

Rechtsprechung

Rechtsgebiet		Arbeitsrecht
Überschrift für Ihre Anmerkung		Kein Entschädigungsanspruch des Personalrats wegen unangemessener Dauer eines gerichtlichen Verfahrens?
Autor Vor- und Zuname, Titel, Berufsbezeichnung, Kanzleiname	<i>Akademischer Titel</i>	Prof. Dr.
	<i>Vorname</i>	Wolfgang
	<i>Name</i>	Däubler
	<i>Berufsbezeichnung</i>	Hochschullehrer i.R.
	<i>Kanzlei optionale Angabe</i>	
Orientierungssatz/Leitsatz		<p>1. Ein Personalrat ist eine „sonstige öffentliche Stelle“ und damit kein Verfahrensbeteiligter im Sinne des § 198 Abs. 6 Nr. 2 GVG. (Rn.7) (Rn.18)</p> <p>2. Mangels unmittelbarer Zuordnung zu einem durch bestimmte Grundrechte der Bürger geschützten Lebensbereich kann sich ein Personalrat als Teil der öffentlichen Verwaltung nicht auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG berufen. (Rn.29)</p>
Orientierungssatz des Autors Bitte Orientierungssatz bilden, wenn es keinen amtlichen Leit- oder Orientierungssatz gibt		
Anmerkung zu:		Bundesverwaltungsgericht, 5. Senat, Urteil vom 14.11.2024, 5 C 7/23

A. Problemstellung

Nach § 198 Abs. 1 Satz 1 GVG hat jeder Beteiligte an einem gerichtlichen Verfahren einen Anspruch auf angemessene Entschädigung, wenn er infolge unangemessener Dauer des Verfahrens einen Nachteil erleidet. Damit hat der deutsche Gesetzgeber einen Grundsatz übernommen, den der EGMR aus Art. 6 EMRK abgeleitet hatte. Ausgenommen sind durch § 198 Abs. 6 Nr. 2 GVG „Verfassungsorgane, Träger öffentlicher Verwaltung und sonstige öffentliche Stellen“, es sei denn, sie würden ein Selbstverwaltungsrecht wahrnehmen. Im konkreten Fall ging es darum, ob ein Personalrat als Teil der öffentlichen Verwaltung anzusehen ist und deshalb keine Entschädigungsansprüche geltend machen kann.

B. Inhalt und Gegenstand der Entscheidung
I. Der Sachverhalt

Kläger war im vorliegenden Fall ein Bezirkspersonalrat im Bereich der Bundesagentur für Arbeit, der dem BPersVG unterlag. Am 17. August 2020 hatte er ein personalvertretungsrechtliches Beschlussverfahren beim zuständigen Verwaltungsgericht eingeleitet, mit dem er die Feststellung erstrebte, dass seine Zustimmungsverweigerung in Bezug auf die von der Dienststellenleitung vorgenommene „Versetzung, Übertragung einer höherwertigen Tätigkeit und Beförderung“ einer

Beschäftigten „beachtlich“ sei. Als nach rund eineinhalb Jahren noch keine Entscheidung vorlag, erhob der Kläger mit Schriftsatz vom 24. Januar 2022 die sog. Verzögerungsrüge. Mit Beschluss vom 29. Juni 2022 entschied das Verwaltungsgericht in der Sache und gab dem Antrag des Personalrats statt. Der Beschluss wurde am 19. August 2022, also fast auf den Tag genau zwei Jahre nach Beginn des Verfahrens, rechtskräftig.

Am 14. Februar 2023 erhob der Personalrat Klage auf Feststellung der unangemessenen Dauer des Verfahrens vor dem OVG Lüneburg. Dieses wies die Klage mit der Begründung ab, der Personalrat sei wegen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben eine „sonstige öffentliche Stelle“; auch liege keine Wahrnehmung eines Selbstverwaltungsrechts vor. Dagegen richtete sich die vom OVG zugelassene Revision des Personalrats an das BVerwG.

II. Die gerichtliche Zuständigkeit

Nach § 201 Abs. 1 GVG ist für diese Art von Entschädigungsansprüchen das Oberlandesgericht zuständig, wenn die Verzögerung im Verfahren vor Gerichten eines Landes eingetreten ist. Geht es dagegen um eine unangemessene Verfahrensdauer vor einem Bundesgericht, ist der BGH zuständig. Beide Zuständigkeiten haben ausschließlichen Charakter.

Für das verwaltungsgerichtliche Verfahren verweist § 173 Satz 1 VwGO im Grundsatz auf das GVG und die ZPO. § 173 Satz 2 VwGO bestimmt jedoch, dass die Vorschriften des Siebzehnten Titels des GVG (§§ 198 – 201) mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden seien, dass an die Stelle des OLG das OVG und an die Stelle des BGH das BVerwG und an die Stelle der ZPO die VwGO trete.

Die Verzögerung war vor einem Verwaltungsgericht, also dem Gericht eines Landes eingetreten. Daraus ergab sich die Zuständigkeit des OVG.

III. Der Personalrat als Teil der öffentlichen Verwaltung?

Das BVerwG stellte zunächst mit durchaus überzeugender Begründung fest, dass der Personalrat kein „Träger öffentlicher Verwaltung“ sei (Rn.9 – 12). Im Fachsprachgebrauch seien damit „binnendifferenzierte Verwaltungseinheiten“ gemeint, die die Eigenschaft einer juristischen Person hätten. Außerdem umfasse dieser Begriff auch Behörden, durch die Verwaltungsträger handeln. Diese seien zwar selbst nicht rechtsfähig, aber kraft ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung Beteiligte in gerichtlichen Verfahren. Der Personalrat sei aber weder eine juristische Person noch eine Behörde, da er nach außen keine öffentlichen Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen könne.

Der Personalrat sei jedoch eine „sonstige öffentliche Stelle“ im Sinne von § 198 Abs. 6 Nr. 2 GVG (Rn.13 – 23). Dieser Begriff sei als Auffangtatbestand in Übereinstimmung mit § 1 Abs. 4 VwVfG weit zu verstehen und bezeichne „eine abgegrenzte oder abgrenzbare Einheit, die in einen Träger öffentlicher Verwaltung organisatorisch in einer Weise eingeordnet ist, dass sie selbst dem Staat oder der staatlichen Sphäre zuzurechnen ist und die – auch nach innen wirkende – Rechte, Kompetenzen oder Aufgaben selbst eigenverantwortlich gerichtlich verfolgen oder verteidigen kann.“ (Rn.14)

Der Personalrat habe Rechte, die er eigenverantwortlich wahrnehme; er stehe dem Dienststellenleiter bei der Erfüllung seiner Aufgaben gleichberechtigt gegenüber. Auch könne er seine Beteiligungsrechte gerichtlich geltend machen. Insoweit sei er zwar „den vom Staat jedenfalls distanzierter, dem Lebensbereich der Bürger zugeordneten und der Verwirklichung individueller Grundrechte dienenden Einrichtungen zumindest nahegerückt“, doch bleibe er „trotz dieser gewissen Distanzierung“ ein Teil der öffentlichen Verwaltung (Rn.20). Er sei in die Aufgaben der Dienststelle „eingebunden“ und stehe nicht selbständig neben ihr. Verstärkend komme hinzu, dass er die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel aus dem öffentlichen Haushalt bekomme und bei der Verwendung auch an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden sei.

„Darüber hinaus und vor allem“ sei der Personalrat zu einem erheblichen Anteil an Angelegenheiten beteiligt, die für die Wahrnehmung des Amtsauftrags bedeutsam seien. Im Verhältnis zu den Bürgern stelle sich seine Tätigkeit als Beteiligung an der Ausübung von Staatsgewalt dar. Dazu gehörten organisatorische, personelle und ggf. auch soziale Angelegenheiten. Die „herausgehobene Bedeutung derartiger Mitbestimmungstatbestände“ komme dadurch zum Ausdruck, dass die betreffenden

Maßnahmen nur der „eingeschränkten Mitbestimmung“ unterliegen würden, da die Einigungsstelle nur Empfehlungen an die oberste Dienstbehörde abgeben, aber keine Sachentscheidung treffen könne.

Auch die Ausnahme zugunsten von Selbstverwaltungsrechten könne nicht Platz greifen. Es könne dahinstehen, ob Selbstverwaltungsrechte nicht nur Trägern der öffentlichen Verwaltung zustehen könnten. Jedenfalls seien die zahlreichen Beteiligungsrechte des Personalrats keine „Selbstverwaltungsrechte“. Die Tatsache, dass die Bundesagentur als solche über Selbstverwaltungsrechte verfüge, sei ohne Bedeutung, da im konkreten Fall nicht diese zur Erörterung stünden.

IV. Vereinbarkeit mit der Verfassung?

Das BVerwG stellte sich im Folgenden der Frage, ob sein Auslegungsergebnis mit Art. 19 Abs. 4 GG in Einklang stehe. Zwar stünden dem Personalrat die grundrechtsgleichen Rechte nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG (Recht auf den gesetzlichen Richter) und nach Art. 103 Abs. 1 GG (Anspruch auf rechtliches Gehör) zu, doch gelte dies nicht für das „formelle Hauptgrundrecht“ nach Art. 19 Abs. 4 GG. Nach der Rechtsprechung des BVerfG seien die Grundrechte auf juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht anwendbar, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllten. Eine Ausnahme gelte nur, wenn die Verwaltungseinheiten unmittelbar einem durch bestimmte Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet seien oder diesem kraft ihrer Eigenart von vornherein zugehörten. Für den ersten Bereich stünden Universitäten, Fakultäten und Rundfunkanstalten, für den zweiten die Kirchen. Die fraglichen Einrichtungen würden den Bürgern (auch) zur Verwirklichung ihrer individuellen Grundrechte dienen; es gehe nicht um den Vollzug gesetzlich zugewiesener hoheitlicher Aufgaben.

Im konkreten Fall reiche es nicht aus, dass der Personalrat den vom Staat distanzieren, dem Lebensbereich der Bürger zugeordneten Einrichtungen „zumindest nahegerückt“ sei (Rn.30). Es genüge auch nicht, dass die Beteiligungsrechte des Personalrats nach der Rechtsprechung des BVerfG „ein wichtiges Mittel zur Wahrung der Menschenwürde und der Persönlichkeitsentfaltung in der Dienststelle“ seien, dass sie im Sozialstaatsgedanken wurzeln und auf Vorstellungen zurückgehen, die den Grundrechtsverbürgungen der Art. 1, 2 und 5 Abs. 1 GG zugrunde liegen. Denn daraus könne nicht die Befugnis abgeleitet werden, über die gesetzlichen Befugnisse hinaus Grundrechte der Beschäftigten „gleichsam gesammelt“ wahrzunehmen. Entgegen einer in der Literatur (breit) vertretenen Auffassung würden Personalräte „ihrem Schwerpunkt nach“ an der Wahrnehmung des Amtsauftrags mitwirken, weshalb sie im Ergebnis nicht Teil eines unmittelbar durch bestimmte Grundrechte insbesondere der Beschäftigten geschützten Lebensbereichs seien.

Die Revision wurde deshalb als unbegründet zurückgewiesen. Der dem BPersVG unterliegende Personalrat kann keine Rechte nach §§ 198 ff. GVG geltend machen.

C. Kontext der Entscheidung

Das BVerwG hatte sich mit der grundsätzlichen Stellung des Personalrats auseinander zu setzen, die bisher nicht abschließend geklärt ist. Es hat dabei zahlreiche in Betracht kommende Überlegungen berücksichtigt, kann allerdings mit seinem Ergebnis nicht überzeugen.

I. Der Personalrat als Teil der Dienststelle?

Dass der Personalrat kein Träger öffentlicher Verwaltung ist, lässt sich auf der Grundlage der herrschenden Definition schwerlich in Zweifel ziehen. Dass er zu den „sonstigen öffentlichen Stellen“ gehört, wird aber nur formelhaft begründet: Er sei in die Aufgaben der Dienststelle (und damit der öffentlichen Verwaltung) „eingebunden“ und stehe nicht selbständig neben ihr (Rn.22). Woraus sich die „Einbindung“ ergeben soll, wird nicht gesagt. Stattdessen waren zuvor (Rn.20) die zahlreichen Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte dargestellt und ihre eigenverantwortliche Wahrnehmung betont worden. Warum soll eine von den Beschäftigten gewählte Instanz, die ausschließlich deren Interessen in rechtlich verfasster Form wahrnimmt, eigentlich Teil der Dienststelle sein? Niemand käme auf die Idee, den Betriebsrat als „Unternehmens- oder Betriebsteil“ zu begreifen, nur weil er sich

um bestimmte Aspekte der innerbetrieblichen Abläufe zu kümmern hat. Als eher abwegig würde etwa die These angesehen, dass die unterbleibende Neuwahl eines Betriebsrats als Schließung eines Betriebsteils im Sinne des § 111 Satz 3 Nr. 1 BetrVG behandelt werden und deshalb über Interessenausgleich und Sozialplan verhandelt werden müsste. Doch das Urteil enthält weitere rechtliche Gesichtspunkte.

II. Die minimalisierte Eigenständigkeit des Personalrats

Die Eigenständigkeit des Personalrats als Interessenvertretung der Beschäftigten wird vom BVerwG im Grundsatz anerkannt. Er sei Einrichtungen wie den Universitäten und Rundfunkanstalten „zumindest nahegerückt“ (Rn.20), die in einer gewissen Distanz vom Staat existierten, dem Lebensbereich der Bürger zugeordnet seien und der Verwirklichung individueller Grundrechte dienen. Warum nur „nahegerückt“? Wo liegen die Unterschiede? Das wird nicht ausgeführt.

Stattdessen wird behauptet, es handle sich um einen „rechtlich nicht verselbständigten Bestandteil der nach Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht gebundenen vollziehenden Gewalt“ (Rn.22). Soll es wirklich von Bedeutung sein, ob der Personalrat lediglich bestimmte Rechte hat, über deren Ausübung er selbst entscheidet, oder ob er stattdessen mit voller Rechtsfähigkeit ausgestattet ist? Was die Verselbständigung und die relative Staatsferne angeht, kann es darauf doch nicht ankommen.

Weiter wird behauptet, „im Verhältnis zu den Bürgern“ stelle sich auch das nur behördenintern wirkende Handeln des Personalrats als Beteiligung an der Ausübung von Staatsgewalt dar. Man stellt sich hier automatisch die Frage, wie der Bürger überhaupt etwas von den behördeninternen Vorgängen erfährt und unter welchen Voraussetzungen der Fall eintreten kann, dass er in seinen Rechten oder Interessen betroffen ist. Das Argument des BVerwG ist nichts als eine Behauptung, die sich etwa wie folgt in Alltagssprache übersetzen ließe: Alles was die da drinnen in dem Behördengebäude machen, hat öffentlichen Charakter und ist staatliches Tun.

Nicht überzeugender ist der weitere Gesichtspunkt, dass der Personalrat auch an wichtigen Amtsaufgaben beteiligt sei, was nicht zuletzt darin zum Ausdruck komme, dass bei diesen keine verbindliche Entscheidung durch die Einigungsstelle möglich sei (Rn.23). Die Nicht-Existenz von Mitbestimmung in diesen Fällen zeigt gerade, dass der Personalrat als „Außenstehender“ behandelt wird, dessen Einschaltung sich im Hinblick auf die demokratische Legitimierung der Exekutive verbietet. Ihn dennoch als Teil der Dienststelle zu behandeln, wäre der These vergleichbar, dass als Sachverständige herangezogene Bürger automatisch zum Träger hoheitlicher Gewalt würden: Auch sie geben nur ein Votum ab und treffen keine Entscheidungen, haben aber faktisch ggf. größeren Einfluss als ein Personalrat.

Der These, der Personalrat sei eine „sonstige öffentliche Stelle“ im Sinne des § 198 Abs. 6 Nr. 2 GVG kann daher nicht zugestimmt werden.

III. Grundrechtsausübung wie bei Universitäten und Rundfunkanstalten?

Besonderes Interesse verdienen die Ausführungen des Gerichts zu Art. 19 Abs. 4 GG. Insoweit geht das BVerwG davon aus, dass dieses „formelle Hauptgrundrecht“ nur zugunsten von Grundrechtsträgern anwendbar ist (Rn.29). Dies ist ausnahmsweise auch bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts der Fall, die den Bürgern (auch) zur Verwirklichung ihrer individuellen Grundrechte dienen, und die als eigenständige, vom Staat unabhängige oder jedenfalls distanzierte Einrichtungen bestehen. Ihre Tätigkeit besteht nicht im Gesetzesvollzug, sondern in der Ausübung grundrechtlicher Freiheiten. Dem Personalrat fehle jedoch eine unmittelbare Zuordnung zu einem grundrechtlich geschützten Lebensbereich. Dem ist zu widersprechen.

Wie das BVerwG im Anschluss an die Rechtsprechung des BVerfG selbst betont, beruht die Beteiligung des Personalrats auf den Grundrechten aus Art. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 5 GG (Rn.30). Dies soll nicht genügen, weil der Personalrat nicht über seine gesetzlich zugewiesenen Aufgaben hinausgehen und deshalb nicht Grundrechte der Beschäftigten „gebündelt“ wahrnehmen könne. Dabei wird verkannt, dass bereits die gesetzlichen Befugnisse eine Konkretisierung der Grundrechte

darstellen, die eine Zuordnung des Personalrats zum Lebensbereich „humane abhängige Arbeit“ zur Folge haben. Rechtspolitisch lässt sich selbstredend kritisieren, dass diese Rechte keine „Öffnung nach oben“ enthalten, doch ist dies kein Argument gegen die Annahme, dass es beim Personalrat nicht anders als im Rundfunk oder bei Hochschullehrern um die Realisierung von Grundrechten geht. Das BVerwG hält dem lediglich entgegen, dass Personalräte „ihrem Schwerpunkt nach“ als Instanzen anzusehen sind, die der öffentlichen Verwaltung und der Wahrung ihres Amtsauftrags zuzuordnen sind. Weshalb dies so sein soll, wird nicht ausgeführt. Soweit erkennbar, enthält das BPersVG ausschließlich Vorschriften, die mit der Vertretung der Interessen der Beschäftigten zusammenhängen. Eine Bestimmung „Der Personalrat hat bei der Erfüllung der Aufgaben der Behörde mitzuwirken“ wird man im BPersVG vergeblich suchen.

D. Auswirkungen für die Praxis

Die Praxis wird sich allen Einwänden zum Trotz an der Rechtsprechung des BVerwG orientieren und darauf verzichten, in Angelegenheiten des BPersVG Klagen nach § 198 GVG zu erheben. Vermutlich werden sich die Beteiligten genauso verhalten, wenn ein Verfahren ein Landespersonalvertretungsgesetz zum Gegenstand hat. Dies bedeutet, dass es in vielen Fällen zu außerordentlich langer Verfahrensdauer kommen kann, ohne dass dagegen ein Rechtsbehelf in Sicht wäre. Eine Dienstbeschwerde ist nur in absoluten Extremfällen von Nutzen, da die Verzögerung in aller Regel nicht auf individuellem Fehlverhalten, sondern auf objektiven Umständen wie einer zu geringen Ausstattung mit Richterstellen beruht.

Man könnte daran denken, die vorliegende (oder eine vergleichbare) Entscheidung mit der Verfassungsbeschwerde anzugreifen, die sich auf eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG stützen würde. Blicke sie erfolglos, käme ein Gang nach Straßburg zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Betracht. Eine schnelle Abhilfe ist aber weder aus Karlsruhe noch aus Straßburg zu erwarten; viel Geduld wäre gefragt.

Das arbeitsgerichtliche Beschlussverfahren ist nach den bisherigen Erfahrungen sehr viel schneller als sein verwaltungsgerichtliches Pendant. Ein Landesgesetzgeber könnte daher von § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO Gebrauch machen. Dort ist ihm die Möglichkeit eröffnet, „öffentlich-rechtliche Streitigkeiten auf dem Gebiet des Landesrechts“ durch Landesgesetz einem anderen Gericht als dem Verwaltungsgericht zuzuweisen. Man könnte also eine Zuständigkeit der Arbeitsgerichte für Streitigkeiten aus dem Landespersonalvertretungsrecht begründen. Dies wäre auch vom Gegenstand her eine deutliche Vereinfachung. Vorbild könnte § 2a Abs. 1 Nr. 3a ArbGG sein, wonach die Arbeitsgerichte auch dann für Streitigkeiten über die Rechte und Pflichten der Schwerbehindertenvertretungen zuständig sind, wenn diese im öffentlichen Dienst gewählt wurden. Eine solche Initiative mag ungewöhnlich erscheinen, würde aber mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Rückgriff auf §§ 198 ff. GVG überflüssig machen.