

Voraussetzungen für den Abbruch einer Vorabstimmung über Verselbstständigung einer Branddirektion

1. Für Vorabstimmungen zu einer Personalratswahl (hier: Durchführung der Abstimmung über die Verselbstständigung einer Dienststelle gemäß § 4 Satz 1 Nr. 3 SächsPersVVO) gelten dieselben Grundsätze wie für die Wahl selbst. Deshalb darf auch in eine bereits in Gang gesetzte Vorabstimmung ein Gericht mit einstweiliger Verfügung nur eingreifen und etwa einem Wahlvorstand die weitere Durchführung der Wahl untersagen, wenn deren Nichtigkeit droht. Das Vorliegen von Anfechtungsgründen genügt dafür regelmäßig nicht.

2. Vorabstimmungen nach § 4 SächsPersVwVO sind innerhalb der Dienstzeit durchzuführen. Es ist Aufgabe des Dienststellenleiters sicherzustellen, dass alle Wahl- und Abstimmungsberechtigten an der Maßnahme teilnehmen können.

(Leitsätze der Schriftleitung)

VG Dresden, Beschluss v. 10.2.2016 – 9 L 78/16 –

Zum Sachverhalt

Der Beteiligte zu 1. begehrt den Erlass einer einstweiligen Anordnung, um die Fortführung eines personalvertretungsrechtlichen Verselbstständigungsverfahrens durch den Beteiligten zu 2. zu unterbinden.

Der Beteiligte zu 1. ist der Dienststellenleiter der Stadtverwaltung L., zu der als Amt 37 auch die Branddirektion gehört. Der Beteiligte zu 2. ist ein Abstimmungsvorstand, der in der Branddirektion mit dem Ziel gebildet worden ist einen Verselbstständigungsbeschluss herbeizuführen, um bei der anstehenden Personalratswahl einen eigenen örtlichen Personalrat wählen zu können.

Bei der Stadt L. sind für den 09.-11.05.2016 Wahlen zum örtlichen Personalrat Stadtverwaltung und zum Gesamtpersonalrat vorgesehen. In den amtierenden Personalvertretungen wurden im Januar 2016 Wahlvorstände gebildet.

Der Branddirektion der Stadtverwaltung L., die in der Hauptwache am G. ring in L. untergebracht ist, gehören um die 590 Mitarbeiter an. Diese werden personalvertretungsrechtlich derzeit vom Personalrat Stadtverwaltung vertreten, dem auch vier Beschäftigte der Branddirektion angehören. Die Branddirektion verfügt über einen Amtsleiter.

Im Januar 2016 hat sich in der Branddirektion ein Abstimmungsvorstand gebildet, um in der Zeit vom 08.02. bis 12.02.2016 einen Beschluss zur personalvertretungsrechtlichen Verselbstständigung herbeizuführen.

Der Beteiligte zu 1. hat sich am 05.02.2016 an das Verwaltungsgericht gewandt.

Er führt zur Begründung im Wesentlichen aus, dem Beteiligten zu 1. stehe zunächst ein Verfügungsanspruch zu, weil die in Rede stehende Abstimmung über eine personalvertretungsrechtliche Verselbstständigung der Branddirektion L. offensichtlich rechtswidrig sei. Die Branddirektion könne nach § 6 Abs. 3 SächsPersVG nicht als selbstständige Dienststelle gelten. Die mit der Abstimmung beabsichtigte „Etablierung eines eigenen Personalrates der Branddirektion würde mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Nichtigkeit der Wahl eines Personalrates führen würde. Bereits in der Mehrzahl der mitbestimmungspflichtigen, den Rechtsstatus der Beschäftigten der Branddirektion berührenden Maßnahmen, die für die gebotene Gewichtung der Befugnisse besonders bedeutsam seien, komme der Leiter der Branddirektion nicht als verantwortlicher Partner einer eigenen Personalvertretung in Betracht. Denn bei allen das „Gesicht“ der Dienststelle prägenden Maßnahmen, soweit sie im Bereich der Branddirektion eine Rolle spielen würden, so etwa bei Einstellungen und Eingruppierungen, der Übertragung einer höher oder niedriger zu bewertenden Tätigkeit, Höher- oder Rückgruppierung, Beförderungen, Versetzungen, Abordnungen, Zuweisungen oder Personalgestellungen sei ausschließlich das Personalamt entscheidungsbefugt. Mit Dienstanweisung vom 05.06.2012 habe der Beteiligte zu 1. nachfolgende Befugnisse zur Einleitung von Beteiligungsverfahren auf alle Amts- bzw. Referatsleiter der Stadtverwaltung L. sowie auf die Leiter von Eigenbetrieben, die keine eigenständige Dienststelle bilden übertragen:

Anhörungstatbestände nach § 73 Abs. 4 und 5 SächsPersVG
Mitwirkungstatbestand nach § 77 Abs. 1 Nr. 1 SächsPersVG
Mitbestimmungstatbestände nach § 81 Abs. 2 Nrn. 1, 3, 7, 10, 11 und 12 SächsPersVG
Mitbestimmungstatbestände nach § 80 Abs. 2 Nr. 7 SächsPersVG

Alle übrigen Beteiligungsverfahren würden weiterhin durch den Beteiligten zu 1., den Beigeordneten für Allgemeine Verwaltung oder durch einen von diesem ermächtigten Beschäftigten des Personalamtes eingeleitet werden. Die auf die Amtsleiter übertragenen Befugnisse nach dem Sächsischen Personalvertretungsgesetz führten sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht nicht dazu, dass der Amtsleiter der Branddirektion die innerdienstlichen Angelegenheiten eigenverantwortlich entscheide. Vielmehr werde durch die Übertragung der wenigen innerdienstlichen Angelegenheiten die Alleinentscheidungskompetenz des Personalamtes nur unwesentlich tangiert. Die Gewährung effektiven Rechtsschutzes erfordere zudem eine einstweilige Verfügung, weil eine Entscheidung in einem Hauptsacheverfahren nicht bis zum Abstimmungstermin getroffen werden könne. Der Beteiligte zu 1. sei nicht gehalten das Abstimmungsergebnis abzuwarten, da ein Verselbstständigungsbeschluss offensichtlich rechtswidrig wäre. Der Beteiligte zu 1. müsse nicht hinnehmen, dass die Beschäftigten während des Dienstbetriebes zu einer Abstimmung zu einem offensichtlich rechtswidrigen Verselbstständigungsbeschluss aufgerufen würden. Weiterhin gelte es zu berücksichtigen, dass ein solcher Beschluss erhebliche Auswirkungen auf die Wahlen zum Personalrat der Stadtverwaltung und zum Gesamtpersonalrat habe, die dadurch fehlerhaft wären. Zudem würde eine weitere Abstimmung zu einer nicht hinnehmbaren Verunsicherung der Beschäftigten der Branddirektion führen, die bereits durch den örtlichen Personalrat Stadtverwaltung vertreten würden. Es sei der Antragstellerin schlicht nicht zuzumuten, dass ihre Beschäftigten eine offensichtlich fehlerhafte Abstimmung durchführen, um sich anschließend in einer Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten über den Verselbstständigungsbeschluss, die Wahldurchführung und die Wahl zu streiten.

Der Beteiligte zu 1. beantragt, den Beteiligten zu 2. im Wege einer einstweiligen Verfügung aufzugeben, die Abstimmung über die Beschlussfassung zur personalvertretungsrechtlichen Verselbstständigung der Branddirektion nicht weiter fortzuführen.

Der Beteiligte zu 2. beantragt, den Antrag abzulehnen.

Er hält den Antrag bereits für unzulässig, weil im Falle einer Entscheidung zugunsten des Beteiligten zu 1. im vorliegenden Verfahren die Hauptsache in unzulässiger Weise vorweggenommen werde. Antragsbefugt dürften zudem nur der örtliche Personalrat Stadtverwaltung und der Gesamtpersonalrat sein. Zudem bestehe kein Verfügungsanspruch. Entgegen der vom Beteiligten zu 1. vertretenen Rechtsauffassung seien dem Amtsleiter der Branddirektion nach der Stellenbeschreibung umfangreiche Verantwortlichkeiten auch in innerdienstlichen Angelegenheiten zugewiesen und entsprechende Entscheidungsbefugnisse übertragen worden. Nach der Arbeitsplatzbeschreibung zur Stellenplannummer 37.001 (Funktionsbezeichnung: Leiter der Branddirektion) habe er namentlich die Verantwortung für den reibungslosen Ablauf der Dienstgeschäfte sowie die Anordnung und Durchführung der dafür erforderlichen Maßnahmen in den Bereichen Allgemeine Verwaltung, Rettungsdienst, Einsatzdienst u.a. sowie die Entscheidungsverantwortung in grundsätzlichen, fachlichen, personellen, finanzwirtschaftlichen und organisatorischen Angelegenheiten. Er übe die Funktion des Vorgesetzten und die Personalführung über alle Beschäftigten der Branddirektion aus. Diese umfasse insbesondere die Verantwortung für den Einsatz und die Einhaltung der Dienstpflichten. Er wirke bei der Planung und Konzipierung von Verwaltungszielen in eigener Verantwortung mit und verfüge über die Abmahnberechtigung. Aus der Ausschreibung der im Jahr neu zu besetzenden Stelle des Amtsleiters ergebe sich zudem, dass dieser die Gesamtverantwortung für die fachliche, personelle und finanzielle Steuerung der Branddirektion und die Verantwortung für die konzeptionelle Fortschreibung der Teilbereiche Feuerwehr, Rettungsdienst und Katastrophenschutz inne habe. Er müsse zudem Einsatzführungsaufgaben erfüllen. Die Arbeitsplatzbeschreibung des derzeitigen Amtsleiters sowie diese Stellenausschreibung belegten, dass der Branddirektionsleiter jedenfalls auch über innerdienstliche Angelegenheiten der Branddirektion eigenverantwortlich entscheide. Der Beteiligte zu 2. verweist insoweit auf eine Vielzahl von Dienstanweisungen u.ä. Entgegen der Rechtsauffassung des Beteiligten zu 1. sei keine Wertung der eigenverantwortlichen Entscheidungsbefugnisse in quantitativer und qualitativer Hinsicht vorzunehmen. Dies finde im Gesetz keine Stütze. § 6 Abs. 3 Satz 2 SächsPersVG stelle allein und ganz allgemein darauf ab, dass der Dienststellenleiter eine eigenverantwortliche Entscheidungsbefugnis habe. Schon die Eingruppierung des Amtsleiters als Leitender Stadtdirektor (B2) zeige, dass in ausreichendem Maße Eigenverantwortung

gegeben sei. Die Voraussetzungen nach § 6 Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 Satz 3 SächsPersVG seien daher erfüllt. Schließlich liege auch kein Anordnungsgrund vor.

Wegen der weiteren Einzelheiten zum Sach- und Streitstand wird auf die Gerichtsakte verwiesen.

Aus den Gründen

Der Antrag bleibt ohne Erfolg.

Nach den gemäß § 88 Abs. 2 SächsPersVG i. V. m. § 85 Abs. 2 Satz 1 ArbGG entsprechend anwendbaren Vorschriften des Achten Buchs der Zivilprozessordnung kann eine einstweilige Verfügung erlassen werden, wenn zu besorgen ist, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung des Rechts eines Beteiligten vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (§ 935 ZPO), oder wenn die Regelung eines streitigen Rechtsverhältnisses zur Abwendung wesentlicher Nachteile nötig erscheint (§ 940 ZPO). Die Gefährdung des Rechts bzw. die Notwendigkeit einer Regelung, d. h. der Verfügungsgrund und der Verfügungsanspruch, sind glaubhaft zu machen (§ 920 Abs. 2 ZPO). Es ist insoweit darzulegen, dass zum einen ohne den Erlass der einstweiligen Verfügung schwere und unzumutbare Nachteile entstehen, die durch die Entscheidung im Hauptsacheverfahren nicht mehr ausgeglichen werden könnten, und zum anderen der Hauptsacheanspruch mit hoher Wahrscheinlichkeit besteht. Eine Vorwegnahme der Hauptsache ist ausnahmsweise dann geboten, wenn wirksamer Rechtsschutz im Hauptsacheverfahren nicht mehr erreichbar wäre und dies zu schlechthin unzumutbaren Folgen führen würde, insbesondere wenn die Versagung der begehrten Anordnung oder Feststellung zu einem irreparablen Zustand führt (vgl. VG Dresden, B. v. 30.10.2015 - 9 L 1116/15 -).

Durch eine einstweilige Verfügung darf das Gericht in ein bereits in Gang gesetztes Wahlverfahren nur eingreifen und z.B. einem Wahlvorstand die weitere Durchführung der Wahl untersagen, wenn deren Nichtigkeit droht. Nicht zulässig ist dies aber regelmäßig, wenn (nur) Anfechtungsgründe vorliegen (vgl. zum Wahlverfahren Faber, in: Lorenzen/Etzel/Gerhold/Schlatmann/Rehak/Faber, BPersVG, Stand: August 2015, Teil II § 6 Rn 58 m.w.N.). Nichts anderes gilt im Hinblick auf die Durchführung der Abstimmung über die Verselbstständigung einer Dienststelle. Gemäß § 4 Satz 1 Nr. 3 SächsPersVVO handelt es sich insoweit um eine Vorabstimmung zu einer Personalratswahl. Für diese gelten dieselben Grundsätze wie für die Wahl selbst.

Danach kommt vorliegend der Erlass der vom Beteiligten zu 1. begehrten einstweiligen Verfügung nicht in Betracht. Nachdem sich bei der Branddirektion ein Abstimmungsvorstand gebildet hat und die Beschlussfassung über die Verselbstständigung nach § 6 Abs. 3 SächsPersVG eingeleitet worden ist, darf das Verwaltungsgericht in dieses Verfahren nicht mit einer einstweiligen Verfügung eingreifen. Denn es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die noch bis zum 12.02.2016 anberaumte Beschlussfassung nichtig sein könnte. Die Nichtigkeit einer Wahl zum Personalrat kommt nur dann in Betracht, wenn bei dem Vorgang so grob und offensichtlich gegen Rechtsvorschriften verstoßen wurde, dass nicht einmal mehr von dem Anschein einer dem Gesetz entsprechenden Wahl gesprochen werden kann und dies jedem mit den Verhältnissen der Dienststelle vertrauten Dritten sofort ohne weiteres erkennbar ist. Denn ein auf diese Weise in das Amt berufenes Gremium besitzt weder die Legitimation zur Wahrnehmung personalvertretungsrechtlicher Aufgaben, noch können in diesem Falle die Dienststellenleitung und die Beschäftigten darauf vertrauen, dass dieses Gremium rechtswirksam personalvertretungsrechtliche Aufgaben wahrnehmen kann. Nur in diesem seltenen Ausnahmefall, in dem für jeden evident ist, dass ein wirksam gewählter Personalrat nicht besteht, ist die Wahl von Anfang an nichtig (vgl. BVerwG, Beschl. v. 03.10.1958 - VII P 9.57 -, BVerwGE 7, 251; BAG, Beschl. v. 19.11.2003 - 7 ABR 24/03 -, juris, Rdnr. 34). Die Grundsätze überträgt die Kammer auch auf die der Personalwahl vorausgehende Vorabstimmung. Im vorliegenden Fall kann nicht von einer offensichtlichen Fehleinschätzung hinsichtlich der Personalratsfähigkeit der Branddirektion ausgegangen werden. Eine Wahl unter Verkenning des Dienststellenbegriffs macht diese regelmäßig lediglich anfechtbar, ist aber nicht nichtig (vgl. BVerwG, B. v. 07.01.2003 - 6 P 7/02 -, juris). Denn die Frage der Dienststelleneigenschaft ist nicht einfach, sondern nur unter Berücksichtigung einer Vielzahl von tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten zu beantworten. Nichts anderes gilt aber auch schon im Hinblick auf das Beschlussverfahren über die Vorabstimmung zur Verselbstständigung einer Dienststelle i.S.v. § 4 Abs. 1 Nr. 3 SächsPersVVO.

Die vom Beteiligten zu 2. vertretene Auffassung, dass nach § 6 Abs. 3 SächsPersVG eine Verselbstständigung der Branddirektion möglich ist, ist darüber hinaus auch nicht offenkundig fehlerhaft. Nach der genannten Vorschrift gelten Nebenstellen und Teile von Dienststellen als selbstständige Dienststellen, wenn ihnen mehr als 60 Beschäftigte angehören, sie

a) durch Aufgabenbereiche und Organisation eigenständig sind oder

b) durch Aufgabenbereiche oder Organisation eigenständig sind und sich nicht in räumlich angrenzender Umgebung des Geländes der Hauptdienststelle befinden und die Mehrheit ihrer Wahlberechtigten dies in geheimer Abstimmung beschließt oder die oberste Dienstbehörde dies mit Zustimmung der Mehrheit der wahlberechtigten Beschäftigten für erforderlich hält. Zweifel an der Eigenständigkeit bezüglich des Aufgabenbereichs der Branddirektion bestehen nicht. Hinsichtlich der gesetzlich erforderlichen zusätzlichen Eigenständigkeit durch Organisation gilt, dass diese gegeben ist, wenn der Leiter der fraglichen Nebenstelle oder eines Teils einer Dienststelle innerdienstliche Angelegenheiten eigenverantwortlich entscheidet. Hierzu hat die Kammer bereits zur früheren Rechtslage entschieden, dass der Leiter einer verselbstständigten Dienststelle - in den Grenzen der für die öffentliche Verwaltung allgemein bestehenden Weisungsgebundenheit - bei den für eine Beteiligung der Personalvertretung in Betracht kommenden personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Angelegenheiten einen eigenen Entscheidungs- und Handlungsspielraum haben muss. (VG Dresden, B. v. 16.05.2011 - 9 K 358/11 -, juris). Auf den Umfang der dem Dienststelleleiter übertragenen Aufgaben kommt es danach nicht entscheidend an. Vielmehr genügt es, dass einem Amts-/Dienststellenleiter die Erledigung von Amtsaufgaben allgemein übertragen worden sind (vgl. SächsVerfGH, U. v. 22.02.2001 - Vf. 51-II-99 -, juris). Dafür, dass dem Leiter der Branddirektion eigenverantwortlich Aufgaben übertragen sind, sprechen nicht nur seine Eingruppierung als Leitender Stadtdirektor, sondern auch die Vielzahl der vom Beteiligten zu 2. vorgelegten Dienstsanweisungen etc. die der Amtsleiter erlassen hat.

Gegen die Zulässigkeit der vom Beteiligten zu 1. begehrten einstweiligen Verfügung spricht zudem, dass die Beschlussfassung über die Verselbstständigung sich nicht auf die Verwaltungsorganisation der Stadt L. auswirkt. Weder ändert sich die Stellung der Branddirektion in der Verwaltungsorganisation noch werden die dienstlichen Aufgaben und Befugnisse des Beteiligten zu 1. berührt. Schließlich wachsen dem Amtsleiter der Branddirektion keine neuen dienstlichen Befugnisse zu (vgl. Faber, in: Lorenzen/Etzel/Gerhold/Schlatmann/Rehak/Faber, BPersVG, Stand: August 2015, Teil II § 6 Rn 38 m.w.N.).

Schließlich kann sich der Beteiligte zu 1. auch nicht darauf zurückziehen, dass die Abstimmung über die Verselbstständigung während der Dienstzeit anberaumt wurde. Auf Grund der besonderen Bedeutung der Personalvertretung in einer Dienststelle sind alle diese betreffenden Maßnahmen und insbesondere auch Vorabstimmungen nach § 4 SächsPersVwVO ohne Zweifel innerhalb der Dienstzeit durchzuführen und der Dienststellenleiter selbst hat dafür Sorge zu tragen und sicher zu stellen, dass alle Wahl- und Abstimmungsberechtigten an der Maßnahme teilnehmen können.