

Endlose Beschlussverfahren schwächen die Gremien

GERICHTSVERFAHREN *Die Verfahrensdauer in personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren ist unangemessen lang. Aktuelle Entscheidungen zeigen: Besserung ist dringend geboten, aber nicht in Sicht.*

VON GUNNAR HERGET

Personalräte kennen die Verfahren, die sich über Jahre hinziehen und am Ende das Gremium oft schon gar nicht mehr im Amt ist. Ein Personalrat fand das unsäglich und beehrte vor Gericht die Feststellung einer unangemessenen Verfahrensdauer eines personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahrens, nachdem er 34 Monate auf eine Entscheidung warten musste.

Antrag auf Feststellung unangemessener Verfahrensdauer möglich

Zwar hat das Oberverwaltungsgericht (OVG) Niedersachsen¹ die Klage als unzulässig abgewiesen. Es hat aber ausgeführt, dass es grundsätzlich möglich sei, eine bloße Feststellung der unangemessenen Verfahrensdauer des personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahrens nach § 173 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in Verbindung mit § 198 Abs. 4 Satz 1 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) zu beantragen. Eine mögliche Wiedergutmachung für eine unangemessene Verfahrensdauer kann insbesondere darin bestehen, dass das Gericht eine entsprechende Feststellung trifft (§ 198 GVG). Es ist also nicht unbedingt erforderlich, dass auch ein materieller Schaden eingetreten ist.

Keine Klagebefugnis für den Personalrat

Das OVG hat jedoch die Klagebefugnis des Personalrats nach § 42 Abs. 2 VwGO verneint.

Danach ist es erforderlich, dass es dem Rechtssuchenden um die Verwirklichung eigener Rechte gehe. Dass ihm solche Rechte zustehen, müsse nach seinem Vorbringen zumindest möglich erscheinen. Zwar sei die Personalvertretung, so das OVG, in dem personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren »Partei« im Sinne des § 198 Abs. 6 Nr. 2 GVG gewesen. Personalvertretungen seien aber »sonstige öffentliche Stellen« im Sinne des § 198 Abs. 6 Nr. 2 GVG, die ausdrücklich von Ansprüchen nach § 198 Abs. 1 GVG ausgeschlossen seien.

HINTERGRUND

Die Ausgangslage

In dem zugrundeliegenden Beschlussverfahren stritt der Personalrat mit der Dienststelle über die Frage, ob die von ihm in einem Mitbestimmungsverfahren vorgebrachten Zustimmungsverweigerungsgründe unbeachtlich waren. Hierauf hatte sich die Dienststelle berufen und daraufhin die mitbestimmungspflichtige personelle Einzelmaßnahme trotz Zustimmungsverweigerung des Personalrats umgesetzt. Das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren leitete der Personalrat am 9.9.2019 ein. Entschieden wurde das Verfahren – zugunsten des Personalrats – am 29.6.2022, also nach rund 34 Monaten.

DARUM GEHT ES

1. Von Klageeinreichung bis zur Entscheidung können in personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren schon mal mehrere Jahre vergehen.
2. Damit ist es den Gremien zuweilen unmöglich, ihre Beteiligungsrechte durchzusetzen.
3. Einstweiliger Rechtsschutz ist nur eingeschränkt möglich. Und auch das Feststellen unangemessen langer Verfahrensdauern ist gerichtlich kaum möglich.

¹ OVG Niedersachsen 3.8.2023 – 13 FEK 36/23.

Auch die Rückausnahme des § 198 Abs. 6 Nr. 2 letzter Halbsatz GVG greife nicht ein. Danach können öffentliche Stellen Ansprüche nach § 198 GVG geltend machen, wenn sie als Kläger gegenüber dem Staat subjektive Rechte geltend machen. Der Personalrat hätte also im Ausgangsverfahren dem Staat wie ein außenstehender Dritter gegenüberreten müssen. Im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren ging es aber um eine innerorganisatorische Streitigkeit zwischen Personalrat und Dienststelle.

Die Sache ist noch nicht endgültig entschieden. Da das OVG eine grundsätzliche Bedeutung bejaht hat, hat es die Revision zum Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) zugelassen.

Die prozessuale Situation

Die Entscheidung gibt Anlass, sich noch einmal die grundsätzliche prozessuale Situation von Personalräten zu vergegenwärtigen.

Die vorliegende Verfahrensdauer von rund 34 Monaten ist leider kein Ausnahmefall. Nach den Erfahrungen des Verfassers schwankt die Verfahrensdauer in personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren in Nordrhein-Westfalen erstinstanzlich zwischen 15 und 36 Monaten. In vergleichbaren betriebsverfassungsrechtlichen Verfahren, die vor den Arbeitsgerichten geführt werden, beträgt die Verfahrensdauer regelmäßig wenige Monate. Hinzu kommt, dass es eine – insbesondere im Vergleich zu den Arbeitsgerichten – äußerst restriktive Rechtsprechung der personalvertretungsrechtlichen Fachkammern zum Erlass von einstweiligen Verfügungen gibt. In dem zugrundeliegenden personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren wäre daher auch die Beantragung einer solchen einstweiligen Verfügung nicht erfolversprechend gewesen.

Es bleibt zu konstatieren, dass es Personalräten im Regelfall nicht möglich ist, ihre Beteiligungsrechte in einem Gerichtsverfahren mit einer angemessenen Dauer durchzusetzen. Damit ist eine effektive Durchsetzung personalvertretungsrechtlicher Ansprüche kaum noch möglich.

Schwächung der Gremienarbeit durch jahrelange unsichere Rechtslage

Hinzu kommt, dass diese missliche prozessuale Situation bei vielen Gremien – nicht

ganz unverständlich – dazu führt, dass sie von vorneherein davon absehen, die ihnen zustehenden Rechte gerichtlich durchzusetzen. Insgesamt führen die langen Verfahrensdauern vor den Verwaltungsgerichten daher zu einer erheblichen Schwächung der Gremienarbeit. Ohne effektive Durchsetzbarkeit sind die Beteiligungsrechte des Personalrats nichts wert.

Effektiver Rechtsschutz nicht möglich

Auch in rechtlicher Hinsicht handelt es sich nicht um eine Kleinigkeit. Aus Art. 19 Abs. 4 und Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) ergibt sich die Verpflichtung des Staates, einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Ein solcher ist bei derart langen Verfahrensdauern nicht gegeben. Es handelt sich also um einen grundrechtswidrigen Zustand. Auch das im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren anzuwendende Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG) wird nicht beachtet. Nach § 9 Abs. 1 ArbGG sind Verfahren in allen Rechtszügen zu beschleunigen.

Lösung liegt in der Verweisung an die Arbeitsgerichte

Letztendlich lösen ließe sich das Problem wohl nur dadurch, dass die personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren den Arbeitsgerichten zugewiesen werden. Zum einen wäre dann mit erheblich kürzeren Verfahrensdauern zu rechnen. Zum anderen wäre auch eine größere Sachnähe gegeben. Inzwischen gibt es entsprechende Bemühungen aus der Arbeitsgerichtsbarkeit und auch aus dem gewerkschaftlichen Bereich, den Gesetzgeber dazu zu veranlassen, die gerichtliche Zuständigkeit hin zu den Arbeitsgerichten zu verlagern. Einem entsprechenden Antrag wurde etwa auf dem letzten ver.di-Bundeskongress stattgegeben. Es bleibt zu hoffen, dass derartige Bemühungen zeitnah Früchte tragen. Ansonsten ist zu befürchten, dass die Geltendmachung der Rechte der Personalvertretungen auch in Zukunft durch unangemessene Verfahrensdauern vor den Verwaltungsgerichten vereitelt wird. <



Gunnar Herget,
Fachanwalt für Arbeitsrecht,
cnh Anwälte, Essen.

EINSTWEILIGE VERFÜGUNG UND SCHULUNGEN

Bei Grundlagenschulungen kommt ausnahmsweise der Erlass einer einstweiligen Verfügung in Betracht. Sofern es sich allerdings um Spezialschulungen handelt, kann es sein, dass der Personalrat länger als eine Amtsperiode prozessieren muss, bevor Personalratsmitglieder an einer entsprechenden Schulung teilnehmen können.