



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: 12 K 1959/18

Beschluss

Verkündet am 27.09.2019

gez. Zaiß

Justizbeschäftigte als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

In der Personalvertretungssache

[REDACTED]

Antragsteller,

Proz.-Bev.:

[REDACTED]

beteiligt:

Magistrat der Stadt Bremerhaven, vertreten durch den Oberbürgermeister Melf Grantz,
Hinrich-Schmalfeldt-Straße 31, Stadthaus, 27576 Bremerhaven,

[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 12. Kammer - durch
Richterin Dr. Benjes sowie die ehrenamtlichen Richter Beamter Oehmke, Beamtin
Mehlem, Beamter Metzler und Arbeitnehmerin Rodriguez-Morales aufgrund der
mündlichen Verhandlung vom 27. September 2019 beschlossen:

Der Antrag wird abgewiesen.

**Der Gegenstandswert wird auf 5.000,00 Euro
festgesetzt.**

Gründe

I.

Der Antragsteller begehrt die Bildung einer Einigungsstelle hinsichtlich eines Initiativantrages.

Unter dem 3.8.2017 beantragte der Antragsteller, der Beteiligte möge gegenüber der Leiterin des [REDACTED]amtes Bremerhaven ein Verbot der Dienstgeschäfte aussprechen bzw. sie vorläufig des Dienstes entheben. Zur Begründung wurde ausgeführt, im [REDACTED]amt seien sowohl der Dienstbetrieb als auch der Betriebsfrieden durch schwere Störungen im Vertrauensverhältnis zwischen der Amtsleitung und den Beschäftigten wesentlich beeinträchtigt. Die Arbeitssituation habe zu langfristigen krankheitsbedingten Ausfällen und Umsetzungsanträgen fast aller Beschäftigten geführt. Mit Schreiben vom 22.9.2017 wies der Beteiligte den Initiativantrag zurück. Die Stadtverordnetenversammlung habe sich in ihrer Sitzung am 31.8.2017 mit dem Antrag befasst und beschlossen, dem Magistrat zu empfehlen, dem Initiativantrag zu widersprechen. Daraufhin stellte der Antragsteller die Nichteinigung fest und bat um Einberufung einer Einigungsstelle. Nachdem der Beteiligte zunächst das Einigungsstellenverfahren eingeleitet hatte, teilte er mit Schreiben vom 8.5.2018 mit, die Mitbestimmung des Antragstellers sei durch § 72 Abs. 2 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven (VerfBrhv) und durch § 54 Abs. 2 BremPersVG eingeschränkt bzw. ausgeschlossen. Der Initiativantrag vom 3.8.2017 enthalte daher keine der Mitbestimmung unterliegenden Maßnahmen. Das Verfahren vor der Einigungsstelle werde eingestellt.

Der Antragsteller hat am 24.8.2018 gerichtlichen Rechtsschutz beantragt. Ein Mitbestimmungsrecht des Personalrates sei gegeben, das Einigungsstellenverfahren sei daher fortzusetzen. Zwar enthalte § 72 Abs. 2 VerfBrhv eine Sonderregelung für die Bediensteten des [REDACTED]amtes, dies jedoch nur im Hinblick auf deren Bestellung, Beförderung und Entlassung. Hiervon seien die vorläufige Dienstenthebung nach § 38 BremDG und das Verbot des Führens der Dienstgeschäfte nach § 39 BeamtStG zu unterscheiden. Beide Maßnahmen ließen den Beamtenstatus des betroffenen Beamten unangetastet und seien einer Entlassung nicht gleichzustellen. Eine Beschränkung der Mitbestimmung ergebe sich auch nicht aus § 54 Abs. 2 BremPersVG für Maßnahmen im Disziplinarverfahren. Die entsprechende Auslegung der Vorschrift widerspreche der im bremischen Personalvertretungsgesetz geltenden Allzuständigkeit des Personalrates. Zudem handele es sich bei der initiierten Maßnahme um keine Disziplinarmaßnahme im engeren Sinne sondern um eine nur vorläufige Regelung.

Der Antragsteller beantragt,

1. eine Einigungsstelle zu bilden hinsichtlich des Initiativantrages des Personalrats vom 3.8.2017 gerichtet auf Ausspruch des Verbots der Dienstgeschäfte gegenüber der Leiterin des [REDACTED]amtes der Stadt Bremerhaven bzw. der vorläufigen Dienstenthebung;
2. festzustellen, dass dem Personalrat ein Initiativrecht zusteht bezogen auf den genannten Antrag.

Der Beteiligte beantragt,

den Antrag abzuweisen.

Der streitgegenständliche Initiativantrag sei nicht auf eine der Mitbestimmung unterliegende Maßnahme i.S.d. § 58 Abs. 4 BremPersVG gerichtet. Die begehrte Suspendierung der Amtsleitung des [REDACTED]amtes stelle sich als „Entlassung“ i.S.d. § 72 Abs. 2 VerfBrhv dar. § 72 VerfBrhv sichere durch die Unterstellung des [REDACTED]amtes unter die Stadtverordnetenversammlung die Unabhängigkeit des [REDACTED]amtes von der zu kontrollierenden Magistratsverwaltung. Diese Unabhängigkeit werde nicht nur bei endgültigen Entscheidungen berührt. Die Stadtverordnetenversammlung habe die Suspendierung ausdrücklich abgelehnt; hierüber könne sich der Beteiligte nicht hinwegsetzen. Hinsichtlich sämtlicher Maßnahmen im Disziplinarverfahren ergebe sich eine Einschränkung der allgemeinen Mitbestimmungsbefugnis aus der Sonderregelung des § 54 Abs. 2 BremPersVG. Diesbezüglich bestehe lediglich eine Informationsverpflichtung und eine Möglichkeit zur Stellungnahme des Personalrates.

Im Verfahren hat der Beigeladene eine rechtliche Expertise von Prof. [REDACTED] vom 31.1.2018 und ein Rechtsgutachten von Prof. [REDACTED] zur Stellung des [REDACTED]amtes Bremerhaven in der Verwaltungshierarchie aus dem Jahr 2002 vorgelegt.

Auf den Inhalt der Gerichtsakte wird ergänzend Bezug genommen.

II.

Der Antrag bleibt ohne Erfolg.

1.

Soweit der Antragsteller die Fortsetzung des Einigungsstellenverfahrens hinsichtlich des Initiativantrages vom 3.8.2017 begehrt, ist der Antrag zulässig, aber unbegründet. Die mit

dem Initiativantrag begehrte Maßnahme unterliegt nicht der Mitbestimmung, die Einstellung des Einigungsverfahrens durch den Beteiligten begegnet daher keinen rechtlichen Bedenken.

Gemäß § 58 Abs. 4 BremPersVG hat der Personalrat ein Initiativrecht bezogen auf Maßnahmen, die seiner Mitbestimmung unterliegen. Vorliegend unterliegt jedoch weder die vorläufige Dienstenthebung nach § 38 BremDG noch das Verbot der Dienstgeschäfte nach § 39 BeamtStG der Mitbestimmung durch den Antragsteller.

a)

Bei der vorläufigen Dienstenthebung handelt es sich um eine Maßnahme im Rahmen eines Disziplinarverfahrens. Gemäß § 54 Abs. 2 BremPersVG ist dem Personalrat Kenntnis zu geben, wenn gegen einen Beamten Beschuldigungen erhoben werden, die zu disziplinarrechtlichen Ermittlungen führen. Vor jeder weiteren Maßnahme im Disziplinarverfahren hat der Personalrat Stellung zu nehmen.

Zum Umfang der Mitbestimmung im Rahmen von Disziplinarverfahren hat das OVG Bremen in einem Beschluss vom 31.8.1976 (OVG PV-B 1/76) ausgeführt:

„Nach § 65 BrPersVG steht dem Personalrat in allen personellen Angelegenheiten grundsätzlich das Mitbestimmungsrecht zu. Dieser Grundsatz gilt aber nur – das ergibt die Verweisung in § 65 auf die Einschränkungen des § 63 Satz 1 (richtig: Absatz 1) –, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht. Ist also im Gesetz eine andere Beteiligungsform als die Mitbestimmung (§§ 58 ff.) vorgesehen, so wird das Mitbestimmungsrecht durch die andere Beteiligungsform ersetzt.

Zu solchen gesetzlichen Regelungen zählen u.a. die des § 54 Abs. 2 BrPersVG. Im Anwendungsbereich dieser Vorschrift ist – ebenso wie z.B. in dem des § 54 Abs. 4 auf dem Gebiete des Prüfungswesens – kein Raum für die §§ 58 ff.“

Das Gericht führt weiter aus, das disziplinarrechtliche Untersuchungsverfahren sei aus rechtsstaatlichen Gründen stark formalisiert und mit besonderen Garantien für den Betroffenen ausgestattet. Darum habe es für die Gesetzgeber des Personalvertretungsgesetzes nahe gelegen, den Personalvertretungen zwar nicht jegliche Einflussmöglichkeit zu nehmen, jedoch ihr Mitbestimmungsrecht für entbehrlich zu halten und ihnen eine andere Form der Beteiligung einzuräumen. Auf diese Weise lasse sich zugleich erreichen, dass sich der Ablauf des Untersuchungsverfahrens nicht durch u.U. zeitraubende Mitbestimmungsverfahren über das Maß des unabweislich Erforderlichen hinaus zeitlich ausdehne (vgl. auch Gemeinschaftskommentar zum BremPersVG, 2016, § 27, Rdnr. 13).

Darauf folgend führte das Bundesverwaltungsgericht in einem Beschluss vom 15.9.1978 (6 P 15/78, juris) aus, in § 54 Abs. 2 BremPersVG komme der Wille des Gesetzgebers, dem Personalrat im Rahmen disziplinarrechtlicher Ermittlungen kein Mitbestimmungsrecht einzuräumen, sondern ihm nur ein Recht auf Unterrichtung zu geben, klar zum Ausdruck. Die Norm spreche nicht von förmlichen Maßnahmen oder disziplinarrechtlichen Entscheidungen, sondern von disziplinarrechtlichen Ermittlungen. Entscheidend sei, dass diese Ermittlungen auf disziplinarrechtlicher Grundlage beruhten.

Die Kammer sieht keinen Anlass, von dieser Rechtsprechung abzuweichen. Soweit die Gegenauffassung mit dem Grundsatz der Allzuständigkeit des Personalrates argumentiert (vgl. Gemeinschaftskommentar zum BremPersVG, 2016, § 53, Rdnr. 38ff.) vermag dies auch bei Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.10.2018 (5 P 9/17, juris) nicht zu überzeugen. Zwar gewährt das Bremische Personalvertretungsgesetz dem Personalrat – abweichend von den Personalvertretungsgesetzen des Bundes und der anderen Bundesländer – ein umfassendes bzw. allumfassendes gleichberechtigtes Mitbestimmungsrecht in allen insoweit in Bezug genommenen Angelegenheiten. § 52 Abs. 1 Satz 1 BremPersVG beinhaltet insoweit eine Generalklausel, die im Gegensatz zu einer enumerativ und abschließenden Aufzählung einzelner Mitbestimmungstatbestände ein uneingeschränktes Mitbestimmungsrecht im Rahmen ihres Anwendungsbereichs verleiht (BVerwG, B. v. 15.10.2018, 5 P 9/17). Diese Rechtsprechung betrifft jedoch die Interpretation der Beispielskataloge in den §§ 63, 65 und 66 BremPersVG und äußert sich nicht zu dem Umstand, dass über § 63 Abs. 1 Satz 1 BremPersVG bzw. die entsprechenden Verweise auf diese Vorschrift die Mitbestimmung ausgeschlossen ist, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung besteht, diese Fälle werden „vor die Klammer“ der Mitbestimmung gezogen.

Der Umstand, dass es sich bei der begehrten vorläufigen Dienstenthebung lediglich um eine vorübergehende Maßnahme und nicht um eine Disziplinarmaßnahme nach § 5 BremDG handelt, ist in diesem Zusammenhang nicht von Relevanz. § 54 Abs. 2 BremPersVG erfasst nach seinem Wortlaut das gesamte Disziplinarverfahren und die in diesem Zusammenhang getroffenen Entscheidungen (vgl. OVG Bremen, B. v. 31.8.1976, OVG PV-B 1/76).

Hinsichtlich der begehrten disziplinarrechtlichen Maßnahme war der Initiativantrag vom 3.8.2017 mithin unzulässig. Es besteht insoweit kein Anspruch auf die Durchführung eines Einigungsverfahrens.

b)

Nach § 39 BeamtStG kann Beamtinnen und Beamten aus zwingenden dienstlichen Gründen die Führung der Dienstgeschäfte verboten werden. Das Verbot erlischt, wenn nicht bis zum Ablauf von drei Monaten gegen die Beamtin oder den Beamten ein Disziplinarverfahren oder ein sonstiges auf Rücknahme der Ernennung oder auf Beendigung des Beamtenverhältnisses gerichtetes Verfahren eingeleitet worden ist. Das Verbot der Führung der Dienstgeschäfte kann auch noch nach Einleitung eines förmlichen Disziplinarverfahrens ausgesprochen werden (Battis, BBG, 4. Aufl. 2009, § 66, Rdnr. 3). Eine solche, im Beamtenrecht wurzelnde Maßnahme ist gemäß § 65 BremPersVG grundsätzlich mitbestimmungspflichtig. Hinsichtlich der Leiterin des [REDACTED] amtes Bremerhaven ergibt sich jedoch eine Einschränkung der Mitbestimmung durch den Vorbehalt einer anderweitigen gesetzlichen Regelung gemäß §§ 65 Abs. 1, 63 Abs. 1 BremPersVG i.V.m. § 72 Abs. 2 VerfBrhv.

aa)

Das [REDACTED] amt der Stadt Bremerhaven ist der Stadtverordnetenversammlung gegenüber unmittelbar verantwortlich und ihr unmittelbar unterstellt, § 72 Abs. 1 VerfBrhv. Die Bediensteten werden vom Magistrat auf Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung bestellt, befördert und entlassen, § 72 Abs. 2 Satz 1 VerfBrhv. Mithin sind die Befugnisse des Beteiligten als Dienstherr der städtischen Beamten (§ 50 Abs. 2 VerfBrhv) bezüglich der Mitarbeiter des [REDACTED] amtes beschränkt (§ 50 Abs. 1 Nr. 6 VerfBrhv). Damit sind die dienstrechtlichen Befugnisse hinsichtlich der Angelegenheiten der Bediensteten des [REDACTED] amtes geteilt, hinsichtlich bestimmter Entscheidungen besteht ein Vorschlagsrecht der Stadtverordnetenversammlung. Das Mitbestimmungsrecht des Antragstellers kann diesbezüglich nicht weiter gehen, als die entsprechenden Befugnisse des Beteiligten (vgl. Gemeinschaftskommentar zum BremPersVG, § 58, Rdnr. 104).

Seinem Wortlaut nach erfasst § 72 Abs. 2 Satz 1 VerfBrhv die hier streitige Maßnahme eines vorläufigen Verbotes der Dienstgeschäfte nicht. Bei Berücksichtigung der besonderen Stellung des [REDACTED] amtes sind jedoch die Begriffe „Bestellung, Beförderung und Entlassung“ weit auszulegen. Aus den Regelungen zum [REDACTED] amt Bremerhaven lässt sich das Konzept einer organisatorisch abgeschirmten, partiell unabhängigen Dienststelle erkennen (Pottschmidt, a.a.O., S. 7, 11). Prof. [REDACTED] kommt in seinem Gutachten zu dem Ergebnis, der Begriff der Entlassung in § 72 Abs. 2 Satz 1 VerfBrhv (bzw. der Vorgängerregelung in § 62 Abs. 2 Satz 2 VerfBrhv a.F.) könne nicht lediglich für den Fall einer Beendigung des Dienstverhältnisses (Entlassung im beamtenrechtlichen Sinne) eingreifen. Anderenfalls

werde die praktische Bedeutung der Vorschrift weitestgehend reduziert. In anderen Gemeindeordnungen werde eine Formulierung gewählt, die auf die Beendigung der Funktion im Rechnungsprüfungsamt ziele. Mit diesem Verständnis erhalte die Regelung erhebliche praktische Bedeutung. Prof. [REDACTED] kommt daher zu dem Ergebnis, dass auch die Umsetzung eines Beamten unter § 72 Abs. 2 Satz 1 VerBrhV zu subsumieren sei und einen Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung voraussetze (Pottschmidt, a.a.O., S. 16ff.). Auch Prof. [REDACTED] betont in seiner rechtlichen Expertise (S. 11), eine enge Auslegung des Begriffs „Entlassung“ lasse die gesetzlich beabsichtigte Schutzstellung praktisch leerlaufen. Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen erscheint es der Kammer allein überzeugend, auch ein vorläufiges Verbot der Dienstgeschäfte gemäß § 39 BeamStG unter § 72 Abs. 2 Satz 1 VerBrhV zu subsumieren. Denn auch eine solche vorläufige Maßnahme bedeutet eine erhebliche Einflussnahme auf die Arbeit des [REDACTED] amtes, da die Arbeit der Behörde behindert und Druck auf die dort Beschäftigten ausgeübt werden kann. In der Kommentarliteratur wird die Meinung vertreten, dass das Verbot nach Einleitung eines Disziplinarverfahrens über die Dauer von drei Monaten hinaus verlängert werden kann (BeckOK, Beamtenrecht, BeamStG § 39, Rdnr. 179). Mit Hilfe des vorläufigen Verbotes der Dienstgeschäfte kann mithin für längere Zeit die Arbeit des [REDACTED] amtes beeinflusst werden.

Der Initiativantrag auf ein vorläufiges Verbot der Führung der Dienstgeschäfte der Leiterin des [REDACTED] amtes bewegt sich damit außerhalb der Zuständigkeit des Beteiligten und ist unzulässig. Der Beteiligte ist ohne Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung nicht berechtigt, das streitgegenständliche Einigungsverfahren fortzuführen.

bb)

Es dürfte dem Beteiligten hingegen nicht verwehrt sein, gegenüber der Stadtverordnetenversammlung ein vorläufiges Verbot der Führung der Dienstgeschäfte der Leiterin des [REDACTED] amtes anzuregen. Ein entsprechender Initiativantrag des Antragstellers – der als Minus im streitgegenständlichen Antrag enthalten sein kann – wäre jedoch ebenfalls unzulässig. Unabhängig von der Frage, ob es sich insoweit um eine Maßnahme i.S.d. § 58 BremPersVG handelt, liegt jedenfalls kein Nichthandeln der Dienststellenleitung bzw. des Entscheidungsträgers vor.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts soll mit dem Initiativrecht des Personalrates sichergestellt werden, dass durch mitbestimmungspflichtige Maßnahmen zu regelnde Angelegenheiten nicht gänzlich oder unnötig lange ungeregelt bleiben, weil der Dienststellenleiter sich ihrer trotz bestehender

Regelungsbedürftigkeit nicht oder nicht rechtzeitig annimmt. Das Initiativrecht dient damit dem Zweck, den Dienststellenleiter zum Handeln zu zwingen, wenn er nicht selbst initiativ wird. Umgekehrt kann es nicht dafür in Anspruch genommen werden, einer bereits getroffenen Entscheidung einer zuständigen Behörde einen anderen Vorschlag entgegenzusetzen (vgl. Berg in: Altwater/Baden/Berg/Kröll/Noll/ Seulen, BPersVG, 9. Aufl. 2016, § 70, Rdnr. 3; Schaub, Arbeitsrechts-Handbuch, 16. Aufl. 2015, Rdnr. 75; BVerwG, B. v. 28.5.2009, 6 PB 5/09). Ist bereits eine Regelung getroffen worden, kann ein Initiativantrag zu ihrer nachträglichen Änderung ausnahmsweise dann zulässig sein, wenn sich der zugrunde liegende Sachverhalt entscheidend geändert hat (Berg, a.a.O.; OVG Münster, B. v. 17.12.1993, 1 A 564/92.PVB, juris).

Die Stadtverordnetenversammlung hat sich am 31.8.2017 ausdrücklich mit der Frage der vorläufigen Suspendierung der Leiterin des [REDACTED] amtes befasst. Seitdem hat sich kein wesentlich neuer Sachverhalt ergeben.

2.

Hinsichtlich des Feststellungsantrages zu 2. ist der Antrag mangels Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig. Die begehrte Feststellung geht nicht über die Klärung von Rechtsfragen hinaus, die bereits im Rahmen des Antrages zu 1. zu entscheiden waren.

3.

Der Gegenstandswert für die anwaltliche Gebührenberechnung wird gemäß §§ 33 Abs. 1, 23 Abs. 3 Satz 1 RVG

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)

einulegen. 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.

Gegen die Gegenstandswertfestsetzung ist gemäß § 33 Abs. 3, 4 RVG die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses bei dem

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

schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen.

Dr. Benjes