

Verfassungsmäßig zuständiges oberstes Organ einer Gemeinde für Letztentscheidung in personalvertretungsrechtlichen Angelegenheiten

1. Die Feststellung, bei welchem verfassungsmäßig zuständigen obersten Organ oder Ausschuss der bei einer Kreisverwaltung gebildete Personalrat eine Entscheidung gemäß § 69 Abs. 6 Satz 1 LPVG NRW beantragen kann, ist keine organisationsrechtliche Streitfrage und deshalb im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren zu treffen.

2. Entspricht der Dienststellenleiter den gegen eine Stellenausschreibung erhobenen Einwendungen des Personalrats nicht, ist als zuständiges oberstes Organ nicht der Kreisausschuss, sondern als Hauptverwaltungsbeamter der Landrat zur Entscheidung berufen.

VG Arnsberg, Beschluss v. 11.12.2008 – 20 K 2063/07.PVL – (n.rkr.)

Zum Sachverhalt

Der Antragsteller und der am Verfahren beteiligte Landrat des N. Kreises streiten über das verfassungsmäßig zuständige oberste Organ, dem der Antrag des Personalrats nach erfolgloser Mitwirkung bei einer Stellenausschreibung vorzulegen ist.

Der Antragsteller beantragte gemäß § 69 Abs. 6 Satz 1 LPVG NRW die Entscheidung des Kreisausschusses und wies ergänzend darauf hin, dass sich dessen Zuständigkeit aus § 15 Abs. 3 der Hauptsatzung ergebe. Dem trat der Beteiligte entgegen und führte unter Hinweis auf obergerichtliche Rechtsprechung aus, die Funktion des verfassungsmäßig zuständigen obersten Organs in Angelegenheiten von Stellenausschreibungen sei dem Hauptverwaltungsbeamten übertragen.

Aus den Gründen

Der zulässige Antrag bleibt in der Sache ohne Erfolg.

Der Antrag ist zulässig, insbesondere ist für die vom Antragsteller zur Entscheidung gestellte Streitfrage das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren eröffnet. Gemäß § 79 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 Satz 1 LPVG NRW entscheiden die Verwaltungsgerichte im (personalvertretungsrechtlichen) Beschlussverfahren u.a. über die Zuständigkeit der Personalvertretungen. Zur Zuständigkeit in diesem Sinne gehört auch die Klärung, bei welchem verfassungsmäßig zuständigen obersten Organ oder Ausschuss der bei einer Kreisverwaltung gebildete Personalrat eine Entscheidung gemäß § 69 Abs. 6 Satz 1 LPVG NRW beantragen kann. Diese Entscheidung ist noch Teil des Mitwirkungsverfahrens. Bei der Frage, wer im Rahmen eines Mitwirkungsverfahrens endgültig zu entscheiden hat, handelt es sich daher um eine personalvertretungsrechtliche Verfahrensfrage, nicht aber um eine organisationsrechtliche Streitfrage, über die im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren nicht entschieden werden könnte (vgl. OVG NRW, Beschluss v. 10.6.1992 - CL 69/89 -, in Abgrenzung zu dem Beschluss des BVerwG v. 17.3.1987 - 6 P 15.85 -, PersV 1988, 131).

Der Antrag ist jedoch unbegründet. Der Antragsteller ist nicht berechtigt, eine Entscheidung des Kreisausschusses zu beantragen, sofern der Beteiligte den im Rahmen der Mitwirkung bei einer Stellenausschreibung erhobenen Einwendungen nicht entspricht. Das in einem solchen Fall zur Entscheidung berufene zuständige oberste Organ ist nicht der Kreisausschuss, sondern als Hauptverwaltungsbeamter der Landrat.

Gemäß § 73 Nr. 2 LPVG NRW (Fassung 2007) wirkt der Personalrat, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht, u.a. bei Stellenausschreibungen mit. Erhebt der Personalrat unter Mitteilung von Gründen Einwendungen und entspricht die Dienststelle (richtig: der Dienststellenleiter) den Einwendungen nicht, so teilt sie dem Personalrat ihre Entscheidung unter Angabe der Gründe schriftlich mit (§ 69 Abs. 2 Sätze 2 und 4 LPVG NRW). In einem solchen Fall kann der Personalrat u.a. eines Gemeindeverbandes - wie hier eines Kreises (vgl. § 1 Abs. 2 KrO NRW) - gemäß § 69 Abs. 6 Satz 1 LPVG NRW in der Fassung der Berichtigung vom 4.3.2008 (GV NRW S. 186) die Entscheidung des verfassungsmäßig zuständigen obersten Organs oder des von ihm bestimmten Ausschusses beantragen. Das ist bei der in Streit stehenden Mitwirkungsangelegenheit bei einer Stellenausschreibung nicht der Kreisausschuss des N. Kreises, sondern dessen Landrat, d.h. der Beteiligte.

Mit Bezug auf das für die endgültige Entscheidung bei einer mitbestimmungspflichtigen Umsetzung verfassungsmäßig zuständige oberste Organ hat das Bundesverwaltungsgericht bereits mit Beschluss vom 17.3.1987 - 6 P 15.85 - (PersV 1988, 131) in einem obiter dictum darauf hingewiesen, dass für diese Entscheidung nach § 68 Satz 1 Nr. 2 LPVG NRW der Gemeindedirektor - heute Bürgermeister - zuständig sei. (wird ausgeführt)

Dem ist das OVG NRW mit Bezug auf mitwirkungspflichtige Angelegenheiten beigetreten und hat durch Beschluss vom 10.6.1992 - CL 69/89 - (n.v.) entschieden, dass sich das verfassungsmäßig zuständige oberste Organ im Sinne des § 69 Abs. 6 LPVG NRW nach den jeweils in Betracht kommenden organisationsrechtlichen Vorschriften bestimme; soweit in einer mitwirkungspflichtigen Angelegenheit Arbeitnehmer einer Gemeinde betroffen seien, sei das verfassungsmäßig zuständige oberste Organ der Gemeindedirektor - jetzt Bürgermeister -. (wird ausgeführt)

Diese Rechtsauffassung hat das OVG NRW sodann mit weiterem Beschluss vom 2.12.1993 - 1 A 2714/92.PVL - (PersV 1996, 376) auf die Ausschreibung eines Beförderungsdienstpostens für Gemeindebeamte erstreckt und dem Gemeindedirektor, nicht aber dem Rat, das „Letztentscheidungsrecht“ im personalvertretungsrechtlichen Mitwirkungsverfahren nach § 69 Abs. 6 LPVG NRW a.F. zugesprochen. (wird ausgeführt)

Der Auffassung der Rechtsprechung, dass weder § 68 Satz 1 Nr. 2 LPVG NRW noch § 69 Abs. 6 Satz 1 LPVG NRW das zur abschließenden Entscheidung berufene Organ einer Gemeinde selbst bestimmt, sondern lediglich auf die Regelungen in der Gemeindeordnung verweist, ist auch die Kommentarliteratur weitgehend gefolgt (vgl. Cécior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Das Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, Loseblattkommentar, Stand: 43. Aktualisierung Oktober 2008, § 68 (a.F.) RdNr. 7 f. und § 69 (n.F.) RdNr. 156, einschränkend und zweifelnd allerdings (noch) in RdNr. 145 zu § 69 (a.F.) der 37. Aktualisierung; Havers, Landespersonalvertretungsgesetz NW, Kommentar, 9. Auflage, § 68 Erl. 3 und § 69 Erl. 18; Welkoborsky, Landespersonalvertretungsgesetz NRW, Kommentar, 4. Auflage, § 68 RdNr. 2 und § 69 RdNr. 8; a.A. nur Neubert/Sandfort/Lorenz/Kochs, Landespersonalvertretungsgesetz, Kommentar, § 68 Erl. 2 - allerdings ohne Begründung).

Die Fachkammer folgt aus den nachfolgenden Erwägungen der herrschenden Auffassung in Rechtsprechung und Kommentarliteratur.

Bereits der Wortlaut des § 69 Abs. 6 Satz 1 LPVG NRW steht der Annahme entgegen, dass durch die Norm selbst das verfassungsmäßig zuständige oberste Organ bestimmt würde. Entgegen der Auffassung des Antragstellers verweist § 69 Abs. 6 Satz 1 LPVG NRW die Entscheidung nicht an das „verfassungsmäßig ... oberste Organ“, sondern an das verfassungsmäßig „zuständige“ oberste Organ. Der Begriff des „zuständigen“ Organs darf nicht einfach aus dem Gesetzestext hinweggedacht werden, ihm kommt vielmehr in zweifacher Hinsicht zentrale Bedeutung zu: Einerseits benennt das Landespersonalvertretungsgesetz weder in § 69 Abs. 6 Satz 1 noch an anderer Stelle das zur (Letzt-)Entscheidung berufene Organ, so dass sich die Zuständigkeit aus dem jeweiligen Organisationsrecht des Entscheidungsträgers ergibt; andererseits kommt dem Begriff „zuständig“ vor allem dann Bedeutung zu, wenn bei dem Entscheidungsträger mehrere oberste Organe vorhanden sind, für die jeweils untereinander abgegrenzte Zuständigkeiten bestehen.

Auch aus der Gesetzessystematik folgt, dass § 69 Abs. 6 Satz 1 LPVG NRW die Frage der Zuständigkeit nicht selbst löst, sondern mit Bezug darauf bei Gemeinden und Gemeindeverbänden auf das jeweilige kommunale Organisationsrecht in der Gemeindeordnung bzw. Kreisordnung verweist. Gegenteiliges könnte nur dann gelten, wenn die Vorschrift selbst oder durch Verweis auf andere personalvertretungsrechtliche Normen das zur (Letzt-)Entscheidung berufene Organ bestimmte. Das ist indes nicht der Fall. Weder § 69 Abs. 6 Satz 1 LPVG NRW noch die inhaltsgleiche Vorschrift des § 68 Satz 1 Nr. 2 LPVG NRW enthält konkrete zuständigkeitsbegründende organisationsrechtliche Regelungen. Diese Zurückhaltung des Gesetzgebers bei der Zuweisung personalvertretungsrechtlicher Kompetenzen ist Folge des regelmäßig in Gesetzen oder Satzungen anderweitig normierten Zuständigkeits- und Organisationsrechts, wie z.B. im Landesorganisationsgesetz, in der Gemeindeordnung oder Kreisordnung. Dem dort jeweils festgelegten (behördlichen) Organisationsgefüge folgt das Personalvertretungsrecht, ohne jedoch in dieses (ändernd) einzugreifen. Deutlich zeigt sich das etwa auch in den Regelungen über das

Stufenverfahren (vgl. dazu § 66 Abs. 5 LPVG NRW) und die Beteiligung der Stufenvertretungen in § 78 Abs. 1 und 3 LPVG NRW.

Die davon abweichende Gesetzesauslegung des Antragstellers widerspricht zudem den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Organisationsrechts im Allgemeinen und denen des Kommunalverfassungsrechts im Besonderen. Die Zusammengehörigkeit von Letztverantwortung und Entscheidungsbefugnissen ist nicht nur ein elementarer allgemeiner Organisationsgrundsatz, sondern auch wesentliches Merkmal speziell des Kommunalverfassungsrechts und einer rechtsstaatlichen demokratischen Kompetenzverteilung. Die Trennung von Entscheidungsbefugnissen und Verantwortlichkeit würde daher einen grundlegenden Wandel im Verständnis des demokratischen Staatsaufbaus bewirken und z.B. im Verhältnis zwischen Rat und Hauptgemeindeverwaltungsbeamten einen Umbruch herbeiführen, der die Kräftebalance zwischen Rat und Verwaltung aus dem Gleichgewicht brächte. Eine solche Verschiebung in den Gewichten widerspräche den grundlegenden Strukturprinzipien des geltenden Kommunalverfassungsrechts und verstieße gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, die in Art. 78 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes niedergelegt ist (vgl. dazu Stürer, Personalvertretungsrecht und Kommunalverfassung, PersV 1989, 381 (384)).

Hiernach ist in beteiligungspflichtigen Angelegenheiten, die nach der Gemeindeordnung oder Kreisordnung dem Rat bzw. Kreistag oder Kreisausschuss zur Entscheidung zugewiesen sind, allein dieser das verfassungsmäßig zuständige oberste Organ, dem zugleich die Letztentscheidung obliegt. Ist hingegen organisationsrechtlich die Zuständigkeit des Rates bzw. Kreistags oder Kreisausschusses für eine beteiligungspflichtige Angelegenheit nicht gegeben und diese dem Hauptverwaltungsbeamten - Bürgermeister, Oberbürgermeister oder Landrat - zugewiesen, so obliegt ihm zugleich die ausschließliche und unentziehbare Letztentscheidungsbefugnis; in einem solchen Fall ist allein der Hauptverwaltungsbeamte zuständig, es gibt dann kein anderes zuständiges Organ als ihn und insbesondere kein „höheres“ Organ (vgl. ebenso ausdrücklich Stürer, a.a.O.).

Dem steht auch der Einwand des Antragstellers nicht entgegen, es sei nicht sinnvoll, dem Landrat von Gesetzes wegen eine Angelegenheit, die er bereits entschieden habe, ein weiteres Mal zur endgültigen Entscheidung zu übertragen. Diese Auffassung verkennt, dass z.B. in Angelegenheiten, in denen der Kreistag oder Kreisausschuss zur (Erst-)Entscheidung berufen ist, diesem in gleicher Weise ebenfalls die Letztentscheidung zufällt (vgl. dazu und zu weiteren Anwendungsfällen Stürer, a.a.O. (385)).

Bestimmt sich nach alledem die Zuständigkeit des Organs für die Entscheidung nach § 69 Abs. 6 Satz 1 LPVG NRW ausschließlich nach dem für den N. Kreis geltenden Organisationsrecht, so ergibt sich für die hier Streitgegenständliche Mitwirkung bei einer Stellenausschreibung Folgendes:

Die Zuständigkeiten einerseits des Kreistages und Kreisausschusses sowie andererseits des Landrates sind in der Kreisordnung klar voneinander abgegrenzt. Sie ergeben sich für den Kreistag vor allem aus § 26 Abs. 1 KrO NRW, dort sind zahlreiche Zuständigkeiten enumerativ aufgeführt, ohne dass sich daraus eine Zuständigkeit des Kreistages im Zusammenhang mit einer Stellenausschreibung ableiten ließe. Das gilt gleichermaßen für die in § 50 KrO NRW geregelten Zuständigkeiten des Kreisausschusses. Im Gegensatz und in Abgrenzung zu den vorgenannten Zuständigkeitsbestimmungen regelt aber § 49 Abs. 1 KrO NRW, dass einerseits der Landrat Dienstvorgesetzter der Bediensteten des Kreises ist (Satz 1) und andererseits die dienstrechtlichen und arbeitsrechtlichen Entscheidungen trifft, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Hierzu gehört, was zwischen den Beteiligten im Übrigen nicht Streitig ist und deshalb keiner weiteren Vertiefung bedarf, die Besetzung einer nach Besoldungsgruppe A 7 BBesG bzw. Entgeltgruppe 6 TVöD bewerteten Sachbearbeiterstelle und somit auch die zuvor erforderliche Ausschreibung. Des Weiteren ist der Ausnahmetatbestand des § 49 Abs. 1 Satz 3 KrO NRW nicht erfüllt. Allerdings kann danach die Hauptsatzung bestimmen, dass für Bedienstete in Führungsfunktionen Entscheidungen, die das beamtenrechtliche Grundverhältnis oder Arbeitsverhältnis verändern, durch den Kreistag oder den Kreisausschuss im Einvernehmen mit dem Landrat zu treffen sind; um eine solche Entscheidung handelt es sich bei der Besetzung einer Sachbearbeiterstelle jedoch offensichtlich nicht. Letztlich folgt die Zuständigkeit des Kreisausschusses auch nicht aus § 15 Abs. 3 der Hauptsatzung. Zwar ist dort bestimmt, dass die Entscheidungen nach § 68 Satz 1 Nr. 2 und § 69 Abs. 6 Satz 1 LPVG NRW dem Kreisausschuss übertragen werden, soweit nicht der Kreisausschuss selbst an der Maßnahme beteiligt war. Diese Zuständigkeitsübertragung betrifft aber ohne jeden Zweifel allein solche Entscheidungen, für die der Kreistag selbst - und nicht wie hier der Landrat - originär zuständig war.