

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Personalvertretungsrecht und Richtervertretungsrecht

Rechtsquelle/n:

BPersVG § 67 Abs. 1 Satz 1, § 68 Abs. 1 Nr. 2, § 77 Abs. 1 Satz 2

Titelzeile:

In Fällen des § 77 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 BPersVG hat der Personalrat kein Recht auf Unterrichtung und Vorlage von Unterlagen nach § 68 Abs. 1 Nr. 2, § 67 Abs. 1 Satz 1 BPersVG.

Leitsatz:

Soweit die Mitbestimmung des Personalrats in Personalangelegenheiten, welche Beamtenstellen von der Besoldungsgruppe A 16 aufwärts betreffen, gemäß § 77 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 BPersVG ausgeschlossen ist, kann der Personalrat in diesen Angelegenheiten die Unterrichtung und Vorlage von Unterlagen nicht auf sein allgemeines Wächteramt (§ 68 Abs. 1 Nr. 2, § 67 Abs. 1 Satz 1 BPersVG) stützen.

Beschluss des 5. Senats vom 29. September 2020 - BVerwG 5 P 11.19

- I. VG Köln vom 3. November 2016
Az: VG 33 K 5802/15.PVB
- II. OVG Münster vom 30. August 2018
Az: OVG 20 A 2500/16.PVB





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
BESCHLUSS

BVerwG 5 P 11.19
OVG 20 A 2500/16.PVB

In der Personalvertretungssache

hat der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 29. September 2020
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Störmer
und die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Stengelhofen-Weiß,
Dr. Harms und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Holtbrügge und
Preisner

beschlossen:

Die Rechtsbeschwerde gegen den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen
- Fachsenat für Bundespersonalvertretungssachen - vom
30. August 2018 wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um das Bestehen eines Auskunftsrechts des Personalrats und die Informationspflicht der Dienststellenleitung bei Stellenbesetzungen ab der Besoldungsgruppe A 16.
- 2 Im Zusammenhang mit der Besetzung von zwei Referatsleitungsstellen und den hierüber erhaltenen Informationen beanstandete der Antragsteller insbesondere das Fehlen von Aussagen über die Entscheidungskriterien und deren Gewichtung, die abschließende Reihung aller Kandidaten, die Ergebnisse der Führungsprognosen und die Stellungnahme der Gleichstellungsbeauftragten und leitete das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren ein.
- 3 Das auf Feststellung der Verpflichtung der Beteiligten zur Information und auf Vorlage umfangreicher Unterlagen zu den Stellenbewerbern vor, hilfsweise nach der Entscheidung der Ministerin gerichtete Begehren blieb in beiden Vorinstanzen erfolglos. Das Oberverwaltungsgericht hat einen Anspruch des Antragstellers auf Vorlage der fraglichen Unterlagen aus § 68 Abs. 2 Satz 2 BPersVG mit der Begründung verneint, dass dieser streng aufgabenbezogen sei und es vorliegend an einer Aufgabe des Antragstellers fehle, zu deren Wahrnehmung die

Vorlage der begehrten Unterlagen erforderlich sei. Zur Wahrnehmung von Mitbestimmungsrechten benötige er die Unterlagen nicht, da seine Mitbestimmung nach § 77 Abs. 1 Satz 2 BPersVG gerade ausgeschlossen sei. Er könne sein Begehren auch nicht auf seine allgemeine Überwachungsaufgabe aus § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG stützen. Es würde dem Zweck des nach § 77 Abs. 1 Satz 2 BPersVG begründeten Ausschlusses der Mitbestimmung gerade zuwiderlaufen, wenn die Personalvertretung unter Verweis auf eine allgemeine Überwachungsaufgabe - jedenfalls informell - Einfluss auf die Personalentscheidung nehmen könnte.

- 4 Zur Begründung seiner Rechtsbeschwerde macht der Antragsteller im Wesentlichen geltend: Rechtsgrundlage für das verfolgte Informationsbegehren sei § 68 Abs. 2 Satz 1 und 2 i.V.m. Abs. 1 Nr. 2 und § 67 Abs. 1 BPersVG. Der Antragsteller könne sich sowohl auf die allgemeine Überwachungsaufgabe der Personalvertretung aus § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG als auch auf die allgemeine Überwachungsaufgabe aus § 67 Abs. 1 BPersVG berufen. Diese allgemeinen Aufgaben seien weder von den Mitbestimmungstatbeständen der § 75 Abs. 1, § 76 Abs. 1 BPersVG verdrängt noch enthalte § 77 Abs. 1 BPersVG eine sperrende Wirkung. Dies ergebe sich sowohl aus dem Wortlaut der Vorschriften sowie dem systematischen Zusammenhang zu § 78 Abs. 2 Satz 1 und § 79 Abs. 1 Satz 2 BPersVG, der belege, dass § 77 Abs. 1 Satz 2 BPersVG die Mitwirkung des Personalrats nicht vollständig ausschließe. Es sei auch nicht zu befürchten, dass der Zweck des § 77 Abs. 1 Satz 2 BPersVG konterkariert werde. Die Personalvertretung sei bei den allgemeinen Aufgaben auf ein bloßes Rügerecht, das keinen Einfluss auf die Wirksamkeit einer Entscheidung habe, beschränkt, sodass eine unabhängige und von einer Einflussnahme des Personalrats losgelöste Stellenbesetzungsentcheidung der Dienststellenleitung nicht gefährdet werde. Gegen eine Sperrwirkung des § 77 Abs. 1 Satz 2 BPersVG spreche auch, dass die allgemeinen Überwachungsaufgaben nach § 67 Abs. 1, § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG qualitativ und quantitativ nicht gleichzusetzen seien mit der Rechtmäßigkeitskontrolle gemäß § 77 Abs. 2 Nr. 1 BPersVG, da von § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG unter anderem auch Dienstvereinbarungen umfasst seien. Vielmehr würden die Überwachungsaufgabe der Personalvertretung und ihre Aufgaben aus Beteiligungsrechten nebeneinanderstehen und sich nicht gegenseitig ausschließen. Die allgemeine Überwachungsaufgabe sei auch kein Unterfall der Beteiligungsrechte,

sondern eine spezielle Aufgabe der Personalvertretung, die nicht vom Bestehen eines Mitbestimmungs- oder Mitwirkungsrechts abhängt. Die Ausübung der Überwachungsaufgabe sei zudem nicht an eine dem Personalrat bekannt gewordene Rechtsverletzung der Dienststellenleitung gebunden, sodass die Personalvertretung im Zusammenhang mit der allgemeinen Überwachungsaufgabe auch vorbeugend tätig werden könne. Eine Sperrwirkung für Informationsansprüche für die Wahrnehmung der allgemeinen Überwachungsaufgabe würde bedeuten, dass die Personalvertretung diese grundlegende Aufgabe oftmals nicht wahrnehmen könnte. Die begehrten Unterlagen dienten im vorliegenden Fall auch der Umsetzung der allgemeinen Überwachungsaufgabe und seien für deren Wahrnehmung in ihrem Umfang erforderlich.

5 Die Beteiligte verteidigt die angefochtene Entscheidung.

II

6 Die Rechtsbeschwerde ist unbegründet. Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts beruht nicht auf der unrichtigen Anwendung einer Rechtsnorm (§ 83 Abs. 2 BPersVG i.V.m. § 93 Abs. 1 Satz 1 ArbGG). Das Oberverwaltungsgericht hat die Beschwerde zu Recht zurückgewiesen.

7 1. Der in der Beschwerdeinstanz formulierte abstrakte Feststellungsantrag ist zulässig (vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. November 2018 - 5 P 8.16 - juris Rn. 9). Ihm fehlt es insbesondere nicht deshalb an dem gemäß § 256 Abs. 1 ZPO erforderlichen Interesse an der begehrten Feststellung oder am Rechtsschutzbedürfnis, weil kein vorheriges Verfahren vor der Einigungsstelle durchgeführt worden ist (BVerwG, Beschluss vom 19. Dezember 2018 - 5 P 6.17 - BVerwGE 164, 146 Rn. 13).

8 2. Der auf Feststellung der Verpflichtung der Beteiligten zur Vorlage näher bezeichneter Unterlagen ausschließlich in Verfahren der Besetzung von Beamtenstellen von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts gerichtete Antrag ist unbegründet.

- 9 a) Das Oberverwaltungsgericht hat zu Recht die Beschwerde insoweit zurückgewiesen, als sie mit dem Hauptantrag die Vorlage dieser Unterlagen vor einer Entscheidung der Ministerin zum Gegenstand hatte.
- 10 Der Antragsteller kann die Information und Vorlage der begehrten Unterlagen nicht nach der insoweit allein in Betracht kommenden Rechtsgrundlage des § 68 Abs. 2 Satz 1 und 2 BPersVG beanspruchen. Danach ist die Personalvertretung zur Durchführung ihrer Aufgaben rechtzeitig und umfassend zu unterrichten, die hierfür erforderlichen Unterlagen sind ihr vorzulegen. Diese Unterrichts- bzw. Informationspflicht gegenüber der Personalvertretung besteht nur in dem Umfang, in welchem diese die Kenntnis der Unterlagen zur Durchführung ihrer Aufgaben benötigt. Mit der Verpflichtung des Dienststellenleiters korrespondiert ein entsprechender Anspruch des Personalrats. Der Informationsanspruch als solcher wie auch der darauf bezogene Anspruch auf Vorlage von Unterlagen sind strikt aufgabengebunden und in ihrer Reichweite durch das Erforderlichkeitsprinzip begrenzt (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Dezember 2018 - 5 P 6.17 - BVerwGE 164, 146 Rn. 16 m.w.N.). An dem danach notwendigen Aufgabenbezug fehlt es hier.
- 11 aa) Eine entsprechende Aufgabe ergibt sich für Personalangelegenheiten bei Beamtenstellen von A 16 an aufwärts nicht aus Mitbestimmungsrechten der Personalvertretung. Die Mitbestimmung ist vielmehr durch § 77 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 BPersVG ausgeschlossen.
- 12 bb) Der Antragsteller kann die begehrten Informationen und die Vorlage von Unterlagen auch nicht im Rahmen seiner allgemeinen Überwachungsaufgabe nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 und § 67 Abs. 1 Satz 1 BPersVG beanspruchen.
- 13 Nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG hat die Personalvertretung darüber zu wachen, dass die zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze, Verordnungen, Tarifverträge, Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen durchgeführt werden. Die Überwachungsaufgaben der Personalvertretung und ihre Aufgaben aus Beteiligungsrechten sind nebeneinander anwendbar und schließen sich nicht aus. Der Informationsanspruch der Personalvertretung muss danach zwar

stets im Zusammenhang mit einer von der Personalvertretung wahrzunehmenden Aufgabe gesehen werden, an die er gebunden ist. Dabei kann es sich jedoch sowohl um eine der allgemeinen Aufgaben handeln als auch um Aufgaben in beteiligungspflichtigen Angelegenheiten. Dementsprechend kann sich der Personalrat auf sein als allgemeine Aufgabe normiertes Überwachungsrecht unabhängig von speziellen Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten und deren Umfang, d.h. auch dann stützen, wenn keine diesbezüglichen Beteiligungsangelegenheiten einschlägig sind (BVerwG, Beschluss vom 19. Dezember 2018 - 5 P 6.17 - BVerwGE 164, 146 Rn. 32). So verhält es sich auch, wenn sich der Personalrat gemäß § 77 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 BPersVG nicht auf seine speziellen Mitbestimmungsrechte aus § 75 Abs. 1 und 3 Nr. 14 sowie § 76 Abs. 1 BPersVG berufen kann, auf die ansonsten für den Anspruch auf Information und Vorlage von Unterlagen abzustellen wäre (BVerwG, Beschluss vom 20. März 2002 - 6 P 6.01 - Buchholz 250 § 77 BPersVG Nr. 16 S. 10).

- 14 Für das Verhältnis zur Überwachungsaufgabe nach § 67 Abs. 1 Satz 1 BPersVG, der zufolge die Personalvertretung darüber zu wachen hat, dass alle Angehörigen der Dienststelle nach Recht und Billigkeit behandelt werden, insbesondere, dass jede Benachteiligung von Personen aus Gründen ihrer Rasse oder wegen ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Abstammung oder sonstigen Herkunft, ihrer Nationalität, ihrer Religion oder Weltanschauung, ihrer Behinderung, ihres Alters, ihrer politischen oder gewerkschaftlichen Betätigung oder Einstellung oder wegen ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Identität unterbleibt, gilt nichts anderes.
- 15 Die allgemeine Überwachungsaufgabe des Personalrats nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 und § 67 Abs. 1 Satz 1 BPersVG umfasst zwar nach ihrem Wortlaut auch die Überwachung der Gesetzmäßigkeit von Personalauswahlentscheidungen in Bezug auf Beamtenstellen von A 16 an aufwärts, in deren Zusammenhang die vom Antrag erfassten Unterlagen anfallen. Soweit jedoch die Mitbestimmung des Personalrats in diesen Personalangelegenheiten gemäß § 77 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 BPersVG ausgeschlossen ist, kann der Personalrat in diesen Angelegenheiten die Unterrichtung und Vorlage von Unterlagen nicht auf sein allgemeines Wächteramt (§ 68 Abs. 1 Nr. 2, § 67 Abs. 1 Satz 1 BPersVG) stützen. Dies hat das Obergerverwaltungsgericht im Ergebnis zu Recht angenommen. Denn Sinn und

Zweck des für diese Fälle gemäß § 77 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 BPersVG angeordneten Ausschlusses der Mitbestimmung schließen auch eine entsprechende Information des Personalrats und die Vorlage zugehöriger Unterlagen zu den Stellenbewerbern und zum Auswahlverfahren aus. Soweit das Oberverwaltungsgericht insoweit eine Beschränkung des Ausschlusses auf anlasslose Informationsbegehren des Personalrats vorgenommen haben sollte, folgt der Senat dem nicht, weil der Zweck des § 77 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 BPersVG eine solche Differenzierung nicht zulässt.

- 16 Zum Ausschluss der Mitbestimmung nach § 77 Abs. 1 Satz 1 BPersVG hat das Bundesverwaltungsgericht bereits entschieden, dass eine außerhalb des Mitbestimmungsverfahrens ergehende Stellungnahme des Personalrats genau diejenige Situation herbeiführen würde, vor welcher § 77 Abs. 1 Satz 1 BPersVG den dort bezeichneten Personenkreis schützen will. Für dessen Beeinträchtigung macht es nämlich keinen wesentlichen Unterschied, ob die Äußerung des Personalrats in einem förmlichen Mitbestimmungsverfahren oder in einem informellen Verfahren nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG erfolgt (BVerwG, Beschluss vom 20. März 2002 - 6 P 6.01 - Buchholz 250 § 77 BPersVG Nr. 16 S. 10).
- 17 In Bezug auf den hier relevanten Ausschluss der Mitbestimmung durch § 77 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 BPersVG kann offenbleiben, ob auch durch diese Regelung die Unabhängigkeit des hier bezeichneten Personenkreises gewährleistet werden soll. Jedenfalls schließt § 77 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 BPersVG die Mitbestimmung aus, um sicherzustellen, dass für herausgehobene Stellen unabhängige Personalentscheidungen getroffen werden, die der Bedeutung der darauf zu verrichtenden Tätigkeit und der damit verbundenen Verantwortung gerecht werden (BVerwG, Beschluss vom 7. Juli 2008 - 6 P 13.07 - BVerwGE 131, 267 Rn. 19). Entsprechende Stellenbesetzungen müssen selbstverständlich gesetzmäßig erfolgen. Sie unterliegen aber nicht der Überwachung durch die Personalvertretung. Das Gesetz geht nämlich davon aus, dass diese Stellen, denen der Gesetzgeber eine herausgehobene Bedeutung für die Funktionstüchtigkeit der öffentlichen Verwaltung beigemessen hat, ohne Rechtfertigung gegenüber dem Personalrat zu besetzen sind. Eine Rechtfertigungssituation würde aber unabhängig davon, dass ein bloßes Rügerecht keinen Einfluss auf die Wirksamkeit der Besetzungsentscheidung hätte und die Besetzung höherer Beamtenstellen

durch die personalführende Stelle nicht hindern würde, schon durch die im Vorfeld der Stellenbesetzung durch entsprechende Information und Vorlage von Unterlagen ermöglichte Diskussion über ihre Rechtmäßigkeit im Rahmen eines informellen Verfahrens nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 oder § 67 Abs. 1 Satz 1 BPersVG eintreten. Damit wäre eine Auseinandersetzung über die Besetzung von Beamtenstellen von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts, die das Gesetz gerade vermeiden will, geradezu vorprogrammiert. Dies belegt auch die Auffassung des Antragstellers, der zufolge der Dienststellenleiter etwaige Einwände der Personalvertretung nach dem das Personalvertretungsrecht beherrschenden Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit (§ 2 Abs. 1 BPersVG) nicht einfach übergehen dürfte, sondern hierauf schriftlich oder zumindest mündlich eingehen müsste.

- 18 Dem vorbezeichneten Verständnis steht die Regelung des § 78 Abs. 2 Satz 1 und § 79 Abs. 1 Satz 2 BPersVG nicht entgegen, wonach § 77 Abs. 1 Satz 2 BPersVG bei der Erhebung der Disziplarklage, der Entlassung von Probe- und Widerrufsbeamten, die diese nicht selbst beantragt haben, bei vorzeitiger Versetzung in den Ruhestand und bei Kündigung eines Arbeitnehmers entsprechend gilt. Hieraus folgt nichts für die hier tragende Erwägung, dass § 77 Abs. 1 Satz 2 BPersVG die allgemeine Überwachungsaufgabe nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 und § 67 Abs. 1 Satz 1 BPersVG zur Vermeidung einer Umgehung des Ausschlusses der Mitbestimmung verdrängt.
- 19 Schließlich rechtfertigt auch der Hinweis des Antragstellers auf den der Überwachung durch den Personalrat unterliegenden Abschluss von Dienstvereinbarungen schon deshalb keine andere Beurteilung, weil der Feststellungsantrag diesen nicht umfasst, sondern sich ausschließlich auf die Wahrnehmung der allgemeinen Überwachungsaufgabe im Rahmen der Besetzung von Beamtenstellen von Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts bezieht.

- 20 b) Aus dem Vorstehenden folgt, dass das Oberverwaltungsgericht die Beschwerde auch in Bezug auf den Hilfsantrag zu Recht zurückgewiesen hat.

Dr. Störmer

Stengelhofen-Weiß

Dr. Harms

Holtbrügge

Preisner