

Urteil

OVG Berlin, § 18a Abs. 4 Satz 2 LGG
Bln, § 20 Satz 1 LGG Bln
**Frauenvollversammlung als
Beteiligungsrecht der
Gesamtfrauenbeauftragten**

Die Durchführung der Frauenvollversammlung gehört zu den Beteiligungsrechten der Frauenbeauftragten. Dies wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass zum Dienstbereich der Gesamtfrauenbeauftragten 25.000 weibliche Beschäftigte gehören.

Sowohl die Aufgabenstellungen als auch die Beteiligung von Gesamtfrauenbeauftragter einerseits und Gesamtpersonalrat andererseits sind unterschiedlich ausgestaltet und unterliegt differierenden gesetzlichen Zwecken.

(Leitsätze der Redaktion)

Urteil des OVG Berlin vom 11.06.2013, OVG 4 B 31.12, rkr.

Aus den Gründen

[...] Die zulässige Berufung der Klägerin ist begründet. Das Verwaltungsgericht ist zu Unrecht davon ausgegangen, dass die Klägerin kein Recht auf Durchführung einer Frauenversammlung für ihren Geschäftsbereich am 8. März 2011 hatte.

1. Die Klage ist zulässig. Die Statthaftigkeit der Feststellungsklage ergibt sich aus § 18a Abs. 4 Satz 2 i.V.m. § 20 Satz 1 LGG Bln. Danach kann die Gesamtfrauenvertreterin das Verwaltungsgericht u. a. anrufen, um geltend zu machen, dass die Dienststelle ihre Rechte aus dem Landesgleichstellungsgesetz des Landes Berlin verletzt hat. Es handelt sich dabei um einen gesetzlich besonders ausgeformten Organstreit, dessen Gegenstand auf die Feststellung eines konkreten Rechtsverstoßes durch ein bestimmtes Handeln oder Unterlassen der Dienststellenleitung beschränkt ist (vgl. zu der im Wesentlichen gleichlautenden Bestimmung des § 22 Abs. 3 Nr. 1 BGlG BVerwG, Urteil vom 8. April 2010 – 6 C 3.09 –, juris Rn. 12). [...]

2. Die Klage ist auch begründet. Die Beklagte hat durch die von ihr ausgesprochene Ablehnung des Antrages auf Durchführung einer Frauenversammlung im Geschäftsbereich der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung am 8. März 2011 die Klägerin in ihren organschaftlichen Rechten als Gesamtfrauenvertreterin verletzt. Die Klägerin war nach § 18a Abs. 4 Satz 2 i.V.m. § 17 Abs. 5 Satz 2 LGG Bln berechtigt, am 8. März 2011 eine Frauenversammlung für ihren Geschäftsbereich durchzuführen. Der Senat folgt der Interpretation dieser Bestimmungen durch das Verwaltungsgericht, wie sie

der angefochtenen Entscheidung zugrunde liegt, nicht.

a) Maßgebend für die Auslegung von Gesetzen ist der in der Norm zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt ist. [...]

b) Ausgehend von diesen Grundsätzen ist die Verweisung des § 18a Abs. 4 Satz 2 LGG Bln auf § 17 LGG Bln als uneingeschränkt zu betrachten mit der Folge, dass sie auch das in § 17 Abs. 5 Satz 2 LGG Bln geregelte Recht erfasst, einmal jährlich eine Versammlung der weiblichen Beschäftigten (Frauenversammlung) durchzuführen.

aa) Für die hier vertretene Auslegung spricht zunächst der Wortlaut des § 18a Abs. 4 Satz 2 LGG Bln. Die in der Norm u.a. enthaltene Binnenverweisung auf § 17 LGG Bln enthält keine Einschränkungen oder Maßgaben; der Bezugstext – im vorliegenden Zusammenhang auch der Text des § 17 Abs. 5 Satz 2 LGG Bln – ist eindeutig und genau bestimmbar. [...]

bb) Eine systematische Interpretation des § 18a Abs. 4 Satz 2 LGG Bln führt nicht dazu, die Bestimmung des § 17 Abs. 5 Satz 2 LGG Bln von der Verweisung auszunehmen. [...]

(a) Soweit in der angefochtenen Entscheidung eine systematische Auffälligkeit darin erblickt wird, dass § 18a Abs. 4 Satz 2 LGG Bln eine „entsprechende“ Geltung anordnet, während sich nach § 18a Abs. 3 Satz 1 LGG Bln die Freistellung und die Vertretung der Gesamtfrauenvertreterin nach den für die Frauenvertreterin geltenden Vorschriften „richten“, ergibt sich daraus keine – auf eine Einschränkung der Verweisung deutende – Relativierung. [...] (b) Der systematische Zusammenhang zwischen dieser Norm und § 18a Abs. 4 Satz 1 LGG Bln, der regelt, dass die Gesamtfrauenvertreterin zuständig ist für die Beteiligung an den Angelegenheiten, an denen der Gesamtpersonalrat zu beteiligen ist, sowie für die Beteiligung bei allen sozialen, organisatorischen und personellen Maßnahmen, für die die Zuständigkeit einer Frauenvertreterin nicht gegeben ist, sowie für Angelegenheiten, für die die Zuständigkeit des Hauptpersonalrats begründet wurde, bietet dafür ebenfalls keinen hinreichenden Anhalt. [...]

Das LGG Bln unterscheidet u.a. zwischen den Vorschriften über die Rechtsstellung der Frauenvertreterin in § 16 – etwa mit Bestimmungen über die Dienststelle als Ort der Tätigkeit, die Wahl, die Verhinderung, die Freistellung vom Dienst, den Benachteiligungsschutz, die Weisungsfreiheit und die Verschwiegenheitspflicht – und (entsprechend der amtlichen Überschrift) deren „Aufgaben und Rechten“ in § 17. Diese Norm enthält wiederum Regelungen über die Beteiligungsaufgaben (zu diesem Begriff

Wankel/Horstkötter, in: a.a.O., § 17 BerlLGG Rn. 1512, 1515) einschließlich der Normen über eine fehlende oder nicht rechtzeitige Beteiligung (§ 17 Abs. 1 bis Abs. 4 Satz 1, Abs. 7 LGG Bln) sowie die Befugnisse bei der Bewältigung dieser Aufgabenstellungen, zu denen neben Unterrichtungspflichten der Dienststelle (vgl. § 17 Abs. 4 Satz 2, Abs. 6 LGG Bln) auch die Durchführung von Sprechstunden und einer jährlich stattfindenden Frauenversammlung zählt. Die Frauenversammlung gibt der Frauenvertreterin dabei nicht nur die Gelegenheit, ihren Tätigkeitsbericht abzugeben (§ 17 Abs. 5 Satz 3 LGG Bln) und gleichstellungsrechtliche Fragen anzusprechen. Zugleich erhält sie damit (wie übrigens auch mit der Durchführung einer Sprechstunde) die Möglichkeit, sich über gleichstellungsrechtliche Fragen bei den weiblichen Beschäftigten der Dienststelle zu informieren (vgl. zur Funktion der Sprechstunde und der Frauenversammlung als Mittel der Selbstinformation: von Roetteken, Bundesgleichstellungsgesetz, Loseblatt-Kommentar, Stand: März 2013, § 20 Rn. 40 ff.; Wankel/Horstkötter, in: a.a.O., § 18 HGIG Rn. 2133; zur Personalversammlung als Forum für Kritik, Anregungen und Beschwerden der Beschäftigten s. auch Germelmann/Binkert/Germelmann, PersVG Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2010, § 45 Rn. 7). Diese Instrumente können danach ebenfalls zu den Beteiligungsrechten (als Oberbegriff für Beteiligungsaufgaben und -befugnisse) gezählt werden.

Dass § 17 Abs. 5 LGG Bln „fehlplatziert“ wirke – wie das Verwaltungsgericht meint –, vermag der Senat nach dem festgestellten Befund, der auch der Struktur des Bundesgleichstellungsgesetzes (vgl. §§ 18 bis 20 BGIG) und anderer Landesgleichstellungsgesetze entspricht (vgl. z. B. §§ 11 f. GlG MV, §§ 17 f. LGG RhPf), nicht zu bestätigen. Seine Einbeziehung in die Geltungsanordnung des § 18a Abs. 4 Satz 2 LGG Bln ist damit auch unter Berücksichtigung seiner Stellung gegenüber § 18a Abs. 4 Satz 1 LGG Bln systematisch nachvollziehbar. Die von der Be-

klagten zitierten Stimmen aus der Literatur zu § 18a Abs. 4 Satz 2 LGG Bln (vgl. Wankel/Horstkötter, in: a.a.O., § 18a BerlLGG Rn. 1542; Trach/Brodersen, in: ver.di, Hrsg., Erläuterungen zum Landesgleichstellungsgesetz Berlin, 2008, S. 54) rechtfertigen nach alledem keine andere Beurteilung. Der dort jeweils enthaltene Hinweis, der Verweis in Satz 2 stelle klar, dass die Gesamtfrauenvertreterin in allen Angelegenheiten, für die sie nach Satz 1 zuständig sei, sämtliche Beteiligungs- und Benachteiligungsrechte einer Frauenvertreterin habe, widerspricht der hier vertretenen Auffassung gerade nicht. [...]

cc) Sinn und Zweck des § 18a Abs. 4 Satz 2 LGG rechtfertigen eine Einschränkung der Verweisung auf § 17 LGG im Sinne der erstinstanzlich vertretenen Auffassung nicht. Eine teleologische Reduktion ist nicht angezeigt. [...]

Der in der angefochtenen Entscheidung hervor gehobene Umstand, dass die Stelle einer Gesamtfrauenvertreterin nur für diejenigen Bereiche eingerichtet wurde, in denen es einen Gesamtpersonalrat gibt (vgl. § 18a Abs. 1 Satz 1 LGG Bln), und sie in ihrer koordinierenden Funktion dieser Stufenvertretung nachgebildet ist, der wie dem Hauptpersonalrat kein Recht zusteht, eine Personalversammlung für ihren Bereich durchzuführen, eröffnet eine Befugnis, den Wortlaut des § 18a Abs. 4 Satz 2 LGG Bln zu korrigieren, nicht. Denn hierbei handelt es sich um jeweils eigenständige Institute. Sowohl die Aufgabenstellungen als auch die Beteiligung dieser Gremien ist unterschiedlich ausgestaltet und unterliegt differierenden gesetzlichen Zwecken.

Während das LGG Bln den Gesamtfrauenvertreterinnen für ihren Zuständigkeitsbereich eine umfassende Beteiligungsaufgabe bei allen die weiblichen Beschäftigten betreffenden sozialen, organisatorischen und personellen Maßnahmen auferlegt (§ 17 Abs. 1 LGG Bln), besteht die Hauptaufgabe für den Gesamtpersonalrat bzw. den Hauptpersonalrat in der Vertretung der kollektiven Interessen aller in den jeweiligen Geschäftsbereichen tätigen Personen (zu den allgemeinen Aufgaben der Personalvertretungen im Detail vgl. § 72 PersVG Bln; zu denjenigen des Gesamt- bzw. des Hauptpersonalrats s. §§ 54, 59 PersVG). Die Regelungen über die Beteiligungsrechte der Gesamtfrauenvertreterin lassen erkennen, dass sie wie die Frauenvertreterin bereits während des Stadiums der Planung und Vorbereitung gleichstellungsrechtlich relevanter Maßnahmen zu beteiligen ist; die Personalvertretungen einschließlich der Stufenvertretungen werden hingegen regelmäßig erst mit den Maßnahmen konfrontiert, wenn sie getroffen worden sind (vgl. Wankel/Horstkötter, in: a.a.O., Teil A, Rn. 724 f.; zu den Qualitätsunterschieden zwischen den gleichstellungsrechtlichen Beteili-

gungs- und Beanstandungsrechten und den personalvertretungsrechtlichen Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten nach dem Berliner Landesrecht s. dies., a.a.O., Rn. 491). Dieser Verfahrenseinbindung entsprechen unterschiedliche Instrumentarien und Verfahrensabläufe, so dass es sich letztlich verbietet, der Gesamtfrauenvertreterin ein Recht nur deshalb zu versagen, weil es weder für den Gesamt- noch den Hauptpersonalrat geregelt worden ist. Auch mit der an Sinn und Zweck orientierten Argumentation des Verwaltungsgerichts lässt sich folglich nicht der notwendige eindeutige Nachweis erbringen, dass der Landesgesetzgeber etwas anderes gesagt hat, als er sagen wollte.

Ein entsprechender Beleg kann im vorliegenden Zusammenhang auch nicht mit dem Hinweis auf die Möglichkeit von Frauenversammlungen mit 25.000 oder mehr Teilnehmerinnen geführt werden. Es ist nicht zu ersehen, dass die Durchführung derartiger Massenversammlungen gänzlich unmöglich wäre, zumal es das LGG Bln nicht ausschließt, sich auf Teilversammlungen zu beschränken (zu dieser Möglichkeit nach dem Landespersonalvertretungsrecht vgl. § 45 Abs. 2 PersVG), deren Teilnehmerkriterien durch die Gesamtfrauenvertreterin bestimmt werden (vgl. Wankel/Horstkötter, in: a.a.O., § 13 BremLGG Rn. 1863 m.w.N., die sich ebenfalls auf eine Parallelregelung im Landespersonalvertretungsrecht beziehen). Ob die Durchführung der Frauenversammlung für den Geschäftsbereich der Gesamtfrauenvertreterin – was die Beklagte bezweifelt – im Einzelfall praktikabel wäre, ist für die Auslegung der Norm im Übrigen bedeutungslos. Das Gericht ist – anders als der Landesgesetzgeber – nicht befugt, danach zu fragen, ob es sich bei einer gesetzlichen Lösung um die zweckmäßigste, effektivste oder praktikabelste Regelung handelt.

Soweit die Beklagte die Sinnhaftigkeit einer derartigen Frauenversammlung in Frage zu stellen sucht, weil sie meint, es seien keine Themen erkennbar, über die auf dieser Versammlung diskutiert werden könnte, ist dies im vorliegenden Zusammenhang ebenfalls unergiebig. Die Beklagte übersieht neben den bereits erörterten Funktionen der Frauenversammlung (Selbstinformation, Gelegenheit zur Abgabe eines Tätigkeitsberichts), dass der Landesgesetzgeber die Gesamtfrauenvertreterin mit bestimmten Aufgabenstellungen betraut hat und damit zugleich davon ausgeht, dass sich in diesem Rahmen gleichstellungsrelevante Fragen stellen können, die auch einen entsprechenden Diskussionsbedarf zu erzeugen vermögen. Ob dies für die Zukunft – etwa aus der Perspektive der Dienststellenleitung – absehbar ist oder nicht, rechtfertigt eine andere als die hier vertretene Interpretation des § 18a Abs. 4 Satz 2 LGG Bln jedenfalls nicht. [...]