



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 6 PB 14.11
OVG 60 PV 5.10

In der Personalvertretungssache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 14. September 2011
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Büge und Dr. Möller

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsteller gegen die Nichtzulassung der Rechtsbeschwerde im Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg - Fachsenat für Personalvertretungsrecht des Landes Berlin - vom 2. März 2011 wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

- 1 Die Beschwerde der Antragsteller gegen die Nichtzulassung der Rechtsbeschwerde durch das Oberverwaltungsgericht gemäß § 91 Abs. 2 BlnPersVG i.V.m. § 92a Satz 1 ArbGG hat keinen Erfolg.

- 2 1. Die Grundsatzrüge gemäß § 72 Abs. 2 Nr. 1, § 92 Abs. 1 Satz 2 ArbGG greift nicht durch. Die in der Beschwerdebegründung aufgeworfenen Rechtsfragen haben keine grundsätzliche Bedeutung, weil sie nicht klärungsbedürftig sind. Eine Rechtsfrage bedarf nicht der Klärung in einem Rechtsbeschwerdeverfahren, wenn sie bereits höchstrichterlich entschieden oder ihre Beantwortung offenkundig ist (vgl. Beschluss vom 23. April 2008 - BVerwG 6 PB 7.08 - Buchholz 250 § 55 BPersVG Nr. 4 Rn. 2; BAG, Beschlüsse vom 22. März 2005 - 1 ABN 1/05 - BAGE 114, 157 <159 f.> und vom 2. Oktober 2007 - 1 AZN 793/07 - AP Nr. 52 zu § 75 BetrVG 1972 Rn. 3). So liegt es hier. Die in der Beschwerdebegründung aufgeworfenen Rechtsfragen sind, soweit sie überhaupt entscheidungserheblich sind, anhand der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen und vorliegender Senatsrechtsprechung eindeutig im Sinne des Oberverwaltungsgerichts zu beantworten.

- 3 a) Die Antragsteller wollen gemäß ihren Ausführungen in Abschnitt 5a der Beschwerdebegründung geklärt wissen, ob der Senat von Berlin eine oberste Landesbehörde im Sinne von Art. 67 Abs. 2 der Verfassung von Berlin (VvB) und § 2 Abs. 1 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes (AZG) ist. Die Frage ist nicht entscheidungserheblich. Davon hängt die tragende Aussage im angefochtenen Beschluss, dass Entscheidungen des Senats von Berlin grundsätzlich nicht der Mitbestimmung der Personalvertretungen unterliegen (BA S. 6), nicht

ab. Maßgeblich dafür sind vielmehr Wortlaut und Systematik der personalvertretungsrechtlichen Bestimmungen. Die dahingehende Darstellung des Oberverwaltungsgerichts trifft offensichtlich zu; einer Klärung im Rechtsbeschwerdeverfahren bedarf es nicht (zur vergleichbaren Fallgestaltung in einem anderen Bundesland: Beschluss vom 8. Oktober 2008 - BVerwG 6 PB 21.08 - Buchholz 251.51 § 73 MVPersVG Nr. 1 Rn. 4 f.).

- 4 In den Verwaltungen des Landes Berlin werden Personalvertretungen gebildet (§ 1 Abs. 1 BlnPersVG). Dies sind die Personalräte, die Gesamtpersonalräte und der Hauptpersonalrat (§ 1 Abs. 2 BlnPersVG). Bei „Verwaltungen“ handelt es sich um einen Sammelbegriff, der sich auf Dienststellen, Dienstbehörden und oberste Dienstbehörden bezieht; diese stehen in der spezifischen Rechtsbeziehung zu den Personalvertretungen (§ 2 Abs. 1 BlnPersVG). Die Dienststellen, die in der Anlage zu § 5 Abs. 1 BlnPersVG abschließend aufgezählt sind, sind Ausgangs- und Anknüpfungspunkt für die Mitbestimmung (§ 79 Abs. 2 Satz 1 BlnPersVG). Ihre Interessen werden gegenüber den Personalvertretungen auf den höheren Stufen des Mitbestimmungsverfahrens durch die Dienstbehörden und die oberste Dienstbehörde wahrgenommen (§§ 7, 8, 80, § 81 Abs. 2 Satz 1 BlnPersVG; vgl. Beschluss vom 2. Dezember 2010 - BVerwG 6 PB 17.10 - juris Rn. 7). Jede einzelne Senatsverwaltung ist zugleich Dienststelle, Dienstbehörde und oberste Dienstbehörde (Nr. 1 der Anlage zu § 5 Abs. 1 BlnPersVG, § 7 Nr. 1 und § 8 Nr. 1 BlnPersVG). Der Senat von Berlin, der aus dem Regierenden Bürgermeister und den Senatoren besteht und damit die Landesregierung von Berlin ist (Art. 55 VvB), ist weder Dienststelle noch Dienstbehörde noch oberste Dienstbehörde im Sinne des Berliner Personalvertretungsrechts. Seine herausgehobene, von einer Rechtsbeziehung zu den Personalvertretungen losgelöste Stellung wird durch das ihm zustehende Letztentscheidungsrecht anerkannt (§ 81 Abs. 2 Satz 1, § 83 Abs. 3 Satz 4 BlnPersVG).
- 5 b) Die Ausführungen in Abschnitt 5b der Beschwerdebegründung leiden darunter, dass sie weder die Regelung in § 59 BlnPersVG noch die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts dazu zutreffend wiedergeben. Streng genommen sind sie daher ebenfalls nicht entscheidungserheblich. Jedenfalls liefert § 59

BlnPersVG keinen Anhalt dafür, dass Maßnahmen des Senats von Berlin beteiligungspflichtig sind.

- 6 § 59 Satz 1 BlnPersVG lautet: „Der Hauptpersonalrat ist zuständig für die Beteiligung an Angelegenheiten, die über den Geschäftsbereich eines Personalrats oder, soweit ein Gesamtpersonalrat besteht, über dessen Geschäftsbereich hinausgehen“ (Hervorhebung durch den Senat). Daraus hat das Oberverwaltungsgericht hergeleitet, dass die Zuständigkeit des Hauptpersonalrats das Bestehen eines Beteiligungsrechts voraussetzt, welches aber bei Entscheidungen des Senats von Berlin ausgeschlossen ist (BA S. 6 f.). Diese Auffassung ist offensichtlich zutreffend und bedarf deswegen keiner Überprüfung in einem Rechtsbeschwerdeverfahren.
- 7 § 59 BlnPersVG findet sich in Abschnitt IV des Gesetzes mit der Überschrift „Gesamtpersonalrat und Hauptpersonalrat“. Die Bestimmung regelt - ebenso wie die vergleichbare Vorschrift in § 54 BlnPersVG für den Gesamtpersonalrat - die Abgrenzung der Zuständigkeiten der in der Berliner Verwaltung bestehenden Personalvertretungen. Sie erweitert die Beteiligungsrechte nicht, sondern setzt deren Bestehen nach Abschnitt VI des Gesetzes voraus (vgl. Germelmann/Binkert/Germelmann, Personalvertretungsgesetz Berlin, 3. Aufl. 2010, § 59 Rn. 6). Für die Mitbestimmung bedarf es der Maßnahme einer Dienststelle (§ 79 Abs. 2 Satz 1 BlnPersVG); für die rechtssystematisch an die Mitbestimmung anknüpfende Mitwirkung gilt Entsprechendes (§ 84 BlnPersVG). Der Senat von Berlin ist aber keine Dienststelle.
- 8 c) Wie das Oberverwaltungsgericht ausgeführt hat, kommt eine Beteiligung des Hauptpersonalrats an Entscheidungen des Senats von Berlin ausnahmsweise dann in Betracht, wenn dieser eine Angelegenheit allein in der Absicht an sich zieht, ein sonst erforderliches Mitbestimmungsverfahren zu vermeiden. Eine solche Umgehung hat das Oberverwaltungsgericht hier schon deswegen verneint, weil § 6 Abs. 1 AZG den Senat von Berlin ausdrücklich zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften der hier in Rede stehenden Art ermächtigt. Folgerichtig hat das Oberverwaltungsgericht auch in der Vorbereitung der Ent-

scheidung des Senats von Berlin in Gestalt einer Vorlage des federführenden Innensenators keine Umgehung des Mitbestimmungsrechts gesehen (BA S. 7).

- 9 Diese Ausführungen stehen mit einschlägiger Senatsrechtsprechung vollständig im Einklang (vgl. Beschluss vom 8. Oktober 2008 a.a.O. Rn. 6 f.) und bedürfen daher keiner Überprüfung in einem Rechtsbeschwerdeverfahren. Die Antragsteller missverstehen das Oberverwaltungsgericht, wenn sie ihm eine Auffassung unterstellen, wonach eine Pflicht zur Beteiligung am Entwurf des beteiligten Innensenators schon deswegen entfalle, weil im Beschluss des Senats von Berlin keine Umgehung des Mitbestimmungsrechts zu sehen sei (Abschnitt 5c der Beschwerdebegründung). Das Oberverwaltungsgericht hat vielmehr die Frage, ob der Entwurf des Innensenators beteiligungspflichtig ist, unter dem Gesichtspunkt „Vorbereitung einer Maßnahme“ einer selbständigen Prüfung unterzogen (BA S. 7 ff.).
- 10 d) Schließlich wollen die Antragsteller geklärt wissen, ob der Ausschluss jeglicher Mitbestimmung bei Entscheidungen des Senats von Berlin mit Art. 25 VvB vereinbar ist (Abschnitt 5d der Beschwerdebegründung). Diese Frage ist mit dem Oberverwaltungsgericht anhand dazu bereits vorliegender Senatsrechtsprechung eindeutig zu bejahen.
- 11 Nach Art. 25 VvB ist das Mitbestimmungsrecht der Arbeiter und Angestellten in Wirtschaft und Verwaltung durch Gesetz zu gewährleisten. Diese Bestimmung wird in der Literatur als institutionelle Garantie und Regelungsauftrag an den Landesgesetzgeber gewertet (vgl. Zivier, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Aufl. 2008, S. 120 f.; Driehaus, Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2009, Anm. zu Art. 25; Pfenning/Neumann, Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 25 Rn. 2). Seiner landesverfassungsrechtlichen Verpflichtung hat der Berliner Landesgesetzgeber für den Bereich der Dienstkräfte in der öffentlichen Verwaltung im Personalvertretungsgesetz genüge getan, insbesondere mit den Regelungen über Inhalt und Umfang der Mitbestimmung. Dass jede innerdienstliche Angelegenheit der Mitbestimmung der Personalvertretung unterliegen soll, lässt sich Art. 25 VvB nicht entnehmen (vgl. Beschluss vom 2. August 2005 - BVerwG 6 P 11.04 - juris Rn. 41 f., insoweit bei Buchholz 251.2 § 86 BlnPersVG Nr. 5 nicht

abgedruckt). Ebenso wenig verlangt Art. 25 VvB, dass der Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften durch den Senat von Berlin der Mitbestimmung unterliegt.

- 12 Der Hinweis der Antragsteller in der Beschwerdebegründung auf das Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom 22. Februar 2001 - Vf. 51 - II - 99 - (PersV 2001, 198) geht fehl. Art. 26 Satz 2 der Sächsischen Verfassung, wonach die Vertretungsorgane der Beschäftigten nach Maßgabe der Gesetze das Recht auf Mitbestimmung haben, ist nach Wortlaut und systematischer Stellung eindeutig als Grundrecht ausgestaltet (vgl. Sächs. Verfassungsgerichtshof a.a.O. S. 210, 213 ff.). Damit ist Art. 25 VvB in seiner Rechtswirkung nicht gleichzusetzen.
- 13 2. Mit ihrer Divergenzrüge in Abschnitt 6 der Beschwerdebegründung kommen die Antragsteller gleichfalls nicht zum Zuge (§ 72 Abs. 2 Nr. 2, § 92 Abs. 1 Satz 1 ArbGG). Der angefochtene Beschluss weicht nicht vom Senatsbeschluss vom 16. August 2004 - BVerwG 6 PB 7.04 - (juris) ab. Insoweit nimmt der Senat zur Vermeidung von Wiederholungen auf seinen Beschluss vom 8. Oktober 2008 (a.a.O. Rn. 8 ff.) Bezug, mit welchem der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vollständig in Einklang steht (BA S. 7 ff.). Entgegen der Annahme in der Beschwerdebegründung lässt sich weder dem zitierten Beschluss vom 16. August 2004 noch dem weiteren Senatsbeschluss vom 26. Januar 2000 - BVerwG 6 P 2.99 - (BVerwGE 110, 287 <294 ff.> = Buchholz 251.95 § 51 MBGSH Nr. 3 S. 14 ff.) ein Rechtssatz des Inhalts entnehmen, dass eine Vorbereitungshandlung immer dann mitbestimmungspflichtig ist, wenn die abschließende Maßnahme nicht der Mitbestimmung unterliegt.

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Personalvertretungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BlnPersVG §§ 1, 2, 5, 7, 8, 59, 79, 81, 83

Stichworte:

Zuständigkeit des Hauptpersonalrats; Erlass von Verwaltungsvorschriften durch den Senat von Berlin.

Leitsatz:

Der Erlass von Verwaltungsvorschriften durch den Senat von Berlin ist ebenso wenig beteiligungspflichtig wie der entsprechende Entwurf des federführenden Senators.

Beschluss des 6. Senats vom 14. September 2011 - BVerwG 6 PB 14.11

I. VG Berlin vom 15.06.2010 - Az.: VG 62 K 9.10 PVL -
II. OVG Berlin-Brandenburg vom 02.03.2011 - Az.: OVG 60 PV 5.10 -