Leitsätze:

Das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren dient nicht der Sanktionierung von Fehlverhalten eines Beteiligten. Deshalb ist ein Rechtsschutzinteresse für die Feststellung von Pflichtverletzungen im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren nicht anzuerkennen (im Anschluss an OVG NRW, Beschluss vom 3.4.2017 - 20 A 598/16.PVL -).

Die Stellung als noch nicht für ein gewähltes Mitglied in den Personalrat eingetretenes Ersatzmitglied rechtfertigt es nicht, ohne dass ein unmittelbares Betroffensein dargelegt wird, abstrakt die Rechte und Pflichten des Personalrats feststellen zu lassen.

Einem noch nicht nachgerückten bzw. eingetretenen Ersatzmitglied fehlt es an der Antragsbefugnis zur Klärung abstrakter Fragen der Anforderungen an die Rechtzeitigkeit der Ladung zu den Personalratssitzungen.

OVG NRW, Beschluss vom 13.10.2023 - 33 A 2244/22.PVB -;
I. Instanz: VG Köln - 33 K 2837/19.PVB.

Der Antragsteller wurde im Jahr 2016 als ordentliches Mitglied in den in der Dienststelle gebildeten Gesamtpersonalrat gewählt, dessen Vorsitzender der Beteiligte ist. Zu der für die Zeit vom 10. bis 12.4.2019 geplanten 40. Sitzung des Gesamtpersonalrats lud der Beteiligte den Antragsteller mit Schreiben vom 8.3.2019 ein, das diesem nach eigenen Angaben in Papierform aber erst am 4.4.2019 per Post zuging. Der Antragsteller hielt die Ladung insbesondere deshalb für verspätet, weil bei mehreren auf der Tagesordnung stehenden Mitbestimmungsangelegenheiten im Zeitpunkt der Sitzung wegen Fristablaufs bereits die Zustimmungsfiktion eingetreten sei.

Daraufhin leitete der Antragsteller ein personalvertretungsrechtliches Beschlussverfahren mit dem Begehren ein, festzustellen, dass der Beteiligte die Rechte des Antragstellers verletzt hat, indem er hinsichtlich im Einzelnen benannter Tagesordnungspunkte nicht rechtzeitig zu der 40. Sitzung des Gesamtpersonalrats der Dienststelle am 10. bis 12.4.2019 geladen hat, hilfsweise festzustellen, dass der Beteiligte die Rechte des Antragstellers verletzt, wenn er Sitzungen des Gesamtpersonalrats auf ein Datum anberaumt, das mehr als 20 Arbeitstagen nach Eingang von an den Gesamtpersonalrat gerichteten Zustimmungsanträgen beim

Gesamtpersonalrat liegt, und äußerst hilfsweise festzustellen, dass der Beteiligte die Rechte eines Mitglieds des Gesamtpersonalrats verletzt, wenn er Sitzungen des Gesamtpersonalrats auf ein Datum anberaumt, das mehr als 20 Arbeitstage nach Eingang von an den Gesamtpersonalrat gerichteten Zustimmungsanträgen beim Gesamtpersonalrat liegt.
Im April 2020 wurde der Gesamtpersonalrat der Dienststelle neu gewählt. Seitdem gehört der Antragsteller den Gesamtpersonalrat nicht mehr als ordentliches Mitglied, sondern nur noch als Ersatzmitglied an.
Die Fachkammer für Bundespersonalvertretungssachen des VG lehnte den Antrag ab. Die dagegen gerichtete Beschwerde des Antragstellers blieb ohne Erfolg.

Aus den Gründen:

Der Hauptantrag ist jedenfalls deshalb unzulässig, weil dem Antragsteller insoweit das Rechtsschutzinteresse, hier in der Gestalt des Feststellungsinteresses, fehlt. Für ihn besteht kein rechtliches Interesse an den begehrten Feststellungen (§ 256 Abs. 1 ZPO).

Die Zulässigkeitsvoraussetzung des Rechtsschutzinteresses - insbesondere in der Gestalt des Feststellungsinteresses - bezweckt im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren, dass Gerichte nicht für Entscheidungen in Anspruch genommen werden, die nach ihrem Ausspruch für die Verfahrensbeteiligten ohne rechtliche Auswirkungen sind. Gerichtliche Entscheidungen dienen der verbindlichen Klärung von zwischen den Verfahrensbeteiligten streitigen Rechtsfragen.

> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 12.11.2002 - 6 P 2.02 -, Buchholz 251.4 § 100 HmbPersVG Nr. 2 = NVwZ-RR 2003, 372 = PersR 2003, 152 = PersV 2003, 189 = Schütz/Maiwald BeamtR ES/D IV 1 Nr. 144 = ZfPR 2003, 44; OVG NRW, Beschluss vom 3.4.2017 - 20 A 598/16.PVL -, DÖD 2018, 25 = PersR 2018, Nr. 1, 44 = PersV 2018, 74.

Ausgehend davon fehlt nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG für einen Feststellungsantrag, dass eine bestimmte, bereits abgeschlossene Maßnahme unwirksam sei oder dass an ihr ein Beteiligungsrecht bestanden habe, das Feststellungsinteresse, falls die Maßnahme im Zeitpunkt der Entscheidung keine Rechtswirkung mehr entfaltet. In diesem Fall könnte die gerichtliche Entscheidung einem Verfahrensbeteiligten lediglich bescheinigen, dass er Recht oder Unrecht gehabt habe. Es ist jedoch nicht Aufgabe des Gerichtes, gutachterlich tätig zu werden. Das Rechtsschutzinteresse für eine fallbezogene Feststellung wird auch nicht dadurch begründet, dass sie den Verfahrensbeteiligten für künftige Fälle als Richtschnur dienen könnte.

> Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 12.11.2002 - 6 P 2.02 -, a. a. O., vom 9.7.2007 - 6 P 9.06 -, Buchholz 250 § 46 BPersVG Nr. 30 = NVwZ-RR 2008, 47 = PersR 2007, 434 = ZfPR 2008, 35, und vom 11. März 2014 - 6 PB 41.13 -, ZfPR online 2014, Nr. 9, 4; OVG NRW, Beschluss vom 3.4.2017 - 20 A 598/16.PVL -, a. a. O.

Gehört der Sachverhalt, der Anlass zur Meinungsverschiedenheit zwischen den Verfahrensbeteiligten gegeben hat, der Vergangenheit an, kann eine Klärung der streitigen Frage vielmehr nur erreicht werden, wenn dem Gericht eine daran anknüpfende abstrakte Rechtsfrage unterbreitet wird, die sich zwischen den Verfahrensbeteiligten voraussichtlich erneut stellen wird. Dem Antragsteller bleibt es deshalb in solchen Fällen unbenommen, eine abstrakte Feststellung des Inhalts zu beantragen, dass in vergleichbaren Fällen eine entsprechende Rechtsposition besteht. Ist zu erwarten, dass die gleiche Streitfrage künftig erneut auftaucht, muss dem durch eine vom Ausgangsfall abgelöste Antragstellung Rechnung getragen werden.

> Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 12.11.2002 - 6 P 2.02 -, a. a. O., vom 9.7.2007 - 6 P 9.06 -, a. a. O., vom 11.3.2014 - 6 PB 41.13 -, a. a. O., und vom 19.10.2015 - 5 P 11.14 -, Buchholz 250 § 76 BPersVG Nr. 43 = PersR 2016, Nr. 11, 48 = PersV 2016, 137 = ZfPR 2016, 34 = ZTR 2016, 348; OVG NRW, Beschluss vom 3.4.2017 - 20 A 598/16.PVL -, a. a. O.

Nach diesen Grundsätzen ist ein Rechtsschutzbedürfnis für den gestellten Hauptantrag nicht gegeben. Der allein zum Gegenstand dieses Antrags gemachte Streit über die Rechtzeitigkeit der Ladung zur 40. Sitzung des Gesamtpersonalrats der Dienststelle vom 10. bis 12.4.2019 betrifft, nachdem die Sitzung mittlerweile durchgeführt worden ist, einen abgeschlossenen und nicht rückgängig zu machenden Sachverhalt und hat sich deshalb in der Sache erledigt.

In der Rechtsprechung des BVerwG ist zudem geklärt, dass das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren nicht der Sanktionierung von Fehlverhalten eines Beteiligten dient und ein Bedürfnis an der gerichtlichen Feststellung auch grober Pflichtverletzungen nicht anzuerkennen ist. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Rechtsschutzinteresses und des Feststellungsinteresses bezwecken, dass Gerichte nicht für Entscheidungen in Anspruch genommen werden, die nach ihrem Ausspruch für die Verfahrensbeteiligten ohne rechtliche Auswirkung sind. Anders als in anderen gerichtlichen Verfahren können ideelle Interessen im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren ein Feststellungsinteresse nicht begründen. Die Verfahrensbeteiligten verteidigen hier keine subjektiven Rechte im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG. Die gerichtliche Entscheidung kann daher nicht die Aufgabe haben, den in seinen Rechten irreversibel Verletzten durch die Feststellung der Rechtswidrigkeit zu rehabilitieren oder ihm wenigstens eine gewisse Genugtuung zu verschaffen.

> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 12.11.2002 - 6 P 2.02 -, a. a. O; OVG NRW, Beschluss vom 3.4.2017 - 20 A 598/16.PVL -, a. a. O.

Ausgehend davon fehlt es dem Antragsteller für den Hauptantrag auch deshalb an einem Rechtsschutzbedürfnis, weil das damit verfolgte Begehren allein darauf gerichtet ist, eine konkrete Verletzung seiner Rechte durch den Beteiligten aufgrund einer nach Ansicht des Antragstellers nicht rechtzeitigen Ladung zur 40. Sitzung des Gesamtpersonalrats der Dienststelle vom 10. bis 12.4.2019 festzustellen. Eine diesem Begehren entsprechende gerichtliche Entscheidung bliebe für die Verfahrensbeteiligten ohne jede rechtliche Auswirkung und liefe auf eine bloße Sanktionierung eines möglichen Fehlverhaltens des Beteiligten hinaus.

Die Hilfsanträge sind ebenfalls unzulässig. Für die mit ihnen verfolgten abstrakten Feststellungsbegehren mangelt es dem Antragsteller jedenfalls an der Antragsbefugnis.

Im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren ist der Antragsteller nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG dann antragsbefugt, wenn er durch die begehrte Entscheidung in seiner personalvertretungsrechtlichen Rechtsposition betroffen werden kann, was regelmäßig nur dann der Fall ist, wenn er eigene Rechte geltend macht, deren Verletzung nach seinem Vorbringen möglich, also nicht von vornherein ausgeschlossen ist.

> Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 27.6.2019 - 5 P 2.18 -, BVerwGE 166, 97 = Buchholz 251.91 § 84 SächsPersVG Nr. 1 = PersR 2020, Nr. 4, 46 = PersV 2020, 64 = ZfPR 2020, 5 = ZTR 2020, 51, und vom 29.4.2022 - 5 P 10.20 -, BVerwGE 175, 270 = PersV 2022, 458.

Die Antragsbefugnis fehlt dementsprechend, wenn unter Zugrundelegung des Antragsvorbringens Rechte des Antragstellers offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise verletzt sein können.

> Vgl. BVerwG, Urteil vom 28.3.2019 - 5 CN 1.18 -, Buchholz 436.511 § 90 SGB VIII Nr. 10 = NVwZ 2019, 1685, und Beschluss vom 29.4.2022 - 5 P 10.20 -, a. a. O.

Ausgehend von diesen Erwägungen ist vorliegend nicht ersichtlich, in welcher Weise der Antragsteller zum jetzigen Zeitpunkt noch unmittelbar in einer personalvertretungsrechtlichen Stellung betroffen sein könnte. Mit den im April 2020 durchgeführten Personalratswahlen hat der Antragsteller sein Mandat als ordentliches Mitglied des Gesamtpersonalrats verloren. Damit hat er keine Rechtsstellung mehr inne, die ihn berechtigen könnte, Fragen der Geschäftsführung des Gesamtpersonalrats und damit insbesondere auch die Frage der Rechtzeitigkeit von Ladungen zu dessen Sitzungen zum Gegenstand eines Beschlussverfahrens zu machen.

Nichts anderes folgt aus dem Umstand, dass der Antragsteller bei der im April 2020 durchgeführten Wahl des Gesamtpersonalrats auf einer eingereichten Vorschlagsliste als Wahlbewerber aufgeführt ist und mehrfach als Ersatzmitglied an Sitzungen des Gesamtpersonalrats teilgenommen hat.

Als "Ersatzmitglied" bezeichnet § 33 Abs. 1 Satz 1 und 2 BPersVG ein Mitglied des Personalrats, das nicht gewählt worden ist, sondern lediglich ein gewähltes (sog. "ordentliches") Personalratsmitglied nach dessen Ausscheiden oder bei dessen Verhinderung im Personalrat ersetzt. Dieses "Ersatzmitglied" ist nach Maßgabe von § 33 Abs. 2 BPersVG aus den nicht gewählten Beschäftigten derjenigen Vorschlagsliste zu entnehmen, der das zu ersetzende Mitglied angehört. Das bedeutet, dass ein solcher Beschäftigter "Ersatzmitglied" des Personalrats erst in dem Zeitpunkt wird, zudem er für ein gewähltes Mitglied in den Personalrat eintritt, und nur so lange bleibt, wie das gewählte Personalratsmitglied, das er ersetzt, nicht imstande ist, sein Personalratsamt wieder selbst auszuüben. Mit dem Enden einer so zu verstehenden Ersatzmitgliedschaft verliert der Betreffende auch die Stellung eines "Ersatzmitglieds" des Personalrats wieder. Er tritt in den Stand eines auf einer Wahlvorschlagsliste aufgeführten, aber nicht gewählten Beschäftigten zurück, der lediglich die - je nach seinem Listenplatz auf der Wahlvorschlagsliste größere oder geringere - Chance hat, im Fall der (erneuten) Verhinderung oder des Ausscheidens von gewählten Personalratsmitgliedern (wiederum) als Ersatzmitglied in den Personalrat einzutreten.

> Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 27.9.1984 - 6 P 38.83 -, Buchholz 238.3A § 47 BPersVG Nr. 5 = DVBl. 1985, 450 = NJW 1985, 2842 = PersV 1986, 468 = ZBR 1985, 60, und vom 17.5.2017 - 5 P 6.15 -, Buchholz 251.21 § 47 BrbgPersVG Nr. 1 = PersR 2017, Nr. 12, 38 = PersV 2017, 353; OVG NRW, Beschluss vom 6.3.1995 - 1 A 4151/92.PVL -, juris (nur Leitsätze).

Ausgehend davon rechtfertigt - wie vorliegend beim Antragsteller - die Stellung als noch nicht für ein gewähltes Mitglied in den Personalrat eingetretenes Ersatzmitglied es jedenfalls nicht, ohne dass ein unmittelbares Betroffensein dargelegt wird, abstrakt die Rechte und Pflichten des Personalrats feststellen zu lassen. Dies gilt insbesondere

auch für die Klärung abstrakter Fragen der ordnungsgemäßen Geschäftsführung des Personalrats und insbesondere der Anforderungen an die Rechtzeitigkeit der Ladung zu dessen Sitzungen, wie sie vorliegend vom Antragsteller mit den Hilfsanträgen zum Gegenstand des Beschlussverfahrens gemacht worden sind. Ein sogenanntes Ersatzmitglied ist, solange es nicht für ein ausgeschiedenes Personalratsmitglied nachgerückt ist oder ein verhindertes Personalratsmitglied vertritt, einem (ordentlichen) Personalratsmitglied nicht vergleichbar. Insbesondere stehen dem noch nicht nachgerückten bzw. eingetretenen Ersatzmitglied nicht die gleichen Rechtspositionen zu wie einem ordentlichen Personalratsmitglied. Die Antragsbefugnis eines solchen Ersatzmitglieds erfordert deshalb ein unmittelbares Betroffensein in einer Rechtsposition, die spezifisch einem Ersatzmitglied zukommt. Daran fehlt es dem Antragsteller aber vorliegend für die mit den Hilfsanträgen verfolgten Begehren.

Da es dem Antragsteller mithin für die Hilfsanträge an der Antragsbefugnis mangelt, bedarf es keiner Entscheidung, ob für diese auch ein Rechtsschutzbedürfnis besteht. Dies liegt nicht ohne weiteres auf der Hand, zum einen weil auch die Hilfsanträge auf die Feststellung einer Rechtsverletzung (des Antragstellers bzw. abstrakt eines Mitglieds des Gesamtpersonalrats) gerichtet sind und zum anderen weil mit dem Inkrafttreten der BPersVG-Novelle 2021 aufgrund der nunmehrigen Regelungen in § 70 Abs. 3 Satz 3 BPersVG die Möglichkeit besteht, die Frist für die Entscheidung über einen Zustimmungsantrag im Einzelfall oder für die Dauer der Amtszeit des Personalrats durch eine Vereinbarung zwischen Personalrat und Dienststellenleitung zu verlängern.