



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

BESCHLUSS

BVerwG 6 P 5.10
OVG 18 LP 9/08

In der Personalvertretungssache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts

am 11. Mai 2011

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Büge, Vormeier, Dr. Bier und Dr. Möller

beschlossen:

Unter Abänderung des Beschlusses des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts - Fachsenat für Personalvertretungssachen des Landes - vom 24. September 2009 wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Hannover vom 5. Juni 2008 dahin neu gefasst, dass der Beteiligte unter Ablehnung des weitergehenden Antrages verpflichtet wird, nach Maßgabe des Ergebnisses eines nachzuholenden Verfahrens der Benehmensherstellung die mit Runderlass vom 31. Mai 2007, MBl S. 487, geändert durch Runderlass vom 3. Mai 2010, MBl. S. 511, vorgenommene Übertragung dienstrechtlicher Befugnisse auf die allgemeinbildenden Schulen zurückzunehmen.

Im Übrigen wird die Rechtsbeschwerde des Antragstellers zurückgewiesen.

G r ü n d e :

I

- 1 Mit Runderlass vom 31. Mai 2007 übertrug der Beteiligte eine Reihe von dienstrechtlichen Befugnissen auf die allgemeinbildenden und auf die berufsbildenden Schulen. Hinsichtlich der allgemeinbildenden Schulen handelt es sich dabei insbesondere um Einstellung, Verlängerung oder Herabsetzung der Probezeit, Anstellung, Übertragung eines höherwertigen Dienstpostens, Höhergruppierung und Abordnung. Eine förmliche Beteiligung des Antragstellers fand nicht statt.
- 2 Das von diesem angerufene Verwaltungsgericht hat dem Beteiligten aufgegeben, die mit Runderlassen vom 31. Mai 2007 vorgenommene Übertragung dienstrechtlicher Befugnisse auf die allgemeinbildenden Schulen zurückzunehmen. Auf die Beschwerde des Beteiligten hat das Oberverwaltungsgericht den

erstinstanzlichen Beschluss geändert und den Antrag abgelehnt. Zur Begründung hat es ausgeführt: Der Beteiligungstatbestand des § 75 Abs. 1 Nr. 6 NdsPersVG, wonach die Dienststelle das Benehmen mit dem Personalrat bei der Aufstellung oder wesentlichen Änderung von Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen herzustellen habe, sei nicht erfüllt. Bei Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen gehe es um die verwaltungsinterne Aufbau- und Ablauforganisation. Auf Maßnahmen, die wie hier insoweit nur mittelbar eine Änderung zur Folge hätten, sei der Beteiligungstatbestand nicht anzuwenden. Der Beteiligungstatbestand des § 75 Abs. 1 Nr. 15 NdsPersVG liege ebenfalls nicht vor. Der Runderlass vom 31. Mai 2007 sei keine allgemeine Regelung im Sinne der vorgenannten Vorschrift. Mit dem Erlass würden im behördlichen Organisationsgefüge Aufgaben bzw. sachliche Zuständigkeiten - nämlich die dienstrechtlichen Befugnisse - zum Teil verlagert. Damit werde unmittelbar nur die Erledigung der Aufgaben der Dienststelle gestaltet. Eine solche Zuordnung von Zuständigkeiten über Behörden- und Dienststellengrenzen hinweg vermöge den Beteiligungstatbestand des § 75 Abs. 1 Nr. 15 NdsPersVG auch dann nicht zu erfüllen, wenn sie bei den abgebenden Dienststellen zu einem Personalabbau und bei den aufnehmenden Dienststellen zu einem korrespondierenden Personalmehrbedarf führe. Dies folge systematisch bereits daraus, dass eine Aufgabenverminderung nur unter bestimmten Voraussetzungen den Beteiligungstatbestand des § 75 Abs. 1 Nr. 13 NdsPersVG erfüllen könne und diese gesetzgeberische Entscheidung unterlaufen werde, wenn man in jeder Verlagerung von sachlichen Zuständigkeiten unabhängig von den weiteren Voraussetzungen des § 75 Abs. 1 Nr. 13 NdsPersVG eine allgemeine Regelung im Sinne des § 75 Abs. 1 Nr. 15 NdsPersVG erblicken wolle. Der Regelung des § 75 Abs. 1 Nr. 13 NdsPersVG lasse sich im Gegenteil entnehmen, dass bei einer Aufgabenverlagerung ohnehin nur der Aufgabenabbau bei einer Dienststelle beteiligungspflichtig sein solle, nicht hingegen der Aufgabenzuwachs bei einer anderen Dienststelle. Die Konsequenzen für den innerdienstlichen und den persönlichen Bereich der Schulleiter ergäben sich nur als mittelbare Folge aus ihren neuen dienstrechtlichen Aufgaben, erstreckten sich aber nicht direkt auf ihre Rechtsstellung als dem Dienstherrn mit selbständigen Rechten gegenüberstehende Rechtspersönlichkeit. Gleiches gelte für die neuen Schulstrukturen, denen sich die übrigen Lehrkräfte gegenübergestellt sähen. Auch dies sei

lediglich mittelbare Folge der Übertragung dienstrechtlicher Befugnisse auf die allgemeinbildenden Schulen, nicht aber Regelungsgegenstand des Übertragungserlasses.

- 3 Der Antragsteller trägt zur Begründung seiner vom Senat zugelassenen Rechtsbeschwerde vor: Wenn § 75 Abs. 1 Nr. 15 NdsPersVG auf begrenzende Begriffe verzichte, könne das nur so verstanden werden, dass der Tatbestand möglichst weit gefasst sein solle, mithin alle allgemeinen Regelungen umfasse, die sich innerhalb der Schutzzweckgrenze hielten, nämlich die spezifischen im Beschäftigungsverhältnis angelegten Interessen der Angehörigen der Dienststelle beträfen. Erfasst seien damit auch Regelungen, die sich nur mittelbar auf die Position der Beschäftigten auswirkten. Mit dem Auffangtatbestand sollten Sachverhalte erfasst werden, die von ihrer Bedeutung sowie Maß und Richtung den Tatbeständen in § 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 14 NdsPersVG vergleichbar seien. Auch unter diesem Gesichtspunkt sei es unhaltbar, Maßnahmen, die sich nicht direkt auf die Beschäftigten auswirkten, deren Rechtsstellung vielmehr nur mittelbar berührten, vom Anwendungsbereich des § 75 Abs. 1 Nr. 15 NdsPersVG auszunehmen. Abgesehen davon würden durch die Übertragung dienstrechtlicher Befugnisse auf die Schulen die dort tätigen Beschäftigten in ihren spezifischen Interessen als Beamte und Arbeitnehmer nicht nur mittelbar, sondern unmittelbar berührt. Der Aufgabenzuwachs führe bei den Schulleitern zugleich zu einer erheblichen Mehrbelastung. Die Lehrkräfte sähen sich nunmehr mit einer völlig anderen Schulstruktur konfrontiert. Dieselbe Person, die sie bisher lediglich dienstlich beurteilt habe, entscheide jetzt auch über Beförderungen, Abordnungen, Einstellungen, Verlängerung befristeter Arbeitsverträge sowie die Verleihung der Eigenschaft eines Beamten auf Lebenszeit. Das Abhängigkeitsverhältnis gegenüber dem Schulleiter sei größer geworden und damit auch die Gefahr, dass bei Personalentscheidungen persönliche Sympathien einfließen. Der Gegenschluss des Oberverwaltungsgerichts aus § 75 Abs. 1 Nr. 13 NdsPersVG sei nicht gerechtfertigt. Eine Spiegelbildlichkeit zwischen möglicher Dienststelleneinschränkung auf Seiten der Landesschulbehörde und Aufgabenzuwachs auf Seiten der Schulen sei nicht gegeben.

- 4 Der Antragsteller beantragt,
- den angefochtenen Beschluss aufzuheben und die Beschwerde des Beteiligten gegen den erstinstanzlichen Beschluss zurückzuweisen,
- hilfsweise festzustellen, dass der Beteiligte verpflichtet ist, den Erlass vom 31. Mai 2007 zurückzunehmen,
- weiter hilfsweise festzustellen, dass der Beteiligte verpflichtet ist, vor Ergehen eines Runderlasses, welcher demjenigen zum 31. Mai 2007 vergleichbar ist, das Benehmen mit dem Antragsteller herzustellen.
- 5 Der Beteiligte beantragt,
- die Rechtsbeschwerde zurückzuweisen.
- 6 Er verteidigt den angefochtenen Beschluss.

II

- 7 Die zulässige Rechtsbeschwerde des Antragstellers ist in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet. Insoweit beruht der Beschluss des Obergerichtes auf der unrichtigen Anwendung von Rechtsnormen (§ 83 Abs. 2 NdsPersVG in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Januar 2007, GVBl S. 11, hier anzuwenden in der Fassung von Art. 2 des Gesetzes vom 21. Januar 2010, GVBl S. 16 i.V.m. § 93 Abs. 1 Satz 1 ArbGG). Er ist daher zu ändern; da der Sachverhalt geklärt ist, entscheidet der Senat in der Sache selbst (§ 96 Abs. 1 Satz 2 ArbGG i.V.m. § 562 Abs. 1, § 563 Abs. 3 ZPO). Danach ist der Beteiligte zu verpflichten, nach Maßgabe eines nachzuholenden Verfahrens der Benehmensherstellung die mit Runderlass vom 31. Mai 2007, MBl S. 487, geändert durch Runderlass vom 3. Mai 2010, MBl S. 511, vorgenommene Übertragung dienstrechtlicher Befugnisse auf die allgemeinbildenden Schulen zurückzunehmen.

- 8 Rechtsgrundlage für den dahingehenden Anspruch des Antragstellers ist § 63 Satz 2 NdsPersVG. Danach sind Maßnahmen, die durchgeführt worden sind, obschon die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung des Personalrats nicht stattgefunden hat, zurückzunehmen, soweit nicht Rechte Dritter oder öffentliche Interessen entgegenstehen.
- 9 1. § 63 Satz 2 NdsPersVG verleiht dem Personalrat, dessen Beteiligungsrecht verletzt worden ist, unter den in der Vorschrift genannten Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Rücknahme der Maßnahme.
- 10 a) Der Wortlaut der Vorschrift lässt ein derartiges Verständnis ohne Weiteres zu. Für sich betrachtet kann er allerdings auch im Sinne einer lediglich objektiv-rechtlichen Verpflichtung der Dienststelle gewertet werden. Dass die Dienststelle objektiv-rechtlich verpflichtet ist, eine unter Missachtung von Beteiligungsrechten getroffene und vollzogene Maßnahme rückgängig zu machen, soweit dies rechtlich und tatsächlich möglich ist, ist auch ohne eine ausdrückliche gesetzliche Klarstellung anerkannt (vgl. Beschlüsse vom 23. August 2007 - BVerwG 6 P 7.06 - Buchholz 251.4 § 86 HmbPersVG Nr. 13 Rn. 10 und vom 28. August 2008 - BVerwG 6 PB 19.08 - Buchholz 251.92 § 66 SAPersVG Nr. 1 Rn. 6 m.w.N.). Eine dahingehende nur eingeschränkte Bedeutung hat die Rechtsprechung vergleichbaren Vorschriften in anderen Landespersonalvertretungsgesetzen zuerkannt (vgl. OVG Weimar, Beschluss vom 17. September 1996 - 5 PO 119/96 - juris Rn. 28 ff.; OVG Brandenburg, Beschluss vom 10. Dezember 1998 - 6 A 210/97.PVL - juris Rn. 22 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26. Februar 2009 - OVG 61 PV 1.09 - juris Rn. 29 ff.).
- 11 b) Dass die Regelung in § 63 Satz 2 NdsPersVG im Sinne eines Rechtsanspruchs des Personalrats zu verstehen ist, ergibt sich aber hinreichend deutlich aus der Zusammenschau mit § 83 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 NdsPersVG. Danach entscheiden die Verwaltungsgerichte insbesondere über Streitigkeiten nach § 63 NdsPersVG. Zwar regelt § 83 NdsPersVG als solcher lediglich, dass in den von ihm erfassten Streitigkeiten der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet ist, die in der Verfahrensart des arbeitsgerichtlichen Beschlussver-

fahrens entscheiden. Doch kommt für die Streitigkeiten nach § 63 NdsPersVG als Antragsteller nach Lage der Dinge nur der Personalrat in Betracht, dessen Beteiligungsrecht durch Nichtbeteiligung oder nicht ordnungsgemäße Beteiligung mit dem Vollzug der fraglichen Maßnahme verletzt worden ist. § 83 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 NdsPersVG enthält demnach die Aussage, dass die Pflicht der Dienststelle zur Rücknahme der Maßnahme nach § 63 Satz 2 NdsPersVG vom Inhaber des verletzten Beteiligungsrechts, dem Personalrat, gerichtlich durchgesetzt werden kann (vgl. Dembowski/Ladwig/Sellmann, Das Personalvertretungsrecht in Niedersachsen, § 63 Rn. 6 und 31).

- 12 c) Dies wird durch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift bestätigt, mit welcher zugleich der vom Gesetzgeber verfolgte Regelungszweck dokumentiert wird. Die Regelung ist durch das Personalvertretungsgesetz für das Land Niedersachsen vom 2. März 1994, GVBl S. 95, eingeführt worden. In der Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung hieß es:

„Neu ist ferner die Regelung in Satz 2, mit der dem Personalrat in bestimmten Fällen ein Anspruch auf Rückgängigmachung einer Maßnahme eingeräumt wird. Voraussetzung ist zum einen, dass die Maßnahme bereits durchgeführt ist, zum anderen, dass Rechte Dritter oder öffentliche Interessen nicht entgegenstehen.

Mit dieser Neuregelung soll eine Lücke geschlossen werden, die darin bestand, dass sich die Rechtsschutzmöglichkeiten des Personalrats in der Regel auf das objektivrechtliche (Feststellungs-)Verfahren beschränkten. Auf die Maßnahme selbst hatte der Personalrat keinen rechtlichen Zugriff. Hiervon soll nunmehr eine Ausnahme zugelassen werden. Der Personalrat muss sich nicht mehr darauf verweisen lassen, dass zukünftig die Gerichtsentscheidung beachtet werde. Eine Ausnahme gilt für Fälle, die aus Rechtsgründen nicht mehr rückgängig zu machen sind oder in denen öffentliche Interessen entgegenstehen“ (LTDrucks 12/4370 S. 141 zu § 62).

- 13 An dieser Regelung aus dem Gesetzentwurf hat der Landtagsausschuss für öffentliches Dienstrecht unverändert festgehalten (vgl. LTDrucks 12/5611 S. 51; 12/6206 S. 41 jeweils zu § 62). Daraus ergibt sich deutlich, dass der Gesetzgeber sich in den Fällen, in denen eine Maßnahme unter Missachtung von Beteiligungsrechten vollzogen wurde, nicht mehr mit einer objektiv-rechtlichen Pflicht

der Dienststelle zur Rückgängigmachung begnügen, sondern dem Personalrat einen Rücknahmeanspruch verschaffen wollte (vgl. Dembowski/Ladwig/Sellmann, a.a.O. § 63 Rn. 6; ebenso zur Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern: Vogelgesang, in: Vogelgesang/Bieler/Kleffner, Landespersonalvertretungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern, § 67 Rn. 43; zur Rechtslage in Brandenburg: BAG, Urteil vom 9. Juni 1999 - 7 AZR 170/98 - BAGE 92, 36 <39>).

- 14 d) Gegen die in diesem Sinne zu verstehende Regelung in § 63 Satz 2 NdsPersVG bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.
- 15 aa) Der Rücknahmeanspruch steht ausdrücklich unter dem Vorbehalt, dass Rechte Dritter oder öffentliche Interessen nicht entgegenstehen. Damit ist sichergestellt, dass dem Vertrauensschutz von Personen, die von der Maßnahme begünstigt werden, Rechnung getragen werden kann. Der Vorbehalt entgegenstehender öffentlicher Interessen gestattet es, dass überwiegende Gemeinwohlbelange sich gegenüber dem Rücknahmebegehren des Personalrats durchzusetzen vermögen (vgl. LTDrucks 12/4370 S. 142; 12/6206 S. 42 jeweils zu § 62). Damit ist nicht nur auf die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung im Interesse einer effektiven Erfüllung öffentlicher Aufgaben Rücksicht genommen. Zugleich erlaubt § 63 Satz 2 NdsPersVG eine zeitlich und inhaltlich differenzierte Handhabung des Rücknahmegebots in Abhängigkeit vom Niveau des verletzten Beteiligungsrechts und kommt damit den Anforderungen des demokratischen Prinzips nach (vgl. Dembowski/Ladwig/Sellmann, a.a.O. § 63 Rn. 28 f. unter Hinweis auf BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1995 - 2 BvF 1/92 - BVerfGE 93, 37 <71 ff.>).
- 16 bb) Verfassungsrechtliche Zweifel an § 63 Satz 2 NdsPersVG rühren nicht daher, dass das Bundesverfassungsgericht in der vorbezeichneten Entscheidung die vergleichbare Regelung in § 58 Abs. 3 MBGSH für verfassungswidrig erklärt hat (a.a.O. S. 41, 50). Dies geschah nicht etwa deswegen, weil der Rücknahmeanspruch des Personalrats als solcher verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, sondern vielmehr deswegen, weil es sich dabei um eine Annexrege-

lung eines insgesamt verfassungswidrigen Mitbestimmungsmodells handelte (a.a.O. S. 80; vgl. dazu Edenfeld, PersV 2001, 298 <304 f.>).

- 17 e) Die offene Gesetzesformulierung („soweit öffentliche Interessen nicht entgegenstehen“) gestattet es, die Rücknahmeverpflichtung vom Ausgang des nachzuziehenden Beteiligungsverfahrens abhängig zu machen. In diesem Sinne hat der Senat die objektiv-rechtliche Verpflichtung der Dienststelle zur Rückgängigmachung der vollzogenen Maßnahme eingeschränkt (vgl. Beschlüsse vom 23. September 1992 - BVerwG 6 P 26.90 - BVerwGE 91, 45 <47>, insoweit bei Buchholz 250 § 75 BPersVG Nr. 81 nicht abgedruckt, vom 9. Dezember 1992 - BVerwG 6 P 16.91 - BVerwGE 91, 276 <278> = Buchholz 250 § 69 BPersVG Nr. 23 S. 31, vom 20. Januar 1993 - BVerwG 6 P 18.90 - Buchholz 251.0 § 79 BaWüPersVG Nr. 14 S. 32, vom 28. Dezember 1998 – BVerwG 6 P 1.97 – BVerwGE 108, 233 <235>, insoweit bei Buchholz 250 § 76 BPersVG Nr. 38 nicht abgedruckt, und vom 17. Februar 2010 - BVerwG 6 PB 43.09 - Buchholz 250 § 75 BPersVG Nr. 111 Rn. 10). Dahinter steht die Überlegung, dass wichtige Gemeinwohlbelange wie Rechtssicherheit und Sparsamkeit dagegen sprechen, die Maßnahme rückgängig zu machen, bevor im nachzuziehenden Beteiligungsverfahren geklärt ist, ob und in welchem Umfang die Maßnahme Bestand haben soll. Diese Erwägung verliert ihre Berechtigung nicht dadurch, dass die objektiv-rechtliche Verpflichtung der Dienststelle durch einen korrespondierenden Rechtsanspruch des Personalrats verstärkt wird.
- 18 2. Indem der Beteiligte seinen Runderlass vom 31. Mai 2007 in Kraft gesetzt hat, hat er die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung des Antragstellers missachtet (§ 63 Satz 1 Nr. 1 NdsPersVG).
- 19 a) Eine Beteiligungspflicht ergibt sich allerdings nicht aus § 75 Abs. 1 Nr. 6 Alt. 1 NdsPersVG. Danach hat die Dienststelle das Benehmen mit dem Personalrat bei Aufstellung oder wesentlicher Änderung von Organisationsplänen herzustellen. Unter einem Organisationsplan ist eine innerbetriebliche Zuständigkeitsordnung zu verstehen. In ihr wird festgelegt, welche Aufgaben und welche Zuständigkeiten welchen einzelnen Behördenteilen als behördeninternen Verwaltungseinheiten zugewiesen werden. Der Personalrat soll Gelegenheit

erhalten, bei Entscheidungen, welche die innerbehördliche Organisationsstruktur betreffen und damit zugleich die Interessen der in der Dienststelle Beschäftigten berühren können, seine Vorstellung rechtzeitig geltend zu machen (vgl. Beschluss vom 27. August 1997 - BVerwG 6 P 10.95 - BVerwGE 105, 161 <164, 167> = Buchholz 251.5 § 81 HePersVG Nr. 3 S. 4 f. und 6; OVG Münster, Beschluss vom 22. September 2004 - 1 A 508/03.PVL - juris Rn. 40; Dembowski/Ladwig/Sellmann, a.a.O. § 75 Rn. 45).

- 20 Mit dem hier in Rede stehenden Runderlass vom 31. Mai 2007 hat der Beteiligte als oberste Dienstbehörde die Zuständigkeit zur Entscheidung in einer Reihe von Personalangelegenheiten für Lehrkräfte von der Mittelbehörde, der Landesschulbehörde, auf die Dienststellen der unteren Verwaltungsebene, nämlich die allgemeinbildenden Schulen (vgl. § 94 Abs. 1 NdsPersVG), verlagert. Dadurch hat er keine dienststelleninterne Organisationsstruktur geschaffen oder umgestaltet, sondern eine dienststellenübergreifende Organisationsmaßnahme getroffen. Damit ist ein höheres organisationsrechtliches Niveau angesprochen als dasjenige, welches § 75 Abs. 1 Nr. 6 NdsPersVG im Auge hat.
- 21 b) Ein Beteiligungsrecht erwächst dem Antragsteller jedoch aus § 75 Abs. 1 Nr. 15 NdsPersVG. Danach hat die Dienststelle das Benehmen mit dem Personalrat bei allgemeinen Regelungen herzustellen, sofern sie nicht in den §§ 65 bis 67 NdsPersVG sowie in § 75 Abs. 1 Nr. 1 bis 14 NdsPersVG aufgeführt oder Gegenstand von Vereinbarungen mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften nach § 81 NdsPersVG sind.
- 22 aa) Der Runderlass des Beteiligten vom 31. Mai 2007 ist, soweit durch ihn die Zuständigkeit in Personalangelegenheiten der Lehrkräfte auf die allgemeinbildenden Schulen übertragen wird, eine allgemeine Regelung im Sinne von § 75 Abs. 1 Nr. 15 NdsPersVG.
- 23 (1) Der Beteiligungstatbestand hat seine heutige Fassung durch das bereits zitierte Gesetz vom 2. März 1994 gefunden. Er hat Auffangcharakter und ist an die Stelle des früheren § 67a Abs. 1 NdsPersVG in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1985, GVBl S. 261, getreten (LTDruks 12/4370

S. 168 zu Nr. 15). Danach stand dem Personalrat ein Erörterungsrecht zu, wenn die Dienststelle Verwaltungsanordnungen für die innerdienstlichen sozialen, personellen und organisatorischen Angelegenheiten ihres Geschäftsbereichs erlassen wollte. Mit der Ersetzung des Begriffs „Verwaltungsanordnungen“ durch denjenigen der „Allgemeinen Regelungen“ hat sich inhaltlich nichts geändert (vgl. Dembowski/Ladwig/Sellmann, a.a.O. § 75 Rn. 115). Somit kann zur Auslegung von § 75 Abs. 1 Nr. 15 NdsPersVG auf die Senatsrechtsprechung zu § 78 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG und ähnlich lautenden Bestimmungen des Landespersonalvertretungsrechts zurückgegriffen werden. Demgemäß sind unter allgemeinen Regelungen solche Regelungen zu verstehen, welche die Dienststelle in Wahrnehmung ihrer Rechte als Dienstherr oder Arbeitgeber gegenüber allen ihren Beschäftigten, jedenfalls aber gegenüber einer unbestimmten Anzahl ihrer Beschäftigten trifft, ohne dass es auf die Form ankommt. Die Regelungen müssen sich auf innerdienstliche Angelegenheiten beziehen. Innerdienstlich sind Entscheidungen im internen Bereich von Regierung und Verwaltung. Durch sie werden die Beschäftigten in ihren spezifischen Interessen als Beamte und Arbeitnehmer berührt (vgl. Beschlüsse vom 19. Mai 2003 - BVerwG 6 P 16.02 - Buchholz 250 § 78 BPersVG Nr. 19 S. 4 und 6, vom 1. September 2004 - BVerwG 6 P 3.04 - Buchholz 251.2 § 85 BlnPersVG Nr. 13 S. 2 f., vom 10. Januar 2006 - BVerwG 6 P 10.04 - Buchholz 251.0 § 84 BaWüPersVG Nr. 1 Rn. 9 und vom 16. April 2008 - BVerwG 6 P 8.07 - Buchholz 250 § 86 BPersVG Nr. 5 Rn. 9 ff.).

- 24 (2) Mit der Übertragung dienstrechtlicher Befugnisse auf die allgemeinbildenden Schulen gemäß Nr. 3.2 bis 3.7 seines Erlasses vom 31. Mai 2007 hat der Beteiligte für das Land als Dienstherrn und Arbeitgeber eine Regelung getroffen, die - von den Ausnahmeregelungen und Maßgaben in Nr. 6 des Erlasses abgesehen - für alle Lehrkräfte an den allgemeinbildenden Schulen gilt. Dadurch werden die spezifischen Interessen der genannten Lehrkräfte als Beamte und Arbeitnehmer berührt. Die Zuständigkeitsregelung bezieht sich auf eine Reihe von Personalangelegenheiten der in § 65 Abs. 1 und 2 NdsPersVG genannten Art, namentlich Einstellung, Verlängerung der Probezeit, Übertragung eines höherwertigen Dienstpostens, Höhergruppierung und Abordnung. Sie teilt daher deren innerdienstlichen Charakter. Es handelt sich dabei nicht um eine „neutrale“

Regelung, die den spezifischen Interessen der Lehrkräfte als Beamte und Arbeitnehmern gegenüber indifferent ist. Darauf hat bereits das Verwaltungsgericht zutreffend hingewiesen: Die Schulleiter erhalten einen erheblichen Zuwachs an Kompetenzen. Dies hat nachhaltige Auswirkungen auf die übrigen Lehrkräfte an den Schulen. Für diese werden die übertragenen dienstrechtlichen Befugnisse nicht mehr wie bisher verantwortlich von den Bediensteten einer übergeordneten Dienststelle - der Landesschulbehörde - wahrgenommen, sondern von Personen, mit denen sie durch einen täglichen Sozialkontakt verbunden sind. Dies kann einerseits zu einer besseren Kenntnis der tatsächlichen Grundlagen dienstrechtlicher Maßnahmen bei den Entscheidungsträgern beitragen, andererseits aber die Gefahr mit sich bringen, dass persönliche Sympathien und Abneigungen einfließen. Die Vor- und Nachteile dieser Lösung abzuwägen, kann sinnvoller Gegenstand eines förmlichen Meinungsaustauschs zwischen dem Kultusminister als oberste Dienstbehörde und dem bei ihm gebildeten Schulhauptpersonalrat im Verfahren der Benehmensherstellung sein (§ 68 Abs. 2 Satz 2, § 76 Abs. 1 und Abs. 4 Satz 4, § 79 Abs. 2, §§ 85, 95 Abs. 2 Satz 1 NdsPersVG).

- 25 bb) Der Senatsbeschluss vom 23. Juli 1985 - BVerwG 6 P 13.82 - (Buchholz 238.3 A § 78 BPersVG Nr. 4) steht nicht entgegen. Dort wurde entschieden, dass sich das Mitwirkungsrecht der Personalvertretung nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG nicht auf Anordnungen erstreckt, die nur die Erledigung der Aufgaben der Dienststelle im Verhältnis zu Außenstehenden gestalten, auch wenn sich dies mittelbar auf die Angelegenheiten der Beschäftigten auswirkt (a.a.O. S. 4 f.). Der vorliegende Fall liegt anders. Die in Rede stehende Zuständigkeitsregelung betrifft ebenso wie die Personalangelegenheiten, auf welche sie sich bezieht, ausschließlich die Rechtsbeziehung zwischen dem Land als Dienstherrn und Arbeitgeber und seinen Lehrkräften in ihrer Eigenschaft als Beamte und Arbeitnehmer. Die Aufgabenerfüllung gegenüber dem Bürger, hier die unterrichtende Tätigkeit in den Schulen, wird nicht gestaltet. Dass durch die gegenüber den Lehrkräften getroffene Regelung behördenintern die Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Amtsauftrages geschaffen werden, ist typisch und nimmt der Maßnahme nicht ihren innerdienstlichen Charakter (vgl. Beschlüsse vom 19. Mai 2003 a.a.O. S. 4 f., vom 18. Mai 2004 - BVerwG 6 P

13.03 - BVerwGE 121, 38 <49 f.> = Buchholz 251.0 § 79 BaWüPersVG Nr. 17 S. 5 f., vom 16. April 2008 a.a.O. Rn. 13 und vom 5. November 2010 - BVerwG 6 P 18.09 - juris Rn. 23 ff.). Steht wie im vorliegenden Fall fest, dass die Regelung den internen Bereich von Regierung und Verwaltung nicht verlässt, ist für die Verwendung des Begriffspaares „unmittelbar/mittelbar“ zu Abgrenzungszwecken kein Raum.

- 26 cc) Der Beteiligungstatbestand nach § 75 Abs. 1 Nr. 15 NdsPersVG ist nur auf allgemeine Regelungen anzuwenden, die nicht in den §§ 65 bis 67 NdsPersVG sowie in § 75 Abs. 1 Nr. 1 bis 14 NdsPersVG aufgeführt sind. Kein in diesen Beteiligungskatalogen enthaltener Tatbestand erfasst die hier in Rede stehende Zuständigkeitsverlagerung. Dies gilt auch für § 75 Abs. 1 Nr. 13 NdsPersVG, wonach die Dienststelle das Benehmen mit dem Personalrat bei Auflösung, Einschränkung, Verlegung oder Zusammenlegung von Dienststellen oder wesentlichen Teilen von ihnen herzustellen hat. Aber auch der Gegenschluss des Oberverwaltungsgerichts ist nicht gerechtfertigt.
- 27 Der Beteiligungstatbestand nach § 75 Abs. 1 Nr. 13 NdsPersVG greift nicht ein bei der Vergrößerung einer Dienststelle, selbst wenn diese aus einer Aufgabenvermehrung folgt (vgl. Dembowski/Ladwig/Sellmann, a.a.O. § 75 Rn. 98; Lorenzen, in: Lorenzen/Etzel/Gerhold/Schlatmann/Rehak/Faber, Bundespersonalvertretungsgesetz, § 78 Rn. 26; Fischer/Goeres/Gronimus, in: GKÖD Bd. V, K § 78 Rn. 15). Durch die Beteiligung bei der Einschränkung von Dienststellen soll sichergestellt werden, dass die Personalvertretung schützenswerte Belange der durch eine solche Umorganisation betroffenen Beschäftigten in besonders nachhaltiger Weise zur Geltung bringen kann. Eine solche Umorganisation ist beteiligungsbedürftig, wenn die Aufgabenverminderung für einen erheblichen Teil der Beschäftigten Entlassungen, Versetzungen oder sonstige belastende personelle Maßnahmen wie die Übertragung niedriger zu bewertender Tätigkeiten oder Rückgruppierungen zur Folge hat (vgl. Beschluss vom 30. September 1987 - BVerwG 6 P 19.85 - Buchholz 251.5 § 66 HePersVG Nr. 3 S. 2; Dembowski/Ladwig/Sellmann, a.a.O. § 75 Rn. 95). Vergleichbaren Schwierigkeiten sind die Beschäftigten nicht ausgesetzt, wenn ihre Dienststelle eine Auf-

gabenerweiterung erfährt. Deswegen kann § 75 Abs. 1 Nr. 13 NdsPersVG auf diese Fallgestaltung nicht analog angewandt werden.

- 28 Daraus kann jedoch nicht pauschal geschlossen werden, bei einer Aufgabenverlagerung könne eine Beteiligung zugunsten der Beschäftigten der von der Aufgabenerweiterung betroffenen Dienststelle nicht stattfinden. So ist denkbar, dass die Aufgabenvermehrung für die Beschäftigten zu Mehrbelastungen führt, die spezielle Mitbestimmungsrechte auslösen (etwa § 67 Abs. 1 Nr. 4 und 7 NdsPersVG). Aber auch soweit dies nicht der Fall ist, kann eine Aufgabenverlagerung der hier in Rede stehenden Art für die davon betroffenen Beschäftigten mit spezifischen Problemen verbunden sein, deren Bewältigung die Beteiligung ihrer kollektiven Interessenvertretung erfordert. Solche Konstellationen sind geeignete Anwendungsfälle für den Auffangtatbestand nach § 75 Abs. 1 Nr. 15 NdsPersVG. Dabei löst die Aufgabenvermehrung zwar nicht bereits als solche, aber immerhin dann die Beteiligung nach dieser Vorschrift aus, wenn ein spezieller Schutzbedarf nach kollektiver Interessenvertretung anzuerkennen ist. Dass dies der Fall ist, wenn die Zuständigkeit in Personalangelegenheiten der Lehrkräfte von der Mittelbehörde auf die Schulen verlagert wird, wurde oben bereits beim Merkmal „innerdienstliche Angelegenheit“ ausgeführt.
- 29 dd) Der Runderlass des Beteiligten vom 31. Mai 2007 ist nicht Gegenstand von Vereinbarungen mit Spitzenorganisationen der Gewerkschaften. Dessen Regelungen gehen nicht über den Geschäftsbereich des Beteiligten hinaus (§ 81 Abs. 1 NdsPersVG).
- 30 3. Öffentliche Interessen gebieten es, dass die Übertragung der dienstrechtlichen Befugnisse auf die allgemeinbildenden Schulen nur nach Maßgabe des Ergebnisses des nachzuholenden Verfahrens der Benennungsherstellung zurückgenommen wird.
- 31 aa) Eine Verpflichtung zu rückwirkender Rücknahme scheidet aus. Der Beteiligte hat seinen Runderlass hinsichtlich der allgemeinbildenden Schulen im Zeitraum vom 1. August 2007 bis 1. August 2008 in Kraft gesetzt. Die Rechtssicherheit gebietet es, dass die zahlreichen bis heute auf der Grundlage dieses

Runderlasses getroffenen personellen Maßnahmen der Schulen nicht nachträglich unter Zuständigkeitsgesichtspunkten in Frage gestellt werden.

- 32 bb) Damit hat es jedoch hinsichtlich der Einschränkung der Rücknahmepflicht nicht sein Bewenden.
- 33 (1) Mit der Zustellung des vorliegenden Senatsbeschlusses steht fest, dass der Beteiligte das zu Unrecht unterbliebene Verfahren der Benehmensherstellung unverzüglich nachzuholen hat (vgl. Beschlüsse vom 23. August 2007 a.a.O. Rn. 10, vom 28. August 2008 a.a.O. Rn. 6 und vom 2. Februar 2009 - BVerwG 6 P 2.08 - Buchholz 251.2 § 85 BInPersVG Nr. 16 Rn. 11). Da das Verfahren lediglich einstufig ist, kann es innerhalb weniger Wochen zum Abschluss gebracht werden (§ 68 Abs. 2 Satz 3 bis 5, § 76 Abs. 1 Satz 2 und 3 und Abs. 4 Satz 4 und 5 NdsPersVG). Es entspricht der Rechtssicherheit, wenn der Runderlass vom 31. Mai 2007 auch innerhalb dieser kurzen Zeitspanne noch unverändert in Kraft bleibt.
- 34 (2) Hält der Beteiligte nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens an seinem Runderlass unverändert fest (§ 76 Abs. 4 Satz 5 NdsPersVG), so hat es dabei sein Bewenden. Es wäre inhaltsleerer Formalismus, wollte man den Beteiligten in diesem Fall für verpflichtet halten, seinen Erlass erst aufzuheben und sodann erneut in Kraft zu setzen.
- 35 (3) Anders verhält es sich, wenn sich der Antragsteller und der Beteiligte im Verfahren der Benehmensherstellung nach § 68 Abs. 2 Satz 2, § 76 Abs. 1 und Abs. 4 Satz 4 NdsPersVG darauf verständigen, die Entscheidung zur Übertragung dienstrechtlicher Befugnisse auf die Schulen zu ändern. In diesem Fall hat der Beteiligte seinen Runderlass vom 31. Mai 2007 aufzuheben und durch einen neuen Runderlass zu ersetzen. Dies ist dann die Rücknahme im Sinne von § 63 Satz 2 NdsPersVG.
- 36 4. Bedenken dagegen, die - bedingte - Rücknahmeverpflichtung des Beteiligten im Tenor der gerichtlichen Entscheidung auszusprechen, bestehen nicht. Verpflichtungsaussprüche im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren

sind anerkannt, wenn und soweit das Personalvertretungsrecht dem jeweiligen Antragsteller eine durchsetzungsfähige Rechtsposition einräumt (vgl. Beschlüsse vom 27. Januar 2004 - BVerwG 6 P 9.03 - Buchholz 250 § 44 BPersVG Nr. 33 S. 12 und vom 29. Juni 2004 - BVerwG 6 PB 3.04 - Buchholz 251.51 § 35 MVPersVG Nr. 1 S. 1). Freilich war dies in der älteren Spruchpraxis zunächst auf verfahrens- und materiellrechtliche Ansprüche mit Hilfsfunktion für die Beteiligungsrechte beschränkt, darunter vor allem Ansprüche von Personalratsmitgliedern auf Freistellung und Kostenerstattung und Ansprüche des Personalrats auf angemessene Ausstattung (vgl. die Nachweise in den beiden vorgenannten Senatsbeschlüssen). Später hat sich der Senat für die Zulässigkeit einstweiliger Verfügungen ausgesprochen, durch welche der Dienststellenleiter verpflichtet wird, das Beteiligungsverfahren einzuleiten oder fortzuführen (vgl. Beschluss vom 27. Juli 1990 - BVerwG 6 PB 12.89 - Buchholz 250 § 83 BPersVG Nr. 53 S. 9; dazu Albers, PersV 1993, 487 <491>). Seitdem geklärt ist, dass der Personalrat bei feststehendem Mitbestimmungsrecht einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Einleitung bzw. Fortführung eines Mitbestimmungsverfahrens hat (vgl. Beschluss vom 15. März 1995 - BVerwG 6 P 31.93 - BVerwGE 98, 77 <83 ff.> = Buchholz 251.7 § 66 NWPersVG Nr. 4 S. 6 ff.), kann ein dahingehender Verpflichtungsausspruch auch im Hauptsacheverfahren keinen Bedenken mehr begegnen. Von seiner langjährig vertretenen Auffassung, das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren sei ein nur „objektives Verfahren“, ist der Senat der Sache nach spätestens mit dem zitierten Beschluss vom 15. März 1995 abgerückt; später hat er dies nochmals ausdrücklich erklärt (vgl. Beschluss vom 28. Juni 2000 - BVerwG 6 P 1.00 - BVerwGE 111, 259 <262 f.>, insoweit bei Buchholz 250 § 75 BPersVG Nr. 101 nicht abgedruckt). Wie oben ausgeführt wurde, gewährt § 63 Satz 2 NdsPersVG unter den dort normierten Voraussetzungen dem Personalrat einen Rechtsanspruch auf Rücknahme der fraglichen Maßnahme. Es ist daher folgerichtig, dies durch einen dahingehenden gerichtlichen Ausspruch zum Ausdruck zu bringen. Zur Zulässigkeit einer Zwangsvollstreckung im Innenrechtsstreit zwischen Personalrat und Dienststelle ist damit nichts gesagt (vgl. dazu Beschluss vom 15. März 1995 a.a.O. Buchholz S. 3 unter Hinweis auf Hoppe, Organstreitigkeiten vor den Verwaltungs- und Sozialgerichten 1970, S. 231 ff.

und Fehrmann, DÖV 1983, 311 <314 f.>, insoweit bei BVerwGE 98, 77 nicht abgedruckt; Dembowski/Ladwig/Sellmann, a.a.O. § 63 Rn. 32).

- 37 5. Die Hilfsanträge des Antragstellers sind nicht zur Entscheidung angefallen. Sie waren vom Senat für den Fall angeregt worden, dass der Verpflichtungsausspruch nicht in Betracht kommt (Hilfsantrag zu 1) oder dass der Runderlass vom 31. Mai 2007 während des Rechtsbeschwerdeverfahrens durch einen neuen Erlass ersetzt wird (Hilfsantrag zu 2). Keine der beiden Bedingungen ist eingetreten.

Neumann

Büge

Vormeier

Dr. Bier

Dr. Möller

B e s c h l u s s

Der Wert des Gegenstands der anwaltlichen Tätigkeit wird für das Rechtsbeschwerdeverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 23 Abs. 3 Satz 2, § 33 Abs. 1 und Abs. 8 Satz 1 Halbs. 1 RVG i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG analog).

Büge