



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 5 PB 7.16
OVG 5 L 3/14

In der Personalvertretungssache

hat der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 25. November 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Vormeier,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Fleuß und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Harms

beschlossen:



ECLI : DE: BVerwG: 2016: 291116B5PB7. 16. 0

Die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Rechtsbeschwerde in dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 3. Mai 2016 wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

- 1 Die auf die Zulassungsgründe der Verletzung rechtlichen Gehörs und der grundsätzlichen Bedeutung einer Rechtsfrage gestützte Beschwerde nach § 78 Abs. 2 des Landespersonalvertretungsgesetzes Sachsen-Anhalt (PersVG LSA) i.d.F. der Bekanntmachung vom 16. März 2004 (GVBl. LSA S. 205, 491), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 17. Dezember 2014 (GVBl. LSA S. 525, 528), i.V.m. § 92a Satz 1 ArbGG gegen die Nichtzulassung der Rechtsbeschwerde in dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vom 3. Mai 2016 hat keinen Erfolg. Dies gilt sowohl, soweit sich die Beschwerde gegen die Ablehnung des Antrages des Antragstellers als unzulässig wendet (1.), als auch, soweit sie darüber hinaus die Würdigung des Antrages als "zudem" unbegründet angreift (2.).
- 2 1. Ohne Erfolg rügt die Beschwerde, die Vorinstanz habe bereits die Zulässigkeit des Antrages zu Unrecht verneint.
- 3 a) Das Oberverwaltungsgericht hat den Antragsteller nicht dadurch in seinem Anspruch auf Wahrung rechtlichen Gehörs verletzt (§ 78 Abs. 2 PersVG LSA i.V.m. § 72 Abs. 2 Nr. 3 und § 72a Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 ArbGG), dass es ihn im Zusammenhang mit der Prüfung der Zulässigkeit des Antrages nicht darauf hingewiesen hat, dass er den Anspruch auf Einhaltung der Dienstvereinbarung im Rahmen seiner Überwachungsaufgaben zu verfolgen und ein entsprechendes Begehren geltend zu machen habe.
- 4 Art. 103 Abs. 1 GG gibt den Beteiligten das Recht, sich nicht nur zu dem für die jeweilige gerichtliche Entscheidung maßgeblichen Sachverhalt, sondern auch zur Rechtslage zu äußern. Zugleich verpflichtet er das Gericht, den Vortrag der Beteiligten zur Kenntnis zu nehmen und in Erwägung zu ziehen. Dabei kann

das Gericht in besonderen Situationen gehalten sein, die Beteiligten auf eine Rechtsauffassung hinzuweisen, die es seiner Entscheidung zugrunde zu legen beabsichtigt. Es kann im Ergebnis der Verhinderung eines Vortrags zur Rechtslage gleichkommen, wenn das Gericht ohne vorherigen Hinweis auf einen rechtlichen Gesichtspunkt abstellt, mit dem auch ein gewissenhafter und kundiger Prozessbeteiligter selbst unter Berücksichtigung der Vielfalt vertretbarer Rechtsauffassungen nicht zu rechnen braucht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 24. Juli 2008 - 6 PB 18.08 - Buchholz 251.7 § 79 NWPersVG Nr. 7 Rn. 2 f. m.w.N.). So verhält es sich hier nicht.

- 5 Der Antragsteller macht nicht geltend, dass die Vorinstanz die Annahme der Unzulässigkeit des mit einem Verstoß gegen die Dienstvereinbarung begründeten Antrages auf einen Gesichtspunkt gestützt hat, mit dem er nicht zu rechnen brauchte. Er ist vielmehr der Auffassung, ein Verstoß gegen den Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs liege darin, dass es das Obergerverwaltungsgericht versäumt habe, darauf hinzuweisen, dass er sein Begehren im Rahmen seiner Überwachungsaufgaben hätte geltend machen und verfolgen können. Aus dem Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs folgt hingegen keine allgemeine Aufklärungs- und Hinweispflicht des Gerichts (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Juli 2016 - 2 B 35.16 - juris Rn. 10) und damit auch kein Gebot der Vorinstanz, den Antragsteller auf einen anderen Weg als den von ihm beschriebenen hinzuweisen.
- 6 Weil sich die hier in Rede stehende Rüge auf eine Erwägung in dem angegriffenen Beschluss bezieht, auf der die Annahme der Unzulässigkeit nicht beruht, erweist sie sich auch aus diesem Grund als erfolglos.
- 7 b) Die Rechtsbeschwerde ist, soweit es die Ablehnung des Antrages als unzulässig betrifft, auch nicht wegen einer entscheidungserheblichen Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung zuzulassen.
- 8 Grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 78 Abs. 2 PersVG LSA i.V.m. § 92 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 72 Abs. 2 Nr. 1 ArbGG kommt einer Rechtsfrage nur zu, wenn mit ihr eine für die erstrebte Rechtsbeschwerdeentscheidung erhebliche

Frage aufgeworfen wird, die im Interesse der Einheit und Fortbildung des Rechts der Klärung bedarf. Die Rechtsfrage muss zudem klärungsfähig sein, was der Fall ist, wenn sie in der Rechtsbeschwerdeinstanz beantwortet werden kann. Nach § 78 Abs. 2 PersVG LSA i.V.m. § 92a Satz 2 i.V.m. § 72a Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 ArbGG muss die Begründung der auf den Zulassungsgrund des § 72 Abs. 2 Nr. 1 ArbGG gestützten Nichtzulassungsbeschwerde die Darlegung der grundsätzlichen Bedeutung einer Rechtsfrage und deren Entscheidungserheblichkeit enthalten. Dieses Darlegungserfordernis setzt die Formulierung einer bestimmten, höchstrichterlich noch ungeklärten und für die Rechtsbeschwerdeentscheidung erheblichen Rechtsfrage sowie die Angabe voraus, worin die allgemeine, über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung besteht. Die Beschwerde muss substantiiert erläutern, dass und inwiefern die Rechtsbeschwerdeentscheidung zur Klärung einer bisher vom Bundesverwaltungsgericht nicht beantworteten, fallübergreifenden und entscheidungserheblichen Rechtsfrage führen kann (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. Juli 2014 - 5 PB 1.14 - juris Rn. 4). Diesen Anforderungen wird die Begründung der Beschwerde nicht gerecht.

- 9 aa) Die Rechtsbeschwerde ist nicht hinsichtlich der als rechtsgrundsätzlich aufgeworfenen Frage:

"Steht der Anspruch auf ordnungsgemäße Anwendung einer Dienstvereinbarung nicht dem Personalrat, sondern vielmehr dem einzelnen Bediensteten zu, wenn keine Rechtsposition aus der Dienstvereinbarung betroffen ist, die gerade die Rechtsstellung des Personalrates betrifft?"

- 10 zuzulassen. Das Oberverwaltungsgericht hat seine Annahme, der Rechtsweg des personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahrens sei nicht gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 4 PersVG LSA eröffnet, auf zwei selbständig tragende Begründungen gestützt. So sei § 78 Abs. 1 Nr. 4 PersVG LSA "nicht einschlägig", da Streitgegenstand "im gegebenen Fall" nicht das Bestehen bzw. Nichtbestehen einer Dienstvereinbarung, sondern vielmehr deren Regelungsgehalt sei. "[D]essen ungeachtet" ziele der Antrag des Antragstellers "auch" nicht unmittelbar auf die Auslegung der streitgegenständlichen Dienstvereinbarung, sondern auf die Feststellung, dass der Beteiligte mit einer Maßnahme (Anweisung) ge-

gen die Dienstvereinbarung verstoße, und damit auf die Anwendung der Dienstvereinbarung im konkreten Einzelfall; der Anspruch auf ordnungsgemäße Anwendung einer Dienstvereinbarung stehe indes nicht dem Personalrat, sondern vielmehr dem einzelnen Bediensteten zu (BA S. 8).

- 11 In Fällen, in denen ein Beschluss auf mehrere die Entscheidung selbständig tragende Begründungen gestützt ist, kann die Rechtsbeschwerde gegen diesen Beschluss nur zugelassen werden, wenn dargelegt wird, dass hinsichtlich jedes dieser tragenden Gründe ein Zulassungsgrund geltend gemacht wird und vorliegt (BVerwG, Beschluss vom 5. Januar 2016 - 5 PB 23.15 - juris Rn. 13 m.w.N.). Dies ist hier nicht der Fall. Die Beschwerde wendet sich mit ihrer Grundsatzrüge nur gegen den zweiten Begründungsstrang. Die selbständig tragende Würdigung des Oberverwaltungsgerichts, Streitgegenstand sei hier nicht das Bestehen oder Nichtbestehen einer Dienstvereinbarung, sondern deren Regelungsgehalt, wird von der Beschwerde nicht mit einer zulässigen und begründeten Rüge angegriffen.
- 12 bb) Die Zulassung der Rechtsbeschwerde kommt auch nicht hinsichtlich der Frage:
- "Ist der Personalrat nicht antragsbefugt im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren hinsichtlich eines Verstoßes der Dienststelle gegen eine Dienstvereinbarung, wenn der Verstoß sich nicht gegen eine Rechtsposition aus der Dienstvereinbarung, die gerade die Rechtsstellung des Personalrates betrifft, richtet, sondern gegen eine sonstige Regelung aus der Dienstvereinbarung?"
- 13 in Betracht. Das Oberverwaltungsgericht hat die Antragsbefugnis des Antragstellers mit der Begründung verneint, dieser mache keine Rechtsposition aus der Dienstvereinbarung geltend, die gerade seine Rechtsstellung betreffe und streitig geworden sei. Dieser Würdigung begegnet die Beschwerde mit der Begründung, der Personalrat sei abweichend von der Regel, der zufolge im Personalvertretungsrecht nur die Feststellung eines mitbestimmungswidrigen Verhaltens oder eines personalvertretungsrechtlichen Verstoßes justiziabel sei, antragsbefugt, weil es nach vertragsrechtlichen Grundsätzen jeder Partei, die eine Dienstvereinbarung geschlossen habe, möglich sein müsse, Verstöße gegen

die Vereinbarung zu ahnden, ohne die Vereinbarung selbst zur Disposition zu stellen.

14 Diese Ausführungen der Beschwerde genügen den eingangs beschriebenen Darlegungsanforderungen schon deshalb nicht, weil sich die Beschwerde mit den Erwägungen des angefochtenen Urteils, auf die sich die aufgeworfene Frage von angeblich grundsätzlicher Bedeutung bezieht, nicht hinreichend substantiiert auseinandersetzt. Soweit sich die Vorinstanz mit der Frage beschäftigt hat, gehört zu der erforderlichen Durchdringung des Prozessstoffes die Erörterung sämtlicher Gesichtspunkte, die im Einzelfall für die Zulassung der Revision rechtlich Bedeutung haben. Diesen Anforderungen wird die Nichtzulassungsbeurteilung nicht gerecht. Offen bleibt bereits, welche "Grundsätze, welche aus dem Vertragsrecht im Zivilrecht stammen," nach Auffassung der Beschwerde ein Ahndungsrecht des Personalrates begründen sollen.

15 cc) Ebenso wenig genügt die Rechtsbeschwerde den Darlegungserfordernissen hinsichtlich der als rechtsgrundsätzlich aufgeworfenen Frage:

"Kann der Personalrat die Einhaltung solcher Regelungen in der Dienstvereinbarung, welche gerade nicht seine Rechtsstellung als Personalrat betrifft, lediglich im Rahmen seiner Überwachungsaufgaben aus § 57 Abs. 1 Nr. 2 PersVG LSA verfolgen?"

16 Das Oberverwaltungsgericht hat in dem angefochtenen Beschluss ausgeführt, der Antragsteller sei darauf zu verweisen, die Einhaltung der Regelungen der Dienstvereinbarung vom 9. August 2012, die in der Dienststelle als objektive Normen Geltung beanspruchen, im Rahmen seiner Überwachungsaufgaben aus § 57 Abs. 1 Nr. 2 PersVG LSA zu verfolgen, und zugleich festgestellt, dass ein darauf bezogenes Begehren von Seiten des Antragstellers nicht angebracht worden sei. Dem begegnet die Beschwerde mit dem Vorbringen, ein Anspruch auf Informationsbeschaffung sei von dem Antragsteller nicht geltend gemacht worden, weil ihm "der Verstoß schon bekannt gewesen" sei, hier werde "die Ahndung des Verstoßes begehrt" (S. 17 der Nichtzulassungsbeschwerdebeurteilung). Eine Substantiierung der rechtlichen Grundlagen eines Ahndungsrechts des Personalrates unterbleibt auch in diesem Zusammenhang.

- 17 2. Die Rechtsbeschwerde ist auch nicht insoweit zuzulassen, als sich der Antragsteller gegen die Ablehnung seines Antrages als "zudem" unbegründet wendet. Die insoweit erhobene Rüge, diese Würdigung verletze ihn in seinem Anspruch auf Wahrung rechtlichen Gehörs, da sich das Oberverwaltungsgericht in der rechtlichen Würdigung nicht mit dem Umstand auseinandergesetzt habe, dass er im Rahmen des Beschwerdeverfahrens ausdrücklich bestritten habe, dass zum einen seine Vertreter im Rahmen der Verhandlungen über den Abschluss der maßgeblichen Dienstvereinbarung erklärt hätten, es dürfe nur bei Vorliegen dienstlicher oder familiärer Gründe nach Rücksprache mit den Abteilungsleitern außerhalb der Rahmenöffnungszeiten gearbeitet werden, und zum anderen die Arbeitszeiterfassung außerhalb der Rahmenöffnungszeiten durch das Zeiterfassungssystem lediglich ein Versehen dargestellt haben solle (S. 21 f. der Nichtzulassungsbeschwerdebegründung), bleibt ohne Erfolg. Gleiches gilt hinsichtlich der als rechtsgrundsätzlich aufgeworfenen Frage:

"Stellt die Mitteilung der Dienststelle aus der Mitarbeiterinformation vom 28.08.2013, wonach die Zeitzählung grundsätzlich nur im Rahmen der o.g. Öffnungszeiten [Montag bis Donnerstag von 7 bis 17.45 Uhr und Freitag von 7 bis 14 Uhr] erfolgt, eine organisatorische Einzelregelung i. S. v. § 3 S. 6 der Dienstvereinbarung über die Arbeitszeit der Mitarbeiter der Handwerkskammer vom 09.08.2012 dar, die den Vorbehalt in § 6 S. 3 der Dienstvereinbarung über die Arbeitszeit der Mitarbeiter der Handwerkskammer vom 09.08.2012 konkretisiert?"

- 18 a) Die Rügen wären unzulässig, wenn angenommen wird, dass die Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts zur Unbegründetheit des Antrages den angefochtenen Beschluss nicht tragen. Für diese Annahme streitet, dass ein Antrag wegen der Verschiedenheit der Rechtskraftwirkung einer Ablehnung des Antrages als unzulässig bzw. als unbegründet grundsätzlich nicht zugleich aus prozessrechtlichen und aus sachlich-rechtlichen Gründen abgelehnt werden darf (vgl. BVerwG, Urteile vom 12. April 1957 - 4 C 52.56 - BVerwGE 5, 37 <39> und vom 12. Juli 2000 - 7 C 3.00 - BVerwGE 111, 306 <312>). Aus diesem Grund könnte eine von der Vorinstanz der Ablehnung des Antrages als unzulässig beigegebene Sachbeurteilung bei der Bestimmung der tragenden Entscheidungsgründe als nicht geschrieben zu behandeln sein (BVerwG, Urteil

vom 12. Juli 2000 - 7 C 3.00 - BVerwGE 111, 306 <312> und Beschlüsse vom 9. Oktober 2006 - 6 BN 1.06 und 6 BN 2.06 - jeweils juris Rn. 6). Folgte man diesem Ansatz, so hätten die Erwägungen des Verwaltungsgerichts zur Begründetheit bei der Prüfung, ob die Rechtsbeschwerde zuzulassen ist, außer Betracht zu bleiben, weil die insoweit erhobenen Rügen schon aus diesem Grunde ohne Erfolg blieben (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 5. Februar 2015 - 5 B 29.14 - juris Rn. 12 und vom 29. Juli 2015 - 5 B 36.14 - juris Rn. 6).

- 19 b) Im Ergebnis nicht anders verhält es sich, wenn davon ausgegangen wird, dass die sachlich-rechtlichen Ausführungen zur Begründetheit Bindungswirkung entfalten, die in den nachfolgenden Verfahren zu beachten ist, und deshalb auch die Abweisung der Klage als zudem unbegründet als selbständig tragend anzusehen ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11. November 1991 - 4 B 190.91 - juris Rn. 6; vgl. ferner BVerwG, Beschluss vom 2. November 2011 - 3 B 54.11 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 96 Rn. 6).
- 20 In diesem Fall hätte das Oberverwaltungsgericht seinen Beschluss auf mehrere selbständig tragende Begründungen gestützt mit der Folge, dass die Rechtsbeschwerde nur zugelassen werden kann, wenn hinsichtlich jeder der Begründungsstränge ein Zulassungsgrund geltend gemacht wird und auch vorliegt (BVerwG, Beschluss vom 5. Januar 2016 - 5 PB 23.15 - juris Rn. 13 m.w.N.). Diese Anforderung ist hier nicht erfüllt, da die Beschwerde - wie unter 1. ausgeführt - gegen die selbständig tragenden Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts zur mangelnden Zulässigkeit des Antrages keine durchgreifenden Zulassungsgründe geltend gemacht hat.
- 21 3. Von einer weiteren Begründung wird nach § 78 Abs. 2 PersVG LSA i.V.m. § 92a Satz 2 i.V.m. § 72a Abs. 5 Satz 5 Alt. 1 ArbGG abgesehen.