92 § 67 SAPersVG

Nr. 1 Rn. 23). Darin verwirklicht sich zugleich das Prinzip der Trennung von personaler Status- und Verwendungsentscheidung und tarifrechtlicher Tätigkeitszuordnung (BVerwG, Beschluss vom 26. Mai 2015 - 5 P 9.14 - NZA-RR 2015, 499 Rn. 17). Auch das Schrifttum spricht sich zu Recht dafür aus, dass nach dem heutigen System des Bundespersonalvertretungsgesetzes Einstellung und Eingruppierung mitbestimmungsrechtlich getrennte Maßnahmen sind, die einen voneinander zu unterscheidenden Inhalt aufweisen und als gesonderte Tatbestände ausgestaltet und zu prüfen sind (vgl. Sommer, in: Ilbertz/Widmaier/Sommer, BPersVG, 13. Aufl. 2014, § 75 Rn. 8; Baden, in: Altvater/Baden/Berg/Kröll/Noll/Seulen, BPersVG, 8. Aufl. 2013, § 75 Rn. 36). Nur solange die vorgenannte systematische Grundentscheidung des Gesetzgebers, die Eingruppierung als eigenständigen Mitbestimmungstatbestand im Bundespersonalvertretungsgesetz auszugestalten, noch nicht erfolgt war, konnte die Eingruppierung noch "eine (nicht ausdrücklich genannte) Modalität der Einstellung" sein (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. November 1995 - 6 P 53.93 - Buchholz 251.2 § 87 BlnPersVG Nr. 4 S. 6).

- 22 bb) Für die aus dem Vorstehenden folgende Annahme, dass die Erstfestsetzung von Erfahrungsstufen, die sich als Unterfall der "Eingruppierung" darstellt, nicht zugleich Inhalt des Einstellungsbegriffs des § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG sein kann, spricht ein weiterer gewichtiger gesetzessystematischer Grund. Das Bundespersonalvertretungsgesetz wie auch die Landespersonalvertretungsgesetze übernehmen grundsätzlich die Begriffe, die die einzelnen in der Vorschrift geregelten Mitbestimmungstatbestände bezeichnen, aus dem Beamtenrecht, soweit sie die Mitbestimmungsbefugnis in Personalangelegenheiten der Beamten festlegen, und aus dem Tarifrecht, soweit die entsprechenden Befugnisse in Personalangelegenheiten der Tarifbeschäftigten bestimmt werden (stRspr, vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 3. Juli 1990 - 6 P 10.87 - Buchholz 250 § 76 BPersVG Nr. 18 S. 9 und vom 12. September 2002 - BVerwG 6 P 11.01 - Buchholz 251.2 § 86 BlnPersVG Nr. 4 S. 2, ebenso BAG, Beschluss vom 15. August 2012 - 7 ABR 6/11 - PersV 2013, 145). Verwendet der Gesetzgeber des Personalvertretungsrechts Begriffe aus dem Dienstrecht, ist mithin grundsätzlich davon auszugehen, dass er sich auf den dienstrechtlichen Begriffsinhalt bezieht. Zwar ist der Gesetzgeber nicht gehindert, dienstrechtlichen Begriffen

im Personalvertretungsgesetz eine vom Dienstrecht abweichende Bedeutung beizumessen. Dies kann jedoch nur angenommen werden, wenn er hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht hat, dass er vom dienstrechtlichen Begriffsinhalt abweichen will. Fehlen solche Anhaltspunkte, ist grundsätzlich auf die dienstrechtliche Definition abzustellen (BVerwG, Beschluss vom 28. Oktober 2002 - 6 P 13.01 - NVwZ-RR 2003, 292 m.w.N.). Für den Begriff der Einstellung, der hier auf Beamte bezogen ist - kommt es deshalb mangels entsprechender Hinweise des Gesetzgebers auf einen abweichenden Sprachgebrauch darauf an, welchen dienstrechtlichen Begriffsinhalt das Beamtenrecht insoweit vorgibt.

- 23 Beamtenrechtlich ist unter Einstellung eine Ernennung unter Begründung eines Beamtenverhältnisses zu verstehen (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 BBG i.V.m. § 2 Abs. 1 Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten - Bundeslaufbahnverordnung <BLV> - in der Fassung vom 12. Februar 2009 <BGBl. I S. 284>). Dementsprechend ist auch davon auszugehen, dass der Begriff der Einstellung im Sinne von § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG diesen Begriffsinhalt aufgenommen hat und die Ernennung unter Begründung eines Beamtenverhältnisses meint (BVerwG, Beschluss vom 13. September 2002 - 6 P 4.02 - Buchholz 250 § 82 BPersVG Nr. 17 S. 8; Fischer/Goeres/Gronimus, in: Fürst, Gesamtkommentar öffentliches Dienstrecht (GKÖD), Bd. 5 - Personalvertretungsrecht des Bundes und der Länder (PVR), K § 76 BPersVG Rn. 6, Stand Februar 2014; Widmaier, in: Ilbertz/Widmaier/Sommer, BPersVG, 13. Aufl. 2014, § 76 Rn. 6; Rehak, in: Lorenzen/Etzel/Gerhold/Schlatmann/Rehak/Faber, BPersVG, § 76 Rn. 14, Stand: April 2015; Kersten, in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, 4. Auflage 2012, § 76 BPersVG Rn. 6). Ob der Einstellungsbegriff des § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG - wie teilweise erwogen - auch die Eingliederung in die Dienststelle in Gestalt der Übertragung eines Amtes im funktionellen Sinne erfasst (vgl. BAG, Beschluss vom 15. August 2012 - 7 ABR 6/11 - PersV 2013, 145; wohl auch Baden, in: Altvater/Baden/Berg/Kröll/Noll/Seulen, BPersVG, 8. Aufl. 2013, § 76 Rn. 15), bedarf hier keiner abschließenden Entscheidung. Jedenfalls sind besoldungsrechtliche Fragen wie die Erstfestsetzung der Erfahrungsstufen nicht Gegenstand der Ernennung im beamtenrechtlichen Sinne und ebenso wenig im Sinne des gleichgelagerten perso-

nalvertretungsrechtlichen Einstellungsbegriffs des § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Umstellung des Stufensystems vom Besoldungsdienstalter zu den Erfahrungszeiten (§§ 27, 28 BBesG) den Gesetzgeber veranlasst hätte, vom bislang beamtenrechtlich verstandenen Begriff der Einstellung im Sinne von § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG abzuweichen und ihm personalvertretungsrechtlich einen völlig neuen Inhalt zu geben. Hierzu hätte es der erkennbaren Betätigung eines diesbezüglichen gesetzgeberischen Willens bedurft, an der es fehlt.

- 24 c) Dies bestätigt die Entstehungsgeschichte der Norm. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass mit der besoldungsgesetzlichen Einführung des Systems der Erfahrungsstufen in den §§ 27, 28 BBesG durch das Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz - DNeuG) vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160 [S. 194 f.]), mit dem die §§ 27, 28 BBesG novelliert wurden, eine solche Änderung herbeigeführt werden sollte. Vielmehr ist nicht erkennbar, dass der bisherige Inhalt des Mitbestimmungstatbestands der Einstellung nach § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG geändert oder ein neuer Mitbestimmungstatbestand der "Eingruppierung" für Beamte geschaffen werden sollte.
- 25 Ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien hat der Gesetzgeber im Dienstrechtsneuordnungsgesetz 2009, mit dem die Umstellung auf Erfahrungsstufen eingeführt worden ist, auch das Bundespersonalvertretungsgesetz - und unter anderem dessen § 76 - in den Blick genommen. Denn bereits im Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts wurden insoweit Änderungen - wenn auch nur redaktioneller Art - vorgesehen (BT-Drs. 16/7076 S. 71). Dagegen finden sich in den Gesetzesmaterialien keine Hinweise dafür, dass zu irgendeinem Zeitpunkt erörtert oder vorgesehen gewesen ist, das Personalvertretungsgesetz um einen weiteren Mitbestimmungstatbestand bei Beamten (nämlich den der "Eingruppierung") zu ergänzen. Der Gesetzentwurf ist insoweit auch im Ausschussverfahren nicht geändert worden (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 12. November 2008, BT-Drs. 16/10850 S. 143).

- 26 Der Umstand, dass im Rahmen der Neuregelungen des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes immerhin redaktionelle Änderungen in § 76 BPersVG vorgenommen worden sind, lässt erkennen, dass der Gesetzgeber insgesamt die Erforderlichkeit von Änderungen des Personalvertretungsgesetzes erwogen und darüber befunden hat. Dies spricht dafür, dass er nicht versehentlich, sondern bewusst auf die Einführung eines Mitbestimmungstatbestandes, der die Erstfestsetzung der Erfahrungsstufen abdeckt - nämlich des Mitbestimmungstatbestandes der "Eingruppierung" - verzichtet hat.
- 27 d) Entgegen der Ansicht der Vorinstanzen gebieten auch Sinn und Zweck der Mitbestimmung bei Einstellungen nach § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG nicht, den Einstellungsbegriff dahin teleologisch zu erweitern, dass dieser auch die besoldungsrechtliche Einordnung in Gestalt der Erstfestsetzung der Erfahrungsstufen der Beamten auf Probe und auf Lebenszeit erfasst. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass mit der Mitbestimmung bei der Einstellung einerseits und der Eingruppierung andererseits unterschiedliche Zwecke verfolgt werden. Zweck der Mitbestimmung bei Einstellungen nach § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG ist der kollektive Schutz der in der Dienststelle bereits tätigen Beschäftigten und ihrer hierbei zu berücksichtigenden Interessen (BVerwG, Beschluss vom 21. März 2007 - 6 P 4.06 - BVerwGE 128, 212 Rn. 31). Der Personalrat kann die Zustimmung wegen Gesetzeswidrigkeit verweigern, wenn der Zweck der Verbotsnorm nur dadurch erreicht werden kann, dass die Einstellung insgesamt unterbleibt. Demgegenüber soll das Mitbeurteilungsrecht des Personalrats bei der grundsätzlich als Akt strikter Rechtsanwendung ausgestalteten Eingruppierung sicherstellen, dass die Rechtsanwendung möglichst zutreffend erfolgt (BVerwG, Beschluss vom 22. Oktober 2007 - 6 P 1.07 - Buchholz 251.92 § 67 SAPersVG Nr. 1 Rn. 24 f. m.w.N.). Bedenken des Personalrats gegen die Richtigkeit der vorgesehenen Eingruppierung stellen mithin keinen sachlich gerechtfertigten Grund für einen Widerspruch gegen die Einstellung dar (BVerwG, Beschluss vom 22. Oktober 2007 - 6 P 1.07 - Buchholz 251.92 § 67 SAPersVG Nr. 1 Rn. 26).
- 28 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass eine erweiternde bzw. extensive Auslegung des Mitbestimmungstatbestandes der Einstellung gemäß § 76

Abs. 1 Nr. 1 BPersVG nicht mit der Zwecksetzung begründet werden kann, die der Gesetzgeber mit der Verwendung des Begriffs der Eingruppierung (in § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG) verfolgt. Bei der teleologischen Auslegung des Begriffs der Einstellung im Sinne von § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG kann allein auf den Zweck einer systematisch um die Eingruppierung reduzierten Einstellung abgestellt werden. Sinn und Zweck des § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG verlangen mithin nicht, dass sich die Mitbestimmung auf die Erstfestsetzung der Erfahrungsstufen (als Anwendungsfall der Eingruppierung) erstreckt.

- 29 e) Das vorgenannte Auslegungsergebnis, wonach sich die Erstfestsetzung von Erfahrungsstufen nicht als "Einstellung" im Sinne des § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG darstellt und deshalb dem örtlichen Personalrat - hier dem Antragsteller - ein Mitbestimmungsrecht nicht zusteht, wenn der Dienstherr die Erfahrungsstufen bei Beamten auf Probe oder auf Lebenszeit festsetzt, ist auch nicht durch eine verfassungskonforme Auslegung zu korrigieren.
- 30 Hiergegen lässt sich nicht mit Erfolg geltend machen, das Auslegungsergebnis stehe mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht in Einklang. Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz resultiert etwa nicht daraus, dass dem Personalrat hinsichtlich der Stufenzuordnung von Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes ein Mitbestimmungsrecht nach § 75 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG unter dem Gesichtspunkt der Eingruppierung zusteht, während die Erstfestsetzung von Erfahrungsstufen bei den Beamten nicht der Mitbestimmung des Personalrats unterliegt. Denn der Gesetzgeber muss die Beamten - auch wenn von der Vergleichbarkeit dieser Sachverhalte ausgegangen wird - nicht in jeder Hinsicht mit den Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes gleichstellen. Sachliche Gründe, die geeignet sind, Differenzierungen zu rechtfertigen, ergeben sich aus den grundlegenden strukturellen Unterschieden zwischen Beamten- und Arbeitsverhältnissen im öffentlichen Dienst (BVerfG, Nichtannahmebeschlüsse vom 20. Februar 2008 - 2 BvR 1843/06 - NVwZ-RR 2008, 506 <507> und vom 21. März 2015 - 1 BvR 2031/12 - NZA-RR 20125, 669 Rn. 9). Angesichts dieser grundsätzlichen Strukturunterschiede besteht kein Anspruch der Beamten, im Hinblick auf die für Tarifbeschäftigte bedeutsamere Mitbestimmung im Bereich

der Eingruppierung in jeder Hinsicht mit den Tarifbeschäftigten gleichgestellt zu werden.

Vormeier

Ri'inBVerwG Stengelhofen
ist wegen Urlaubs verhindert
zu unterschreiben.
Vormeier

Dr. Störmer

Dr. Fleuß

Dr. Harms