

**Personalvertretungsgesetz
für das Land Nordrhein-Westfalen
(Landespersonalvertretungsgesetz – LPVG)**

vom 3. Dezember 1974, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes
vom 8. Dezember 2015 (GV. NRW. S. 812)

**Erstes Kapitel
Allgemeine Vorschriften**

§ 1

[Bildung von Personalvertretungen]

(1) Bei den Dienststellen des Landes, der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts werden Personalvertretungen gebildet.

(2) Dienststellen im Sinne dieses Gesetzes sind, soweit nicht im Zehnten Kapitel etwas anderes bestimmt ist, die Behörden, Einrichtungen und Betriebe des Landes sowie die Kunsthochschulen des Landes, die Schulen und die Gerichte; bei den Gemeinden, den Gemeindeverbänden und den sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bilden die Verwaltungen, die Eigenbetriebe und die Schulen gemeinsam eine Dienststelle.

(3) Nebenstellen oder Teile einer Dienststelle können von der obersten Dienstbehörde zu selbständigen Dienststellen im Sinne dieses Gesetzes erklärt werden, sofern der Nebenstelle oder dem Teil einer Dienststelle eine selbständige Regelungskompetenz im personellen und sachlichen Bereich zusteht.

Übersicht der Erläuterungen

I. Allgemeines	Rn. 1
II. Geltungsbereich (§ 1 Abs. 1 und 2 LPVG NRW)	2 ff.
1. Sachlicher Geltungsbereich	2 ff.
a) Dienststellen	3
b) Die Dienststellen in der Landesverwaltung	4
aa) Behörden	5 ff.
(1) Der Begriff der Behörde	5
(2) Die Behörden in der Landesverwaltung	6 ff.
bb) Einrichtungen des Landes	11
cc) Betriebe des Landes	12
dd) (Kunst-)Hochschulen	13
ee) Die Schulen	14

ff) Gerichte	15
c) Dienststellenbegriff für die der Landesaufsicht unterstehenden öffentlichen Körperschaften (§ 1 Abs. 2 Halbsatz 2 LPVG NRW)	16 ff.
aa) Gemeinden	17
bb) Gemeindeverbände	18
cc) Eigenbetriebe	19
dd) Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, sonstige Einrichtungen	20
d) Mehrstufiger Verwaltungsaufbau – Kriterien einer Dienststelle	21
2. Räumlicher Geltungsbereich	22
3. Personalvertretungen	23 ff.
a) Begriff und Rechtscharakter	23
b) Aufgaben der Personalvertretung	24 ff.
aa) Abgrenzung der Aufgaben	24
bb) Allgemeine Aufgaben	25
cc) Besondere Aufgaben der Mitbestimmung und Mitwirkung	26 ff.
(1) Die Mitbestimmung	27
(2) Mitwirkung	28
c) Dienststelle und Personalrat	29 f.
aa) Zweck der Einrichtung	29
bb) Partner des Personalrats	30
d) Rechtliche Stellung des Personalrats und seiner Mitglieder	31 ff.
aa) Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben	31
bb) Einordnung der Entscheidungen	32
cc) Keine Interessensvertretung im engeren Sinne	33
dd) Keine eigene Rechtspersönlichkeit	34
ee) Keine Haftung des Personalrats	35
e) Einrichtung von Personalvertretungen	36 f.
aa) Keine Verpflichtung im Rechtssinne	36
bb) Vorschriften, die auf die Einrichtung hinwirken	37
f) Einzelne Personalvertretungen	38 ff.
aa) Personalrat	38
bb) Gesamtpersonalrat	39
cc) Stufenvertretungen	40
dd) Außerordentliche Vertretungen	41
ee) Sondervertretungen	42
III. Konkretisierung (§ 1 Abs. 2 LPVG NRW)	43 f.
1. Allgemeines	43
2. Bedeutung der Regelung des Dienststellenbegriffs	44
IV. Behandlung der Nebenstellen oder Teile einer Dienststelle (§ 1 Abs. 3 LPVG NRW)	45 ff.
1. Nebenstellen und Teile einer Dienststelle	45 ff.
a) Nebenstelle	46
b) Teile einer Dienststelle	47

2. Erklärung der Verselbstständigung	48 ff.
a) Einzelne oberste Dienstbehörden im Sinne der Vorschrift	49
b) Entscheidungsrecht der obersten Dienstbehörden	50 f.
c) Anfechtbarkeit der Erklärung	52
d) Form und Folgen der Entscheidung	53

I. Allgemeines

§ 1 LPVG NRW wurde in der ersten Novelle 1974 unverändert übernommen. Erst 1984 wurden durch die Integration der Regelungen des bis dahin geltenden § 7 LPVG NRW als Abs. 2 und 3 inhaltliche Änderungen vorgenommen. 2007 wurde der Begriff der „Hochschulen des Landes“ durch den Begriff „Kunsthochschulen“ ersetzt.¹ Die Einschränkungen über die Möglichkeit Teile von Dienststellen als Dienststellen zu erklären, erhielten auch erst 2007 Einzug in das LPVG.² Die letzte Änderung erfuhr die Vorschrift im Jahre 2011. Dabei wurden aber keine inhaltlichen Änderungen vorgenommen, sondern lediglich sprachliche Anpassungen, die der Verwendung geschlechtsneutraler Sprache dienen sollten.³

Mit der Neufassung im Jahre 1984 wurde § 1 LPVG NRW um den Inhalt des vorherigen § 7 LPVG NRW erweitert. Nun ist dort erklärt, „dass bei den Dienststellen des Landes“ Personalvertretungen gebildet werden. Damit ist – unter Verwendung des zentralen Begriffs „Dienststelle“ anstatt des Begriffs „Verwaltung“ – in vereinfachter Form der gesamte der Landesgesetzgebung unterliegende öffentliche Dienst erfasst. Die Vorschrift stellt den Gegenstand der Regelung klar, grenzt aber zugleich auch den räumlichen Geltungsbereich ab. Ihrer Fassung nach ist die Vorschrift auf die Vielschichtigkeit des in die Regelung einbezogenen öffentlichen Dienstes im Land Nordrhein-Westfalen abgestellt. Anlass, Zweck und Bedeutung des Gesetzes werden in § 1 LPVG NRW ebenso wenig erklärt, wie dies in § 1 BPersVG der Fall ist. Hier wie dort fehlt es an einer Präambel. Der Zweck des Gesetzes ist erst den im Achten Kapitel enthaltenen Regelungen zu entnehmen.

II. Geltungsbereich (§ 1 Abs. 1 und 2 LPVG NRW)

1. Sachlicher Geltungsbereich

§ 1 Abs. 1 LPVG NRW legt den sachlichen Geltungsbereich des LPVG fest. Der Umriss des sachlichen Geltungsbereichs dient dem Ziel, den der gesamten Landesgesetzgebung unterliegenden öffentlichen Dienst mit Vertretungsrechten auszustatten.⁴ Daraus resultiert die umfassende Beschreibung in § 1 Abs. 1 LPVG NRW. Es sind grundsätzlich sämtliche dem Landesrecht unterworfenen Gebiets- und Nichtgebietskörperschaften sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts erfasst. Alle darunter fallenden Einrichtungen spricht das Gesetz mit „Dienststelle“ an. Der Begriff der Dienststelle stellt nach dem Gesetz die personalvertretungsrechtliche Einheit dar, innerhalb derer Personalvertretungen gebildet werden.

¹ Cецior/Vallendar/Lechtermann/Klein, LPVG NRW, § 1 Rn. 1, 37.

² LT-Drs. NRW 14/4239, S. 88.

³ LT-Drs. NRW 15/1644, S. 75.

⁴ Cецior/Vallendar/Lechtermann/Klein, LPVG NRW, § 1 Rn. 14 unter Hinweis auf LT-Drs. 3/589, S. 39 f.

a) Dienststellen

- 3 Wann eine Einrichtung als Dienststelle zu qualifizieren ist, richtet sich ausschließlich nach der Rechtsform. Sonstige Rechtsverhältnisse sind dabei nicht von Bedeutung. Es kommt also weder auf die gestellten Aufgaben an, die gegebenenfalls öffentlich-rechtlicher Natur sind, noch auf die Eigentumsverhältnisse. Handelt es sich z.B. um eine Einrichtung, der die Eigenschaft einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft nicht oder noch nicht verliehen wurde, so ist das vorliegende Gesetz ebenso wenig anwendbar wie bei einer in öffentlicher Hand befindlichen GmbH, einer AG usw. Diese unterliegen vielmehr dem Betriebsverfassungsgesetz. Diese formale Abgrenzung des Geltungsbereichs des Gesetzes ist zwingend. Im Übrigen ist für die Frage, ob dieses Gesetz für eine Einrichtung mit organisatorischer Selbstständigkeit gilt, der Sitz und die Eigenständigkeit, etwa als Betriebseinheit, entscheidend.

Der Begriff der Dienststelle ist für den Anwendungsbereich des LPVG nicht identisch mit dem Dienststellenbegriff im übrigen verwaltungsrechtlichen Sinne. Darunter wird gemeinhin jede Einrichtung juristischer Personen des öffentlichen Rechts verstanden – gleich, ob es sich um Verwaltungsbehörden, Verwaltungsstellen oder Betriebe handelt. In diesem allgemeinen begrifflichen Sinne ist eine Dienststelle die Zuweisung eines sachlich und örtlich bestimmten Aufgabenkreises an eine, zu dessen Erledigung durch organisatorische Maßnahmen von anderen Einheiten des öffentlichen Dienstes abgegrenzte, Verwaltungseinheit. Davon weicht das LPVG insofern ab, als es in bestimmten Fällen mehrere Organisationsformen zusammenfasst (§ 1 Abs. 2 LPVG NRW) oder solche teilt (§ 1 Abs. 3 LPVG NRW) oder deren Teilung zulässt und den so gewonnenen Einheiten die Eigenschaft einer Dienststelle zuspricht. Eine Dienststelle im Sinne des Personalvertretungsrechts ist danach eine organisatorische Einheit, welche innerhalb der Verwaltungsorganisation eines öffentlichen Verwaltungsträgers verselbstständigt ist und bestimmte öffentliche Aufgaben selbst wahrzunehmen hat.⁵ Durch die Gesetzesnovelle 2007 ist schließlich auch § 1 Abs. 3 LPVG NRW ergänzt worden.⁶ Die Möglichkeit der Verselbstständigung einer Dienststelle wurde dadurch auf solche Nebenstellen oder Dienststellenteile beschränkt, deren Leiter eine selbstständige Regelungskompetenz sowohl im sachlichen, als auch im personellen Bereich zukommt.⁷

Eine Dienststelle verliert ihre Selbstständigkeit im personalvertretungsrechtlichen Sinne, wenn sie keine organisatorische Einheit mehr bildet, die einen selbstständigen Aufgabenbereich hat und innerhalb der Verwaltungsorganisation verselbstständigt ist.⁸

⁵ BVerwG v. 13. 8. 1986 – 6 P 7.85 – PersV 1987, 54.

⁶ Art. 1 zur Änd. des Personalvertretungsrechts, 9. 10. 2007, GV.NRW. S. 394, ber. S. 640 GV. NRW. 2008 S. 186.

⁷ Vgl. Cécior/Vallendar/Lechtermann/Klein, LPVG NRW, § 1, Rn. 54.

⁸ BVerwG v. 18. 1. 1990 – 6 P 8/88 – PersV 1990, 348 f.

b) Dienststellen in der Landesverwaltung

Abgesehen von den oben bereits erwähnten Sondervorschriften des zehnten Kapitels, in denen die Dienststelleneigenschaften abweichend von § 1 LPVG NRW geregelt sind, sind grundsätzlich die nachstehenden Einrichtungen des Landes Dienststellen im Sinne dieses Gesetzes: die einzelnen Behörden, die Einrichtungen und die Betriebe des Landes, die Kunsthochschulen, die Schulen und Gerichte. 4

aa) Behörden

(1) Der Begriff der Behörde

An erster Stelle sind die einzelnen Behörden des Landes zu Dienststellen im Sinne dieses Gesetzes erklärt. 5

Für das Verständnis des Begriffes der Behörde kommen zunächst mehrere verwaltungsrechtliche Definitionen in Betracht.⁹ Grundsätzlich ist der Behördenbegriff, der jeweils zugrunde gelegt wurde, aus dem Gesetzeszusammenhang zu ermitteln.¹⁰ Damit ist auch der Behördenbegriff in § 1 LPVG NRW im personalvertretungsrechtlichen Kontext zu bestimmen.

Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein¹¹ legen den Behördenbegriff deshalb im Zusammenhang mit seiner Funktion aus: Die Behörde sei lediglich ein Unterfall der Dienststelle und der Begriff diene der Abgrenzung gegenüber Einrichtungen und Betrieben des Landes und den übrigen in § 1 Abs. 2 LPVG NRW aufgezählten Dienststellen.¹² Behörde im personalvertretungsrechtlichen Sinn sei deshalb nur im Sinne einer Verwaltungsbehörde zu verstehen.¹³ Dabei muss es sich um eine „verselbstständigte Einheit handeln, der Verwaltungsaufgaben obliegen und deren Leiter eine hinreichende Entscheidungsbefugnis im Bereich personalvertretungsrechtlicher Angelegenheiten besitzt“¹⁴.

In der Voraufgabe wurde die Auffassung vertreten, dass es sich bei der Behörde im Sinne des § 1 LPVG NRW eben nicht um eine Verwaltungsbehörde handele, weil damit nur die mit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung betrauten Organe juristischer Personen des öffentlichen Rechts, für die typisch ist, dass sie Verwaltungsakte erlassen, gemeint sind; während Behörden auch die Gerichte als Organe der Rechtsprechung sind. Vor dem Hintergrund der Systematik ist diese Auffassung allerdings nicht mehr aufrechtzuerhalten. Es ist zuzugeben, dass beispielsweise die gesonderte Auflistung der Gerichte leerlaufen würde, wenn sie ohnehin unter einen weiten Behördenbegriff subsumierbar wäre. Dass eine Doppelaufzählung nicht gewollt ist, wird dadurch belegt, dass beispielsweise die medizinischen Einrichtungen der Hochschulen aus der Liste in § 1 Abs. 2 LPVG NRW gestrichen wurden¹⁵, als die Universitätskliniken ohnehin als Anstalten des öffentlichen Rechts deklariert wurden.

⁹ Vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21, Rn. 31 ff.

¹⁰ Maurer, a.a.O., Rn. 34.

¹¹ Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, LPVG NRW, § 1 Rn. 27.

¹² Ebd.

¹³ Ebd.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ LT-Drs. NRW 14/4239, S. 88.

Allerdings ist für die Definition des Behördenbegriffs selbst nicht notwendig, dass der „Leiter der Behörde eine hinreichende Entscheidungsbefugnis im Bereich personalvertretungsrechtlicher Angelegenheiten besitzt“¹⁶. Dies ist vielmehr eine Frage dessen, ob die jeweilige Institution die Voraussetzungen einer Dienststelle¹⁷ erfüllt. Dabei handelt es sich aber um eine Voraussetzung, die keine Sonderfrage der Behördeneneigenschaft ist, sondern ebenso für die übrigen Organisationsformen, wie beispielsweise die Anstalten des öffentlichen Rechts oder die Gerichte gestellt werden muss.

Danach ergibt sich, dass es sich dann um eine Behörde im Sinne des LPVG NRW handelt, wenn sie die Merkmale einer **Verwaltungsbehörde** erfüllt, d. h., Verwaltungsakte erlässt.

(2) Die Behörden in der Landesverwaltung

- 6 Die Dienststellen der Landesverwaltung sind in § 2 LOG NRW gelistet. Erfasst sind danach die obersten Landesbehörden, Landesoberbehörden, Landesmittelbehörden und die unteren Landesbehörden.
- 7 **Oberste Landesbehörden** sind die Landesregierung, der/die Ministerpräsident/in (Staatskanzlei) und die einzelnen Landesminister.¹⁸
- 8 Die **Landesoberbehörden** sind durch die jeweilige Zusammensetzung eines bestimmten sachlichen Aufgabenbereichs – ohne Zusammenhang mit anderen Aufgaben – mit entsprechendem Zuschnitt auf ihre Personalausstattung geschaffen worden und stellen sich somit als spezielle Aufgabenträger dar.¹⁹ Diese Behörden, denen keine weiteren Behörden nachgeordnet sind, unterstehen unmittelbar einer obersten Landesbehörde und sind für das ganze Land zuständig.²⁰ Hierzu zählt z.B. das Landesamt für Besoldung und Versorgung oder das Landeskriminalamt in Düsseldorf.²¹
- 9 **Landesmittelbehörden** sind diejenigen in § 7 LOG NRW²² umschriebenen Behörden des Landes, denen innerhalb eines fest umgrenzten Verwaltungsbezirks verschiedenartige Aufgaben übertragen und die einer obersten Landesbehörde unmittelbar nachgeordnet sind, soweit ihnen selbst weitere Landesbehörden unterstehen.

So ist der Regierungspräsident dem Innenminister unmittelbar nachgeordnet. Ihm selbst unterstehen u.a. die Polizeipräsidenten und die sonstigen Kreispolizeibehörden sowie die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter, die Staatshochbauämter und die staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft.

¹⁶ Cецior/Vallendar/Lechtermann/Klein, ebd.

¹⁷ Siehe Rn. 26.

¹⁸ § 3 LOG NRW.

¹⁹ Loschelder, Verwaltungsarchiv 1957, 50/51.

²⁰ § 6 Abs. 1 LOG NRW.

²¹ Vgl. die Aufzählung in § 6 Abs. 2 LOG NRW.

²² Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung vom 10. 7. 1962, zuletzt geändert durch Art. 2 Sechstes ÄndG vom 1. 10. 2013 (GV. NRW. S. 566).

Untere Landesbehörden sind diejenigen Behörden, die gem. § 9 Abs. 1 LOG NRW einer Landesmittelbehörde unterstehen. Dazu zählen beispielsweise die Landrätinnen und Landräte oder die Kreispolizeibehörden.²³ 10

bb) Einrichtungen des Landes

Mit „Einrichtungen“ sind hier die neben den Behörden des Landes errichteten besonderen Organisationseinheiten gemeint, die über einen eigenen Bestand an Personal und sächlichen Mitteln verfügen, einen eigenen Dienststellenleiter besitzen und allgemein als „Einrichtungen“ bezeichnet werden. Ihr Aufbau und ihre Aufgabenstellung sind dem jeweiligen Verwaltungszweck angepasst, den sie erfüllen sollen. Es handelt sich insbesondere um Institute, Archive, Untersuchungsanstalten, Schulen, Ausbildungsstätten, Forschungsanstalten und zentrale Forschungseinrichtungen, Kuranstalten und sonstige Nichtrechtsfähige öffentliche Anstalten, die sich im Einzelnen aus dem Haushaltsplan ergeben müssen.²⁴ 11

Die zu den Einrichtungen zählenden Verwaltungsstellen unterscheiden sich wie die Einrichtungen von den Behörden dadurch, dass ihnen keine hoheitlichen, sondern sonstige, dem Gemeinwohl unmittelbar dienende Tätigkeiten zukommen.²⁵

cc) Betriebe des Landes

Die Betriebe des Landes sind alle ertragswirtschaftlichen Unternehmungen im Sinne des Art. 88 LV – im Gegensatz zu den Behörden und Einrichtungen, denen die Erfüllung vornehmlich wirtschaftlicher Aufgaben obliegt, die grundsätzlich auch von der Privatwirtschaft erledigt werden könnten.²⁶ Diejenigen Betriebe, die in privaten Rechtsformen geführt werden (z.B. als GmbH oder AG), fallen nicht unter das LPVG; hier gilt das BetrVG.²⁷ 12

dd) (Kunst-)Hochschulen

Mit der Änderung des LPVG im Jahre 2007 wurde der Begriff der Hochschulen in der Aufzählung des § 1 Abs. 2 LPVG NRW durch den Begriff der **Kunsthochschulen** ersetzt.²⁸ Außerdem ist der Begriff der medizinischen Einrichtungen der Hochschulen gestrichen worden. Beide Änderungen gehen auf sonstige Gesetzesänderungen zurück.²⁹ 13

Hochschulen sind gem. § 2 Abs. 1 HG³⁰ zwischenzeitlich zu Anstalten oder Körperschaften, die der Aufsicht des Landes unterstehen, geworden und fallen damit

²³ Vgl. die Aufzählung in § 9 Abs. 2 LOG NRW.

²⁴ § 14 LOG NRW.

²⁵ Rasch, Verwaltungsarchiv 1959, 1 ff.

²⁶ Richardi/Dörner/Weber/Benecke, BPersVG, § 6, Rn. 8.

²⁷ Cécior/Vallendar/Lechtermann/Klein, LPVG NRW, § 1 Rn. 36; Richardi/Dörner/Weber/Benecke, ebd.

²⁸ LT-Drs. 14/4239, S. 7, 88.

²⁹ D.h. solche Gesetzesänderungen, die außerhalb des LPVG NRW liegen, aber mittelbar Einfluss auf dieses nehmen.

³⁰ Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 31. 10. 2006.

bereits unter § 1 Abs. 1 LPVG NRW. Dies gilt jedenfalls für diejenigen Hochschulen, die in § 1 Abs. 2 HG gelistet sind.³¹

Die **Kunsthochschulen** des Landes sind davon aber nicht erfasst und mussten deshalb gesondert erwähnt werden. Das Gesetz gilt für (u.a.) die Hochschule für Musik in Detmold, die Kunstakademie Düsseldorf, die Folkwang Hochschule im Ruhrgebiet, die Hochschule für Musik in Köln, die Kunsthochschule für Medien in Köln und die Kunstakademie in Münster.

Aus einem ähnlichen Grund wie die Hochschulen sind auch die medizinischen Einrichtungen der Hochschulen aus dem Gesetz gestrichen worden: Auch sie sind mittlerweile als **Universitätskliniken** Anstalten des öffentlichen Rechts.³² Sie fallen mithin ebenfalls unter § 1 Abs. 1 LPVG NRW direkt.

ee) Die Schulen

- 14 Schulen „[...] sind Bildungsstätten, die unabhängig vom Wechsel der Lehrerinnen und Lehrer und Schülerinnen und Schüler nach Lehrplänen Unterricht in mehreren Fächern erteilen“.³³

§ 1 Abs. 2 LPVG NRW führt den Begriff der Schulen doppelt auf. In Halbsatz 1 werden nur diejenigen Schulen angesprochen, deren Schulträger das Land ist. Soweit in § 1 Abs. 2 Halbsatz 1 LPVG NRW die einzelnen Schulen zu Dienststellen im Sinne des LPVG bestimmt sind, gilt diese Regelung nur für Beschäftigte, die nicht Lehrer sind (das nichtpädagogische Personal), z.B. Schulsekretäre, Hausmeister, Heizer, Reinigungspersonal. Für die Lehrer gelten die Sondervorschriften der §§ 85 ff. LPVG NRW.

Schulen im Sinne des LPVG NRW sind nur solche öffentlichen Schulen, deren Schulträger entweder das Land, eine Gemeinde, ein Gemeindeverband oder eine sonstige der Aufsicht des Landes unterstehende Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechtes ist. Alle anderen Schulen werden vom Geltungsbereich des LPVG nicht erfasst – erhalten danach also keine Personalvertretungen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob sie im Übrigen öffentliche oder private Schulen sind oder als solche gelten. Es kommt also in erster Linie darauf an, wer Inhaber der Schulträgerschaft ist. Öffentliche Schulen sind die Schulen, für die das Land, eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband Schulträger ist.³⁴ Außerdem sind solche Schulen öffentlich, „deren Träger eine Innung, eine Handwerkskammer, eine In-

³¹ Die Universitäten Bielefeld, Bochum, Bonn, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg-Essen, Köln, Münster, Siegen, Wuppertal, die Technische Hochschule Aachen, die Fernuniversität Hagen, die Deutsche Sporthochschule Köln; die Fachhochschulen Aachen, Bielefeld, Bochum, Bonn-Rhein-Sieg in Sankt Augustin, Dortmund, Düsseldorf, Gelsenkirchen, Hamm-Lippstadt in Hamm und Lippstadt, Südwestfalen in Iserlohn, Köln, Ostwestfalen-Lippe in Lemgo, Münster, Niederrhein in Krefeld und Mönchengladbach, Rhein-Waal in Kleve, Westliches Ruhrgebiet in Mülheim, die Fachhochschule für Gesundheitsberufe in Bochum.

³² § 31a Abs. 2 Satz 2 HG.

³³ § 6 Abs. 1 SchulG NRW.

³⁴ § 6 Abs. 3 Satz 1 SchulG NRW.

dustrie- und Handelskammer oder eine Landwirtschaftskammer ist“.³⁵ § 78 SchulG NRW bestimmt indes die Träger der einzelnen Schularten³⁶.

ff) Gerichte

Gerichte sind solche öffentlichen Einrichtungen, bei denen die Rechtsprechung in einem den förmlichen Mindestanforderungen genügenden Verfahren durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen Richter ausgeübt wird. Gerichte des Landes sind alle organisatorisch selbstständigen Einheiten der ordentlichen Gerichtsbarkeiten (Amts-, Land-, Oberlandesgerichte), der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit (Verwaltungsgerichte, Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen), der Arbeitsgerichtsbarkeit (Arbeitsgerichte, Landesarbeitsgericht), der Finanzgerichtsbarkeit (Finanzgericht) und ggf. auch der Landesverfassungs- und Disziplinargerichtsbarkeit.

15

Die Gerichte fallen nicht schon unter den Behördenbegriff in § 1 Abs. 2 LPVG NRW (siehe Rn. 5) und bedürfen daher einer besonderen Aufzählung. Die Dienststelleneigenschaft der Gerichte hat keine Bedeutung für die Richter und Staatsanwälte, sondern nur für die übrigen Beschäftigten.³⁷ Denn die Richter und Richterinnen sind vom persönlichen Anwendungsbereich des LPVG NRW ausgenommen.³⁸ Für sie werden Richterververtretungen nach Maßgabe der §§ 7 ff. Landesrichtergesetz gebildet. Ungeachtet seiner persönlichen Herausnahme als Richter ist der jeweilige Vorstand des Gerichts Leiter der Dienststelle im Sinne des LPVG. Hingegen sind die Referendare im juristischen Vorbereitungsdienst Beschäftigte im Sinne des § 5 LPVG NRW, jedoch mit besonders für sie gebildeten Dienststellen (vgl. § 95 LPVG NRW).

c) Dienststellenbegriff für die der Landesaufsicht unterstehenden öffentlichen Körperschaften (§ 1 Abs. 2 Halbsatz 2 LPVG NRW)

Der in § 1 Abs. 2 Halbsatz 1 LPVG NRW aufgestellten Regel folgen nicht die Verwaltungen, Eigenbetriebe und Schulen in den Gemeinden, Gemeindeverbänden und den sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Hier bilden grundsätzlich die Verwaltungen, die Eigenbetriebe und die Schulen gemeinsam eine Dienststelle. In dieser Regelung liegt der Unterschied zu § 1 Abs. 2 Halbsatz 2 LPVG NRW, wo die Dienststellen der Landesverwaltung jeweils für sich eine Dienststelle bilden. Für diese Unterscheidung war offensichtlich der Gedanke maßgebend, dass es sich um einen Verband handelt, der in seiner verwaltungsorganisatorischen Einheit in Erscheinung tritt (z.B. die Stadtverwaltung). Es bleibt diesen Einrichtungen selbst überlassen, nach Maßgabe der in § 1 Abs. 3 LPVG NRW eingeräumten Möglichkeit, die den verschiedenartigen örtlichen und personellen Gegebenheiten am besten entsprechenden personalvertretungsrechtlichen Einheiten zu schaffen. Hier wäre es also unzweckmäßig gewesen, von vornherein die Dienststellen (als Träger einer gesonderten Personalvertretung) bis in alle Verästelungen hinein zu bestimm-

16

³⁵ § 6 Abs. 4 SchulG NRW.

³⁶ Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. 2. 2005, GV. NRW. S. 102.

³⁷ Zu den Richtern siehe Kommentierung zu § 5 Rn. 30.

³⁸ § 5 Abs. 1 Satz 3 LPVG NRW.

men. Das bleibt den obersten Dienstbehörden dieser Einrichtungen, z.B. dem Rat der Stadt oder dem Landschaftsverband überlassen. Bei den Eigenbetrieben ist das Gebot des § 114 Abs. 2 Satz 1 GO NRW³⁹ („ausreichende Selbstständigkeit der Entschließung“) zu beachten.

aa) Gemeinden

- 17 Gemeinde ist hier die politische Gemeinde. Sie wird juristisch als eine dem Staat eingegliederte Gebietskörperschaft mit Selbstverwaltung durch eigene, gewählte Organe verstanden. Gem. § 1 GO NRW sind sie Gebietskörperschaften. Sie können im eigenen Namen „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung“ regeln.⁴⁰ Die Rechtsstellung und Verfassung der Gemeinden sind ebenfalls in der Gemeindeordnung geregelt.

bb) Gemeindeverbände

- 18 Die Gemeindeverbände haben ebenfalls im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG) und sind im Lande Nordrhein-Westfalen Gebietskörperschaften (Art. 78 Abs. 1 LV). Sie werden durch einen überörtlichen Aufgabenkreis der öffentlichen Verwaltung gekennzeichnet. Hierhin zählen die Kreise und die Landschaftsverbände. Ihre Rechtsstellung und Verfassung ergeben sich aus der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

cc) Eigenbetriebe

- 19 Eigenbetriebe sind wirtschaftliche Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit, die nach den Vorschriften der Eigenbetriebsordnung und der Betriebssatzung geführt werden.⁴¹ Auf die Eigenbetriebe findet § 1 Abs. 1 Halbsatz 2 LPVG NRW mit der Maßgabe Anwendung, dass sie grundsätzlich – mit der Möglichkeit der Verselbstständigung nach § 1 Abs. 3 LPVG NRW – zur Gesamtdienststelle der betreffenden Körperschaft Anstalt oder Stiftung gehören.

dd) Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, sonstige Einrichtungen

- 20 Körperschaften des öffentlichen Rechts sind mitgliederschaftlich organisierte, rechtsfähige Verbände öffentlichen Rechts, die öffentliche Aufgaben unter staatlicher Aufsicht wahrnehmen. Das sind hier neben den genannten Gebietskörperschaften (Gemeinden und Gemeindeverbänden) solche Nichtgebietskörperschaften, denen der Rechtsstatus einer Körperschaft des öffentlichen Rechts durch Gesetz oder Verleihung seitens der Landesregierung (konstitutiv) zugestanden wurde.

Anstalten in diesem Sinne sind „ein Bestand von Mitteln, sächlichen wie persönlichen, welche in der Hand des Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind.“⁴²

³⁹ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. 7. 1994, GV. NRW. S. 666.

⁴⁰ Art. 28 Abs. 2 GG, entsprechende Vorschrift in der Landesverfassung ist Art. 78.

⁴¹ § 114 Abs. 1 GO NRW.

⁴² Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht 1924, Bd. 2, S. 268.

Stiftungen sind „die auf einem Stiftungsakt beruhende, auf Grund öffentlichen Rechts errichtete oder anerkannte Verwaltungseinheit mit eigener Rechtspersönlichkeit, die mit einem Kapital- oder Sachbestand Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen.“⁴³

Die „sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“ ergaben sich bis 2003 aus der Übersicht in Anlage 3 zu den Verwaltungsvorschriften zum LOG NRW.⁴⁴ Im Rahmen einer Erlassbereinigung ist dieser Erlass allerdings im Jahre 2004 aufgehoben worden.⁴⁵

d) Mehrstufiger Verwaltungsaufbau – Kriterien einer Dienststelle

Für die Regelung der Dienststelleneigenschaften nach dem LPVG ist es grundsätzlich gleichgültig, ob die betreffende Verwaltungseinheit einer Stufe des sog. klassischen dreistufigen oder des vier- oder mehrstufigen Verwaltungsaufbaus angehört. Nach der hier aufgestellten Grundregel ist vielmehr jede einzelne Behörde, Einrichtung, Verwaltungsstelle usw. Dienststelle des Landes 21

Indes findet diese Regel ihre Grenzen in der Handlungsunfähigkeit der Dienststelle selbst. Ihr muss zur Funktionsfähigkeit als Dienststelle im Sinne dieses Gesetzes im Verwaltungsaufbau nach Aufgabenbereich und Organisation ein zur Verwirklichung der Personalverfassung ausreichendes Maß an Selbstständigkeit, „ein eigener Entscheidungs- und Handlungsspielraum“⁴⁶ zukommen. Daran fehlt es, wenn eine Willensbildung in eigenen Angelegenheiten, die der Mitbestimmung und Mitwirkung der Personalvertretung unterliegen, in dieser Dienststelle gar nicht stattfindet. In diesen Fällen handelt es sich meist um Nebenstellen oder Teile einer Dienststelle, die nach der Regelung des Abs. 3 nicht ohne Weiteres Dienststelleneigenschaft besitzen. Diese muss ihnen erst durch die oberste Dienstbehörde durch besondere Erklärung verliehen werden.

2. Räumlicher Geltungsbereich

§ 1 Abs. 1 LPVG NRW regelt den räumlichen Anwendungsbereich nur mittelbar, da sich dieser vielmehr aus dem sachlichen Anwendungsbereich ableiten lässt.⁴⁷ Die Regelung umfasst grundsätzlich sämtliche dem Landesrecht unterworfenen Gebiets- und Nichtgebietskörperschaften sowie die Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Das bedeutet jedoch nicht, dass der Anwendungsbereich mit den geografischen Landesgrenzen endet. So sind beispielsweise auch die Ortskräfte („echte“ wie „unechte“) in den WDR-Auslandstudios vom LPVG NRW erfasst.⁴⁸ 22

⁴³ Richardi/Dörner/Weber/Richardi, BPersVG, § 1 Rn. 17; vgl. auch Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 55.

⁴⁴ RdErl. der Landesregierung v. 12. 2. 1963, SMBl. NRW 2005 = MBl. NRW S. 257 – geändert durch RdErl. d. IM v. 13. 9. 1974 – MBl. NW S. 1403.

⁴⁵ Bekanntmachung des Innenministeriums vom 26. 2. 2004, MBl. NRW S. 244 über den Abschluss der Bereinigung der Verwaltungsvorschriften 2002 bis 2004.

⁴⁶ BVerwG v. 13. 8. 1986 – 6 P 7/85 = PersV 1987, 254 [255].

⁴⁷ Cécior/Vallendar/Lechtermann/Klein, LPVG NRW, § 1 Rn. 20.

⁴⁸ OVG NRW v. 14. 2. 1990 – CL 56/87; OVG NRW v. 30. 6. 2005 – 1 A 2358/03.PVL; bestätigt durch BVerwG v. 10. 11. 2005 – 6 PB 14.05.

3. Personalvertretungen

a) Begriff und Rechtscharakter

- 23 Der Begriff der Personalvertretung wird im LPVG NRW nicht definiert. Es handelt sich dabei um einen Oberbegriff, der zusammenfassend alle Vertretungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst bezeichnet.⁴⁹ Die aus „Personal“ und „Vertretung“ zusammengesetzte Wortbildung erfordert die Feststellung, was hier unter „Personal“ zu verstehen ist. Aus § 5 LPVG NRW ist zu entnehmen, dass damit die Beschäftigten der in § 1 LPVG NRW genannten Einrichtungen gemeint sind, also die Beamten gemeinsam mit den Arbeitnehmern des von den Vorschriften des LPVG unterliegenden öffentlichen Dienstes. Sie zusammen stellen das „Personal“ dar, das in der vom Gesetz vorgesehenen Weise „vertreten“ werden soll.

Die Personalverfassung wird von dem Grundsatz beherrscht, der Gesamtheit der Beschäftigten über die von ihnen zu bildenden Vertretungsorgane die Möglichkeit der Einflussnahme auf die sie betreffenden innerdienstlichen Angelegenheiten unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Grenzen einzuräumen.

Die im achten Kapitel im Einzelnen umschriebenen Aufgaben der Personalvertretung lassen erkennen, dass es sich bei deren Wahrnehmung durch den Personalrat weder um eine gesetzliche Vertretung noch um eine privatrechtliche Stellvertretung (im Sinne der §§ 164 ff. BGB) handelt. Die Personalvertretung leitet ihre Entscheidungskompetenz nicht vom Volk, sondern von den als kollektiver Interessensverband zu begreifenden Bediensteten einer Dienststelle ab. Inhalt und Umfang der Befugnisse und Pflichten ergeben sich allein aus dem Gesetz. Nur die Personalvertretung ist berechtigt und in der Lage, die verschiedenen im LPVG vorgesehenen Beteiligungsrechte auszuüben. In der Erfüllung ihrer Aufgaben ist sie weder an Weisungen des Stellenleiters noch an Aufträge der Beschäftigten gebunden. Sie handelt vielmehr im eigenen Namen und in eigener Verantwortlichkeit und ist frei in ihren Entschlüssen. Richtiger Auffassung nach wird der Personalrat deshalb als Repräsentant der Beschäftigten bezeichnet, von denen er gewählt ist und aus deren Mitte er gebildet wird. Der Begriff der Personalvertretung ist als im Sinne einer Personalrepräsentanz zu sehen.

b) Aufgaben der Personalvertretung

aa) Abgrenzung der Aufgaben

- 24 Die den Personalvertretungen durch das Gesetz übertragenen Aufgaben erstrecken sich ausschließlich auf Angelegenheiten der Beschäftigten im Hinblick auf die Ausgestaltung ihres Beamten- oder Arbeitsverhältnisses, die soziale Betreuung und die Beteiligung an Regelungen, die mit der Ausübung des Dienstes im Zusammenhang stehen. „Im Zuge der Aufgabenerfüllung nach außen gerichteter Maßnahmen“, „Angelegenheiten, die über den innerdienstlich hinauswirken, sind der Mitbestimmung entzogen, weil es in diesen Fällen um die Aufgabenerfüllung und damit auch um die Dienstausübung geht, für die die Verwaltung allein die Verantwortung trägt“. Soweit das Gesetz eine Beteiligung nicht ausdrücklich vorsieht, ist der Personalrat davon ausgeschlossen. Das hindert die Dienststelle selbstverständlich nicht,

⁴⁹ Klein, LPVG NRW, Rn. 46.

im Sinne des § 2 Abs. 1 Hs. 1 LPVG NRW zu verfahren und den Personalrat rechtzeitig über Angelegenheiten zu unterrichten, die das Interesse der Beschäftigten wesentlich berühren. Das sachliche Aufgabengebiet des Personalrates ist **innerdienstlicher** Natur. Dazu gehört beispielsweise nicht die Einflussnahme auf Gesetzesvorlagen der Regierung. Das ist auch dann nicht der Fall, wenn die damit einzuleitenden gesetzlichen Regelungen sich später auf den innerdienstlichen und personellen Bereich auswirken. Daraus folgt: Die Beteiligungsaufgaben des Personalrats liegen bei der Rechtsanwendung (Verwaltung) innerhalb der Dienststelle; sie können nicht in das Rechtssetzungsverfahren eingreifen. Für eine **Tätigkeit nach außen**, gleichwohl welcher Art, fehlt jedenfalls die Legitimation. Die Personalvertretung ist danach insbesondere nicht befugt – auch nicht anlässlich der Erledigung der ihr zugewiesenen Aufgaben –, Verwaltungshandlungen vorzunehmen, die über den **internen Bereich** der Verwaltung hinausgehen. Nur die öffentlich-rechtliche Einrichtung selbst kann nach außen in Erscheinung treten. Ebenso wenig stehen in dieser Eigenschaft den Personalratsmitgliedern selbst Grundrechte im Interesse der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Seite.⁵⁰ Nach dieser Entscheidung des BVerfG hat der Personalrat oder sein Vorsitzender insbesondere nicht die Befugnis, die über gesetzlich zugewiesenen Aufgaben hinaus Grundrechte der Beschäftigten „gleichsam versammelt“ wahrzunehmen. Der Personalrat kann allenfalls geltend machen, er und seine Mitglieder seien – ebenso wie andere Beschäftigte der Dienststelle – in einem Grundrecht – z.B. aus Art. 10 GG – verletzt, allerdings nicht gegenüber dem Betreiber der Fernmeldeanlage selbst (in Bezug auf die Art und Weise der Benutzung) auch nicht im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren.⁵¹

bb) Die allgemeinen Aufgaben

Genannt ist die Beteiligung an der Gestaltung des Dienstbetriebes, insbesondere an allen Vorgängen, die die Beschäftigten wesentlich berühren. 25

cc) Die besonderen Aufgaben der Mitbestimmung und Mitwirkung

Kernstück des Gesetzes sind die in einem besonderen und zwingend vorgeschriebenen Verfahren sich vollziehenden Beteiligungsformen der Mitbestimmung und Mitwirkung (§§ 66 ff. LPVG NRW). Hier haben sich gegenüber dem früheren Rechtszustand – bei einer allgemein auf erweiterte Beteiligung gerichteten Tendenz – die wesentlichen Änderungen ergeben. Das Schwergewicht hat sich nach dem Änderungsgesetz 1984 eindeutig auf die den geänderten wirtschaftlichen und technischen Verhältnissen angepasste Ausdehnung der Mitbestimmungsfälle verlagert. Im Laufe der Entwicklung wurden insbesondere auch die Fälle der Anhörung als besondere Beteiligungsform geregelt, § 75 LPVG NRW. 26

(1) Die Mitbestimmung

Die der Mitbestimmung unterliegenden Maßnahmen können nur mit Zustimmung des Personalrats getroffen werden, es sei denn, seine verweigerte Zustimmung wird Nichteinigungsfall durch die Entscheidung der Einigungsstelle (§ 66 Abs. 7 i.V.m. § 67 LPVG NRW) oder – in den in §§ 68, 67 Abs. 4 Satz 3 LPVG NRW bezeich- 27

⁵⁰ BVerfGE 28, 314 (323).

⁵¹ BVerwG v. 28. 7. 1989 – 6 P 1.88.

neten Fällen – durch die Landesregierung, das oberste Organ eines Gemeindeverbandes oder des jeweils zuständigen Ausschusses, des Präsidenten des Landtags oder des Landesrechnungshofes oder des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ersetzt. Die dem Personalrat eingeräumte starke Stellung bei den der Mitbestimmung unterworfenen Maßnahmen gewinnt dadurch an Bedeutung, dass zu diesen nach § 72 LPVG NRW sowohl die wichtigsten Personalangelegenheiten der Beamten sowie Arbeitnehmer gehören, als auch alle bedeutsameren sozialen Angelegenheiten. Von ganz besonderer Bedeutung aber ist, dass den Personalvertretungen neben dem allgemeinen Antragsrecht aus § 64 Nr. 1 LPVG NRW gem. § 66 Abs. 4 LPVG NRW für alle nach § 72 LPVG NRW seiner Mitbestimmung unterliegenden **Maßnahmen** ein **Initiativrecht** zugestanden wurde.

(2) Mitwirkung

- 28 Mitwirkung im Sinne des LPVG NRW bedeutet die notwendige Beteiligung des Personalrats durch Gewährung eines Mitspracherechts vor Durchführung beabsichtigter Maßnahmen auf den genannten Gebieten, wobei allerdings die letzte Entscheidung über die Angelegenheit der Dienststelle oder der dieser vorgesetzten Stelle verbleibt.

c) Dienststelle und Personalrat

aa) Zweck der Einrichtung

- 29 Sinn und Auftrag der Personalvertretungen werden durch § 2 Abs. 1 LPVG NRW in einer für die richtige Auslegung und Anwendung der Gesamtregelung wesentlichen Umschreibung dahingehend gekennzeichnet, dass Dienststelle und Personalvertretung – im Zusammenwirken mit den Gewerkschaften – zur Erfüllung der dienstlichen Aufgaben und zum Wohle der Beschäftigten im Rahmen der Gesetze und Tarifverträge vertrauensvoll zusammenarbeiten. Die Personalvertretung soll im Wege seiner Arbeit vor allem den dienstlichen Interessen dienen und seine Handlungen „zum Wohle der Beschäftigten“ nach den Bedürfnissen des Dienstes ausrichten. Diese Handlungsmaxime wird durch den Anspruch einer rationell und einwandfrei arbeitenden Verwaltung begrenzt. Dies trägt zum Gemeinwohl bei – woraus dessen Vorrang vor den Erwägungen der Mitbestimmung deutlich wird.

bb) Partner des Personalrats

- 30 Partner der Personalvertretung bei der Wahrnehmung der nach dem Gesetz obliegenden Aufgaben ist die Dienststelle, d.h. deren Leiter, der gem. § 8 Abs. 1 Satz 1 LPVG NRW die erforderlichen Handlungen für sie vornimmt.

d) Rechtliche Stellung des Personalrats und seiner Mitglieder

aa) Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben

- 31 Für die Frage nach der rechtlichen Stellung der Personalvertretung – und damit zugleich deren Mitglieder – ist zunächst von Bedeutung, dass die durch das Gesetz geregelte Materie dem Verwaltungsrecht angehört (siehe Einführung, Rn. 6). Die damit gegebene öffentlich-rechtliche Zuordnung erstreckt sich auf die Tätigkeit der Personalvertretung; denn die ihr übertragenen Aufgaben, d.h. der **kollektivrechtliche Schutz** derjenigen, die in den öffentlichen Dienst eingegliedert sind, umfassen

die Beteiligung an den Regelungen auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts mit gesetzlich eingeräumter Befugnis und innerhalb der Verwaltung. Damit nimmt die Personalvertretung öffentlich-rechtliche Aufgaben wahr, die nur von öffentlich-rechtlichen Einrichtungen ausgeübt werden können und somit die Personalvertretung als eine Organisation öffentlichen Rechts kennzeichnen. Die Zuweisung der Aufgaben erfolgt durch Gesetz unmittelbar an die Personalvertretung, die, im Gegensatz zur Dienstgemeinschaft, auch allein in der Lage ist, die ihr zugewiesenen besonderen Rechte und Pflichten mit Wirkung für und gegen die Beschäftigten zu übernehmen und zu verwirklichen. Damit ist der Personalvertretung eine Organstellung verliehen, die sich institutionell unmittelbar aus der öffentlichen Gewalt ableitet; als „Organ der Belegschaft“, ist sie ein von den Beschäftigten gewähltes, somit von ihrem Vertrauen getragenes unabhängiges Verwaltungsorgan. Indes ist sie mangels Außenwirkung keine Behörde im herkömmlichen Sinn, ihre Mitglieder bekleiden kein öffentliches Amt. Zwar treffen auf die Personalversammlung die Begriffsmerkmale des § 1 Abs. 2 VwVfG NRW zu, die Vorschriften des LPVG sind im Übrigen aber wegen der Voraussetzungen des § 9 VwVfG NRW (Erfordernis der Außenwirkung, wie vorstehend) nicht anwendbar. Die Personalvertretung erlässt weder Verwaltungsakte noch schließt sie öffentlich-rechtliche Verträge ab.

bb) Einordnung der Entscheidungen

Die der Mitbestimmung oder Mitwirkung der Personalvertretung unterliegenden 32
Maßnahmen bleiben immer Entscheidungen der Dienststelle, für die sie verantwortlich und im Streitfall auch passiv legitimiert ist. Denn die Personalvertretung erledigt abschließend weder Hoheitsaufgaben noch setzt sie Verwaltungsakte. An deren Zustandekommen ist sie lediglich intern beteiligt. Ihre Entschlüsse erzeugen nach außen keine unmittelbaren Rechtswirkungen, sondern werden erst nach dem Zusammenwirken mit der Dienststelle und nachdem sie von dieser durchgeführt sind, rechtlich bedeutsam. Gleichwohl haben die Personalvertretungen aus den oben aufgeführten Gesichtspunkten Anteil an der öffentlichen Verwaltung.

cc) Keine Interessensvertretung im engeren Sinne

Die Personalvertretung ist keine Interessensvertretung der Beschäftigten.⁵² Dem 33
steht schon entgegen, dass sie auch die – im Gesetz an erster Stelle genannten – dienstlichen Interessen, also solche des Gemeinwohls, zu berücksichtigen hat. Die Wahrnehmung einseitiger Interessen scheidet danach aus. Richtiger Auffassung nach handelt es sich vielmehr um die treuhänderischen Wahrnehmer einer auf Interessensausgleich gerichteten Verfahrensermittlung zwischen „Dienststelle“ und Personal. In diesem Spannungsfeld sollen beide Partner vertrauensvoll zusammenwirken und die ihnen zugeordneten Aufgaben erfüllen. Dabei ist die Personalvertretung (Personalrat) als Träger der ihr durch Gesetz zugewiesenen Rechte und Pflichten weder Weisungen der Beschäftigten unterworfen, noch unterliegt die deren Kontrolle; insbesondere besitzt die Personalversammlung (§§ 45 – 49 LPVG NRW) keine derartigen Befugnisse. Die Kontrolle wird vielmehr auf dem Rechtswege durch die Verwaltungsgerichte ausgeübt. Das entspricht der Notwendigkeit, in Ver-

⁵² A.A. wohl, ohne nähere Begründung, OVG NW v. 13. 5. 1991 – CL 58/88.

folgung des Gedankens der Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung die Personalvertretung auch von der Exekutive unabhängig zu machen. Selbstverständliche Folge dieser Rechtsstellung ist, dass der Personalrat für seine Zwecke von den Beschäftigten keine Beiträge erheben und annehmen darf.

dd) Keine eigene Rechtspersönlichkeit

- 34 Die Rechtsbeziehungen zu den Beschäftigten einerseits und der „Dienststelle“ andererseits lassen erkennen, dass es sich bei der Personalvertretung weder um eine besondere juristische Person noch sonst wie um eine Einrichtung mit eigener Rechts- und Vermögensfähigkeit handelt. Allerdings bedarf diese Betrachtung einer Relativierung: § 21 Abs. 2 LPVG NRW beispielsweise enthält eine Kostentragungspflicht der Dienststelle, wodurch vermögensrechtliche Beziehungen zwischen der Dienststelle und der Personalvertretung begründet werden. Verfügt die Personalvertretung über den danach durch die Dienststelle gewährten Vorschuss, kann ihr insoweit zumindest partiell Vermögensfähigkeit zustehen. Darüber hinaus kann ihm auch **Teilrechtsfähigkeit** zukommen, wenn es um die Durchsetzung, Klärung oder Wahrung seiner personalvertretungsrechtlichen Befugnisse geht, z.B. Abschluss eines Vertrages mit einem hinzugezogenen Rechtsanwalt.⁵³ Der Personalrat und jedes einzelne Mitglied sind im Übrigen in die Dienststelle eingebunden und stehen nicht selbstständig neben ihr.

ee) Keine Haftung des Personalrats

- 35 Mangels Rechtspersönlichkeit kommt eine Haftung der Personalvertretung für rechtsgeschäftliche Willenserklärungen oder unerlaubte Handlungen seiner Mitglieder nicht in Betracht. Dabei ist es unerheblich, ob das Mitglied aufgrund und im Rahmen eines Beschlusses des Personalrats handelt und dies erklärt oder nicht; in jedem Fall haftet es persönlich. Begehen mehrere eine unerlaubte Handlung, so haften die Gesamtschuldner, § 830 BGB. Für ein Handeln nach außen besteht im Übrigen bei den nur auf interne Mitbestimmung und Mitwirkung gerichteten Aufgaben der Personalvertretung kein Anlass. Zu unterscheiden davon ist die Haftung der Dienststelle für die Durchführung solcher Entscheidungen, an denen der Personalrat beteiligt war und welche die Dienststelle nach § 71 Abs. 1 LPVG NRW durchführt. In diesem Fall haftet diese für die vom Personalrat, d.h. dessen Mitglied oder Mitglieder Mehrheit ausgeführte Entscheidung und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen die Dienststelle nach den auch sonst geltenden Grundsätzen.

e) Einrichtung von Personalvertretungen

aa) Keine Verpflichtung im Rechtssinne

- 36 Eine gesetzliche Verpflichtung zur Bildung von Personalvertretungen besteht nicht – egal welche Bedeutung den Worten „werden gebildet“ beigemessen wird. Eine solche Pflicht hätte auch nur, soweit überhaupt denkbar, den Beschäftigten als den Wählern dieser Vertretungen auferlegt werden können. Dafür fehlt aber jeder Anhalt. § 1 LPVG NRW hat insofern den Charakter einer Organisationsform mit der Besonderheit, dass sie (wahlberechtigten) Beschäftigten die Möglichkeit ein-

⁵³ BVerwG v. 9. 3. 1992 – 6 P 11.90 = PersV 1992, 429 (431).

räumt, bei Vorliegen der Voraussetzungen (§ 13 Abs. 1 LPVG NRW) Personalvertretungen einzurichten. Allerdings sollen sie dazu angehalten werden.

bb) Vorschriften, die auf die Einrichtung hinwirken

Bei Nichtbestehen eines Personalrates in einer Dienststelle mit in der Regel mindestens fünf Wahlberechtigten, von denen drei wählbar sind, hat der Leiter – und das gehört zu seinen Amtspflichten, zu deren Einhaltung er notfalls seitens der ihm übergeordneten Stelle angewiesen werden kann, eine Personalvertretung zur Wahl des Vorstandes einzuberufen, § 18 LPVG NRW. Darüber hinaus ist neben dem Initiativrecht von mindestens drei wahlberechtigten Beschäftigten den in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften ein Antragsrecht gegenüber dem Dienststellenleiter eingeräumt, damit dieser eine Personalversammlung zur Wahl eines (ggf. neuen) Wahlvorstandes einberuft, wenn ein solcher zwei Monate vor Ablauf der Amtszeit des Personalrates nicht besteht (§ 17 Abs. 2 LPVG NRW) oder der bereits bestehende Wahlvorstand seiner Verpflichtung zur unverzüglichen Einleitung der Wahl gem. § 20 Abs. 1 LPVG NRW nicht nachkommt. Notfalls bestellt der Dienststellenleiter auf Antrag den Wahlvorstand, soweit die Maßnahmen nach § 17 Abs. 2 LPVG NRW und § 18 LPVG NRW erfolglos waren (§ 19 LPVG NRW). Von besonderer praktischer Bedeutung ist ferner, dass zur Wahl des Personalrates auch die in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften Wahlvorschläge machen können (§ 16 Abs. 4 Satz 1 LPVG NRW). Schließlich wird durch die Vorschriften des § 21 LPVG NRW die Personalratswahl geschützt und die Regelung hinsichtlich der durch sie bedingten Kosten und Arbeitszeitversäumnis – zu Lasten der Dienststelle – getroffen. Im Übrigen können Personalvertretungen nur nach Maßgabe dieses Gesetzes eingerichtet werden. Insofern und wegen des Gestaltungsbereiches des Gesetzes ist die Vorschrift zwingender Natur.

37

f) Die einzelnen Personalvertretungen

aa) Der Personalrat

Der Personalrat wird auf der Ebene der Dienststelle gegründet und wird deshalb auch als „örtlich“ bezeichnet.⁵⁴ Der Personalrat wird in allen Dienststellen mit in der Regel mindestens fünf wahlberechtigten Beschäftigten, von denen drei frei wählbar sind, gebildet (§ 13 Abs. 1 LPVG NRW), d.h. in geheimer und unmittelbarer Wahl gewählt (§ 16 Abs. 1 LPVG NRW). Seine Mitgliederzahl richtet sich nach der Anzahl der in der Regel in der Dienststelle wahlberechtigten Beschäftigten, wobei der Personalrat in Dienststellen mit fünf bis zwanzig Beschäftigten aus einer Person besteht (§ 13 Abs. 3 Satz 1 LPVG NRW). Setzt sich der Personalrat aus drei oder mehr Mitgliedern zusammen, so muss bei Vorhandensein von Angehörigen verschiedener Gruppen (Beamter und Arbeitnehmer) in der Dienststelle grundsätzlich jede Gruppe entsprechend ihrer Stärke im Personalrat vertreten sein (§ 14 Abs. 1 LPVG NRW).

38

⁵⁴ Vgl. Klein, LPVG NRW, Rn. 47.

bb) Der Gesamtpersonalrat

- 39 Ein Gesamtpersonalrat „ist“ nach § 52 LPVG NRW neben den einzelnen Personalräten nach den Vorschriften über die Wahl der Stufenvertretungen (§ 50 f. LPVG NRW) „zu errichten“ (§ 53 LPVG NRW), wenn gem. § 1 Abs. 3 LPVG NRW Nebenstellen oder Teile einer Dienststelle von den obersten Dienstbehörden zu selbstständigen Dienststellen im Sinne dieses Gesetzes erklärt wurden. Er wird entsprechend auf horizontaler Verwaltungsebene eingerichtet.⁵⁵ Trotz des Wortlauts „ist [...] zu errichten“ gilt auch hier das zur fehlenden Errichtungsverpflichtung Ausgeführte.

Dabei schließt die Bildung eines Gesamtpersonalrats eine relevante Lücke:⁵⁶ Die Aufspaltung der Personalvertretung führt zugleich auch zu einer Beschränkung der Beteiligungsbefugnisse, da keiner der einzelnen Personalräte gegenüber der Gesamtdienststellenleitung legitimiert ist, Interessen der Beschäftigten wahrzunehmen.⁵⁷

cc) Die Stufenvertretungen

- 40 Stufenvertretungen sind die Bezirks- und Hauptpersonalräte. Sie werden im Geschäftsbereich mehrstufiger Landesverwaltungen errichtet und sollen den Behördenaufbau spiegeln.⁵⁸

Sie haben vielfache Funktionen: Zahlreiche Maßnahmen und Entscheidungen, an denen nach dem LPVG NRW die Personalvertretungen zu beteiligen sind, werden bei mehrstufigen Verwaltungen, d.h. bei denen mindestens zwei Behörden (oder entsprechende Einrichtungen) im Verhältnis einer Über- und Unterordnung zueinanderstehen, nicht von der Dienststelle, zu der die Angelegenheit gehört und in der gemäß § 13 Abs. 1 LPVG NRW ein Personalrat gebildet ist, sondern von der übergeordneten Dienststelle getroffen. Das ist der Fall, wenn die Dienststelle entweder ohnehin nicht zur Entscheidung der sie betreffenden Angelegenheiten befugt ist (bei Personalentscheidungen ist das besonders häufig), diese ihr entzogen wird oder die Entscheidungsbefugnis sich infolge eines Antrages gem. § 66 Abs. 5 LPVG NRW oder § 69 Abs. 3 LPVG NRW verlagert (Anrufung der zuständigen übergeordneten Dienststelle bei fehlender Einigung zwischen Dienststelle und Personalrat in Mitbestimmungs- und Mitwirkungsangelegenheiten). Davon zu unterscheiden ist, wenn die Dienststelle nur aufgrund von Weisungen handelt. Die Entscheidung bleibt dann gleichwohl eine Maßnahme der allein nach außen in Erscheinung tretenden Dienststelle. Ihre „Zuständigkeit“ wird dadurch nicht beeinträchtigt. Zur Wahrnehmung der Beteiligungsrechte in den danach in Betracht kommenden Fällen hat das Gesetz für die Geschäftsbereiche mehrstufiger Verwaltungen entsprechende Stufenvertretungen vorgesehen, die anstelle der Personalräte tätig werden.

Bezirkspersonalräte werden bei den Mittelbehörden und Hauptpersonalräte bei den obersten Landesbehörden gebildet. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich jeweils auf

⁵⁵ Klein, a.a.O., Rn. 51.

⁵⁶ Vgl. Klein, a.a.O., Rn. 52.

⁵⁷ Vgl. Klein, ebd., unter Hinweis auf BVerwG v. 15. 8. 1983 – 6 P 18.81.

⁵⁸ Vgl. Klein, LPVG NRW, Rn. 48.

den gesamten Geschäftsbereich dieser Behörden. Sind einer Behörde, die einer obersten Landesbehörde unterstellt ist, keine weiteren Dienststellen nachgeordnet, so wird nur ein Hauptpersonalrat bei der obersten Landesbehörde gebildet. Zwischen Stufenvertretung und Personalrat besteht ebenso wenig ein Weisungsverhältnis wie zwischen Gesamtpersonalrat und Personalrat; jeder dieser Personalvertretungen ist selbstständig und unabhängig.

dd) Außerordentliche Vertretungen

Als außerordentliche (oder kommissarische) Personalvertretung fungiert schließlich noch unter besonderen Umständen und für eine Übergangszeit der durch den Vorsitzenden des Verwaltungsgerichtes eingesetzte Wahlvorstand, §§ 22 Abs. 2 Satz 1 LPVG NRW, 25 Abs. 2 LPVG NRW und die Personalkommission in den Fällen des § 44 LPVG NRW. 41

ee) Sondervertretungen

Keine selbstständigen Personalvertretungen sind die im LPVG NRW weiter vorgesehenen Sondervertretungen. Hierzu gehören die Jugend- und Auszubildendenvertretung einerseits (§§ 54 ff. LPVG NRW) und die in §§ 94 ff. SGB IX geregelten Schwerbehindertenvertretungen. 42

III. Die Konkretisierung in § 1 Abs. 2 LPVG NRW

1. Allgemeines

Die Vorschrift führt die Grundaussage des Abs. 1 näher aus; sie befasst sich mit der Abgrenzung des Begriffs der Dienststelle und bestimmt im Einzelnen die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen, die im Geltungsbereich des LPVG als Dienststellen zu gelten haben, in denen gem. § 13 LPVG NRW grundsätzlich Personalräte gebildet werden. 43

2. Die Bedeutung der Regelung des Dienststellenbegriffs

Die Bedeutung erstreckt sich auf den gesamten der Landesgesetzgebung unterliegenden öffentlichen Dienst mit Ausnahme der Polizei, der Lehrkräfte, der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, dem Justizvollzug, Referendarinnen und Referendare im juristischen Vorbereitungsdienst und für wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Hochschulen; für diese enthält Kapitel 10 Sondervorschriften. Während nach Abs. 1 von den „Dienststellen“, bei denen Personalvertretungen gebildet werden, ganz allgemein die Rede ist, wendet sich die vorliegende Regelung den Organisationsformen des öffentlichen Dienstes im Einzelnen zu und bestimmt die jeweils in Betracht kommende Einheit, in der zur Durchführung der Beteiligungsrechte. 44

IV. Behandlung der Nebenstellen oder Teile einer Dienststelle (§ 1 Abs. 3 LPVG NRW)

1. Nebenstellen und Teile einer Dienststelle

- 45 Damit eine personalvertretungsrechtliche Verselbstständigung nach § 1 Abs. 3 LPVG NRW überhaupt möglich ist, muss es sich bei dem zu verselbstständigenden Teil um eine Nebenstelle oder einen Teil einer Dienststelle handeln.

a) Nebenstelle

- 46 Nebenstellen einer Dienststelle sind solche Bestandteile einer (Haupt-) Dienststelle, denen – unter grundsätzlicher Wahrung der Organisationseinheit – räumlich getrennt ein gewisser aus dem Funktions- und Zuständigkeitsbereich der Hauptdienststelle ausgeklammerter Aufgabenkreis zur weitgehend selbstständigen Erledigung übertragen ist. Nebenstellen entstehen meist zur Vermittlung einer größeren Verwaltungsnähe durch Einrichtung von Außenstellen oder Zweigstellen. Für die Verselbstständigung einer Nebenstelle steht allein der Zweck im Vordergrund, die unbehinderte Personalratsarbeit zu ermöglichen, nicht aber der Schutz vor Interessen der Dienststelle. Ausgehend von dieser Prämisse war lange umstritten, ob für die Verselbstständigung einer Dienststelle erforderlich ist, dass ihr Leiter Entscheidungsbefugnisse hat, die personalvertretungsrechtliche Relevanz haben.⁵⁹ Durch die Gesetzesnovelle ist aber in der Vorschrift klargestellt worden, dass eine Verselbstständigung nur dann möglich ist, „sofern der Nebenstelle oder dem Teil der Dienststelle eine selbstständige Regelungskompetenz im personellen und sachlichen Bereich zusteht“. Mit dieser Einfügung ist der Streit obsolet geworden.

Ebenfalls aus dem Zweck der Verselbstständigung, die Personalratsarbeit zu verbessern, ergibt sich, dass die betreffende Nebenstelle die Voraussetzungen für die Bildung des Personalrats überhaupt auch erfüllen kann.⁶⁰ Die Eigenschaft als Dienststelle im Sinne dieses Gesetzes besagt nämlich noch nicht ohne Weiteres, ob in ihr auch eine Personalvertretung gebildet wird. Dieses Recht wird in § 13 LPVG NRW von der Anzahl der in ihr Wahlberechtigten abhängig gemacht. Befinden sich in der Regel weniger als fünf (wahlberechtigte) Beschäftigte in einer Dienststelle, so wird diese nach näherer Maßgabe des § 13 Abs. 2 LPVG NRW einer benachbarten Dienststelle zugeteilt.

b) Teile einer Dienststelle

- 47 Teile einer Dienststelle sind von den Nebenstellen oft schwer zu unterscheiden. Kennzeichnend für sie ist, dass sie, trotz auch hier anzutreffender räumlicher Trennung, die offenbar maßgeblich für ihre Gleichbehandlung war, gegenüber den Nebenstellen weniger organisatorische Selbstständigkeit aufweisen.

⁵⁹ So z.B. OVG Lüneburg v. 2. 9. 1986 – 17 OVG B 2/86; Hess. VGH v. 10. 1. 1990 – BPV TK 2595/89; a.A.: BVerwG v. 29. 5. 1991 – 6 P 12.89.

⁶⁰ Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, LPVG NRW, § 1 Rn. 57.

2. Erklärung der Verselbstständigung

Die Verselbstständigung kann durch die oberste Dienstbehörde erklärt werden. Die Folge der Erklärung ist die Fiktion, dass es sich bei der Teildienststelle um eine eigene Dienststelle handelt. 48

a) Die einzelnen obersten Dienstbehörden im Sinne der Vorschrift

Der Begriff der obersten Dienstbehörde ist im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 LBG NRW zu verstehen. Die Regelung in § 1 Abs. 2 LPVG NRW gilt nicht nur für die obersten Landesbehörden in der Landesverwaltung, sondern auch für die obersten Dienstbehörden in den Gemeinden, den Gemeindeverbänden und den sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, für die sie von besonderer praktischer Bedeutung ist. 49

Die obersten Landesbehörden sind nach § 3 LOG NRW im Bereich der Landesverwaltung die Landesregierung und der Ministerpräsident sowie die Landesminister. In den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist die oberste Dienstbehörde ihre Vertretung: In den Gemeinden der Rat, in den Kreisen der Kreistag und in den Landschaftsverbänden die Landschaftsversammlung, Entsprechendes gilt auch für die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

b) Das Entscheidungsrecht der obersten Dienstbehörden

Das alleinige Entscheidungsrecht, ob Nebenstellen oder Dienststellen zu selbstständigen Dienststellen im Sinne des LPVG erklärt werden, steht nach dem vorgesehenen Verfahren der obersten Dienstbehörde zu. Eine Übertragung der obersten Dienstbehörde in § 1 Abs. 3 LPVG NRW eingeräumten Befugnis ist nicht vorgesehen und kann daher auch nicht für zulässig angesehen werden. 50

Das LPVG NRW weicht an dieser Stelle von der bundesrechtlichen Regelung ab, die es bei räumlich weit von der Dienststelle entfernt liegenden Nebenstellen und Teilen einer Dienststelle der Mehrheit ihrer wahlberechtigten Beschäftigten überlässt, über ihre – fiktive – Selbstständigkeit zu entscheiden (§ 6 Abs. 3 Satz 1 BPersVG). Auch nach dem LPVG NRW hat indes die entscheidende oberste Dienstbehörde auf berechnete Wünsche der Beschäftigten im Rahmen der Personalvertretung Bedacht zu nehmen; das ist mit dem Mitbestimmungsrecht des Personalrats nach § 71 Abs. 4 Satz 1 Nr. 12 LPVG NRW ausdrücklich sichergestellt. Das Gebot zu einer sachgemäßen Entscheidung folgt im Übrigen bereits aus der Verwendung des Begriffes „können“. Der obersten Dienstbehörde wird damit auferlegt, unter Ausübung pflichtgemäßen Ermessens zu handeln. 51

c) Anfechtbarkeit der Erklärung

Eine Anfechtbarkeit der Entscheidung kommt weder im Beschlussverfahren gem. § 79 LPVG NRW noch im ordentlichen Verfahren vor den Verwaltungsgerichten in Betracht, da die hier vorgesehene Erklärung der Selbstständigkeit von Nebenstellen oder Teilen von Dienststellen eindeutig Ausfluss der obersten Dienstbehörde eingeräumten Organisationsgewalt ist. Es handelt sich also um einen zur Selbstverantwortung der obersten Dienstbehörde gehörigen organisatorischen und deshalb gerichtsfreien Gestaltungsakt, an dem allerdings die Personalvertretung in der Form der Mitbestimmung beteiligt ist. 52

Die Entscheidung kann, ebenso wie beim Wegfall der Voraussetzungen des § 1 Abs. 3 LPVG NRW, im Rahmen einer Wahlanfechtung überprüft werden, indem die Grundsätze über die Feststellung der Nichtigkeit der Personalratswahl entsprechend angewendet werden.⁶¹

d) Form und Folgen der Entscheidung

- 53 Die Erklärung der Selbstständigkeit kann mangels ausdrücklicher Vorschrift von den zuständigen Stellen in jeder Form – auch mündlich – erfolgen. Um Zweifel auszuschließen und wegen der Auswirkungen dieser Erklärung wird es aber zweckmäßig sein, eine entsprechende schriftliche (möglichst veröffentlichte) Verlautbarung zu erlassen, damit sie den davon betroffenen Beschäftigten erkannt wird. Es handelt sich also um einen zur Selbstverantwortung der obersten Dienstbehörde gehörigen organisatorischen und deshalb gerichtsfreien Gestaltungsakt, an dem allerdings die Personalvertretung in der Form der Mitbestimmung beteiligt ist.

⁶¹ BVerwG v. 18. 1. 1990 – 6 P 8/88.