



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 P 5.08
OVG 5 A 11172/07

Verkündet
am 27. August 2008
Bech
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Personalvertretungssache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 27. August 2008
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. Bardenhewer und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hahn,
Büge, Vormeier und Dr. Bier

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz
(Fachsenat für Personalvertretungssachen - Land -) vom
22. Februar 2008 wird aufgehoben.

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwal-
tungsgerichts Mainz (Fachkammer für Personalvertre-
tungssachen - Land -) vom 10. Oktober 2007 wird zurück-
gewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Mit Schreiben vom 17. Januar 2007 beantragte der Beklagte beim Kläger die Zustimmung zur Einstellung einer staatlich anerkannten Erzieherin sowie zur Eingruppierung in die vorgesehene Entgeltgruppe. In seiner Sitzung vom 30. Januar 2007 stimmte der Kläger der Einstellung zu, verweigerte jedoch die Zustimmung zur Eingruppierung mit der Begründung, sein Mitbestimmungsrecht beziehe sich auch auf die Stufenzuordnung. Dem trat der Beklagte im Wesentlichen mit der Begründung entgegen, bei der Stufenzuordnung handele es sich um eine nicht mitbestimmungspflichtige Einzelfallentscheidung.

- 2 Das vom Kläger angerufene Verwaltungsgericht hat festgestellt, dass bei Einstellungen die Stufenzuordnung innerhalb der Entgeltgruppen gemäß § 16 Abs. 2 TV-L der Mitbestimmung des Klägers unterliegt. Auf die Berufung des Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht das erstinstanzliche Urteil geändert und die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt: Der Kläger könne sein Begehren nicht auf sein Mitbestimmungsrecht bei Eingruppierung stützen. Ausgangspunkt der Eingruppierung sei allein die Tätigkeit des Beschäftigten, unabhängig von personenbezogenen Merkmalen. Von solchen Merkmalen hänge indessen die von der Eingruppierung zu trennende Stufenzuordnung ab. Denn § 16 Abs. 2 TV-L stelle auf einschlägige Berufserfahrung bzw. auf die Förderlichkeit einer vorherigen beruflichen Tätigkeit für die vorgesehene Tätigkeit ab. Nach dem Tarifvertrag hänge die Höhe des Entgelts von zwei verschiedenen Entscheidungen, nämlich der Eingruppierung einerseits sowie der Stufenzuordnung andererseits ab. Die begriffliche Unterscheidung spiegele sich in den jeweils andersgearteten Kriterien wieder, die für die Eingruppierung und die Stufenzuordnung maßgeblich seien. Der Kläger sei ferner nicht unter dem Gesichtspunkt der Allzuständigkeit zur Mitbestimmung bei der Stufenzuordnung berufen. Dem stünden die Mitbestimmungstatbestände zur Eingruppierung sowie zur Lohngestaltung entgegen. Denn hierbei handele es sich um abschließende Regelungen über die Mitbestimmungsbefugnisse des Personalrats bei der Gestaltung des Arbeitsentgelts. An diesem Konzept habe der Gesetzgeber nach dem Inkrafttreten des neuen Tarifrechts festgehalten. Bei den Änderungen des Landespersonalvertretungsgesetzes habe er die Stufenzuordnung nicht durch eine Erweiterung des Beteiligungskataloges der Mitbestimmung unterworfen.
- 3 Der Kläger trägt zur Begründung seiner Revision vor: Die Mitbestimmung bei Eingruppierung sei nicht begrenzt auf die Zuordnung von tätigkeitsbezogenen Einreihungsmerkmalen. Auch personenbezogene Merkmale könnten der Mitbeurteilung des Personalrats bei der Eingruppierung unterliegen. Zwar enthalte die bisher maßgebliche Vergütungsordnung des BAT Tarifmerkmale bei der Eingruppierung, die vornehmlich auf die vorgesehene Tätigkeit bezogen seien. Doch seien durch den BAT auch personenbezogene Merkmale der Eingruppierung zugeordnet und der Mitbestimmung bei der Eingruppierung unterworfen

gewesen. § 16 Abs. 2 TV-L sehe bei der Einstellung von Beschäftigten vor, dass die Stufenzuordnung innerhalb der Entgeltgruppen nach personenbezogenen Merkmalen erfolge, nämlich nach einschlägiger Berufserfahrung oder nach förderlicher Tätigkeit. Enthalte die Tarifordnung solche personenbezogenen Merkmale für die erstmalige Einreihung des Beschäftigten in das Vergütungssystem, müsse das Verständnis des beteiligungsrechtlichen Eingruppierungsbegriffs dem Rechnung tragen. Die Differenzierung nach mitbestimmungspflichtigen Tätigkeitsmerkmalen und mitbestimmungsfreien personenbezogenen Merkmalen sei nicht haltbar, da beide Merkmale ineinander übergehen könnten und nicht strikt trennbar seien. So enthalte das Merkmal der einschlägigen Berufserfahrung in § 16 Abs. 2 TV-L nicht ausschließlich ein personenbezogenes Element, sondern auch ein tätigkeitsbezogenes, da bei diesem Merkmal davon ausgegangen werde, dass der Beschäftigte gerade wegen seiner einschlägigen Berufserfahrung die vorgesehene Tätigkeit qualifizierter ausüben und ausfüllen könne. Gleiches gelte für das Merkmal einer vorherigen beruflichen Tätigkeit, die für die vorgesehene Tätigkeit förderlich sei. Die tarifvertragliche Unterteilung in Eingruppierung in die Entgeltgruppe und Stufenzuordnung führe nicht zum Ausschluss der Mitbestimmung hinsichtlich der Stufenzuordnung. Denn die Mitbestimmung bei der Eingruppierung sei ein einheitliches Verfahren, das die Einreihung des Beschäftigten in die jeweilige Tarifordnung in allen ihren Teilen erfasse. Für die Frage, ob eine mitbestimmungspflichtige Eingruppierung vorliege, komme es nicht darauf an, wie die einzelnen Stufen oder Kategorien des Vergütungssystems bezeichnet seien. Andernfalls werde der Sinn der Mitbestimmung bei Eingruppierung verfehlt, der einheitlichen und gleichmäßigen Anwendung der Vergütungsordnung in gleichen und vergleichbaren Fällen zu dienen.

- 4 Falle die Stufenzuordnung nicht unter den Mitbestimmungstatbestand der Eingruppierung, so sei die Mitbestimmung aufgrund der Allzuständigkeit des Personalrats gegeben. Gerade der enge Zusammenhang der Stufenzuordnung mit der Eingruppierung eröffne die Anwendung der Allzuständigkeit. Denn die Stufenzuordnung komme der Eingruppierung in ihrer Auswirkung auf die Dienststelle und die Beschäftigten etwa gleich. Die Entwicklung der Gesetzgebung seit Inkrafttreten des neuen Tarifvertrages stehe nicht entgegen, da die Frage

der Mitbestimmung bei der Stufenzuordnung nicht Gegenstand der gesetzgeberischen Erörterung und Entscheidung gewesen sei.

5 Der Kläger beantragt,

das angefochtene Urteil aufzuheben und die Berufung des Beklagten gegen das erstinstanzliche Urteil zurückzuweisen.

6 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

7 Er verteidigt ebenso wie der Vertreter des Bundesinteresses das angefochtene Urteil.

II

8 Die zulässige Revision des Klägers ist begründet. Das angefochtene Urteil beruht auf der Verletzung revisiblen Rechts (Art. 99 GG i.V.m. § 137 Abs. 1 VwGO und § 121 Abs. 2 RhPPersVG i.d.F. der Bekanntmachung vom 24. November 2000, GVBl S. 529, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 2007, GVBl S. 193). Es ist daher unter Wiederherstellung des erstinstanzlichen Urteils aufzuheben. Die bei Einstellungen vorzunehmende Stufenzuordnung innerhalb der Entgeltgruppen gemäß § 16 Abs. 2 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12. Oktober 2006 i.d.F. des Änderungstarifvertrages Nr. 1 vom 13. März 2008 unterliegt der Mitbestimmung des Klägers bei Eingruppierung.

9 1. Nach § 78 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 RhPPersVG bestimmt der Personalrat bei Eingruppierung mit. Darunter ist die Einreihung des Arbeitnehmers in ein kollektives Entgeltschema zu verstehen (vgl. Beschlüsse vom 21. März 2005 - BVerwG 6 PB 8.04 - Buchholz 251.51 § 68 MVPersVG Nr. 1 S. 2 sowie vom 22. Oktober 2007 - BVerwG 6 P 1.07 - PersR 2008, 23 <25> unter Bezugnah-

me auf BAG, Beschluss vom 6. August 2002 - 1 ABR 49/01 - BAGE 102, 135 <141>).

- 10 a) Welches kollektive Entgeltschema im vorliegenden Fall anzuwenden ist, bestimmt sich nach dem TV-L. Denn von dessen Geltungsbereich werden die ab 1. November 2006 im Zuständigkeitsbereich des Beklagten eingestellten Arbeitnehmer erfasst (§ 1 TV-L). Die entgeltrelevanten Regelungen finden sich in Abschnitt III des TV-L (§ 12 ff.). Danach erhält der Arbeitnehmer monatlich ein Tabellenentgelt (§ 15 Abs. 1 Satz 1 TV-L). Die Höhe bestimmt sich nach der Entgeltgruppe, in die er eingruppiert ist, und nach der für ihn geltenden Stufe (§ 15 Abs. 1 Satz 2 TV-L).
- 11 b) Zweifelsfrei und zwischen den Beteiligten unstreitig ist, dass die Einreihung des Arbeitnehmers in die Entgeltgruppe mitbestimmungspflichtige Eingruppierung ist.
- 12 aa) Die Grundsätze über die Einordnung in die Entgeltgruppen werden künftig in §§ 12, 13 TV-L im Zusammenhang mit der neuen Entgeltordnung geregelt. Das maßgebliche Übergangsrecht enthält der Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der Länder in den TV-L und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-Länder) vom 12. Oktober 2006 i.d.F. des Änderungstarifvertrages Nr. 1 vom 13. März 2008. Danach gelten die §§ 22, 23 BAT einschließlich der Vergütungsordnung (Anlage 1a zum BAT) über den 31. Oktober 2006 hinaus fort. Diese Regelungen finden auf ab dem 1. November 2006 neu eingestellte Arbeitnehmer nach Maßgabe des TVÜ-Länder Anwendung. An die Stelle des Begriffs Vergütung tritt der Begriff Entgelt (§ 17 Abs. 1 TVÜ-Länder). Für Eingruppierungen ab dem 1. November 2006 bis zum Inkrafttreten der neuen Entgeltordnung werden die Vergütungsgruppen der allgemeinen Vergütungsordnung (Anlage 1a zum BAT) gemäß Anlage 4 den Entgeltgruppen des TV-L zugeordnet (§ 17 Abs. 7 Satz 1 TVÜ-Länder).
- 13 bb) Entsprechendes gilt für die angestellten Lehrkräfte, deren Interessen der klagende Bezirkspersonalrat zu vertreten hat (§ 97 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RhPPersVG). Hier ist allerdings zu beachten, dass nach Nr. 5 der Vorbemer-

kungen zu allen Vergütungsgruppen die Anlage 1a zum BAT für angestellte Lehrkräfte grundsätzlich nicht gilt. Deswegen ist auch § 22 BAT nicht anwendbar (vgl. BAG, Urteile vom 30. September 2004 - 8 AZR 551/03 - juris Rn. 21 sowie vom 5. Juli 2006 - 4 AZR 555/05 - AP Nr. 103 zu §§ 22, 23 BAT Lehrer Rn. 23 ff.). Stattdessen gelten kraft einzelvertraglicher Vereinbarung die Richtlinien der Tarifgemeinschaft deutscher Länder über die Eingruppierung der im Angestelltenverhältnis beschäftigten Lehrkräfte (Lehrerrichtlinien). Die Lehrerrichtlinien unterscheiden zwischen Lehrkräften, bei denen die fachlichen und pädagogischen Voraussetzungen für die Übernahme in das Beamtenverhältnis erfüllt sind („Erfüller“), und sonstigen Lehrkräften im Angestelltenverhältnis („Nichterfüller“). Bei den „Erfüllern“ ist nach Maßgabe von Abschnitt A der Lehrerrichtlinien zu fragen, welcher Besoldungsgruppe die Lehrkraft als Beamter angehören würde, und sodann die entsprechende Zuordnung zur Vergütungsgruppe nach dem BAT vorzunehmen. Für die „Nichterfüller“ enthält Abschnitt B der Lehrerrichtlinien im Einzelnen die Tätigkeitsmerkmale und die dazugehörigen Vergütungsgruppen. Die Zuordnung zu den Entgeltgruppen des TV-L erfolgt wiederum nach § 17 Abs. 7 Satz 1 TVÜ-Länder und Anlage 4 zum TVÜ-Länder.

- 14 c) Nach § 15 Abs. 1 Satz 2 TV-L bestimmt sich die Höhe des dem Arbeitnehmer zustehenden Tabellenentgelts nicht nur nach der Entgeltgruppe, in die er eingruppiert ist, sondern auch nach der für ihn geltenden Stufe. Grundsätzlich umfassen die Entgeltgruppen 9 bis 15 fünf Stufen und die Entgeltgruppen 2 bis 8 sechs Stufen (§ 16 Abs. 1 Satz 1 TV-L). Die Entgeltgruppe 1 umfasst die Stufen 2 bis 6 (§ 16 Abs. 4 TV-L). Wie sich das Zusammenspiel von Entgeltgruppen und Stufen auf das Tabellenentgelt für die Arbeitnehmer des Tarifgebiets West auswirkt, ist für die Zeit ab 1. Januar 2008 aus der Anlage A 2 zum TV-L zu ersehen (§ 15 Abs. 2 Satz 1 TV-L). Für die Stufenzuordnung bei Einstellung bestimmt § 16 Abs. 2 TV-L:

„Bei der Einstellung werden die Beschäftigten der Stufe 1 zugeordnet, sofern keine einschlägige Berufserfahrung vorliegt. Verfügen Beschäftigte über eine einschlägige Berufserfahrung von mindestens einem Jahr aus einem vorherigen befristeten oder unbefristeten Arbeitsverhältnis zum selben Arbeitgeber, erfolgt die Stufenzuordnung unter

Anrechnung der Zeiten der einschlägigen Berufserfahrung aus diesem vorherigen Arbeitsverhältnis. Ist die einschlägige Berufserfahrung von mindestens einem Jahr in einem Arbeitsverhältnis zu einem anderen Arbeitgeber erworben worden, erfolgt die Einstellung in die Stufe 2, beziehungsweise - bei Einstellung nach dem 31. Januar 2010 und Vorliegen einer einschlägigen Berufserfahrung von mindestens drei Jahren - in Stufe 3. Unabhängig davon kann der Arbeitgeber bei Neueinstellungen zur Deckung des Personalbedarfs Zeiten einer vorherigen beruflichen Tätigkeit ganz oder teilweise für die Stufenzuordnung berücksichtigen, wenn diese Tätigkeit für die vorgesehene Tätigkeit förderlich ist.“

- 15 Nach der eingangs erwähnten Definition ist Eingruppierung im Sinne des Mitbestimmungstatbestandes die Einreihung des Arbeitnehmers in ein kollektives Entgeltschema. Diese Definition lässt es zu, die Stufenzuordnung, die bei einem einzustellenden Arbeitnehmer zugleich mit seiner Einordnung in die Entgeltgruppe vorzunehmen ist, als von der Eingruppierung mitumfasst anzusehen. Sie legt dies sogar nahe, weil die Festlegung der Entgeltgruppe und die Stufenzuordnung zusammen das Tabellenentgelt bestimmen. Erst das Zusammenwirken beider Faktoren macht die Einreihung vollständig.
- 16 2. Die Begrifflichkeit des Tarifvertrages weist allerdings in die entgegengesetzte Richtung. § 15 Abs. 1 Satz 2 TV-L ordnet den Begriff „eingruppiert“ ausschließlich der Entgeltgruppe, nicht jedoch der Stufe zu. Dies muss jedoch die Einbeziehung der Stufenzuordnung in die Mitbestimmung bei Eingruppierung nicht hindern.
- 17 a) Nach der Rechtsprechung des Senats bestehen zwar grundsätzlich keine Bedenken dagegen, hinsichtlich der in den Mitbestimmungstatbeständen verwandten Begriffe auf das Verständnis und die Definitionen gleichlautender Begriffe in den einschlägigen tarifvertraglichen und beamtenrechtlichen Vorschriften zurückzugreifen. Dies steht jedoch unter dem Vorbehalt des jeweils mit der Mitbestimmung verfolgten Gesetzeszwecks (vgl. Beschluss vom 12. September 2005 - BVerwG 6 P 1.05 - Buchholz 251.7 § 72 NWPersVG Nr. 34 Rn. 16 und 20). Soweit dieser es gebietet, muss bei der personalvertretungsrechtlichen

Beurteilung von dem tarifvertraglichen bzw. dienstrechtlichen Verständnis abgewichen werden.

- 18 b) Freilich war die personelle Mitbestimmung nach den Personalvertretungsgesetzen - insbesondere in Bezug auf Eingruppierung, Höher- und Rückgruppierung sowie Übertragung einer höher oder niedriger zu bewertenden Tätigkeit - sehr stark an den Begrifflichkeiten des BAT und der ihm nachgebildeten Tarifwerke des öffentlichen Dienstes orientiert. Diese Tarifwerke hatten die Gesetzgeber in Bund und Ländern bei der Regelung ihrer Personalvertretungsgesetze vorgefunden. Wenn sie sich bei der Formulierung der Mitbestimmungsstatbestände der in den Tarifwerken verwandten Begriffe bedienten, so war mangels anderweitiger Anhaltspunkte davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Begriffe in dem Sinne verwenden wollte, wie sie in den beteiligten Kreisen des öffentlichen Dienstes allgemein verstanden wurden (vgl. BAG, Urteil vom 27. November 1991 - 4 AZR 29/91 - BAGE 69, 96 <100 f.> sowie Beschluss vom 27. Juli 1993 - 1 ABR 11/93 - BAGE 74, 10 <24 f.>).
- 19 aa) Die traditionelle terminologische Harmonie zwischen Tarif- und Personalvertretungsrecht beeinträchtigte die Effizienz der Mitbestimmung bei Eingruppierungen nicht. Bezog sich diese nach Maßgabe von § 22 BAT ausschließlich auf die Einreihung in die Vergütungsgruppe der Vergütungsordnung, so war damit doch die förmliche Beteiligung des Personalrats an derjenigen Arbeitgeberentscheidung sichergestellt, durch welche die Höhe der Grundvergütung auf der Grundlage auslegungsbedürftiger Merkmale wesentlich bestimmt wurde. Im Gegensatz dazu war die Zuordnung zu den Lebensaltersstufen nach Maßgabe von § 27 Abschnitt A BAT ein mehr oder weniger „mechanischer“ Vorgang; hier war eine Richtigkeitskontrolle durch den Personalrat im Wege der Mitbestimmung nicht geboten, und für eine gelegentlich erforderliche Fehlerkorrektur reichte die allgemeine Aufgabe nach § 69 Abs. 1 Nr. 2 RhPPersVG aus. Die wesentliche Prägung der Grundvergütungshöhe durch die Einordnung in die Entgeltgruppe - und damit zugleich die Beschränkung der Mitbestimmung bei Eingruppierung auf diesen Aspekt - wurde durch die 1990 eingeführte Vorweggewährung von Lebensaltersstufen zur Deckung des Personalbedarfs nach § 27 Abschnitt C BAT nicht grundsätzlich in Frage gestellt (vgl. zur Gewährung

von „Ballungsraumzulagen“: BAG, Urteile vom 26. Mai 1994 - 6 AZR 955/93 - AP Nr. 5 zu § 27 BAT und vom 25. Juli 1996 - 6 AZR 179/95 - BAGE 83, 338 sowie - 6 AZR 774/95 - BAGE 83, 348).

- 20 bb) Von einer begrifflichen und damit inhaltlichen Deckungsgleichheit zwischen Tarifrecht und Mitbestimmung kann aber nach Inkrafttreten des neuen Tarifrechts nicht mehr ohne Weiteres ausgegangen werden, mit welchem die Lebensaltersstufen durch ein leistungs- und qualifikationsorientiertes Stufensystem abgelöst wurden. Namentlich die hier im Mittelpunkt stehende Regelung in § 16 Abs. 2 TV-L, welche die Anrechnung einschlägiger Berufserfahrungen gebietet und die Berücksichtigung vorheriger förderlicher Berufstätigkeit gestattet, macht deutlich, dass die Stufenzuordnung jetzt nicht mehr bloßer mechanischer Annex der Einreihung in die Entgeltgruppe ist. Vielmehr kommt ihr nunmehr eine wesentliche, eigenständige Bedeutung für die Bemessung der Grundvergütung zu. Während auf der Grundlage des alten Tarifrechts die auf die Einreihung in die Vergütungsgruppe beschränkte Mitbestimmung bei der Eingruppierung der Personalvertretung einen wesentlichen Einfluss auf die Bemessung der Grundvergütung einräumte, würde eine Aussparung der Stufenzuordnung nach neuem Tarifrecht diesen Einfluss wesentlich reduzieren.
- 21 Die Neuartigkeit des aktuellen Tarifrechts kann nicht unter Hinweis auf die bereits erwähnte Vorweggewährung von Lebensaltersstufen nach § 27 Abschnitt C BAT geleugnet werden. Diese Regelung betraf nur einen - eher marginalen - Teilaspekt des alten Modells und findet seine Fortsetzung nicht in § 16 Abs. 2 TV-L, sondern allenfalls in § 16 Abs. 5 TV-L. Die Sätze 3 und 4 dieser Bestimmung, welche die Stufenvorweggewährung als widerrufliche Zulage charakterisieren, zeigen zudem, dass für das System der Stufenzuordnung bei Einstellung nach neuem Tarifrecht die Regelung in § 16 Abs. 2 TV-L dominant ist.
- 22 c) Haben sich somit die Voraussetzungen für die bisher angenommene Deckungsgleichheit von Tarifrecht und Mitbestimmung wesentlich verändert, so kann bei der Frage, ob eine mitbestimmungspflichtige Eingruppierung vorliegt, nicht mehr in derselben Weise wie bisher auf die Bezeichnung der einzelnen

Kategorien des Vergütungsschemas im Tarifvertrag abgestellt werden. Vielmehr muss zur Beantwortung dieser Frage in erster Linie auf den sachlichen Hintergrund des vom Gesetzgeber eingeräumten Mitbestimmungsrechts und auf den damit verfolgten Zweck zurückgegriffen werden. Maßgeblich ist also, ob der Gesetzeszweck unter den veränderten Bedingungen des neuen Tarifrechts die Einbeziehung der Stufenzuordnung in die Mitbestimmung erfordert. Diese eine sachbezogene Fortentwicklung des Mitbestimmungstatbestandes ermöglichende Betrachtungsweise liegt deswegen umso näher, weil auch das bisherige und übergangsweise weiter geltende Tarifrecht hinsichtlich der für die Eingruppierung maßgeblichen Tätigkeitsmerkmale (vgl. § 22 Abs. 1 Satz 1 BAT) keineswegs von einem engen Verständnis ausgeht, welches die Einbeziehung personenbezogener Merkmale, wie sie nunmehr für die Stufenzuordnung charakteristisch ist, von vornherein ausschließt. So lautet Vergütungsgruppe I a Fallgruppe 1 a der Anlage 1a zum BAT: „Angestellte mit abgeschlossener wissenschaftlicher Hochschulbildung und entsprechender Tätigkeit sowie sonstige Angestellte, die aufgrund gleichwertiger Fähigkeiten und ihrer Erfahrungen entsprechende Tätigkeiten ausüben, deren Tätigkeit sich durch das Maß der damit verbundenen Verantwortung erheblich aus der Vergütungsgruppe I b Fallgruppe 1 a heraushebt.“ Schon daraus geht hervor, dass für die Einordnung in die Vergütungsgruppe nicht nur die auszuübende Tätigkeit und die damit verbundene Verantwortung, sondern auch die eingebrachte Qualifikation und bisherige berufliche Erfahrungen maßgeblich sind. Es genügt, dies anhand von zwei weiteren Beispielen zu verdeutlichen: „Fachärzte mit entsprechender Tätigkeit nach achtjähriger ärztlicher Tätigkeit in Vergütungsgruppe I b“ (Vergütungsgruppe I a Fallgruppe 4) sowie „Zahnärzte nach fünfjähriger zahnärztlicher Tätigkeit“ (Vergütungsgruppe I b Fallgruppe 22). Folgerichtig stellt § 22 Abs. 2 Unterabs. 5 BAT klar: „Ist in einem Tätigkeitsmerkmal als Anforderung eine Voraussetzung in der Person des Angestellten bestimmt, muss auch diese Anforderung erfüllt sein.“

- 23 Im Einklang damit wird in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts wiederholt darauf hingewiesen, dass die in einer Vergütungsordnung festgelegte Lohn- oder Gehaltsgruppe meist durch bestimmte Tätigkeitsmerkmale, bisweilen aber auch durch Merkmale wie Lebensalter oder die Zeit der Berufstätigkeit

beschrieben ist (vgl. Beschlüsse vom 23. September 2003 - 1 ABR 35/02 - BAGE 107, 338 <342>, vom 19. August 2004 - 8 ABR 40/03 - juris Rn. 30 und - 8 ABR 52/03 - juris Rn. 12 sowie vom 26. Oktober 2004 - 1 ABR 37/03 - BAGE 112, 238 <248>).

- 24 3. Sinn und Zweck der Mitbestimmung bei Eingruppierung erfordern die Einbeziehung der Stufenzuordnung.
- 25 Nach ständiger Senatsrechtsprechung soll die Mitbestimmung bei der Eingruppierung von Arbeitnehmern die Personalvertretung in den Stand setzen, mitprüfend darauf zu achten, dass die beabsichtigte Eingruppierung mit dem anzuwendenden Tarifvertrag oder dem sonst anzuwendenden Entgeltsystem im Einklang steht. Sie soll der Personalvertretung Gelegenheit geben, auf die Wahrung des Tarifgefüges in der Dienststelle zu achten und damit zur Verwirklichung des arbeitsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes innerhalb der Dienststelle und innerhalb des dort angewendeten Entgeltsystems sowie zur Wahrung des Friedens in der Dienststelle beizutragen. Im Interesse der betroffenen Arbeitnehmer soll verhindert werden, dass durch eine unsachliche Beurteilung im Rahmen bestehender Auslegungsspielräume einzelne Arbeitnehmer bevorzugt, andere dagegen benachteiligt werden (vgl. Beschluss vom 8. Dezember 1999 - BVerwG 6 P 3.98 - BVerwGE 110, 151 <160> = Buchholz 250 § 75 BPersVG Nr. 100 S. 14 f. m.w.N.). In ähnlicher Weise besagt die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, dass die Beteiligung des Betriebsrats bei Eingruppierung nach § 99 BetrVG der einheitlichen und gleichmäßigen Anwendung der Vergütungsordnung in gleichen und vergleichbaren Fällen und damit der innerbetrieblichen Lohngerechtigkeit und der Transparenz der betrieblichen Vergütungspraxis dient (vgl. Beschlüsse vom 31. Oktober 1995 - 1 ABR 5/95 - AP Nr. 5 zu § 99 BetrVG 1972 Eingruppierung Bl. 1246 R sowie vom 2. April 1996 - 1 ABR 50/95 - AP Nr. 7 zu § 99 BetrVG 1972 Eingruppierung Bl. 1698). Die den Vergütungsgruppen zugeordneten Merkmale sind oft sehr allgemein gehalten. Häufig werden unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, deren Anwendung im Einzelfall schwierig sein kann und die einen erheblichen Beurteilungsspielraum eröffnen. Hier bietet die Mitbeurteilung des Personalrats eine größere

Gewähr für die Richtigkeit der Eingruppierung (vgl. BAG, Beschluss vom 26. Oktober 2004 a.a.O. S. 248).

- 26 Die genannten Gesichtspunkte sprechen dafür, die Mitbestimmung des Personalrats bei Eingruppierung auf alle bedeutsamen Parameter zu erstrecken, die für den Kernbestandteil des tariflichen Entgelts maßgeblich sind. Die Richtigkeitskontrolle bleibt unvollständig, wenn sie sich auf die Einreihung in die Entgeltgruppe beschränkt, andere für die Bemessung des Grundgehalts wesentliche Merkmale, bei denen ebenfalls ein Kontrollbedürfnis besteht, aber nicht erfasst. Ist daher bei der Einstellung eines Arbeitnehmers neben der Einordnung in die Entgeltgruppe für die Bemessung des tariflichen Grundgehalts die Zuordnung zu einer Stufe innerhalb der Entgeltgruppe vorzunehmen, so ergeben beide Vorgänge zusammen die mitbestimmungspflichtige Eingruppierung.
- 27 a) Das Tabellenentgelt nach § 15 TV-L ist der Kernbestandteil des tariflichen Entgelts. Es unterscheidet sich von anderen Entgeltbestandteilen wie Leistungsentgelt, Erschwerniszuschläge, Jahressonderzahlung und Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall (§§ 18 ff. TV-L).
- 28 Für die Bemessung des Tabellenentgelts ist die Einordnung des Arbeitnehmers in die Entgeltgruppe die strukturell wichtigste Entscheidung. Denn die höhere Entgeltgruppe vermittelt bei gleicher Stufe stets ein höheres Entgelt als jede niedrigere Entgeltgruppe.
- 29 Gleichwohl steht die Stufenzuordnung in ihrer Bedeutung dahinter nicht wesentlich zurück. Nach § 16 Abs. 1 TV-L umfassen die Entgeltgruppen bis zu sechs Stufen. Die Arbeitnehmer erreichen die jeweils nächste Stufe nach bestimmten Zeiten einer ununterbrochenen Tätigkeit innerhalb derselben Entgeltgruppe bei ihrem Arbeitgeber; diese Stufenlaufzeit ist progressiv gestaffelt (§ 16 Abs. 3 Satz 1 TV-L). Bei der Einstellung werden die Arbeitnehmer der Stufe 1 zugeordnet, sofern keine einschlägige Berufserfahrung vorliegt (§ 16 Abs. 2 Satz 1 TV-L). Werden dagegen Zeiten einschlägiger Berufserfahrung sowie Zeiten vorheriger förderlicher Berufstätigkeit anerkannt, so rückt der Arbeitnehmer nach Maßgabe von § 16 Abs. 2 Satz 2 bis 4 TV-L in eine höhere Stufe

seiner Entgeltgruppe vor. Diese Entscheidung des Arbeitgebers bei der Einstellung ist maßgeblich dafür, wie lange der Arbeitnehmer benötigt, um die Endstufe seiner Entgeltgruppe zu erreichen. Zugleich wirkt sich diese Entscheidung auf jede spätere Höhergruppierung des Arbeitnehmers aus, wie die Besitzstandsregelung in § 17 Abs. 4 TV-L zeigt. Je höher der Arbeitnehmer in seiner Entgeltgruppe eingestuft ist, umso höher fällt auch seine Einstufung in der neuen, höheren Entgeltgruppe aus. Die Entscheidung über die Einstufung des Arbeitnehmers in seiner Entgeltgruppe ist daher geeignet, die Höhe seines Entgelts bis zum Ende seines Arbeitslebens zu bestimmen. Die stufenbezogenen Größenunterschiede sind beachtlich: Wie aus der Anlage A 2 des TV-L hervorgeht, liegt die Spannweite zwischen der Eingangsstufe und der Endstufe in den Entgeltgruppen 2 bis 15 zwischen 500 € und 1 500 €. Auch die Intervalle zwischen benachbarten Stufen derselben Entgeltgruppe erreichen und übersteigen mitunter 500 €.

- 30 b) Die Regelungen in § 16 Abs. 2 Satz 2 und 3 TV-L machen die Einordnung in eine höhere Stufe von Zeiten einschlägiger Berufserfahrung aus einem vorherigen Arbeitsverhältnis abhängig. Diese unbestimmten Rechtsbegriffe versuchen die Protokollerklärungen der Tarifvertragsparteien zu § 16 Abs. 2 TV-L zu konkretisieren. So definiert Nr. 1 die einschlägige Berufserfahrung als eine berufliche Erfahrung in der übertragenen oder einer auf die Aufgabe bezogen entsprechenden Tätigkeit, nach Nr. 2 gelten bestimmte Berufspraktika als Erwerb einschlägiger Berufserfahrung und Nr. 3 enthält zeitliche Festlegungen zum Bestehen eines vorherigen Arbeitsverhältnisses. Dadurch wird jedoch der Interpretationsspielraum bei Anwendung der Regelung in § 16 Abs. 2 Satz 2 und 3 TV-L nicht wesentlich eingeeengt. Es bleibt daher ein erhebliches Interesse an einheitlicher und gleichmäßiger Handhabung, dem die Richtigkeitskontrolle des Personalrats dient (ebenso Vogelgesang, ZfPR 2008, 47 <50 f.>; Kaiser, PersR 2008, 195 <196>; Kallenberg, ZfPR 2007, 20 <22>; Vaslet, PersR 2007, 145 <147 f.>).
- 31 Das Mitbestimmungsrecht des Personalrats besteht unabhängig davon, ob dem Arbeitgeber bei der Einstufung nach § 16 Abs. 2 Satz 2 und 3 TV-L ein gerichtlich nicht überprüfbarer Beurteilungsspielraum zukommt. Auch in diesem Fall

verbleibt ein sinnvoller Bereich für die Kontrolle durch den Personalrat. Diese ist geeignet, sachwidrigen Entscheidungen entgegenzuwirken. Dieser wichtige Aspekt rechtfertigt schon allein seine Beteiligung (vgl. zur Personalratsbeteiligung im künstlerischen Bereich: Beschluss vom 9. Januar 2007 - BVerwG 6 P 6.06 - Buchholz 251.7 § 72 NWPersVG Nr. 36 Rn. 25).

- 32 c) Nach § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L kann der Arbeitgeber - unabhängig von den Regelungen in § 16 Abs. 2 Satz 2 und 3 TV-L - bei Neueinstellungen zur Deckung des Personalbedarfs Zeiten einer vorherigen beruflichen Tätigkeit ganz oder teilweise für die Stufenzuordnung berücksichtigen, wenn diese Tätigkeit für die vorgesehene Tätigkeit förderlich ist. Hier steht dem Arbeitgeber ein echter Ermessensspielraum zu. Seinem Gestaltungsrecht entspricht das Recht des Personalrats zur Mitgestaltung. Hat die Dienststelle - unter Beachtung des Mitbestimmungsrechts bei der Lohngestaltung nach § 80 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 RhPPersVG - Grundsätze zur Anrechnung förderlicher Berufstätigkeit aufgestellt, so erstreckt sich die Mitbestimmung des Personalrats bei Eingruppierung nach § 78 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 RhPPersVG vor allem auf die Einhaltung jener Grundsätze. Aber auch wenn der Arbeitgeber ohne Bindung an Richtlinien von Fall zu Fall über die Anerkennung förderlicher Berufstätigkeit entscheidet, so sind diese Entscheidungen im Interesse einer einheitlichen und gleichmäßigen Entscheidungspraxis der Kontrolle des Personalrats im Wege der Mitbestimmung zugänglich.
- 33 Schließlich bleibt für die Mitbestimmung des Personalrats auch in den Fällen Raum, in denen die Dienststelle generell davon absieht, förderliche Berufstätigkeit nach § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L anzurechnen. Auch in dieser Hinsicht unterliegt die Einstufung der Richtigkeitskontrolle durch den Personalrat, weil die Unterscheidung zwischen einschlägiger Berufserfahrung, welche anzurechnen die Dienststelle nach Maßgabe von § 16 Abs. 2 Satz 2 und 3 TV-L verpflichtet ist, und förderlicher Berufstätigkeit, die zum Zwecke der Bedarfsdeckung nur im Ermessenswege angerechnet wird, häufig nicht leicht zu treffen ist. Aber selbst wenn zwischen Dienststelle und Personalrat Einigkeit darüber besteht, dass sich eine etwaige Anrechnung nach § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L beurteilt, kann der Personalrat seine Beteiligung sinnvoll dadurch ausfüllen, dass er sachliche Ge-

sichtspunkte aufzeigt, welche die Einordnung des Arbeitnehmers in eine höhere Stufe zu rechtfertigen vermögen.

- 34 4. Systematik und Entstehungsgeschichte der landesrechtlichen Regelung zur Mitbestimmung bei entgeltrelevanten Maßnahmen bestätigen das Auslegungsergebnis.
- 35 a) Nach § 78 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2, Nr. 3 und Nr. 5 RhPPersVG ist die Mitbestimmung des Personalrats vorgesehen bei Eingruppierung, Höher- oder Rückgruppierung, Zuordnung zu einer anderen Fallgruppe innerhalb derselben Lohn- oder Vergütungsgruppe sowie bei dauernder oder vorübergehender Übertragung einer Tätigkeit, die einen Anspruch auf Zahlung einer Zulage auslöst, und bei Widerruf einer solchen Übertragung. Diese Aufzählung gibt zu erkennen, dass der Gesetzgeber die wesentlichen entgeltrelevanten Maßnahmen der Dienststelle der Mitbestimmung des Personalrats zuführen will. Diesem Konzept entspricht es, die Mitbestimmung bei der Eingruppierung auf alle Parameter zu beziehen, die für die Festlegung des tariflichen Grundgehalts maßgeblich sind.
- 36 Die Gesetzgebungsgeschichte zeigt eine Tendenz zur Vervollständigung der Mitbestimmung bei entgeltrelevanten Maßnahmen. Erstmals das Personalvertretungsgesetz für das Land Rheinland-Pfalz vom 8. Dezember 1992, GVBl S. 333, hat die Mitbestimmung beim Fallgruppenwechsel sowie bei Übertragung einer zulagenpflichtigen Tätigkeit eingeführt. Damit hat der Landesgesetzgeber in mitbestimmungsfreundlicher Weise die Konsequenzen gezogen aus einer höchstrichterlichen Rechtsprechung, welche für eine dahingehende Beteiligung des Personalrats nach dem herkömmlichen Bestand der personellen Mitbestimmung keinen Raum gesehen hatte (vgl. Beschlüsse vom 14. Dezember 1962 - BVerwG 7 P 5.62 - BVerwGE 15, 215 <216>, vom 30. Januar 1979 - BVerwG 6 P 66.78 - BVerwGE 57, 260, vom 26. Juli 1979 - BVerwG 6 P 44.78 - Buchholz 238.3 A § 75 BPersVG Nr. 11 sowie vom 18. Dezember 1979 - BVerwG 6 P 15.79 - Buchholz 238.3 A § 75 BPersVG Nr. 14); den mit einem automatischen Zeitaufstieg verbundenen Fallgruppenwechsel hat der Senat erst mit Beschluss vom 8. Oktober 1997 - BVerwG 6 B 5.95 - (BVerwGE 105,

241) der Mitbestimmung bei Übertragung einer höher zu bewertenden Tätigkeit zugeführt. Es steht daher mit Willen und Tendenz des Gesetzgebers im Einklang, wenn die entgeltrelevante Mitbestimmung auf Maßnahmen wie die Stufenzuordnung erstreckt wird, die für die Bemessung des Kerngehalts des tariflichen Entgelts bestimmend sind.

- 37 b) Gegen diese Wertung spricht nicht, dass der Landesgesetzgeber das Inkrafttreten des TV-L nicht zum Anlass genommen hat, die Mitbestimmungskataloge zu ergänzen.
- 38 aa) Die Anpassung des Landespersonalgesetzes an den TV-L in Art. 2 des 8. Landesgesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 20. März 2007, GVBl S. 59, erschöpfte sich darin, die Unterteilung der Arbeitnehmer in Angestellte und Arbeiter insbesondere in §§ 4, 15 und 78 RhPPersVG aufzugeben. Eine tiefergehende materielle Durchdringung des neuen Tarifrechts hat anlässlich der genannten Gesetzesänderung nicht stattgefunden. So wurde an der Mitbestimmung beim Fallgruppenwechsel festgehalten, obwohl Bewährungs-, Fallgruppen- und Tätigkeitsaufstiege ab dem 1. November 2006 nicht mehr stattfinden (§ 17 Abs. 5 Satz 1 Halbs. 1 TVÜ-Länder); die Besitzstandsregelungen in §§ 8, 9 TVÜ-Länder lösen keinen entsprechenden mitbestimmungspflichtigen Vorgang mehr aus.
- 39 bb) Zudem bestimmt § 3 RhPPersVG, dass durch Tarifvertrag das Personalvertretungsrecht nicht abweichend vom Landespersonalvertretungsgesetz geregelt werden kann. Den Tarifvertragsparteien kommt somit keine Definitionshoheit über die Mitbestimmungstatbestände zu. Diesem Rechtsgedanken widerspräche es grundlegend, wollte man den Gesetzgeber für verpflichtet halten, die personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmungskataloge jeweils an verändertes Tarifrecht anzupassen.
- 40 5. Soweit sich aus dem Senatsbeschluss vom 8. Dezember 1999 (a.a.O. S. 156 bzw. S. 12) ergibt, dass die Einreihung in ein Vergütungssystem nicht mitbestimmungspflichtig ist, wenn für sie persönliche Merkmale maßgebend sind, ist daran aus den genannten Gründen nicht festzuhalten. Weiter gültig sind die

Ausführungen im zitierten Senatsbeschluss zum Sinn und Zweck der Mitbestimmung bei Eingruppierung. Diese aber gebieten die Einbeziehung der Stufenzuordnung nach § 16 Abs. 2 TV-L in die Mitbestimmung bei Eingruppierung, wie oben ausgeführt wurde.

- 41 Das Auslegungsergebnis steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zur Mitbestimmung des Betriebsrats bei Eingruppierung nach § 99 BetrVG. Danach umfasst diese im Sinne einer Einheitlichkeit und Vollständigkeit des Eingruppierungsvorgangs sämtliche Parameter, die für die Bemessung des Tarifgehalts maßgebend sind, also z.B. die Einreihung in die Vergütungsgruppe und in die Fallgruppe sowie die Festsetzung der Lebensaltersstufen (vgl. Beschlüsse vom 27. Juni 2000 - 1 ABR 36/99 - AP Nr. 23 zu § 99 BetrVG 1972 Eingruppierung Bl. 532 R, 533, vom 6. August 2002 - 1 ABR 49/01 - BAGE 102, 135 <141> sowie vom 19. August 2004 - 8 ABR 40/03 - juris Rn. 30, 41 f., 55 und - 8 ABR 52/03 - juris Rn. 12, 24, 37).
- 42 6. Nach § 73 Abs. 1 RhPPersVG bestimmt der Personalrat in personellen Angelegenheiten mit, soweit nicht eine abschließende tarifvertragliche Regelung besteht, die einen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum ausschließt. Diese Vorschrift steht der Mitbestimmung bei der Stufenzuordnung nach § 16 Abs. 2 TV-L nicht entgegen.
- 43 a) Nach ihrem Wortlaut könnte die Regelung in § 73 Abs. 1 RhPPersVG dahin verstanden werden, dass die Mitbestimmung immer schon dann ausgeschlossen ist, wenn die anzuwendende Tarifvertragsnorm den Dienststellenleiter bindet, ihm also weder Beurteilungs- noch Ermessensspielraum belässt. Dies ist aber offensichtlich nicht gemeint. Andernfalls entfielen die Mitbestimmung bei der Eingruppierung, die der vollen gerichtlichen Überprüfung durch die Arbeitsgerichte unterliegt. Die Regelung in § 73 Abs. 1 RhPPersVG ist daher im Sinne des klassischen Tarifvorrangs zu verstehen, wie er in allen Personalvertretungsgesetzen - zumeist im Kontext mit den Mitbestimmungskatalogen - vorgesehen ist. So wird es auch in der Kommentarliteratur zum rheinland-pfälzischen Personalvertretungsgesetz gesehen (vgl. Jacobi/Küssner/Meerkamp, Personal-

vertretungsgesetz für Rheinland-Pfalz, § 73 Rn. 45 ff.; Ruppert/Lautenbach, Personalvertretungsrecht Rheinland-Pfalz, § 73 Rn. 48).

- 44 b) Eine die Mitbestimmung des Personalrats ausschließende tarifliche Regelung ist dann gegeben, wenn darin ein Sachverhalt unmittelbar geregelt ist, es also zum Vollzug keines Ausführungsaktes bedarf. Eine solche Regelung besitzt Ausschließlichkeitscharakter, weil sie vollständig, umfassend und erschöpfend ist. Wenn jedoch aufgrund einer tariflichen Regelung die Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen dem Dienststellenleiter überlassen ist, unterliegt dessen Entscheidung - auch bei rein normvollziehenden Maßnahmen ohne Ermessensspielraum - der Richtigkeitskontrolle des Personalrats im Wege der Mitbestimmung (vgl. Beschluss vom 18. Mai 2004 - BVerwG 6 P 13.03 - BVerwGE 121, 38 <41> = Buchholz 251.0 § 79 BaWüPersVG Nr. 17 S. 2 f. m.w.N.).
- 45 c) Die Regelungen in § 16 Abs. 2 Satz 2 und 3 TV-L bedürfen des Vollzuges durch den Dienststellenleiter. Sie enthalten unbestimmte Rechtsbegriffe, die einen Wertungsspielraum eröffnen. Die Entscheidung des Dienststellenleiters ist daher der Richtigkeitskontrolle durch den Personalrat zugänglich. § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L räumt als Ermessensbestimmung dem Dienststellenleiter Gestaltungsspielraum ein, so dass der Tarifvorrang hier nicht eingreifen kann.
- 46 d) In diesem Zusammenhang nicht weiterführend ist der Hinweis des Beklagten auf das Verfahren nach § 17 Abs. 2 Satz 4 bis 6 TV-L. Danach ist für die Beratung von Beschwerden der Arbeitnehmer gegen eine Verlängerung der Stufenlaufzeit eine Kommission zuständig, die von Dienststellenleitung und Personalrat paritätisch besetzt wird. Diese Regelung hat mit dem Tarifvorrang nichts zu tun. Dieser greift ein, wenn der Gegenstand des gesetzlichen Mitbestimmungsrechts durch Tarifvertrag erschöpfend geregelt ist. Dies ist weder bei der hier interessierenden Stufenzuordnung nach § 16 Abs. 2 TV-L noch bei der Verlängerung der Stufenlaufzeit nach § 17 Abs. 2 TV-L der Fall, weil beide Maßnahmen vollzugsfähig und -bedürftig sind. Eine andere Frage ist, ob der Tarifvertrag personalvertretungsrechtliche Fragen regeln kann. Dies ist - abweichend von der Rechtslage für das Betriebsverfassungsrecht (§ 1 Abs. 1, § 3 Abs. 2 TVG) - nach § 3 RhPPersVG eindeutig zu verneinen. Die Regelungen in § 17

Abs. 2 Satz 4 bis 6 TV-L können daher eine etwaige Mitbestimmung bei der Verlängerung der Stufenlaufzeit nicht ersetzen und noch weniger das Mitbestimmungsrecht des Personalrats bei der Stufenzuordnung nach § 16 Abs. 2 TV-L verdrängen.

47 7. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Bardenhewer

Dr. Hahn

Büge

Vormeier

Dr. Bier

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes für das Revisionsverfahren wird auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 2 GKG).

Dr. Bardenhewer

Büge

Vormeier