
THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 5. Senat -

5 PO 525/21

Verwaltungsgericht Meiningen

- 3. Kammer -

3 P 74/21 Me

Beschluss

In dem landespersonalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren

des Personalrats der Thüringer Landespolizeidirektion,
Andreasstraße 38, 99084 Erfurt

Antragsteller

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte Neie u. a.,
Herderstraße 7, 04277 Leipzig

beteiligt:

1. der Präsident der Thüringer Landespolizeidirektion,
Andreasstraße 38, 99084 Erfurt,
vertreten durch das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
Referat 46 - Personal, Aus- und Fortbildung der Thüringer Polizei -,
Steigerstraße 24, 99096 Erfurt,

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

Beteiligte und Beschwerdeführer

zu 1 und 2 bevollmächtigt:

Rechtsanwälte Rochlitz u. a.,
Straße des Friedens 23, 99094 Erfurt

wegen

Personalvertretungsrechts der Länder,
hier: Beschwerde in Personalvertretungssachen

hat der 5 Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Bathe, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Breuer-Felthöfer und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Mößner sowie den ehrenamtlichen Richter Bursian und die ehrenamtliche Richterin Abraham

am 10. September 2022 **beschlossen**:

Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Meiningen vom 13. Juli 2021 - 3 P 74/21 Me - wird abgeändert und der Antrag des Antragstellers abgelehnt.

Die Rechtsbeschwerde wird zugelassen.

G r ü n d e

I.

Die Beteiligten wenden sich mit ihrer Beschwerde gegen die von dem Verwaltungsgericht Meiningen getroffene Feststellung, dass die Verlängerung der Probezeit eines Beamten der Mitbestimmung des Antragstellers unterfällt.

Mit Schreiben vom 2. Oktober 2020 bat der Beteiligte zu 1) den Antragsteller, der Verlängerung der Probezeit der Beamtin _____ H_____ zuzustimmen. Der Antragsteller verweigerte die Zustimmung mit Schreiben vom 15. Oktober 2020, woraufhin der Beteiligte zu 1) ein Stufenverfahren nach § 69a Abs. 3 ThürPersVG einleitete. Mit Schreiben vom 9. November 2020 teilte der Beteiligte zu 2) mit, dass er kein Stufenverfahren durchführen werde, da die Verlängerung der Probezeit nicht der eingeschränkten Mitbestimmung unterfalle. Die Maßnahme sei nicht im Katalog des § 73 Abs. 2 ThürPersVG genannt und sei ihrer Art und Bedeutung nach auch nicht mit den dort aufgeführten Angelegenheiten vergleichbar. Der Beteiligte zu 1) wurde angewiesen, das Mitbestimmungsverfahren abzubrechen. Die Maßnahme wurde anschließend vollzogen.

Daraufhin hat der Antragsteller am 19. Januar 2021 ein personalvertretungsrechtliches Beschlussverfahren vor dem Verwaltungsgericht Meiningen eingeleitet und hat dies

damit begründet, dass die Verlängerung der Probezeit seiner Mitbestimmung unterliege. Der Antrag sei als abstrakter Feststellungsantrag zulässig, da - losgelöst vom Einzelfall - zwischen den Beteiligten streitig sei, ob die Verlängerung der Probezeit der Mitbestimmung des Antragstellers unterfalle oder nicht. Dies sei nach §§ 69 Abs. 1, 73 Abs. 2 ThürPersVG der Fall. Es komme nicht darauf an, ob die Verlängerung der Probezeit ihrer Art und Bedeutung nach mit einer im Katalog des § 73 Abs. 2 ThürPersVG genannten Maßnahme vergleichbar sei. Der Gesetzgeber habe bestimmt, dass der Personalrat bei allen personellen Maßnahmen, die einzelne Beschäftigte betreffen, mitbestimme. Im Katalog des § 73 Abs. 2 ThürPersVG seien die Fälle der Mitbestimmung nur beispielhaft aufgezählt; durch die Formulierung „insbesondere“ sei klargestellt, dass die Aufzählung nicht abschließend sei. Seit der Gesetzesänderung im Juni 2019 bestimme der Personalrat in Thüringen bei allen personellen Einzelmaßnahmen mit, unabhängig davon, ob sie in § 73 Abs. 2 ThürPersVG genannt seien. Der Wortlaut des § 69 Abs. 1 Satz 1 ThürPersVG sei insoweit eindeutig. Der Gesetzgeber habe eine Abkehr von der Zuständigkeit der Personalvertretung nach einem abschließenden Katalog beabsichtigt und eine umfassende Zuständigkeit angestrebt. Er habe in § 69 Abs. 1 Satz 1 ThürPersVG ein Modell der Allzuständigkeit geschaffen, um Lücken bei der Beteiligung des Personalrats zu schließen. Eine entgegenstehende Rechtsprechung habe das Bundesverwaltungsgericht inzwischen mit Beschluss vom 15. Oktober 2018 (Az. 5 P 9/17) aufgegeben. Darin habe es entschieden, dass die beispielhafte Aufzählung von Mitbestimmungstatbeständen keine abschließende Regelung darstelle, wenn der Gesetzgeber die Formulierung „insbesondere“ verwende. Unabhängig davon korrespondiere § 73 Abs. 2 ThürPersVG aber auch mit dem Thüringer Laufbahngesetz, das Regelungen über die Einstellung, die Probezeit, Auswahlentscheidungen, Beförderungen, den Aufstieg, den Laufbahnwechsel und anderes enthalte. Auch § 73 Abs. 2 ThürPersVG regle die Mitbestimmung bei der Einstellung, der Beförderung, dem Laufbahnwechsel, Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Aufstieg und z. B. die Entlassung. Die wesentlichen Entscheidungen des Laufbahngesetzes seien also in § 73 Abs. 2 ThürPersVG benannt. Bei der Verlängerung der Probezeit handele es sich um eine solche laufbahnrechtliche Entscheidung.

Der Antragsteller hat beantragt,

festzustellen, dass die Entscheidung des Beteiligten zu 1) über die Verlängerung der Probezeit seiner Mitbestimmung unterfällt.

Die Beteiligten haben beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie sind dem Vorbringen des Antragstellers entgegengetreten.

Mit Beschluss vom 13. Juli 2021 hat das Verwaltungsgericht Meiningen festgestellt, dass die Entscheidung des Beteiligten zu 2) über die Verlängerung der Probezeit der Mitbestimmung des Antragstellers unterfalle. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt, dass der Gesetzgeber mit der Novellierung des Thüringer Personalvertretungsgesetzes durch das Thüringer Gesetz zur Anpassung personalvertretungsrechtlicher Vorschriften vom 28. Mai 2019 (GVBl. S. 123) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2020 (GVBl. S. 1) den Personalvertretungen nunmehr eine umfassende Allzuständigkeit zugestanden habe, sodass die streitgegenständliche Maßnahme mitbestimmungspflichtig sei. Nach § 2 Abs. 2 ThürPersVG bestimme der Personalrat nach Maßgabe der §§ 69 bis 78 ThürPersVG 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 sei ebenso geregelt, dass der Personalrat nach Maßgabe dieser Vorschrift sowie der §§ 69a bis 78 ThürPersVG 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 auswirkten, mitbestimme. Allerdings sei der Wortlaut dieser Vorschriften widersprüchlich, sodass der Wortlaut des Gesetzes zwingend auszulegen sei. Die historische, systematische und teleologische Auslegung spräche dabei für eine sogenannte Allzuständigkeit des Personalrats. Zwar könnten einzelne Passagen der Gesetzesbegründung zu § 73 ThürPersVG so verstanden werden, dass durch die Aufnahme der Mitbestimmungstatbestände die Beteiligung der Personalvertretungen begrenzt werden sollte, jedoch passe der Wortlaut der Gesetzesbegründung zu diesen Passagen nicht zu den übrigen Gesetzesmaterialien. Diesen könne gerade nicht der Wille des Gesetzgebers entnommen werden, die Zuständigkeit der

Personalvertretungen auf die in den Beispielkatalogen aufgezählten Tatbestände zu beschränken. Aus den Äußerungen der Abgeordneten in den Plenarprotokollen, den Protokollen des Innen- und Kommunalausschusses und aus den Stellungnahmen der beteiligten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen ergebe sich vielmehr der Wille des Thüringer Gesetzgebers, mit dem neuen Thüringer Personalvertretungsgesetz eine Allzuständigkeit der Personalvertretungen zu begründen.

Gegen den ihnen am 3. August 2021 zugestellten Beschluss haben die Beteiligten am 30. August 2021 Beschwerde eingelegt und mit einem am 1. Oktober 2021 beim Obergerverwaltungsgericht eingegangenen Schreiben begründet. Darin machen sie geltend, dass der Abbruch des Stufenverfahrens rechtmäßig gewesen und dadurch kein Mitbestimmungsrecht des Antragstellers verletzt worden sei. Das Verwaltungsgericht habe es bereits verabsäumt, zu prüfen, ob es sich bei der im Streit stehenden Probezeitverlängerung überhaupt um eine Maßnahme im Sinne des Personalvertretungsgesetzes handle. Da die Probezeit der Beamtin vorliegend lediglich deshalb verlängert worden sei, weil aussagekräftige Unterlagen zu der Frage ihrer gesundheitlichen Eignung noch nicht vorgelegen hätten, sodass gar keine Entscheidung über eine Verbeamtung auf Lebenszeit hätte getroffen werden können, sei auch keine „Vorentscheidung“ in Bezug auf eine mitbestimmungsbedürftige Maßnahme getroffen worden. Unabhängig davon gehe das Verwaltungsgericht aber auch rechtsirrig davon aus, dass § 69 Abs. 1 Satz 1 ThürPersVG eine Allzuständigkeit der Personalvertretung implementiert habe. Vielmehr spreche bereits der Wortlaut gegen eine Allzuständigkeit, da die Formulierung „nach Maßgabe“ eine Eingrenzung durch die Katalogtatbestände der §§ 72 Abs. 5 und 73 ThürPersVG bedeute. Die Worte „nach Maßgabe“ seien daher nicht - wie das Verwaltungsgericht meine - als bloße „Füllwörter“ zu verstehen. Dieses Verständnis werde auch durch die Gesetzesmaterialien bestätigt. So habe der Abgeordnete K_____ ausweislich des Protokolls 6/146 vom 9. Mai 2019 ausgeführt, dass mit der Gesetzesnovellierung die Zuständigkeit der Personalräte in allen personellen, organisatorischen und innerdienstlichen Angelegenheiten unter Beachtung des Grundsatzbeschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Mai 1995 (Az. 2 BvF 1/92) eingeführt und verankert worden sei. Das Bundesverfassungsgericht habe zu der Regelung der Mitbestimmung in Schleswig-Holstein in der Form einer globalen Allzuständigkeit ausgeführt, dass der Gesetzgeber ein unbeschränktes Beteiligungsrecht nur

festschreiben könne, sofern dem Erfordernis hinreichender demokratischer Legitimation Rechnung getragen werde. Die Berufung auf diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts belege, dass dem Thüringer Gesetzgeber bewusst gewesen sei, dass eine umfassende Allzuständigkeit der Personalvertretung ohne Einschränkungen voraussichtlich mit Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz unvereinbar sein würde. Daher habe der Thüringer Gesetzgeber die Zuständigkeit des Personalrats auf wesentliche Sachverhalte beschränken wollen, was in den Beispielkatalogen der §§ 72 und 73 ThürPersVG geschehen sei. Das Verwaltungsgericht verkenne insoweit, dass die Katalogtatbestände nur den Umfang des Mitbestimmungsrechts beschrieben und gerade nicht im Sinne einer Allzuständigkeit auszulegen seien. Die jeweilige Verwendung des Begriffs „insbesondere“ in §§ 72 und 73 ThürPersVG deute zudem darauf hin, dass bewusst keine abschließende Regelung habe getroffen werden sollen und auch keine umfassende Allzuständigkeit beabsichtigt gewesen sei. Der Gesetzgeber habe die Mitbestimmung der Personalräte zwar stärken wollen, aber nicht im Sinne einer umfassenden Allzuständigkeit, sondern im Sinne einer Öffnung in Richtung einer auf wesentliche Maßnahmen begrenzten Allzuständigkeit. Die Schlussfolgerung des Verwaltungsgerichts, dass diese Katalogtatbestände gerade die Absicht des Gesetzgebers belegten, eine umfassende Allzuständigkeit zu implementieren, sei nicht haltbar. Denn der Gesetzgeber habe eine solche globale Zuständigkeit an keiner Stelle des Gesetzes explizit geregelt. Vielmehr sei es dem Gesetzgeber offenbar sehr wichtig gewesen, die Begrenzung des Mitbestimmungsrechts gleich zweimal (in § 2 Abs. 2 und in § 69 Abs. 1 ThürPersVG) durch die Formulierung „nach Maßgabe“ zum Ausdruck zu bringen. Die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts werde auch nicht durch den Inhalt der Gesetzesmaterialien belegt. Die Formulierung „insbesondere“ in § 72 Abs. 5 und § 73 ThürPersVG lasse nicht nur darauf schließen, dass insoweit keine abschließende Bestimmung der Mitbestimmungsfälle gewollt gewesen sei. Darüber hinaus werde daraus aber auch deutlich, dass gerade keine Allzuständigkeit beabsichtigt worden sei. Dies gelte umso mehr, als diese Frage im Gesetzgebungsverfahren vielfach diskutiert worden sei. Die Unterstellung des Verwaltungsgerichts, dass der Gesetzgeber eine nur eingeschränkte Mitbestimmung wie in § 73 ThürPersVG nur versehentlich (als „eine Art Büroversehen“) beschlossen habe, sei daher nicht haltbar und überschreite zudem die gerichtliche Prüfungscompetenz. Vielmehr hätte der Gesetzgeber, wenn er tatsächlich eine Allzuständigkeit beabsichtigt hätte, ganz auf die

in § 73 ThürPersVG erfolgten Differenzierungen verzichten können. Im Übrigen sei entgegen der erstinstanzlichen Auffassung zu beachten, dass durch die Einführung der Katalogtatbestände unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sichergestellt worden sei, dass nur solche Maßnahmen von dem Mitbestimmungsrecht umfasst seien, die in ihren Auswirkungen auf die Dienststelle und die Beschäftigten nach Art und Bedeutung vergleichbar seien. Dies ergebe sich auch aus der Gesetzesbegründung. Ziel der Reform sei gewesen, die Katalogtatbestände lediglich zu erweitern, nicht aber ein umfassendes und uneingeschränktes Mitwirkungsrecht zu etablieren. Daran ändere auch nichts, dass das Bundesverwaltungsgericht seine Rechtsprechung zu der Bedeutung von Katalogtatbeständen zwischenzeitlich aufgegeben habe. Denn die diesbezügliche Entscheidung vom 15. Oktober 2018 (Az. 5 P 9/17) beziehe sich ausschließlich auf das bremische Landesrecht mit seinen Besonderheiten, insbesondere den dort vorhandenen sog. „Unberührtheitsklauseln“; solche Klauseln enthalte das Thüringische Personalvertretungsgesetz jedoch nicht. Darüber hinaus habe die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Zeitpunkt der maßgeblichen Ausschussberatungen bereits vorgelegen. Hätte der Thüringer Gesetzgeber das von dem Verwaltungsgericht unterstellte umfassende Beteiligungsrecht schaffen wollen, hätte es nahegelegen, auf diese Entscheidung Bezug zu nehmen oder aber § 73 ThürPersVG um eine Unberührtheitsklausel zu erweitern. Das Unterlassen einer solchen Klausel sei als ein weiteres Indiz dafür zu werten, dass eine umfassende Allzuständigkeit nicht gewollt gewesen sei. Das novellierte Thüringer Personalvertretungsgesetz sei auch nicht mit dem Gesetz über die Mitbestimmung der Personalräte in Schleswig-Holstein vergleichbar, das durch seinen Verzicht auf einen Beispielkatalog tatsächlich ein umfassendes Mitbestimmungsrecht gewähre. Zwar habe sich der Thüringer Gesetzgeber an diesem Gesetz stark orientiert. Dennoch habe er es aber unterlassen, eine identische Regelungssystematik im aktuellen Thüringer Personalvertretungsgesetz umzusetzen, sondern sich stattdessen - in Kenntnis der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts - für die Einführung erweiterungsfähiger Katalogbeispiele entschieden. Soweit durch die Einführung der Katalogbeispiele jedenfalls auf der Ebene der gesetzgeberischen Erwägungen ein Widerspruch zum Gesetzeswortlaut erkennbar sei, führe dies allerdings nicht zu der erstinstanzlichen Bewertung, dass es sich bei den Beispielkatalogen in den §§ 72 Abs. 5 und 73 ThürPersVG um einen „sachwidrigen, verunglückten Fremdkörper“

handele, dem als eine Art „Büroversehen“ keine maßgebliche Bedeutung zugemessen werden könne. Vielmehr sei gesetzgeberischer Wille die Erweiterung der Mitbestimmung gewesen, was durch den Begriff „insbesondere“ erkennbar werde. Da jedoch zugleich auf die erforderliche Unberührtheitsklausel verzichtet worden sei, sei eine umfassende Allzuständigkeit nicht eingeführt worden. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei auch aus den den Parlamentsdrucksachen zu entnehmenden Diskussionen in den Plenarsitzungen kein Wille zu einer umfassenden Allzuständigkeit abzuleiten. So habe der Abgeordnete A_____ lediglich davon gesprochen, dass man sich stark an Schleswig-Holstein orientiert habe, nicht aber, dass identische Regelungen getroffen worden seien. Auch habe der Abgeordnete K_____ zum Ausdruck gebracht, dass durch die Einfügung des Wortes „insbesondere“ die Regelungen im Sinne der Zuständigkeit der Personalräte geöffnet worden seien.

Die Beteiligten zu 1) und 2) beantragen,

den Beschluss des Verwaltungsgerichts Meiningen vom 13. Juli 2021 - 3 P 74/21 Me - abzuändern und den Antrag des Antragstellers abzulehnen.

Der Antragsteller beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Er verteidigt den Beschluss des Verwaltungsgerichts und führt ergänzend zu seinem erstinstanzlichen Vortrag aus, dass die Entstehungsgeschichte des Gesetzes eindeutig für den parlamentarischen Willen spreche, eine Allzuständigkeit der Personalvertretung einzuführen. Der ursprüngliche Gesetzesentwurf der Landesregierung sei zunächst auch von den Gewerkschaften heftig kritisiert worden, sodass anschließend ein auf eine Einigung der Regierungskoalition zurückgehender Änderungsantrag eingebracht worden sei. Gegenstand der Einigung sei die Einführung der sogenannten Allzuständigkeit gewesen, was auch in dem vom 21. Juli 2020 datierenden Schreiben der drei innenpolitischen Sprecher der Koalitionsfraktionen zum Ausdruck komme. Dementsprechend werde auch in den Anwendungshinweisen des Beteiligten zu 2) auf die Einführung der Allzuständigkeit verwiesen. Die nunmehr von den Beteiligten zu 1) und 2) vertretene

entgegenstehende Rechtsauffassung stehe dazu in einem nicht nachvollziehbaren Widerspruch.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird verwiesen auf die Gerichtsakte (zwei Bände) und die von dem Beteiligten zu 2) vorgelegten Behördenakte (ein Hefter), die Gegenstand der Anhörung und Entscheidung waren, sowie auf das Sitzungsprotokoll.

II.

Die zulässige Beschwerde der Beteiligten nach § 83 Abs. 2 ThürPersVG in Verbindung mit §§ 87 ff. ArbGG hat in der Sache Erfolg.

Das Verwaltungsgericht hat zu Unrecht festgestellt, dass die Entscheidung des Beteiligten zu 2) über die Verlängerung der Probezeit der Mitbestimmung des Antragstellers unterfällt.

1. Der Antrag des Antragstellers ist zulässig.

Er ist in Form eines Globalantrages - d. h. losgelöst von dem konkreten Sachverhalt - statthaft (vgl. zur Zulässigkeit von Globalanträgen etwa zuletzt: BVerwG, Beschluss vom 24. Februar 2022 - 5 A 7.20 - juris Rn. 12 ff.; BAG, Beschluss vom 29. September 2020 - 1 ABR 21/19 - juris Rn. 15 ff.). Ein Globalantrag ist dadurch gekennzeichnet, dass ein Antragsteller für eine Vielzahl von Fallgestaltungen festgestellt wissen will, dass ihm ein Mitbestimmungsrecht nach einer bestimmten Vorschrift zusteht. Globalanträge können unabhängig von einem konkreten Streitfall darauf gerichtet sein, das Mitbestimmungsrecht für eine bestimmte Gruppe von Fällen in allgemeingültiger Weise zu klären. Das Bundesverwaltungsgericht erkennt die Zulässigkeit eines solchen Antrags etwa an, wenn die Dienststelle das Bestehen der vom Personalrat geltend gemachten Beteiligungsrechte grundsätzlich infrage stellt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 24. Juni 2014 - 6 P 1.14 - juris Rn. 8 m. w. N.).

Diese Voraussetzung ist hier erfüllt, da die Beteiligten das von dem Antragsteller behauptete Recht, ihn in einer bestimmten Gruppe von Fällen, nämlich bei der Entscheidung über die Verlängerung der Probezeit eines Beamten, zu beteiligen, grundlegend bestreiten.

2. Der Antrag ist jedoch unbegründet.

Zwar handelt es sich bei der Verlängerung der Probezeit um eine grundsätzlich personalvertretungsrechtlich beachtliche Maßnahme (hierzu a.), diese unterliegt jedoch nicht der Mitbestimmung des Personalrates (hierzu b.).

a. Bei der Entscheidung, die Probezeit eines Beamten zu verlängern, handelt es sich um eine Maßnahme im Sinne des § 2 Abs. 2 ThürPersVG. Soweit die Beteiligten erstmals im Beschwerdeverfahren die Einordnung dieser personalrechtlichen Entscheidung als dienstliche Maßnahme im personalvertretungsrechtlichen Sinn in Zweifel ziehen, folgt der Senat dem nicht.

Im Thüringer Personalvertretungsgesetz ist der Maßnahmebegriff nicht definiert. §§ 2 Abs. 2, 69 Abs. 1 Satz 1 ThürPersVG unterscheiden zwischen personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen. In § 73 ThürPersVG wird zwischen Personalangelegenheiten (Absätze 1 und 2) und organisatorischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten (Absatz 3) unterschieden und es werden Beispielfälle genannt, ohne dass jedoch eine Legaldefinition dieses unbestimmten Rechtsbegriffs gegeben wird.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist unter einer Maßnahme im personalvertretungsrechtlichen Sinn jede auf die Veränderung des bestehenden Zustandes 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. Kennzeichnend für eine Maßnahme im Sinne des Personalvertretungsrechts ist danach die unmittelbare Gestaltungswirkung in Bezug auf das Beschäftigungsverhältnis oder die Arbeitsbedingungen (BVerwG, Beschluss vom 26. Juli 2021 - 5 PB 11.20 - PersV 2022, S. 29 m. w. N.).

Davon zu unterscheiden sind lediglich der Vorbereitung einer Maßnahme dienende Handlungen der Dienststelle, die nur dann eine Maßnahmenqualität besitzen, wenn sie bereits die beabsichtigte Maßnahme vorwegnehmen oder unmittelbar festlegen (BVerwG, Beschluss vom 5. November 2010 - 6 P 18.09 - juris Rn. 11 m. w. N.). Ebenso wenig erfüllt ein bloßes Unterlassen der Dienststellenleitung die Kriterien einer Maßnahme, weil und soweit dadurch die dienst- oder arbeitsrechtliche Stellung von

Beschäftigten nicht berührt wird, es vielmehr bei dem bestehenden Zustand verbleibt (BVerwG, Beschluss vom 17. Mai 2017 - 5 P 2.16 - juris Rn. 10 m. w. N.).

Sein weites, für eine Personalratsbeteiligung in erheblichem Maße offenes Verständnis vom Begriff der innerdienstlichen Maßnahme begründet das Bundesverwaltungsgericht mit dem Hinweis auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Mai 1995 (- 2 BvF 1/92 - BVerfGE 93, 37 <68 ff.>), in welchem zu den Anforderungen des demokratischen Prinzips an die Mitbestimmung der Personalräte Stellung genommen wurde. Es hat daraus hergeleitet, dass in den Fällen, in denen eine die Beschäftigten in ihren spezifischen Interessen berührende Maßnahme erhebliche Auswirkungen auf die Erledigung des Amtsauftrages hat, dem nicht durch Ausschluss jeglicher Beteiligung, sondern durch die Beachtung der Verantwortungsgrenze Rechnung zu tragen ist. Diese besagt, dass die Angelegenheit nicht der Letztentscheidungsbefugnis der der Volksvertretung verantwortlichen Stelle entzogen werden darf (vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. Juni 2005 - 6 P 9.04 - und vom 16. April 2008 - 6 P 8/07 -, beide juris). Daraus folgt für das Bundesverwaltungsgericht etwa, dass die Anordnung zur amtsärztlichen Untersuchung eine (mitbestimmungspflichtige) Maßnahme ist, selbst wenn erst im Anschluss daran die Entscheidung getroffen wird, ob der Beamte aus dem Dienst entlassen wird (BVerwG, Beschlüsse vom 5. November 2010 - 6 P 18/09 - juris Rn. 27 und vom 24. Juni 2014 - 6 P 1/14 - juris Rn. 13).

Dies zugrunde gelegt, ist die hier streitgegenständliche Probezeitverlängerung (die Verwaltungsaktqualität aufweist - so etwa OVG Niedersachsen, Urteil vom 25. Januar 2022 - 5 LB 145/18 - juris) als Maßnahme im personalvertretungsrechtlichen Sinn zu qualifizieren. Sie beruht auf § 33 Abs. 2 und 4 ThürLaufBG und stellt eine eigenständige, den Status der Beamtin berührende und auf das Beschäftigungsverhältnis einwirkende Entscheidung des Dienstherrn dar. Sie hat nicht bloß eine vorbereitende Funktion, sondern selbst eine gestaltende Wirkung.

b. Als Maßnahme im Sinne von § 2 ThürPersVG ist die Probezeitverlängerung eines Beamten jedoch nicht mitbestimmungspflichtig.

Die Probezeitverlängerung eines Beamten wird weder explizit im Gesetz als mitwirkungspflichtig erwähnt (hierzu aa.), noch lässt sie sich unter die in § 73 Abs. 2 und 3 ThürPersVG genannten Kataloge erweiternd subsummieren (hierzu bb.).

Ebenso wenig ist die Maßnahme aufgrund einer von dem Verwaltungsgericht angenommenen sog. Allzuständigkeit der Personalvertretung mitbestimmungspflichtig (hierzu cc.).

aa. Die Verlängerung der Probezeit gemäß § 33 Abs. 4 ThürLaufbG ist im Thüringer Personalvertretungsgesetz nicht explizit als mitbestimmungspflichtige Maßnahme erwähnt. Das Gesetz sieht lediglich für die Entlassung eines Beamten auf Probe eine eingeschränkte Mitbestimmung der Personalvertretung nach § 73 Abs. 2 Nr. 10 ThürPersVG vor.

bb. Die Verlängerung der Probezeit eines Beamten ist auch nicht mitbestimmungspflichtig, weil es einem der im Gesetz genannten Fälle der Mitbestimmung, hier namentlich der Entlassung eines Beamten auf Probe nach § 73 Abs. 2 Nr. 10 ThürPersVG, gleichkommt.

Der in § 73 Abs. 2 ThürPersVG enthaltene Katalog der (beschränkten) Mitbestimmung in personellen Angelegenheiten der Beamten ist nicht abschließend zu verstehen, was aus der Formulierung „insbesondere“ folgt. Das Bundesverwaltungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung zur Bedeutung von entsprechenden Katalogen von Mitbestimmungstatbeständen ausgeführt, dass ihnen regelmäßig ein Wille des Gesetzgebers entnommen werden muss, dass andere als die in ihnen erfassten Maßnahmen nur dann der Mitbestimmung des Personalrats gemäß einer allgemein gefassten Vorschrift unterliegen sollen, wenn sie in ihren Auswirkungen auf die Dienststelle und die Beschäftigten den beispielhaft geregelten Maßnahmen in etwa gleichkommen (BVerwG, Beschluss vom 17. Juli 1987 - 6 P 13.85 - juris Rn. 19, bestätigt durch Beschlüsse vom 11. November 1993 - 6 PB 4.93 - juris Rn. 4 und vom 9. Dezember 1998 - 6 P 6.97 - BVerwGE 108, 135 <141>; vgl. auch bereits Beschluss vom 30. Oktober 1964 - 7 P 2.64 - BVerwGE 19, 359 <361 f.>). Eine Vergleichbarkeit mit den genannten Beispielfällen muss nach Art und Bedeutung gegeben sein. Ihrer Art nach vergleichbar ist eine Maßnahme, wenn sie eine ähnliche rechtliche Wirkungsweise und eine ähnliche rechtliche Funktion aufweist. Ihrer Bedeutung nach vergleichbar ist eine Maßnahme, die die Interessen der Beschäftigten in ähnlicher Art und Weise berührt und in ähnlichem Umfang kollektiven Schutzbedarf auslöst (BVerwG, Beschluss vom 17. Juli 1987 - 6 P 13.85 - juris Rn. 19; bestätigt durch Beschluss vom 11. November 1993 - 6 PB 4.93 - juris Rn. 4).

Dieser Rechtsprechung schließt sich der Senat für die Thüringer Rechtslage an. Denn bereits nach seinem Bedeutungssinn ist der Begriff „insbesondere“ als Synonym für „besonders“ oder „vor allem“ zu verstehen. Er findet regelmäßig Verwendung bei nicht abschließenden Aufzählungen, in denen lediglich beispielhaft einige Fälle erwähnt werden. Die Verwendung dieser Formulierung in einem Gesetzestext lässt regelmäßig erkennen, dass die Gerichte weitere, nicht aufgezählte Fälle im Wege der Auslegung hierunter subsumieren dürfen.

Seine Rechtsprechung zur Bedeutung von Katalogtatbeständen hat das Bundesverwaltungsgericht auch nicht zwischenzeitlich aufgegeben. Es hat lediglich mit Beschluss vom 15. Oktober 2018 (Az. 5 P 9/17) - allein bezogen auf das bremische Landesrecht - ausgeführt, dass dort die Besonderheit der sog. „Unberührtheitsklauseln“ bestehe, sodass die Beteiligungsrechte trotz der Formulierung von Beispielfällen umfassend gefasst seien. Da das Thüringer Personalvertretungsgesetz eine solche Klausel nicht enthält, ist diese Entscheidung auf die Thüringer Rechtslage nicht übertragbar (a. A. Rehak, in: PersV, 2022, 244 - 247).

An der danach erforderlichen Vergleichbarkeit der Entscheidung über die Verlängerung der Probezeit mit einer der in § 73 Abs. 2 ThürPersVG beispielhaft genannten Maßnahmen fehlt es jedoch. Die Verlängerung der Probezeit kommt in ihren Auswirkungen auf die Dienststelle und den betroffenen Beschäftigten der in § 73 Abs. 2 Nr. 10 ThürPersVG geregelten Entlassung des Probebeamten nicht in etwa gleich. Denn durch die hier streitgegenständliche Verlängerung der Probezeit wird die endgültige Entscheidung des Dienstherrn über eine Entlassung oder Lebenszeitverbeamtung des betroffenen Beamten lediglich zeitlich hinausgeschoben. Sollte dessen Eignung zu einem späteren Zeitpunkt positiv festgestellt werden, kann anschließend - bei Vorliegen der übrigen beamtenrechtlichen Voraussetzungen - eine Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit erfolgen. Durch eine Probezeitverlängerung ändert sich für den betroffenen Beamten zunächst auch nichts am Status quo, während die Entlassung eines Beamten das Dienstverhältnis beendet.

Der Senat folgt auch nicht der Auffassung des Antragstellers, wonach die Probezeitverlängerung eines Beamten mit dem Mitbestimmungstatbestand des § 73 Abs. 1 Nr. 3 ThürPersVG vergleichbar sei, der die Beteiligung der Personalvertretung in den Fällen der Verlängerung eines befristeten Arbeitsverhältnisses von

Arbeitnehmern regelt. Eine Heranziehung dieser Vorschrift verbietet sich schon deshalb, weil § 73 Abs. 1 ThürPersVG allein die Personalangelegenheiten der Arbeitnehmer und nicht der Beamten betrifft. Da der Gesetzgeber in den Absätzen 1 und 2 explizit zwischen diesen Gruppen von Beschäftigten differenziert, verbietet sich ein Rückgriff auf die Regelungen der jeweils anderen Beschäftigtengruppe. Unabhängig davon ist der Sachverhalt der Verlängerung eines befristeten Arbeitsverhältnisses aber auch deshalb nicht mit einer Probezeitverlängerung eines Beamten vergleichbar, weil ein befristetes Arbeitsverhältnis mit Fristablauf ohne weiteres Zutun der Dienststelle endet, während die Probezeit eines Beamten nur durch einen gesonderten Rechtsakt (Entlassung des Beamten oder Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit) beendet werden kann. Zudem kann die Probezeit eines Beamten nicht beliebig, sondern nur unter den Voraussetzungen des § 33 Abs. 4 ThürLaufbG verlängert werden, d. h., wenn die Bewährung bis zum Ablauf der regelmäßigen Probezeit noch nicht abschließend festgestellt werden kann. Dies setzt nach den obigen Darlegungen einen Gestaltungsakt (Bescheid) voraus.

Ebenso wenig vermag der Senat dem Antragsteller zu folgen, dass die Systematik der Katalogtatbestände in § 73 Abs. 2 Nrn. 1 bis 14 ThürPersVG für eine Beteiligung des Personalrates in den Fällen der Probezeitverlängerung spreche, da dort alle Fälle erfasst seien, in denen der Beamte im Dienst verbleibe. Zwar trifft es zu, dass im Absatz 2 überwiegend Maßnahmen benannt sind, die das Verbleiben des Beamten im Dienst nicht berühren, sondern lediglich die konkrete Ausgestaltung dieses Verhältnisses zum Inhalt haben. Jedoch betreffen die Nummern 1, 8, 10 und 11 jeweils die Begründung bzw. die Beendigung des Beamtenverhältnisses; in diesem Kontext steht auch die Probezeitverlängerung, da sie die Entscheidung über eine Entlassung oder eine Verbeamtung auf Lebenszeit vorausgeht. Daher sind hier auch nur allenfalls diese vier Katalogtatbestände in den Blick zu nehmen, von denen allerdings nur die Nr. 10 explizit Probezeitbeamte betrifft und benennt. Angesichts dessen ist dieser Katalogtatbestand als *lex specialis* zu verstehen und vorliegend anzuwenden. Zwar betrifft auch die in § 73 Abs. 2 Nr. 1 ThürPersVG angesprochene Einstellung eines Beamten Probezeitbeamte. Jedoch handelt es sich dabei grundsätzlich um eine den Beschäftigten begünstigende Maßnahme, so dass die Zielrichtung einer personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmung dort eine andere ist als bei der in der Nr. 10 genannten Maßnahme der Entlassung eines Probezeitbeamten. Somit verbleibt es bei dem Katalogtatbestand der Nr. 10 als der hier allein in Betracht kommenden

und auf ihre Vergleichbarkeit hin zu überprüfenden Maßnahme, die aus den oben genannten Gründen jedoch zu verneinen ist.

cc. Die streitgegenständliche Maßnahme ist auch nicht aus anderweitigen Gründen mitbestimmungspflichtig. Der Thüringer Gesetzgeber hat mit der Novellierung des Thüringer Personalvertretungsgesetzes durch das Thüringer Gesetz zur Anpassung personalvertretungsrechtlicher Vorschriften vom 28. Mai 2019 (GVBl. S. 123) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2020 (GVBl. S. 1) den Personalvertretungen zur Überzeugung des Senats keine umfassende Mitbestimmungszuständigkeit in allen personellen, sozialen, organisatorischen und innerdienstlichen Maßnahmen der Dienststelle („Allzuständigkeit“) zugestanden. Diese Auffassung beruht auf einer umfassenden Auslegung des Gesetzestextes, die angesichts der nicht eindeutigen Formulierung der maßgeblichen Vorschrift des § 2 Abs. 2 ThürPersVG erforderlich ist.

(1) Der Wortlaut der maßgeblichen Vorschriften des Thüringer Personalvertretungsrechts führt nicht zwingend zu der Annahme einer allumfassenden Zuständigkeit der Personalvertretungen.

Bei der grammatikalischen Auslegung wird streng am Wortlaut des Gesetzes gearbeitet, wobei allerdings nicht über den Wortlaut der Norm hinausgegangen werden darf, da dieser die Grundlage der grammatikalischen Auslegung ist. Erfährt das Tatbestandsmerkmal im Gesetzestext keine begriffliche Konkretisierung, ist der allgemeine Sprachgebrauch für die Wortlautauslegung maßgeblich (BVerwG, Beschluss vom 15. Dezember 2016 - 5 P 9/19 - juris).

Nach der Grundsatznorm des § 2 Abs. 2 ThürPersVG bestimmt der Personalrat nach Maßgabe der §§ 69 bis 78 ThürPersVG bei allen personellen, sozialen, organisatorischen und innerdienstlichen Maßnahmen der Dienststelle für die im Sinne des § 4 ThürPersVG in der Dienststelle Beschäftigten mit. Die Vorschrift des § 69 Abs. 1 ThürPersVG zum Umfang der Mitbestimmung wiederholt diese Aussage nochmals und formuliert konkreter, dass der Personalrat 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, mitzubestimmen hat.

Zwar verwenden beide Normen übereinstimmend den Begriff „bei allen ... Maßnahmen“, was auf eine umfassende und unbeschränkte Mitbestimmung hindeuten könnte. Andererseits aber wird dieses weite Verständnis durch die Verwendung der Formulierungen in § 2 Abs. 2 ThürPersVG „nach Maßgabe der §§ 69 bis 78“ und in § 69 Abs. 1 „nach dieser Vorschrift sowie der §§ 69a bis 78“ sogleich wieder ausdrücklich eingeschränkt und begrenzt. Diese Maßgaben betreffen dann nicht nur die die Mitbestimmung vollständig ausschließenden Normen des § 69 Abs. 1 Satz 2, 5 und 6 ThürPersVG, sondern insbesondere auch § 72 Abs. 5 Satz 1 und § 73 ThürPersVG, die jeweils geschlossene bzw. offene Beispielkataloge für Mitbestimmungstatbestände enthalten.

Jedenfalls lässt sich dem Wortlaut dieser gesetzlichen Bestimmungen mit sich ergänzenden gegenläufigen Begriffen nicht ohne weiteres eine unbeschränkte Allzuständigkeit der Personalvertretungen entnehmen. Allein der Wortlaut lässt es offen, ob und in welchem Umfang Zuständigkeiten der Personalvertretung begründet werden sollen. Der Wortlaut gewährt zwar die Mitbestimmung bei allen personellen, sozialen, organisatorischen und innerdienstlichen Maßnahmen, jedoch nur nach weiteren - einengenden - Maßgaben.

(2) Eine Auslegung der Vorschriften anhand der Systematik der einschlägigen Rechtsvorschriften des Thüringer Personalvertretungsgesetzes spricht hingegen für die Annahme einer auch weiterhin bestehenden - wenn auch erweiterten - beschränkten Mitbestimmung (noch offen gelassen im Senatsbeschluss vom 19. Mai 2021 - 5 PO 617/20 -).

Nach den allgemeinen Kriterien juristischer Methodik und Auslegung analysiert die systematische Auslegung die Stellung einer Regelung innerhalb des Gesetzesabschnitts, des gesamten Gesetzeswerks, des Rechtsgebiets und der gesamten Rechtsordnung.

Die Systematik des hier zu prüfenden Reformgesetzes erschließt sich durch eine Gesamtschau der an verschiedenen Stellen des Gesetzes niedergelegten Regelungen zur Mitbestimmung. Das 2019 novellierte Thüringer Personalvertretungsgesetz formuliert an keiner Stelle explizit eine unbeschränkte und umfassende Allzuständigkeit der Personalvertretung. Weder wird dieser Begriff verwendet, noch kann eine solche umfassende Zuständigkeit - wie bereits

ausgeführt - aus den §§ 2 Abs. 2, 69 Abs. 1 ThürPersVG hergeleitet werden. Nach der erstgenannten Vorschrift (die unter der Überschrift „Grundsätze der Zusammenarbeit“ steht) 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 ThürPersVG in der Dienststelle Beschäftigten mit. Nach § 69 Abs. 1 Satz 1 ThürPersVG (dem die Überschrift „Umfang der Mitbestimmung“ vorangestellt ist) bestimmt der Personalrat „nach Maßgabe“ dieser Vorschrift sowie der §§ 69a bis 78 bei allen personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen mit, die die Beschäftigten der Dienststelle insgesamt, Gruppen von ihnen oder einzelne Beschäftigte betreffen oder sich auf sie auswirken. § 2 Abs. 2 ThürPersVG formuliert die Zielstellung, während die §§ 69 ff. ThürPersVG den Umfang der Mitbestimmung konkretisierend bestimmen.

Anders als der Antragsteller vorträgt, handelt es sich zur Überzeugung des Senats bei der Formulierung „nach Maßgabe“ in § 2 Abs. 2 ThürPersVG nicht lediglich um einen Verweis auf das jeweils anzuwendende Verfahren und somit auf bloße Verfahrensvorschriften, sondern auch um eine inhaltliche Beschränkung im Sinne einer Einschränkung der Mitbestimmungstatbestände.

Dem anderweitigen Verständnis des Maßgabenverweises in §§ 2 Abs. 1 und 69 Abs. 1 Satz 1 ThürPersVG steht schon entgegen, dass jedenfalls die Bestimmung des § 69 Abs. 1 Satz 2 ThürPersVG die Beteiligung der Personalvertretung eindeutig inhaltlich beschränkt („die Mitbestimmung findet nicht statt...“); die Mitbestimmung findet danach nicht statt bei Weisungen an einzelne oder mehrere Beschäftigte, die die Erledigung dienstlicher Obliegenheiten oder zu leistender Arbeit regeln. Nach den Absätzen 4 und 5 dieser Vorschrift entfällt die Mitbestimmung unter dort näher definierten Voraussetzungen vollständig. In den Absätzen 3 und 4 wird die Mitbestimmung von den dort genannten Voraussetzungen abhängig gemacht.

Solche inhaltlichen Beschränkungen beinhalten aber auch die weiterhin in Bezug genommenen §§ 69a bis 77 ThürPersVG. Insbesondere § 72 Abs. 5 Satz 1 ThürPersVG enthält einen abschließenden und § 73 Abs. 1 bis 3 ThürPersVG einen nicht abschließenden Maßnahmen- bzw. Beispielkatalog der Mitbestimmung. Bei der Auflistung der Mitbestimmungstatbestände in § 72 Abs. 5 Satz 1 Nrn. 1 bis 16 ThürPersVG handelt es sich nach dem Willen des Gesetzgebers um Angelegenheiten, die der „vollen“ Mitbestimmung unterliegen. Das Gesetz verzichtet zwar auf diese im

Personalvertretungsrecht ansonsten übliche Kennzeichnung, jedoch zielt es auf die Mitbestimmungsart ab, indem es die Beschlüsse der Einigungsstelle in diesen Angelegenheiten für „bindend“ erklärt. § 73 ThürPersVG formuliert hingegen die Mitbestimmungstatbestände in personellen Angelegenheiten, in denen den Beschlüssen der Einigungsstelle verfassungsrechtlich vorgegeben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1995 - 2 BvF 1/92 -, BVerfGE 93, 37 - 85 und juris) lediglich empfehlender Charakter zukommt, also die im herkömmlichen personalvertretungsrechtlichen Sprachgebrauch bezeichneten Fälle der „eingeschränkten“ Mitbestimmung.

Der Gesetzgeber normiert damit einen abschließenden Kanon von Mitbestimmungstatbeständen. Dies bringt er insbesondere durch die Bestimmung des § 72 Abs. 2 Sätze 2 und 3 ThürPersVG unmittelbar zum Ausdruck. Werden in § 72 Abs. 5 Satz 1 ThürPersVG die Fälle der „vollen“ Mitbestimmung abschließend bestimmt, besagt zwar der Satz 2 dieser Vorschrift, dass in den übrigen Fällen die Einigungsstelle eine Empfehlung an die oberste Dienstbehörde beschließt; diese entscheidet sodann endgültig. Satz 3 der Vorschrift stellt dann aber ergänzend und die vorangegangene Bestimmung erläuternd fest, dass Fallgruppen im Sinne des Satzes 2 die personellen Angelegenheiten der Arbeitnehmer und Beamten sowie die organisatorischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten gemäß § 73 ThürPersVG sind. In der Konsequenz werden damit auch die Fälle der eingeschränkten Mitbestimmung näher definiert.

Insgesamt lässt die Systematik der personalvertretungsrechtlichen Vorschriften in Thüringen deutlich erkennen, dass das Gesetz zwischen explizit nicht mitbestimmungspflichtigen (§ 69 Abs. 1 Satz 2, Abs. 5 und Abs. 6), nur eingeschränkt mitbestimmungspflichtigen (§§ 72 Abs. 5 Satz 2 und 3, 73 Abs. 2 und 3) und voll mitbestimmungspflichtigen (§ 72 Abs. 5 Satz 1) Maßnahmen differenziert. Aus dieser Unterscheidung wiederum ist zu folgern, dass die wiederholte Verwendung der Formulierung „bei allen personellen, sozialen, organisatorischen und innerdienstlichen Maßnahmen“ nicht im umfassenden Wortsinn zu verstehen ist.

Die Annahme einer unbeschränkten Allzuständigkeit würde demgegenüber eine eklatante gesetzliche Regelungslücke eröffnen. Es bliebe systemfremd offen, welche Art Mitbestimmung in den Fällen gelten soll, die in den Beispielkatalogen nicht genannt sind und die auch nicht in Art und Bedeutung mit ihnen vergleichbar sind. Der

Gesetzgeber hätte diese Fälle hinsichtlich des Beteiligungsumfangs entgegen dem verfassungsrechtlich verankerten Bestimmtheitsgebot dann schlichtweg nicht geregelt.

Dem Verständnis der Systematik im Sinne einer inhaltlichen Beschränkung kann nicht mit Erfolg entgegenhalten werden, dass die Norm des § 2 ThürPersVG unter der Überschrift „Grundsätze der Zusammenarbeit“ und die Vorschrift des § 69 ThürPersVG unter der Überschrift „Umfang der Mitbestimmung“ in das Gesetz aufgenommen worden seien und dieser Umstand bereits gegen eine Beschränkung des Umfangs der Mitbestimmung spreche. Soweit das Verwaltungsgericht daraus unter Berufung auf den Willen des Gesetzgebers schließt, dass in § 2 Abs. 2 ThürPersVG das Gesetzesziel - nämlich die Schaffung einer umfassenden Allzuständigkeit - und in §§ 69 ff. ThürPersVG lediglich das Verfahren der Mitbestimmung geregelt sei, steht dem die oben aufgezeigte Systematik des Gesetzes entgegen. Die in Bezug genommenen Maßgaben beschränken sich gerade nicht nur auf Verfahrensvorschriften, sondern gestalten den Umfang der Mitbestimmung auch inhaltlich.

Der gedankliche Ansatz des Verwaltungsgerichts Weimar (Beschluss vom 28. Juni 2021 - 4 E 315/21 - juris), wonach für eine umfassende Allzuständigkeit bereits spreche, dass im Gesetz gleich an zwei Stellen (§ 2 Abs. 2 und § 69 Abs. 1 Satz 1) betont wird, dass der Personalrat bei „allen“ Maßnahmen mitbestimmt, überzeugt ebenfalls nicht. Denn dies lässt außer Betracht, dass dieser Begriff durch die Verwendung des Zusatzes „nach Maßgabe...“ sogleich wieder eingeschränkt wird. Entgegen der vertretenen Ansicht kann die in § 2 Abs. 2 ThürPersVG enthaltene Formulierung „nach Maßgabe“ auch nicht lediglich als ein bloßes „Füllwort“ bzw. als eine „lapidare, inhaltlich nichtssagende Maßgabe“ abgetan werden (so aber: VG Weimar, Beschluss vom 28. Juni 2021 - 4 E 315/21 We - juris Rn. 60). Ebenso wenig ist die Formulierung „insbesondere“ in § 73 Abs. 2 und 3 ThürPersVG „nicht mehr als eine bloße Selbstverständlichkeit“ und lediglich als eine „Lesehilfe“ und sind die Beispielkataloge des § 73 nicht bloß deklaratorisch zu verstehen (VG Weimar, Beschluss vom 29. Juni 2021 - 4 E 397/21 We - juris Rn. 23). Denn dieses Verständnis widerspricht eklatant dem juristischen Bedeutungssinn dieser Begriffe sowie der oben dargelegten Gesetzessystematik.

(3) Auch die teleologische Auslegung spricht gegen die Annahme der Begründung einer Allzuständigkeit.

Die teleologische Auslegung orientiert sich nach den allgemeinen Kriterien juristischer Methodik und Auslegung an Sinn und Zweck der Norm bzw. des Gesetzes. Damit eine Norm teleologisch interpretiert werden kann, sind zunächst die Zwecke der einzelnen Vorschriften, die Zwecke des Gesetzes, die Zwecke des jeweiligen Teilsystems sowie die Zwecke des Rechts zu ermitteln. Dafür ist wiederum der gesetzgeberische Wille zu eruieren, wobei insoweit zwischen dem subjektiven und dem objektiven Willen des Gesetzgebers zu differenzieren ist, d. h. danach, was der Gesetzgeber subjektiv gewollt und objektiv formuliert hat. Bei der subjektiv teleologischen Auslegung handelt es sich daher auch um einen Unterfall der historischen Auslegung.

(a) Ein eindeutiger subjektiver Wille des Gesetzgebers lässt sich nicht feststellen.

Zwar lassen das Gesetzgebungsverfahren und die Gesetzesbegründung erkennen, dass der Gesetzgeber durch das Reformgesetz 2019 die Beteiligungsrechte der Personalvertretung tatsächlich ausbauen bzw. erweitern wollte. Er hat aber durch das streitgegenständliche Reformgesetz nicht zu erkennen gegeben, eine uneingeschränkte vollumfängliche Allzuständigkeit begründen zu wollen. Dies beruht im Wesentlichen auf folgenden Überlegungen:

Zunächst wurde im April 2018 ein erster Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Anpassung personalvertretungsrechtlicher Vorschriften in den Landtag eingebracht (LT-Drucks. 6/5575). In seiner im Rahmen der Landtagssitzung am 26. April 2018 (LT-Protokoll der 116. Sitzung - 6. Wahlperiode - S. 9961 ff.) erfolgten Vorstellung der Gesetzeskonzeption wies der Minister für Inneres und Kommunales unter anderem darauf hin, dass darin die Tatbestände der vollen und eingeschränkten Mitbestimmung im Vergleich zur alten Fassung des Thüringer Personalvertretungsgesetzes erweitert worden seien, um einen vermittelnden Entwurf zwischen den Positionen der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und der kommunalen Seite zu erarbeiten. Der Landtag beschloss sodann nach eingehender Debatte die Überweisung des Gesetzesentwurfs in den Innen- und Kommunalausschuss, der anschließend zahlreiche Stellungnahmen von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen einholte und Anhörungen von Vertretern des Gemeinde- und Städtebunds Thüringen, des Kommunalen Arbeitgeberverbands Thüringen, des DGB Hessen-Thüringen, des

Thüringer Beamtenbunds, des Personalrates der R_____, der Fachhochschule Erfurt, der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte, des Personalrates der Stadtverwaltung J_____, der Konferenz der Thüringer S_____, der F_____ und der Thüringer Landespräsidentenkonferenz durchführte (Anlagen zum Ergebnisprotokoll der öffentlichen 68. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses vom 21. März 2019). In seiner 68. Sitzung beschloss der Innen- und Kommunalausschuss schließlich am 21. März 2019 einen - von den Regierungsfractionen eingebrachten - Änderungsantrag zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung (Vorlage 6/5242 vom 14. Februar 2019 zu LT-Drucks. 6/5575, im Folgenden: Vorlage 6/5242), mit dem die Vorschrift des § 2 Abs. 2 ThürPersVG erstmals eingeführt wurde und eine vollständige Änderung des § 69 ThürPersVG in der jetzt gültigen Fassung des Gesetzes erfolgte. Der geänderte Gesetzentwurf wurde sodann am 9. Mai 2019 in den Landtag eingebracht und vom Landtag ohne weitere Änderung angenommen (LT-Protokoll der 146. Sitzung - 6. Wahlperiode - S. 12650 ff.).

Vor dem Hintergrund dieses Gesetzgebungsablaufs kommt für die Ermittlung des gesetzgeberischen Willens der Begründung des Änderungsantrags, der letztlich vom Landtag beschlossen wurde und in der Vorlage 6/5242 wiedergeben ist, maßgebliche Bedeutung zu (siehe zur Relevanz solcher Gesetzesbegründungen: Spitzlei, JuS 4/2022, S. 315 ff.). Einen eindeutigen Willen lässt sich dieser Quelle nicht entnehmen.

Zwar sollte ausweislich der einleitenden Begründung des Änderungsantrags mit § 2 Abs. 2 ThürPersVG eine Allzuständigkeit eingeführt und gesetzlich verankert sowie eine umfassende Zuständigkeit des Personalrats bei allen personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen der Dienststelle unter Verweis auf die §§ 69 bis 78 ThürPersVG festgelegt werden. Weiter wurde ausgeführt, dass durch die Verortung der Vorschrift im Allgemeinen Teil des Gesetzes das Gesetzesziel festgelegt werde. Die konkreten Regelungen zur Mitbestimmung fänden sich sodann im 8. Teil des Gesetzes (Vorlage 6/5242, S. 18). Der in § 2 Abs. 2 ThürPersVG enthaltene Grundsatz sollte durch den § 69 Abs. 1 ThürPersVG konkretisiert werden (Vorlage 6/5242, S. 22). In diesem Begründungsabschnitt wird auch der Begriff der Maßnahme in dem oben bereits dargestellten weiten Sinn definiert.

Zu § 72 ThürPersVG führt die Begründung dann aber aus, dass Absatz 5 die Grundsätze der Entscheidungskompetenz der Einigungsstelle enthalte und mit der Neufassung die im Gesetz vorgesehene Allzuständigkeit anhand der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 24. Mai 1995 - 2 BvF 1/92-) verfassungsgemäß konkretisiert würden (Vorlage 6/5242, S. 26).

Zu dem mit § 73 ThürPersVG verfolgten Regelungsziel heißt es dann weiter einschränkend in der Gesetzesbegründung, dass eine Öffnung im Sinne der Allzuständigkeit geschaffen, die jedoch durch die Aufnahme der Mitbestimmungstatbestände begrenzt werden sollte. So heißt es etwa (Vorlage 6/5242, S. 28), dass aufgrund der Zuständigkeit der Personalräte in allen personellen, sozialen, organisatorischen und innerdienstlichen Angelegenheiten diesen Beispieltatbestände an die Hand gegeben worden seien, damit sie bei der Beurteilung, ob ein Sachverhalt mitbestimmungspflichtig ist, Erfahrungen sammeln könnten. Die Festlegung von Katalogtatbeständen in Verbindung mit dem Wort „insbesondere“ führe dazu, dass andere als die in der Vorschrift ausdrücklich genannten Maßnahmen mitbestimmungspflichtig seien, „wenn sie in ihren Auswirkungen auf die Dienststelle und die Beschäftigten mit der beispielhaft geregelten Maßnahme nach Art und Bedeutung vergleichbar“ seien. Ihrer Art nach sei eine Maßnahme mit einer ausdrücklich geregelten Maßnahme vergleichbar, wenn sie dieser in ihrer rechtlichen Struktur ähnelte, d. h. eine ähnliche rechtliche Wirkungsweise und eine ähnliche rechtliche Funktion aufweise. Ihrer Bedeutung nach sei eine Maßnahme mit einer ausdrücklich geregelten Maßnahme vergleichbar, wenn sie in ähnlicher Art und Weise die Interessen der Beschäftigten berühre und in ähnlichem Umfang kollektivrechtlichen Schutzbedarf auslöse (Vorlage 6/5242, S. 28). Diese Gesetzesbegründung entspricht im Wortlaut der oben bereits zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Beispielkatalogen in den Personalvertretungsgesetzen anderer Länder (vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 24. Juni 2014 - 6 P 1/14 - juris Rn. 17 ff. zum Mitbestimmungsgesetz in Rheinland-Pfalz), worauf in dem Begründungstext auch explizit Bezug genommen wird.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in dieser Entscheidung zu der Gesetzessystematik des Personalvertretungsrechts in Rheinland-Pfalz wörtlich ausgeführt:

„Die Beispielskataloge der §§ 78 ff. RhPPersVG sind offenkundig in der Absicht erlassen worden, der Rechtsanwendung Halt und Verlässlichkeit zu geben. Der Gesetzgeber hat mit ihnen diejenigen Wertungen markiert, denen aus seiner Sicht im Zusammenhang mit der personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmung ein besonderer Stellenwert zukommt. Das Kriterium der Vergleichbarkeit nach Art und Bedeutung trägt diesen Gesichtspunkten Rechnung. Ist es erfüllt, entspricht die Annahme eines Mitbestimmungsrechts nach § 73 Abs. 1 RhPPersVG dem Erfordernis einer berechenbaren Rechtsanwendung, die sich an Wertungen orientiert, die im Gesetz selbst Ausdruck gefunden haben. Ist das Kriterium nicht erfüllt, kann in Anbetracht der vom Gesetzgeber eingesetzten Regelungstechnik nicht mit der gebotenen Verlässlichkeit davon ausgegangen werden, dass die Annahme eines Mitbestimmungsrechts nach § 73 Abs. 1 RhPPersVG seinem Willen entspricht.“

Diese Ausführungen sind auf das hier streitgegenständliche Thüringer Personalvertretungsrecht übertragbar, da beide Gesetze Beispielskataloge enthalten und der Begründungstext zu § 73 ThürPersVG auch explizit auf die genannte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts Bezug nimmt.

Aus der zitierten Gesetzesbegründung zu den einzelnen Vorschriften des Reformgesetzes wird insgesamt ersichtlich, dass mit der Neuregelung des Thüringer Personalvertretungsgesetzes einerseits eine Erweiterung der Mitbestimmungsrechte bezweckt wurde, andererseits aber eine an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts orientierte Beschränkung gewollt war.

Dieses Verständnis des subjektiven Willens des Gesetzgebers wird noch dadurch gestützt, dass dem Thüringer Gesetzgeber bei Abstimmung über den Gesetzentwurf ausweislich der Begründung (Vorlage 6/5242, S. 28) die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu dem Personalvertretungsgesetz in Rheinland-Pfalz bekannt war und auch ausdrücklich darauf rekuriert wurde. Allerdings lag zu diesem Zeitpunkt bereits die Entscheidung des mittlerweile zuständigen 6. Senats des Bundesverwaltungsgerichts zu dem Mitbestimmungsgesetz der Hansestadt Bremen vor, wonach Beispielskataloge im Zusammenhang mit der sog. Allzuständigkeit lediglich im Hinblick auf die dort formulierte Unberührtheitsklausel unschädlich sind. Insoweit war dem wiederholt auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Bezug nehmenden Gesetzgeber auch bewusst, dass - wenn eine umfassende Allzuständigkeit nebst Beispielskatalogen eingeführt werden sollte - die Aufnahme einer solchen Unberührtheitsklausel erforderlich wäre, um eine unbeschränkte Allzuständigkeit rechtlich zu gewährleisten (so auch: von Roetteken, jurisPR-ArbR 12/2021, Anm. 6). Dennoch wurde diese Klausel im Gesetz nicht verankert. Dies geschah, obwohl z. B. der Vertreter des Beamtenbundes in seiner Anhörung vor dem

Innen- und Kommunalausschuss bereits darauf hingewiesen hatte, dass eine Kombination der geplanten Allzuständigkeit mit der Auflistung der Zuständigkeitsbereiche Risiken berge, die sich erst in der Praxis bewerten ließen (Anlage zum Ergebnisprotokoll der öffentlichen 68. Sitzung des Innen- und Kommunalausschusses vom 21. März 2019).

Diesem Verständnis der gesetzlichen Regelungen steht auch nicht entgegen, dass der als Sachverständige bestellte Vertreter der Arbeitsgemeinschaften der Hauptpersonalräte im Anhörungsverfahren am 21. März 2019 laut Ausschussprotokoll 6/68 auf die seiner Auffassung nach inzwischen geänderte Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts in dessen Beschluss vom 15. Oktober 2018 hingewiesen hat. Entgegen der Auffassung von Rehak (PersV 2022, S. 248) belegt dies nicht zwingend den gesetzgeberischen Willen, eine unbeschränkte Allzuständigkeit einzuführen. Denn dies stellt lediglich eine Sachverständigenmeinung dar, gibt aber nicht den Willen des Gesetzgebers wieder.

Angesichts dessen hat der Gesetzgeber nach seinem formulierten Willen in dem Reformgesetz eine beschränkte Mitbestimmung bei innerdienstlichen Maßnahmen nur für die Fälle vorgesehen, die sich - neben den Fällen des § 72 Abs. 5 Satz 1 ThürPersVG - direkt unter den Beispielkatalog des § 73 ThürPersVG subsummieren lassen oder die in ihren Auswirkungen auf die Dienststelle und die Beschäftigten mit der beispielhaft geregelten Maßnahme nach Art und Bedeutung vergleichbar sind.

Dem kann nicht mit Erfolg entgegen gehalten werden, dass die Begründungspassage auf S. 28 (Vorlage 6/5242) als sachwidriger, verunglückter Fremdkörper in einer ansonsten prägenden allzuständigkeitsfreundlichen Gesamtkonzeption als eine Art „Büroversehen“ außer Betracht zu bleiben habe (so aber VG Weimar, Beschluss vom 28. Juni 2021 - 4 E 315/21 We - juris Rn. 66). Denn selbst wenn diese Begründung im Widerspruch zu den sonstigen politischen Absichtserklärungen stehen würde, so darf sie dennoch im Rahmen der Auslegung nicht ausgeblendet werden. Sie ist vielmehr allenfalls ein Indiz dafür, dass der gesetzgeberische Wille gegebenenfalls nicht so eindeutig und klar zu ermitteln ist, wie es wünschenswert wäre, sodass die teleologische Auslegung insoweit nicht hinreichend aussagekräftig ist.

Zwar ist dem Verwaltungsgericht Meinungen darin zuzustimmen, dass in der entscheidenden Landtagsdebatte die dort zu Wort gekommenen Parlamentarier davon

ausgegangen sind, dass mit dem Reformgesetz nunmehr eine unbeschränkte Allzuständigkeit eingeführt werden sollte (vgl. insoweit die in der erstinstanzlichen Entscheidung zitierten Aussagen einzelner Abgeordneter, Urteilsdruck S. 9 f., LT-Protokoll der 146. Sitzung vom 9. Mai 2019 - 6. Wahlperiode - S. 12650 ff.). Allerdings kann der ersten Instanz nicht in ihrer Schlussfolgerung beigegeben werden, dass damit der unzweifelhafte subjektive Wille des Gesetzgebers auch tatsächlich auf die Einführung einer umfassenden Allzuständigkeit abzielte. Denn unabhängig davon, inwieweit die Äußerungen einzelner Abgeordneter in der Parlamentsdebatte verbindliche Rückschlüsse auf den subjektiven Willen „des Gesetzgebers“ zulassen, bestehen angesichts der oben dargestellten inhaltlichen Widersprüche nicht unerhebliche Zweifel, inwieweit die Wortbeiträge sich der rechtlichen Tragweite ihrer Abstimmungsentscheidung tatsächlich bewusst waren.

Die von dem Verwaltungsgericht zitierten Aussagen offenbaren vielmehr einen inhaltlichen Widerspruch: Der Gesetzgeber hat zwar eine gegenüber der alten Rechtslage erweiterte Mitbestimmung einführen wollen. Dennoch hat er den Begriff der „Allzuständigkeit“ an keiner Stelle des Gesetzes explizit verwendet. Er hat sich auch erkennbar nicht an den Personalvertretungsgesetzen derjenigen Länder orientiert, die bereits eine Allzuständigkeit eingeführt hatten (wie etwa Bremen oder Schleswig-Holstein). So hat er weder auf die Verwendung von Beispielskatalogen verzichtet noch eine Unberührtheitsklausel eingefügt.

Besondere Aussagekraft kommt insoweit der oben zitierten Begründungspassage zu, wonach den Personalräten Beispieltatbestände an die Hand gegeben worden seien, „damit sie bei der Beurteilung, ob ein Sachverhalt mitbestimmungspflichtig ist, Erfahrungen sammeln können“ (so der Abgeordnete K____, vgl. das Sitzungsprotokoll vom 9. Mai 2019, S. 12663). Diese Begründung spricht gerade nicht für einen gesetzgeberischen Willen, eine uneingeschränkte Allzuständigkeit einzuführen. Denn wenn ohnehin alle in § 2 Abs. 2 ThürPersVG benannten Maßnahmen mitbestimmungspflichtig sein sollten, erübrigte sich eine solche Beispielsammlung, da sie schlicht überflüssig - weil bedeutungslos - wäre. In diesem Fall wäre lediglich die Gruppe der uneingeschränkt mitbestimmungspflichtigen Maßnahmen (§ 72 Abs. 5 Satz 1 ThürPersVG) von der Gruppe der übrigen - d. h. nur eingeschränkt mitbestimmungspflichtigen (§ 72 Abs. 5 Satz 2 ThürPersVG) - Maßnahmen zu unterscheiden. Da jedoch in Satz 3 insoweit auf

„Fallgruppen“ verwiesen wird und § 73 ThürPersVG in beiden Absätzen (Abs. 2 und 3) noch einmal zwei Gruppen der nur eingeschränkt mitbestimmungspflichtigen Maßnahmen benennt, ergibt diese Trennung in Personalangelegenheiten und organisatorische bzw. wirtschaftliche Angelegenheiten nur erkennbar einen Sinn, wenn der Gesetzgeber damit die Identifizierung von eingeschränkt mitbestimmungspflichtigen Maßnahmen erleichtern wollte. Diese Identifizierung ist aber nur erforderlich, wenn innerhalb der Gruppe der „übrigen Fälle“ überhaupt Maßnahmen denkbar sind, die nicht der Mitbestimmungspflicht unterfallen.

Dieses Verständnis der Norm wird auch nicht durch den Interpretationsversuch des Verwaltungsgerichts in Frage gestellt, wonach die Beispielkataloge des § 73 ThürPersVG lediglich als Beispiele für Maßnahmen im Sinne des § 2 Abs. 2 ThürPersVG und nicht als Beispiele für eine Mitbestimmungsbedürftigkeit anzusehen seien. Denn selbst wenn dies politisch bezweckt worden sein sollte, änderte dies nichts daran, dass § 73 ThürPersVG eine inhaltliche Einschränkung in Form einer Begrenzung der Mitbestimmung auf bestimmte Fälle vornimmt. Der einzige Unterschied wäre dann, dass sich für diese Angelegenheiten von Anfang an die Anwendung des Thüringer Personalvertretungsgesetzes verböte, da es sich dann gar nicht mehr um „Maßnahmen“ im Sinne von § 2 Abs. 2 ThürPersVG handelte. Dies änderte aber nichts an der hier von dem Senat vertretenen Auffassung, dass mit dem Reformgesetz im Jahr 2019 gerade keine unbeschränkte Allzuständigkeit eingeführt worden ist.

Soweit das Verwaltungsgericht Weimar den oben aufgezeigten Widerspruch dadurch löst, dass es die Vorschrift des § 73 ThürPersVG schlicht für „überflüssig“ erklärt (Beschluss vom 28. Juni 2021 - 4 E 315/21 We - juris Rn. 45), folgt der Senat dem nicht. Denn bei der Auslegung einer Norm bzw. eines Gesetzes dürfen nicht einfach solche Vorschriften gedanklich ausgeblendet werden, die dem favorisierten Auslegungsergebnis entgegenstehen. Vielmehr müssen auftretende Widersprüche und insoweit möglicherweise zu konstatierende handwerkliche Fehler des Gesetzgebers auch klar benannt und in das Auslegungsergebnis eingestellt werden. Solche Fehler können auch nicht einfach durch die Sitzungsdebattenbeiträge einzelner Abgeordneter korrigiert werden. Denn für die Erforschung des gesetzgeberischen Willens ist primär die Gesetzesbegründung maßgeblich. Aus welchen individuellen

Motiven der einzelne Abgeordnete dem Gesetz letztlich zugestimmt hat, ist dagegen nicht von entscheidender Bedeutung.

Das erstinstanzliche Verwaltungsgericht, das neben dem VG Weimar und Teilen der Literatur (etwa: Glied, PersR 2019, 29 - 37; Rehak, PersV 2022, S. 244 - 249) demgegenüber eine umfassende Mitbestimmung annimmt, setzt sich schließlich auch nicht mit der Frage auseinander, wie die Mitbestimmung unter der Annahme einer unbeschränkten Allzuständigkeit dann in den Fällen aussehen sollte, die in den Beispielkatalogen nicht genannt sind und die auch nicht in Art und Bedeutung mit ihnen vergleichbar sind (s. hierzu oben unter (2)).

Gegen die von dem Senat vorgenommene Auslegung spricht auch nicht der von dem VG Weimar (Beschluss vom 28. Juni 2021 - 4 E 315/21 We - juris Rn. 46) vorgebrachte Hinweis auf die Neufassung des § 77 ThürPersVG. Zwar trifft es zu, dass mit dem Reformgesetz der frühere Absatz 2 dieser Vorschrift entfallen ist, in dem ein Anhörungsrecht der Personalvertretung vor der Durchführung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten verankert war. Allerdings trifft es nicht zu, dass diese Angelegenheiten mit der Neufassung nunmehr nicht den Beispielkatalogen des § 73 ThürPersVG zuzurechnen sind. Denn da es sich dabei um organisatorische Maßnahmen i. S. v. § 73 Abs. 3 ThürPersVG handelt, sind sie - je nach Umfang und Auswirkung der einzelnen Baumaßnahme auf die Beschäftigten - gegebenenfalls mit einer mitbestimmungspflichtigen Maßnahme zur Hebung der Arbeitsleistung und/oder Erleichterung des Arbeitsablaufs nach Nr. 13 vergleichbar. Diese Entscheidung, ob eine mitbestimmungspflichtige Maßnahme vorliegt, muss allerdings dem jeweiligen Einzelfall überlassen bleiben.

Ebenso wenig spricht - wie das VG Weimar meint (Beschluss vom 29. Juni 2021 - 4 E 397/21 We - juris Rn. 27) - die „inhaltsgleiche Übernahme der korrespondierenden Schleswig-Holsteinischen Bestimmung in § 69 Abs. 2 [gemeint ist wohl Abs. 1] ThürPersVG“ sowie der Umstand, dass sich der Thüringer Gesetzgeber „stark an dem Schleswig-Holsteinischer Mitbestimmungsgesetz orientiert hat“, hier für eine umfassende Allzuständigkeit. Denn das Verwaltungsgericht übersieht insoweit, dass das Schleswig-Holsteinische Mitbestimmungsgesetz die im Thüringer Personalvertretungsgesetz eingeführten Beispielkataloge gerade nicht enthält.

(b) Unter Zugrundelegung vorstehender Erwägungen eines nicht eindeutig ermittelbaren subjektiven Willens des Gesetzgebers spricht daher Überwiegendes dafür, auf die objektive teleologische Auslegung abzustellen und nach dem Sinn und Zweck der Norm unter gegenwärtigen Gesichtspunkten zu fragen. Dies führt zu dem Ergebnis, dass die Gesetzesnovellierung zweifellos eine Erweiterung der Mitwirkungsrechte der Personalvertretung bewirken sollte, was - wie ein Vergleich mit der alten Fassung des Thüringer Personalvertretungsgesetzes belegt - mit der Neufassung auch tatsächlich geschehen ist. Nach dem objektivierbaren Willen des Gesetzgebers sollte jedoch ein erweitertes Mitbestimmungsrecht geschaffen werden, das wiederum durch die Vorschriften der §§ 69 ff. ThürPersVG beschränkt wird. Eine von dem Antragsteller sowie dem Verwaltungsgericht angenommene umfassende Allzuständigkeit wird durch die teleologische Auslegung nicht gestützt. Vielmehr ist die Vorschrift des § 2 Abs. 2 ThürPersVG im Sinne einer teleologischen Reduktion eng auszulegen. Dafür spricht auch, dass der Gesetzgeber mit dem Reformgesetz den Vorgaben der Rechtsprechung entsprechen und andere Landesgesetze nicht lediglich kopieren, sondern einen eigenen Regelungskomplex schaffen wollte (so im Ergebnis auch: Gorf/Braun, ThürVBI 2021, S. 3).

(4) Dieses Verständnis der Norm wird schließlich auch durch die historische Auslegung gestützt.

Die historische Auslegung kann vorliegend - wie bereits ausführlich dargelegt - nicht als Indiz dafür herangezogen werden, dass der Gesetzgeber eine umfassende Allzuständigkeit implementieren wollte. So beruht der Gesetzesbeschluss vom 28. Mai 2019 auf einer Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses des Landtags vom 2. Mai 2019, die von dem ursprünglichen Novellierungsentwurf der Landesregierung vom 18. April 2018 erheblich abweicht. Erst in der Beschlussempfehlung sind die hier entscheidenden Normen des § 2 Abs. 2 und § 69 ThürPersVG eingefügt worden. Dem ging ein Kompromiss der drei Regierungsparteien voraus, der die von allen Seiten herangetragenen weitgehenden Änderungswünsche berücksichtigen wollte. Die Berücksichtigung der weitgehenden Änderungswünsche ging jedoch - wie die obigen Ausführungen belegen - erkennbar zu Lasten einer sachgerechten Gesetzssystematik (so auch Rehak, PersV 2020, 84 - 91). Der Wortlaut der Gesetzesbegründung steht zu den oben dargelegten Bekundungen der einzelnen Abgeordneten in Widerspruch. Da aber bereits die

Entwurfsbegründung im parlamentarischen Verfahren auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Verhältnis von Generalklausel und Beispielskatalog Bezug nimmt, deutet dies bereits darauf hin, dass der Gesetzgeber über diese Rechtsprechung nicht hinausgehen wollte. Erst recht gilt dies für den Gesetzgebungsprozess zur 2019 in Kraft getretenen Novellierung des Thüringer Personalvertretungsgesetzes. Bei den für die endgültige Fassung der §§ 69, 73 ThürPersVG maßgebenden Ausschussberatungen lag die Entscheidung des 5. Senats des Bundesverwaltungsgerichts zum Bremischen Personalvertretungsgesetz schon vor. Hätte das Thüringer Personalvertretungsgesetz dieser neuen Auslegung folgen wollen, hätte es zumindest nahegelegt, darauf in der Entwurfsbegründung Bezug zu nehmen. Das ist nicht geschehen. Zudem hätte § 73 ThürPersVG um eine Regelung ergänzt werden können und müssen, nach der die zuvor aufgezählten Beispiele einer Mitbestimmung des Personalrats dessen Allzuständigkeit nicht berühren. Daran fehlt es jedoch (so insbesondere auch: von Roetteken, jurisPR-ArbR 12/2021 Anm. 6).

Schließlich ist im Rahmen der historischen Auslegung noch zu berücksichtigen, dass das Reformgesetz eine Kompromisslösung darstellt, worauf die Beteiligten im Termin zur mündlichen Verhandlung auch übereinstimmend wiederholt hingewiesen haben. Die Regelung in § 2 Abs. 2 ThürPersVG wurde als vermittelnde Lösung zwischen dem ursprünglichen engeren Gesetzentwurf der Landesregierung, der lediglich eine Erweiterung der Mitbestimmung durch neue Katalogtatbestände vorsah, und der vor allem von Gewerkschaftsseite sowie der Fraktion der Partei „DieLinke“ favorisierten Einführung einer umfassenden Allzuständigkeit in das Reformgesetz aufgenommen. Da Kompromisslösungen regelmäßig ein gegenseitiges Nachgeben voraussetzen, spricht vorliegend vieles dafür, dass von der Maximallösung einer unbeschränkten Allzuständigkeit zugunsten der Erweiterung der Katalogtatbestände abgesehen wurde.

Hätte mit dem letztlich verabschiedeten Gesetz tatsächlich eine unbeschränkte Allzuständigkeit eingeführt werden sollen, hätte es nahegelegt, auf die in anderen Bundesländern bereits existierenden und vom Bundesverwaltungsgericht bestätigten Regelungen zurückzugreifen und die dortigen Gesetzesformulierungen bzw. Systematiken zu übernehmen. Soweit der Antragsteller dazu im Termin zur mündlichen Verhandlung vorgetragen hat, dass eine Übertragung einzelner

Regelungen aus anderen Landesgesetzen nicht möglich gewesen sei, da man die Folgen für das Thüringer Landesrecht nicht überblickt habe, überzeugt dies nicht. Denn dem Gesetzgeber war ausweislich der Gesetzesbegründung die höchstrichterliche Rechtsprechung zu der Problematik der Allzuständigkeit bekannt und er hätte seine Regelungen diesen Anforderungen ohne weiteres anpassen können. Zumindest aber hätte im Reformgesetz die Einführung einer Allzuständigkeit explizit benannt und es hätten, davon klar getrennt, reine Verfahrensvorschriften getroffen werden können.

(5) Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass die möglicherweise bei einzelnen Akteuren des Gesetzgebungsverfahrens politisch gewollte Absicht, eine umfassende Allzuständigkeit zu schaffen, objektiv-rechtlich nicht realisiert worden ist.

Entgegen der Auffassung des VG Weimar (Beschluss vom 28. Juni 2021 - 4 E 315/21 We - juris Rn. 55) begründet auch nicht etwa die - die Implementierung einer Allzuständigkeit ablehnende - Rechtsprechung und Literatur insoweit eine „unnötige Rechtsunsicherheit“. Eine solche wird vielmehr durch die Widersprüche in dem Reformgesetz selbst hervorgerufen; denn diese haben zur Folge, dass jedenfalls nicht mit der hier gebotenen Verlässlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass die Annahme eines Mitbestimmungsrechts für den Fall der Probezeitverlängerung dem gesetzgeberischen Willen entspricht.

3. Eine Kostenentscheidung entfällt im Hinblick auf den objektiven Charakter des nicht kontradiktorisch angelegten Beschlussverfahrens. Ebenso entfällt eine Streitwertfestsetzung von Amts wegen.

4. Die Rechtsbeschwerde war gemäß § 83 Abs. 2 S. 1 ThürPersVG i. V. m. §§ 92 Abs. 1, 72 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Nr. 1 ArbGG zuzulassen, da es sich bei der Frage, welche gesetzgeberischen Anforderungen an die Begründung einer personalvertretungsrechtlichen Allzuständigkeit zu stellen sind, um eine entscheidungserhebliche Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung handelt.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten die Rechtsbeschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zu. Die Rechtsbeschwerde ist innerhalb einer Notfrist von einem Monat nach Zustellung des Beschlusses bei dem

Bundesverwaltungsgericht

Simsonplatz 1

04107 Leipzig

schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung der Bundesregierung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesfinanzhof vom 26. November 2004 (BGBl. I S. 3091) einzulegen und innerhalb einer Notfrist von zwei Monaten nach Zustellung dieses Beschlusses schriftlich oder in elektronischer Form zu begründen.

Die Beschwerde und die Beschwerdebegründung müssen von einem Prozessbevollmächtigten unterzeichnet sein. Als Bevollmächtigte sind außer Rechtsanwälten nur die in § 11 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 4 und 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes bezeichneten Organisationen zugelassen. Diese müssen durch Personen mit Befähigung zum Richteramt handeln.

Bathe

Breuer-Felthöfer

Mößner

Bursian

Abraham