



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: P K 1662/11.PVL

Beschluss

In der Personalvertretungssache

des Personalrats beim Stadtamt Bremen,

Antragsteller,

Prozessbevollmächtigte:

beteiligt:

Leiterin des Stadtamts Bremen,

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - Fachkammer für Personalvertretungssachen - durch Richter Kramer sowie die ehrenamtlichen Richter Arbeitnehmer Heine, Beamter Stahl, Arbeitnehmerin Büsing und Arbeitnehmer Klatt am 30. März 2012 beschlossen:

- 1. Es wird festgestellt, dass die Voraussetzungen einer vorläufigen Regelung nach § 58 Abs. 3 BremPersVG hinsichtlich der personellen und organisatorischen Maßnahmen zur Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels entsprechend dem Schreiben der Beteiligten vom 25.08.2011 nicht vorgelegen haben.**
- 2. Es wird festgestellt, dass die Voraussetzungen einer vorläufigen Regelung nach § 58 Abs. 3 BremPersVG hinsichtlich der Abordnung der Verwaltungsangestellten R.. vom Senator für Inneres und Sport zum Stadtamt Bremen durch Schreiben der Beteiligten vom 31.08.2011 nicht vorgelegen haben.**

Gründe

Der Antragsteller begehrt die Feststellung, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für bestimmte, von der Beteiligten getroffene vorläufige Regelungen nicht vorgelegen haben.

Mit Schreiben der Beteiligten vom 29.07.2011 wurde die Zustimmung des Antragstellers zu beabsichtigten Maßnahmen der Amtsleitung des Stadtamts im Zusammenhang mit der Einrichtung eines Kurzterminalschalters nach Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels (eAT) beantragt. Der Antrag ging beim Antragsteller am 09.08.2011 ein. Den beabsichtigten Maßnahmen stimmte der Antragsteller am 10.08.2011 nicht zu.

Daraufhin ordnete die Beteiligte am 25.08.2011 die von ihr beabsichtigten Maßnahmen zur Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels als vorläufige Regelung nach § 58 Abs. 3 BremPersVG an. Zu den ab 01.09.2011 angeordneten Maßnahmen zählte die Einrichtung eines eAT-Kurzterminalschalters mit vier Arbeitsplätzen im Raum 259, der Wechsel von zwei Mitarbeitern in den eAT-Kurzterminalschalter, der dortige Einsatz von zwei Vivento-Kräften und diverse weitere organisatorische Maßnahmen. Zur Begründung für die Regelung nach § 58 Abs. 3 BremPersVG führte die Beteiligte aus, dass sich die Rahmenbedingungen für die Aufgabenwahrnehmung in der Ausländerbehörde – insbesondere für die im Zusammenhang mit der Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels am 01.09.2011 zusätzlich entstehenden Aufgaben und Kundenkontakte – kurzfristig verändert hätten. Durch die Zuweisung von zusätzlichem Personal, die sich erst sehr kurzfristig ergeben habe, seien die Rahmenbedingungen für die Aufgabenerledigung verbessert worden. Das Konzept für die Aufgabenerledigung nach Einführung des eAT habe deshalb jetzt verändert bzw. angepasst werden müssen. Die Einführung des eAT zum 01.09.2011 und die ab Mitte September 2011 zu erwartenden Kundenströme hätten eine Sofortmaßnahme erforderlich gemacht.

Mit weiterem Schreiben vom 19.08.2011 beantragte die Beteiligte die Zustimmung des Antragstellers zur Versetzung der Verwaltungsangestellten R. vom Senator für Inneres und Sport zum Stadtamt. Dieser Antrag ging beim Antragsteller am 23.08.2011 ein. Er lehnte am 26.08.2011 die Zustimmung ab. Dieses führte zu einer weiteren vorläufigen Regelung. Frau R. wurde mit dem Ziel der Versetzung vom Senator für Inneres und Sport an das Stadtamt zum 01.09.2011 abgeordnet. Seitens des Stadtamts erfolgte hierzu am 31.08.2011 – anstelle der Zustimmung des Antragstellers – eine Regelung nach § 58 Abs. 3 BremPersVG durch die Beteiligte. Die Maßnahme dulde keinen weiteren Aufschub. Die Einführung des eAT zum 01.09.2011 führe auch in der Leitungsebene zu erhöhten Anforderungen. Eine sofortige Verstärkung sei unabdingbar. Seit dem 29.08.2011 liege auch ein Antrag der jetzigen kommissarischen Leiterin der Abteilung 6 auf Beurlaubung vor. In dieser Abteilung werde Frau R. Aufgaben übernehmen.

Die Zustimmung zu der Abordnung wurde von der Beteiligten nachträglich mit Schreiben vom 09.09.2011 beantragt. Dieser bei dem Antragsteller am 13.09.2011 eingegangene Antrag wurde von ihm am 20.09.2011 abgelehnt.

Mit am 28.10.2011 eingegangenem Antrag hat der Antragsteller das Verwaltungsgericht angerufen. Die Voraussetzungen für eine vorläufige Regelung gemäß § 58 Abs. 3 BremPersVG für die Maßnahmen zur Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels seien nicht gegeben gewesen. Zur Umsetzung des auf EU-Verordnungen beruhenden elektronischen Aufenthaltstitels sei auf nationaler Ebene das Gesetz vom 12.04.2011 (BGBl I S. 610) ergangen. Zumindest seit Mai 2011 habe sich die Beteiligte auf die Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels mit Wirkung ab 01.09.2011 einstellen können. Die dazu notwendigen personellen und organisatorischen Maßnahmen hätten längst im Mitbestimmungsverfahren mit dem Antragsteller abgeschlossen werden können. Es handele sich hier um eine „hausgemachte“ Eilbedürftigkeit. Die Regelung des § 58 Abs. 3 BremPersVG sei nur in Ausnahmefällen anwendbar, die hier nicht vorlägen. Das gelte auch für die Abordnung von Frau R. Das ordentliche Mitbestimmungsverfahren hätte hierfür abgewartet werden können. Dadurch wären der Dienststelle keine unzumutbaren oder irreparablen Nachteile entstanden.

Der Antragsteller wollte anfänglich durch weitere Anträge Fragen, die seine Mitbestimmungsrechte in den hier strittigen Angelegenheiten betrafen, einer gerichtlichen Klärung zuführen. Da während des anhängigen gerichtlichen Verfahrens wegen der Maßnahmen zur Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels eine Einigung im Schlichtungsverfahren erfolgte und hinsichtlich der Abordnung von Frau R.. der Gesamtpersonalrat zuständig geworden war, der mit Schreiben vom 28.11.2011 der Abordnung zustimmte, sah der Antragsteller seine weiteren Anträge als erledigt an.

Der Antragsteller beantragt nunmehr:

Es wird festgestellt, dass die Voraussetzung einer vorläufigen Regelung nach § 58 Abs. 3 BremPersVG hinsichtlich der personellen und organisatorischen Maßnahmen zur Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels (eAT) durch Schriftsatz der Beteiligten vom 25. August 2011 nicht vorgelegen haben.

Es wird festgestellt, dass die Voraussetzungen einer vorläufigen Regelung nach § 58 Abs. 3 BremPersVG hinsichtlich der Abordnung der Verwaltungsangestellten R. vom Senator für Inneres und Sport zur Abteilung 6 des Stadtamts Bremen durch Verfügung vom 31. August 2011 nicht vorgelegen haben.

Die Beteiligte beantragt,
den Antrag abzulehnen.

Die personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen hätten sich unmittelbar vor Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels entscheidend verändert. Durch den möglichen Einsatz von Kräften des Personaldienstleisters Vivento und die mögliche Verlängerung der Arbeitsverträge von zwei Mitarbeiterinnen der Ausländerbehörde hätten personelle Ressourcen kurzfristig zur Verfügung gestanden. Der Einsatz dieses Personals hätte ebenso wie die damit verbundenen organisatorischen Maßnahmen keinen Aufschub geduldet. Sonst wäre es zu nicht vertretbaren Wartezeiten bei der Ausgabe des elektronischen Aufenthaltstitels gekommen. Auch die Abordnung von Frau R. und ihr Einsatz in der Abteilung 6 des Stadtsamts hätten keinen Aufschub geduldet. Die Eilmaßnahme sei erforderlich gewesen, um bestehenden Defiziten bei der Wahrnehmung von Leitungsaufgaben und Belastungssituationen für die Mitarbeiter zeitnah entgegenzuwirken.

Wegen des Vortrags des Antragstellers und der Beteiligten sowie wegen des Sach- und Streitstandes im Einzelnen wird auf die Gerichtsakte und die beigezogene Personalakte von Frau R. verwiesen.

II.

1.

Der Feststellungsantrag ist zulässig.

1.1

Ein Rechtsschutzinteresse des Antragstellers ist zu bejahen.

Über den konkreten Anlass hinaus, der zu dem anhängigen Beschlussverfahren geführt hat, ist für den Antragsteller klärungsbedürftig, unter welchen Voraussetzungen eine der Mitbestimmung unterliegende Maßnahme vorläufig durchgeführt werden darf.

Liegt ein Streit zwischen Dienststellenleitung und Personalrat über die personalvertretungsrechtliche Relevanz bestimmter Vorgänge vor und ist dieser Dissens auch im Hinblick auf zu erwartende zukünftige Maßnahmen klärungsbedürftig, ist ein Rechtsschutzbedürfnis zu bejahen (OVG Bremen, Beschluss vom 27.11.1990 – PV B 3/90; VG Bremen, Beschluss vom 20.08.2009 – P K 141/09.PVL, Beschluss vom 26.08.2011 – P K 2069/10.PVL, Beschluss vom 09.12.2011 – P K 2008/10.PVL).

Dass die hier strittigen Maßnahmen aufgrund der vorläufigen Regelungen schon vollzogen worden waren, steht der Zulässigkeit nicht entgegen. Gerade weil die Maßnahmen selber im Rahmen eines personalvertretungsrechtlichen Eilverfahrens grundsätzlich nicht verhindert

oder aufgehoben werden können (dazu VG Bremen, Beschluss vom 10.05.2006 – P V 1082/06.PVL), kommt für den Antragsteller nur das nachträgliche Feststellungsverfahren zur Klärung seiner Rechte in Betracht.

1.2

Der Antrag im Hinblick auf die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels ist nicht deswegen unzulässig, weil die Beteiligte am 25.08.2011 wegen etwaigen Vorliegens der Billigungsfiktion nach § 58 Abs. 1 Satz 4 BremPersVG bereits endgültige Maßnahmen hätte treffen können. Eine Maßnahme gilt nach dieser Vorschrift nämlich als gebilligt, wenn der Personalrat innerhalb einer Frist von zwei Wochen nach Zugang (VG Bremen, Beschluss vom 09.12.2011 – P K 2008/10.PVL) nicht die Zustimmung unter Angabe der Gründe schriftlich verweigert.

Die vom Antragsteller zunächst vorgelegten Unterlagen wiesen nicht aus, dass seine Ablehnung vom 10.08.2011 mit einer schriftlichen Begründung innerhalb dieser Frist erfolgte. Die Vorsitzende des Antragstellers hat in der mündlichen Verhandlung vom 30.03.2012 jedoch erklärt, sie habe eine von ihr unterschriebene Begründung zur Ablehnungsentscheidung am 10.08.2011 im Vorzimmer der Beteiligten abgegeben. Ein - nicht unterschriebener - Ausdruck dieser Begründung wurde dem Gericht vorgelegt. Die Beteiligte hat dieser Darstellung nicht widersprochen, sondern in der mündlichen Verhandlung hierzu erklärt, dass das damalige Begründungsschreiben vom 10.08.2011 nicht mehr auffindbar sei. Angesichts dieser Erklärungen geht die Kammer davon aus, dass nicht nur die Ablehnung, sondern auch die Begründung zur Ablehnungsentscheidung bei der Beteiligten bereits am 10.08.2011 und damit rechtzeitig eingegangen war. Die Billigungsfiktion konnte daher nicht eintreten.

1.3

Für den Antragsteller liegt eine Antragsbefugnis auch hinsichtlich der Regelung nach § 58 Abs. 3 BremPersVG wegen der Abordnung von Frau R. vor.

Zwar wird der Gesamtpersonalrat nach § 50 Abs. 1 BremPersVG zuständig, wenn bei einer beabsichtigten Abordnung auch nur einer der zu beteiligenden Personalräte der Maßnahme seine Zustimmung versagt (vgl. VG Bremen, Beschluss vom 16.12.2010 – P K 690/10.PVL).

Der Personalrat beim Senator für Inneres und Sport hatte am 01.09.2011 sein Einverständnis mit der Abordnung von Frau R. erklärt. Mit der Ablehnung durch den Antragsteller am 20.09.2011 wurde der Gesamtpersonalrat nach § 50 Abs. 1 BremPersVG für die Mitbestimmung in der Abordnungsangelegenheit zuständig. Die auf § 58 Abs. 3 BremPersVG

gestützte vorläufige Regelung seitens der Beteiligten erging aber hinsichtlich der Abordnung von Frau R. am 31.08.2011 gegenüber dem Antragsteller, also zu einer Zeit, als er hierfür noch zuständig war. Die vorläufige Regelung wirkte sich daher auf das Mitbestimmungsrecht des Antragstellers zum damaligen Zeitpunkt aus.

2.

Der Antrag ist auch begründet.

2.1

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die strittigen vorläufigen Maßnahmen vom 25.08.2011 und vom 31.08.2011 lagen nicht vor.

Zu den Anforderungen an eine vorläufige Regelung nach § 58 Abs. 3 BremPersVG hat die Fachkammer für Personalvertretungssachen schon im Beschluss vom 31.05.1985 (PV 20/85) ausgeführt:

„Die Regelung in § 58 Abs. 3 BremPVG stellt eine Beschränkung der Mitbestimmung dar und ist nur in Ausnahmefällen anwendbar. Ein Dienststellenleiter kann sich auf sie nicht schon dann berufen, wenn die Angelegenheit selbst an sich eilbedürftig ist. Der Sachverhalt muß vielmehr so gelagert sein, daß die beabsichtigte Maßnahme entweder zu einem späteren Zeitpunkt überhaupt nicht mehr durchgeführt werden könnte und dies der Dienststelle nicht zuzumuten ist oder wenn der öffentlichen Hand für den Fall, daß die Maßnahme nicht sofort wirksam wird, unzumutbare und irreparable Nachteile entstehen würden.“

Daran hat die Fachkammer festgehalten (VG Bremen, Beschluss vom 05.10.2006 – P K 2420/05.PVL).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts besteht der Sinn der personalvertretungsrechtlichen Bestimmungen über vorläufige Regelungen darin, dass einerseits die Dienststelle die Möglichkeit erhält, im öffentlichen Interesse dringend gebotene Maßnahmen auch ohne die erforderliche Zustimmung des Personalrats treffen zu können, um die durch die Dauer der Mitbestimmung bedrohte Funktionsfähigkeit der Verwaltung sicherzustellen oder einen sonst der Allgemeinheit drohenden Nachteil oder Schaden abzuwenden, dass andererseits jedoch nicht die Mitbestimmung in der Weise übergangen wird, dass Maßnahmen getroffen werden, die das Mitbestimmungsverfahren gegenstandslos machen (BVerwG, Beschluss v. 25.10.1979 - 6 P 53/78 in ZBR 1980, 161).

Unaufschiebbarkeit ist mehr als bloße Eilbedürftigkeit. Die Maßnahme ist nur dann unaufschiebbar, wenn die Verzögerung zur Funktionsunfähigkeit der Dienststelle führen und damit

die Erfüllung wichtiger öffentlicher Aufgaben beeinträchtigen würde (VG Bremen, Beschluss vom 09.12.2011 – P K 2008/10.PVL). Unerheblich ist im Ergebnis, ob ein Dienststellenleiter durch eigenes Verhalten die Dringlichkeit selbst herbeigeführt und dazu beigetragen hat, dass eine Maßnahme nunmehr unaufschiebbar ist. Im öffentlichen Interesse kommt es allein darauf an, ob die Aufgabenerfüllung der Dienststelle nur durch eine vorläufige Maßnahme sichergestellt werden kann (Ilbertz/Widmaier, Komm. z. BPersVG, 11. Aufl., zu § 69, Rdnr. 36a m.w.N.). Allerdings kann das vorangegangene Verhalten des Dienststellenleiters ein Indiz dafür sein, dass eine Maßnahme nicht als unaufschiebbar anzusehen ist (Altvater u.a., Komm. z. BPersVG, 7. Aufl., zu § 69, Rdnr. 53 m.w.N.). Wie dringlich eine Angelegenheit ist, beurteilt sich daher nicht zuletzt nach der eigenen Vorgehensweise der Dienststellenleitung vor ihrer vorläufigen Regelung (VG Bremen, Beschluss vom 09.12.2011 – P K 2008/10.PVL).

2.2

Gemessen an diesen Anforderungen waren die hier streitgegenständlichen vorläufigen Regelungen keine Angelegenheiten, die im Sinne des § 58 Abs. 3 BremPersVG der Natur der Sache nach keinen Aufschub duldeten.

2.2.1

Hinsichtlich der Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels hatte die Beteiligte als Amtsleiterin des Stadtamts sicherzustellen, dass dessen Ausgabe ab 01.09.2011 in der zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehörenden Ausländerbehörde - als Teilbereich der Abteilung 6 des Stadtamts - erfolgen konnte. Nach § 78 Abs. 1 Satz 1 AufenthG in der ab 01.09.2011 geltenden Fassung werden Aufenthaltstitel grundsätzlich als eigenständige Dokumente mit elektronischem Speicher- und Verarbeitungsmedium ausgestellt.

Wie die Ausgabe der elektronischen Aufenthaltstitel organisiert wird, ist Sache der zuständigen Behörde. Dafür gab es nicht nur einen Lösungsansatz. Auch ohne die im Schreiben der Beteiligten vom 25.08.2011 im Einzelnen bezeichneten organisatorischen und personellen Zusatzmaßnahmen hätte die Ausgabe der elektronischen Aufenthaltstitel erfolgen müssen. Ohne Einrichtung eines besonderen eAT-Kurzterminals mit vier Arbeitsplätzen, wie es in der vorläufigen Regelung nach § 58 Abs. 3 BremPersVG vorgesehen war, wäre die Ausgabe der elektronischen Aufenthaltstitel Aufgabe der hierfür nach der Geschäftsverteilung zuständigen Sachbearbeiter der Ausländerbehörde gewesen. Die dienstliche Aufgabenerledigung unterliegt insoweit auch nicht der Mitbestimmung. Es entspricht der Rechtsprechung der Kammer, dass Anordnungen, die die Erfüllung der dienstlichen Aufgaben der Beschäftigten regeln, nicht mitbestimmungsfähig sind (VG Bremen, Beschluss vom 06.12.2007 – P K 3060/06.PVL).

Die Mitbestimmungspflichtigkeit der von der Beteiligten vorläufig geregelten Maßnahmen im Rahmen der Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels ergab sich hier daraus, dass sowohl organisatorisch - Einrichtung eines Kurzterminalschalters im Raum 259 - als auch personell von der bisherigen Geschäftsverteilung abweichende Maßnahmen getroffen werden sollten. Das Konzept der Beteiligten war insoweit durchaus zweckmäßig, aber nicht zwingend. Eine Funktionsunfähigkeit der Ausländerbehörde hätte ohne die vorläufige Maßnahme nicht gedroht.

Letztlich konnten die vorläufigen Maßnahmen auch gar nicht vollständig zum 01.09.2011 umgesetzt werden. An dem eAT-Kurzterminalschalter sollten ab 01.09.2011 u.a. zwei Vivento-Kräfte eingesetzt werden. Nach Angaben der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung vom 30.03.2012 handelt es sich bei Vivento um einen Personaldienstleister, der aus einem Mitarbeiterpool von Beamten und Angestellten von Bahn und Post Kräfte für andere Aufgaben im öffentlichen Dienst zur Verfügung stellen kann. Diese Vivento-Kräfte standen aber tatsächlich nicht schon zum 01.09.2011, sondern erst zum 01.01.2012 zur Verfügung, wie die Beteiligte in der mündlichen Verhandlung am 30.03.2012 einräumte. Das führte dazu, dass ab 01.09.2011 die Aufgaben bei der Ausgabe der elektronischen Aufenthaltstitel zum Teil durch andere Mitarbeiter der Ausländerbehörde übernommen wurden, zum Teil hatten Praktikanten bei der Ausgabe mitgewirkt. Auch aus dem tatsächlichen Verlauf wird deutlich, dass die Funktionsunfähigkeit der Ausländerbehörde wegen der notwendigen Ausgabe elektronischer Aufenthaltstitel ab 01.09.2011 nicht eingetreten wäre, wenn die diesbezügliche vorläufige Regelung nicht erfolgt wäre. Es standen Alternativen zur Verfügung.

Das Schlichtungsverfahren war mit der Einigung der Beteiligten und des Antragstellers am 22.11.2011 beendet. Wäre das Schlichtungsverfahren von der Beteiligten zügiger betrieben worden, hätte es auch schon eher abgeschlossen sein können.

Es ist nach allem jedenfalls kein zwingender Grund erkennbar, der hier das Übergehen der Mitbestimmungsrechte des Antragstellers durch eine vorläufige Regelung hätte rechtfertigen können.

Ein weiterer rechtlicher Gesichtspunkt zeigt auf, dass die vorläufige Regelung nicht den Anforderungen des § 58 Abs. 3 BremPersVG entsprach. Die Beteiligte hatte mit der Einrichtung des eAT-Kurzterminalschalters und den damit zusammenhängenden Maßnahmen im Ergebnis keine nur vorläufigen Regelungen getroffen. Durch vorläufige Regelungen dürfen prinzipiell keine endgültigen Maßnahmen vorweggenommen werden (Großmann/Mönch/Rohr, Komm. z. BremPersVG, zu § 58, Rdnr. 116). Die Maßnahmen im Zusammenhang mit der

Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels waren aber keineswegs nur als vorübergehende Regelungen gedacht.

In diesem Zusammenhang hat das Bundesverwaltungsgericht in einer jüngst ergangenen Entscheidung (BVerwG, Beschluss vom 29.02.2012 – 6 P 2/11 – juris) klargestellt, dass vorläufige Regelungen der Dienststelle grundsätzlich zu befristen sind. In der Entscheidung heißt es:

„Diese (vorläufigen Regelungen) haben sich grundsätzlich auf das zeitlich und sachlich unbedingt Notwendige zu beschränken. Der Gesetzgeber will die Durchführung des Mitbestimmungsverfahrens, wenn es irgendwie vertretbar möglich ist, gewährleisten wissen. Daher muss das Verfahren so ausgestaltet sein, dass es auch unter den Bedingungen einer mitbestimmungsfreien vorläufigen Regelung bei größtmöglicher Beschleunigung ein Höchstmaß an Mitbestimmung ermöglicht. Beides zugleich lässt sich nur über die zeitliche Befristung vorläufiger Regelungen gewährleisten. Sie ist insbesondere geeignet, den Dienststellenleiter weiterhin dazu anzuhalten, das Mitbestimmungsverfahren zu beschleunigen. Eine Ausnahme vom Befristungsgebot ist nur gerechtfertigt, wenn die beabsichtigte Maßnahme der Natur der Sache nach zeitliche Einschränkungen nicht zulässt.“

Die vorläufige Regelung hinsichtlich der Maßnahmen wegen der Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels hätte sich hier ohne weiteres befristen lassen. Es lag nicht in der Natur der Sache, dass hier eine Befristung ausgeschlossen war. Die vorläufige Regelung hätte - wenn die Maßnahmen als unaufschiebbar hätten angesehen werden dürfen - beispielsweise befristet für drei Monate oder bis zum Abschluss des Mitbestimmungsverfahrens erfolgen können. Entweder hätte dann die vorläufige Regelung als endgültige Maßnahme weitergeführt werden können oder an ihre Stelle wäre eine Neuregelung mit Zustimmung des Personalrats oder als Ergebnis des Schlichtungs- bzw. Einigungsstellenverfahrens getreten. Es gab jedenfalls keine Gründe, von einer Befristung abzusehen. Ohne eine hier gebotene Befristung verstieß die vorläufige Regelung schon deshalb gegen § 58 Abs. 3 BremPersVG.

2.2.2

Auch die Abordnung von Frau R. war nicht unaufschiebbar.

Insoweit stellt sich schon die Frage, ob die Beteiligte überhaupt befugt war, hinsichtlich dieser Abordnung eine vorläufige Regelung nach § 58 Abs. 3 BremPersVG zu treffen. § 58 Abs. 3 BremPersVG setzt voraus, dass die vorläufige Regelung von dem Dienststellenleiter getroffen wird, der auch die Maßnahme selber vornimmt. Die Abordnung von Frau R. vom Senator für Inneres und Sport an das Stadtamt war aber keine Entscheidung, die die Beteiligte zu treffen hatte, sondern der Senator für Inneres und Sport, bei dem Frau R. bis zur Abordnung beschäftigt war. Auch wenn die Abordnung nicht von der Beteiligten zu entscheiden war,

bestand insoweit ein Mitbestimmungsrecht des Antragstellers als des Personalrats der Behörde, zu der abgeordnet werden sollte. Die Abordnung war eine mitbestimmungspflichtige Angelegenheit, die auch das Stadtamt betraf. Bei Abordnungen sind sowohl der Personalrat der Behörde, die über die Abordnung zu entscheiden hat, als auch der Behörde, zu der die Abordnung erfolgen soll, zunächst mitbestimmungsbefugt, wie sich aus § 50 Abs. 1 Satz 1 bis 3 BremPersVG erschließt. Nach der ständigen Rechtsprechung der Fachkammer für Personalvertretungssachen ist das Mitbestimmungsverfahren von dem Leiter derjenigen Dienststelle einzuleiten, der die Maßnahme beabsichtigt, die der Mitbestimmung unterliegt. Das gilt nach dieser Rechtsprechung auch im Verhältnis des Leiters einer höheren Behörde zum Personalrat einer nachgeordneten Behörde (zuletzt VG Bremen, Beschluss vom 10.07.2008 – P K 139/07.PVL). Danach wäre nicht die Beteiligte, sondern der Senator für Inneres und Sport für eine vorläufige Regelung nach § 58 Abs. 3 BremPersVG hinsichtlich der Abordnung von Frau R. gegenüber dem Antragsteller zuständig gewesen.

Allerdings hat die seinerzeit für das Recht der Richtervertretungen zuständige 1. Kammer des Verwaltungsgerichts Bremen mit Urteil vom 15.12.2010 (1 K 1003/08) rechtskräftig entschieden, dass in Anwendung der Vorschriften des Bremischen Personalvertretungsgesetzes die Mitbestimmung auch bei Entscheidungen der höheren Dienststelle stets nur gegenüber dem Leiter der Dienststelle auszuüben ist, bei der die Richtervertretung gebildet wurde. Ob sich die Fachkammer für Personalvertretungssachen dieser Rechtsprechung anschließt, ist noch offen.

Die Frage, ob die Beteiligte befugt war, hinsichtlich der vom Senator für Inneres und Sport zu verfügenden Abordnung von Frau R. eine vorläufige Regelung nach § 58 Abs. 3 BremPersVG zu treffen, kann deswegen offen bleiben, weil die materiellen Voraussetzungen hierfür ohnehin nicht vorlagen.

Zur Begründung der ursprünglich beabsichtigten Versetzung zum 01.09.2011 hatte die Beteiligte in einem Schreiben vom 17.08.2011 ausgeführt: „Frau R. soll in der Abteilung 6 u.a. mit der Leitung des Sachgebietes „Einbürgerungen“ betraut werden. Diese Maßnahme erfolgt im Rahmen der Weiterentwicklung der Ausländerbehörde über die hoheitlichen Aufgaben hinaus zu einer Servicestelle für Aufenthaltserteilung und Einbürgerung“. Diese Begründung lässt eine besondere Dringlichkeit nicht erkennen. Demgegenüber wird in der Begründung der sofortigen Regelung im Hinblick auf die nunmehr beabsichtigte Abordnung von Frau R. im Schreiben der Beteiligten vom 31.08.2011 ausgeführt, dass die Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels zum 01.09.2011 zu erhöhten Anforderungen auch in der Leitungsebene führe, daher sei eine sofortige Verstärkung unabdingbar. Ein Zusammenhang mit der Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels war aber in der Begründung vom 17.08.2011

zur anfänglich zum 01.09.2011 geplanten Versetzung von Frau R. nicht hergestellt worden, sodass es wenig plausibel ist, zwei Wochen später eine solche Verknüpfung anzunehmen. Soweit eine Verschärfung der Situation darin gesehen wurde, dass die damalige kommissarische Leiterin der Abteilung 6 des Stadtamtes am 29.08.2011 einen Antrag auf Beurlaubung gestellt hatte, lässt sich auch daraus nicht eine Unaufschiebbarkeit der Abordnung von Frau R. herleiten. Abgesehen davon, dass am 31.08.2011 wohl noch nicht feststand, wann die damalige Leiterin der Abteilung 6, Frau B., ausscheiden würde, war Frau R. auch nicht dafür vorgesehen, die Abteilungsleitung 6 zu übernehmen. Nach der Geschäftsverteilung des Stadtamtes hatte der stellvertretende Leiter, Herr K., die Geschäfte der Abteilungsleitung nach einer Beurlaubung von Frau B. wahrzunehmen. Dass seine Unterstützung durch Frau R. angesichts der knappen Personalressourcen in der Ausländerbehörde sehr hilfreich sein konnte, ist ohne Weiteres zu konzedieren. Der Eintritt der Funktionsunfähigkeit der Leitung der Abteilung 6 oder der Bereiche, in denen Frau R. eingesetzt werden sollte, für den Fall ihrer Nichtabordnung zum 01.09.2011 lässt sich aber nicht feststellen. Außerdem ließ sich bereits am 31.08.2011 absehen, dass der Einsatz von Frau R. keine nachhaltige Entlastung der Abteilungsleitung zur Folge haben würde, weil zu diesem Zeitpunkt schon bekannt war, dass sie schwanger war. Ab Ende Dezember 2011 bestand ein Beschäftigungsverbot, die Geburt des Kindes erfolgte am 31.01.2012.

Hier war eine unnötige weitere Verzögerung des Mitbestimmungsverfahrens eingetreten, weil der Senator für Inneres und Sport erst mit Schreiben vom 20.10.2011 die Zustimmung des Gesamtpersonalrats beantragte, der der Abordnung von Frau R. nach zwischenzeitlichen weiteren Erklärungen seitens des Senators für Inneres und Sport dann im Ergebnis am 28.11.2011 zustimmte. Die von der Beteiligten nachträglich am 09.09.2011 beantragte Zustimmung des Antragstellers, dort am 13.09.2011 eingegangen, wurde am 20.09.2011 von dem Antragsteller abgelehnt und am 21.09.2011 der Beteiligten zugeleitet. Der Umstand, dass sich sowohl die Beteiligte mit dem Antrag auf Zustimmung des Antragstellers als auch der Senator für Inneres und Sport mit dem Antrag auf Zustimmung des Gesamtpersonalrats Zeit gelassen hatten, sind weitere deutliche Indizien dafür, dass hinsichtlich der Abordnung von Frau R. keine Unaufschiebbarkeit vorgelegen hatte.

Schließlich gilt hier gleichfalls, dass die vorläufige Regelung hinsichtlich der Abordnung schon deshalb rechtswidrig war, weil sie nicht befristet wurde. Anders als bei Versetzungen, die als Gestaltungsmaßnahmen von vornherein nicht im Wege der vorläufigen Regelung vorgenommen werden dürfen (Ilbertz/Widmaier, a.a.O., zu § 69, Rdnr. 38a), kann zwar eine Abordnung als vorläufige Regelung erfolgen (Altwater u.a., a.a.O., zu § 69, Rdnr. 56). Doch auch bei der Abordnung galt, dass die diesbezügliche vorläufige Regelung im Hinblick auf das noch durchzuführende Mitbestimmungsverfahren zu befristen war, weil es keine plausiblen

Gründe gab, bei der vorläufigen Abordnung von Frau R. von einer solchen Befristung der Regelung nach § 58 Abs. 3 BremPersVG abzusehen.

3.

Für eine Kostenentscheidung ist im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren kein Raum (ständige Rechtsprechung der bremischen Verwaltungsgerichte, ausführlich zuletzt VG Bremen, Beschluss vom 13.04.2006 - PK 715/05.PVL).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist die Beschwerde statthaft. Sie ist innerhalb von einem Monat nach Zustellung dieses Beschlusses bei dem

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzu legen. Die Beschwerdeschrift muss von einem Rechtsanwalt oder einer nach § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 und 5 ArbGG zur Vertretung berechtigten Person unterzeichnet sein. Sie muss den Beschluss bezeichnen, gegen den die Beschwerde gerichtet ist, und die Erklärung enthalten, dass gegen diesen Beschluss die Beschwerde eingelegt wird. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Beschlusses zu begründen. Die Beschwerdebegründung muss von einem Rechtsanwalt oder einer nach § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 und 5 ArbGG zur Vertretung berechtigten Person unterzeichnet sein. Sie muss angeben, auf welche im Einzelnen anzuführenden Beschwerdegründe sowie auf welche neuen Tatsachen die Beschwerde gestützt wird.

gez. Kramer