

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Personalvertretungsrecht und Richtervertretungsrecht

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 1, Art. 125a Abs. 1 Satz 1 und 2, Art. 125b Abs. 1 Satz 1
GG a.F.	Art. 74a, 75 Abs. 1 Nr. 1
BPersVG	§§ 4, 83 Abs. 1 und 2, § 106
ArbGG	§ 48 Abs. 1, § 80 Abs. 3
GVG	§ 17a Abs. 4 Satz 4, 5 und 6
VwGO	§ 10 Abs. 3, § 40 Abs. 1 Satz 1 und 2
rbb- Staatsvertrag	§ 34 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 und 2, Abs. 3

Titelzeile:

Verwaltungsrechtsweg für Streitigkeiten der Freienvertretung des Rundfunks Berlin-Brandenburg

Stichworte:

Freienvertretung; arbeitnehmerähnliche Beschäftigte; freie Mitarbeiter; Rechtswegbeschwerde; weitere sofortige Beschwerde; Besetzung; Freienstatut; Rundfunkanstalt; aufdrängende Rechtswegzuweisung; aufdrängende Sonderzuweisung; Landesgesetzgeber; Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten; Verwaltungsrechtsweg; bundesrechtliche Ermächtigung; Rahmengesetzgebungskompetenz; Föderalismusreform; Fortgeltung von Rahmenvorschriften; Personalvertretungsrecht; Aufhebung; konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit; Gerichtsverfahren; Gerichtsverfassung; Kompetenzgrundlage; Teilregelung; Kompetenzbereich; Regelungszusammenhang; Schwerpunkt; Regelungsschwerpunkt; Fortgelten von Rahmenrecht.

Leitsatz:

Für Streitigkeiten zwischen der Freienvertretung und der Intendantin des Rundfunks Berlin-Brandenburg aus dem Freienstatut ist gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag i.V.m. § 83 Abs. 1 BPersVG der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet.

Beschluss des 5. Senats vom 25. März 2019 - BVerwG 5 P 4.18



- I. VG Berlin vom 13. September 2017
Az: VG 71 K 6.16 PVB
- II. OVG Berlin-Brandenburg vom 2. Januar 2018
Az: OVG 62 PV 7.17



Bundesverwaltungsgericht

BESCHLUSS

BVerwG 5 P 4.18
OVG 62 PV 7.17

In der Personalvertretungssache

hat der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 25. März 2019

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Vormeier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Harms und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Holtbrügge

beschlossen:

Die weitere Beschwerde gegen den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg - Fachsenat für Personalvertretungssachen des Bundes - vom 2. Januar 2018 wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um die Zulässigkeit des Rechtswegs zu den Verwaltungsgerichten.
- 2 Der Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg (rbb-Staatsvertrag) sieht seit dem Jahr 2013 in seinem § 34 Abs. 2 die Schaffung einer institutionalisierten Vertretung (Freienvvertretung) der vom Rundfunk Berlin-Brandenburg beschäftigten arbeitnehmerähnlichen Personen im Sinne von § 12a Tarifvertragsgesetz vor. Näheres regelt ein Statut, das insbesondere die Modalitäten der Wahl sowie die Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Freienvvertretung festlegt (Berliner Zustimmungsgesetz vom 29. November 2013, GVBl. S. 634, Brandenburger Zustimmungsgesetz vom 5. Dezember 2013, GVBl. 1/13 Nr. 41).
- 3 Die Antragstellerin - die Freienvvertretung des Rundfunks Berlin-Brandenburg - hat am 27. September 2016 vor dem Verwaltungsgericht Berlin, Kammer für Personalvertretungssachen - Bund - das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren eingeleitet. Die Beteiligte - die Intendantin der Rundfunkanstalt - hält den Rechtsweg zu den Arbeitsgerichten für gegeben und hat beantragt, vorab über die Zulässigkeit des Rechtswegs zu entscheiden.

4 Das Verwaltungsgericht, Fachkammer für Personalvertretungssachen - Bund -, hat den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten als unzulässig erachtet und das Verfahren an das Arbeitsgericht Berlin verwiesen. Auf die Beschwerde der Antragstellerin hat das Oberverwaltungsgericht - Fachsenat für Personalvertretungssachen des Bundes - den Beschluss des Verwaltungsgerichts geändert und den Verwaltungsrechtsweg - Fachgerichtsbarkeit für Personalvertretungssachen des Bundes - insbesondere aus gesetzessystematischen Gründen für zulässig erklärt. Hiergegen wendet sich die weitere Beschwerde der Beteiligten.

II

5 Die vom Oberverwaltungsgericht gemäß § 83 Abs. 2 BPersVG i.V.m. § 48 Abs. 1 ArbGG i.V.m. § 17a Abs. 4 Satz 4 und 5 GVG zugelassene weitere Beschwerde ist zulässig, aber nicht begründet. Das Oberverwaltungsgericht ist im Ergebnis zu Recht davon ausgegangen, dass für Streitigkeiten zwischen der Antragstellerin und der Beteiligten die Verwaltungsgerichte zuständig sind.

6 1. Über die weitere sofortige Beschwerde nach § 83 Abs. 2 BPersVG i.V.m. § 48 Abs. 1, § 80 Abs. 3 ArbGG und § 17a Abs. 4 Satz 4 bis 6 GVG entscheidet der Senat gemäß § 10 Abs. 3 VwGO in der Besetzung mit drei Richtern (BVerwG, Beschluss vom 1. November 2001 - 6 P 10.01 - BVerwGE 115, 223 <224 f.> m.w.N.).

7 2. Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten ist für Streitigkeiten zwischen der Freienvertretung und der Intendantin des Rundfunks Berlin-Brandenburg aus dem Freienstatut gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag i.V.m. § 83 Abs. 1 BPersVG eröffnet. Die aufdrängende Rechtswegzuweisung zu den Verwaltungsgerichten in § 83 Abs. 1 BPersVG gilt gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag auch für die aufgrund von § 34 Abs. 2 Satz 1 rbb-Staatsvertrag geschaffene Freienvertretung entsprechend. Das ergibt die Auslegung des § 34 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag nach Wortlaut (a), Systematik (b) sowie Sinn und Zweck (c) unter Heranziehung der Entstehungsgeschichte (d).

- 8 a) Dass die Verweisung auf § 83 Abs. 1 BPersVG auch für die Freienvertretung gilt, folgt bereits aus dem Wortlaut des § 34 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag. Danach finden für den Rundfunk Berlin-Brandenburg das Bundespersonalvertretungsgesetz und die dazu erlassenen Rechtsverordnungen nach Maßgabe der für die Rundfunkanstalt des Bundesrechts "Deutsche Welle" geltenden Vorschriften entsprechende Anwendung. Die Geltung des Bundespersonalvertretungsgesetzes wird damit für den gesamten Rundfunk Berlin-Brandenburg angeordnet, ohne bestimmte Teilbereiche auszuklammern. Zum Rundfunk Berlin-Brandenburg gehört auch die Freienvertretung als interne Interessenvertretung.
- 9 b) Auch systematische Erwägungen sprechen dafür, dass die Rechtswegregelung in § 83 Abs. 1 BPersVG gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag auch für die Freienvertretung gilt. § 34 Abs. 2 rbb-Staatsvertrag wurde 2013 zwischen der umfassenden Verweisung auf das Bundespersonalvertretungsgesetz in § 34 Abs. 1 rbb-Staatsvertrag und der Regelung der Dienststelle im Sinne des Personalvertretungsrechts in § 34 Abs. 3 rbb-Staatsvertrag nachträglich eingefügt und nicht, was möglich gewesen wäre, als weiterer Absatz der bestehenden Regelung angefügt. Diese "Einbettung" zwischen zwei Absätzen mit eindeutig personalvertretungsrechtlichem Inhalt lässt, wie das Oberverwaltungsgericht zu Recht ausführt, annehmen, dass beide Regelungen auch für die Freienvertretung gelten sollen, soweit § 34 Abs. 2 rbb-Staatsvertrag nichts anderes bestimmt. Das ist hinsichtlich des zu beschreitenden Rechtswegs nicht der Fall. § 34 rbb-Staatsvertrag enthält keine Rechtswegregelung, die auch nicht notwendig ist, um gemäß § 34 Abs. 2 rbb-Staatsvertrag eine Freienvertretung zu schaffen. Für diese Interpretation fällt außerdem ins Gewicht, dass es sich bei § 34 Abs. 2 rbb-Staatsvertrag und dem auf dieser Grundlage erlassenen Freienstatut materiell um Personalvertretungsrecht handelt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 8. Februar 2018 - 5 P 7.16 - PersV 2018, 344 Rn. 24 f., 30 ff., 39). Sie wird schließlich entgegen der Auffassung der Beteiligten durch die Überschrift des § 34 rbb-Staatsvertrag bestätigt, die "Personalvertretung und Freienvertretung" gleichrangig nebeneinander nennt.
- 10 Gegen dieses Verständnis lässt sich nicht einwenden, dass gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag das Bundespersonalvertretungsgesetz nach Maßgabe der für die Rundfunkanstalt des Bundes "Deutsche Welle" geltenden Regeln

gen gilt und nach § 90 Nr. 5 Satz 2 Buchst. b BPersVG Personen in einem arbeitnehmerähnlichen Verhältnis keine Beschäftigten der "Deutschen Welle" sind, dass das Bundespersonalvertretungsgesetz arbeitnehmerähnliche Beschäftigte weder in den Beschäftigtenbegriff des § 4 BPersVG einbezieht noch für diese eine eigene Interessenvertretung vorsieht und dass § 34 Abs. 1 Satz 2 rbb-Staatsvertrag eine Ausnahme vom Bundespersonalvertretungsgesetz nur für Personalräte regelt. Denn der ursprünglich im Jahre 2002 abgeschlossene Staatsvertrag wurde im Jahre 2013 um die die Freienvertretung betreffende Regelung des § 34 Abs. 2 rbb-Staatsvertrag ergänzt und erweitert, die nunmehr auch bei der Auslegung des § 34 Abs. 1 rbb-Staatsvertrag zu berücksichtigen ist und diesen modifiziert.

- 11 c) Auch Sinn und Zweck des § 34 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 rbb-Staatsvertrag sprechen dafür, dass sich die Verweisung auf das Bundespersonalvertretungsgesetz auch auf die Freienvertretung erstreckt. Die Freienvertretung hat zum Ziel, den arbeitnehmerähnlich Beschäftigten eine in Art und Ausgestaltung an den Personalrat angelehnte eigenständige Interessenvertretung zu verschaffen, was sich eindeutig aus den Materialien des Staatsvertrages ergibt. Sie ist materiell eine Personalvertretung, die im Umfang der ihr gewährten Rechte die Interessen der arbeitnehmerähnlich beschäftigten Personen beim Rundfunk Berlin-Brandenburg wahrnehmen soll (vgl. BVerwG, Beschluss vom 8. Februar 2018 - 5 P 7.16 - PersV 2018, 344 Rn. 31 ff.). Daher ist es auch unter dem Gesichtspunkt einer einheitlichen Rechtsauslegung und -anwendung zweckmäßig, wenn beteiligungsrechtliche Streitigkeiten innerhalb des Rundfunks Berlin-Brandenburg in demselben Rechtsweg und von demselben Gericht entschieden werden, unabhängig davon, ob die Interessenvertretung die Interessen von (Beamten und) Arbeitnehmern oder der arbeitnehmerähnlich Beschäftigten vertritt. Das gilt im Übrigen auch für die Ausgestaltung des Verfahrens und die Besetzung der Spruchkörper, für die § 34 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag i.V.m. § 83 Abs. 2, § 84 BPersVG Sonderregelungen vorsehen.
- 12 d) Aus der Gesetzeshistorie ergibt sich nichts Gegenteiliges. Die Materialien zum Staatsvertrag und den Zustimmungsgesetzen ergeben nicht, dass die Frage des Rechtswegs überhaupt thematisiert worden wäre. Für von Wortlaut, Systematik sowie Sinn und Zweck der Vorschrift abweichende Vorstellungen der Ver-

tragsschließenden oder der beteiligten Gesetzgebungsorgane ist damit nichts ersichtlich. Erst recht gibt es hierfür keinerlei Anhaltspunkte im Staatsvertrag selbst.

- 13 3. Eine (etwaig) erforderliche bundesrechtliche Ermächtigung für diese aufdrängende Sonderzuweisung zu den Verwaltungsgerichten (vgl. Unruh, in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2016, § 40 VwGO Rn. 29 ff.; Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 40 Rn. 133; Ehlers/Schneider, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 40 Rn. 29, Stand September 2018; Rennert, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 40 Rn. 163) findet sich in § 106 BPersVG. Danach sind in personalvertretungsrechtlichen Angelegenheiten zu gerichtlichen Entscheidungen die Verwaltungsgerichte berufen. § 106 BPersVG schließt für den Bereich des Personalvertretungsrechts die dem Landesgesetzgeber in § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO zuerkannte Befugnis aus, öffentlich-rechtliche Streitigkeiten auf dem Gebiet des Landesrechts einem anderen Gericht zuzuweisen (vgl. BVerwG, Urteile vom 16. Dezember 1977 - 7 P 27.77 - insoweit in Buchholz 238.3A § 106 BPersVG Nr. 1 falsch abgedruckt, juris Rn. 17, 19 und - 7 P 28.77 - juris Rn. 13, 15; Beschlüsse vom 9. Dezember 1980 - 6 P 23.79 - PersV 1981, 506 <507> und vom 21. Oktober 1993 - 6 P 18.91 - Buchholz 251.8 § 81 RhPPersVG Nr. 1 S. 1 f.), was die Ermächtigung einschließt, diese Streitigkeiten ausdrücklich den Verwaltungsgerichten zuzuweisen.
- 14 Etwas anderes ergibt sich nicht wegen der Aufhebung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 75 GG a.F. durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034, 2035). § 106 BPersVG ist zwar ebenso wie die übrigen Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung in den §§ 94 ff. BPersVG aufgrund der Rahmenkompetenz in Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. erlassen worden (a). Er gilt aber entweder nach Art. 125b Abs. 1 Satz 1 GG oder Art. 125a Abs. 1 GG fort oder hat jedenfalls bis zu der durch § 34 Abs. 2 rbb-Staatsvertrag bewirkten Erweiterung der Verweisung in § 34 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag fortgegolten (b).
- 15 a) § 106 BPersVG ist aufgrund der Rahmenkompetenz des Bundesgesetzgebers aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. und nicht aufgrund der konkurrierenden Zuständigkeit für die Gerichtsverfassung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erlassen

worden. Gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. hatte der Bund das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder über die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen zu erlassen, soweit Artikel 74a GG a.F. nichts anderes bestimmte. Diese Zuständigkeit erfasste nicht nur das materielle Personalvertretungsrecht, sondern grundsätzlich alles, was zu dessen wirksamer und einheitlicher Durchführung erforderlich war und damit auch die Zuständigkeit, durch entsprechende Rahmenvorgaben die Rechtswegzuweisung zu den Verwaltungsgerichten zu gewährleisten.

- 16 Der Bundesgesetzgeber hat den Erlass des § 106 BPersVG auch auf diese Rahmenkompetenz gestützt. Bei der Zuordnung einzelner Teilregelungen eines umfassenden Regelungskomplexes zu einem Kompetenzbereich dürfen die Teilregelungen nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet werden. Kommt - wie hier - ihre Zugehörigkeit zu verschiedenen Kompetenzbereichen in Betracht, so ist aus dem Regelungszusammenhang zu erschließen, wo sie ihren Schwerpunkt haben. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung verbunden ist. Eine enge Verzahnung und ein dementsprechend geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung sprechen regelmäßig für ihre Zugehörigkeit zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung (BVerfG, Urteile vom 17. Februar 1998 - 1 BvF 1/91 - BVerfGE 97, 228 <251 f.> und vom 12. März 2008 - 2 BvF 4/03 - BVerfGE 121, 30 <47>). So liegt es hier. Die Rechtswegregelung des § 106 BPersVG findet sich im Ersten Kapitel des Zweiten Teils des Bundespersonalvertretungsgesetzes. Sie gehört zu den Bestimmungen, die § 94 BPersVG ausdrücklich als Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder bezeichnet. Es handelt sich auch im Übrigen um eine Rahmenvorschrift. Mit den materiellen und verfahrensrechtlichen personalvertretungsrechtlichen Regelungen in den §§ 95 bis 105 BPersVG ist § 106 BPersVG, der die einheitliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte auch für Streitigkeiten über das Personalvertretungsrecht der Länder gewährleistet, unmittelbar und eng verbunden, sodass der Schwerpunkt auch insoweit deutlich auf der Schaffung rechtlicher Rahmenvorgaben für die Personalvertretungsgesetze der Länder liegt.

17 b) § 106 BPersVG gilt auch nach der Föderalismusreform 2006 (jedenfalls bis zum Erlass des § 34 Abs. 2 rbb-Staatsvertrag) fort, sodass die damit verbundene Erweiterung der aufdrängenden Rechtswegverweisung in § 34 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag i.V.m. § 83 Abs. 1 BPersVG auf diese Ermächtigungsgrundlage gestützt werden konnte. Als Recht, das aufgrund des Art. 75 GG a.F. in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung erlassen worden ist, gilt § 106 BPersVG entweder gemäß Art. 125b Abs. 1 Satz 1 GG als Bundesrecht fort, weil der Bundesgesetzgeber die Verpflichtung zum Erlass einer aufdrängenden Rechtswegzuweisung zu den Verwaltungsgerichten auch nach diesem Zeitpunkt aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die Gerichtsverfassung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG als Bundesrecht erlassen kann (vgl. z.B. Altvater, in: Altvater/Baden/Berg/Kröll/Noll/Seulen, BPersVG, 9. Aufl. 2016, § 94 Rn. 11, § 106 Rn. 1; Fischer/Goeres/Gronimus, in: Fürst, GKÖD, Bd. 5, Stand Januar 2019, § 106 Rn. 1a m.w.N.). Oder § 106 BPersVG gilt gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG als Bundesrecht fort, das wegen der Aufhebung des Art. 75 GG a.F. nicht mehr erlassen werden könnte (vgl. z.B. Kersten, in: Richadi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, 4. Aufl. 2012, § 94 BPersVG Rn. 5 und § 106 BPersVG Rn. 1; Hebler, in: Lorenzen/Etzel/Gerhold u.a., BPersVG, Stand Januar 2019, § 106 Rn. 1; Sommer, in: Ilbertz/Widmaier/Sommer, BPersVG, 14. Aufl. 2018, § 106 Rn. 2). Dann wird seine Fortgeltung durch die Einfügung der Regelung über die Freienvertretung in § 34 Abs. 2 rbb-Staatsvertrag und die damit verbundene Erweiterung der Rechtswegverweisung gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag i.V.m. § 83 Abs. 1 BPersVG entweder nicht berührt, weil darin keine Abweichung von der fortgeltenden Rahmenregelung liegt, sondern dieser Folge geleistet wird. Oder § 106 BPersVG wurde mit dem Erlass des § 34 Abs. 2 rbb-Staatsvertrag gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG durch Landesrecht (gegebenenfalls partiell) ersetzt, für das er in der "logischen Sekunde" seiner Ersetzung zugleich Ermächtigungsgrundlage war.

Vormeier

Dr. Harms

Holtbrügge