

BVerwG: Anwendung einer Dienstvereinbarung	BVerwG: Anwendung einer Dienstvereinbarung	NZA- RR 2020, 42
--	--	---------------------------

Anwendung einer Dienstvereinbarung

SächsPersVG §§ 84 I, II, III, IV, 86 I, 88 I Nr. 3 u. 4, II; BPersVG §§ 73 I, 74 I, 83 I Nr. 3 u. 4; ArbGG §§ 65, 72 V, 80, 88, 92 II, 93 I 1, 96 I 2; BetrVG § 77 I, II 1; GVG § 17 a II, III, V; ZPO §§ 557 III 2, 561, 562 I, 563 I 1

1. Verneint das Beschwerdegericht unter Verkennung der Bindungswirkung des § 65 ArbGG die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs und lehnt es deshalb einen Antrag als unzulässig ab, ist dies ein Verfahrensmangel, den das Rechtsbeschwerdegericht von Amts wegen zu berücksichtigen hat.

2. Mit der Verpflichtung der Dienststellenleitung, Dienstvereinbarungen durchzuführen, korrespondiert das gerichtlich durchsetzbare Recht der Personalvertretung, von der Dienststellenleitung die abredegemäße Durchführung einer mit dieser geschlossenen Dienstvereinbarung verlangen zu können.

BVerwG, Beschl. v. 27.6.2019 – 5 P 2/18 (OVG Bautzen, Beschl. v. 9.11.2017 – 9 A 91/17.PL)

Zum Sachverhalt:

Der bet. Oberbürgermeister und der Ast. schlossen im Jahr 2014 die Dienstvereinbarung über ein leistungsorientiertes Entgelt für Tarifbeschäftigte (Dienstvereinbarung Leistungsentgelt) ab. Danach obliegt die Feststellung und Bewertung von Leistungen dem unmittelbaren Vorgesetzten und erfolgt nach einem einheitlichen Punktesystem in drei Bewertungsstufen. Im Jahr 2015 beanstandete das Haupt- und Personalamt der Stadt, dass die Bewertungen der Vorgesetzten in acht Ämtern nicht mit den Vorgaben der Dienstvereinbarung vereinbar seien, weil sie zu gut ausgefallen seien. Der Aufforderung, korrigierte Bewertungen vorzulegen, kamen die Ämter nicht nach. Die Personalverwaltung des Bet. verweigerte daraufhin die vollständige Zahlung der den Bewertungen der Vorgesetzten entsprechenden Leistungszulagen. Im streitigen Zeitraum vom 1.10.2014–31.3.2015 waren hiervon 113 Beschäftigte betroffen. Anfang 2016 schloss die Personalverwaltung mit 80 von ihnen Vergleiche über die Leistungsentgelte. Diese sehen vor, dass jeweils ein Leistungsentgelt erbracht werde, das niedriger ausfällt als dasjenige, das aufgrund der ursprünglichen Bewertung hätte geleistet werden müssen. Ferner ist vorgesehen, dass die Differenz noch

entrichtet werde, wenn in einem Gerichtsverfahren rechtskräftig festgestellt werde, dass die ursprünglichen Bewertungen der Vorgesetzten zugrunde zu legen seien. Der Ast. hat das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren eingeleitet und bei dem VG beantragt, dem Bet. aufzugeben, die Berechnung der allgemeinen Leistungsprämie nach der Dienstvereinbarung Leistungsentgelt für den Zeitraum vom 1.10.2014–31.3.2015 auf der Grundlage der seitens der jeweiligen Vorgesetzten vorgenommenen Feststellung und Bewertung der Leistungen vorzunehmen. Hilfsweise hat er begehrt, eine dahin gehende Verpflichtung des Bet. festzustellen. Weiter Hilfsweise hat er beantragt festzustellen, dass der Bet. durch die Nichtberücksichtigung der Bewertungen der jeweiligen Vorgesetzten in dem genannten Zeitraum in 113 Fällen gegen die Dienstvereinbarung Leistungsentgelt verstoßen habe.

Das VG hat die Anträge abgelehnt. Die vom Ast. erhobene Beschwerde hat das OVG zurückgewiesen. Die Rechtsbeschwerde des Ast. hatte Erfolg.

Aus den Gründen:

8 Der angefochtene Beschluss des OVG beruht auf der Nichtanwendung einer Rechtsnorm (§ 88 II 1 SächsPersVG idF der Bekanntmachung vom 25.6.1999 [SächsGVBl S. 430], zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.6.2017 [SächsGVBl S. 305, 320], iVm § 93 I 1 ArbGG). Das OVG hat die einschlägige Regelung des § 65 ArbGG übersehen und nicht angewandt. Ihm ist damit ein vom Rechtsbeschwerdegericht von Amts wegen zu berücksichtigender Verfahrensfehler unterlaufen (1.). Auf diesem Verfahrensmangel beruht der angefochtene Beschluss (2.). Mangels hinreichender Tatsachengrundlage für eine Entscheidung des Rechtsbeschwerdegerichts ist die Sache zur erneuten mündlichen Anhörung und Entscheidung an das OVG zurückzuverweisen (3.).

9 1. Der im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren (§ 88 II 1 SächsPersVG iVm §§ 80 ff. ArbGG) ergangene Beschluss des OVG leidet wegen der Nichtanwendung des § 65 ArbGG (a) an einem von Amts wegen zu berücksichtigenden Verfahrensmangel (b).

10 a) Gemäß § 88 II 1 SächsPersVG iVm § 88 ArbGG findet im zweiten Rechtszug des personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahrens § 65 ArbGG entsprechende Anwendung. Nach dieser Bestimmung, die in ihrer Rechtsfolge der allgemeinen Regelung des § 17 a V GVG entspricht, hat das BeschwGer. nicht zu prüfen, ob der beschrittene Rechtsweg zulässig ist. Hiergegen hat das OVG verstoßen, weil es die Rechtswegzuständigkeit geprüft und verneint hat, obgleich ihm die Prüfung der Rechtswegfrage als

BeschwGer. verwehrt war. Die Voraussetzungen der sich auf den Rechtsweg beziehenden Prüfsperre des § 65 ArbGG lagen hier vor.

11Eine Ausnahme von der für das OVG als BeschwGer. eingreifenden Prüfsperre des § 65 ArbGG ist zwar anzunehmen, wenn das VG gegen die verfahrensrechtlichen Bestimmungen verstoßen hat, welche im Zusammenhang mit der Beurteilung des Rechtswegs zu beachten sind. Das Eingreifen der Bindungswirkung des § 65 ArbGG setzt insoweit voraus – und dies gilt gleichermaßen für § 17a V GVG –, dass das erstinstanzlich entscheidende Gericht bei seiner Entscheidung über den Rechtsweg das vorgeschriebene Verfahren (§ 17a II und III GVG iVm §§ 48 I, 80 III ArbGG) eingehalten hat (stRspr, vgl. BVerwGE 145, 368 = NZA-RR 2013, 446 Rn. 12 und BVerwGE 161, 164 = NZA-RR 2018, 448 Ls. = BeckRS 2018, 7937 Rn. 14 mwN; BAG, NZA 1992, 954 [956 f.] und BAGE 87, 64 = NZA 1998, 385 = NJW 1998, 2466).

12Diese Ausnahme von der Prüfsperre des § 65 ArbGG liegt hier jedoch nicht vor. Denn das VG hat nicht verfahrensfehlerhaft über den Rechtsweg entschieden. Es war nicht zur Vorabentscheidung nach § 17a III 2 GVG verpflichtet, weil die Zulässigkeit des Rechtswegs im erstinstanzlichen Verfahren weder vom Ast. noch vom Bet. gerügt worden ist. Das VG hat auch nicht selbst die Rechtswegeröffnung zu den Verwaltungsgerichten infrage gestellt; es hat vielmehr – wenn auch mit unzutreffender Einordnung des § 88 I SächsPersVG als Regelung der Antragsbefugnis (vgl. BVerwGE 161, 164 = NZA-RR 2018, 448 Ls. = BeckRS 2018, 7937 Rn. 23 zu § 83 I BPersVG) – die streitigen Anträge durch verfahrensbeendenden Beschluss nach § 84 ArbGG als unzulässig abgelehnt, weil der Ast. nicht antragsbefugt sei. Damit hat

BVerwG: Anwendung einer Dienstvereinbarung
(NZA-RR 2020, 42)

43

es zugleich die der Antragsbefugnis vorgelagerte Frage der Rechtswegzuständigkeit der Verwaltungsgerichte stillschweigend bejaht (vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1995, 300 = Buchholz 310 § 83 VwGO Nr. 16 S. 2). Auch im Falle der stillschweigenden Bejahung der Rechtswegeröffnung durch das erstinstanzlich entscheidende Gericht ist das Rechtsmittelgericht – hier das OVG – an die erstinstanzliche Rechtswegentscheidung gebunden (BVerwG, NVwZ-RR 1995, 300 = Buchholz 310 § 83 VwGO Nr. 16 S. 2; BGH, NJW 2008, 3572 = MDR 2008, 1412 [1413] mwN).

13b) Den Verfahrensfehler des OVG hat der Senat von Amts wegen zu berücksichtigen. Verneint das BeschwGer. unter Verkennung der Bindungswirkung des § 65 ArbGG die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs und lehnt es deshalb – wie hier – einen Antrag als unzulässig ab, ist dies ein

Verfahrensmangel, den das Rechtsbeschwerdegericht auch ohne entsprechende Verfahrensrüge berücksichtigen muss.

14Nach §§ 72 V, 92 II ArbGG iVm § 557 III 2 ZPO hat das Rechtsbeschwerdegericht einen angefochtenen Beschluss auf von Amts wegen zu berücksichtigende Verfahrensmängel von sich aus zu prüfen (vgl. *BVerwG*, NZA-RR 2010, 672 = Buchholz 251.2 § 91 BlnPersVG Nr. 1 Rn. 6; BAGE 115, 173 = NZA 2006, 111 [113]). Dazu ist anerkannt, dass die Revisions- und Rechtsbeschwerdegerichte von Amts wegen zu prüfen haben, ob die Sachentscheidungsvoraussetzungen für ihre eigene Entscheidung wie auch die Zulässigkeitsvoraussetzungen für das Berufungs- oder Beschwerdeverfahren vorgelegen haben (stRspr, vgl. *BVerwGE* 143, 50 = *NVwZ* 2012, 1262 Rn. 15; Buchholz 424.01 § 64 FlurbG Nr. 8 = *NVwZ-RR* 2013, 344 Ls. = BeckRS 2013, 46301 Rn. 4 und *NVwZ* 2014, 1675 = Buchholz 310 § 132 II Nr. 3 *VwGO* Nr. 68 Rn. 19). Ferner ist anerkannt, dass es einen Verfahrensmangel darstellt, der auch ohne Rüge zu berücksichtigen ist, wenn ein Instanzgericht eine Klage entgegen § 17a II 1 GVG mit der Begründung als unzulässig abweist, dass der Rechtsweg zu ihm nicht eröffnet sei (*BGH*, *NJW-RR* 2005, 721 = *MDR* 2005, 644; *Rolfs* in *Tschöpe*, *ArbR Hdb.*, 11. Aufl. 2019, 5. TeilArbeitsgerichtsverfahren, B. Allgemeine Verfahrensfragen, Rn. 118; *Zöller/Lückemann*, *ZPO*, 32. Aufl. 2018, § 17a GVG Rn. 9). Dem steht es gleich, wenn ein BeschwGer. – wie hier – wegen der Nichtanwendung oder Verkennung des § 65 ArbGG eine fehlerhafte Rechtswegentscheidung trifft und sich deshalb an einer Sachentscheidung gehindert sieht.

152. Der Beschluss des *OVG* beruht auf dem Verfahrensfehler (§ 88 II *SächsPersVG* iVm § 93 I 1 ArbGG).

16Das Merkmal des Beruhens setzt – von dem hier nicht einschlägigen Fall des Vorliegens eines absoluten Verfahrensmangels (§ 547 ZPO) abgesehen – die Ursächlichkeit des Verfahrensverstößes für die getroffene Entscheidung in dem Sinne voraus, dass das Gericht auf der Grundlage seiner materiellrechtlichen Rechtsauffassung ohne den Verstoß zu einem für den Rechtsmittelführer sachlich günstigeren Ergebnis hätte gelangen können (*BVerwGE* 14, 342 [346]). Dies ist hier der Fall, weil das *OVG* bei Beachtung des § 65 ArbGG nicht zu der seine Entscheidung tragenden rechtsfehlerhaften Annahme gelangt wäre, dass die Verwaltungsgerichte nicht zuständig und deshalb die von dem Ast. im Beschlussverfahren gestellten Anträge unzulässig seien.

17Zwar fehlt es an einem Beruhen iSv § 93 I 1 ArbGG, wenn sich die Entscheidung der Vorinstanz aus anderen Gründen als richtig erweist (§§ 92

II 1, 72 V ArbGG, § 561 ZPO; vgl. dazu *Gronimus*, Das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren, § 93 ArbGG Rn. 23 u. 28; *Busemann/Tiedemann* in *Schwab/Weth*, ArbGG, 5. Aufl. 2018, § 96 Rn. 30 mwN). Dies ist im Hinblick auf die Entscheidung des OVG, die verfahrensgegenständlichen Anträge als unzulässig abzulehnen, jedoch nicht der Fall.

18a) Das gilt zunächst, soweit das OVG die Rechtswegeröffnung nach § 88 I SächsPersVG verneint hat.

19aa) Der *Senat* ist als Rechtsbeschwerdegericht insoweit selbst an die Entscheidung des VG über die Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs gebunden (§ 92 II iVm § 65 ArbGG). Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG prüft das Rechtsbeschwerdegericht gem. § 93 II iVm § 65 ArbGG im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren nicht mehr die Zulässigkeit des Rechtswegs und der Verfahrensart (BVerwG, Buchholz 250 § 44 BPersVG Nr. 33 S. 12 = NVwZ-RR 2004, 432 Ls. = BeckRS 2004, 30338098; BVerwGE 145, 368 = NZA-RR 2013, 446 Rn. 11 und BVerwGE 161, 164 = NZA-RR 2018, 448 Ls. = BeckRS 2018, 7937 Rn. 13). Die durch § 65 ArbGG ausgelöste Bindung an die (stillschweigende) Bejahung der Rechtswegeröffnung durch das erstinstanzlich entscheidende Gericht setzt sich im Rechtsbeschwerdeverfahren fort.

20 Diese Bindungswirkung für das Rechtsbeschwerdegericht ist hier nicht dadurch aufgehoben worden, dass dem zweitinstanzlichen Gericht ein – wie oben dargelegt – von Amts wegen zu prüfender Verfahrensfehler unterlaufen ist und es eine fehlerhafte Entscheidung über den Rechtsweg getroffen hat. Von der fehlerhaften Rechtswegentscheidung des OVG geht keine Bindungswirkung für das Rechtsbeschwerdegericht aus. Denn maßgeblich für die Frage der Rechtswegeröffnung ist insoweit gem. § 65 ArbGG die Bindungs- und Sperrwirkung der verfahrensfehlerfreien Rechtswegentscheidung des Gerichts des ersten Rechtszugs (vgl. BAGE 87, 64 = NZA 1998, 385 = NJW 1998, 2466 mwN; *Busemann/Tiedemann* in *Schwab/Weth*, ArbGG, § 88 Rn. 23). Dies legt nicht nur der Wortlaut dieser Regelung nahe, sondern entspricht auch insbesondere dem Zweck, den der Gesetzgeber sowohl mit § 65 ArbGG als auch mit der Einführung der auf die gleiche Rechtsfolge gerichteten Regelung des § 17a V GVG verfolgt hat. Danach soll die Frage der Rechtswegzuständigkeit zu einem möglichst frühen Zeitpunkt durch das erstinstanzlich entscheidende Gericht abschließend geklärt werden, damit das weitere Verfahren nicht mehr mit dem Risiko eines später erkannten Mangels des gewählten Rechtswegs belastet wird (vgl. BT-

Drs. 11/7030, 36 ff., insbes. 38; *BGH*, DtZ 1993, 249 = DNotZ 1994, 294 = MDR 1993, 755 [756]).

21bb) Zur Klarstellung weist der *Senat* darauf hin, dass entgegen der Ansicht der Vorinstanz keine rechtlichen Zweifel an der Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs (nach § 88 I SächsPersVG) bestehen und der Ast. berechtigt ist, die streitigen Begehren im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren (§ 88 II 1 SächsPersVG iVm §§ 80 ff. ArbGG) zu verfolgen.

22Zwar ist die Regelung des § 88 I Nr. 4 SächsPersVG, wonach die Verwaltungsgerichte über Bestehen oder Nichtbestehen von Dienstvereinbarungen entscheiden, hier nicht anwendbar. Denn diese Regelung setzt voraus, dass Unklarheit oder Streit über die Wirksamkeit der Dienstvereinbarung herrscht und der Antrag auf eine gerichtliche Entscheidung über das Bestehen oder Nichtbestehen der Dienstvereinbarung zielt (vgl. BVerwGE 119, 363 [366] = NVwZ 2004, 747). Das ist hier nicht der Fall, weil es dem Ast. nicht um die Wirksamkeit der Dienstvereinbarung Leistungsentgelt, sondern darum geht, wie diese auszulegen und vom Dienststellenleiter durchzuführen ist. Die Rechtswegzuständigkeit folgt aber aus § 88 I Nr. 3 SächsPersVG. Danach entscheiden die Verwaltungsgerichte, im dritten Rechtszug

BVerwG: Anwendung einer Dienstvereinbarung
(NZA-RR 2020, 42)

44

das *BVerwG*, über Zuständigkeit, Geschäftsführung und Rechtsstellung der Personalvertretungen.

23Der Rückgriff auf § 88 I Nr. 3 SächsPersVG ist nicht kraft einer etwaigen verdrängenden Spezialität des § 88 I Nr. 4 SächsPersVG ausgeschlossen. Aus § 88 I Nr. 4 SächsPersVG lässt sich nicht ableiten, dass Streitigkeiten um Dienstvereinbarungen ausschließlich dann gerichtlich überprüfbar sein sollen, wenn deren Bestehen oder Nichtbestehen im Streit steht. Diese Vorschrift entfaltet keine Sperrwirkung gegenüber der generalklauselartigen Regelung des § 88 I Nr. 3 SächsPersVG, die – ebenso wie die gleichlautende Vorschrift des § 83 I Nr. 3 BPersVG – als Auffangnorm für alle personalvertretungsrechtlichen Streitigkeiten zu begreifen ist, die über die Aufgaben und Befugnisse der Personalvertretungen geführt werden. Diese Rechtsnorm verfolgt gerade den Zweck, den Personalvertretungen zur Klärung ihrer Rechte effektiven Rechtsschutz zu gewähren (vgl. BVerwGE 143, 6 = NZA-RR 2012, 610 Rn. 18) und damit im Zweifelsfall als Auffangnorm zu fungieren.

24 Der Begriff der Zuständigkeit der Personalvertretung (iSv § 88 I Nr. 3 SächsPersVG) schließt diejenigen Pflichten des Dienststellenleiters ein, denen entsprechende Rechte der Personalvertretung gegenüberstehen können (BVerwGE 98, 77 [80] = NVwZ 1997, 80). Dementsprechend genügt es, wenn der Ast. – wie hier – die mit den formulierten Anträgen geltend gemachten Aufgaben oder Befugnisse aus Normen des Personalvertretungsrechts ableitet (vgl. etwa *BVerwG*, NZA-RR 2001, 166 mwN; insoweit nicht abgedr. in Buchholz 250 § 82 BPersVG Nr. 16) und die Rechtsbehauptung aufstellt, dass ihm eine entsprechende Rechtsposition zusteht (vgl. BVerwGE 98, 77 [80 f.] = NVwZ 1997, 80 und BVerwGE 145, 368 = NZA-RR 2013, 446 Rn. 15). Die Frage, ob sich aus seinem Vortrag auf die Möglichkeit schließen lässt, in der behaupteten Rechtsposition verletzt zu sein, stellt sich erst bei der Prüfung der Antragsbefugnis. Um einen Streit um die Zuständigkeit oder Rechtsstellung der Personalvertretung (iSv § 88 I Nr. 3 SächsPersVG) zu bejahen, genügt es hier, dass sich der Ast. der Sache nach auf das nach seiner Ansicht aus Rechtsnormen des Personalvertretungsrechts abzuleitende Recht gestützt hat, von dem Bet. die Durchführung der mit dieser abgeschlossenen Dienstvereinbarung verlangen zu können.

25b) Der angegriffene Beschluss des OVG stellt sich auch nicht deshalb im Ergebnis als richtig dar, weil die Antragsbefugnis für die verfahrensgegenständlichen Anträge zu verneinen wäre.

26 Im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren ist der Ast. nach der ständigen Rechtsprechung des *BVerwG* dann antragsbefugt, wenn er durch die begehrte Entscheidung in seiner personalvertretungsrechtlichen Rechtsposition betroffen werden kann, was regelmäßig nur dann der Fall ist, wenn er eigene Rechte geltend macht, deren Verletzung nach seinem Vorbringen möglich, also nicht von vornherein ausgeschlossen ist (BVerwGE 161, 164 = NZA-RR 2018, 448 Ls. = BeckRS 2018, 7937 Rn. 28 u. 22mwN). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt.

27aa) Dabei bedarf es keiner Entscheidung darüber, ob sich hier bereits aus besonderen Einzelregelungen der Dienstvereinbarung Leistungsentgelt eine eigene personalvertretungsrechtliche Rechtsposition des Ast. entnehmen lässt, die ihm das (gerichtlich durchsetzbare) Recht einräumt, Fragen der Ermittlung und Auszahlung der Leistungsprämie – insbesondere hinsichtlich der Feststellung und Bewertung von Leistungen einzelner Beschäftigter – in einem Beschlussverfahren klären zu lassen.

28 Zwar wird verschiedentlich die Rechtsansicht vertreten, dass die Personalvertretung im Hinblick auf die Durchführung von

Dienstvereinbarungen nur dann antragsbefugt sei, wenn die Dienstvereinbarung selbst Zuständigkeiten, Beteiligungsrechte oder sonstige Befugnisse der Personalvertretung (ausdrücklich) regele und eine solche Rechtsposition aus der Dienstvereinbarung, die gerade die Rechtsstellung des Personalrats betreffe, streitig geworden sei (vgl. OVG Münster, Beschl. v. 17.12.2003 – 1 A 1088/01.PVL, BeckRS 2005, 30458; *OVG Magdeburg*, PersV 2017, 29 [31] = BeckRS 2016, 46948 mwN). Dem vermag sich der *Senat* jedoch nicht anzuschließen. Dem Personalrat steht grundsätzlich unabhängig vom Vorliegen dieser besonderen Voraussetzungen das Recht zu, von der Dienststellenleitung, mit der er die Dienstvereinbarung abgeschlossen hat, die vertragsgemäße Durchführung dieser Vereinbarung zu verlangen (vgl. *VGH München*, PersV 2014, 419 [420] = BeckRS 2014, 55293 und NZA-RR 2018, 50 = PersV 2017, 423 [423 f.]; VG Berlin, Beschl. v. 20.4.2017 – 62 K 6/16 PVL; *Berg in Altvater ua*, BPersVG, 10. Aufl. 2019, § 73 Rn. 25; *Fischer/Goeres/Gronimus* in GKÖD, Bd. V Teil 2, BPersVG, Stand 5/2018, § 73 Rn. 25 a; *Gronimus*, Das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren, § 83 BPersVG Rn. 67; *Ilbertz in ders./Widmaier/Sommer*, BPersVG, 14. Aufl. 2018, § 73 Rn. 27; *Ramm in Lorenzen/Etzel/Gerhold*, BPersVG, 73. Update 7/2019, § 73 Rn. 27; *Weber in Richardi/Dörner/ders.*, BPersVG, 4. Aufl. 2012, § 73 Rn. 22 a; *Wolber*, RiA 1984, 228 [229]).

29bb) Dieses allgemeine Durchführungsrecht der Personalvertretung ergibt sich hier aus § 84 I SächsPersVG iVm § 86 I SächsPersVG. Mit der objektiven Rechtspflicht der Dienststellenleitung, Dienstvereinbarungen durchzuführen (§ 86 I SächsPersVG) (1), korrespondiert das gerichtlich durchsetzbare Recht der Personalvertretung, von der Dienststellenleitung die abredegemäße Durchführung einer mit dieser gem. § 84 I SächsPersVG geschlossenen Dienstvereinbarung verlangen zu können (2).

30(1) Nach § 86 I SächsPersVG, der § 74 I BPersVG wortgleich nachgebildet ist, führt die Dienststelle Entscheidungen durch, an denen der Personalrat beteiligt war, es sei denn, dass im Einzelfall etwas anderes vereinbart ist. Der Personalrat darf nicht durch einseitige Handlungen in den Dienstbetrieb eingreifen (§ 86 II SächsPersVG, der § 74 II BPersVG entspricht).

31 Zu den Entscheidungen iSd § 86 I SächsPersVG, die der Dienststellenleiter durchführt, gehören auch Dienstvereinbarungen. Der Abschluss einer Dienstvereinbarung stellt sich als eine der Dienststellenleitung zurechenbare Maßnahme iSd Personalvertretungsrechts dar (*BVerwG*, PersV 1985, 473 [475] = BeckRS 1983, 30986744 und *BVerwGE* 119, 363 [372] = *NVwZ* 2004, 747); er ist damit zugleich, wie auch durch den systematischen Zusammenhang zu der Regelung des § 84 I SächsPersVG bestätigt wird, eine

Entscheidung iSv § 86 I SächsPersVG, an welcher der Personalrat beteiligt war. Die Durchführung von Dienstvereinbarungen obliegt mithin dem Dienststellenleiter (*Fischer/Goeres/Gronimus* in GKÖD, Bd. V Teil 2, BPersVG, Stand 5/2018, § 74 Rn. 4 a mwN).

32Zwar ist § 86 SächsPersVG in erster Linie dazu bestimmt, der Kompetenzabgrenzung zwischen Dienststellenleitung und Personalvertretung im Hinblick auf den Vollzug von Maßnahmen zu dienen. Die Vorschrift bezweckt insoweit die Klarstellung der Handlungs- bzw. Vollzugsbefugnisse des Dienststellenleiters, der als Vertreter des Dienstherrn (§ 7 I 1 SächsPersVG) für die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns nach außen einzustehen hat (*Berg* in *Altvater ua*, BPersVG, § 74 Rn. 1; *Bieler* in *Vogelgesang/ders./Kleffner/Rehak*, Landespersonalvertretungsgesetz für den Freistaat Sachsen, Bd. 2, Stand 2015, § 86 Rn. 2; *Fischer/Goeres/Gronimus* in GKÖD, Bd. V Teil 2, BPersVG, Stand 5/2018, § 74 Rn. 1 a). Als innerdienstliche Kompetenznorm verleiht § 86 SächsPersVG grundsätzlich (dh vorbehaltlich anderer Vereinbarungen) allein der Dienststellenleitung die Kompetenz, auch solche Entscheidungen durchzuführen, an denen die Personalvertretung beteiligt war. Insoweit ist die objektive Pflicht des Dienststellenleiters nicht notwendig mit

BVerwG: Anwendung einer Dienstvereinbarung
(NZA-RR 2020, 42)

45

einem subjektiven Recht der Personalvertretung verbunden, die Durchführung von Entscheidungen von diesem verlangen und dies gerichtlich durchsetzen zu können. So folgt aus der Zustimmung der Personalvertretung zu einer vom Dienststellenleiter beabsichtigten mitbestimmungspflichtigen Maßnahme grundsätzlich keine Verpflichtung des Dienststellenleiters, die Maßnahme durchzuführen (*BVerwG*, Buchholz 251.0 § 76 BaWüPersVG Nr. 7 S. 18 = BeckRS 1995, 30940235; *Bieler* in *Vogelgesang/ders./Kleffner/Rehak*, Landespersonalvertretungsgesetz für den Freistaat Sachsen, § 86 Rn. 2; *Weber* in *Richardj/Dörner/ders.*, BPersVG, § 74 Rn. 4 mwN).

33Diese Zwecksetzung des § 86 SächsPersVG schließt es jedoch nicht aus, eine Pflicht des Dienststellenleiters zur Durchführung solcher Entscheidungen anzunehmen, zu deren Umsetzung dieser rechtsverbindlich verpflichtet worden ist oder sich selbst verpflichtet hat. So verhält es sich im Hinblick auf Dienstvereinbarungen, mit deren Abschluss eine entsprechende Selbstverpflichtung der Dienststellenleitung zur Einhaltung und Durchführung verbunden ist (vgl. *Fischer/Goeres/Gronimus* in GKÖD, Bd. V Teil 2, BPersVG, Stand 5/2018, § 74 Rn. 4 a; *Weber* in *Richardj/Dörner/ders.*, BPersVG, 4.

Aufl. 2012, § 74 Rn. 4; *Ramm in Lorenzen/Etzel/Gerhold ua*, BPersVG, 73. Update 7/2019, § 74 Rn. 2 mwN).

34(2) Das auf die Verpflichtung der Dienststellenleitung bezogene Recht der Personalvertretung, von der Dienststellenleitung die abredegemäße Durchführung einer mit dieser geschlossenen Dienstvereinbarung verlangen zu können, ergibt sich im Wege der Auslegung des § 84 I SächsPersVG. Es folgt aus dem bereits im Wortlaut dieser Norm zum Ausdruck gebrachten Vertragscharakter der Dienstvereinbarung und dem systematischen Zusammenhang, in den diese Regelung gestellt ist, sowie aus ihrem Sinn und Zweck.

35(a) § 84 I SächsPersVG ordnet (wortgleich mit § 73 I BPersVG) an, dass Dienstvereinbarungen zulässig sind, soweit sie dieses Gesetz ausdrücklich vorsieht. Sie werden durch Dienststelle und Personalrat gemeinsam beschlossen, sind schriftlich niederzulegen, von beiden Seiten zu unterzeichnen und in geeigneter Weise bekanntzumachen. Nach § 84 II SächsPersVG gehen Dienstvereinbarungen, die für einen größeren Bereich gelten, den Dienstvereinbarungen für den kleineren Bereich vor. Dienstvereinbarungen können von beiden Seiten gekündigt werden (§ 84 III SächsPersVG), ihre Regelungen gelten aber auch nach der Kündigung weiter, wenn und soweit dies ausdrücklich vereinbart ist (§ 84 IV SächsPersVG).

36 Aus dem Wortlaut des § 84 I SächsPersVG, dass Dienstvereinbarungen durch Dienststelle und Personalrat „gemeinsam beschlossen“ werden, sowie aus dem Gesamtzusammenhang der vorgenannten Regelungen erschließt sich der Rechtscharakter der Dienstvereinbarungen. Diese schaffen als Akte dienststelleninterner Rechtsetzung für die Dienststelle und für deren Beschäftigte unmittelbar geltendes Recht, und zwar in der Weise, dass alle gegenwärtig oder künftig in der Dienststelle Beschäftigten vom Dienststellenleiter nach ihren Vorschriften behandelt werden müssen (*BVerwG*, Buchholz 250 § 73 BPersVG Nr. 4 S. 3 = BeckRS 2003, 23562). Die Dienstvereinbarung lässt sich – wie die ihr als Vorbild dienende Betriebsvereinbarung (§ 77 II 1 BetrVG) – als Normenvertrag beschreiben (vgl. BAGE 63, 140 [147] = NZA 1990, 399; *Weber in Richardi/Dörner/ders.*, BPersVG § 73 Rn. 4 f.). Obgleich durch eine Dienstvereinbarung unmittelbar geltendes Recht für die Beschäftigten geschaffen wird, bleibt sie ein Vertrag zwischen zwei Vertragspartnern und verliert nicht ihren Charakter als einer beiderseits verbindlichen vertraglichen Regelung (vgl. *BVerwG*, Buchholz 238.3 A § 75 BPersVG Nr. 45 S. 48 = BeckRS 1986, 30936668).

37Aus diesem Vertragscharakter folgt, dass jeder Vertragspartner mit dem Abschluss der Dienstvereinbarung die verbindliche Erklärung abgegeben hat, die in der Dienstvereinbarung kraft gemeinsamer öffentlichrechtlicher Vereinbarung geschaffenen Normen einzuhalten. Dies ist zugleich Ausdruck des Grundsatzes der Vertragstreue („pacta sunt servanda“). Dieser allgemeine Rechtssatz der Bindung an geschlossene Verträge stellt nicht nur im Zivilrecht ein Grundelement des Vertragsrechts dar (vgl. etwa BAGE 113, 140 = NZA 2005, 465 = NJW 2005, 1820 Rn. 19), sondern ist auch im gesamten öffentlichen Recht als allgemeines (ungeschriebenes) Prinzip anerkannt (vgl. BVerwGE 50, 137 [145] = NJW 1977, 66 und BVerwGE 143, 335 = NVwZ 2013, 209 Rn. 46; BSGE 112, 241 = NZA-RR 2013, 434 Rn. 27). Er beansprucht daher auch für die als öffentlich-rechtliche Verträge zu qualifizierenden Dienstvereinbarungen Geltung. Unabhängig davon, um welche Art von Vertrag es sich handelt, ist notwendiger Gegenstand des Vertrags, dass – soweit nicht aus Gesetz oder abweichender Vereinbarung im Einzelfall etwas Abweichendes folgt – jede Vertragspartei mit dem Vertragsschluss die Erklärung verbindet, die gemeinsam ausgehandelten vertraglichen Vereinbarungen einzuhalten (vgl. *BayVerfGH*, ZUM 2017, 959 [967] = MMR 2017, 648 Ls. = BeckRS 2017, 117878 zu Länderstaatsverträgen).

38(b) Die systematischen Bezüge zu der Regelung des § 77 BetrVG bestätigen das vorgenannte Auslegungsergebnis. § 77 I BetrVG ordnet parallel zu § 86 I SächsPersVG und § 74 I BPersVG an, dass Vereinbarungen zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber von dem Arbeitgeber durchgeführt werden, es sei denn, dass im Einzelfall etwas anderes vereinbart ist. Nach § 77 II 1 BetrVG sind Betriebsvereinbarungen von Betriebsrat und Arbeitgeber gemeinsam zu beschließen und schriftlich niederzulegen.

39Diese Regelungen werden nach der ständigen Rechtsprechung des BAG, der das Schrifttum gefolgt ist, dahin verstanden, dass dem Betriebsrat grundsätzlich ein Anspruch gegen den Arbeitgeber auf Durchführung einer zwischen den Betriebsparteien abgeschlossenen Betriebsvereinbarung zusteht (vgl. etwa BAGE 54, 191 [196 f.] = NZA 1987, 639; BAG, NZA 2013, 1221 = PersV 2014, 74 [76] und BAGE 147, 313 = NZA 2014, 984 Rn. 30 f.; *Gaul* in *Henssler/Willemsen/Kalb*, ArbeitsR, 8. Aufl. 2018, § 77 BetrVG Rn. 6 mwN). Die vorbezeichnete Rechtslage im Betriebsverfassungsrecht spricht aus systematischen Gründen dafür, dies im Hinblick auf die rechtsähnlichen Regelungen des Personalvertretungsrechts nicht anders zu beurteilen. Dieses weist insoweit zum einen keine Besonderheiten auf, die eine Abweichung von den betriebsverfassungsrechtlichen Grundsätzen nahelegen. Zum anderen

zeigt die historisch-genetische Betrachtung, dass sich das Personalvertretungsrecht gerade an diesen Grundsätzen ausgerichtet hat.

40Die Regelung des § 77 BetrVG über Betriebsvereinbarungen ist, wie schon ihr Wortlaut ausweist, als Vorbild für die bundesrechtliche Normierung der Dienstvereinbarungen (§ 73 BPersVG) verwendet worden. Der Bundesgesetzgeber hat sich bei der Normierung des § 73 BPersVG an der bereits vorhandenen Regelung des Betriebsverfassungsrechts und an den anerkannten Wirkungen der Betriebsvereinbarung orientiert (s. BT-Drs. 7/176, 33; vgl. ferner etwa *Fischer/Goeres/Gronimus* in GKÖD, Bd. V Teil 2, BPersVG, Stand 5/2018, § 73 Rn. 1 f.). Der sächsische Landesgesetzgeber wiederum hat das Landespersonalvertretungsgesetz im Wesentlichen dem Bundespersonalvertretungsgesetz nachgebildet (vgl. LT-Drs. 1/922, 1, 51) und die bundesrechtliche Regelung über Dienstvereinbarungen wortgleich übernommen.

41(c) Für die Annahme eines gegenüber der Dienststellenleitung bestehenden Rechts der Personalvertretung auf

BVerwG: Anwendung einer Dienstvereinbarung
(NZA-RR 2020, 42)

46

Durchführung von Dienstvereinbarungen spricht darüber hinaus die Zwecksetzung, welche der Regelung des § 84 I SächsPersVG zugrunde liegt. Dienstvereinbarungen unterliegen, wie bereits der Begriffsinhalt vorgibt, dem Konsensprinzip (BVerwGE 119, 363 [372] = NVwZ 2004, 747). Die Einräumung der Befugnis, Dienstvereinbarungen „durch Dienststelle und Personalrat gemeinsam“ zu beschließen und damit rechtsverbindliche Normen zu schaffen, basiert auch auf der Annahme, dass sich gerade die Vertragspartner an die von ihnen geschaffenen Normen binden wollen und die Verpflichtung zu ihrer Einhaltung erklären. Der Gesetzgeber hat den Vertragsparteien die Möglichkeit, innerbetriebliche Rechtsnormen durch Dienstvereinbarungen zu schaffen, auch deshalb eröffnet, weil er davon ausgeht, dass der Inhalt der entsprechenden abstraktgenerellen Regelung von beiden Seiten ausgehandelt und konsensual festgelegt wird und deshalb regelmäßig eine größere Bereitschaft zur Befolgung besteht, als dies bei einseitig angeordneten Regelungen der Fall wäre. Diese Zwecksetzung würde beeinträchtigt, wenn es von vornherein keine mit einem subjektiven Recht der Personalvertretung korrespondierende Pflicht der Dienststellenleitung gäbe, Dienstvereinbarungen abredgemäß durchzuführen.

42Dienstvereinbarungen haben überdies den Zweck, die Beteiligung der Personalvertretung in einer Vielzahl von Einzelfällen mit gleichem sachlichen Gegenstand zu erübrigen (*SächsVerfGH*, LKV 2001, 554 Ls. = BeckRS 9998,

41658; *BVerwG*, NZA-RR 2009, 509 = Buchholz 250 § 75 BPersVG Nr. 107 S. 4 mwN). Der innerhalb der Mitbestimmungstatbestände liegende Abschluss einer Dienstvereinbarung stellt sich insoweit als vorweggenommene Mitbestimmung dar. Für alle gegenwärtig oder künftig davon abgedeckten Fälle ist das Mitbestimmungsrecht damit abgegolten (*BVerwGE* 91, 276 [283 f.] = NVwZ-RR 1993, 644 und *BVerwG*, NZA-RR 2009, 509 = Buchholz 250 § 75 BPersVG Nr. 107 S. 4). Die Möglichkeit der Personalvertretung, die Einhaltung von Dienstvereinbarungen zu verlangen und dies gegebenenfalls gerichtlich durchsetzen zu können, stellt sich insoweit auch als Kompensation für den „Verbrauch“ von Mitbestimmungsrechten dar. Übt der Personalrat seine Beteiligungsrechte durch Abschluss einer Dienstvereinbarung vorab und in abstrakt-genereller Weise aus, darf er dadurch im Hinblick auf die gerichtliche Geltendmachung seiner Rechte im Ergebnis nicht schlechter gestellt werden, als er stünde, wenn er die Dienstvereinbarung nicht abgeschlossen hätte.

43(d) Begründet nach alledem die Regelung über den Abschluss von Dienstvereinbarungen (§ 84 I SächsPersVG bzw. § 73 I BPersVG) das mit der Durchführungspflicht des Dienststellenleiters (§ 86 I SächsPersVG bzw. § 74 I BPersVG) korrespondierende Recht der Personalvertretung auf abredegemäße Durchführung, so stellt der *Senat* zur Vermeidung etwaiger Missverständnisse klar, dass dies grundsätzlich auch dann der Fall ist, soweit das jeweilige Landespersonalvertretungsrecht eine dem § 86 I SächsPersVG oder § 74 I BPersVG vergleichbare ausdrückliche Regelung über die Durchführung von Entscheidungen, an denen der Personalrat beteiligt war, nicht enthält, sondern die Zuständigkeit des Dienststellenleiters für den Vollzug von Entscheidungen aus anderen Grundsätzen der Dienststellenverfassung hergeleitet wird.

44cc) Die Antragsbefugnis ist im vorliegenden Streitfall auch nicht deshalb zu verneinen, weil sich eine Verletzung des Ast. in dem von ihm geltend gemachten Durchführungsrecht als nicht möglich oder von vornherein ausgeschlossen darstellt.

45 Zwar kann es für ein im Beschlussverfahren geltend gemachtes Begehren des Personalrats schon an der Möglichkeit fehlen, in eigenen personalvertretungsrechtlichen Rechten betroffen zu sein, soweit er sich auf Rechtspositionen stützt, die ausschließlich den Interessen der Beschäftigten zu dienen bestimmt sind und nur diesen individuelle Rechte einräumen. Zur ausschließlichen prozessualen Wahrnehmung der Individualinteressen einzelner Beschäftigter (im Wege der Prozessstandschaft) ist der Personalrat nicht befugt (vgl. etwa *BVerwG*, NVwZ-RR 2009, 38 [39] sowie – im Hinblick

auf Dienstvereinbarungen – BAGE 63, 140 [146f.] = NZA 1990, 399 und BAG, NZA 2013, 1221 = PersV 2014, 74 [76]; Berg in *Altvaeter ua*, BPersVG, 10. Aufl. 2019, § 73 Rn. 26; Ramm in *Lorenzen/Etzel/Gerhold ua*, Bundespersonalvertretungsgesetz, 73. Update 7/2019, § 73 Rn. 27; Weber in *Richard/Dörner/ders.*, BPersVG § 73 Rn. 22 a; vgl. zum Initiativrecht des Personalrats: BVerwG, NZA-RR 2019, 602 Rn. 17).

46 Verlangt der Personalrat jedoch von der Dienststellenleitung eine mit dieser abgeschlossene Dienstvereinbarung überhaupt oder – wie hier – in einer bestimmten und seiner Rechtsauffassung entsprechenden Weise durchzusetzen, geht es ihm regelmäßig nicht ausschließlich um Rechte der Beschäftigten, sondern um seine eigene personalvertretungsrechtliche Rechtsposition im Verhältnis zur Dienststellenleitung, nämlich um den dieser gegenüber grundsätzlich bestehenden Anspruch auf Durchführung derselben. Dies genügt, um die Möglichkeit einer Betroffenheit in eigenen Rechten und damit die Antragsbefugnis zu bejahen. Ob der Durchführungsanspruch in der geltend gemachten Weise tatsächlich besteht, ist eine Frage der Begründetheit des Antrags (vgl. BAG, NZA 2013, 1221 = PersV 2014, 74 [76] mwN).

473. Das OVG hat sich – auf der Grundlage seiner fehlerhaften Zulässigkeitsprüfung konsequent – ebenso wenig wie das VG mit der Begründetheit des verfahrensgegenständlichen Antrags befasst und dementsprechend im Hinblick auf die umstrittenen materiellrechtlichen Regelungen der streitigen Dienstvereinbarung keine normbezogene Aufarbeitung und Würdigung des Tatsachenstoffs vorgenommen. Weil es damit an den Voraussetzungen für eine abschließende Entscheidung des Rechtsbeschwerdegerichts fehlt, ist die Sache zur Durchführung dieser Prüfung unter Aufhebung des angefochtenen Beschlusses zur erneuten mündlichen Anhörung und Entscheidung an das OVG zurückzuverweisen (§ 96 I 2 ArbGG iVm §§ 562 I, 563 I 1 ZPO).

Anm. d. Schriftltg.:

Zu einer Dienstvereinbarung zum betrieblichen Vorschlagswesen vgl. *VGH München*, NZA-RR 2018, 50.

Parallelfundstellen:

Entscheidungen: AP LPVG Sachsen § 86 Nr. 1 ♦ DÖV 2020, S. 75 ♦ BeckRS 2019, 25707 ♦ LKV 2020, 76 (Ls.) ♦ LSK 2019, 25707 (Ls.)