

Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz
vom 17.05.2006

OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17.05.2006 - 5 A 11752/05.OVG

Quelle:
Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz

Vorinstanz:
Verwaltungsgericht Mainz vom 18. November 2005 -

Normen:
§ 78 Abs. 2 Nr. 1 LPersVG
§ 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II

Stichworte:
Personalratsarbeit
Mitbestimmung ?
Einstellung
Ein-Euro-Kräfte
Mitbestimmungsrecht

>>Personalratsarbeit - Mitbestimmung bei der Einstellung Ein-Euro-Kräfte?

Unter teilweiser Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Mainz vom 18. November 2005 wird die Klage abgewiesen, soweit sie auf die Feststellung eines personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmungsrechts bei der Besetzung von Arbeitsgelegenheiten gemäß § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II (Ein-Euro-Jobs) gerichtet ist.

Die Kosten des Verfahrens der ersten Instanz tragen der Antragsteller zu 5/8 und der Beklagte zu 3/8. Die Kosten des Berufungsverfahrens trägt der Antragsteller.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten über die Mitbestimmung des Antragstellers bei der Besetzung von so genannten Ein-Euro-Jobs.

Anfang 2005 stellten verschiedene Ämter der Stadt M... jeweils einen Förderantrag zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung - Zusatzjobs - nach § 16 Abs. 3 Satz 2 Sozialgesetzbuch Zweites Buch - SGB II -. Nach Bewilligung der beantragten Förderleistungen richteten das Bürgeramt und Stadtarchiv jeweils einen Zusatzjob zur Betreuung des Informationsschalters im Stadthaus bzw. zur Umbettung und Neusignierung der Bilder und Pläne des Stadtarchivs sowie das Grünamt 30 Zusatzjobs für zusätzliche gärtnerische Pflegearbeiten in den öffentlichen Grünanlagen ein. Die Förderanträge bzw. die Maßnahme selbst wurden dem Antragsteller zur Kenntnis gebracht. Ein personalvertretungsrechtliches Mitbestimmungsverfahren wurde weder vor der Schaffung der Zusatzjobs noch vor der Heranziehung von erwerbsfähigen, arbeitslosen Hilfebedürftigen (so genannten Ein-Euro-Kräfte) durchgeführt.

Mit dem vorliegenden Antrag hat der Antragsteller geltend gemacht, die Besetzung der Zusatzjobs nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II mit Ein-Euro-Kräften sei

mitbestimmungspflichtig. Dies gelte unanhängig von der Frage, ob deren Heranziehung als Einstellung zu qualifizieren sei. Werde sie als solche angesehen, sei § 78 Abs. 2 Nr. 1 Landespersonalvertretungsgesetz - LPersVG - unmittelbar anzuwenden. Andernfalls sei eine entsprechende Anwendung geboten. Der Katalog der Mitbestimmungstatbestände in § 78 Abs. 2 LPersVG sei, wie die Formulierung „insbesondere“ belege, nicht abschließend. Die Zuweisung von Ein-Euro-Kräften stehe einer Einstellung personalvertretungsrechtlich zumindest gleich. Es liege eine tatsächliche Eingliederung der Ein-Euro-Kräfte in die Dienststelle vor. Diese beruhe vor allem auf der Weisungsgebundenheit der Ein-Euro-Kräfte. Ihr Einsatz erfolge nach den für ein arbeitsrechtliches Beschäftigungsverhältnis typischen Weisungen der Dienststelle, etwa hinsichtlich Arbeitszeit, Arbeitsort und Arbeitsinhalt. Dementsprechend sei in den jeweiligen Anlagen zu den Förderanträgen die Art der zu leistenden Arbeit nach Inhalt und Umfang konkret beschrieben. Des Weiteren würden darin die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit sowie der konkrete Arbeitsort bzw. Arbeitsplatz angegeben und teilweise der für die Anleitung und Betreuung zuständige Mitarbeiter namentlich benannt. Hinzu komme, dass die Vorschriften für den Arbeitsschutz, das Bundesurlaubsgesetz und die für Arbeitnehmer geltenden Haftungsbeschränkungen hinsichtlich der Ein-Euro-Kräfte entsprechende Anwendung fänden.

Der Antragsteller hat beantragt,

1. festzustellen, dass

a. die Schaffung so genannter Arbeitsgelegenheiten gemäß § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II und

b. die Besetzung so genannter Arbeitsgelegenheiten gemäß § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II seiner Mitbestimmung unterliegen.

2. festzustellen, dass die Schaffung so genannter Ein-Euro-Jobs im Rahmen der Personalplanung mit ihm zu erörtern ist.

Der Beklagte ist dem entgegengetreten. Seiner Ansicht nach besteht kein Mitbestimmungsrecht. Die Zuweisung der Ein-Euro-Kräfte erfolge durch Verwaltungsakt des Job-Centers für Arbeitsmarktintegration. Sie stelle weder eine Einstellung im personalvertretungsrechtlichen Sinne dar noch könne sie einer solchen gleichgestellt werden. Nach § 16 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 SGB II werde gerade kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts begründet. Unabhängig davon fehle es zudem an dem für Einstellungen typischen Entscheidungsspielraum der Beteiligten. Die Dienststelle sei insbesondere an einer personellen Auswahlentscheidung gehindert. Sie habe lediglich die Möglichkeit, einen vom Job-Center für Arbeitsmarktintegration vorgeschlagenen Bewerber abzulehnen. Die Bewerber wiederum müssten den Zusatzjob annehmen, wollten sie keine Kürzung des Arbeitslosengeldes riskieren. Auch die Modalitäten des Arbeitseinsatzes könnten zwischen Dienststelle und Ein-Euro-Kräften nicht ausgehandelt werden, sondern würden im Wesentlichen bereits durch den Bewilligungsbescheid vorgegeben. Dieser lege insbesondere die Dauer des Zusatzjobs, die wöchentliche Arbeitszeit, die Höhe der Aufwandsentschädigung und Fahrtkostenerstattung fest. In den von der Dienststelle und den Ein-Euro-Kräften geschlossenen Vereinbarungen zum berufspraktischen Einsatz in Arbeitsgelegenheiten (Einsatzplan) sei damit praktisch nur noch Raum für die Verteilung der Wochenstunden auf die einzelnen Wochentage. Demzufolge könne diesen Vereinbarungen auch keine arbeitsvertragsähnliche Wirkung beigemessen werden.

Das Verwaltungsgericht hat u.a. festgestellt, die Besetzung der Arbeitsgelegenheiten gemäß § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II unterliege der Mitbestimmung des Antragstellers. Sie sei als Einstellung im Sinne des § 78 Abs. 2 Nr. 1 LPersVG zu werten. Dem stehe nicht entgegen, dass es sich bei den Ein-Euro-Kräften wegen des gesetzlichen Ausschlusses des Entstehens eines Arbeitsverhältnisses nicht um Beschäftigte im Sinne des § 4 LPersVG handele. Entscheidend für diese Wertung seien die tatsächliche Eingliederung in die Dienststelle durch Aufnahme der vorgesehenen Arbeit sowie ein Mindestbestand an arbeitsrechtlichen Beziehungen. Die Zuweisung durch Verwaltungsakt erfolge nach § 15 Abs. 1 Satz 6 SGB II nur subsidiär, falls zwischen der Agentur für Arbeit und den Ein-Euro-Kräften keine Eingliederungsvereinbarung zustande komme. In der Praxis würden der Dienststelle teilweise mehrere Bewerber vorgeschlagen, unter denen sie auswählen könne. Desgleichen würden den Ein-Euro-Kräften verschiedene Dienststellen angeboten. Die Modalitäten des Arbeitseinsatzes könnten abgestimmt auf die individuellen Erfordernisse der Ein-Euro-Kräfte in den zwischen der Dienststelle und den Ein-Euro-Kräften abzuschließenden Einsatzplänen geregelt werden. Die Dienststelle könne die Ein-Euro-Kräfte wie eigene Beschäftigte einsetzen und ihnen Weisungen erteilen. Zudem gälten die Vorschriften für den Arbeitsschutz, das Bundesurlaubsgesetz und die für Arbeitnehmer geltenden Haftungsbeschränkungen entsprechend. Ferner nähmen die Ein-Euro-Kräfte die der Dienststelle obliegenden öffentlichen Aufgaben wahr. Schließlich entspreche die Behandlung der Heranziehung von Ein-Euro-Kräften als mitbestimmungspflichtige Einstellung auch dem Schutzzweck des Mitbestimmungstatbestandes. Denn dadurch werde sichergestellt, dass auf die berechtigten Interessen der in der Dienststelle bereits Beschäftigten hinreichend Rücksicht genommen werde.

Gegen diese Entscheidung hat der Beklagte die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt, mit der er unter Wiederholung und Vertiefung seines bisherigen Vorbringens seinen Rechtsstandpunkt aufrechterhält und beantragt,

unter teilweiser Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Mainz vom 18. November 2005 den Antrag auf Feststellung, dass die Besetzung der Arbeitsgelegenheiten gemäß § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II (Ein-Euro-Jobs) der Mitbestimmung des Antragstellers unterliegt, abzulehnen.

Der Antragsteller beantragt,

die Berufung zurückzuweisen,

indem er sich ergänzend zu seinem bisherigen Vorbringen auf den Sinn und Zweck des Mitbestimmungsrechts bei Einstellungen beruft.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Schriftsätze der Beteiligten sowie die Verwaltungsakten (3 Hefte) verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

Die beschränkt auf den Entscheidungsausspruch zu Ziffer 1 des verwaltungsgerichtlichen Urteils eingelegte Berufung des Beklagten hat Erfolg. Dem Antragsteller steht bei der Besetzung so genannter Ein-Euro-Jobs im Sinne des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II kein Mitbestimmungsrecht zu. Die Heranziehung von Ein-Euro-Kräften im Einzelfall stellt weder unmittelbar noch bei erweiternder Auslegung des Einstellungsstatbestandes eine mitbestimmungspflichtige Einstellung dar.

Ausgangspunkt der rechtlichen Prüfung ist § 78 Abs. 2 Nr. 1 LPersVG. Danach unterliegt insbesondere die personelle Einzelmaßnahme der Einstellung einschließlich Übertragung der auszuübenden Tätigkeiten und Eingruppierung bei Angestellten sowie Arbeiterinnen und Arbeitern der Mitbestimmung des Personalrates.

Der Mitbestimmungsstatbestand der Einstellung ist seinem Schutzzweck entsprechend auf innerdienstliche Maßnahmen beschränkt und reicht nur soweit, als die spezifischen in dem Beschäftigungsverhältnis angelegten Interessen der in der Dienststelle bereits Beschäftigten eine Beteiligung des Personalrats rechtfertigen (vgl. BVerwGE 110, 287 [294] - Sozialhilfeempfänger - unter Bezugnahme auf BVerfGE 93, 37 [70]). Maßgeblich für die Einstellung im personalvertretungsrechtlichen Sinn ist die Eingliederung in die Dienststelle. Diese setzt neben der tatsächlichen Integration der einzustellenden Person in den Dienstbetrieb einen Mindestbestand an (wirksamen oder zumindest beabsichtigten) arbeitsvertraglichen Rechtsbeziehungen voraus. Ausreichend, aber auch notwendig sind ein rechtlich abgesichertes Weisungsrecht der aufnehmenden Dienststelle in Bezug auf die Dienst- bzw. Arbeitsleistung und eine damit korrespondierende Weisungsgebundenheit der aufzunehmenden Person. Auf diese Weise werden zumindest partielle Arbeitgeberfunktionen und mit ihnen Schutzpflichten begründet, denen auf Seiten der einzustellenden Person entsprechende Schutzansprüche gegenüberstehen. Diese für ein Dienst-, Angestellten- bzw. Arbeitsverhältnis typischen Rechte und Pflichten müssen ihre Rechtsgrundlage nicht zwingend in einer zweiseitigen, perfekten Vertragsbeziehung zwischen der aufnehmenden Dienststelle und der einzustellenden Person finden. Sie können sich auch auf der Grundlage mehrseitiger Rechtsbeziehungen ergeben. Auf die Zuordnung der einzustellenden Person zum Kreis der Beschäftigten im Sinne des § 4 LPersVG, welche vorliegend schon deshalb zu verneinen ist, weil die im Rahmen des Zusatzjobs wahrgenommene Tätigkeit nach § 16 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 SGB II kein Arbeitsverhältnis begründet, kommt es nicht an (vgl. zu Vorstehendem insgesamt: BVerwG, BVerwGE 90, 194 - Leiharbeitnehmer -; ZfPR 1994, 112 - ABM-Kräfte -; BVerwGE 99, 214 - Arbeitnehmerüberlassung -; ZfPR 1998, 82 - DRK-Schwestern -). Gemessen an diesen rechtlichen Vorgaben ist die Heranziehung von Ein-Euro-Kräften im Einzelfall nicht mitbestimmungspflichtig.

Es handelt sich insoweit um eine rein sozialrechtliche Maßnahme, an deren Realisierung unter Beachtung der Schutzzweckgrenze personalvertretungsrechtlicher Beteiligung kein Mitbestimmungsrecht des Antragstellers bestehen kann. Vorbild der Zusatzjobs nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II sind die Arbeitsgelegenheiten für Sozialhilfeempfänger nach § 19 Abs. 1 Bundessozialhilfegesetz - BSHG - (vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates zum effizienten Einsatz der so genannten Zusatzjobs nach § 16 Abs. 3 SGB II, BR-Drucks. 680/05, S. 2; Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit, BT-Drucks. 15/1728, S. 5), für die das Bundesverwaltungsgericht den Mitbestimmungsstatbestand der Einstellung verneint hat (vgl. BVerwGE 110, a.a.O.). Ebenso wie die aufgrund der Vorgängerregelung des § 19 Abs. 1 BSHG erfolgte Heranziehung von Sozialhilfeempfängern zu gemeinnütziger, zusätzlicher Arbeit verfolgt auch der konkrete Einsatz von Ein-Euro-Kräften primär keine dienst- oder arbeitsrechtlichen Ziele. Die Maßnahme ist nicht darauf gerichtet, im Rahmen einer regulären Erwerbstätigkeit der Erfüllung der der Dienststelle obliegenden öffentlichen Aufgaben zu dienen. Es geht vielmehr ausschließlich oder doch

vorrangig um soziale Zwecke. Die in Rede stehenden Arbeitsgelegenheiten werden nach § 16 Abs. 3 Satz 1 SGB II gerade für erwerbsfähige Hilfebedürftige geschaffen, die keine reguläre Arbeit finden können. Durch die Zusatzjobs wird ihnen die Gelegenheit gegeben, ihre Erwerbsfähigkeit und Qualifikationen zu erhalten, zu verbessern oder herzustellen. Auf diese Weise sollen sie wieder an den allgemeinen Arbeitsmarkt herangeführt und ihre Chancen auf dauerhafte (Wieder)Eingliederung in denselben erhöht werden. Gleichzeitig ermöglichen die Zusatzjobs die Feststellung der Arbeitsbereitschaft und Verfügbarkeit des betreffenden Personenkreises (vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates zum effizienten Einsatz der so genannten Zusatzjobs nach § 16 Abs. 3 SGB II, a.a.O., S. 1).

Darüber hinaus sprechen auch die konkrete Ausgestaltung der Zusatzjobs sowie die tatsächlichen Abläufe gegen eine Mitbestimmungspflicht. Dem Charakter der Maßnahme entsprechend richtet sich der Zugang zu den Zusatzjobs nicht nach dem bei Einstellungen anzuwendenden Leistungsgrundsatz (Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz, § 10 Abs. 1 Satz 1 Landesbeamtengesetz), sondern vor allem nach sozialen Kriterien. Die personelle Auswahl bestimmt sich schwerpunktmäßig nach den Bedürfnissen und persönlichen Verhältnissen der Hilfebedürftigen. Die Gesichtspunkte der Bestenauslese, funktionsfähigen Verwaltung und bestmöglichen oder ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung treten dahinter zurück. Zudem obliegt der Agentur für Arbeit die Entscheidung, welcher erwerbsfähige, arbeitslose Hilfebedürftige für den konkreten Zusatzjob herangezogen, dem kommunalen Träger vorgeschlagen und ihm, für den Fall, dass keine Eingliederungsvereinbarung zustande kommt, durch Verwaltungsakt zugewiesen wird (§ 15 Abs. 1 Satz 6 SGB II). Letzterem steht beim Vorliegen eines sachlichen Grundes lediglich ein Ablehnungsrecht zu. Er kann in der Regel keine personelle Auswahlscheidung unter mehreren Bewerbern treffen. Nach dem Inhalt der vorgelegten Akten und den Angaben des Vertreters des Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat entspricht es der gängigen Praxis des Job-Centers für Arbeitsmarktintegration, gegenüber der Dienststelle für jeden Zusatzjob jeweils nur einen Bewerber zu benennen. Darüber hinaus werden die Modalitäten des Zusatzjobs im Wesentlichen durch den Bewilligungsbescheid des Job-Centers für Arbeitsmarktintegration vorgegeben. Zwar geht diesem ein Förderantrag des kommunalen Trägers voraus.

Die verbindliche Festlegung der Einzelheiten erfolgt indessen erst durch den Bewilligungsbescheid. Er enthält eine (Kurz)Beschreibung der zu leistende Arbeit, regelt Beginn und Ende des Zusatzjobs und damit die Maßnahmedauer, legt die wöchentliche Beschäftigungszeit, die Höhe der Mehraufwandsentschädigung und der Fahrkostenerstattung fest. Die einseitige Abänderung dieser Modalitäten durch den kommunalen Träger oder aufgrund einer Vereinbarung zwischen ihm und dem einzelnen Hilfebedürftigen ist ausgeschlossen. Soweit diese Regelungen in dem vom ihnen zu schließenden Einsatzplan aufgegriffen werden, haben sie nur deklaratorische Bedeutung. Im Ergebnis sind damit der Handlungsspielraum und die Weisungsbefugnis des kommunalen Trägers stark eingegrenzt. Für arbeitgebertypische Detailentscheidungen bleibt innerhalb des vorgegebenen Rahmens nur noch punktuell Raum, z.B. in Bezug auf die Verteilung der wöchentlichen Beschäftigungszeit auf die einzelnen Wochentage, Urlaubsbewilligung, Bestimmung des konkreten Einsatzortes oder fachlichen Anweisungen hinsichtlich der Reihenfolge sowie Art und Weise der Aufgabenerledigung. Bei einer derart weitreichenden Gebundenheit des kommunalen Trägers ist für eine Beteiligung des Personalrates kein Raum, bei der es um die Beschränkung der Befugnisse des Arbeitgebers bzw. Dienstherrn geht, allein und ohne eine gewisse Richtigkeitskontrolle wirksam Rechtsfolgen herbeizuführen, um sie stattdessen von der Zustimmung einer kollektiven Vertretung der Beschäftigten abhängig zu machen.

Abgesehen davon käme die Mitbestimmung beim konkreten Einsatz von Ein-Euro-Kräften oftmals auch zu spät. Ohne Zweifel hat deren Aufnahme in die Dienststelle Auswirkungen auf die dort bereist Beschäftigten. Werden etwa Arbeitsgelegenheiten in der Dienststelle eingerichtet, die das gesetzliche Kriterium der Zusätzlichkeit nicht erfüllen, kann dies zu einer Beschränkung oder sogar zum Entzug von Aufgaben führen, was wiederum die Zuweisung neuer

Tätigkeitsbereiche an die Beschäftigten, deren Umsetzung oder Versetzung nach sich ziehen kann. Wird das Kriterium der Zusätzlichkeit beachtet, können Beschäftigte der Dienststelle mit der Beaufsichtigung, Einarbeitung oder Anleitung der Ein-Euro-Kräfte beauftragt werden. Gegebenenfalls haben sie auch ihre Tätigkeiten mit den Arbeiten der Ein-Euro-Kräfte zu koordinieren. Vor diesem Hintergrund ist ein effektiver kollektiver Schutz der in der Dienststelle regulär Beschäftigten nur gewährleistet, wenn der Personalrat an der vorangehenden Entscheidung der Dienststelle beteiligt ist, Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten durch Bereitstellung und Benennung geeigneter Einsatzbereiche und dort anfallender Arbeiten zu schaffen. Denn in ihrem Rahmen werden die maßgeblichen Weichen für die spätere Heranziehung von Ein-Euro-Kräften gestellt. Im Anschluss daran ist insbesondere für eine er-neute Prüfung der Eignung oder Zusätzlichkeit der für Ein-Euro-Kräfte geschaffenen Arbeitsgelegenheiten kein Raum mehr. Die Frage nach der Beteiligung des Antragstellers an der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten gemäß § 16 Abs. 3 Satz 1 SGB II hat bereits das Verwaltungsgericht rechtskräftig dahingehend entschieden, dass dem Antragsteller insoweit ein Erörterungsrecht gemäß § 84 Satz 1 Nr. 1 LPersVG zusteht. Damit wird dem berechtigten Interesse des Antragstellers Rechnung getragen. Dies gilt umso mehr, als auch eine etwaige spätere Übernahme von Ein-Euro-Kräften in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis als Einstellung im Sinne des § 78 Abs. 2 Nr. 1 LPersVG dessen Mitbestimmung unterliegt. Somit führt das hier gefundene Ergebnis auch nicht zu einem personalvertretungsrechtlichen Beteiligungsdefizit (vgl. im Ergebnis wie hier: VG Oldenburg, PersR 2005, 502; VG Frankfurt am Main, PersR 2006, 42; VG Düsseldorf, PersR 2006, 220; a.A. neben VG Mainz: VG Berlin, PersR 2006, 218; VG Gießen, PersR 2006, 39; VG Ansbach, PersR 2006, 222).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 Alternative 2 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO -.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten ergibt sich aus § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. 708 Nr. 10 Zivilprozessordnung.

Die Revision war nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen.

Rechtsmittelbelehrung

...

Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes für das Berufungsverfahren wird auf 5.000 € festgesetzt (§§ 47 Abs. 1 Satz 1, 52 Abs. 2 Gerichtskostengesetz i.V.m. Ziffer 31 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 7./8. Juli 2004 [DVBl. 2004, 1525]).

--

>>Die Web-Site fuer Betriebs- und Personalraete<<
sowie

>>Schwerbehindertenvertretungen<<

>> <http://www.soliserv.de/> <<