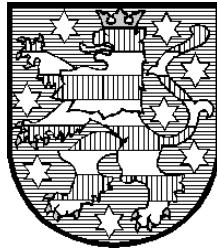


VERWALTUNGSGERICHT MEININGEN



BESCHLUSS

In dem personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren

des HPR der Thür. Polizei b. Thür. Ministerium für Inneres, Kommunales und Landesentwicklung,
vertreten durch den Vorsitzenden,
Steigerstraße 24, 99096 Erfurt,

- Antragsteller -

bevollmächtigt:
Rechtsanwaltskanzlei Neie,
Herderstraße 7, 04277 Leipzig

beteiligt:

der Thüringer Minister für Inneres, Kommunales und Landesentwicklung,
Steigerstraße 24, 99096 Erfurt,

wegen

Personalvertretungsrecht (Land)

hat die 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Meiningen durch

die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Feilhauer-Hasse,
die Richterin am Verwaltungsgericht Fräßle und
die Richterin am Verwaltungsgericht Szurlies sowie
die ehrenamtliche Richterin und
den ehrenamtlichen Richter

am 17. Februar 2026 **beschlossen:**

- I. Es wird festgestellt, dass die Abordnung eines Beschäftigten des höheren Dienstes vom Thüringer Ministerium für Inneres, Kommunales und Landesentwicklung zu einer dem Thüringer Ministerium für Inneres, Kommunales und Landesentwicklung nachgeordneten Polizeidienststelle wie im
-

Fall des Beschäftigten C _____ H _____ der Mitbestimmung des Antragstellers unterfällt.

II. Der Gegenstandswert wird auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

G r ü n d e :

I.

Die Verfahrensbeteiligten streiten über das Bestehen eines Mitbestimmungsrechts bei einer Personalmaßnahme des Beteiligten.

Antragsteller ist der beim Beteiligten gebildete Hauptpersonalrat der Thüringer Polizei. Beteiligt ist der Thüringer Minister für Inneres, Kommunales und Landesentwicklung, der für Beamte des höheren Dienstes der Polizei Dienstvorgesetzter im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 1 ThürBG und damit zuständig für Entscheidungen im Rahmen der Personalverwaltung ist.

Der Beschäftigte C _____ H _____ wurde beim Beteiligten als stellvertretender Referatsleiter im Referat 45 Polizeitechnik verwendet. Mit Schreiben vom 16.12.2024 hat der Beteiligte dem Antragsteller im Rahmen der partnerschaftlichen und vertrauensvollen Zusammenarbeit mitgeteilt, dass der Beschäftigte H _____ „für die Dauer seiner Abordnung von sechs Monaten zur Landespolizeiinspektion J _____, Polizeiinspektion W _____“ kommissarisch mit den Aufgaben des Leiters der Polizeiinspektion beauftragt werde. Eine dauerhafte Übertragung der Tätigkeit sei beabsichtigt. Vor einer Versetzung werde eine Beteiligung des Antragstellers erfolgen.

Mit Schreiben vom 20.12.2024 wies der Antragsteller den Beteiligten darauf hin, dass die beabsichtigte Maßnahme der Mitbestimmung unterfalle und bat um Einleitung des Mitbestimmungsverfahrens bis zum 10.01.2025. Der Beteiligte teilte mit, dass die Einleitung eines Mitbestimmungsverfahrens nicht beabsichtigt sei.

Am 14.01.2025 hat der Antragsteller ein personalvertretungsrechtliches Beschlussverfahren eingeleitet. Die Abordnung des Beschäftigten H _____ unterliege der Mitbestimmung des Antragstellers. Nach § 2 Abs. 2 ThürPersVG i. V. m. § 69 Abs. 1 Satz 1 ThürPersVG bestimme der Personalrat bei allen personellen, sozialen, organisatorischen und innerdienstlichen Maßnahmen der Dienststelle mit. Das Verwaltungsgericht Meiningen habe bereits mit Beschluss vom 13.07.2021 (Az. 3 P 74/21 Me) festgestellt, dass dem Personalrat eine Allzuständigkeit zukomme. Das Bundesverwaltungsgericht habe nach Aufhebung des o.g. Beschlusses durch

das Thüringer Oberverwaltungsgericht im Verfahren 5 P 8/22 darauf hingewiesen, dass mit dem am 01.12.2023 in Kraft getretenen Gesetz auch nach Auffassung des Beteiligten eine Allzuständigkeit vorliege. Das Bundesverwaltungsgericht habe auf den Redebeitrag des Beteiligten in der Landtagssitzung vom 02.11.2023 (Plenarprotokoll 7/120, Seite 73) verwiesen. Ausgehend davon sei das Verfahrens 3 P 74/21 Me von den Beteiligten vor dem Bundesverwaltungsgericht für erledigt erklärt worden. Sie seien übereinstimmend davon ausgegangen, dass nach dem Wortlaut des Gesetzes Zweifel an der Allzuständigkeit nicht mehr bestünden.

Der Personalrat bestimme daher nach § 2 Abs. 2 ThürPersVG und § 69 Abs. 1 S. 1 ThürPersVG bei der hier streitgegenständlichen Abordnung und der Übertragung der kommissarischen Tätigkeit des Leiters der Polizeiinspektion W_____ mit. Die Auffassung des Beklagten, § 73 Abs. 2 Nr. 5 ThürPersVG stünde der Mitbestimmung entgegen, gehe fehl. § 73 ThürPersVG enthalte keine (abschließende) Aufzählung der Mitbestimmungstatbestände. Vielmehr werde durch § 72 Abs. 5 S. 2 u. 3 i. V. m. § 73 ThürPersVG klargestellt, in welchen Angelegenheiten Fälle der eingeschränkten Mitbestimmung vorlägen und damit (nur) eine Empfehlung der Einigungsstelle an die oberste Dienstbehörde ergehen könne. Dies ändere nichts daran, dass bei den Maßnahmen ein Mitbestimmungsverfahren durchzuführen sei.

Die Sachlage habe sich nach dem Beschluss des Thüringer Oberverwaltungsgerichts vom 10.09.2022 (5 PO 525/21, juris, Rn. 59) geändert. Dort habe das Thüringer Oberverwaltungsgericht das Fehlen einer Unberührtheitsklausel als Indiz gegen eine Allzuständigkeit angenommen. In diesem Punkt habe der Gesetzgeber reagiert und die Unberührtheitsklausel in das Gesetz eingefügt. Dass das Thüringer Oberverwaltungsgericht bei Vorliegen einer Unberührtheitsklausel gleichwohl von einer Katalogzuständigkeit ausgegangen wäre, könne der Entscheidung nicht entnommen werden. Auch das Bundesverwaltungsgericht habe im dortigen Verfahren zur Allzuständigkeit (5 P 8/22) auf die Änderung der Rechtslage verwiesen und insbesondere den Redebeitrag der Abgeordneten Lehmann in der Landtagssitzung vom 02.11.2023 (Plenarprotokoll 7/120, Seite 73) zitiert. Der Senat sei ersichtlich davon ausgegangen, dass der Gesetzgeber eine Klarstellung zur Allzuständigkeit vorgenommen habe und sich die Frage, ob das Thüringer Personalvertretungsgesetz die Allzuständigkeit des Personalrates bestimme, nicht mehr stelle. Das Verfahren sei für erledigt erklärt worden, weil alle Beteiligten davon ausgegangen seien, dass jedenfalls nach der Änderung des Gesetzes die Allzuständigkeit unstrittig sei.

Der Antragsteller beantragt,

1. festzustellen, dass die Abordnung eines Beschäftigten des höheren Dienstes vom Thüringer Ministerium für Inneres, Kommunales und Landesentwicklung zu einer dem Thüringer Ministerium für Inneres, Kommunales und Landesentwicklung nachgeordneten Polizeidienststelle wie im Fall des Beschäftigten C _____ H _____ der Mitbestimmung des Antragstellers unterfällt,
2. den Gegenstandswert festzusetzen.

Der Beteiligte beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Die Abordnung des Herrn PD C _____ H _____ vom Thüringer Ministerium für Inneres, Kommunales und Landesentwicklung zur Landespolizeiinspektion J _____, Polizeiinspektion W _____ sowie die damit einhergehende Beauftragung der (kommissarischen) Leitung der Polizeiinspektion W _____ (A 15 PVD), unterliege nicht der Mitbestimmung der Personalvertretung. Nach den §§ 2 Abs. 2 und 69 Abs. 1 Satz 1 und 2 ThürPersVG bestimme der Personalrat nach Maßgabe dieser Vorschrift sowie der §§ 69a bis 78 ThürPersVG mit bei allen personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen, die die Beschäftigten der Dienststelle insgesamt, Gruppen von ihnen oder einzelne Beschäftigte betreffen oder sich auf sie auswirken würden. Gemäß § 69 Abs. 1 Satz 2 ThürPersVG werde die Zuständigkeit durch die Maßgabe der §§ 69 bis 78 in allen personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen nicht berührt. Zwar sei hier von einer Maßnahme im personalvertretungsrechtlichen Sinne auszugehen, die Mitbestimmung werde jedoch durch die Tatbestände des § 72 Abs. 5 Satz 1 ThürPersVG (volle Mitbestimmung) sowie durch einen in § 73 ThürPersVG enthaltenen Regelbeispielkatalog (eingeschränkte Mitbestimmung) begrenzt. Daran ändere auch der durch die letzte Gesetzesänderung eingefügte Satz 2 der § 2 Abs. 2 und § 69 Abs. 1 ThürPersVG nichts, nach dem „durch die Maßgabe der §§ 69 bis 78 die Zuständigkeit in allen personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen nicht berührt werden“. Zwar habe durch die mit Änderungsgesetz vom 16. November 2023 erfolgte Ergänzung der §§ 2 und 69 ThürPersVG den Anwendern Rechtssicherheit in Bezug auf die „Allzuständigkeit“ der Personalvertretung gegeben werden sollen. Die Unberührtheitsklausel in den §§ 2 und 69 ThürPersVG führe im Ergebnis allerdings zu einer im Vergleich zur alten Gesetzeslage umfassenderen, jedoch nicht uneingeschränkten Beteiligung der

Personalvertretungen. Durch das Nebeneinanderstehen der Sätze 1 und 2 der §§ 2 Abs. 2 und 69 Abs.1 ThürPersVG bestehe schon vom Wortlaut her ein Widerspruch in sich. Gehe man nämlich davon aus, dass durch den neu eingefügten Satz 2 sich nunmehr eine sog. grundsätzliche Allzuständigkeit der Personalräte ergebe, die eine ständige Beteiligung dieser nach sich ziehe, hätte das Weiterbestehen des Satzes 1, nach welchem der Personalrat auch weiterhin noch nach Maßgabe der §§ 69 bis 78 bei allen personellen, organisatorischen und innerdienstlichen Maßnahmen der Dienststelle mitbestimmt, keinerlei Bedeutung mehr und wäre folgerichtig zwingend vom Gesetzgeber herauszustreichen gewesen. Darüber hinaus sei es trotz Anpassung des ThürPersVG weiterhin bei den sog. Regelbeispielkatalogen in den §§ 72, 73 ThürPersVG geblieben. Einem Regelbeispielkatalog sei nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung der gesetzgeberische Wille zu entnehmen, dass andere als die in ihnen ausdrücklich genannten Maßnahmen nur dann der Mitbestimmung der Personalvertretung unterlägen, wenn sie in ihren Auswirkungen auf die Dienststelle und die Beschäftigten den beispielhaft geregelten Maßnahmen in etwa gleichkämen. Ein diesbezüglich eindeutiger, anderslautender Wille des Gesetzgebers sei nicht zweifelsfrei erkennbar. Vielmehr werde durch das Beibehalten dieser vorgenannten Regelbeispielkataloge deutlich, dass der Gesetzgeber selbst keine umfassende und abschließende Allzuständigkeit bezüglich der Beteiligung der Personalvertretungen sehe, sondern diese weiterhin durch die Maßgabe der Regelbeispielkataloge der §§ 72 und 73 habe beschränken wollen. Daher sei die streitgegenständliche Maßnahme hier nicht mitbestimmungspflichtig.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der gewechselten Schriftsätze und auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 17.02.2026 Bezug genommen.

II.

Der Feststellungsantrag ist zulässig und hat in der Sache Erfolg.

Das Verwaltungsgericht ist nach § 83 Abs. 1 Nr. 3 und 5 Thüringer Personalvertretungsgesetz (ThürPersVG) zuständig, da Gegenstand des Verfahrens eine Frage der Zuständigkeit der Personalvertretung ist und die Durchführung der Maßnahme ohne gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung unzulässig wäre.

Der Antrag ist zulässig. Die Verfahrensbeteiligten streiten darum, ob ein der Abordnung des Beschäftigten C _____ H _____ vom Thüringer Ministerium für Inneres, Kommunales und

Landesentwicklung zur Polizeiinspektion W_____ entsprechender Fall der Mitbestimmung des Antragstellers unterliegt und damit einhergehend um die Frage der sogenannten Allzuständigkeit der Personalvertretung. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Rechtsfrage erneut in einer Vielzahl künftiger Beteiligungsverfahren stellen wird. Der Antrag ist auch losgelöst vom konkreten Einzelfall als sog. Globalantrag statthaft (vgl. BVerwG, B. v. 24.02.2022 – 5 A 7/20 – juris Rn. 12 ff.), denn der Antragsteller will für eine Vielzahl von Fallgestaltungen festgestellt wissen, ob ihm ein Mitbestimmungsrecht nach § 69 ThürPersVG zusteht.

Der Antrag ist begründet.

Die umstrittene Abordnung von 6 Monaten ist eine Maßnahme im Sinne des Personalvertretungsrechts. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist unter einer derartigen Maßnahme jede auf die Veränderung des bestehenden Zustands abzielende Handlung oder Entscheidung der Dienststellenleitung zu verstehen, die den Rechtsstand der Beschäftigten berührt und durch deren Durchführung das Beschäftigungsverhältnis oder die Arbeitsbedingungen eine Änderung erfahren (BVerwG, B. v. 29.01.2003 – 6 P 15/01 – juris Rn. 14 m. w. N.). Das ist hier der Fall. Zudem gehen die Beteiligten übereinstimmend davon aus, dass es sich bei der Abordnung um eine Maßnahme im personalvertretungsrechtlichen Sinn handelt.

Diese Maßnahme unterliegt auch der Mitbestimmung des Personalrats.

Nach der Novellierung des Thüringer Personalvertretungsgesetzes durch das Thüringer Gesetz zur Anpassung personalvertretungsrechtlicher Vorschriften vom 28.05.2019 in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2020 (GVBl. 2020, 1) und der im Jahr 2023 erfolgten Klarstellung durch das "Vierte Gesetz zur Änderung des Thüringer Personalvertretungsgesetz vom 16.11.2023" (GVBl. 2023, 330) steht zur Überzeugung der Kammer fest, dass dem Personalrat eine umfassende Allzuständigkeit zukommt.

Nach § 2 Abs. 2 ThürPersVG bestimmt der Personalrat nach Maßgabe der §§ 69 bis 78 bei allen personellen, sozialen, organisatorischen und innerdienstlichen Maßnahmen der Dienststelle für die im Sinne des § 4 in der Dienststelle Beschäftigten mit. In § 69 Abs. 1 ThürPersVG ist geregelt, dass der Personalrat nach Maßgabe dieser Vorschrift sowie der §§ 69a bis 78 bei allen personellen, sozialen, organisatorischen und innerdienstlichen Maßnahmen, die die Beschäftigten der Dienststelle insgesamt, Gruppen von ihnen oder einzelne Beschäftigte betreffen oder sich auf sie auswirken, mitbestimmt. Nach § 69 Abs. 1 Satz 2 ThürPersVG wird durch die Maßgabe der §§ 69 bis 78 die Zuständigkeit in allen personellen, sozialen, organisatorischen und

sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen nicht berührt (sog. Unberührtheitsklausel). Die gleiche Klausel findet sich in § 2 Abs. 2 Satz 2 ThürPersVG, der ebenso eine Unberührtheitsklausel enthält und bestimmt, dass durch die Maßgabe der §§ 69 bis 78 ThürPersVG die Zuständigkeit in allen personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen nicht berührt wird.

Sowohl § 2 Abs. 2 Satz 1 als auch § 69 Abs. 1 Satz 1 ThürPersVG verwenden übereinstimmend den Begriff "bei allen [...] Maßnahmen", was bereits als Hinweis auf eine umfassende und unbeschränkte Mitbestimmung verstanden werden könnte. Wurde nach Auffassung des Thüringer Oberverwaltungsgerichts (B. v. 10.09.2022 – 5 PO 525/21 – juris, Rn. 44) ein weites Verständnis dieser Norm durch die Formulierung des § 2 Abs. 2 ThürPersVG "nach Maßgabe der §§ 69 bis 78" ausdrücklich eingeschränkt und begrenzt, führt die nachträglich durch Gesetz vom 16.11.2023 eingeführte Unberührtheitsklausel in § 2 Abs. 2 Satz 2 und § 69 Abs. 1 Satz 2 ThürPersVG wiederum zu einem weiten Verständnis der Vorschrift. Denn mit der Formulierung "durch die Maßgabe der §§ 69 bis 78 wird die Zuständigkeit in allen personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen nicht berührt" wollte der Gesetzgeber ausdrücken, dass die Allzuständigkeit des Personalrats unabhängig von den Regelungen in den §§ 69 bis 78 ThürPersVG besteht, d.h., dass die Aufzählung mitbestimmungspflichtiger Maßnahmen in § 73 ThürPersVG die Allzuständigkeit des Personalrats nicht berührt.

Die Systematik des ThürPersVG im Übrigen steht dem nicht entgegen. Das Thüringer Oberverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 10.09.2022 (a. a. O. Rn. 48) festgestellt, dass das Thüringer Personalvertretungsgesetz aus dem Jahr 2019 an keiner Stelle explizit eine unbeschränkte und umfassende Allzuständigkeit der Personalvertretung formuliert. Auch das Gesetz in der Fassung vom 16.11.2023 verwendet diesen Begriff nicht. Jedoch ist eine Allzuständigkeit aus den §§ 2 Abs. 2, 69 Abs. 1 ThürPersVG herzuleiten, da beide Vorschriften regeln, dass der Personalrat in allen personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen mitbestimmt. Zwar soll diese Mitbestimmung nach Maßgabe der §§ 69 bis 78 erfolgen, was das Thüringer Oberverwaltungsgericht dazu bewogen hat, anzunehmen, dass darin eine inhaltliche Beschränkung zu sehen ist, die zu einer Einschränkung der Mitbestimmungstatbestände führt (B. v. 10.09.2022, a. a. O. Rn. 48). Dieser Annahme steht nunmehr jedoch das „Vierte Gesetz zur Änderung des Thüringer Personalvertretungsgesetz vom 16.11.2023“ mit der Aufnahme der Unberührtheitsklausel in § 2 Abs. 2 Satz 2 und § 69 Abs. 1 Satz 2 ThürPersVG entgegen. Denn nach diesen Klauseln wird die Zuständigkeit in allen

personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen durch die Maßgabe der §§ 69 bis 78 nicht berührt.

Die weiterhin in § 72 Abs. 5 und § 73 ThürPersVG enthaltenen Regelbeispielskataloge stehen dem nicht entgegen. Die Kammer geht nicht davon aus, dass nur die darin aufgeführten Maßnahmen und solche, die ihnen in ihrer Art und Bedeutung vergleichbar sind, der Mitbestimmung des Personalrats unterliegen (so das ThürOVG, B. v. 10.09.2022, a. a. O. Rn. 51).

Die in § 72 Abs. 5 ThürPersVG aufgeführten Beispiele sind abschließend. Die genannten Maßnahmen unterliegen der vollen Mitbestimmung des Personalrats, denn nach der Vorschrift ist der Beschluss der Einigungsstelle in diesen Fällen bindend, wenn er nicht nach § 74 ThürPersVG aufgehoben wird.

In allen anderen Fällen, d. h. in den in § 73 ThürPersVG genannten Beispielfällen sowie bei allen anderen Maßnahmen, in denen der Personalrat mitbestimmt, beschließt die Einigungsstelle nach § 72 Abs. 5 Satz 2 ThürPersVG eine Empfehlung an die oberste Dienstbehörde.

Auch die Äußerung des Vertreters des Beteiligten in der mündlichen Verhandlung, dass eine Abordnung von 6 Monaten schon deshalb nicht der Mitbestimmung unterliegen könne, weil in § 73 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 2 Nr. 5 ThürPersVG ausdrücklich geregelt sei, dass nur Abordnungen von mehr als 6 Monaten der eingeschränkten Mitbestimmung unterliegen würden, steht dem nicht entgegen.

Denn die in § 73 Abs. 1 bis 3 ThürPersVG aufgeführten Beispiele sollen nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers nicht abschließend sein. Insoweit kann die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum bremischen Personalvertretungsgesetz auch hier herangezogen werden (BVerwG, B. v. 15.10.2018 – 5 P 9/17 – juris). Zwar enthält 73 ThürPersVG - anders als das Personalvertretungsgesetz der Hansestadt Bremen - nicht die Überschrift "Beispiele für die Mitbestimmung". Jedem einzelnen Absatz des § 73 ThürPersVG, in dem Beispiele für die Mitbestimmung in personellen sowie in organisatorischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten aufgeführt sind, wurde jedoch das Wort "insbesondere" angefügt und dadurch deutlich gemacht, dass über die aufgeführten Regelbeispiele hinaus von einer Zuständigkeit des Personalrats bei allen Maßnahmen auszugehen ist, und nicht nur bei solchen, die einem der Beispielfälle nach Art und Bedeutung vergleichbar sind (vgl. BVerwG, B. v. 15.10.2018, a. a. O., juris Rn. 12). Mit der Änderung des ThürPersVG am 16.11.2023 hat der Thüringer Gesetzgeber diese schon damals beabsichtigte Auslegung klargestellt, indem er im Rahmen der

allgemeinen Vorschriften und auch in Teil 8 des ThürPersVG den Regelbeispielkatalogen systematisch vorangestellt, geregelt hat, dass die Zuständigkeit des Personalrats für alle innerdienstlichen Maßnahmen durch die §§ 69 bis 78 nicht berührt wird.

Der Thüringer Gesetzgeber hat sich damit an dem Personalvertretungsgesetz für die Hansestadt Bremen orientiert, zu dem das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 15.10.2018 (5 P 9/17 – juris Rn.10 ff.) ausgeführt hat:

"Bereits der Wortlaut des § 52 Abs. 1 Satz 1 PersVG HB, wonach der Personalrat zur Mitbestimmung "in allen sozialen, personellen und organisatorischen Angelegenheiten" aufgerufen ist, weist deutlich in die Richtung eines umfassenden und uneingeschränkten Mitbestimmungsrechts. Denn nach dem Alltags- und Fachsprachgebrauch spricht ganz Überwiegendes dafür, ihn dahin zu verstehen, dass der Personalrat in ausnahmslos jeder der genannten Angelegenheiten mitzubestimmen hat. Dies ist allerdings nicht zwingend.

Der systematische Zusammenhang zwischen § 52 Abs. 1 Satz 1 PersVG HB einerseits und § 63 Abs. 1 und 2, § 65 Abs. 1 und 3 sowie § 66 Abs. 1 und 3 PersVG HB andererseits verbietet die Annahme einer Einschränkung des Mitbestimmungsrechts nach der zuerst genannten Bestimmung.

Nach § 63 Abs. 1, § 65 Abs. 1 und § 66 Abs. 1 PersVG HB erstreckt sich das Recht der Mitbestimmung des Personalrats, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht oder die Zuständigkeit des Gesamtpersonalrats nicht gegeben ist, insbesondere auf die nachfolgend aufgeführten Maßnahmen. Die Bestimmungen enthalten einen beispielhaften und nicht abschließenden Katalog von Mitbestimmungstatbeständen, wie sich bereits aus dem der Aufzählung jeweils vorangestellten Wort "insbesondere" und ihren jeweiligen Überschriften ergibt ("Beispiele für Mitbestimmung ..."). Darin erschöpft sich die Bedeutung der Katalogtatbestände. Insbesondere ist ihnen nicht auch der Wille des Gesetzgebers zu entnehmen, dass andere Maßnahmen des Dienststellenleiters der Mitbestimmung des Personalrats nur dann unterliegen sollen, wenn sie in ihren Auswirkungen auf die Dienststelle und die Beschäftigten den beispielhaft geregelten Maßnahmen in etwa gleichkommen, sie einem der Beispielsfälle nach Art und Bedeutung vergleichbar sind. Soweit das Bundesverwaltungsgericht dies in seiner bisherigen Rechtsprechung anders gesehen hat (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 17. Juli 1987 - 6 P 13.85 - Buchholz 251.3 § 66 BrPersVG Nr. 1 S. 1 <3 f.>, vom 11. November 1993 - 6 PB 4.93 - juris Rn. 4 und vom 24. Juni 2014 - 6 P 1.14 - Buchholz 251.8 § 73 RhPPersVG Nr. 1 Rn. 17 f.), hält der Senat daran - mit Blick auf die Rechtslage nach dem Bremischen Personalvertretungsgesetz - aus den nachstehenden Gründen nicht fest.

Es kann hier dahingestellt bleiben, welche Bedeutung beispielhaften Mitbestimmungskatalogen in den Personalvertretungsgesetzen des Bundes und anderer Länder beizumessen ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits in seiner früheren Rechtsprechung zum Ausdruck gebracht, dass sich für das bremische Landesrecht eine unüberprüfte Übertragung der für das Bundesrecht und das sonstige Landesrecht entwickelten Rechtsgrundsätze verbietet (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 17. August 1989 - 6 P 11.87 - BVerwGE 82, 288 <291> und vom 11. November 1993 - 6 PB 4.93 - juris Rn. 4). Deshalb ist auch bei der Ermittlung der Bedeutung der hier in Rede stehenden Mitbestimmungskataloge den Besonderheiten der bremischen Rechtslage Rechnung zu tragen. Eine solche Eigenheit stellen die so genannten Unberührtheitsklauseln der § 63 Abs. 2, § 65 Abs. 3 und § 66 Abs. 3 PersVG HB dar. Nach diesen wird durch die ihnen jeweils vorangestellten beispielhaften Aufzählungen von Mitbestimmungstatbeständen die Allzuständigkeit des Personalrats nach § 52 Abs. 1 Satz 1 PersVG HB nicht berührt. Diese Bestimmungen steuern maßgeblich sowohl die Auslegung des § 52 Abs. 1 Satz 1 PersVG HB als auch diejenige der § 63 Abs. 1, § 65 Abs. 1 und § 66 Abs. 1 PersVG HB.

Ihnen ist zum einen zu entnehmen, dass § 52 Abs. 1 Satz 1 PersVG HB eine Allzuständigkeit des Personalrats hinsichtlich der Mitbestimmung in sozialen, personellen und organisatorischen Angelegenheiten begründet. Der Begriff "Allzuständigkeit" ist hier dahin zu verstehen, dass das Bremische Personalvertretungsgesetz dem Personalrat - abweichend von den Personalvertretungsgesetzen des Bundes und anderer Bundesländer - ein umfassendes bzw. allumfassendes gleichberechtigtes Mitbestimmungsrecht in allen insoweit in Bezug genommenen (innerdienstlichen)

Angelegenheiten gewährt (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 30. Oktober 1964 - 7 P 2.64 - BVerwGE 19, 359 <361>, vom 18. März 1981 - 6 P 27.79 - BVerwGE 62, 55 <58> und vom 17. Juli 1987 - 6 P 13.85 - Buchholz 251.3 § 66 BrPersVG Nr. 1 S. 1 <3 f.>; Rust, in: Arbeitnehmerkammer Bremen <Hrsg.>, Gemeinschaftskommentar zum BremPersVG, 2016, § 52 Rn. 12). Mithin handelt es sich bei § 52 Abs. 1 Satz 1 PersVG HB um eine Generalklausel, die im Gegensatz zu einer enumerativen und abschließenden Aufzählung einzelner Mitbestimmungstatbestände ein uneingeschränktes Mitbestimmungsrecht im Rahmen ihres Anwendungsbereichs verleiht (vgl. Altvater, in: Altvater/Baden/Berg/Kröll/Noll/Seulen, BPersVG, 9. Aufl. 2016, vor § 66 Rn. 23).

Den Unberührtheitsklauseln ist zum anderen zu entnehmen, dass dieses umfassende Mitbestimmungsrecht durch § 63 Abs. 1, § 65 Abs. 1 und § 66 Abs. 1 PersVG HB keine Einschränkung erfährt. Dies folgt zweifelsfrei aus der Wendung, dass durch die Aufzählungen in diesen Bestimmungen die Allzuständigkeit "nicht berührt" wird. Damit wird zugleich zum Ausdruck gebracht, dass die Katalogtatbestände einzelne der Mitbestimmung unterfallende Fallgestaltungen (lediglich) hervorheben. Sie beschränken hingegen das bereits aus § 52 Abs. 1 Satz 1 PersVG HB folgende umfassende Mitbestimmungsrecht nicht (so auch: Altvater, in: Altvater/Baden/Berg/Kröll/Noll/Seulen, BPersVG, 9. Aufl. 2016, § 104 Rn. 7; Dannenberg, in: Arbeitnehmerkammer Bremen <Hrsg.>, Gemeinschaftskommentar zum BremPersVG, 2016, § 65 Rn. 30; Fischer/Goeres/Gronimus, GKÖD, Band V, Stand März 2018, K § 75 Rn. 120; Oetjens, in: Arbeitnehmerkammer Bremen <Hrsg.>, Gemeinschaftskommentar zum BremPersVG, 2016, § 63 Rn. 24; Rust, in: Arbeitnehmerkammer Bremen <Hrsg.>, Gemeinschaftskommentar zum BremPersVG, 2016, § 52 Rn. 135).

Dem steht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht entgegen. Soweit dieses aufgezeigt hat, dass das Wort "insbesondere" vor den beispielhaften Aufzählungen der Mitbestimmungstatbestände die Richtung der möglichen Gegenstände der Beschlussfassung andeutet (BVerfG, Urteil vom 27. April 1959 - 2 BvF 2/58 - BVerfGE 9, 268 <289>), kann dem nicht entnommen werden, dass die Katalogtatbestände das Mitbestimmungsrecht nach § 52 Abs. 1 Satz 1 PersVG HB beschränken (a.A. BVerwG, Beschluss vom 17. Juli 1987 - 6 P 13.85 - Buchholz 251.3 § 66 BrPersVG Nr. 1 S. 1 <3 f.>). Die Erwägung des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich ausschließlich auf die Abgrenzung der innerdienstlichen von den außerdienstlichen Angelegenheiten und nicht auch auf die Frage einer Einschränkung des Mitbestimmungsrechts nach § 52 Abs. 1 Satz 1 PersVG HB."

Die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Bremer Rechtslage sind nach Auffassung der Kammer auch hier zugrunde zu legen.

Führte die Gesetzgebungsgeschichte zum ThürPersVG 2019 jedenfalls nach Auffassung des Thüringer Oberverwaltungsgerichts (B. v. 10.09.2022, a. a. O.) noch nicht zu der Annahme eines eindeutigen Willens für die Einführung einer Allzuständigkeit, lässt sich der Gesetzgebungsgeschichte zur Änderung des ThürPersVG im Jahr 2023 eben dieser Wille eindeutig entnehmen.

Bereits bei Einbringung des Gesetzentwurfs am 24.05.2023 (Drucksache 7/8057) "Viertes Gesetz zur Änderung des Thüringer Personalvertretungsgesetzes" wurde in dessen Begründung angegeben, dass die Neuregelung der Klarstellung diene, indem mit einer Unberührtheitsklausel die Zuständigkeit genau definiert werde.

In der ersten Beratung des Gesetzentwurfs hat die Abgeordnete H_____ in der Landtagsitzung am 02.06.2023 in ihrem Wortbeitrag ausgeführt, dass die Regierungskoalition schon im

Gesetzgebungsverfahren zum ThürPersVG im Jahr 2019 eine Kernforderung der Gewerkschaften und Personalräte umsetzen und die Mitbestimmung in allen personellen, sozialen, organisatorischen und innerdienstlichen Maßnahmen einführen wollte. Sie legte weiter dar:

"Wir haben damals dann unter anderem den Mitbestimmungskatalog in § 73 beibehalten und dachten, dass durch die Einfügung des Worts 'insbesondere' klar ist, dass dieser Katalog nicht abschließend ist. [...] Nun hat sich herausgestellt, dass dies problematisch ist, deshalb schlagen wir mit unserem Gesetzentwurf hier eine Klarstellung vor. [...] Für die Schülerinnen und Schüler zeigt sich vielleicht hier noch mal ein schönes Beispiel dafür, dass ein kleines Wort in einem Gesetz dazu führen kann, dass ein Gericht etwas komplett anders auslegt als das, was wir hier im Parlament damit erreichen wollten. Darüber diskutieren wir hier gerade. Manchmal ist es so kleinteilig, dass wir uns hier mit einem kleinen Wörtchen auseinandersetzen müssen, in diesem Fall mit dem Wort "insbesondere". Auch das müssen wir hier manchmal machen, weil unterschiedliche Stellen unterschiedliche Auslegungen an den Tag legen. Wir machen das hoffentlich zügig auch mit einer Anhörung im Innenausschuss und ich hoffe, dass wir dann zu einem Gesetz kommen, das so interpretiert wird, wie wir es auch gemeint haben."

Auch die Abgeordnete L _____ äußerte sich wie folgt:

"Wir haben schon in der vergangenen Legislatur eine sehr intensive Debatte zum Personalvertretungsgesetz geführt und damals als Parlament gesagt, wir wollen die Allzuständigkeit. Das heißt, dass der Personalrat für alle innerdienstlichen, personellen und sonstigen Belange zuständig ist. Im Nachgang sind dazu - was nicht ganz ungewöhnlich ist - Fragen aufgekommen. [...] Deswegen haben wir in dem Gesetz zwei Änderungen, die wir vorgenommen haben. Das eine ist, zu klären, dass wir tatsächlich die Allzuständigkeit meinen. Das sage ich auch an dieser Stelle noch mal, weil es in der Vergangenheit in den Gerichtsverfahren eine Rolle gespielt hat, dass wir wollen, dass Personalräte in alle Belange einzubeziehen sind."

In dieser Landtagssitzung wurde der Gesetzentwurf an den Innen- und Kommunalausschuss überwiesen. Nach der dortigen Erörterung führte der Abgeordnete B _____ als Berichterstatter in der 2. Beratung im Thüringer Landtag in der Sitzung am 02.11.2023 aus:

"Das andere betrifft den Bereich der sogenannten Allzuständigkeit, dass also Personalvertretungen mehr Mitsprachemöglichkeiten und Entscheidungsmöglichkeiten bei allen personalwirtschaftlichen Maßnahmen in den Behörden, Dienststellen, Rathäusern, Landratsämtern zugesprochen bekommen. [...] Bei der Frage der Allzuständigkeit gab es erwartungsgemäß große Zustimmung bei den Personalvertretungen und Gewerkschaften, allerdings beim Gemeinde- und Städtebund aufgrund einer rechtlichen Interpretation eines Urteils des Oberverwaltungsgerichts, wo die Auslegung sich deutlich von unserer Auffassung unterscheidet, ein abweichendes Votum. Insofern ist aber dennoch der Innen- und Kommunalausschuss mehrheitlich der Auffassung gefolgt, auch die Frage der Allzuständigkeit neu im Gesetz zu regeln."

Ebenso äußerte sich die Abgeordnete H _____ erneut in der Landtagssitzung am 02.11.2023:

"Die Notwendigkeit der Änderung dieses Gesetzes ist aus meiner Sicht evident. Lücken und Unklarheiten im derzeitigen Gesetzestext haben Anlass gegeben, die hier vorliegende Klarstellung vorzunehmen. [...] Im vorliegenden Gesetzentwurf wird eine Klarstellung vorgenommen, die sogenannte Allzuständigkeit. [...] Die Kernforderung der Gewerkschaften und der Personalräte, die wir damals umgesetzt haben, war die Einführung der Mitbestimmung in allen personellen, sozialen, organisatorischen und innerdienstlichen Maßnahmen der Dienststellen. Das möchten wir auch weiterhin erhalten. Dieser Gesetzentwurf schafft aus unserer Sicht die notwendige Klarheit, fördert die Effizienz und setzt auf zeitgemäße Arbeitsmethoden im öffentlichen Dienst."

Die Abgeordnete L _____ führte in der gleichen Landtagssitzung aus:

"Die zentrale Motivation, die wir damals hatten, war, die Allzuständigkeit für die Personalrätinnen und Personalräte in Thüringen herzustellen, [...] Da ist für uns klar gewesen, der Personalrat soll

zuständig sein in allen personellen, organisatorischen, sozialen und sonstigen Belangen. [...] Das Oberverwaltungsgericht in Weimar ist dann in zweiter Instanz allerdings zu der Auffassung gekommen, dass die entsprechende gesetzliche Regelung leider trotzdem nicht eindeutig ist. Es stellt dabei unter anderem darauf ab, dass keine Unberührtheitsklausel im Gesetz eingeführt worden ist. Die haben wir mit dem Gesetzentwurf, den wir am 24. Mai 2023, also in diesem Jahr, eingebracht haben, fortgeführt. Hier ist vorgesehen, in den §§ 2 und 69 jeweils zu formulieren, dass durch die Maßgabe der §§ 69 bis 78 die Zuständigkeit in allen personellen, organisatorischen, sozialen und sonstigen inhaltlichen Maßnahmen nicht berührt ist. Damit ist aus unserer Sicht deutlich, dass es eine Klarstellung ist, die quasi für die Allzuständigkeit der Personalrätinnen und Personalräte spricht, die das deutlich macht. Ich sage das auch an dieser Stelle noch mal so deutlich, weil die Vergangenheit gezeigt hat, dass die Plenarprotokolle an der Stelle tatsächlich auch Bedeutung haben können, und dass - sollte es zu erneuten Gerichtsverfahren kommen - eben dann auch deutlich ist, dass in allen personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Belangen mit dieser Änderung tatsächlich die Personalräte zu betrauen sind. Wir haben die Hinweise des Oberverwaltungsgerichts in Weimar also aufgenommen."

Schließlich äußerte sich der damalige und heutige Thüringer Innenminister Maier in der Landtagssitzung wie folgt:

"Mit den vorgeschlagenen Änderungen werden zwei Bereiche einer Lösung zugeführt: Zum einen geht es um die Frage der Allzuständigkeit. In diesem Punkt sollen die derzeit bestehenden Unsicherheiten durch die Aufnahme einer Unberührtheitsklausel in den §§ 2 und 69 des Thüringer Personalvertretungsgesetzes ausgeräumt werden. [...] Die vom Innen- und Kommunalausschuss durchgeführten Abstimmungen mit den Spitzenorganisationen, Gewerkschaften und Berufsverbänden, den kommunalen Spitzenverbänden sowie den Personalvertretungen haben deutlich gemacht, dass ein großes Interesse an einer Lösung der Fragen besteht. Mehrheitlich enthielten die Rückmeldungen ein positives Feedback, sodass ich davon ausgehe, dass der Gesetzentwurf auch bei Ihnen die notwendige Unterstützung findet."

Auf diesen Redebeitrag hat auch das Bundesverwaltungsgericht im Verfahren 5 P 8/22 (Beschwerdeverfahren der gleichen Beteiligten zur Entscheidung des Thüringer Oberverwaltungsgerichts vom 10.09.2022 – 5 PO 525/21) Bezug genommen und bei den Beteiligten angeregt, im Hinblick auf die neue Rechtslage eine Erklärung des Inhalts abzugeben, dass der Antragsteller aufgrund der genannten Gesetzesänderung bei der Entscheidung über die damals streitgegenständliche Verlängerung der Probezeit eines Beamten im Wege der Mitbestimmung zu beteiligen ist und dies auch bei unveränderter Gesetzeslage künftig beachtet wird.

Nach Auffassung der Kammer hat der Thüringer Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren zum Gesetz zur 4. Änderung des Thüringer Personalvertretungsgesetz im Jahr 2023 eindeutig klargestellt, dass er die Allzuständigkeit bereits mit Gesetz vom 28.05.2019 in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2020 einführen und nunmehr durch Aufnahme der Unberührtheitsklausel bestehende Unklarheiten bei der Auslegung des Gesetzes im Hinblick auf die Allzuständigkeit beseitigen wollte. Jedenfalls nach Inkrafttreten des Gesetzes vom 16.11.2023 ist deshalb die Allzuständigkeit des Personalrats nach dem Thüringer Personalvertretungsgesetz anzunehmen.

Eine der Abordnung des Beschäftigten C _____ H _____ entsprechende Abordnung vom Thüringer Ministerium für Inneres, Kommunales und Landesentwicklung zu einer diesem Ministerium nachgeordneten Polizeidienststelle unterliegt daher der Mitbestimmung des Antragstellers.

Auf die Frage, ob ein zum Mitbestimmungstatbestand des § 73 Abs. 2 Nr. 5 ThürPersVG vergleichbarer Fall vorgelegen hat, wofür der Umstand spricht, dass von Anfang an eine längerfristige Abordnung des Beamten beabsichtigt gewesen ist und man die Dauer der Abordnung bewusst auf 6 Monate festgesetzt hat, um die Einleitung eines Mitbestimmungsverfahrens – jedenfalls zunächst – zu umgehen, was auch nach Auffassung des Beteiligten ein Mitbestimmungsverfahren erforderlich gemacht hätte, kommt es mithin nicht an.

Einer Kostenentscheidung bedarf es im Hinblick auf den objektiven Charakter des nicht kontradiktorisch angelegten personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahrens nicht.

Die Festsetzung des Gegenstandswertes beruht auf § 33 in Verbindung mit § 23 Abs. 3 Satz 2 RVG. Es entspricht regelmäßig billigem Ermessen, im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren von einem Gegenstandswert in Höhe von 5.000,- EUR auszugehen.

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g :

Gegen Ziffer I dieses Beschlusses steht den Beteiligten die Beschwerde an den Fachsenat für das Thüringer Personalvertretungsrecht beim Thüringer Oberverwaltungsgericht Weimar zu. Die Beschwerde ist beim Thüringer Oberverwaltungsgericht in Weimar (Briefanschrift: Postfach 2362, 99404 Weimar) binnen einer Frist von einem Monat durch Einreichung einer Beschwerdeschrift nach Maßgabe des § 46 c ArbGG einzulegen, und binnen einer Frist von zwei Monaten zu begründen.

Die Einlegungs- und Begründungsfrist beginnen mit der Zustellung dieses Beschlusses, spätestens aber mit Ablauf von fünf Monaten nach der Verkündung.

Die Beschwerdeschrift muss den Beschluss bezeichnen, gegen den die Beschwerde gerichtet ist, und die Erklärung enthalten, dass gegen diesen Beschluss die Beschwerde eingelegt wird. Sie muss von einem Rechtsanwalt oder einer nach § 11 Abs. 2 Satz 2, 4 und 5 ArbGG zur Vertretung befugten Person unterzeichnet sein. Die Beschwerdebegründung muss angeben, auf welche im Einzelnen anzuführenden Beschwerdegründe sowie auf welche neuen Tatsachen die Beschwerde gestützt wird.

Gegen Ziffer II dieses Beschlusses steht den Beteiligten die Beschwerde an das Thüringer Oberverwaltungsgericht zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,- EUR übersteigt. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung der Entscheidung beim Verwaltungsgericht Meiningen, Lindenallee 15, 98617 Meiningen (Briefanschrift: Postfach 100 261, 98602 Meiningen), schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen oder nach Maßgabe des § 46c ArbGG einzureichen.

gez.: Feilhauer-Hasse

Fräßle

Szurlies