



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

BESCHLUSS

BVerwG 6 P 1.11
VG 22 K 1768/09.DA.PV

In der Personalvertretungssache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 16. April 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Büge, Dr. Möller, Hahn und
Prof. Dr. Hecker

beschlossen:

Die Rechtsbeschwerde des Beteiligten gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Darmstadt - Fachkammer für Personalvertretungssachen (Bund) - vom 19. November 2010 wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass die erstinstanzliche Feststellung wie folgt neu gefasst wird:

Es wird festgestellt, dass der Beteiligte zuständig ist, in allen von § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG erfassten Angelegenheiten des in § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Übernahme der Beamten und Arbeitnehmer der Bundesanstalt für Flugsicherung vom 23. Juli 1992, BGBl I S. 1370, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 29. Juli 2009, BGBl I S. 2424, genannten Personenkreises zu entscheiden, und dass diese Maßnahmen der Mitbestimmung des Antragstellers unabhängig davon unterliegen, ob zugleich die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH ihre Betriebsräte zu beteiligen hat.

G r ü n d e :

I

- 1 Der 1951 geborene Jürgen R. war seit August 1974 als Beamter bei der Bundesanstalt für Flugsicherung beschäftigt. Nach deren Auflösung zum 1. Januar 1993 trat er in die Dienste der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS), Niederlassung Nürnberg, über. Mit Wirkung vom 1. Dezember 2009 wurde er von der DFS der Niederlassung München zur Dienstleistung zugewiesen; die Zustimmung des dortigen Betriebsrats lag vor.
- 2 Anlässlich des Monatsgesprächs im September 2009 teilte der Leiter der Dienststelle Flugsicherung beim Luftfahrt-Bundesamt, der Beteiligte, dem bei

ihm gebildeten Personalrat, dem Antragsteller, mit, er werde ihn künftig bei personellen Einzelmaßnahmen nicht mehr beteiligen, wenn im Rahmen der DFS eine Beteiligung der Betriebsräte stattfinde.

3 Der Antragsteller hat das Verwaltungsgericht angerufen und dort beantragt,

festzustellen, dass er bei der Durchführung personeller Einzelmaßnahmen im Sinne des § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG gegenüber Angehörigen der Dienststelle Flugsicherung auch dann zur Mitbestimmung zu beteiligen ist, wenn die Betroffenen bei der DFS eingesetzt sind und dortige Betriebsräte nach den Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes zur Beteiligung berufen sind,

hilfsweise festzustellen,

dass die beabsichtigte personelle Maßnahme dem Beamten Jürgen R. gegenüber zum Wechsel von der DFS-Niederlassung Nürnberg zur DFS-Niederlassung München mangels Mitbestimmung des Antragstellers unwirksam ist,

weiter hilfsweise festzustellen, dass die vorgenannte Maßnahme der Mitbestimmung des Antragstellers bedarf.

4 Das Verwaltungsgericht hat dem Hauptantrag aus folgenden Gründen stattgegeben: § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG gäben der Personalvertretung in jedem der dort einzeln aufgeführten Tatbestände das Recht auf Mitbestimmung. Aus dem Gesetz zur Übernahme der Beamten und Arbeitnehmer der Bundesanstalt für Flugsicherung (BAFISBAÜbnG) könne keine Beschränkung der Mitbestimmungsrechte abgeleitet werden. § 4 BAFISBAÜbnG enthalte zwei Fiktionen. Zum einen würden die der DFS zugewiesenen Beamten und Arbeitnehmer im Sinne des Bundespersonalvertretungsgesetzes als Beschäftigte der Dienststelle Flugsicherung beim Luftfahrt-Bundesamt gelten. Zum anderen würden diese Beschäftigten für die Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes als Arbeitnehmer der DFS gelten. Die beiden Fiktionen stünden „berührungslos“ nebeneinander. Dort, wo Tatbestände des Bundespersonalvertretungsgesetzes einschlägig seien, habe die nach diesem Gesetz gebildete Personalvertretung Rechte und Pflichten wahrzunehmen. Dort, wo Rechte und Pflichten im Betriebsverfassungsgesetz bestimmt würden, sei die nach diesem Gesetz gebildete Arbeitnehmervertretung zuständig und berufen. Aus den Regelungen über

die Zuweisung von Vorgesetzten- und Dienstvorgesetztenbefugnissen in § 5 BAFISBAÜbnG ergebe sich nichts anderes. Neben den Befugnissen als Dienstvorgesetzter nach den allgemeinen beamtendienstrechtlichen Vorschriften des Bundes habe der Beteiligte diejenigen Rechte und Pflichten wahrzunehmen, die nicht als Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse im unmittelbaren Zusammenhang mit den Tätigkeiten einzelner Beschäftigter vor Ort der DFS gesetzlich übertragen seien. Die beamtendienstrechtlichen Befugnisse als Vorgesetzter seien umfangreicher als die auf den unmittelbaren Bereich der Beschäftigten vor Ort beschränkten Befugnisse, wozu die Bereiche der Dienst- bzw. Arbeitszeitgestaltung im Einzelfall, die konkrete Zuweisung eines Arbeitsplatzes oder die fachliche Ausgestaltung der Arbeitsleistung gehören könnten. Die Bestimmungen der Rahmenvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DFS vom 30. März 1995 einschließlich der Anlage („Kreuzchenliste“) seien nicht geeignet, die Zuweisung von Entscheidungs- und Weisungsbefugnissen durch den Gesetzgeber in § 5 BAFISBAÜbnG aufzuheben oder zu ändern. In Fällen, in denen Mitbestimmungsrechte des Antragstellers nach den Vorschriften des Bundespersonalvertretungsgesetzes ebenso bestünden wie Rechte der bei der DFS gebildeten Arbeitnehmervertretung nach dem Betriebsverfassungsgesetz, komme es zu einer Doppelrepräsentanz. Dies sei vom Gesetzgeber gewollt. Nach alledem habe der Beteiligte die rechtliche Verpflichtung, seine derart festgestellten personalvertretungsrechtlichen Aufgaben dem Antragsteller gegenüber wahrzunehmen. Er sei gesetzlich befugt, sich die dafür erforderlichen Informationen, Unterlagen und Kenntnisse bei der DFS zu verschaffen.

- 5 Der Beteiligte trägt zur Begründung seiner Sprungrechtsbeschwerde vor: Personelle Einzelmaßnahmen wie z.B. eine Umsetzung mit Ortswechsel, die von der DFS gegenüber den ihr überlassenen Beamten angeordnet würden, seien keine Maßnahme des Beteiligten im Sinne des Personalvertretungsrechts. Das Weisungs- und Organisationsrecht hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Tätigkeit und des Einsatzortes der Beamten stünden allein der DFS zu. Der Dienststellenleiter besitze insoweit keinerlei Gestaltungsrecht. Deshalb bestehe allein ein Mitbestimmungsrecht des bei der DFS gebildeten Betriebsrats. Eine Doppelzuständigkeit zweier Mitbestimmungsorgane für ein- und denselben Re-

gelungsgegenstand sei vom Gesetzgeber regelmäßig nicht gewollt. Für den hier in Rede stehenden Personenkreis habe der Gesetzgeber die umfassende Geltung des Betriebsverfassungsgesetzes vorgesehen. Die betriebsverfassungsrechtliche Mitbestimmung stehe zu derjenigen nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis. Durch die Regelung in § 5 BAFISBAÜbnG sei der Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesverkehrsministerium und der DFS Gesetzesrang eingeräumt worden. Der Umfang der Dienstvorgesetztenbefugnisse nach § 3 Abs. 2 BBG reiche nicht weiter als die Zuständigkeiten, die dem Beteiligten durch die „Kreuzchenliste“ zugewiesen würden. Dem bei der DFS gebildeten Betriebsrat sei die Zuständigkeit in allen Fragen des täglichen Einsatzes und der Integration in die Organisation der DFS zugewiesen. Nur die personalhoheitlichen und die die Gesamtheit des öffentlichen Personals betreffenden Fragen fielen in die Zuständigkeit des Antragstellers.

6 Der Beteiligte beantragt,

den angefochtenen Beschluss aufzuheben und den Antrag abzulehnen.

7 Der Antragsteller beantragt,

die Sprungrechtsbeschwerde zurückzuweisen.

8 Er verteidigt den angefochtenen Beschluss.

II

9 Die zulässige Sprungrechtsbeschwerde des Beteiligten ist nicht begründet. Der Beschluss des Verwaltungsgerichts beruht nicht auf der Nichtanwendung oder unrichtigen Anwendung einer Rechtsnorm (§ 83 Abs. 2 BPersVG i.V.m. § 93 Abs. 1 Satz 1, § 96a Abs. 1 Satz 1 ArbGG). Der Beteiligte ist zuständig, in allen von § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG erfassten Angelegenheiten des in § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Übernahme der Beamten und Arbeitnehmer

der Bundesanstalt für Flugsicherung (BAFISBAÜbnG) vom 23. Juli 1992, BGBl I S. 1370, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 29. Juli 2009, BGBl I S. 2424, genannten Personenkreises zu entscheiden. Diese Maßnahmen unterliegen der Mitbestimmung des Antragstellers unabhängig davon, ob zugleich die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) ihre Betriebsräte zu beteiligen hat.

- 10 1. Das mit dem Hauptantrag verfolgte Begehren des Antragstellers bedarf der Auslegung. Die Antragsformulierung, welcher die erstinstanzliche Tenorierung entspricht, erweckt für sich gesehen den Anschein, als ginge es dem Antragsteller um die Feststellung seiner Mitbestimmungsrechte in den Fällen, in denen der Beteiligte personelle Einzelmaßnahmen ausdrücklich zu treffen beabsichtigt. Ein derartiges Verständnis wird jedoch der Interessenlage des Antragstellers mit Blick auf das Verhalten des Beteiligten nicht gerecht. Dieser bestreitet nicht rundweg, in Personalangelegenheiten der in Rede stehenden Beschäftigten nach § 75 Abs. 1, § 76 Abs. 1 BPersVG zur Entscheidung berufen zu sein. Er hält sich nach wie vor an die Rahmenvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DFS in der Fassung vom 12. Mai 1995 für gebunden. Nach deren Anlage („Kreuzchenliste“) wird die Entscheidungsbefugnis des Beteiligten für einen erheblichen Teil der Angelegenheiten nach § 75 Abs. 1, § 76 Abs. 1 BPersVG bestätigt. Dass er in diesen Fällen von seiner Entscheidungsbefugnis keinen Gebrauch macht und den Antragsteller nicht ordnungsgemäß beteiligt, ist nicht ersichtlich. Freilich bejaht der Beteiligte seine Zuständigkeit nicht in allen Angelegenheiten nach § 75 Abs. 1, § 76 Abs. 1 BPersVG. Insbesondere verneint er sie in den Fällen, in denen ehemalige Beamte oder Arbeitnehmer der Bundesanstalt für Flugsicherung von einem Betrieb der DFS zu einem anderen Betrieb wechseln sollen (§ 75 Abs. 1 Nr. 3 Alt. 2, § 76 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 2 BPersVG). Hier sieht er die alleinige Zuständigkeit der DFS als gegeben an, die folgerichtig ihre jeweils zuständigen Betriebsräte zu beteiligen habe. Angesichts dessen strebt der Antragsteller eine gerichtliche Feststellung an, welche die Entscheidungsbefugnis des Beteiligten in allen Angelegenheiten nach § 75 Abs. 1, § 76 Abs. 1 BPersVG ausspricht, an welche folgerichtig seine Mitbestimmungsrechte anknüpfen. Dies soll unabhängig da-

von zur Geltung kommen, ob bezogen auf den jeweiligen Vorgang zugleich Beteiligungsrechte der Betriebsräte bei der DFS eingreifen.

- 11 Das Verwaltungsgericht hat den Hauptantrag als einheitlichen Streitgegenstand behandelt, welcher sich auf die Mitbestimmungskataloge in § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG insgesamt bezieht und zudem durch den Ausschlussge-sichtspunkt betriebsverfassungsrechtlicher Mitbestimmung verklammert ist. Der Senat hat keinen Anlass, dieser verfahrensrechtlichen Einordnung zu wider-sprechen, zumal die Beteiligten sich vorbehaltlos darauf eingelassen haben.

- 12 2. Die DFS ist nicht gemäß § 83 Abs. 3 ArbGG am Verfahren zu beteiligen. Im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren ist Beteiligter, wer durch die gerichtliche Entscheidung unmittelbar in seiner personalvertretungsrechtlichen Rechtsposition berührt wird (vgl. Beschluss vom 22. März 2006 - BVerwG 6 P 10.05 - Buchholz 251.95 § 84 MBGSH Nr. 1 Rn. 19). Dies ist bei der DFS schon deswegen nicht der Fall, weil ihr als juristischer Person des Privatrechts keinerlei personalvertretungsrechtliche Rechtspositionen zukommen. Nach § 1 BPersVG werden in den Verwaltungen des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie in den Gerichten des Bundes Personalvertretungen gebildet, wobei zu den Ver-waltungen in diesem Sinne auch die Betriebsverwaltungen gehören. Mit dieser Vorschrift und ähnlich lautenden Bestimmungen in den Personalvertretungsge-setzen der Länder korrespondiert § 130 BetrVG, wonach das Betriebsverfas-sungsgesetz keine Anwendung findet auf Verwaltungen und Betriebe der Kör-perschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Durch die ge-nannten Vorschriften werden die Geltungsbereiche des Betriebsverfassungsgesetzes einerseits und des Personalvertretungsrechts des Bundes und der Län-der andererseits voneinander abgegrenzt. Abgrenzungsmerkmal ist danach die formale Rechtsform des Betriebes oder der Verwaltung (vgl. Beschluss vom 13. Juni 2001 - BVerwG 6 P 8.00 - BVerwGE 114, 313 <317> = Buchholz 251.0 § 1 BaWüPersVG Nr. 1 S. 3 m.w.N.). Spezielle gesetzliche Bestimmungen, wel-che der DFS personalvertretungsrechtliche Befugnisse einräumen, bestehen nicht. Eine solche Bestimmung findet sich nicht in § 5 Satz 4 und 5 BAFISBAÜbnG, wonach die DFS den Leiter der Dienststelle Flugsicherung

beim Luftfahrt-Bundesamt bei der Wahrnehmung seiner Dienstvorgesetztenbefugnis zu unterstützen und dazu alle notwendigen Auskünfte zu erteilen hat. Damit ist lediglich eine Hilfsfunktion der DFS im Verhältnis zum Beteiligten beschrieben, ohne dass sie an dessen personalvertretungsrechtlicher Rechtsbeziehung zum Antragsteller teilnimmt. Dass ihre Interessen durch die vom Antragsteller hier angestrebte Ausweitung seiner Beteiligungsrechte berührt werden, reicht für die Beteiligungseigenschaft nach § 83 Abs. 3 ArbGG nicht aus.

- 13 3. Das mit dem Hauptantrag verfolgte und im oben beschriebenen Sinne zu verstehende Begehren des Antragstellers ist zulässig.
- 14 a) Der Antrag ist hinreichend bestimmt. Die pauschale Bezugnahme auf die Personalangelegenheiten nach § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG begegnet keinen Bedenken. Gegenstand des streitigen Begehrens ist nicht die Frage, wie die Mitbestimmungstatbestände in § 75 Abs. 1, § 76 Abs. 1 BPersVG im Einzelnen auszulegen und anzuwenden sind. Vielmehr will der Antragsteller geklärt wissen, dass der Beteiligte in allen von § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG erfassten Fallgestaltungen zur Entscheidung berufen ist und ihn, den Antragsteller, im Wege der Mitbestimmung unabhängig davon zu beteiligen hat, ob zugleich die DFS ihre jeweils zuständigen Betriebsräte beteiligen muss. Wird die Frage vom Gericht im Sinne des Antragstellers beantwortet, so ist die dahingehende Aussage eindeutig.
- 15 b) Der Antragsteller ist antragsbefugt. Im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren ist die Antragsbefugnis gegeben, wenn der Antragsteller durch die begehrte Entscheidung in seiner personalvertretungsrechtlichen Rechtsposition betroffen werden kann. Das ist regelmäßig nur dann der Fall, wenn er eigene Rechte geltend macht (vgl. Beschlüsse vom 7. April 2010 - BVerwG 6 P 6.09 - BVerwGE 136, 271 = Buchholz 250 § 75 BPersVG Nr. 112 Rn. 15 und vom 25. Januar 2012 - BVerwG 6 P 25.10 - juris Rn. 11).
- 16 aa) Die vorliegende Sache zeichnet sich durch die Besonderheit aus, dass der Beteiligte in einem Teil der von § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG erfassten Angelegenheiten, insbesondere bei Umsetzungen mit Dienstortwechsel, seine

Zuständigkeit verneint und deswegen bewusst davon absieht, eine eigene Entscheidung zu treffen. In diesen Fällen fehlt es an einer Maßnahme, an welche Mitbestimmungsrechte des Antragstellers anknüpfen können. Der damit verbundenen Fragestellung kann man sich entgegen der Auffassung des Antragstellers nicht dadurch entziehen, dass man die Entscheidung der DFS dem Beteiligten zurechnet.

- 17 Eine Maßnahme, welche der Dienststellenleiter nicht selbst trifft, ist ihm personalvertretungsrechtlich zuzurechnen, wenn er einem Dezernat oder einer anderen organisatorisch nachgeordneten Stelle, die keine Dienststelle im personalvertretungsrechtlichen Sinne ist, Befugnisse zur eigenständigen Bearbeitung und Entscheidung überträgt. Vergleichbares kann gelten, wenn die nachgeordnete Stelle eine eigene Rechtspersönlichkeit hat; deren Maßnahmen sind dem Dienststellenleiter zuzurechnen, wenn dessen arbeitsrechtliche Stellung gegenüber den betroffenen Beschäftigten unberührt bleibt (vgl. Beschlüsse vom 2. März 1993 - BVerwG 6 P 34.91 - Buchholz 250 § 75 BPersVG Nr. 85 S. 123 f., vom 9. September 2010 - BVerwG 6 PB 12.10 - Buchholz 251.7 § 66 NWPersVG Nr. 1 Rn. 3 und vom 16. Juni 2011 - BVerwG 6 PB 3.11 - juris Rn. 3). Die DFS ist keine der Dienststelle Flugsicherung beim Luftfahrt-Bundesamt nachgeordnete Stelle. Ihre dienst- und arbeitsrechtliche Stellung gegenüber den hier betroffenen Beschäftigten ist nach Maßgabe von § 5 BAFISBAÜbnG von derjenigen des Leiters der Dienststelle Flugsicherung beim Luftfahrt-Bundesamt abzugrenzen, damit aber zugleich Letzterem gegenüber eigenständig.
- 18 bb) Fehlt es somit in den streitigen Fällen an einer Maßnahme des Beteiligten, so ist der Antragsteller zwecks Klärung seiner Mitbestimmungsrechte darauf angewiesen, dass das Gericht eine Feststellung trifft, durch welche die Zuständigkeit des Beteiligten in den Personalangelegenheiten nach § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG bejaht wird. Allerdings hat der Senat in seiner bisherigen Rechtsprechung angenommen, dass der Personalrat grundsätzlich nicht zur gerichtlichen Überprüfung stellen kann, ob eine Dienststelle zum Erlass einer beteiligungspflichtigen Maßnahme zuständig ist (vgl. Beschlüsse vom 26. Januar 1968 - BVerwG 7 P 10.66 - BVerwGE 29, 74 = Buchholz 238.3 § 76

PersVG Nr. 17, vom 14. Juli 1977 - BVerwG 7 P 11.75 - Buchholz 238.32 § 85 BlnPersVG Nr. 1 S. 2 f. und vom 23. Juli 1979 - BVerwG 6 P 28.78 - Buchholz 238.3 A § 68 BPersVG Nr. 1 S. 4). Hiervon ist in der vorliegenden Fallgestaltung wegen des in § 83 Abs. 1 Nr. 3 BPersVG vorausgesetzten effektiven Rechtsschutzes der Personalvertretungen zur Klärung ihrer Beteiligungsrechte eine Ausnahme vorzusehen.

- 19 Die Frage, ob für den Erlass einer beteiligungspflichtigen Maßnahme für den hier fraglichen Personenkreis der Leiter der Dienststelle Flugsicherung beim Luftfahrt-Bundesamt oder die DFS zuständig ist, beantwortet sich anhand der Regelungen in §§ 4, 5 BAFISBAÜbnG. Ist der Dienststellenleiter der Auffassung, dass die in Betracht zu ziehende Maßnahme in den Zuständigkeitsbereich der DFS fällt, so sieht er folgerichtig davon ab, selbst eine Entscheidung zu treffen, an welche der Personalrat bei der Geltendmachung und gerichtlichen Durchsetzung seines Mitbestimmungsrechts anknüpfen könnte. Das im Bereich der DFS stattfindende betriebsverfassungsrechtliche Beteiligungsverfahren ist nicht geeignet, den Personalrat zu der ihm zustehenden Rechtsposition zu verhelfen. Denn der jeweils zuständige Betriebsrat hat typischerweise kein Interesse daran, im Mitbestimmungsverfahren nach § 99 BetrVG die Zuständigkeit der DFS und damit möglicherweise sein eigenes Beteiligungsrecht in Frage zu stellen. Durch den Einsatz seines Initiativrechts nach § 70 Abs. 2 BPersVG kann der Personalrat ebenfalls keine generelle Klärung seiner Mitbestimmungsrechte erreichen. Denn Geschäftsgrundlage für das Initiativrecht ist, dass der Personalrat eine vom Dienststellenleiter zu erlassende Maßnahme anstrebt. Dies hilft in den zahlreichen Fällen nicht weiter, in welchen der Personalrat eine vom Dienststellenleiter beabsichtigte Maßnahme verhindern oder jedenfalls kritisch überprüfen will. Für die übliche, reaktive Form der Mitbestimmung ist der Personalrat darauf angewiesen, dass das Gericht die Zuständigkeit des Dienststellenleiters klärt, weil ohne diese Klärung die Mitbestimmungsrechte aus § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG leerlaufen. Die danach gebotene gerichtliche Klärung der Zuständigkeitsfrage steht mit Systematik und Regelungszweck der §§ 4, 5 BAFISBAÜbnG im Einklang. Denn die dort normierte Zugehörigkeit der fraglichen Beschäftigten zum Personalrat sowohl der Dienststelle Flugsicherung als auch der DFS sowie die dort geregelte Abgrenzung der Zuständigkeiten

sind mit den Beteiligungsrechten der kollektiven Interessenvertretungen eng verzahnt.

- 20 4. Der Hauptantrag ist begründet. Er bezieht sich - wie bereits erwähnt - auf alle von den Mitbestimmungskatalogen nach § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG erfassten Fallgestaltungen. Ein solcher Globalantrag ist nur begründet, wenn dem Begehren für alle von ihm erfassten Fallgestaltungen stattzugeben ist (vgl. Beschlüsse vom 22. Juni 2005 - BVerwG 6 P 8.04 - Buchholz 251.2 § 13 BlnPersVG Nr. 3 S. 10, vom 27. Januar 2006 - BVerwG 6 P 5.05 - Buchholz 251.4 § 86 HmbPersVG Nr. 12 Rn. 8 f., vom 12. November 2009 - BVerwG 6 PB 17.09 - Buchholz 251.92 § 42 SAPersVG Nr. 1 Rn. 21 und vom 7. März 2011 - BVerwG 6 P 15.10 - Buchholz 250 § 75 BPersVG Nr. 113 Rn. 44). So liegt es hier.
- 21 Der Beteiligte ist in Bezug auf die ehemaligen Beschäftigten der Bundesanstalt für Flugsicherung in allen nach § 75 Abs. 1, § 76 Abs. 1 BPersVG mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten zur Entscheidung berufen.
- 22 a) Der hier in Rede stehende Personenkreis ist in § 1 Abs. 1 Satz 1 BAFISBAÜbnG definiert. Es handelt sich um Beamte und Arbeitnehmer bei der ehemaligen Bundesanstalt für Flugsicherung, welche mit deren Auflösung zum 1. Januar 1993 Beamte und Arbeitnehmer beim Luftfahrt-Bundesamt geworden sind und seitdem Aufgaben der Flugsicherung in der DFS wahrnehmen (vgl. BTDrucks 16/11608 S. 19 f. zu Art. 8; Erlass des Bundesministers für Verkehr zur Neuorganisation der Flugsicherung vom 13. November 1992, VkB I S. 667, i.d.F. des Organisationserlasses zur Einrichtung der Dienststelle Flugsicherung vom 15. Februar 2008, VkB I S. 2).
- 23 b) Die vorgenannten Beschäftigten gelten im Sinne des Bundespersonalvertretungsgesetzes als Beschäftigte der Dienststelle Flugsicherung beim Luftfahrt-Bundesamt (§ 4 Abs. 1 Halbs. 1 BAFISBAÜbnG). Indem § 4 Abs. 1 Halbs. 2 BAFISBAÜbnG ausspricht, dass § 13 Abs. 2 Satz 4 BPersVG keine Anwendung findet, ist klagestellt, dass jene Beschäftigten ihr Wahlrecht zur Personalvertretung nicht durch die tatsächliche Eingliederung in den Betrieb der DFS verloren

haben (BTDrucks 16/11608 S. 20 zu Nr. 3). Weiter regelt § 4 Abs. 2 BAFISBAÜbnG, dass die in Rede stehenden Beschäftigten für die Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes als Arbeitnehmer der DFS gelten und als solche aktiv und passiv wahlberechtigt sind. Die Bestimmung trägt dem Umstand Rechnung, dass die in Rede stehenden Beschäftigten bei der DFS dauerhaft eingesetzt und vollständig in die dortigen Arbeitsabläufe integriert sind, so dass es gerechtfertigt ist, sie für den Bereich der betrieblichen Interessenvertretungen den übrigen Arbeitnehmern der DFS gleichzustellen (BTDrucks 16/11608 S. 21 zu Art. 8).

- 24 Der Schwerpunkt der Regelung in § 4 BAFISBAÜbnG liegt im wahlrechtlichen Bereich. Es wird festgelegt, dass das übergeleitete Personal das Wahlrecht sowohl zum Personalrat der Dienststelle Flugsicherung beim Luftfahrt-Bundesamt als auch zu den Betriebsräten der DFS hat. Da das Wahlrecht kein Selbstzweck ist, sondern der Bildung kollektiver Interessenvertretungen dient, welche mit Beteiligungsrechten ausgestattet sind, kommt in § 4 BAFISBAÜbnG darüber hinaus mittelbar zum Ausdruck, dass in Bezug auf das übergeleitete Personal sowohl dem Personalrat bei der Dienststelle Flugsicherung als auch den Betriebsräten der DFS Beteiligungsrechte zustehen. In welcher Weise diese Beteiligungsrechte aufgeteilt sind, lässt sich der Regelung in § 4 BAFISBAÜbnG indes nicht entnehmen.
- 25 c) Darüber gibt § 5 BAFISBAÜbnG Aufschluss. Nach dessen Satz 1 hat die DFS gegenüber den in Rede stehenden Beschäftigten Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse im unmittelbaren Zusammenhang mit den Tätigkeiten einzelner Beschäftigter vor Ort, für deren Durchführung die DFS die Verantwortung trägt. Die Geschäftsführung und von dieser benannte Beschäftigte der DFS üben insoweit Vorgesetztenbefugnisse aus (§ 5 Satz 2 BAFISBAÜbnG). Die Dienstvorgesetztenbefugnisse nach § 3 Abs. 2 BBG liegen beim Leiter der Dienststelle Flugsicherung beim Luftfahrt-Bundesamt (§ 5 Satz 3 BAFISBAÜbnG).
- 26 aa) Hinsichtlich der Dienstvorgesetztenbefugnisse, welche dem Leiter der Dienststelle Flugsicherung zustehen, verweist § 5 Satz 3 BAFISBAÜbnG aus-

drücklich auf die Definition in § 3 Abs. 2 BBG. Danach ist Dienstvorgesetzter, wer für beamtenrechtliche Entscheidungen über die persönlichen Angelegenheiten der ihm nachgeordneten Beamten zuständig ist. Die Befugnisse des Dienstvorgesetzten beziehen sich auf die persönliche Rechtsstellung der Beamten (vgl. Franke, in: GKÖD Bd. I, L § 3 Rn. 11; Battis, Bundesbeamtengesetz, § 3 Rn. 4).

- 27 bb) Die Dienstvorgesetztenbefugnisse des Leiters der Dienststelle Flugsicherung stehen im Gegensatz zu den Vorgesetztenbefugnissen, welche § 5 Satz 2 BAFISBAÜbnG der DFS-Geschäftsführung zuweist. Die ausdrückliche Bezugnahme auf § 3 Abs. 2 BBG in Bezug auf den Dienstvorgesetzten legt es nahe, beim Verständnis des Vorgesetzten die Definition in § 3 Abs. 3 BBG zugrunde zu legen, wonach Vorgesetzter ist, wer dienstliche Anordnungen erteilen darf. Hier wird der Beamte nicht in seiner persönlichen Rechtsstellung, sondern in seiner innerdienstlichen Tätigkeit angesprochen. Die Vorgesetzten konkretisieren durch ihre Weisungen die Dienstleistungspflicht des Beamten. Dieser ist gemäß § 62 Abs. 1 Satz 2 BBG verpflichtet, die von seinen Vorgesetzten erlassenen Anordnungen auszuführen und deren allgemeine Richtlinien zu befolgen (vgl. Franke, a.a.O. L § 3 Rn. 14; Battis, a.a.O. § 3 Rn. 6; Kugele, Bundesbeamtengesetz, 2011, § 3 Rn. 15; Lemhöfer, in: Plog/Wiedow, Bundesbeamtengesetz, § 3 Rn. 30).
- 28 cc) Das im Gesetzeswortlaut und durch die Verweisung auf das Beamtenrecht zum Ausdruck kommende Gegensatzpaar steht im Einklang mit den Vorstellungen, von denen der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesmaterialien ausgegangen ist. Danach lag ihm bei der Aufteilung der Befugnisse in § 5 BAFISBAÜbnG daran, einerseits den reibungslosen Betrieb der Funktionen der DFS auf der Basis arbeitsplatzbezogener Weisungsrechte zu ermöglichen und andererseits einen hinreichenden Schutz der Statusrechte des öffentlichen Personals zu gewährleisten (BTDrucks 16/11608 S. 21 zu Art. 8).
- 29 dd) Die Vorgesetztenbefugnis im Bereich der DFS verhält sich zur Dienstvorgesetztenbefugnis im Bereich der Dienststelle Flugsicherung nicht vollständig komplementär. Die Beschränkung der Vorgesetztenstellung auf Seiten der DFS

bringt § 5 Satz 2 BAFISBAÜbnG durch den Zusatz „insoweit“ zum Ausdruck. Dieses Merkmal bezieht sich auf die sachliche Begrenzung der Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse der DFS, die in § 5 Satz 1 BAFISBAÜbnG festgelegt sind. Danach hat zunächst die DFS Befugnisse nur im Zusammenhang mit den Tätigkeiten, für deren Durchführung sie die Verantwortung trägt. Damit wird Bezug genommen auf die der DFS zugewiesenen Aufgaben der Flugsicherung (§ 27c Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, § 31b Abs. 1 LuftVG i.V.m. § 1 der Verordnung zur Beauftragung eines Flugsicherungsunternehmens vom 11. November 1992, BGBl I S. 1928, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 24. August 2009, BGBl I S. 2942). Bei den Tätigkeiten muss es sich ferner um solche einzelner Beschäftigter vor Ort handeln. Die Befugnisse müssen demnach arbeitsplatzbezogen sein. Einzelne Beschäftigte betreffende betriebsübergreifende Maßnahmen fallen nicht darunter. Schließlich muss der Zusammenhang mit den Tätigkeiten unmittelbar sein. Ausgenommen von der Befugnis der DFS sind daher Maßnahmen, die sich auf die Aufgabenerfüllung vor Ort nur mittelbar auswirken.

- 30 Die Vorgesetztenbefugnisse sind, soweit der durch § 5 Satz 1 und 2 BAFISBAÜbnG festgelegte Kompetenzbereich der DFS überschritten wird, beim Dienstherrn verblieben. Insoweit ist daher auch der Leiter der Dienststelle Flugsicherung zuständig (vgl. Altvater, PersR 2010, 20 <23>).
- 31 ee) Die vorgenannten Grundsätze gelten für Beamte und Arbeitnehmer gleichermaßen. Die Regelungen in §§ 4, 5 BAFISBAÜbnG beziehen sich unterschiedslos auf die in § 1 Abs. 1 BAFISBAÜbnG genannten Beschäftigten und damit auf die Beamten und Arbeitnehmer, die am 1. Januar 1993 aus der ehemaligen Bundesanstalt für Flugsicherung zur DFS übergetreten und seitdem dort tätig sind. Zwar bedient sich § 5 Satz 2 und 3 BAFISBAÜbnG einer beamtenrechtlichen Terminologie. Daraus ergeben sich jedoch keine Zweifel daran, dass vom Gesetzgeber eine prinzipielle Gleichbehandlung des übergeleiteten Personals hinsichtlich der Aufteilung der Kompetenzen auf DFS und Dienststelle Flugsicherung gewollt ist. Die Abgrenzung für die Beamten gilt daher sinngemäß für die übergeleiteten Arbeitnehmer.

- 32 ff) In der Begründung zum Gesetzentwurf wird zum Ausdruck gebracht, dass mit der Regelung in § 5 BAFISBAÜbnG die zwischen dem Bund und der DFS abgeschlossene Rahmenvereinbarung fortgeschrieben wird. Gemeint ist die bereits erwähnte Rahmenvereinbarung vom 12. Mai 1995, in deren Anlage die dienstrechtlichen Befugnisse des Luftfahrt-Bundesamtes und der DFS gegenüber den in der DFS tätigen Beamten und Arbeitnehmern des Luftfahrt-Bundesamtes aufgeteilt sind („Kreuzchenliste“). Mit der Regelung in § 5 BAFISBAÜbnG sollte Rechtssicherheit für einen Zustand geschaffen werden, „wie er seit dem 1. Januar 1993 in sinnvoller Weise praktiziert worden ist“ (BTDrucks 16/11608 S. 21 zu Art. 8). Mit der Verabschiedung des Gesetzes vom 29. Juli 2009 ist die Anlage der Rahmenvereinbarung nicht selbst Gesetz geworden. Der Gesetzgeber hat die Anlage nicht im Detail in seinen Willen aufgenommen, sondern in § 5 BAFISBAÜbnG abstrakt die Kriterien beschrieben, welche für die Abgrenzung der Kompetenzen maßgeblich sind.
- 33 gg) Die wechselseitigen Hinweise der Beteiligten auf andere Gesetze zur Privatisierung ehemals staatlicher Bereiche sind unergiebig. Diese Gesetze, z.B. das Postpersonalrechtsgesetz, das Deutsche Bahn Gründungsgesetz und das Bundeswertpapierverwaltungspersonalgesetz, enthalten jeweils spezielle Regelungen, die der Bundesgesetzgeber zur Bewältigung der Überleitung in die privatrechtliche Struktur für den jeweiligen Sachbereich für zweckmäßig hielt. Aus diesen Regelungen Schlussfolgerungen für die Auslegung der hier für den Flugsicherungsbereich anzuwendenden Bestimmungen herzuleiten, verbietet sich daher.
- 34 5. Aus der Anlage zur Rahmenvereinbarung ergibt sich, dass der Beteiligte seine Zuständigkeit bereits von sich aus in folgenden mitbestimmungspflichtigen Personalangelegenheiten bejaht: Beförderung, Eingruppierung, Versetzung, Abordnung, Zuweisung, Ablehnung eines Urlaubsantrages nach § 92 BBG (= § 79a BBG a.F.), Hinausschiebung des Eintritts in den Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze, Versagung oder Widerruf der Genehmigung einer Nebentätigkeit (§ 75 Abs. 1 Nr. 2 Alt. 2 und 3, Nr. 3 Alt. 1, Nr. 4 bis Nr. 5 und Nr. 7, § 76 Abs. 1 Nr. 2 Alt. 1, Nr. 4 Alt. 1, Nr. 5, 5a, 7, 8 Alt. 2 und Nr. 9 BPersVG). Im

Einzelnen gilt für die Mitbestimmungskataloge in § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG Folgendes:

- 35 a) Einstellungen von Beamten (§ 76 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 BPersVG), also Ernennungen unter Begründung eines Beamtenverhältnisses (§ 2 Abs. 1 BLV), sind im Rahmen der hier zu betrachtenden Personalangelegenheiten des übergeleiteten Personals nicht einschlägig. Anstellungen (§ 76 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 BPersVG) entfallen schon deswegen, weil das geltende Beamtenrecht dieses Institut nicht mehr kennt (vgl. Rehak, in: Lorenzen/Etzel/Gerhold/Schlatmann/Rehak/Faber, Bundespersonalvertretungsgesetz, § 76 Rn. 27; Altvater/Baden, in: Altvater/Baden/Kröll/Lemke/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, 7. Aufl. 2011, § 76 Rn. 20; Fischer/Goeres/Gronimus, in: GKÖD Bd. V, K § 76 Rn. 7).
- 36 b) Beförderung ist die Verleihung eines anderen Amtes mit höherem Endgrundgehalt (§ 2 Abs. 8 Satz 1 BLV). Sie erfasst daher die Mitbestimmungstatbestände nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 Alt. 1 und 2 BPersVG. Sie betrifft ebenso den Status des Beamten wie die Verleihung eines anderen Amtes mit anderer Amtsbezeichnung beim Wechsel der Laufbahngruppe (§ 76 Abs. 1 Nr. 2 Alt. 3 BPersVG) und der Laufbahnwechsel (§ 76 Abs. 1 Nr. 2 Alt. 4 BPersVG). Alle vorbezeichneten Angelegenheiten fallen in die Kompetenz des Dienstvorgesetzten. Soweit die Beförderung mit einem Wechsel der Amtsbezeichnung verbunden ist, bedarf sie ebenso der Ernennung wie die Verleihung eines anderen Amtes mit anderer Amtsbezeichnung bei einem Wechsel der Laufbahngruppe (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BBG i.V.m. § 2 Abs. 8 Satz 2 BLV). Das Ernennungsrecht ist für die Besoldungsgruppen A2 bis A16 dem Beteiligten übertragen (Art. 1 Abs. 1 der Anordnung des Bundespräsidenten vom 23. Juni 2004, BGBl I S. 1286, i.V.m. Abschnitt A Abs. 1 Satz 1 des Erlasses des Bundesministeriums für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung über die Ernennung und Entlassung von Bundesbeamten und über die Übertragung von beamtenrechtlichen Befugnissen - BMVBS-Delegationserlass - vom 19. Mai 2010). Im Übrigen ist grundsätzlich der jeweils unmittelbare Dienstvorgesetzte für die persönlichen Angelegenheiten der ihnen zugeordneten Beamten zuständig (Abschnitt A des Erlas-

ses über die Verteilung sonstiger dienstrechtlicher Zuständigkeiten - BMVBS-Zuständigkeitserlass - vom 19. Mai 2010).

- 37 c) Durch die Übertragung einer höher zu bewertenden Tätigkeit (§ 76 Abs. 1 Nr. 3 Alt. 1 BPersVG) wird eine spätere Beförderung vorbereitet (vgl. Beschluss vom 7. Juli 2008 - BVerwG 6 P 13.07 - BVerwGE 131, 267 = Buchholz 250 § 77 BPersVG Nr. 18 Rn. 20 und 22). Die persönliche Rechtsstellung des Beamten ist betroffen. Gleiches gilt für die Übertragung einer niedriger zu bewertenden Tätigkeit (§ 76 Abs. 1 Nr. 3 Alt. 2 BPersVG); hier geht es um die Übertragung eines Dienstpostens, der im Vergleich zum statusrechtlichen Amt des Beamten unterwertig ist (vgl. Beschluss vom 2. Dezember 2009 - BVerwG 6 PB 33.09 - Buchholz 250 § 76 BPersVG Nr. 41 Rn. 15 und 22).
- 38 d) Anordnungen, welche die Freiheit der Wahl der Wohnung beschränken (§ 76 Abs. 1 Nr. 6 BPersVG), sind gemäß § 72 Abs. 2 BBG dem Dienstvorgesetzten vorbehalten.
- 39 e) Versagung oder Widerruf der Genehmigung einer Nebentätigkeit (§ 76 Abs. 1 Nr. 7 BPersVG) betreffen ebenfalls die persönliche Rechtsstellung des Beamten. Die entsprechenden Entscheidungen hat das Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung als oberste Dienstbehörde auf den Beteiligten übertragen (§ 99 Abs. 5 Satz 1 und 2 BBG i.V.m. Abschnitt B I Abs. 1 Nr. 7 BMVBS-Delegationserlass).
- 40 f) In seiner persönlichen Rechtsstellung ist der Beamte berührt bei Ablehnung eines Antrages nach §§ 91, 92 oder 95 BBG (§ 76 Abs. 1 Nr. 8 BPersVG). Dabei geht es um „voraussetzungslose“ unbefristete Teilzeitbeschäftigung, um Teilzeitbeschäftigung und Beurlaubung aus familienpolitischen Gründen sowie um Beurlaubung aus arbeitsmarktpolitischen Gründen.
- 41 g) Die persönliche Rechtsstellung des Beamten wird ebenfalls erfasst durch Herausschiebung des Eintritts in den Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze (§ 76 Abs. 1 Nr. 9 BPersVG). Geschieht dies auf Antrag (§ 53 Abs. 1

BBG), so ist die Entscheidung nicht der obersten Dienstbehörde vorbehalten (§ 53 Abs. 2 BBG; vgl. Lemhöfer, a.a.O. § 3 Rn. 13; Franke, a.a.O. L § 3 Rn. 9).

- 42 h) Über die Versetzung zu einer anderen Dienststelle (§ 76 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 1 BPersVG) hat gleichfalls der Beteiligte in seiner Eigenschaft als Dienstvorgesetzter zu entscheiden. Versetzung ist nach § 28 Abs. 1 BBG die auf Dauer angelegte Übertragung eines anderen Amtes bei einer anderen Dienststelle bei demselben oder einem anderen Dienstherrn. Diese Legaldefinition erfasst die organisationsrechtliche Versetzung, welche nach ständiger Senatsrechtsprechung der Mitbestimmung nach § 76 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 1 BPersVG unterfällt. Damit ist mitgedacht, dass der Beamte mit dem Ausscheiden aus seiner bisherigen Dienststelle sein dort innegehabtes Funktionsamt im abstrakten und konkreten Sinne verliert und dass ihm mit der dauernden Zuweisung zur neuen Dienststelle irgendein seinem statusrechtlichen Amt entsprechender Aufgabenkreis übertragen wird (vgl. Beschluss vom 30. März 2009 - BVerwG 6 PB 29.08 - Buchholz 250 § 75 BPersVG Nr. 107 Rn. 27 m.w.N.). Auch dabei wird der Beamte nicht in seiner innerdienstlichen Tätigkeit, sondern in seiner persönlichen Rechtsstellung angesprochen (vgl. Battis, a.a.O. § 3 Rn. 4; Franke, a.a.O. § 3 Rn. 12).
- 43 Solange die übergeleiteten Beamten bei der DFS beschäftigt sind, bleiben sie Beschäftigte beim Luftfahrt-Bundesamt (§ 1 Abs. 1 Satz 1 BAFISBAÜbnG). Nur dieses ist im vorgenannten Zeitraum Dienststelle im Sinne des Versetzungsbegriffs und des darauf bezogenen Mitbestimmungstatbestandes nach § 76 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 1 BPersVG. Es fehlt daher an einem Dienststellenwechsel, wenn der Beamte innerhalb der DFS den Betrieb wechselt. Der für die Versetzung maßgebliche Dienststellenwechsel tritt erst ein, wenn dem Beamten ein Amt bei einer anderen Dienststelle im dienst- und organisationsrechtlichen Sinne - sei es beim Bund oder einem anderen Dienstherrn - übertragen wird.
- 44 Dies steht nicht im Widerspruch dazu, dass der Betriebswechsel eines Beamten in einem Postnachfolgeunternehmen als Versetzung im Sinne von § 76 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 1 BPersVG zu werten ist (vgl. Beschlüsse vom 15. November 2006 - BVerwG 6 P 1.06 - BVerwGE 127, 142 = Buchholz 250 § 76 BPersVG Nr. 40

Rn. 18 und vom 25. Januar 2012 - BVerwG 6 P 25.10 - juris Rn. 18). Diese Beurteilung trägt der speziellen Rechtslage Rechnung, die durch Art. 143b Abs. 3 GG und die Bestimmungen des Postpersonalrechtsgesetzes geschaffen wurde und die die Anpassung des personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmungstatbestandes an die Grundsätze und Strukturen der Betriebsverfassung gebietet. An einem vergleichbaren Regelwerk für den Bereich der Flugsicherung fehlt es. Die in §§ 4, 5 BAFISBAÜbnG angelegte Aufteilung der Beteiligungsrechte auf den Personalrat der Dienststelle Flugsicherung einerseits und die Betriebsräte bei der DFS andererseits lassen Beteiligungslücken nicht zu und verbieten zugleich die Erweiterung von Beteiligungsrechten im Wege der Analogie.

- 45 i) Ebenfalls in die Zuständigkeit des Dienstvorgesetzten fällt die Abordnung (§ 76 Abs. 1 Nr. 5 BPersVG), worunter gemäß § 27 Abs. 1 Satz 1 BBG die vorübergehende Übertragung einer dem Amt des Beamten entsprechenden Tätigkeit bei einer anderen Dienststelle desselben oder eines anderen Dienstherrn unter Beibehaltung der Zugehörigkeit zur bisherigen Dienststelle zu verstehen ist. Gleiches gilt für die Zuweisung einer dem Amt entsprechenden Tätigkeit bei einer öffentlichen Einrichtung ohne Dienstherrnfähigkeit oder bei einer anderen Einrichtung gemäß § 29 Abs. 1 Satz 1 BBG (§ 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5a BPersVG). Die Befugnis zur Zuweisung von Beamten der Besoldungsgruppen A2 bis A15 hat das Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung als oberste Dienstbehörde gemäß § 29 Abs. 1 Satz 2 BBG i.V.m. Abschnitt B I Abs. 1 Nr. 1 BMVBS-Delegationserlass auf den Beteiligten übertragen.
- 46 j) Schließlich ist der Beteiligte zuständig für Entscheidungen über Umsetzungen mit Wechsel des Dienstortes (§ 76 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 2 BPersVG).
- 47 Eine Umsetzung liegt vor, wenn dem Beamten ein neuer Dienstposten übertragen wird oder wenn der Dienstposten durch wesentliche Änderungen im Aufgabenbereich eine neue andere Prägung erhält (vgl. Beschlüsse vom 22. Juli 2003 - BVerwG 6 P 3.03 - Buchholz 251.7 § 72 NWPersVG Nr. 30 S. 44 und vom 30. März 2009 a.a.O. Rn. 28). Die Umsetzung ist eine innerdienstliche Weisung, welcher der Beamte kraft seiner Gehorsamspflicht nach § 62 Abs. 1

Satz 2 BBG Folge leisten muss. Als innerbehördliche Organisationsmaßnahme dient sie der Sicherung, Erleichterung oder Verbesserung der Aufgabenerledigung der Behörde (vgl. Urteile vom 22. Mai 1980 - BVerwG 2 C 30.78 - BVerwGE 60, 144 <146 ff.> = Buchholz 232 § 26 BBG Nr. 20 S. 28 ff., vom 28. Februar 2008 - BVerwG 2 A 1.07 - juris Rn. 24 f. und vom 26. Mai 2011 - BVerwG 2 A 8.09 - juris Rn. 19 ff.).

- 48 Eine Zuständigkeit des Beteiligten folgt daher nicht bereits aus seiner Eigenschaft als Dienstvorgesetzter (§ 5 Satz 3 BAFISBAÜbnG i.V.m. § 3 Abs. 2 BBG). Bei Umsetzungen kommt vielmehr generell die Entscheidungsbefugnis der DFS nach § 5 Satz 1 und 2 BAFISBAÜbnG in Betracht. Sie scheidet allerdings aus bei denjenigen Umsetzungen, die nach § 76 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 2 BPersVG mitbestimmungspflichtig sind. Das ist nur der Fall, wenn die Umsetzung mit einem Wechsel des Dienstorts verbunden ist, wobei das Einzugsgebiet im Sinne des Umzugskostenrechts zum Dienstort gehört. Dienstort ist die politische Gemeinde, in welcher der Beamte seine Dienstpflicht zu erfüllen hat. Nicht mitbestimmungspflichtig ist die Umsetzung, wenn die Wohnung des Beamten auf einer üblicherweise befahrenen Strecke weniger als 30 km von der neuen Dienststätte entfernt ist oder im neuen Dienstort liegt (§ 3 Abs. 1 Buchst. c BUKG; vgl. Rehak, a.a.O. § 75 Rn. 58, § 76 Rn. 56c; Fischer/Goeres/Gronimus, a.a.O. K § 75 Rn. 41, K § 76 Rn. 23; Altvater, a.a.O. § 75 Rn. 65).
- 49 Geht es um eine Umsetzung mit Dienstortwechsel unter Überschreitung des Einzugsgebiets, so steht die dahingehende Entscheidung des Vorgesetzten nicht mehr in unmittelbarem Zusammenhang mit der Tätigkeit des Beamten vor Ort (§ 5 Satz 1 BAFISBAÜbnG). Eine solche Maßnahme bezieht sich nicht mehr auf den bisherigen, sondern auf einen neuen Arbeitsplatz an anderer Stelle. Damit wird der in § 5 Satz 1 BAFISBAÜbnG vorausgesetzte lokale Bezug überschritten. Zugleich fehlt es am unmittelbaren Zusammenhang mit der bisherigen Tätigkeit. Die mit dem Wechsel des Dienstorts verbundene Umsetzung ist weder fachliche Weisung zur Aufgabenerfüllung noch innerdienstliche Maßnahme, die sich aus der Tätigkeit des Beamten ableitet wie z.B. die Entscheidung zu Fragen der Arbeitszeit, der Unfallverhütung, der Betriebsordnung, der Arbeitsplatzgestaltung, der technischen Überwachung, der Hebung der Arbeits-

leistung usw. Die - zumeist betriebsübergreifende - Zuweisung eines Arbeitsplatzes an anderer Stelle wirkt sich unter den in § 76 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 2 BPersVG vorausgesetzten Entfernungsbedingungen auf die Aufgabenerfüllung in der bisherigen Dienststätte nur mittelbar aus. Liegen daher insoweit die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Vorgesetztenbefugnisse durch die DFS nicht vor, so hat der Beteiligte als im Bereich des Dienstherrn zuständiger Vorgesetzter diese Aufgabe zu erfüllen.

- 50 Dieses Ergebnis steht im Einklang mit der personalvertretungsrechtlichen Wertung, die der Gesetzgeber bei der Abfassung der Regelungen in §§ 4, 5 BAFISBAÜbnG vor Augen hatte. In § 76 Abs. 1 Nr. 4 BPersVG kommt zum Ausdruck, dass der Gesetzgeber den kollektivrechtlichen Schutzbedarf bei der Umsetzung mit Dienstortwechsel ähnlich gewichtet wie bei der Versetzung. Es ist daher systematisch und teleologisch folgerichtig, bei der Aufteilung der Beteiligungsrechte auf Personalrat und Betriebsräte beide Maßnahmen gleich zu behandeln. Dies gelingt nur, wenn die Zuständigkeit für die nach § 76 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 2 BPersVG mitbestimmungspflichtige Umsetzung dem beteiligten Dienststellenleiter Flugsicherung zugeordnet wird. Für die Versetzung ist er ohnehin zuständig.
- 51 k) Die vorgenannten Ausführungen zu den Personalangelegenheiten der Beamten nach § 76 Abs. 1 BPersVG gelten für die Personalangelegenheiten der Arbeitnehmer nach § 75 Abs. 1 BPersVG sinngemäß. Die im letztgenannten Mitbestimmungskatalog enthaltenen personalrechtlichen Institute entsprechen weitgehend denjenigen in § 76 Abs. 1 BPersVG. Sie haben zwar eine arbeitsrechtliche, insbesondere tarifvertragliche Grundlage, sind aber in ihrem Verständnis durchweg den vergleichbaren beamtenrechtlichen Instituten nachgebildet (vgl. zu Nebentätigkeit, Abordnung, Versetzung, Zuweisung, Weiterbeschäftigung über die Altersgrenze hinaus: § 3 Abs. 5, § 4 Abs. 1 und 2, § 33 Abs. 5 TVöD). Ein-, Höher- und Rückgruppierung (§ 75 Abs. 1 Nr. 2 Alt. 2 und 3 BPersVG), also die Einordnung in das in der Dienststelle geltende kollektive Entgeltschema, berühren den Status des Arbeitnehmers. Die mit Eingruppierungsvorgängen einhergehende oder sie vorbereitende Übertragung einer höher oder niedriger zu bewertenden Tätigkeit (§ 75 Abs. 1 Nr. 2 Alt. 1 BPersVG)

betrifft ebenfalls die persönliche Rechtsstellung des Arbeitnehmers (vgl. in diesem Zusammenhang Beschluss vom 28. August 2008 - BVerwG 6 P 12.07 - Buchholz 251.91 § 80 SächsPersVG Nr. 2 Rn. 12 ff.).

- 52 6. Ist der Beteiligte in den Fällen des § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG zur Entscheidung berufen, so hat er davon jeweils Gebrauch zu machen und den Antragsteller im Wege der Mitbestimmung zu beteiligen. Diese Verpflichtung besteht unabhängig davon, ob zugleich die DFS ihre Betriebsräte zu beteiligen hat.
- 53 Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, ist der Beteiligte gemäß § 5 BAFISBAÜbnG zuständig, in den von § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG erfassten Personalangelegenheiten der in § 1 Abs. 1 BAFISBAÜbnG bezeichneten Beschäftigten zu entscheiden. Macht er davon jeweils pflichtgemäß Gebrauch, so folgt daraus das Mitbestimmungsrecht des Antragstellers. Dass dieses entfällt, wenn gleichzeitig ein Beteiligungsrecht eines Betriebsrats bei der DFS eingreift, besagen die gesetzlichen Bestimmungen weder ausdrücklich noch sinngemäß.
- 54 Ein geschriebener oder ungeschriebener Grundsatz des Inhalts, dass bei ein und derselben Maßnahme stets nur eine einzige Interessenvertretung zu beteiligen ist, existiert nicht. Im Gegenteil ist in der Senatsrechtsprechung anerkannt, dass bei der Versetzung grundsätzlich der Personalrat der abgebenden wie auch derjenige der aufnehmenden Dienststelle zu beteiligen ist (vgl. Beschluss vom 16. September 1994 - BVerwG 6 P 32.92 - BVerwGE 96, 355 <361 ff.> = Buchholz 251.9 § 80 SaarPersVG Nr. 2 S. 10 ff.). Entsprechendes kann bei einer Umsetzung in Betracht kommen, wenn davon die Beschäftigten mehrerer Dienststellenteile mit jeweils eigenen Personalvertretungen berührt sind (vgl. Beschluss vom 16. Juni 2000 - BVerwG 6 P 6.99 - Buchholz 251.7 § 72 NWPersVG Nr. 26 S. 13 ff.). Im Bereich der DFS ist bei einer betriebsübergreifenden Umsetzung - wie ausgeführt - der Personalrat bei der Dienststelle Flugsicherung, der Antragsteller, zur Mitbestimmung berufen. Dieser repräsentiert jedoch nur das am 1. Januar 1993 übergeleitete Personal der ehemaligen Bundesanstalt für Flugsicherung. Die Beschäftigten insbesondere des aufnehmen-

den Betriebes, soweit sie nicht zum übergeleiteten Personal zählen, und deren Belange vertritt er nicht. Eine zusätzliche Beteiligung des dortigen Betriebsrats durch die DFS erscheint keineswegs sachwidrig (vgl. zur Beteiligung von Personalräten und Betriebsräten im Bereich der Deutschen Bahn AG: BAG, Beschluss vom 12. Dezember 1995 - 1 ABR 23/95 - BAGE 81, 379). In welchen Fällen, in denen der Beteiligte den Antragsteller nach § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG zu beteiligen hat, zugleich ein betriebsverfassungsrechtliches Mitbestimmungsverfahren bei der DFS stattzufinden hat, hat zunächst diese mit ihren Betriebsräten abzuklären; im Streitfall ist die Entscheidung den Arbeitsgerichten vorbehalten. Das streitige Beteiligungsrecht des Antragstellers bleibt davon unberührt.

- 55 7. Der Senat hat den stattgebenden erstinstanzlichen Tenor nach Maßgabe der oben in Abschnitt II 1 behandelten Auslegung des streitigen Begehrens neu gefasst. Eine Verpflichtung des Beteiligten, von seiner Zuständigkeit in den Fällen des § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG Gebrauch zu machen, war nicht auszusprechen. Es kann erwartet werden, dass der Beteiligte seiner Verpflichtung nach gerichtlicher Klärung seiner Zuständigkeit nachkommen wird.

Neumann

Büge

Dr. Möller

Hahn

Prof. Dr. Hecker

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Personalvertretungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BPersVG §§ 75, 76

BAFISBAÜbnG §§ 1, 4, 5

Stichworte:

Dienststelle Flugsicherung beim Luftfahrt-Bundesamt; DFS Deutsche Flugsicherung GmbH; Mitbestimmung in Personalangelegenheiten; Personalrat der Dienststelle Flugsicherung beim Luftfahrt-Bundesamt; Betriebsräte bei der DFS.

Leitsätze:

1. Der Leiter der Dienststelle Flugsicherung beim Luftfahrt-Bundesamt ist zuständig, in allen von § 75 Abs. 1 und § 76 Abs. 1 BPersVG erfassten Angelegenheiten des übergeleiteten Personals der ehemaligen Bundesanstalt für Flugsicherung zu entscheiden.

2. Diese Maßnahmen unterliegen der Mitbestimmung des Personalrats der Dienststelle Flugsicherung unabhängig davon, ob zugleich die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH ihre Betriebsräte zu beteiligen hat.

Beschluss des 6. Senats vom 16. April 2012 - BVerwG 6 P 1.11

I. VG Darmstadt vom 19.11. 2010 - Az.: VG 22 K 1768/09.DA.PV -