



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 2 B 6/23

VG: 6 V 2348/22

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

– Antragsteller und Beschwerdeführer –

Prozessbevollmächtigter:

g e g e n

die Stadt Bremerhaven, vertreten durch den Oberbürgermeister, Verwaltungszentrum
(Stadthäuser 1 - 6),
Hinrich-Schmalfeldt-Straße, 27576 Bremerhaven,

– Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin –

Prozessbevollmächtigter:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 2. Senat - durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Maierhöfer, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Stybel und den Richter am Oberverwaltungsgericht Till am 25. Januar 2023 beschlossen:

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 6. Kammer – vom 6. Januar 2023 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 15.704,76 Euro festgesetzt.

Gründe

I. Der Antragsteller begeht sinngemäß, die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, seine Lebensarbeitszeit bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung über seinen Antrag vom 16.05.2022, längstens jedoch bis zum 31.05.2024, zu verlängern.

Der am geborene Antragsteller ist Polizeibeamter im Dienst der Antragsgegnerin und als Vorsitzender des Personalrats zu 100 % freigestellt. Die Amtszeit des Personalrats endet am 15.04.2024. Die gesetzliche Altersgrenze für den Ruhestand von Polizeivollzugsbeamten (§ 108 Abs. 1, 2 BremBG) erreichte der Antragsteller mit Ablauf des 31.01.2021.

Mit Bescheid vom 20.01.2021 schob die Antragsgegnerin den Eintritt des Antragstellers in den Ruhestand gemäß § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, § 108 Abs. 3 BremBG auf dessen Antrag bis zum 31.01.2023 hinaus. In der entsprechenden Vorlage für den Magistrat der Antragsgegnerin vom 18.12.2020 heißt es, das dienstliche Interesse an der Verlängerung der Lebensarbeitszeit sei vor dem Hintergrund der Personalratstätigkeit des Antragstellers gegeben.

Am 15.06.2022 beantragte der Antragsteller ein erneutes Hinausschieben seines Eintritts in den Ruhestand, nun bis zum 31.05.2024. Zur Begründung verwies er auf die Dauer der Amtszeit des Personalrats und die Notwendigkeit einer Übergabe an die Vorsitzende oder den Vorsitzenden des nachfolgenden Personalrats. In einem Vermerk der Antragsgegnerin vom 15.09.2022 wird ausgeführt, dass die Personalkostenerstattung für die Beschäftigten der Ortspolizeibehörde durch das Land auf einer politisch festgelegten Zielzahl von seinerzeit 480 Vollzeitäquivalenten basiere, die sich ab 2023 auf 487,9 Vollzeitäquivalente erhöhen werde. „Endogen“ (d.h.: von der Antragsgegnerin selbst) verursachte Personalmehrkosten würden nicht erstattet. Für 2022 werde die Zielzahl deutlich überschritten werden; es sei nicht zu erkennen, dass sich die Anzahl der Vollzeitäquivalente deutlich nach unten korrigieren und der Zielzahl für 2023 annähern werde. Um zusätzliche endogene Personalkosten zu vermeiden, müsse einem weiteren Anstieg der Vollzeitäquivalente entgegen gewirkt werden. Für das Haushaltsjahr 2023 seien daher sämtliche Anträge auf Verlängerung der Lebensarbeitszeit abzulehnen; die Finanzierbarkeit der weiter zu zahlenden Dienstbezüge und des Zuschlags nach § 57a BremBesG zähle zu den „dienstlichen Interessen“ im Sinne des § 35 Abs. 4 BremBG. Mit Bescheid vom 13.10.2022 lehnte die Antragsgegnerin den Antrag des Antragstellers auf (erneute) Verlängerung seiner Lebensarbeitszeit ab. Eine solche Verlängerung setze ein

„dienstliches Interesse“ voraus. Zu den dienstlichen Interessen gehöre auch die Finanzierbarkeit des Zuschlags nach § 57a BremBesG aus dem vorhandenen Personalbudget. Wie im Vermerk vom 15.09.2022 ausgeführt, sei bei der Ortspolizeibehörde für das Haushaltsjahr 2023 die Finanzierbarkeit von Verlängerungen der Lebensarbeitszeit nicht gewährleistet.

Gegen den Bescheid vom 13.10.2022 legte der Antragsteller am 03.11.2022 Widerspruch ein. Er rügte, dass der Personalrat vor der Ablehnung des Antrags nicht beteiligt worden sei, dass die Ablehnung gegen das Verbot der Behinderung der Personalratsarbeit verstöße und dass ihm als Personalratsvorsitzenden die Mandatsausübung für die volle Amtszeit ermöglicht werden müsse. Zudem seien nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen „dienstliche Interessen“ im Sinne des § 35 Abs. 4 BremBG nur personalwirtschaftliche und amtsbezogene Interessen, nicht aber allgemeine finanzpolitische Erwägungen. Die Finanzierung sei keine notwendige Bedingung für ein Hinausschieben des Ruhestandes. Jedenfalls gegenüber einem Personalratsmitglied dürfe nicht mit den Kosten argumentiert werden, weil die Antragsgegnerin nach § 41 Abs. 1 BremPersVG die Kosten der Personalratsarbeit zu tragen habe. Zum größten Teil entstünden die Kosten ohnehin, denn wenn er in Ruhestand trete, müsse ein anderes Personalratsmitglied freigestellt werden. Er wäre ggfs. bereit, seinen Arbeitskraftanteil so zu reduzieren, dass keine Mehrkosten entstehen. Es treffe überdies nicht zu, dass das Personalkostenbudget der Ortspolizeibehörde für 2023 nicht zur Finanzierung von Verlängerungen der Lebensarbeitszeit ausreiche. Zum 01.10.2022 seien weniger Kommissaranwärterstellen besetzt worden als beabsichtigt und auch zum 01.04.2023 würden voraussichtlich nicht genügend Bewerber vorhanden sein. Außerdem müssten seine Personalkosten ohnehin aus dem allgemeinen städtischen Haushalt getragen werden, da der Personalrat auch für andere Beschäftigte als diejenigen der Ortspolizeibehörde zuständig sei.

Am 30.11.2022 teilte der Personalrat der Dienststellenleitung mit, dass er in Ausübung seines Initiativrechts nach § 58 Abs. 4 BremPersVG die Verlängerung der Lebensarbeitszeit des Antragstellers bis Mai 2024 beantrage. Dies sei für die Funktionsfähigkeit des Personalrats erforderlich. Von den 11 Mitgliedern hätten 8 noch keinerlei Erfahrung.

Mit Schreiben vom 15.12.2022 wies die Dienststellenleitung den Initiativantrag zurück. Dabei wiederholte sie sinngemäß die Ausführungen im Bescheid vom 13.10.2022. Ergänzend wies sie darauf hin, dass die Personalkosten für den Antragsteller als Polizeivollzugsbeamten grundsätzlich vom Land erstattet würden und sich daher nach den

Budgetvorgaben des Landes richten müssten, unabhängig von der Freistellung für die Personalratsarbeit und von der Zuständigkeit des Personalrats. Der Antragsteller werde durch die Ablehnung seines Antrags nicht wegen der Personalratstätigkeit benachteiligt, denn die Anträge aller Polizeivollzugsbeamten*innen auf Verlängerung der Lebensarbeitszeit seien für 2023 abgelehnt worden. Im Gegenteil wäre eine positive Entscheidung über den Antrag des Antragstellers eine verbotene Bevorzugung wegen der Personalratsarbeit. Die Ablehnung unterliege nicht der Mitbestimmung, da sie – anders als die Verlängerung der Lebensarbeitszeit – die Rechtsstellung der Beamten nicht gegenüber der sich aus dem Gesetz ergebenden Rechtslage verändere. Es sei nicht nachvollziehbar, dass der stellvertretende Personalratsvorsitzende sich nach mehr als eineinhalbjähriger Ausübung dieses Amtes nicht in der Lage sehe, die Personalratstätigkeit sicherzustellen. Der Zeitpunkt des Eintritts des Antragstellers in den Ruhestand sei seit längerer Zeit bekannt; der Personalrat hätte sich daher darauf vorbereiten können.

Der Antragsteller hat am 15.12.2022 beim Verwaltungsgericht den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt. Zur Begründung hat er sein Vorbringen aus dem Widerspruchsverfahren wiederholt und weiter erläutert, wieso die Annahme, eine Verlängerung seiner Lebensarbeitszeit könne nicht finanziert werden, falsch sei. Die Antragsgegnerin hat in ihrer Erwiderung im Wesentlichen die bereits zuvor vorgetragenen Argumente wiederholt. Die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen, auf die der Antragsteller sich berufe, sei zudem zu einer früheren Fassung des § 35 BremBG ergangen und daher auf die heutige Rechtslage nicht übertragbar.

Mit Widerspruchsbescheid vom 19.12.2022 wies die Antragsgegnerin den Widerspruch des Antragstellers gegen den Bescheid vom 13.10.2022 als unbegründet zurück. Zur Begründung wiederholte und vertiefte sie im Wesentlichen die bereits zuvor von ihr vorgebrachten Argumente.

Der Antragsteller hat am 09.01.2023 beim Verwaltungsgericht eine Klage erhoben (6 K 28/23), über die noch nicht entschieden wurde.

Mit Beschluss vom 06.01.2023 hat das Verwaltungsgericht den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt. Der Antragsteller habe keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Beteiligungsrechte des Personalrats seien nicht verletzt worden. Nach § 65 Abs. 1 lit. e) BremPersVG sei mitbestimmungspflichtig die „Weiterbeschäftigung über die Altersgrenze hinaus“. Bei Ablehnung des Hinausschiebens des Ruhestandseintritts erfolge eine solche Weiterbeschäftigung jedoch gerade nicht. Auch aus der

Allzuständigkeit der Personalräte im Land Bremen nach § 52 Abs. 1 Satz 1, § 58 Abs. 1 BremPersVG folge kein Mitbestimmungsrecht. Die Ablehnung eines Antrags auf Verlängerung der Lebensarbeitszeit sei keine „Maßnahme“ im personalvertretungsrechtlichen Sinne, da sie keine Veränderung des Beschäftigungsverhältnisses oder der Arbeitsbedingungen bewirke. Der Ruhestand trete kraft Gesetzes ein. Ferner seien die Tatbestandsvoraussetzungen des § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BremBG nicht erfüllt. Ein Hinausschieben des Eintritts des Antragstellers in den Ruhestand liege nicht im „dienstlichen Interesse“. Anders als nach der früheren Fassung des § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BremBG genüge es für ein Hinausschieben nicht mehr, dass dienstliche Interessen nicht entgegen stehen. Sie müssten vielmehr positiv für ein Hinausschieben festgestellt werden. Die frühere Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen zum Maßstab der dienstlichen Interessen sei daher überholt. Ein dienstliches Interesse ergebe sich vorliegend nicht aus der Personalratstätigkeit des Antragstellers. Es sei nicht ungewöhnlich, dass ein Personalratsmitglied durch den Eintritt des Ruhestandes vorzeitig aus dem Personalrat ausscheide; in diesem Fall rücke nach §§ 26, 28 BremPersVG ein Ersatzmitglied nach. Da alle Anträge von Polizeibeamt*innen der Antragsgegnerin auf Verlängerung der Lebensarbeitszeit für 2023 abgelehnt worden seien, stelle die Ablehnung des Antrags des Antragstellers keine Benachteiligung wegen der Personalratstätigkeit dar. Im Gegenteil wäre eine Antragsstattgabe eine unzulässige Bevorzugung gewesen. Wenn die Antragsgegnerin auf eine Überschreitung des Personalkostenbudgets hinweise, sei dies eine von ihrem Organisationsermessen umfasste personalwirtschaftliche Entscheidung. Der Antragsteller habe keinen Anspruch darauf, dass die vorhandenen Mittel anders eingesetzt werden.

Hiergegen hat der Antragsteller Beschwerde erhoben und diese fristgerecht begründet.

II. Die Beschwerde des Antragstellers, bei deren Prüfung der Senat auf die dargelegten Gründe beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), ist unbegründet. Aus dem Beschwerdevorbringen ergibt sich nicht, dass das Verwaltungsgericht zu Unrecht angenommen hat, der Antragsteller habe keinen Anspruch auf ein (weiteres) Hinausschieben seines Ruhestandes bzw. auf eine erneute Bescheidung seines Antrags unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts glaubhaft gemacht.

1. Entgegen der Auffassung des Antragstellers musste vor der Ablehnung seines Antrags kein Mitbestimmungsverfahren nach §§ 58 ff. BremPersVG durchgeführt werden.

a) Die Mitbestimmungspflichtigkeit der Ablehnung des Antrags auf das Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand ergibt sich nicht aus § 65 Abs. 1 lit. e) BremPersVG. Nach dieser Vorschrift erstreckt sich das Recht der Mitbestimmung in personellen Angelegenheiten insbesondere auf die „Weiterbeschäftigung über die Altersgrenze hinaus“. Wird ein Antrag auf Verlängerung der Lebensarbeitszeit abgelehnt, erfolgt aber gerade keine „Weiterbeschäftigung über die Altersgrenze hinaus“. Die Ablehnung fällt also schon begrifflich nicht unter diesen Mitbestimmungstatbestand (vgl. insoweit zum BPersVG auch OVG NW, Beschl. v. 27.09.2019 – 1 B 1314/19, juris Rn. 10 - 12; Else, in: Ricken, BeckOK BPersVG, Stand 01.09.2022, § 78 Rn. 51). Angesichts des klaren Gesetzeswortlauts spielt es im Ergebnis keine Rolle, dass – worauf der Antragsteller zu Recht hinweist – die vom OVG Nordrhein-Westfalen, aaO., juris Rn. 13 ergänzend angestellten systematischen Erwägungen auf das anders strukturierte Bremische Personalvertretungsgesetz nicht übertragen werden können. Der anderen Auffassung in der Kommentarliteratur (vgl. z.B. Dannenberg, in: GK-BremPersVG, § 65 Rn. 204 a.E.) kann daher nicht gefolgt werden. Eine analoge Anwendung von § 65 Abs. 1 lit. e) BremPersVG auf Antragsablehnungen kommt aus denselben Gründen, aus denen die „Allzuständigkeit“ der bremischen Personalräte hier kein Mitbestimmungsrecht begründet (dazu sogleich unter b), nicht in Betracht.

b) Ein Mitbestimmungsrecht bei der Ablehnung von Anträgen auf Hinausschieben des Ruhestandes ergibt sich nicht aus der Allzuständigkeit der Personalräte im Land Bremen nach § 52 Abs. 1 Satz 1, § 58 Abs. 1 BremPersVG. Denn der Mitbestimmung unterliegen nach § 58 Abs. 1 BremPersVG nur „Maßnahmen“ (BVerwG, Beschl. v. 15.10.2018 – 5 P 9/17, juris Rn 7, 9; OVG Bremen, Beschl. v. 31.05.2017 – 6 LP 37/16, juris Rn. 54 f.). „Maßnahme“ im Sinne des Personalvertretungsrechts ist jede auf Veränderung des bestehenden Zustandes abzielende Handlung oder Entscheidung der Dienststellenleitung, die den Rechtsstand der Beschäftigten berührt und durch deren Durchführung das Beschäftigungsverhältnis oder die Arbeitsbedingungen eine Änderung erfahren (st. Rspr., vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.10.2018 – 5 P 9/17, juris Rn. 7; OVG Bremen, Beschl. v. 27.05.2020 – 6 LP 287/19, juris Rn. 32; Beschl. v. 31.05.2017 – 6 LP 37/16, juris Rn. 54). Die Ablehnung eines Antrags auf Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand erfüllt die Voraussetzungen des Maßnahmebegriffs nicht. Das Dienstverhältnis des Antragstellers erfährt durch die Ablehnung seines Antrags keine Änderung; die Ablehnung ist keine „auf Veränderung des bestehenden Zustandes“ abzielende Entscheidung der Dienststellenleitung. Durch die Ablehnung bleibt es lediglich bei dem Rechtszustand, der bereits besteht: Die Beamt*in tritt mit Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze (§ 25 BeamtStG, § 35 Abs. 1 Satz 3 BremBG) bzw. – wie im Fall des Antragstellers – mit Ablauf des in einem früheren Bescheid über ein Hinausschieben des Ruhestandes bestimmten

Datums in den Ruhestand. Der Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand ist also keine Regelung, die im Ablehnungsbescheid getroffen wird, sondern ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz bzw. wurde in dem früheren Bescheid über das Hinausschieben geregelt. Eine planwidrige Mitbestimmungslücke entsteht durch diese Auslegung nicht: Unmittelbar im Gesetz selbst geregelte Sachverhalte, bezüglich derer es keiner Ausführungsakte bedarf, unterliegen nicht der Mitbestimmung (vgl. § 65 Abs. 1 i.V.m. § 63 Abs. 1 erster Satzteil BremPersVG; OVG Bremen Beschl. v. 27.05.2020 – 6 LP 287/19, juris Rn. 49; Beschl. v. 31.05.2017 – 6 LP 37/16, juris Rn. 28). Wurde das Eintrittsdatum in einem früheren Bescheid über ein Hinausschieben des Ruhestandes geregelt, fand eine Mitbestimmung in diesem Rahmen statt (§ 65 Abs. 1 lit. e BremPersVG). Trifft die Dienststellenleitung überhaupt keine Entscheidung über einen Antrag auf Hinausschieben des Ruhestandes, kann der Personalrat – bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen – durch einen Initiativantrag nach § 58 Abs. 4 BremPersVG ein Mitbestimmungsverfahren erzwingen, denn das Hinausschieben ist nach § 65 Abs. 1 lit. e BremPersVG eine Maßnahme, die seiner Mitbestimmung unterliegt (vgl. zum Initiativrecht näher OVG Bremen, Beschl. v. 30.06.2021 – 6 LP 48/20, juris Rn. 24, 32, 35). Ein solcher Initiativantrag wurde vorliegend vom Personalrat am 30.11.2022 gestellt; die Dienststellenleitung hat ihm am 15.12.2022 form- und fristgerecht widersprochen (vgl. § 58 Abs. 4 Satz 2 BremPersVG). Es ist weder vom Antragsteller vorgetragen noch ersichtlich, dass der Personalrat die Einigungsstelle angerufen hat (vgl. § 59 Abs. 6, 7 Satz 1 und 3 BremPersVG). Daher kann offen bleiben, ob dieser Initiativantrag in jeder Hinsicht den Anforderungen des § 58 Abs. 1 BremPersVG genügte, insbesondere der Voraussetzung, dass Initiativanträge sich nur auf noch nicht entschiedene Angelegenheiten beziehen dürfen (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 30.06.2021 – 6 LP 48/20, juris Rn. 32).

Die hier vertretene Auffassung steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die die Ablehnung von Anträgen von Beschäftigten (vorbehaltlich besonderer gesetzlicher Mitbestimmungstatbestände, vgl. z.B. § 78 Abs. 1 Nr. 10, 11 BPersVG für die Versagung von Nebentätigkeitsgenehmigungen bzw. die Ablehnung von Teilzeitbeschäftigung oder Urlaub) generell nicht unter den personalvertretungsrechtlichen Maßnahmebegriff subsumiert, wenn und weil die Antragsablehnung die Rechtsstellung der oder des betroffenen Beschäftigen nicht verändert (vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.12.1972 – VII P 4/72, juris Rn. 9 f. für die Ablehnung einer Höhergruppierung; BVerwG, Beschl. v. 01.08.1983 – 6 P 8/81, juris Rn. 11 ff. und Beschl. v. 12.08.1983 – 6 P 9/81, juris Rn. 11 ff. jeweils für die Ablehnung von Anträgen auf Sonderurlaub und in *obiter dicta* in Rn. 15 für die Ablehnung einer Einstellung; BVerwG, Beschl. v. 29.01.2003 – 6 P 15/01, juris Rn. 14 für die Weigerung, nach Ablauf eines befristeten Arbeitsvertrags ein neues Arbeitsverhältnis mit der oder dem Betroffenen

einzu gehen). Der anderen Ansicht von Teilen der Kommentarliteratur (vgl. z.B. Fuchs, in: GK-BremPersVG, § 58 Rn. 30 f.; Dannenberg, GK-BremPersVG, § 65 Rn. 12), die im wesentlichen mit dem Zweck der Mitbestimmung argumentiert, kann jedenfalls in der Regel und insbesondere für die Ablehnung von Anträgen auf Hinausschieben des Ruhestandes aus den vorgenannten Gründen nicht gefolgt werden. Der Senat lässt ausdrücklich offen, ob es sich in den Fallgruppen anders verhält, für die das BPersVG (z.B. § 78 Abs. 1 Nr. 10, 11 BPersVG) und eine Vielzahl anderer Landespersonalvertretungsgesetze ausdrücklich vorsehen, dass auch die Antragsablehnung der Mitbestimmung unterliegt.

c) Da die Ablehnung von Anträgen auf Hinausschieben des Ruhestandseintritts nicht der Mitbestimmung unterliegt, bedurfte auch die generelle Entscheidung der Antragsgegnerin vom 15.09.2022, für das Jahr 2023 alle diesbezüglich gestellten oder noch zu stellenden Anträge abzulehnen, nicht der Mitbestimmung. Aus den vom Antragsteller zitierten Kommentarstellen (Dannenberg, in: GK-BremPersVG, § 65 Rn. 17, 31, 35 f.) ergibt sich nichts Gegenteiliges.

2. Der Antragsteller hat auch im Beschwerdeverfahren nicht glaubhaft gemacht, dass die Voraussetzungen vorliegen, unter denen die Antragsgegnerin nach Ermessen seinen Eintritt in den Ruhestand (ein weiteres Mal) hinausschieben darf. Nach § 108 Abs. 3 BremBG i.V.m. § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BremBG ist Voraussetzung hierfür – neben einem Antrag der Beamt*in –, dass das Hinausschieben „*im dienstlichen Interesse liegt*“.

a) In der Fassung, die bis zum Inkrafttreten des 20. Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften am 01.08.2020 galt, sah § 35 Abs. 4 BremBG vor, dass der Dienstherr den Eintritt in den Ruhestand auf Antrag der Beamt*in hinausschieben kann, „*wenn dienstliche Interessen nicht entgegenstehen*.“ Mit der Ersetzung der Wörter „*wenn dienstliche Interessen nicht entgegenstehen*“ durch die Wörter „*wenn dies im dienstlichen Interesse liegt*“ hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen für ein Hinausschieben des Ruhestandes erhöht. Das dienstliche Interesse an einem Hinausschieben muss nun positiv vorliegen und festgestellt werden. Auswirkungen hat dies insbesondere auf die materielle Beweislast: Ging es nach der alten Gesetzesfassung zu Lasten des Dienstherrn, wenn nicht feststellbar war, ob dienstliche Interessen einer Weiterbeschäftigung entgegenstehen, geht es nunmehr zu Lasten der Beamt*in, wenn nicht feststellbar ist, ob ein dienstliches Interesse an ihrer oder seiner Weiterbeschäftigung besteht (vgl. zum Zweck der Gesetzesänderung Bremer Bürgerschaft, Drs. 447/20, S. 11 und S. 43; für den insoweit ähnlich formulierten § 53 Abs. 1 BBG Brinktrine, in: BeckOK Beamtenrecht Bund, Stand 01.02.2022, § 53 BBG Rn. 13). Hingegen hat sich am Begriff des „dienstlichen Interesses“ selbst nichts geändert. Die vom Senat in seinem Beschluss vom 30.12.2010 –

2 B 241/10, juris Rn. 10-13, zur Definition „*dienstlicher Interessen*“ aufgestellten Grundsätze sind daher nach wie vor anwendbar. Ferner besitzt der Beamte nach wie vor einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über seinen Antrag, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BremBG vorliegen. Daran wollte der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien ausdrücklich festhalten (vgl. Bremische Bürgerschaft, Drs. 447/20, S. 43; vgl. ferner für den ähnlich formulierten § 53 Abs. 1 BBG Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 53 Rn. 10; Brinktrine, in: BeckOK Beamtenrecht Bund, § 53 BBG Rn. 21). Auch insoweit entspricht der Beschluss des Senats vom 30.12.2010 – 2 B 241/10, juris Rn. 9, weiterhin der geltenden Rechtslage.

b) Bei dem Begriff des dienstlichen Interesses handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Vorliegen grundsätzlich der uneingeschränkten gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Allerdings hat das Gericht dabei zu respektieren, dass die dienstlichen Belange vom Dienstherrn in Ausübung des ihm zustehenden Organisationsemessens maßgebend durch verwaltungspolitische Entscheidungen geprägt werden, die nur beschränkt gerichtlich überprüfbar sind. Es ist in erster Linie Sache des Dienstherrn, zur Umsetzung gesetzlicher und politischer Ziele die Aufgaben der Verwaltung festzulegen, ihre Priorität zu bestimmen und ihre Erfüllung durch Bereitstellung personeller und sachlicher Mittel zu sichern (OVG NW, Beschl. v. 09.10.2019 – 1 B 1058/19, juris Rn. 8 f. m.w.N.; zum Charakter als „unbestimmter Rechtsbegriff“ auch OVG Bremen, Beschl. v. 30.12.2010 – 2 B 241/10, juris Rn. 10). Dienstliche Interessen sind alle organisatorischen und personalwirtschaftlichen Aspekte, die eine sachgemäße und reibungslose Erfüllung der dienstlichen Aufgaben betreffen (OVG Bremen, Beschl. v. 30.12.2010 – 2 B 241/10, juris Rn. 10). Neben der persönlichen Eignung der Beamt*in zur Fortsetzung des aktiven Dienstverhältnisses sind auch die Personalplanung und der Personalbedarf der Verwaltung zu berücksichtigen (OVG Bremen, Beschl. v. 30.12.2010 – 2 B 241/10, juris Rn. 11). „Dienstliche Interessen“ in diesem Sinne müssen allerdings speziell personalwirtschaftlich oder amtsbezogen sein; allgemeine finanzpolitische Erwägungen scheiden aus (OVG Bremen, Beschl. v. 30.12.2010 – 2 B 241/10, juris Rn. 13). Ein dienstliches Interesse im Sinne des § 35 Abs. 4 Satz 1 BremBG liegt insbesondere dann vor, wenn das Hinausschieben der Altersgrenze aus konkreten besonderen Gründen für eine sachgemäße und reibungslose Aufgabenerfüllung notwendig oder sinnvoll erscheint. Dies kann z.B. der Fall sein, wenn die Beamt*in besondere Projekte (mit-)betreut, die erst nach dem regulären Ruhestandseintritt abgeschlossen werden können, wenn die effektive Einarbeitung einer Nachfolger*in ein Hinausschieben verlangt oder wenn noch keine geeignete Nachfolger*in zur Verfügung steht und die Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben deshalb nur durch eine Weiterbeschäftigung der betroffenen Beamt*in sichergestellt werden kann. Nicht

ausreichend ist hingegen der bei jedem Eintritt einer Beamt*in in den Ruhestand gegebene Umstand, dass mit der Zurruhesetzung Wissen verloren geht und eine Nachfolger*in sich erst einarbeiten muss (vgl. OVG NW, Beschl. v. 09.10.2019 – 1 B 1058/19, juris Rn. 10 - 14 m.w.N.).

c) Nach diesen Maßstäben ist ein dienstliches Interesse an einem weiteren Hinausschieben des Ruhestands des Antragstellers nicht glaubhaft gemacht.

Der Antragsteller begründet seinen Antrag auf Hinausschieben des Ruhestandes damit, dass er Personalratsvorsitzender und in dieser Eigenschaft zu 100 % freigestellt sei. Es müsse ihm ermöglicht werden, dieses Amt für die volle Wahlperiode auszuüben. Die anderen Personalratsmitglieder verfügten noch nicht über das notwendige Wissen und die notwendige Erfahrung; die Einarbeitung einer Nachfolger*in und die Übergabe an diese oder diesen erfordere das Hinausschieben. Dies überzeugt unter den Umständen des vorliegenden Falles nicht.

aa) Allerdings folgt der Senat nicht der in Rechtsprechung und Literatur teilweise vertretenen Auffassung, wonach das Interesse daran, dass eine Beamt*in ihre oder seine Tätigkeit im Personalrat fortsetzt, von vornherein kein „dienstliches“ Interesse im Sinne der Vorschriften über das Hinausschieben des Ruhestandes sein könne (so aber VG Frankfurt, Beschl. v. 18.05.2015 – 9 L 1743/15.F, juris Rn. 4 f.; VG Wiesbaden, Beschl. v. 25.08.2010 – 8 L 552/10.WI, juris Rn. 22; Else, in: Ricken, BeckOK BPersVG, Stand: 01.09.2022, § 78 Rn. 53). Die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Personalrat und die Gewährleistung der Bedingungen, die hierfür notwendig sind, zählen zu den dienstlichen Aufgaben einer Behördenleitung. Der Senat sieht nicht die von der Gegenansicht befürchtete Gefahr einer Verfälschung des Willens der Wähler*innen, wenn der Ruhestand von Personalratsmitgliedern hinausgeschoben wird. Zwar erlischt die Mitgliedschaft im Personalrat nach § 26 Abs. 1 lit. c BremPersVG u.a. durch den Eintritt in den Ruhestand (vgl. Staack, in: GK-BremPersVG, § 26 Rn. 4). Die Wähler*innen und Wähler haben aber kein schützenswertes Vertrauen dahingehend, dass der Eintritt der oder des Gewählten in den Ruhestand mit dem Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze erfolgt. Die Möglichkeit eines Hinausschiebens des Ruhestandes über diesen Zeitpunkt hinaus muss den Wählenden ebenso bewusst sein wie die Möglichkeit eines vorzeitigen Ruhestandseintritts (z.B. wegen Dienstunfähigkeit oder auf Antrag des Personalratsmitglieds). Die Einordnung von Interessen der Personalratsarbeit als „dienstlich“ im Sinne der Vorschriften über das Hinausschieben des Ruhestandes begründet ferner nicht die Gefahr, dass der Dienstherr sachwidrigen Einfluss auf die personelle Zusammensetzung des Personalrats nimmt. Zum einen unterliegt – wie oben

unter 1. ausgeführt – das Hinausschieben des Ruhestands der Mitbestimmung durch den Personalrat. Vor allem aber steht das Vorliegen eines „dienstlichen Interesses“, das *conditio sine qua non* für eine Verlängerung des aktiven Dienstverhältnisses nach § 35 Abs. 4 Satz 1 BremBG ist, weder im Belieben des Dienstherrn noch im Belieben des Personalrats. Es handelt sich – wie oben unter b) ausgeführt – um einen im Streitfall vom Gericht auszulegenden, anzuwendenden und festzustellenden Rechtsbegriff.

bb) Es ist nicht glaubhaft gemacht, dass ein weiteres Hinausschieben des Ruhestandes des Antragstellers aufgrund konkreter besonderer Umstände für eine sachgemäße und reibungslose Aufgabenerfüllung des Personalrats notwendig oder sinnvoll erscheint. Der Personalrat, dem der Antragsteller angehört, befindet sich in keiner wesentlich anderen Lage als jeder andere Personalrat, dessen Vorsitzender nach knapp $\frac{3}{4}$ der Amtszeit in den Ruhestand tritt und damit kraft Gesetzes auch aus dem Personalrat ausscheidet.

Allein der Umstand, dass dem Personalrat mit dem Ausscheiden des Antragstellers Wissen verloren geht und eine Nachfolger*in sich erst einarbeiten muss, genügt, wie oben unter b) ausgeführt, nicht. Diese Folge nimmt das BremPersVG grundsätzlich hin, wenn es in § 26 Abs. 1 lit. c) an die Beendigung des (aktiven) Dienstverhältnisses den Verlust des Personalratsmandats knüpft. Der Auftrag seiner Wähler*innen gibt dem Antragsteller daher auch keinen Anspruch darauf, trotz Erreichens der Altersgrenze dem Personalrat bis zum Ende der Wahlperiode angehören zu dürfen.

Besondere Umstände, die es erforderlich machen, dass der Antragsteller abweichend von § 26 Abs. 1 lit. c) BremPersVG ausnahmsweise über den gewöhnlichen Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand hinaus die Personalratsarbeit fortsetzt, sind nicht glaubhaft gemacht. Aus dem Initiativantrag geht hervor, dass der Personalrat 11 Mitglieder umfasst. Das Ausscheiden des Antragstellers und das Nachrücken eines Ersatzmitglieds (§ 28 BremPersVG) führt mithin zu einem Austausch von weniger als 10 % der Personalratsmitglieder. Die Amtsperiode des Personalrats hat am 16.04.2020 – d.h. vor fast 3 Jahren – begonnen. Einer E-Mail des Antragstellers an den Oberbürgermeister der Antragsgegnerin vom 19.09.2022 (B. 12 f. d. VG-Akte) kann entnommen werden, dass im Juni 2021 in größerem Umfang Mitglieder nachgewählt werden mussten. Auch diese Mitglieder sind mittlerweile jedoch schon ca. 1 $\frac{1}{2}$ Jahre im Amt. Die Antragsgegnerin hat dem Interesse der Kontinuität der Personalratstätigkeit des Antragstellers schon einmal dadurch Rechnung getragen, dass sie dessen Ruhestandseintritt von Ende Januar 2021 um zwei Jahre bis Ende Januar 2023 hinausgeschoben hat. Dies hat dem Personalrat Zeit verschafft, in der andere Mitglieder Erfahrung und Wissen sammeln konnten und eine geordnete Übergabe der Aufgaben auf eine Nachfolger*in vorbereitet werden konnte.

Konkrete Gründe, weshalb eine weitere Verlängerung erforderlich ist, sind weder vorgetragen noch ersichtlich. Es ist ferner nicht erkennbar, dass durch die vorangegangene Verlängerung ein schutzwürdiges Vertrauen des Antragstellers oder des Personalrats darauf entstanden ist, dass eine weitere Verlängerung bis zum Ende der Wahlperiode erfolgen wird. Aus den vorgelegten Unterlagen ergibt sich kein Verhalten der Antragsgegnerin, auf das ein solches Vertrauen aufbauen könnte. Jedes Hinausschieben des Ruhestandes steht insoweit für sich und die Voraussetzungen eines weiteren Hinausschiebens sind stets aktuell und neu zu prüfen.

- d)** Die Ablehnung des Antrags des Antragstellers auf Hinausschieben des Ruhestandseintritts verstößt nicht gegen die Verbote der Behinderung der Personalratstätigkeit und der Benachteiligung von Personalratsmitgliedern (§ 56 Abs. 1 BremPersVG). Wie vorstehend unter c) bb) ausgeführt entspricht es dem gesetzlichen Normalfall, dass ein Personalratsmitglied mit Erreichen des Ruhestandsalters aus dem Personalrat ausscheidet. Das (weitere) Hinausschieben des Ruhestandes des Antragstellers wurde von der Antragsgegnerin nicht wegen der Personalratstätigkeit abgelehnt. Die Antragsgegnerin hat – wie sich aus dem Vermerk vom 15.09.2022 ergibt – vielmehr sämtliche Anträge von Polizeibeamt*innen auf Hinausschieben des Ruhestandes für das Jahr 2023 abgelehnt bzw. wird dies noch tun. Eine Benachteiligung des Antragstellers als Personalratsmitglied gegenüber Polizeibeamt*innen, die nicht dem Personalrat angehören, liegt somit nicht vor.
- e)** Da somit die Fortsetzung der Personalratstätigkeit über den 31.01.2023 hinaus kein dienstliches Interesse an einem (weiteren) Hinausschieben des Ruhestands des Antragstellers begründet und weitere Gründe, aus denen ein Hinausschieben des Ruhestandes im dienstlichen Interesse liegen könnte, weder vorgetragen noch ersichtlich sind, kommt es nicht darauf an, inwieweit finanzpolitische Erwägungen ein eigentlich gegebenes dienstliches Interesse quasi wieder entfallen lassen können. Daher kommt es auch nicht darauf an, ob und inwieweit § 41 Abs. 1 BremPersVG es ausschließt, einem vollständig freigestellten Personalratsmitglied solche finanziellen Belange entgegen zu halten.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1, Abs. 6 Satz 1 Nr. 1, Satz 4, § 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG; wegen der Einzelheiten wird auf die Begründung der Streitwertfestsetzung im angefochtenen Beschluss des Verwaltungsgerichts verwiesen.

