



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

BESCHLUSS

BVerwG 6 P 6.11
OVG 60 PV 2.10

In der Personalvertretungssache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 19. März 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Büge, Dr. Möller, Hahn und
Prof. Dr. Hecker

beschlossen:

Auf die Rechtsbeschwerde des Beteiligten wird der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg - Fachsenat für Personalvertretungssachen des Landes Berlin - vom 27. Januar 2011 geändert und die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin - Fachkammer für Personalvertretungssachen Berlin - vom 14. Januar 2010 zurückgewiesen.

G r ü n d e :

I

- 1 Im Streit ist das Mitbestimmungsrecht des Antragstellers hinsichtlich der vorübergehenden dienstlichen Verwendung von Beamten bei einer anderen Organisationseinheit des Polizeipräsidenten in Berlin.
- 2 Zwischen den Verfahrensbeteiligten sind Kontroversen hinsichtlich der vorübergehenden Zuweisung bestimmter bislang beim Beteiligten eingesetzter Beamter an die Zentrale Serviceeinheit (ZSE) beim Polizeipräsidenten in Berlin aufgetreten. Nachdem diese nicht beigelegt werden konnten, hat der Antragsteller das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren eingeleitet. Das Verwaltungsgericht hat seinen Antrag, die Verletzung seines Mitbestimmungsrechts durch die Abordnung der in Rede stehenden Beamten festzustellen, zurückgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Eine Abordnung im Sinne von § 86 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BlnPersVG liege nicht vor. Diese setze einen Dienststellenwechsel voraus. Bei den einzelnen Direktionen und bei der ZSE handele es sich jedoch nicht um eigenständige Dienststellen im dienst-

rechtlichen Sinn. Alleine der Polizeipräsident in Berlin erfülle den dienstrechtlichen Behördenbegriff. Dass es sich bei den Direktionen und der ZSE um Dienststellen im personalvertretungsrechtlichen Sinne handele, sei ohne Belang. Die Abordnung im Sinne von § 86 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BlnPersVG sei am dienstrechtlichen Behördenbegriff orientiert.

- 3 Auf die Beschwerde des Antragstellers hat das Oberverwaltungsgericht den Beschluss des Verwaltungsgerichts geändert und festgestellt, dass die vorübergehende Verwendung von Beamten aus der Direktion 5 bei der ZSE mitbestimmungspflichtig sei, wenn sie voraussichtlich länger als drei Monate andauere. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Es könne dahinstehen, ob die Direktionen und die ZSE den allgemeinen dienstrechtlichen Behördenbegriff erfüllen würden. Sie seien jedenfalls Dienststellen im personalvertretungsrechtlichen Sinn. Eine mitbestimmungspflichtige Abordnung im Sinne von § 86 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BlnPersVG liege auch bei einer mehr als drei Monate währenden Verwendung bei einer anderen Dienststelle im personalvertretungsrechtlichen Sinne vor, selbst wenn diese den dienstrechtlichen Behördenbegriff nicht erfülle. Der Gesetzgeber habe an verschiedenen Stellen des Gesetzes zum Ausdruck gebracht, dass es ihm für die Mitbestimmung auf den personalvertretungsrechtlichen Dienststellenbegriff ankomme, so in § 5 BlnPersVG, in § 86 Abs. 3 Satz 3 BlnPersVG und in § 86 Abs. 3 Satz 4 BlnPersVG. Hierfür spreche auch die Begründung des Gesetzentwurfs, der zur Verabschiedung des Berliner Personalvertretungsgesetzes in der Fassung vom 22. Juli 1968 geführt habe.
- 4 Mit der vom Senat zugelassenen Rechtsbeschwerde begehrt der Beteiligte die Aufhebung des Beschlusses des Oberverwaltungsgerichts und begründet dies im Wesentlichen wie folgt: Die für das Mitbestimmungsrecht relevante Frage, wann eine Abordnung vorliege, beantworte sich gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nach dem Dienst- bzw. Organisationsrecht. Die Direktionen sowie die ZSE beim Polizeipräsidenten in Berlin würden nicht den dienstrechtlichen Behördenbegriff erfüllen. Das Landesrecht weise nur dem Polizeipräsidenten und nicht zusätzlich seinen Untergliederungen Behördeneigenschaft zu. Etwas anderes folge nicht aus § 2 Abs. 2 des Verwaltungsreform-

Grundsätze-Gesetzes (VGG), der Behördenteilen Aufgaben und Kompetenzen zuweise, ohne ihnen jedoch Behördeneigenschaft zuzusprechen, noch aus dem Erlass über die Gliederung der Berliner Polizei vom 1. Oktober 2009. Im Übrigen seien die Befugnisse der Direktionsleiter begrenzt, wie dies beispielhaft die Bereiche der Personalbewirtschaftung, des Disziplinarwesens sowie der Haushaltswirtschaft und -planung zeigen würden. Soweit bei dem Polizeipräsidenten in Berlin eine dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung praktiziert werde, würde diese die gesetzgeberischen Zuweisungen der Behördeneigenschaft nicht modifizieren.

- 5 Der Antragsteller verteidigt den angefochtenen Beschluss und trägt im Wesentlichen vor: Der Beteiligte habe seine Rechtsbeschwerde nicht ordnungsgemäß begründet, da diese sich nicht mit allen Ausführungen im Beschluss des Oberverwaltungsgerichts befasse; insbesondere fehle es an einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit der vom Oberverwaltungsgericht herangezogenen Begründung des Gesetzentwurfs anlässlich der Neufassung des Personalvertretungsgesetzes am 22. Juli 1968. Die vom Oberverwaltungsgericht angestellten Erwägungen seien rechtlich zutreffend. Dafür würde neben den im Beschluss herangezogenen Gründen auch die Regelung in § 99c BlnPersVG sprechen, die ausweislich des Beschlusses des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. August 2005 (BVerwG 6 P 11.04 - Buchholz 251.2 § 86 BlnPersVG Nr. 5) den Begriff der Versetzung nicht im Sinne des einschlägigen Beamten- und Tarifrechts verwende. Ferner tritt der Antragsteller unter Hinweis auf die den einzelnen Direktionsleitern übertragene Personal- und Sachverantwortung sowie auf § 2 des Berliner Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes und den Erlass über die Gliederung der Berliner Polizei vom 1. Oktober 2009 der Auffassung des Beteiligten entgegen, die Direktionen sowie die ZSE beim Polizeipräsidenten in Berlin würden nicht den dienstrechtlichen Behördenbegriff erfüllen.

II

- 6 Die zulässige Rechtsbeschwerde ist begründet. Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts beruht auf der unrichtigen Anwendung einer Rechtsnorm (§ 91 Abs. 2 BlnPersVG i.V.m. § 93 Abs. 1 ArbGG), nämlich auf der nicht zutreffen-

den Annahme, dass vorübergehende Verwendungen von Beamten aus der Direktion 5 des Polizeipräsidenten in Berlin bei dessen Zentraler Serviceeinheit (ZSE) Abordnungen im Sinne von § 86 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BlnPersVG darstellen, die bei über dreimonatiger Dauer der Mitbestimmung durch die Personalvertretung unterliegen. Der Begriff der Abordnung gemäß dieser Vorschrift ist am dienstrechtlichen Behördenbegriff orientiert, der durch Untergliederungen des Polizeipräsidenten in Berlin wie die einzelnen Direktionen oder die ZSE nicht erfüllt wird. Dies führt zur Wiederherstellung des erstinstanzlichen Beschlusses.

- 7 1. Die Beschwerdebegründung des Beteiligten genügt den Anforderungen des § 94 Abs. 2 ArbGG. Gemäß Satz 2 dieser Vorschrift ist in der Beschwerdebegründung unter anderem anzugeben, welche Bestimmungen durch den angefochtenen Beschluss verletzt sein sollen und worin die Verletzung bestehen soll. Dazu ist eine Auseinandersetzung mit den tragenden Gründen der angefochtenen Entscheidung erforderlich sowie die Darlegung, weshalb die Begründung des Beschwerdegerichts unrichtig sein soll (BAG, Beschluss vom 19. November 2003 - 7 ABR 25/03 - AP Nr. 55 zu § 19 BetrVG 1972 m.w.N.). Die Beschwerdebegründung des Beteiligten vom 8. September 2011 rügt auf Seite 2 eine unrichtige Auslegung des § 86 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BlnPersVG durch das Oberverwaltungsgericht und legt auf den Seiten 2 bis 10 dar, weshalb dessen rechtliche Bewertung fehlerhaft sein soll. Entgegen der Auffassung des Antragstellers musste der Beteiligte auf die vom Oberverwaltungsgericht herangezogene Begründung des Gesetzentwurfs vom 24. Mai 1968 (Abg.-Haus Drs. V Nr. 388 vom 24. Mai 1968) nicht eingehen. § 94 Abs. 2 ArbGG verlangt dem Beschwerdeführer nicht ab, jeder einzelnen Auslegungserwägung im angefochtenen Beschlusses argumentativ entgegenzutreten. Den vom Antragsteller insoweit angeführten Belegstellen (Matthes, in: Germelmann u.a., Arbeitsgerichtsgesetz, 7. Aufl. 2009, § 94 Rn. 20; BAG, Beschluss vom 10. April 1984 - 1 ABR 73/82 - AP Nr. 3 zu § 81 ArbGG 1979) ist nichts Gegenteiliges zu entnehmen. Die Beschwerdebegründung des Beteiligten verdeutlicht hinreichend, aus welchen Gründen dieser die vom Oberverwaltungsgericht vorgenommene Auslegung von § 86 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BlnPersVG für unzutreffend hält.

- 8 2. Der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, wonach eine Abordnung im Sinne von § 86 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BlnPersVG bereits bei Zuweisung zu einer anderen Dienststelle im personalvertretungsrechtlichen Sinne des § 5 BlnPersVG vorliege und es nicht darauf ankomme, ob diese Dienststelle den dienstrechtlichen Behördenbegriff erfülle, vermag der Senat nicht zu folgen. Er hält an seiner entgegenstehenden bisherigen Rechtsprechung fest. Dass die Direktionen des Polizeipräsidenten in Berlin ebenso wie dessen ZSE gemäß Nr. 5 Buchst. b, e der Anlage zum Berliner Personalvertretungsgesetz als Dienststellen im Sinne von § 5 Abs. 1 BlnPersVG anzusehen sind, führt daher nicht zu einem Mitbestimmungsrecht des Antragstellers.
- 9 a. Zur Klärung des Begriffs der Abordnung im Sinne von § 86 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BlnPersVG ist auf das tradierte Verständnis des Dienstrechts abzustellen (Beschluss vom 12. September 2002 - BVerwG 6 P 11.01 - Buchholz 251.2 § 86 BlnPersVG Nr. 4 S. 2). Danach besteht das Wesen der Abordnung in der vorübergehenden Zuweisung einer Tätigkeit bei einer anderen Dienststelle (Behörde) desselben oder eines anderen Dienstherrn, wobei die Zugehörigkeit zur bisherigen Stammdienststelle aufrechterhalten bleibt (Beschlüsse vom 12. September 2002 a.a.O. und vom 28. Mai 2002 - BVerwG 6 P 9.01 - Buchholz 251.7 § 72 NWPersVG Nr. 27 S. 18; Urteil vom 10. Mai 1984 - BVerwG 2 C 18.82 - BVerwGE 69, 208 <209> = Buchholz 232 § 55 BBG Nr. 4 S. 3). Dieses Verständnis liegt ersichtlich auch der Vorschrift des § 27 Abs. 1 LBG Bln zugrunde, wonach Beamte aus dienstlichen Gründen „vorübergehend ganz oder teilweise zu einer dem übertragenen Amt entsprechenden Tätigkeit an eine andere Dienststelle desselben oder eines anderen Dienstherrn abgeordnet werden (können)“.
- 10 b. Die Frage, ob der für das Vorliegen einer Abordnung im Sinne von § 86 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BlnPersVG notwendige Wechsel der Dienststelle vorliegt, ist konsequenterweise auf Grundlage des dienstrechtlichen Behördenbegriffs zu beantworten (Beschluss vom 12. September 2002 a.a.O. S. 2 f.; vgl. auch Beschlüsse vom 10. Oktober 1991 - BVerwG 6 P 23.90 - Buchholz 250 § 76 BPersVG Nr. 22 S. 22 und vom 3. Juli 1990 - BVerwG 6 P 10.87 - Buchholz 250 § 76 BPersVG Nr. 18 S. 10). Hiernach handelt es sich - im Einklang mit dem

allgemeinen organisationsrechtlichen Verständnis - bei Behörden um mit gewisser Selbständigkeit ausgestattete organisatorische Einheiten von Personen und Sachen, die dazu berufen sind, staatliche Aufgaben wahrzunehmen (Beschlüsse vom 11. November 2009 - BVerwG 6 PB 25.09 - Buchholz 251.92 § 67 SAPersVG Nr. 2 S. 7 und vom 12. September 2002 a.a.O. S. 3; Urteil vom 24. Januar 1991 - BVerwG 2 C 16.88 - BVerwGE 87, 310 <312> = Buchholz 237.7 § 28 NWLBG Nr. 8 S. 3).

- 11 c. Der Senat ist bereits in seinem Beschluss vom 12. September 2002 der Annahme entgegen getreten, der Begriff der Abordnung im Sinne von § 86 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BlnPersVG umfasse auch die vorübergehende Zuweisung von Beamten an solche Organisationseinheiten, die lediglich den personalvertretungsrechtlichen Dienststellenbegriff im Sinne von § 5 BlnPersVG, nicht aber den dienstrechtlichen Behördenbegriff erfüllen (BVerwG 6 P 11.01 - Buchholz 251.2 § 86 BlnPersVG Nr. 4; ebenso zu Parallelnormen in anderen Gesetzen: Beschlüsse vom 11. November 2009 a.a.O., vom 10. Oktober 1991 - BVerwG 6 P 23.90 - Buchholz 250 § 76 BPersVG Nr. 22 S. 22 und vom 3. Juli 1990 - BVerwG 6 P 10.87 - Buchholz 250 § 76 BPersVG Nr. 18 S. 10). Hieran wird auch im Lichte der von Seiten des Antragstellers und der im angefochtenen Beschluss angestellten Erwägungen festgehalten.
- 12 aa. Verwendet der Gesetzgeber eines Personalvertretungsgesetzes Begriffe aus dem Dienstrecht - wie hier den Begriff der Abordnung -, spricht eine Vermutung dafür, dass er ihn in seinem dienstrechtlichen Sinngehalt normieren will. Zwar ist der Gesetzgeber nicht gehindert, dienstrechtlichen Begriffen im Personalvertretungsgesetz eine abweichende Bedeutung beizumessen. Davon darf aber nur ausgegangen werden, wenn er hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht hat, dass und in welcher Weise er vom dienstrechtlichen Begriffsinhalt abweichen wollte (vgl. Beschlüsse vom 12. September 2002 a.a.O. S. 2 und vom 2. August 2005 - BVerwG 6 P 11.04 - Buchholz 251.2 § 86 BlnPersVG Nr. 5 S. 6). Ein Abweichungswille muss mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden nachweisbar sein. Führt die Auslegung nicht zu einem eindeutigen Befund, kommt die vorgenannte Vermutung zum Tragen. Andernfalls könnte das Gesetz in seiner Funktion geschwächt werden, den zur Rechtsanwendung be-

rufenen Stellen eine berechenbare Handlungsgrundlage zu vermitteln. Hieran kann - wie ohne weiteres unterstellt werden darf - dem Gesetzgeber nicht gelegen sein. Es liegt gerade auch in seinem Interesse, dass Gesetzesbegriffen nur aufgrund eindeutiger Anhaltspunkte im Wege der Auslegung ein Sinngehalt entnommen wird, der von der allgemein gebräuchlichen Begriffsdeutung abweicht.

- 13 bb. Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts tritt ein entsprechender Abweichungswille, demzufolge dem dienstrechtlichen Begriff der Abordnung im Sinne von § 86 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BlnPersVG ein personalvertretungsrechtlicher Dienststellenbegriff zugrundeläge, nicht aus § 5 BlnPersVG hervor. Diese Regelung ist erkennbar darauf ausgerichtet, die Bildung einer Personalvertretung auch bei solchen Einheiten zu ermöglichen, die hierfür bei Zugrundelegung des dienstrechtlichen Behördenbegriffs nicht in Frage kämen, und speziell zu diesem Zweck den personalvertretungsrechtlichen Dienststellenbegriff von letzterem zu entkoppeln. Besonders augenscheinlich wird dies bei den Regelungen in § 5 Abs. 2 BlnPersVG (Fingierung bestimmter Beschäftigtengruppen als Dienststellen) sowie bei der im Zusammenhang mit § 5 BlnPersVG stehenden Regelung des § 6 BlnPersVG (Zusammenlegung und Trennung von Dienststellen). Der Gesetzgeber knüpft hier an bestimmte Eigenheiten - personeller, räumlicher, aufgabenmäßiger oder organisatorischer Art - an, die aus seiner Sicht - zwingend oder fakultativ - für eine eigenständige kollektive Interessensrepräsentanz sprechen, mit der die für ein sachgerechtes Wirken der Personalvertretung erforderliche Nähe zwischen Personalrat und Beschäftigten gewährleistet werden soll. Auch bei den in der Anlage zum Gesetz aufgeführten Dienststellen im Sinne von § 5 Abs. 1 BlnPersVG kann die personalvertretungsrechtliche Verselbständigung überwiegend auf dieses Kalkül zurückgeführt werden. Namentlich bei den in Nr. 5 des Anhangs erfassten Untergliederungen des Polizeipräsidenten sprechen Gesichtspunkte der räumlichen Nähe, der organisatorischen Absonderung und teilweise auch die Eigenständigkeit der Aufgabenstellung für die Bildung jeweils eigener Personalräte.

- 14 Spezifisch personalvertretungsrechtliche Zweckmäßigkeitserwägungen der vorgenannten Art schlagen nach der Rechtsprechung des Senats grundsätzlich nicht auf die Abgrenzung der Versetzungen, Abordnungen und Umsetzungen betreffenden Mitbestimmungstatbestände durch (Beschluss vom 11. November 2009 - BVerwG 6 PB 25.09 - Buchholz 251.92 § 67 SAPersVG Nr. 2 S. 7; vgl. auch Beschluss vom 6. April 1984 - BVerwG 6 P 12.82 - Buchholz 238.36 § 6 PersVG ND Nr. 1 S. 2). Sie können es nur dann tun, wenn ihnen als zusätzliches Motiv zugrunde liege, mithilfe der personalvertretungsrechtlichen Verselbstständigung der fraglichen Einheiten zugleich die Reichweite der sachlichen Beteiligungspflichten zu erhöhen. Für eine entsprechende Weiterung des Rege- lungskalküls liegen aber in Bezug auf § 5 BlnPersVG keine greifbaren Anhalts- punkte vor. Der Vergleich mit der Vorschrift des § 4 BlnPersVG, die schon aus- weislich ihrer Überschrift („Begriffsbestimmungen“) Definitionen mit Maßgeb- lichkeit für sämtliche gesetzlichen Regelungszusammenhänge vornehmen will, offenbart sogar gegenteilige Anhaltspunkte.
- 15 cc. Auch der vom Oberverwaltungsgericht angeführte § 86 Abs. 3 Satz 4 BlnPersVG belegt nicht mit hinreichender Deutlichkeit einen Abweichungswillen des Gesetzgebers im oben genannten Sinne. Zwar ist die Vorschrift vor dem Hintergrund des dienstrechtlichen Behördenbegriffs in der Tat weitgehend ent- behrlich, da die Dienstkräfte der Schulen mit Ausnahme der Schulsekretäre und Hausmeister einer einzigen Dienstbehörde, nämlich der für das Schulwesen zuständigen Senatsverwaltung, angehören (§ 105 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Abs. 1 Satz SchulG Bln) und mithin der Wechsel von einer zur anderen Schule von vorneherein regelmäßig keine Versetzung darstellen kann. Andererseits er- schließt sich aber etwa der Regelung in § 86 Abs. 3 Satz 3 BlnPersVG und des Weiteren auch der vom Oberverwaltungsgericht insoweit nicht erwähnten Rege- lung in § 86 Abs. 3 Satz 2 BlnPersVG kein sinnvoller Anwendungsbereich, wenn man davon ausginge, der Gesetzgeber habe den Mitbestimmungstatbe- ständen in § 86 Abs. 3 BlnPersVG den personalvertretungsrechtlichen Dienst- stellenbegriff des § 5 BlnPersVG zugrunde gelegt (so bereits Beschluss vom 12. September 2002 - BVerwG 6 P 11.01 - Buchholz 251.2 § 86 BlnPersVG Nr. 4 S. 4). In Anbetracht dieses Gesamtbildes vermag § 86 Abs. 3 Satz 4 BlnPersVG die an die Verwendung einer dienstrechtlichen Begrifflichkeit durch

den Gesetzgeber anknüpfende Vermutungswirkung nicht hinreichend zu entkräften.

- 16 dd. Zu keiner abweichenden Beurteilung führt der Umstand, dass die Verfasser des Entwurfs, der zur Verabschiedung des Berliner Personalvertretungsgesetzes vom 22. Juli 1968 (GVBl S. 1004) geführt hat, sich im Rahmen der Einzelbegründung zu § 68 Abs. 2 Satz 1 der Entwurfsfassung (= § 86 Abs. 3 Satz 2 heutiger Fassung) dagegen ausgesprochen haben, die Beteiligung des Personalrats bei Änderungen von Geschäftsverteilungen, mit denen die Dienstkraft den Zuständigkeitsbereich des Personalrats wechselt, vom „formalen Versetzungsbegriff“ im beamtenrechtlichen Sinne abhängig zu machen, und ferner der vorgeschlagenen - und schließlich auch ins Gesetz eingeflossenen - „Erweiterung“ des Versetzungsbegriffs an der betreffenden Stelle Maßgeblichkeit für „alle Fälle ..., in denen das Personalvertretungsgesetz von Versetzung spricht“ beigemessen haben (Abg.-Haus Drs. V Nr. 388 vom 24. Mai 1968, S. 14). Unabhängig davon, dass die betreffende Passage der Entwurfsbegründung nicht das Institut der Abordnung betraf (die in Berlin erst mit der Novelle vom 2. August 1974 mitbestimmungspflichtig wurde; GVBl S. 1669), sind die Entwurfsverfasser offenbar selbst von der grundsätzlichen Maßgeblichkeit des dienstrechtlichen Begriffsverständnisses ausgegangen (vgl. a.a.O.: „ohne besondere Bestimmung im Personalvertretungsgesetz (ist) vom beamtenrechtlichen Versetzungsbegriff auszugehen“). Damit logisch im Einklang stehend haben sie die Eröffnung der Mitbestimmung in dem von § 68 Abs. 2 Satz 1 BlnPersVG a.F. erfassten Spezialfall der Geschäftsverteilungsänderung als „Erweiterung“ bezeichnet. Die Auffassung der Entwurfsverfasser, diese „Erweiterung“ solle auch in weiteren Regelungszusammenhängen gelten, in denen es um Versetzungen gehe, hat indes im Gesetz keinen Niederschlag gefunden. Dabei wäre es regelungstechnisch ohne weiteres möglich gewesen, eine entsprechende Bestimmung einzufügen (beispielsweise: „Für Versetzungen gilt der in § 5 geregelte Dienststellenbegriff“). Vor dem Hintergrund der von den Entwurfsverfassern angenommenen grundsätzlichen Maßgeblichkeit des beamtenrechtlichen Versetzungsbegriffs und in Anbetracht dessen, dass für die Konstellation der Geschäftsverteilungsänderung eigens eine „Erweiterung“ vorgeschlagen wurde, hätte der Erlass einer solchen Bestimmung für den Gesetzgeber auch nahege-

legen, falls er der Überlegung der Entwurfsverfasser hätte folgen wollen, vom beamtenrechtlichen Versetzungsbegriff in sämtlichen gesetzlichen Verwendungszusammenhängen Abstand zu nehmen. Da dies nicht erfolgt ist, kann nicht mit der gebotenen Verlässlichkeit davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber sich die besagte Vorstellung der Entwurfsverfasser zu Eigen gemacht hat.

- 17 ee. Nichts anderes folgt schließlich aus der vom Antragsteller angesprochenen Vorschrift in § 99c Abs. 2 Satz 2 BlnPersVG, wonach bei der Versetzung von Überhangkräften zum sogenannten Stellenpool der Personalrat der bisherigen Dienststelle mitwirkt. Da die Versetzung im Sinne von § 99c Abs. 2 Satz 2 BlnPersVG nicht den Tatbestand des § 86 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 BlnPersVG erfüllt, ist mit dieser Vorschrift ein bisher nicht gegebenes Beteiligungsrecht erstmals begründet worden (Beschluss vom 2. August 2005 - BVerwG 6 P 11.04 - Buchholz 251.2 § 86 BlnPersVG Nr. 5 S. 8). Die Vorschrift ist somit eher als Indiz dafür zu werten, dass der Gesetzgeber hinsichtlich der in § 86 Abs. 3 BlnPersVG verwendeten Begriffe von der Maßgeblichkeit des herkömmlichen dienstrechtlichen Begriffsverständnisses ausgegangen ist.
- 18 3. Somit hängt die Mitbestimmungspflichtigkeit der vorübergehenden Zuweisung von Beamten aus Direktionen an andere Untergliederungen des Polizeipräsidenten in Berlin wie dessen ZSE davon ab, ob diese Untergliederungen den dienstrechtlichen Behördenbegriff erfüllen. Hierbei ist auf die Aussagen in den einschlägigen organisationsrechtlichen Bestimmungen abzustellen (Beschluss vom 11. November 2009 - BVerwG 6 PB 25.09 - Buchholz 251.92 § 67 SAPersVG Nr. 2 S. 7 m.w.N.; vgl. auch Beschluss vom 12. September 2002 - BVerwG 6 P 11.01 - Buchholz 251.2 § 86 BlnPersVG Nr. 4 S. 3 f.). Daraus ergibt sich im vorliegenden Fall, dass nur der Polizeipräsident in Berlin und nicht seinen Untergliederungen Behördeneigenschaft zukommt.
- 19 a. Gemäß § 5 Abs. 1 ASOG Bln ist nur der Polizeipräsident in Berlin „Polizei im Sinne dieses Gesetzes“. Die Dienstkräfte der Polizei - mithin des Polizeipräsidenten - sind befugt, Amtshandlungen im gesamten Land Berlin vorzunehmen

(§ 6 ASOG Bln). Anders als in anderen Polizeigesetzen (siehe etwa § 91 Abs. 2 Nr. 2 SOG HE, § 87 Abs. 1 Nds. SOG), darunter auch aus Stadtstaaten (siehe § 70 Abs. 1 Nr. 2 BremPolG), wird im Berliner ASOG Untergliederungen der Polizei keine Behördeneigenschaft zugesprochen. Auch im Zuständigkeitsrecht des Landes Berlin ist als Polizeidienststelle nur der Polizeipräsident erwähnt (Nr. 23 des Zuständigkeitskatalogs Ordnungsaufgaben, Anlage zu § 2 Abs. 4 Satz 1 ASOG Bln).

- 20 b. Weder im ASOG Bln noch im Zuständigkeitsrecht des Landes Berlin werden die Direktionen des Polizeipräsidenten oder dessen ZSE überhaupt erwähnt. Soweit ersichtlich, werden im sonstigen Landesrecht die Direktionen außer im Anhang zu § 5 PersVG Bln nur noch an zwei Stellen angesprochen: Zum einen in § 8 Abs. 2 Satz 4 der Arbeitszeitverordnung, wonach der Dienst in Direktionshundertschaften im Durchschnitt 41 Stunden in der Woche beträgt; zum anderen in der Anlage I des Landesbesoldungsgesetzes, wonach der Leiter einer Direktion nach der Besoldungsgruppe B 2 vergütet wird und - bezeichnenderweise - die Amtsbezeichnung „Direktor beim Polizeipräsidenten“ trägt. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang auch, dass § 1 Abs. 2 der Polizeiaufgaben-Wahrnehmungsverordnung von Überhangskräften spricht, „die zur Geschwindigkeitsüberwachung zum Polizeipräsidenten in Berlin abgeordnet sind“. Käme den Untergliederungen des Polizeipräsidenten Behördeneigenschaft zu, hätte es für den Verordnungsgeber nahe gelegen, sie in dieser Bestimmung zu berücksichtigen.
- 21 c. Erweist sich somit bereits anhand der einschlägigen Gesetzes- bzw. Verordnungsbestimmungen, dass den Untergliederungen des Polizeipräsidenten in Berlin keine Behördeneigenschaft zukommt, so untermauert der von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport verfügte Erlass über die Gliederung der Berliner Polizei vom 1. Oktober 2009 (Az.: III C – 0392/511) dieses Ergebnis. In ihm heißt es, „die Berliner Polizeibehörde“ trage den Namen „Der Polizeipräsident in Berlin“ und sei „eine der Senatsverwaltung für Inneres und Sport nachgeordnete Sonderbehörde“ (Ziff. I.1.). Gemäß Ziff. I.2. des Erlasses gliedert sich „die Polizeibehörde“ in die Behördenleitung, die örtlichen Direktionen, die Direktion Zentrale Aufgaben, das Landeskriminalamt und die Zentrale Serviceeinheit,

die in Ziff. II.3 als „Organisationseinheiten“ - und nicht als Behörden - bezeichnet werden.

- 22 d. Keinen gegenteiligen Schluss gebietet die Vorschrift in § 2 Abs. 2 des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes (VGG), welche die Zuordnung personeller und sächlicher Mittel an „Leistungs- und Verantwortungszentren“ mit dem Ziel einer dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung vorgibt. Als „Leistungs- und Verantwortungszentren“ sind ausweislich von § 2 Abs. 2 Satz 1 VGG „Abteilungen und Ämter“ zu organisieren, bei denen es sich gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 VGG um Untergliederungen von „Behörden“ handelt. Zu einer erweiterten Zuerkennung der Behördeneigenschaft führt das betreffende Gesetz somit eindeutig nicht.
- 23 e. Angesichts dieses klaren Befundes erübrigt sich die Auseinandersetzung mit den Hinweisen des Antragstellers auf den Umfang der den einzelnen Direktionsleitern übertragenen Personal- und Sachverantwortung, denen der Beteiligte zudem entgegengetreten ist. Ob alleine die Einräumung eines gewissen Maßes an Entscheidungs- und Ressourcenautonomie an untergeordnete Stellen unter bestimmten Umständen zur behördlichen Verselbständigung dieser Stellen führen kann oder ob es hierfür stets einer entsprechenden gesetzlichen Regelung bedarf (für letzteres, sofern die betreffenden Einheiten für außenwirksame Tätigkeiten zuständig sein sollen: Burgi, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, S. 277; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, S. 555), mag dahinstehen. Jedenfalls besteht hierfür dann kein Raum, wenn - wie im Falle Berlins - der Gesetzgeber klar zu erkennen gegeben hat, dass der in Rede stehende administrative Wirkungsbereich dem Rechtssinne nach nur in einer einzigen Behörde zusammengefasst sein soll.

Neumann

Büge

Dr. Möller

Hahn

Prof. Dr. Hecker

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Personalvertretungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquelle:

BlnPersVG § 86 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3

Stichworte:

Personalvertretungsrecht; Mitbestimmung bei Abordnungen; Maßgeblichkeit des dienstrechtlichen Begriffsinhalts; dienstrechtlicher Behördenbegriff; personalvertretungsrechtlicher Dienststellenbegriff.

Leitsätze:

1. Die Frage, ob der für das Vorliegen einer Abordnung notwendige Wechsel der Dienststelle vorliegt, ist auf Grundlage des dienstrechtlichen Behördenbegriffs und nicht des personalvertretungsrechtlichen Dienststellenbegriffs zu klären.

2. Nur dem Polizeipräsidenten in Berlin, nicht aber seinen Untergliederungen kommt Behördeneigenschaft zu.

Beschluss des 6. Senats vom 19. März 2012 - BVerwG 6 P 6.11

I. VG Berlin

vom 14.01.2010 - Az.: VG 61 K 29.09 PVL -

II. OVG Berlin-Brandenburg

vom 27.01.2011 - Az.: OVG 60 PV 2.10 -