

Außenstellen-Personalrat ohne Leiter“ – Handlungsoption der Belegschaft oder Sackgasse der Rechtsprechung?

Von Dr. Andreas Gronimus, Verbandssyndikus des Deutschen Bundeswehrverbands, Bonn

Die Rechtsprechung hat beginnend 1991 für den Bundesdienst – sowie für Landes- und Kommunalverwaltungen mit analoger Rechtslage – die Möglichkeiten für die Verselbstständigung von weit entfernten Außenstellen in mehreren Schritten erheblich erleichtert. Ziel ist eine möglichst umfassende Option auf eine ortsnahe Personalvertretung für die Mitarbeiter auch bei ungünstigen Organisationsstrukturen. Dazu wird seit 2008 insbesondere darauf verzichtet, dass eine Außenstelle einen Leiter haben muss. Diese Rechtsprechungslinie tangiert jedoch weder das Partnerschaftsprinzip, noch räumt sie den Außenstellen-Personalräten zusätzliche Befugnisse ein. Oft müssen daher die Belegschaften derartiger Außenstellen die Bildung eines ortsnahen „eigenen“ Personalrats damit „erkaufen“, dass ein Personalrat ohne „eigene“ Beteiligungsrechte entsteht, der im Wesentlichen auf Stellungnahmen nach §82 Abs. 2 BPersVG an andere Personalvertretungen verwiesen ist. Diese Konstruktion ist für alle Seiten – Leitung, Personalrat und Belegschaft – mit Misshelligkeiten verbunden. Die Einrichtung einer effektiven Mitarbeitervertretung unter diesen Rahmenbedingungen erfordert von allen Beteiligten ein Höchstmaß an vertrauensvoller Zusammenarbeit über das vorgeschriebene Minimum hinaus.

In einer langjährigen Reihe von Beschlüssen hat die Rechtsprechung die Handlungsmöglichkeit der Belegschaften von Außenstellen oder Nebenstellen einer Dienststelle, sich personalvertretungsrechtlich selbständig zu machen, mehrfach und ebenso entscheidend wie entschieden erweitert. Am deutlichsten tritt dies in der Bundesverwaltung hervor, wo dieser Schritt im Kern von einem entsprechenden Mehrheitsbeschluss der betroffenen Mitarbeiter abhängt (und dann durch die Verwaltung auch nicht mehr verhindert werden kann).

Teilweise gänzlich andere Spielregeln herrschen in der Landes- und Kommunalverwaltung, deren Landespersonalvertretungsrecht nicht dem Modell des „Verselbständigungsbeschlusses“ (§6 Abs. 3 BPersVG) folgt, sondern eine räumlich weite Entfernung teilweise als Alternative zur Selbständigkeit nach Aufgabenbereich und Organisation ausgestaltet oder diese Entscheidung der Entscheidung oder zumindest der notwendigen Mitwirkung der Verwal-



Dr. Andreas Gronimus

Jg. 1960. 1978–1983 Studium in Saarbrücken und Bonn. Seit 1989 Rechtsanwalt sowie im Deutschen Bundeswehr-Verband für Fragen des Mitbestimmungs-, Arbeits- und Europarechts verantwortlich, seit 2001 auch Verbandssyndikus. 1991 Promotion über völkervertragsrechtliche Fragen des NATO-Truppenstatuts. Zahlreiche Veröffentlichungen, u. a. Mitarbeit im GKÖD, Bd.V.

tungsseite unterwirft¹. Hier wirkt sich die bundesrechtliche Rechtsprechung des BVerwG nur in der Weise aus, dass die Auslegungsregeln etwa zu der Frage, ob eine Außenstelle

1) Zusammenstellung etwa bei Fischer/Goeres, GKÖD Bd. V, K §6 Rz. 30 (Alternativlösung z. B. in Baden-Württemberg, Abspaltung als mitbestimmungspflichtige Maßnahme der Dienststelle z. B. in Nordrhein-Westfalen)

„räumlich weit entfernt“ ist, auf die Zulässigkeit von Verselbständigungen bei Außenstellen oder Nebenstellen ausstrahlt.

Im Bereich der Bundesverwaltung fällt der hohe Anteil an Entscheidungen aus der Bundeswehr sowie der Bundesanstalt (heute: Bundesagentur) für Arbeit auf, die jeweils auf Wahlanfechtungen der Dienststellenleitungen beruhen. Ob dies ein Indiz ist, dass sich diese Ressorts mit der Bildung von Außenstellen-Personalräten nach § 6 Abs. 3 BPersVG besonders schwer tun, kann an dieser Stelle offen bleiben als für das vorliegende Thema nicht weiterführend.

I. Entwicklung der Rechtsprechung

Die Entwicklungslinie der Rechtsprechung setzt freilich nicht bei der Verselbständigung nach § 6 Abs. 3 BPersVG an, sondern bei der vorgelagerten Rechtsfrage, wann eine Verwaltungsstelle so hinreichend organisatorisch verselbständigt ist, dass sie dem Rechtsbegriff der „Dienststelle“ nach § 6 Abs. 2 S. 1 BPersVG genügt.

1.

Diese Selbständigkeit leitete das BVerwG beginnend 1986 entscheidend daraus ab, ob und inwieweit der Leiter der „Dienststelle“ befugt ist, in den personalvertretungsrechtlich relevanten Angelegenheiten nach §§ 75 ff. BPersVG zu entscheiden, und damit als verantwortlicher Ansprechpartner und Gegenüber eines Personalrats in Betracht kommt². Dieses Kriterium entfällt nach neuer Rechtsprechung dann, wenn Organisationseinheiten gesetzlich als Dienststellen definiert oder fingiert werden³.

Das BVerwG stellte hierbei jeweils auf die Kompetenzen des jeweiligen Leiters ab. Dies hatte zur Folge, dass die Instanzgerichte die Zulässigkeit einer Verselbständigung nach § 6 Abs. 3 BPersVG davon abhängig machten, dass dem Leiter der Außenstelle personalvertretungsrechtlich relevante Kompetenzen zustehen.

2.

Dem trat dann das BVerwG in einer Serie von sechs Beschlüssen vom 29. Mai 1991 entgegen: Die Bundesrichter betonten, dass die Voraussetzungen einer Verselbständigung ausschließlich und abschließend in § 6 Abs. 3 BPersVG aufgezählt seien. Die Forderung nach einer „ungeschriebenen“ Voraussetzung in Gestalt einer relevanten Entscheidungskompetenz des Leiters der Außenstelle sei weder im Gesetz abgebildet noch sachlich zwingend, und deshalb abzulehnen⁴.

2) Grdl. BVerwG v. 10. 3. 1982 – 6 P 36.80, PersV 1983, 65 (zur Eigenständigkeit nach Aufgabenbereich und Organisationsgrundlage); BVerwG v. 13. 3. 1986 – 6 P 7.85, PersV 1987, 254 (Entscheidungskompetenz des Leiters); BVerwG v. 18. 1. 1990 – 6 P 8.88, PersV 1990, 348 (Eigenständigkeit innerhalb der Organisation); BVerwG v. 29. 3. 2001 – 6 P 7.00, PersR 2001, 298 = PersV 2002, 419 (Abgrenzung von Außenstellen und unterstellten Dienststellen einer Behörde der Mittelstufe).

3) Vgl. BVerwG v. 13. 3. 2013 – 6 PB 4.13, juris (für kommunale Betriebe nach § 9 Abs. 1 PersVG Ba-Wü).

4) BVerwG v. 29. 5. 1991 – 6 P 12.89, BVerwGE 88, 233 = PersV 1992, 42; a. A. noch das OVG Lüneburg als Vorinstanz; ebenso für § 8 Abs. 2 MBG SH BVerwG v. 3. 7. 2013 – 6 PB 15.13, juris.

Am Beispiel des Kreiswehrrersatzamts Schleswig und des diesem zugeordneten Berufsförderungsdienstes Flensburg billigte das BVerwG die Wahl eines Außenstellen-Personalrats bei letzterem. Das Gericht erklärte die Frage, welche personalvertretungsrechtlich relevanten Maßnahmen der Leiter des Berufsförderungsdienstes treffen könne, als rechtlich unerheblich. Zugleich operationalisierte das BVerwG den Begriff „räumlich weit entfernt“, indem es eine Straßenentfernung von 20 km zwischen „Mutterhaus“ und Außenstelle in aller Regel genügen ließ.

3.

Diese neue Grundlinie verfeinerte einige Jahre später das OVG Lüneburg, und erklärte am Beispiel einer Bundesbahn-Dienststelle auch getrennte Verselbständigungen von mehreren Außenstellen derselben Dienststelle, welche in derselben Gemeinde belegen sind, für möglich. § 6 Abs. 3 BPersVG stehe mehrfachen Verselbständigungen von Außenstellen nicht entgegen, wenn diese Außenstellen innerhalb der gleichen Stadt liegen. Tragend dafür war, dass die gesetzlich geforderte „räumlich weite Entfernung“ jeweils im Verhältnis zur Hauptstelle bestehen muss, jedoch nicht im Verhältnis der Außenstellen untereinander⁵.

4.

Auch dies änderte aber für mehr als ein Jahrzehnt noch nichts an der Erwartung der Instanzgerichte, dass eine Außenstelle jedenfalls überhaupt einen Leiter haben müsse, der wenn auch nicht mit dem früher verlangten Maß an Entscheidungsfreiheit, aber jedenfalls doch „irgendwie“ Vorgesetzter der Belegschaft der Außenstelle sein müsse⁶. An dieser Frage entzündete sich sodann die nächste Runde Streit. Insbesondere im Bereich der Bundeswehr entstanden im Zuge der diversen Bundeswehr-Reformen zahlreiche Dienststellen mit Außenstellen, die sich aus mehreren Teileinheiten (z. B. Sachgebieten, Dezernaten, Referaten) zusammen setzten; für diese gab und gibt es jeweils einen Leiter vor Ort, aber diese verschiedenen Leiter haben ihrerseits keinen gemeinsamen Vorgesetzten am Ort, sondern jeweils unterschiedliche Vorgesetzte in der Hauptstelle. Ausgehend davon, dass auch einem Personalrat nach § 6 Abs. 3 BPersVG jeweils ein (einziger) Leiter gegenüber stehen müsse, griff die Amtsseite in der Bundeswehr dann solche Verselbständigungen an, zunächst auch mit Erfolg.

So hatte sich eine aus 4 gesonderten Teilbereichen bestehende Außenstelle eines Bundeswehr-Dienstleistungszentrums (ab 2007 Nachfolger der früheren Standortverwaltungen) zusammen eine gemeinsame Verselbständigung beschlossen, deren übrige Voraussetzungen auch unstrittig waren. Real gefochten wurde dabei auch darum, ob damit ein Außenstellen-Personalrat mit über 600 Wahlberechtigten und mindestens zwei freigestellten Mitgliedern entstehen würde. Das VG Mainz verbot darauf die Wahl eines Gesamtpersonalrats, weil die Vorabstimmung offensichtlich nichtig gewesen sei. Es war im Anschluss an das OVG

5) OVG Lüneburg v. 1. 4. 1998 – 17 L 5256/96, PersR 1998, 428.

6) Vgl. etwa OVG Koblenz v. 8. 2. 2000 – 4 B 10148/00.OVG, PersV 2000, 278 (Außenstelle Bonn des BWB der Bundeswehr).