

- 44) So BVerwG, a. a. O. (FN 1), Seite 396, bezüglich der zur Verfügung zu stellenden Fachzeitschrift.
- 45) Bayer. VGH, a. a. O. (FN 12), Seite 376.
- 46) Vgl. z. B. VG München, a. a. O. (FN 12), Seite 10; VG Ansbach, a. a. O. (FN 22), Seite 9; VG Arnberg, a. a. O. (FN 10), Seite 4; OVG NW, a. a. O. (FN 2), Seite 5.
- 47) BVerwG, a. a. O. (FN 1), Seite 395.
- 48) Vgl. z. B. den Redaktionsartikel in PersR 1987, 178, wo ausdrücklich darauf hingewiesen wird, daß mit dieser Zeitschrift Personalräte unterstützt werden sollen und dies eine „Fachzeitschrift für Personalräte“ sei.
- 49) VG Arnberg, a. a. O. (FN 10), Seite 5.
- 50) LAG Hamm, a. a. O. (FN 32), Seite 962 f.; vgl. ferner LAG BW, Beschl. v. 1. 9. 81 — 1 TaBV 1/81; ArbG Gießen, Beschl. v. 24. 7. 81 — 3 BV 4/81 —; Stege-Weinspach, BetrVG, 4. Auflage, § 40 Anm. 13; Schwerdtner, DB 1981, 988.
- 51) BAG, a. a. O. (FN 3); vgl. allerdings die Kritik hierzu bei Pühler, a. a. O. (FN 9), Seite 448; ferner Schwerdtner, a. a. O. (FN 50) mit weiteren Hinweisen zu dieser Thematik.
- 52) BVerfG, Beschl. v. 10. 2. 85, NJW 1986, 1923 f.
- 53) VG Ansbach, Beschl. v. 22. 7. 85 — 7 P 85 A.328 —.
- 54) VG München, a. a. O. (FN 16), Seite 62 ff.
- 55) VGH BW, a. a. O. (FN 12), Seite 131.
- 56) BVerwG, a. a. O. (FN 1), Seite 395.
- 57) BVerwG, a. a. O. (FN 1), Seite 396.
- 58) Zutreffend VG Arnberg, a. a. O. (FN 10), sowie OVG NW, a. a. O. (FN 2).
- 59) BVerwG, a. a. O. (FN 1), Seite 395.
- 60) BVerwG, a. a. O. (FN 4), Seite 58.
- 61) BVerwG, a. a. O. (FN 1), Seite 396.
- 62) BVerwG, a. a. O. (FN 1), Seite 396.

## Personalvertretungsrecht und Kommunalverfassung

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer,  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster\*

Die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst gehört seit langem zum gewohnten Organisationsprinzip öffentlicher Verwaltung. Es liegt auf der Hand, daß es dabei zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Personalvertretung und dem Leiter der Dienststelle kommen kann. Das Landespersonalvertretungsgesetz NW (LPVG) sieht für solche Fälle die Mitwirkung der Einigungsstelle vor, die selbst entscheidet oder eine Empfehlung an die endgültig entscheidende Stelle beschließt (§§ 66—68 LPVG). Die Empfehlung der Einigungsstelle und die sich daran anschließende endgültige Entscheidung der in § 68 LPVG benannten Stelle ist insbesondere bei Mitbestimmungsangelegenheiten von Beamten (§ 72 Abs. 1 S. 1 LPVG) vorgesehen (§ 66 Abs. 7 S. 4 LPVG). Soll also etwa ein Beamter eingestellt, befördert, höher- oder rückgruppiert, an eine andere Dienststelle umgesetzt oder abgeordnet, entlassen, ihm gekündigt oder in den vorzeitigen Ruhestand versetzt werden — um nur einige Beispiele zu nennen —, so hat bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Personalvertretung und Dienststellenleitung die Einigungsstelle eine Empfehlung zu beschließen, über die dann die nach § 68 LPVG zuständige Stelle entscheidet.

Insbesondere im kommunalen Bereich haben sich dabei unterschiedliche Auffassun-

gen zu der Frage entwickelt, wer für diese endgültige Entscheidung zuständig ist. § 68 S. 1 Nr. 2 LPVG sieht dazu vor, daß „bei Beschäftigten der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts deren verfassungsmäßig zuständiges oberstes Organ oder der von ihm bestimmte Ausschuß“ entscheidet. Soll etwa ein Beamter für eine Dauer von mehr als drei Monaten innerhalb der Dienststelle umgesetzt werden, so kommt für die endgültige Entscheidung sowohl der Hauptverwaltungsbeamte (Gemeindedirektor, Stadtdirektor, Oberstadtdirektor, Oberkreisdirektor) als auch der Rat bzw. Kreistag als zuständiges Organ in Betracht. Die Personalräte werden dabei ein Interesse daran haben, daß die letztverbindliche Entscheidung nicht von dem Leiter der Dienststelle getroffen wird, der bereits an dem Verfahren zuvor beteiligt war, sondern der Rat bzw. der Kreistag als das „verfassungsmäßig zuständige oberste Organ“ i. S. von § 68 S. 1 Nr. 2 LPVG die endgültige Entscheidung trifft. Die Hauptverwaltungsbeamten werden demgegenüber Wert darauf legen, daß ihr Geschäftsverteilungs- und Organisationsrecht im Bereich der Kommunalverwaltung nicht durch eine Entscheidung des Rates oder des Kreistages beeinträchtigt wird.

Ist ein Personalrat mit der Entscheidung des Hauptverwaltungsbeamten nicht einverstanden, so kann er nach § 79 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 LPVG, §§ 80 ff. ArbGG das personalvertretungsrechtliche Beschlußverfahren einleiten, wenn hierdurch „die Zuständigkeit und Geschäftsführung der Personalvertretungen“ betroffen ist. In einem solchen Gerichtsverfahren stellt sich dabei zunächst die Frage, ob die Verwaltungsgerichte für die Entscheidung zuständig sind, welche Stelle nach § 68 S. 1 Nr. 1 LPVG über die verfügte Umsetzung endgültig zu entscheiden hat. Sodann wird es ggf. um die Beurteilung gehen, ob das nach § 68 S. 1 Nr. 2 LPVG „verfassungsmäßig zuständige oberste Organ“ der Hauptverwaltungsbeamte oder der Rat bzw. der Kreistag ist.

### I.

#### Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts

Nach § 79 Abs. 1 Nr. 3 LPVG entscheiden die Verwaltungsgerichte u. a. über die „Zuständigkeit und Geschäftsführung der Personalvertretungen“. Ob dazu die Entscheidung gehört, welche Stelle das „verfassungsmäßig zuständige oberste Organ“ der Städte, Gemeinden und Kreise ist, das die endgültige Entscheidung über die Umsetzung eines Beamten zu treffen hat, erscheint zweifelhaft. Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte bezieht sich lediglich auf Fragen der „Zuständigkeit und Geschäftsführung der Personalvertretungen“, also etwa die Rechte und Aufgaben der Personalvertretungen, wie sie insbesondere in §§ 62–65, 72 und 73 LPVG geregelt sind. Form und Verfahren der Beteiligung der Personalvertretungen unterliegen nur insoweit der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung, als es sich dabei um die Zuständigkeit und die Geschäftsführung der Personalvertretungen handelt, also Mitwirkungsrechte der Personalvertretungen betroffen sind. Außerhalb der Zuständigkeiten der Personalvertretungen sind Form und Verfahren der Personalratsbeteiligung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle nicht zugänglich. Insbesondere die Frage, ob die nach dem jeweiligen Organisationsrecht der Dienststelle zuständigen Organe entschieden haben, ist kein Gegenstand, der zu den Zuständigkeiten der Personalvertretung gehört, und unterliegt daher im Streitfall auch nicht der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Diese beschränkt sich viel-

mehr auf die Abgrenzung der originären Zuständigkeiten der Personalvertretung und umfaßt nicht die Überprüfung der Frage, ob andere am Verfahren beteiligte Stellen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten gehandelt haben<sup>1</sup>.

Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in solchen Fällen ginge auch über den durch diese Rechtswegzuweisung bezweckten Schutz der Personalvertretungen vor einer unzulässigen Beschneidung ihrer Mitwirkungsbefugnisse hinaus. Die Frage aber, welche Stelle nach § 68 S. 1 LPVG die endgültige Entscheidung über eine beabsichtigte Umsetzung zu treffen hat, berührt die Zuständigkeiten der Personalvertretung nicht, sondern betrifft vielmehr die innere Organisation des Dienstherrn, die auf die Rechte der Personalvertretung keinen Einfluß hat. Das LPVG will auch lediglich in den dort benannten Fällen die Mitwirkungsrechte der Personalvertretungen sichern, nicht jedoch in die innere Organisationsstruktur des Dienstherrn eingreifen, die sich nach dem jeweils für ihn geltenden Organisationsrecht richtet.

So wird auch in § 68 S. 1 Nr. 2 LPVG die Frage, welche Stelle für die endgültige Entscheidung zuständig ist, nicht im Sinne einer abschließenden Regelung selbst entschieden. Die Vorschrift verweist vielmehr auf das für die Gemeinden und Gemeindeverbände verfassungsmäßig zuständige oberste Organ und überläßt damit die Entscheidung der Zuständigkeitsfrage dem Kommunalverfassungsrecht. Nicht nach dem LPVG, sondern nach der Gemeindeordnung (GO) richtet sich daher die Frage, welche Stelle die endgültige Entscheidung in den Fällen § 68 S. 1 Nr. 2 LPVG trifft. Zuständigkeiten der Personalvertretung werden daher durch die sich nach Kommunalverfassungsrecht richtende Bestimmung des verfassungsmäßig zuständigen obersten Organs nicht berührt. Hiernach fehlt es an der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit, so daß den Verwaltungsgerichten eine Entscheidung darüber verwehrt ist, ob bei der endgültigen Entscheidung nach § 68 S. 1 Nr. 2 LPVG der Rat (Kreistag) oder der jeweilige Hauptverwaltungsbeamte das verfassungsmäßig zuständige oberste Organ ist. Das personalvertretungsrechtliche Beschlußverfahren ist daher bereits wegen fehlender Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte unzulässig<sup>2</sup>.

## II.

### Geschäftsverteilung als originärer Zuständigkeitsbereich des Hauptverwaltungsbeamten

Aus dem Vorrang des Kommunalverfassungsrechts folgt zugleich, daß für die endgültige Entscheidung über eine beabsichtigte Umsetzung eines Beamten nicht der Rat (Kreistag), sondern der Hauptverwaltungsbeamte zuständig ist. Nach § 68 S. 1 Nr. 2 LPVG wird die endgültige Entscheidung von dem „verfassungsmäßig zuständigen obersten Organ“ der Gemeinde getroffen. Mit dieser Vorschrift regelt das LPVG nicht selbst und nach eigenen Maßstäben abschließend, welche Stelle für die endgültige Entscheidung zuständig ist. Es verweist vielmehr insoweit in das Kommunalverfassungsrecht, so daß sich die Zuständigkeitsfrage in vollem Umfang nach der Gemeindeordnung bzw. Kreisordnung und nicht nach dem LPVG richtet<sup>3</sup>.

Das Kommunalverfassungsrecht<sup>4</sup> kennt zwei oberste Organe, denen Leitungsbefugnisse zukommen: den Rat (Kreistag) und den Hauptverwaltungsbeamten (Gemeindedirektor, Stadtdirektor, Oberstadtdirektor, Oberkreisdirektor). Beide Organe haben eigene, unentziehbare Funktionen, die in den gesetzlichen Vorschriften näher ausgestaltet sind. Nach diesen Normen richtet sich daher die Frage, welches Organ für die endgültige Entscheidung nach § 68 LPVG zuständig ist. Die hier zur Entscheidung anstehende Frage betrifft die Umsetzung eines Beamten und damit die Geschäftsverteilung in der Kommunalverwaltung. Zwar unterliegt diese Maßnahme gem. § 72 Abs. 1 Nr. 4 LPVG der Mitbestimmung der Personalräte. Die Zuständigkeitsordnung im kommunalverfassungsrechtlichen Bereich wird jedoch damit nicht berührt. Die Geschäftsverteilung innerhalb der Kommunalverwaltung ist aber nach § 53 Abs. 1 S. 1 GO<sup>5</sup> bzw. § 37 KreisO dem Hauptverwaltungsbeamten als eine ihm auch durch den Rat bzw. Kreistag unentziehbare originäre Aufgabe übertragen. Wenn der Hauptverwaltungsbeamte nach diesen Vorschriften die Geschäfte leitet und verteilt, so gehört dazu die Befugnis, den Geschäftsbereich aller Bediensteten seiner Kommunalverwaltung festzulegen und — wo nötig — Umsetzungen vorzunehmen. Das Recht zur Organisation der Verwaltung und zur Geschäftsverteilung schließt nicht nur das Recht ein, in Form eines Geschäftsverteilungsplans generell die Erledigung sämtlicher Verwaltungsaufga-

ben auf bestimmte Ämter aufzuteilen und diese Ämter bestimmten Bediensteten zuzuteilen, sie umfaßt auch das Recht zur Erteilung von Anweisungen im Einzelfall und zur Anordnung betriebsnotwendiger Umsetzungen. Zur Geschäftsverteilung gehört die Festlegung der Verwaltungsorganisation, die Aufgliederung der Gesamtverwaltung in Dezernate, Ämter, Abteilungen und Sachgebiete, die Aufteilung der Aufgaben nach dem Aufgabengliederungsplan auf die einzelnen Sachgebiete und die Verteilung der Verwaltungsgeschäfte auf die vorhandenen Bediensteten. Der Hauptverwaltungsbeamte entscheidet daher auch — mit der Einschränkung des § 53 Abs. 1 S. 2 GO hinsichtlich des Geschäftskreises der Beigeordneten — allein darüber, welcher Beamte eine bestimmte Funktion übernehmen soll. Selbst durch eine beamtenrechtliche Entscheidung des Rates im Rahmen des § 54 GO kann der Hauptverwaltungsbeamte nicht gezwungen werden, einem beförderten Beamten eine bestimmte Funktion zuzuweisen. Auch durch die Verabschiedung des Stellenplans ist der Rat nicht berechtigt, in diese Geschäftsverteilungsbefugnisse des Hauptverwaltungsbeamten einzugreifen.

Die Verwaltungsorganisation und Geschäftsverteilung gehört nach § 53 Abs. 1 S. 1 GO zu den nicht entziehbaren, originären Zuständigkeiten des Hauptverwaltungsbeamten, weil nur auf diese Weise gesichert werden kann, daß er dem Rat (Kreistag) gegenüber die Verantwortung für das Funktionieren der Gemeindeverwaltung trägt (§ 47 GO). Dieser Kontrollbefugnis des Rates kann der Hauptverwaltungsbeamte nur gerecht werden, wenn er hinsichtlich der Geschäftsleitung und Geschäftsverteilung die vollständige, uneingeschränkte Organisationsbefugnis über sämtliche Bedienstete der Verwaltung ausüben kann. Da alle Entscheidungen in der Kommunalverwaltung entweder von dem Hauptverwaltungsbeamten selbst, in seiner Vertretung oder in seinem Auftrag erlassen werden, repräsentiert der Hauptverwaltungsbeamte die Kommunalverwaltung nach außen und unterliegt in dieser Funktion der Kontrolle des Rates. Den danach gegenüber dem Rat bzw. Kreistag bestehenden Verantwortlichkeiten kann der Hauptverwaltungsbeamte nur entsprechen, wenn er seinerseits volle Handlungsfreiheit bei der Geschäftsverteilung und Organisation der Kommunalverwaltung hat. Verantwortlichkeit in diesem Sinne ist ohne eigenverantwortliche Ent-

scheidungsbefugnisse undenkbar. Für den Bereich der Geschäftsleitung und Geschäftsverteilung folgt daraus, daß der Hauptverwaltungsbeamte für diesen Organisationsbereich zuständig ist und ihm diese originäre Zuständigkeit auch durch Entscheidungen des Rates oder Kreistages nicht entzogen werden darf.

So gesehen ist dem Hauptverwaltungsbeamten die Organisation der Kommunalverwaltung nicht nur durch einfaches Gesetzesrecht (§ 53 GO Abs. 1 S. 1 GO) als unentziehbare, originäre Zuständigkeit übertragen. Er hat vielmehr als eines der beiden obersten Organe der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften auch einen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf, daß er für den gesamten Organisationsbereich der Kommunalverwaltung letztverantwortlich zuständig ist, weil es sich dabei um einen unentziehbaren Aufgabenkreis des Hauptverwaltungsbeamten handelt. Würde der Rat durch Einzelanweisung oder generell vorgegebene Grundsätze in diese Geschäftsverteilungsbefugnisse und damit in die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten eingreifen, wäre es nicht gerechtfertigt, ihn dem Rat gegenüber für die Geschäftsverteilung verantwortlich zu machen.

Die Zusammengehörigkeit von Letztverantwortung und Entscheidungsbefugnissen ist nicht nur ein elementarer allgemeiner Organisationsgrundsatz, sondern auch wesentliches Merkmal speziell des Kommunalverfassungsrechts und einer rechtsstaatlichen und demokratischen Kompetenzverteilung überhaupt. Die Trennung von Entscheidungsbefugnissen und Verantwortlichkeit würde daher einen grundlegenden Wandel im Verständnis des demokratischen Staatsaufbaus bewirken und im Verhältnis zwischen Rat und Hauptgemeindevwaltungsbeamten einen Umbruch herbeiführen, der die Kräftebalance zwischen Rat und Verwaltung aus dem Gleichgewicht bringen würde. Eine solche Verschiebung in den Gewichten würde den grundlegenden Strukturprinzipien des geltenden Kommunalverfassungsrechts widersprechen und gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verstoßen, die in Art. 78 LV NW und Art. 28 Abs. 2 GG niedergelegt ist.

Ist es aber bereits dem einfachen Gesetzgeber verwehrt, mit Rücksicht auf die kommunale Selbstverwaltung in die Organisationsbefugnisse des Hauptverwaltungsbeamten einzugreifen, so ist es erst recht unzu-

lässig, daß derartige Beschränkungen der verfassungsrechtlich zugewiesenen Kompetenzen des Hauptverwaltungsbeamten durch eine Auslegung der GO an der gesetzlichen Zuständigkeitsregelung vorbei vollzogen wird. Wenn aber danach der Hauptverwaltungsbeamte für die Geschäftsleitung und -verteilung innerhalb der Kommunalverwaltung zuständig ist und in diese Organisationsbefugnisse auch durch den Rat nicht eingegriffen werden darf, so ist der Hauptverwaltungsbeamte auch im Sinne von § 68 S. 1 Nr. 2 LPVG das „verfassungsmäßig zuständige oberste Organ“, weil eine andere Gesetzesauslegung den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Organisationsrechts im allgemeinen und denen des Kommunalverfassungsrechts im besonderen nicht entsprechen würde. Die Zuständigkeit des Rates ist im Bereich der Geschäftsverteilung und der Organisation der Kommunalverwaltung nicht gegeben, so daß der Rat auch begrifflich dann nicht das „verfassungsmäßig zuständige oberste Organ“ sein kann. Vielmehr obliegt hier dem Hauptverwaltungsbeamten die ausschließliche, unentziehbare und damit auch letztinstanzliche Entscheidungsbefugnis. Man kann es auch so ausdrücken: Da in den Fällen des § 53 Abs. 1 S. 1 GO der Hauptverwaltungsbeamte ausschließlich zuständig ist, gibt es in diesen Fällen kein „höheres“ Organ und auch kein anderes zuständiges Organ als den Hauptverwaltungsbeamten<sup>6</sup>.

Gegen die hier vertretene Auffassung wird gelegentlich eingewandt<sup>7</sup>, § 68 LPVG richte sich an das „verfassungsmäßig zuständige oberste Organ“ oder den „von ihm bestimmten Ausschuß“. Der Hauptverwaltungsbeamte aber könne keine Ausschüsse bilden, weshalb er auch nicht verfassungsmäßig zuständiges oberstes Organ sein könne. Diese Meinung übersieht, daß der Gesetzgeber in § 68 LPVG eine Regelung für *alle* Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts schaffen mußte, also einerseits für Fälle, in denen das zuständige oberste Organ Ausschüsse bilden kann, wie auch andererseits für solche Fallgestaltungen, in denen das zuständige oberste Organ eine solche Möglichkeit nicht hat. Im übrigen ist zum Beispiel unbestritten, daß der Vorstand einer Sparkasse (und nicht der Verwaltungsrat) verfassungsmäßig zuständiges oberstes Organ im Sinne des LPVG ist. Auch er kann keine Ausschüsse bilden. Ähnliches gilt auch für die Organe von anderen Körperschaften, An-

stalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts. Auf die Fähigkeit, Ausschüsse bilden zu können, kommt es also nicht an.

Eingewandt wird ferner, der Hauptverwaltungsbeamte könne die endgültige Entscheidung als verfassungsmäßig zuständiges oberstes Organ gem. § 68 LPVG deshalb nicht treffen, weil er als Dienststellenleiter die ursprüngliche Entscheidung getroffen habe, die dann Gegenstand der Verhandlung in der Einigungsstelle geworden sei. Es sei nicht sinnvoll, daß die endgültige Entscheidung dann doch wieder an den Hauptverwaltungsbeamten zurückfalle. Diese Auffassung verkennt, daß auch der Rat vielfach als verfassungsmäßig zuständiges oberstes Organ bereits bei früheren Verfahrensteilen mitgewirkt hat. Beschließt beispielsweise der Rat die Beförderung eines Beamten und stimmt der Personalrat nicht zu, so fällt auch hier nach der Empfehlung der Einigungsstelle die endgültige Entscheidung wieder an den Rat und damit an die ursprünglich entscheidende Stelle zurück. Auch der Vorstand einer Sparkasse kann in seiner Doppelfunktion als Dienststellenleiter und verfassungsmäßig zuständiges oberstes Organ der Sparkasse in mehreren Verfahrensabschnitten mit Entscheidungen bei der personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmung befaßt sein<sup>8</sup>.

Schließlich wird behauptet, der Gesetzgeber hätte eine ausdrückliche Regelung treffen müssen, wenn er in bestimmten Fällen die Entscheidung durch den Hauptverwaltungsbeamten als verfassungsmäßig zuständiges oberstes Organ hätte zulassen wollen. Diese Ansicht verkennt, daß der Gesetzgeber offenbar von der Zuständigkeit des Hauptverwaltungsbeamten ausgegangen ist. Den Begriff des verfassungsmäßig zuständigen obersten Organs gab es schon im LPVG 1958. Die hierzu ergangene Rechtsprechung war dem Gesetzgeber bekannt, als er das LPVG im Jahr 1974 neu faßte. Wenn der Gesetzgeber gleichwohl den Begriff des verfassungsmäßig zuständigen obersten Organs unverändert in das LPVG vom 3. 12. 1974 übernahm, so kann daraus nur der Schluß gezogen werden, daß er die Interpretation dieses Begriffs durch die Rechtsprechung billigte und sich auch für seine eigene Bewertung zu eigen machte. Andernfalls hätte der Gesetzgeber eine Formulierung gewählt und auch wählen müssen, mit der die Absicht deutlich wurde, die Zuständigkeit des Hauptverwaltungsbeamten auszuschließen. Ganz abgesehen davon

wäre der Gesetzgeber dabei auch — wie dargelegt — an der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und damit an verfassungsrechtlichen Barrieren gescheitert, die für ihn nicht überwindbar sind.

Wollte man, entgegen der hier vertretenen Auffassung, den Rat oder Kreistag als befugt ansehen, die endgültige Entscheidung über die Beamtenumsetzung zu treffen und ihn als „verfassungsmäßig zuständiges oberstes Organ“ nach § 68 S. 1 Nr. 2 LPVG behandeln, so würde damit in den unentziehbaren Geschäftsbereich des Hauptverwaltungsbeamten eingegriffen und nicht nur durch eine Verletzung von §§ 47, 53 Abs. 1 S. 1 GO gegen das einfache Gesetzesrecht verstoßen, sondern es würden zugleich verfassungsrechtliche Organisationsprinzipien verletzt, wie sie über die in Art. 78 LV, Art. 28 Abs. 2 GO gesicherte kommunale Selbstverwaltungsgarantie zum unentziehbaren Kernbestand des Kommunalverfassungsrechts gehören. Der notwendige Brückenschlag zwischen der personalvertretungsrechtlichen und kommunalverfassungsrechtlichen Welt kann nur gelingen, wenn er an den Struktur- und Organisationsprinzipien der gelebten Tradition eigenverantwortlicher Selbstverwaltung nicht vorbeigeht.

\*) Zugleich Besprechung zu BVerwG, B. v. 17. 3. 1987 — 6 P 15.85 — Die Personalvertretung 1988, S. 131; vgl. auch die Vorinstanz OVG Münster, B. v. 17. 4. 1985 — Cl. 7/84.

1) Zur wortgleichen Vorschrift des § 76 Abs. 1 Personalvertretungsgesetz v. 5. 8. 1955 (BGBl. I 477) hat das BVerwG (B. v. 26. 1. 1968 — VII P 10.66 — Die Personalvertretung 1968, 116) ausgeführt: „Die Behördenorganisation ist für die Bildung und den Aufbau von Personalvertretungen maßgebend. Der Streit geht aber im vorliegenden Falle nicht um diese Behördenorganisation, sondern um die Zuständigkeit innerhalb der Behördenorganisation. Die Zuständigkeit der Personalvertretungen hängt jedoch nicht von der Zuständigkeit der Behörden, sondern davon ab, daß der Dienststellenleiter, der der Personalvertretung als Partner zugeordnet ist, eine der Beteiligung der Personalräte unterliegende Maßnahme zu treffen beabsichtigt (§§ 61, 62 PersVG). Ob der Dienststellenleiter nach der Behördenorganisation und den gesetzlichen Vorschriften für die beabsichtigte Maßnahme zuständig ist, ist keine personalvertretungsrechtliche, sondern eine behördenrechtliche Frage. Für die Zuständigkeit der Personalvertretung kommt es nach der in den §§ 61, 62 PersVG getroffenen Regelung allein darauf an, welcher Dienststellenleiter etwas zu tun beabsichtigt, wobei es gleichgültig ist, ob er hierzu berechtigt ist oder nicht. Zwar kann die Personalvertretung, wenn sie glaubt, der Leiter der Dienststelle sei für diese Maßnahme nicht zuständig oder es seien aus anderen Gründen die Voraussetzungen für diese Maßnahme nicht gegeben, seine Zustimmung versagen (vgl. § 71 Abs. 2 Buchst. a PersVG). In diesem Falle wird aber darüber, ob die Versagung der Zustimmung aus diesem Grunde berechtigt ist, in dem Verfahren nach den §§ 61 Abs. 4, 62 Abs. 4 und 5 entschieden. Eine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte, im Be-

- schlußverfahren nach § 76 Abs. 1 PersVG darüber zu entscheiden, ist nicht gegeben."
- 2) So auch BVerwG, B. v. 17. 3. 1987 — 6 P 15.85 — Die Personalvertretung 1988, S. 131.
- 3) So auch BVerwG, B. v. 17. 3. 1987 — 6 P 15.85 — Die Personalvertretung 1988, S. 131.
- 4) Zitierte Vorschriften der GO und der KreisO beziehen sich auf NW.
- 5) *Benner*, Zuständigkeitsverteilung auf Gemeindedirektor und Rat, Siegburg, 1962; *Böckenförde*, Organ, Organisation, Juristische Personen, FS für H. J. Wolff, 1973, 269; *Hesse*, Grenzen der Organisationsgewalt des Gemeindedirektors, Diss. jur., 1970; *Kirchhoff*, Kreisordnung für das Land NW, Kommentar, 1985, Anm. 22 ff. zu § 37 KreisO; *Körner*, Gemeindeordnung NW, Kommentar, Anm. 2 zu § 53; *Kottenberg*, zur Organisationsgewalt des Gemeindedirektors, SKV, 1962, 243; *von Loebell/Salmon*, Gemeindeordnung, Kommentar, Anm. 1 o. 2 zu § 53; *Meyer*, Stichwort: „Organisationsgewalt“, Evangelisches Staatslexikon, Sp. 1693—1699; *Rauball/Pappermann/Roters*, Gemeindeordnung NW, 3. Aufl. 1981, Anm. 1 ff. zu § 53; *Rehn/Cronage*, Gemeindeordnung NW, Kommentar, 10. Aufl., 1984, Erl. I zu § 53; *Vollert*, Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten in der Kommunalverwaltung, Diss. jur., Münster 1979; *Wagener*, Die Sicherung der kommunalen Geschäftsverteilungshoheit, 1955, 358.
- 6) Bis zur 3. Aufl. vertrat auch *Havers* in seinem Kommentar zum LPVG die bis dahin absolut herrschende und in der Rechtsprechung dokumentierte Auffassung, daß die Frage, welches Organ im Einzelfall das „verfassungsmäßig zuständige oberste Organ“ sei, sich nach dem Organisationsstatut der betreffenden Körperschaft entscheide. In der 4. Aufl. vertritt *Havers* im Gegensatz dazu nunmehr die Auffassung, bei den Gemeinden und Kreisen sei verfassungsmäßig zuständiges oberstes Organ der Rat oder der Kreistag und nicht etwa der Hauptverwaltungsbeamte. Für diese nicht weiter dokumentierte Behauptung fehlt indes eine überzeugende Begründung. Im übrigen widerspricht sich *Havers* auch selbst, denn an anderer Stelle des Kommentars (Anm. 13 zu § 68 LPVG) führt er aus: „Soweit nach dem Organisationsstatut bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts jedoch die letzte Entscheidung für die Personalverhältnisse der Beschäftigten von einer anderen Einrichtung als der repräsentativen Vertretung getroffen wird, ist diese Einrichtung das verfassungsmäßig zuständige oberste Organ im Sinne des LPVG.“
- 7) *Hanßen*, in: *Hanßen/Krieg/Ort/Welkoborsky*, LPVG-Kommentar, 1977, Erl. zu § 68.
- 8) Darauf hat auch der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes NW hingewiesen, vgl. Erlaß vom 11. 8. 1975 — II/A I — 182 — 56 —. Dieses Ergebnis stimmt zudem völlig überein mit dem Grundsatzurteil des BVerfG vom 27. 4. 1958, NJW 1959, 1171.

## Der Richter spricht

### ... zum Personalvertretungsrecht

**Zur Frage, ob es auch dann dem pflichtgemäßen Ermessen des Personalrats überlassen bleiben muß, für welche der einschlägigen Fachzeitschriften er sich entscheidet, wenn dem Personalrat in der Dienststelle bisher schon eine geeignete Fachzeitschrift zur Verfügung steht.**

§ 44 BPersVG vom 15. 3. 1974 (BGBl. I S. 693).

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluß vom 21. 2. 1989 — CB 5/87 — (nicht rechtskräftig).

Beim Arbeitsamt S. sind zur Zeit etwa 270 Beschäftigte tätig. Der Personalrat dieser Dienststelle (Antragsteller) besteht aus sieben Mitgliedern. Der Beteiligte bezieht bereits seit Jahren die Zeitschrift „Die Personalvertretung“, die im Umlaufverfahren auch dem Antragsteller zur Verfügung gestellt wird. Im Jahre 1986 beantragte der Antragsteller beim Beteiligten, daß die Zeitschrift „Der Personalrat“ bestellt und ihm zur Verfügung gestellt werde. Der Beteiligte lehnte dies mit der Begründung ab, daß jedem Mitglied des Personalrats die in der Bücherei der Dienststelle vorhandene Literatur, unter anderem auch Fachzeitschriften, zur Verfügung stünden.

Der Antragsteller hat daraufhin ein Beschlußverfahren eingeleitet.

Seinen Antrag, festzustellen, daß der Beteiligte verpflichtet sei, ihm die Fachzeitschrift „Der Personalrat“ als Geschäftsbedarf zur Verfügung zu stellen, hat die Fachkammer durch den angefochtenen Beschluß abgelehnt. Die dagegen gerichtete Beschwerde des Antragstellers hatte keinen Erfolg.

Aus den Gründen:

Die Fachkammer hat mit zutreffender Begründung dargelegt, daß der Beteiligte mit dem Bezug der Fachzeitschrift „Die Personalvertretung“ seiner gemäß § 44 BPersVG bestehenden Verpflichtung ausreichend nachgekommen ist. Das Beschwerdebringen des Antragstellers führt zu keiner für ihn günstigeren Beurteilung der Sach- und Rechtslage.

Wie das BVerwG inzwischen im Anschluß an den Beschluß des BAG vom 21. 4. 1983

— 6 ABR 70/82 — BAGE 42, 259

klargestellt hat, gehört zu dem erforderlichen Geschäftsbedarf, den die Dienststelle dem Personalrat für seine Tätigkeit zur Verfügung zu stellen hat, grundsätzlich auch eine für seine Arbeit einschlägige Fachzeitschrift. Hierfür ist nach Ansicht des BVerwG weder die Größe der Dienststelle