

Mitbestimmung bei Überprüfung der Eingruppierung einzelner Beschäftigter

Die Überprüfung der Eingruppierung von einzelnen Beschäftigten ohne eine daraufhin erfolgende Änderung ihrer jeweiligen Eingruppierung unterliegt jedenfalls dann nicht der Mitbestimmung des Personalrats, wenn nicht zuvor auch eine Änderung im Aufgabenkreis des Betroffenen erfolgt ist.

OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss v. 25.11.2015 – 5 A 10556/15 – (n. rkr.)

Zum Sachverhalt

Das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren betrifft die Frage, ob die Überprüfung der Eingruppierung eines Beschäftigten auch ohne eine daraufhin erfolgende Änderung mitbestimmungspflichtig ist.

Bis Ende 2014 legte die Beteiligte dem Antragsteller regelmäßig Entscheidungen zur Mitbestimmung vor, bei denen nach Überprüfung der bestehenden Eingruppierung eines Beschäftigten eine Veränderung unterblieb bzw. ein von diesem zuvor gestellter Antrag auf Höhergruppierung abgelehnt wurde. Auf die erstmals im Jahr 2014 erfolgte Verweigerung einer Zustimmung vertrat die Beteiligte nunmehr die Auffassung, die Ablehnung einer Höhergruppierung sei ohnehin nicht mitbestimmungspflichtig.

Mit seinem daraufhin eingeleiteten personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren macht der Antragsteller geltend, dass nicht nur Höher- und Herabgruppierungen der Mitbestimmung unterlägen, sondern auch das Absehen von Veränderungen bei der Eingruppierung. Hierbei gehe es sowohl um eine Überwachung der Rechtmäßigkeit von Eingruppierungen als auch um die Gewährleistung einer transparenten Entgeltpraxis in der Dienststelle. Nicht nur bei der Einstellung, sondern auch bei Fortbestand des Beschäftigungsverhältnisses sei die bestehende Eingruppierung zu überprüfen und gegebenenfalls fortzuschreiben. Dies sei etwa bei einer Umsetzung des Beschäftigten, einer Übertragung neuer Aufgaben oder bei der Einführung eines neuen kollektiven Entgeltsystems der Fall. Darüber hinaus komme dem Personalrat angesichts der sich ständig ändernden Entgelteinordnung und der Tarifautomatik sowie zur Wahrung der Lohngerechtigkeit und Transparenz der Entgeltpraxis in der Dienststelle ein Kontroll- und Mitbeurteilungsrecht im Hinblick auf die Anwendung der aktuellen tariflichen Vorgaben zu. Nehme der Dienstherr eine Überprüfung einer bestehenden Eingruppierung vor und gelange er dabei zu dem Ergebnis, dass die Eingruppierung unverändert zutreffe, sei der Personalrat im Rahmen seines Mitbestimmungsrechts aufgerufen, dies nachzuvollziehen. Entscheidender Anlass sei dabei der Umstand, dass eine neue Beurteilung der Eingruppierung vorgenommen werde.

Der Antragsteller hat beantragt,

1. festzustellen, dass es seiner Mitbestimmung unterliegt, wenn die Beteiligte die bestehende Eingruppierung eines Beschäftigten überprüft, dabei aber zu dem Ergebnis gelangt, eine Höhergruppierung kommt nicht in Betracht;
2. festzustellen, dass die Beteiligte verpflichtet ist, die Kosten des vorliegenden Rechtsstreits zu übernehmen.

Die Beteiligte hat beantragt, den Antrag abzulehnen.

Sie ist der Ansicht, nach Wortlaut und Systematik der einschlägigen Mitbestimmungsvorschriften unterliege jede Entscheidung der Dienststelle über die Eingruppierung der Mitbestimmung der Personalvertretung, wenn nach dem Zeitpunkt der Mitbestimmung zur erstmaligen Eingruppierung sich der Tätigkeitsbereich des Beschäftigten aufgrund einer Maßnahme der Dienststelle verändere. Fehle dagegen eine Änderung und liege lediglich eine Überprüfung von maßgeblichen Tätigkeitsmerkmalen mit einem negativen Ergebnis vor, sei der Mitbestimmungstatbestand nicht eröffnet. In diesen Fällen sei der Schutzzweck des Mitbestimmungsrechts der Personalvertretung nicht betroffen. Im Übrigen sei es bei den zuletzt streitigen Fällen um Fragen der Wirksamkeit tarifvertraglicher Antragsfristen zur Höhergruppierung gegangen, die nicht der Mitbestimmung zugänglich seien.

Durch Beschluss vom 20. Mai 2015 hat das Verwaltungsgericht Mainz den Antrag abgelehnt. Nach Auffassung der Vorinstanz könne der Antragsteller die begehrte Feststellung nicht beanspruchen. Ein Mitbestimmungsrecht bestehe nicht, weil die Beteiligte keine Veränderung hinsichtlich der Eingruppierung vorgenommen habe und auch nicht vornehmen wollte. Die Überprüfung der bestehenden Eingruppierung eines Beschäftigten stelle keine mitbestimmungspflichtige Maßnahme dar. Die Vorschrift wolle die tarifgerechte Vergütung und Entlohnung des Beschäftigten sicherstellen. Erst bei Vorliegen des Ergebnisses der Überprüfung werde sich die Dienststelle darüber schlüssig, ob sie eine Korrektur der bisherigen Eingruppierung in Form einer Höhergruppierung oder Rückgruppierung vornehme. Nur eine darauf hinzielende Maßnahme unterliege vor ihrer Durchführung der Mitbestimmung, nicht dagegen die Weigerung der zur Entscheidung berufenen Stelle, eine Veränderung hinsichtlich der Eingruppierung eines Beschäftigten vorzunehmen. Der weiterhin gestellte Antrag auf Feststellung der Verpflichtung der Beteiligten zur Tragung der Kosten des vorliegenden Rechtsstreits sei bereits unzulässig.

Gegen diesen Beschluss hat der Antragsteller am 3. Juni 2015 Beschwerde eingelegt, zu deren Begründung er seine erstinstanzlich vorgetragene Rechtsauffassung ergänzt und vertieft. Er hält insbesondere daran fest, dass die Überprüfung der Eingruppierung auch dann eine die personalvertretungsrechtliche Mitbestimmung auslösende Maßnahme sei, wenn eine Änderung nicht erfolge. Die Eingruppierung werde nämlich nicht durch eine arbeitgeberseitige Entscheidung vorgenommen. Sie fließe vielmehr aufgrund der geltenden Tarifautomatik aus der wahrgenommenen Tätigkeit unmittelbar. Daher sei niemals die Situation gegeben, dass die Eingruppierungsentscheidung des Arbeitgebers für den Beschäftigten eine Änderung seiner persönlichen Rechtssituation zur Folge habe, sondern sie bestehe unabhängig davon. Dies ergebe sich unter anderem aus der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. November 2011 (Az.: 6 P 23/10), in der das Gericht ausgeführt habe, dass der Begriff der Maßnahme in seinem sonst üblichen strengen Sinne kein tauglicher Maßstab sei, um mitbestimmungspflichtige Einreichungen von Arbeitnehmern im Fall der Zuweisung eines neuen Arbeitsplatzes auf Fälle zu begrenzen, in denen der Dienststellenleiter zu einer Höher- oder Herabgruppierung gelange. Maßnahmen im Sinne der Mitbestimmung bei Eingruppierungen seien damit nicht die arbeitgeberseitigen Zuweisungen von Beschäftigten zu einer bestimmten Ebene des kollektiven Entgeltschemas, sondern die Übertragung entsprechender Tätigkeiten, die kraft der Tarifautomatik eine bestimmte Eingruppierung zur Folge hätten. Die Eingruppierungsentscheidung selbst sei dann nur noch als deklaratorischer Nachvollzug einer bereits stattgefundenen Eingruppierung zu begreifen, was sich auch aus Sinn und Zweck des Mitbestimmungsstatbestands ergebe. Die Mitbestimmung solle sicherstellen, dass die Rechtsanwendung möglichst zutreffend erfolge. Die Personalvertretung solle dementsprechend mitprüfend darauf achten, dass die beabsichtigte Eingruppierung mit dem anzuwendenden Tarifvertrag im Einklang stehe. Das Bundesverwaltungsgericht habe deshalb entschieden, dass ein Mitbestimmungsrecht bei der Zuweisung einer anderen Tätigkeit auf einen Beschäftigten auch dann zum Tragen komme, wenn die Überprüfung durch den Arbeitgeber zu dem Ergebnis führe, die bestehende Eingruppierung aufrechtzuerhalten. Zwar sei vorliegend die Überprüfung der bestehenden Eingruppierung mit dem Ergebnis erfolgt, dass sich nichts ändern solle. Dies habe allerdings nicht im Zusammenhang mit der Zuweisung einer anderen Tätigkeit, sondern im Zusammenhang mit einer Änderung des Tarifgefüges gestanden. Auch wenn bei dieser Sachlage keine Maßnahme „Zuweisung einer anderen Tätigkeit“ des Dienststellenleiters vorliege, sei die Interessenlage identisch mit derjenigen, die der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. November 2011 vorgelegen habe. Es verstehe sich von selbst, dass im Fall einer Änderung der tariflichen Eingruppierung einzelner Beschäftigtenkreise bei den Betroffenen eine Überprüfung stattfinden müsse, ob sich die Eingruppierung geändert habe. Erfolge bei dieser Überprüfung eine Bestätigung der bisherigen Eingruppierung, so stelle sich die Situation nicht anders dar. Auch hier sei die Personalvertretung aufgerufen, mitprüfend darauf zu achten, dass die beabsichtigte Eingruppierung mit dem anzuwendenden (geänderten) Tarifvertrag im Einklang stehe. Die Konsequenz aus den Überlegungen könne nur sein, den Maßnahmebegriff bei Eingruppierungen anders zu fassen und nicht auf die Intention einer Änderung der Sach- und Rechtslage für den einzelnen Beschäftigten abzustellen. Wenn es darum gehe, den Personalrat in die Lage zu versetzen, eine Eingruppierungsentscheidung des Arbeitgebers zu begleiten und kontrollierend nachzuvollziehen, müsse als Maßnahme der angestoßene und durchgeführte Überprüfungsvorgang selbst herangezogen werden. Die vom Bundesverwaltungsgericht begonnene Rechtsprechung, die zumindest für Eingruppierungsfälle eine Modifikation des Maßnahmebegriffs zum Gegenstand habe, bedürfe der Weiterentwicklung und Ergänzung. Andernfalls könne dem Regelungsziel, dem Personalrat den Nachvollzug arbeitgeberseitig vorgenommener Eingruppierungsentscheidungen zu ermöglichen, nicht Rechnung getragen werden. Eine derartige Weiterentwicklung der begonnenen Rechtsprechung habe rechtsfortbildenden Charakter.

Der Antragsteller beantragt, den angefochtenen Beschluss des Verwaltungsgerichts Mainz vom 20. Mai 2015 abzuändern und festzustellen, dass es seiner Mitbestimmung unterliegt, wenn die Beteiligte die bestehende Eingruppierung eines Beschäftigten überprüft, dabei aber zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Höhergruppierung nicht in Betracht kommt.

Die Beteiligte beantragt, die Beschwerde zurückzuweisen.

Sie verteidigt insoweit die Entscheidung des Verwaltungsgerichts, die sie auch unter Berücksichtigung des Beschwerdevorbringens für zutreffend hält.

Die weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes ergeben sich aus den zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätzen sowie den Verwaltungsakten (1 Hefter), die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Aus den Gründen

Die nach § 121 Abs. 2 Landespersonalvertretungsgesetz - LPersVG - in Verbindung mit § 87 Abs. 1 Arbeitsgerichtsgesetz - ArbGG - zulässige Beschwerde hat in der Sache keinen Erfolg.

Das Verwaltungsgericht hat die vom Antragsteller begehrte Feststellung zu Recht abgelehnt. Die Überprüfung der Eingruppierung eines Beschäftigten stellt jedenfalls dann keine die personalvertretungsrechtliche Mitbestimmung auslösende Maßnahme dar, wenn diese – wie hier – ohne eine Änderung der Eingruppierung und ohne vorherige Änderung im Aufgabenkreis des Betroffenen erfolgt. Dies hat bereits im Einzelnen die Vorinstanz mit eingehender und zutreffender Begründung dargelegt. Zur Vermeidung überflüssiger Wiederholungen wird deshalb zunächst auf die Gründe der angefochtenen Entscheidung verwiesen, denen sich der Senat inhaltlich vollständig anschließt. Mit Blick auf das Beschwerdevorbringen ist lediglich ergänzend auszuführen:

Nach der für das Begehren des Antragstellers allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 78 Abs. 2 Nr. 3 LPersVG hat der Personalrat in Personalangelegenheiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Übertragung einer höher oder niedriger zu bewertenden Tätigkeit für eine Dauer von mehr als zwei Monaten sowie bei der Höher- oder Herabgruppierung mitzubestimmen. Ausgehend von diesen rechtlichen Vorgaben ist ein Mitbestimmungstatbestand bei der ohne eine Änderung erfolgenden Überprüfung der Eingruppierung eines Beschäftigten nicht gegeben. Die vorgenannte Regelung sieht einen solchen Tatbestand schon dem Wortlaut nach nicht vor. Zwar ist der Beispielskatalog des § 78 Abs. 2 LPersVG in den personellen Einzelmaßnahmen nicht abschließend zu verstehen, was sich schon aus der Verwendung des Wortes „insbesondere“ ergibt. Gleichwohl besteht ein Mitbestimmungstatbestand nur dann, wenn eine Maßnahme des Dienstherrn vorliegt, die ein entsprechendes Mitbestimmungsrecht auslösen kann. Da es sich bei der bloßen Überprüfung der Eingruppierung eines bestimmten Beschäftigten ersichtlich nicht um eine „allgemeine personelle Angelegenheit“ nach § 78 Abs. 3 LPersVG handelt, müsste es sich um eine „personelle Einzelmaßnahme“ im Sinne von § 78 Abs. 1 und 2 LPersVG handeln. Entgegen der Auffassung des Antragstellers liegt eine derartige Einzelmaßnahme nicht vor.

Dies folgt bereits aus dem Wortlaut der Vorschrift. Die bloße Überprüfung der Eingruppierung eines Beschäftigten ist ersichtlich keine erstmalige Eingruppierung (mitbestimmungspflichtig nach § 78 Abs. 2 Nr. 1 LPersVG). Da sich der Tätigkeitsbereich des Betroffenen nicht ändert, handelt es sich unzweifelhaft weder um die Übertragung einer höher oder niedriger zu bewertenden Tätigkeit für eine Dauer von mehr als zwei Monaten noch um eine Höher- oder Herabgruppierung (mitbestimmungspflichtig nach § 78 Abs. 2 Nr. 3 LPersVG) oder die Übertragung einer anderen Tätigkeit für eine Dauer von mehr als zwei Monaten (mitbestimmungspflichtig nach § 78 Abs. 2 Nr. 4 LPersVG).

Die Heranziehung von Sinn und Zweck der Regelung führt zu keinem anderen Ergebnis. In diesem Zusammenhang sind zunächst die Regelbeispiele in § 78 Abs. 2 LPersVG als Maßstab heranziehbar. Sämtliche dieser Tatbestände betreffen nicht den Überprüfungsvorgang, sondern nur das Ergebnis einer zuvor stattgefundenen Überlegung bzw. Überprüfung des Dienstherrn, z. B. eine „Versetzung“, eine „Abordnung“ oder ähnliche Maßnahmen. In dem hier zu bewertenden Problemfeld beschränkt § 78 Abs. 2 Nr. 1

LPersVG die Mitbestimmung hingegen ausdrücklich auf die „Eingruppierung“, erstreckt sie jedoch nicht auf eine „Überprüfung der Eingruppierung“.

Dies ist nach dem Sinn und Zweck der Regelung auch nicht geboten. Würde dem Personalrat bei jeder Überprüfung der Eingruppierung eines Beschäftigten ein Mitbestimmungsrecht zustehen, so würde er – systemwidrig – bei der Eingruppierung eines Beschäftigten zweimal beteiligt: Zunächst bei der (nach jeder Einstellung bzw. erstmaligen Übertragung einer betrieblichen Tätigkeit vorzunehmenden) erstmaligen Eingruppierung und sodann – grundsätzlich unbeschränkt und jederzeit – nochmals auf Antrag des Betroffenen. Damit bestünde de facto eine Art Selbsteintrittsrecht des Personalrats bei bereits bestehenden Eingruppierungen.

Dieses Ergebnis wird nicht zuletzt durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bestätigt. Danach ist unter einer Maßnahme im Sinne des Personalvertretungsrechts jede Handlung und Entscheidung zu verstehen, die den Rechtsstand der Beschäftigten berührt und auf eine Änderung des bestehenden Zustandes abzielt (Beschlüsse vom 4. November 2010 - 6 P 18.09 -, PersR 2011, 38; und vom 8. November 2011 - 6 P 23.10 -, BVerwGE 141, 134 [136]). Zwar könnte die Überprüfung der Eingruppierung mit dem Ergebnis, es ändere sich an dieser nichts, noch als „Entscheidung“ im Sinne des Maßnahmebegriffs des Bundesverwaltungsgerichts gewertet werden. Doch selbst wenn eine solche „Entscheidung“ als Maßnahme zu bewerten wäre, so fehlt es jedenfalls an der weiteren, nach der Rechtsprechung erforderlichen, Voraussetzung der „Änderung des bestehenden Zustandes“.

Diese Sichtweise entspricht im Übrigen der über viele Jahre gewachsenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Maßnahmebegriff. Danach liegt beispielsweise auch dann keine der Mitbestimmung des Personalrats unterliegende Maßnahme vor, wenn die zuständige Stelle die Einstufung als zutreffend ansieht und von einer Höhergruppierung absieht (Beschluss vom 15. Dezember 1972 - 6 P 4.72 -, ZBR 1973, 254). Dem Personalrat steht auch nicht die Befugnis zu, im Wege eines Initiativantrags die Höhergruppierung eines nach seiner Auffassung unrichtig eingestuftem Beschäftigten durchzusetzen (Beschluss vom 13. Februar 1976 - 7 P 4.75 -, BVerwGE 50, 186 [195]). Dementsprechend steht dem Personalrat bei der Überprüfung der Arbeitsplätze auch kein Mitbestimmungs- oder Teilnahmerecht zu (vgl. Beschluss vom 6. Februar 1979 - 6 P 20.78 -, DVBl. 1979, 469). Des Weiteren ist die Ablehnung des Antrags eines Beschäftigten, ihn ohne Dienstbezüge zu beurlauben, gleichfalls keine Maßnahme, welche die Mitbestimmung des Personalrats auslösen könnte (Beschluss vom 1. August 1983 - 6 P 8.81 -, ZBR 1984, 76). In einer späteren Entscheidung hat das Gericht hinsichtlich des Maßnahmebegriffs unterschieden: So sei die Frage, ob das Schweigen des Dienstherrn bei einer Höhergruppierung im Hinblick auf die früheren Zeiträume eine mitbestimmungspflichtige Ablehnung oder ein mitbestimmungsfreies Unterlassen darstellt, nach den Umständen des Einzelfalles zu beurteilen (Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 6 P 22.90 -, ZBR 1993, 122). Eine Mitbestimmung bei der bloßen Überprüfung von - nach der „Tarifautomatik“ ohnehin nur den „Normvollzug“ darstellenden - Eingruppierung ohne eine zuvor erfolgende Änderung des Aufgaben- und Funktionskreises des Betroffenen ist dagegen von der personalvertretungsrechtlichen Rechtsprechung bislang nicht festgeschrieben worden (vgl. auch Fischer/Goeres, in: Fürst, GKÖD, Loseblattkomm. Stand 09/2015, K § 75 BPersVG, Rn. 19).

Der vom Antragsteller für seine Rechtsauffassung herangezogene Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. November 2011 (a. a. O.) betraf demgegenüber einen anderen Sachverhalt und ist als Einzelfallentscheidung zu betrachten. In dem dieser Entscheidung zugrundeliegenden Fall hatte der Dienststellenleiter einem Arbeitnehmer einen neuen Arbeitsplatz zugewiesen und hierbei die Beibehaltung der bisherigen Eingruppierung beabsichtigt. Um eine solche Fallgestaltung handelt es sich vorliegend jedoch nicht. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach die Überprüfung einer bestehenden Eingruppierung aus Anlass der Übertragung neuer Aufgaben, die auf einem anderen, bisher noch nicht bewerteten, Arbeitsplatz anfallen, der Mitbestimmung unterliegt (vgl. auch Beschluss vom 8. Dezember 1999 - 6 P 3.98 -, BVerwGE 110, 151 ff.), ist mit dem vorliegend zur Entscheidung stehenden Sachverhalt deshalb nicht vergleichbar. Denn in der Zuweisung des neuen Arbeitsplatzes ist die „Maßnahme“ zu erblicken, die dann in der Tat den vom Antragsteller für sich reklamierten Mitbestimmungstatbestand auslösen kann (vgl. auch § 78 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 LPersVG).

Diese Sichtweise entspricht letztlich auch der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zu den – vergleichbaren – Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG). Die Umgruppierung im Sinne von § 95 Abs. 1, § 99 Abs. 1 BetrVG ist danach die Neueinreihung von einzelnen Beschäftigten in eine im Betrieb geltende Vergütungsordnung. Sie besteht in der Feststellung, dass die Tätigkeit des Arbeitneh-

mers nicht oder nicht mehr den Merkmalen der Vergütungsgruppe entspricht, in die er bisher eingruppiert ist, sondern denen einer anderen (BAG, Beschluss vom 11. November 1997 - 1 ABR 29/97 -, juris Rn. 25). Eine Umgruppierung findet nach Auffassung des Bundesarbeitsgerichts nicht nur statt, wenn dem Arbeitnehmer eine andere Tätigkeit zugewiesen wird, die den Tätigkeitsmerkmalen einer anderen Vergütungsgruppe entspricht, sondern auch, wenn sich bei gleichbleibender Tätigkeit des Arbeitnehmers die Vergütungsordnung ändert (BAG, Beschluss vom 27. Juli 1993 - 1 ABR 11/93 - BAGE 74, 10 [17] sowie Beschluss vom 10. Dezember 2002 - 1 ABR 27/01 -, juris Rn. 54). Auch dieser Rechtsprechung lagen mithin Sachverhalte zugrunde, bei denen von einer „Maßnahme“ bzw. einer „Änderung“ des bestehenden Zustandes auszugehen war. Daran mangelt es in dem hier zur Bewertung stehenden Fall der bloßen Überprüfung ohne entsprechenden Änderungen im Tätigkeitsbereich und/oder der Vergütung des Betroffenen. Der Feststellungsantrag bleibt aus diesen Gründen auch im zweiten Rechtszug ohne Erfolg.

Eine Kostenentscheidung entfällt, weil nach § 121 Abs. 2 LPersVG i.V.m. § 80 Abs. 1, § 2a ArbGG und § 2 Abs. 3 Satz 2 Gerichtskostengesetz vom Gericht keine Kosten erhoben werden (vgl. Vollstädt, in: Schwab/Weth, ArbGG, 4. Aufl. 2015 § 12a Rn. 47) und in dem objektiv ausgestalteten Beschlussverfahren außergerichtliche Kosten entsprechend dem Umkehrschluss aus § 12a ArbGG nicht zu erstatten sind (vgl. Weth, in: Schwab/Weth, a.a.O. § 80 Rn. 8).