



## Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 6 LP 147/25**

VG: 12 K 3024/24

### Beschluss

In der Personalvertretungssache

– Antragsteller –

Verfahrensbevollmächtigter

Beteilt:

Verfahrensbevollmächtigter

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 6. Senat - durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Maierhöfer, die ehrenamtlichen Richterinnen Jess, Paulsen und Schallenger und den ehrenamtlichen Richter Stahl am 10. September 2025 beschlossen:

**Auf die Beschwerde des Antragstellers wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 12. Kammer – vom 25. April 2025 aufgehoben.**

**Es wird festgestellt, dass die Zustimmungsverweigerung des Antragstellers zum Einsatz der Beschäftigten eines freien Trägers, Frau A. , an der Oberschule vom 19.09.2024 beachtlich ist.**

**Die Rechtsbeschwerde wird nicht zugelassen.**

## Gründe

I. Der Antragsteller, der Personalrat Schulen, streitet mit der Beteiligten, der für Schulen zuständigen Senatorin, darüber, ob die Verweigerung seiner Zustimmung zum Einsatz einer bei einem freien Träger (Schulverein) beschäftigten Person in einer Schule beachtlich ist.

Mit Schreiben vom 05.09.2024, beim Antragsteller eingegangen am 13.09.2024, ersuchte die Beteiligte um Zustimmung zum Einsatz der bei einem Schulverein beschäftigten Frau A. an der Oberschule an B. . Als Arbeitsumfang wurden „*25 Stunden pro Woche*“ genannt; unter „*Begründung des Stundenumfangs*“ war hingegen angegeben: „*Vormittags von 09:00 bis 13:00 Uhr an 5 Wochentagen*“. Der Einsatz solle unbefristet ab dem 15.09.2024 erfolgen; Frau A. werde nach dem Mindestlohn entlohnt. Die Aufgaben von Frau A. wurden wie folgt beschrieben: „*Betreuung der einzurichtenden Schüler:innenbibliothek, Betreuung von Lernendengruppen in derselben*“.

Der Antragsteller lehnte eine Zustimmung am 19.09.2024 ab. Zur Begründung führte er aus:

„*Am 19.1.2017 hat der Senat zur Entlastung der Schulvereine von der Aufgabe als Beschäftigungsträger im Sekundarbereich I d[ie] Einstellung der bis dato tätigen Personen in den Dienst der Stadtgemeinde Bremen beschlossen (Vgl. auch Vorlage für [die] Sitzung der städt. Deputation für Kinder und Bildung vom 31.1.2017, Nr. G 66/19). Mit der unbefristeten Einstellung von Frau A. würde das seinerzeit beendete Modell zur Entlastung von Schulvereinen wiederbelebt. Das widerspricht den Grundsätzen der Bremer Erklärung zu fairen Beschäftigungsbedingungen vom Oktober 2014. Zudem stimmen die Begründung für den Stundenumfang und die Wochenarbeitszeit nicht überein.*“

Am 09.10.2024 teilte die Beteiligte dem Antragsteller mit, dass sie die Zustimmungsverweigerung als unbeachtlich ansehe. Der vom Antragsteller in Bezug genommene Senatsbeschluss sei nicht anwendbar. Er erfasse lediglich die Entgeltgruppen ab EG 6 TV-L aufwärts. Frau A. führe hingegen untergeordnete Tätigkeiten (Katalogisierung von Büchern, Aufsicht über Schülerinnen und Schüler) aus und werde nach dem Mindestlohn entlohnt. Unabhängig davon unterlägen die vom Antragsteller für die Zustimmungsverweigerung vorgebrachten Gründe nicht dem Mitbestimmungsrecht. Gegenstand der Mitbestimmung sei allein die Eingliederung der betreffenden Person in die

Dienststelle, d.h. die zur Einstellung stehende Person und die von ihr auszuübende Tätigkeit, nicht aber die Art oder die Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses. Zutreffend sei der Hinweis des Antragstellers darauf, dass im Zustimmungsantrag der angegebene Stundenumfang (25 Stunden pro Woche) nicht mit der Begründung (vormittags von 9 bis 13 Uhr an fünf Wochentagen) übereinstimme. Beabsichtigt sei ein Einsatz im Umfang von 20 Wochenstunden.

Der Antragsteller hat am 03.12.2024 beim Verwaltungsgericht um gerichtlichen Rechtsschutz nachgesucht. Er ist der Auffassung, die Zustimmungsverweigerung sei beachtlich. Der Deputationsvorlage, auf die er sich bei der Zustimmungsverweigerung bezogen habe, liege ein Senatsbeschluss vom 31.01.2017 zugrunde, der wiederum auf einer Senatsvorlage vom 19.01.2017 beruhe. Der Beschluss sei dahingehend zu verstehen, dass die Schulvereine künftig nicht mehr Anstellungsträger für Personal mit schulischen Aufgaben sein sollen; diese Tätigkeiten sollten nur noch von Personen erledigt werden, die unmittelbar im Dienst der Stadtgemeinde Bremen stehen. Mit der Verweigerung seiner Zustimmung unter Berufung auf diesen Senatsbeschluss übe er (der Antragsteller) sein Mitbestimmungsrecht gemäß § 65 Abs. 1 lit. c), Abs. 3 i. V. m. § 52 Abs. 1 Satz 1 BremPersVG aus. Selbst im Anwendungsbereich des Bundespersonalvertretungsgesetzes wäre eine so begründete Zustimmungsverweigerung gemäß § 78 Abs. 5 Nr. 1 BPersVG beachtlich. Dem stehe nicht entgegen, dass sich in der Senatsvorlage vom 19.01.2017 eine Tabelle befindet, in der lediglich die Entgeltgruppen 6, 8 und 9 TV-L aufgeführt werden. Die Tabelle stelle rein informatorisch dar, wie viele Mitarbeitende aus welchen Entgeltgruppen nach damaligem Stand von dem Beschluss betroffen waren.

Der Antragsteller hat erstinstanzlich beantragt,

festzustellen, dass die Zustimmungsverweigerung des Antragstellers zum Einsatz der Beschäftigten eines freien Trägers, Frau A. , an der Oberschule an B. vom 19.9.2024 beachtlich ist.

Die Beteiligte hat erstinstanzlich beachtragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung hat die Beteiligte ausgeführt, der Anwendungsbereich des Bremischen Personalvertretungsgesetzes sei schon nicht eröffnet. Es gehe nicht um eine Beschäftigte der Stadtgemeinde oder des Landes Bremen; Frau A. sei Beschäftigte eines

privatrechtlichen Vereins. Nach Ziff. 5 des Kooperationsvertrags zwischen der Stadtgemeinde Bremen und dem Schulverein, der die Grundlage des Einsatzes von Frau A. darstelle, habe der Schulverein als Arbeitgeber grundsätzlich die Dienst- und Fachaufsicht. Zwar sei dort auch geregelt, dass das eingesetzte Personal sich während der Erbringung von Dienstleistungen in der Schule in die schulorganisatorischen Abläufe einordne und die Vorschriften der Schule beachte. Dies beinhalte aber keine explizite Übertragung von Weisungsbefugnissen auf die Schulleitung. Die Mitbestimmung sei ausschließlich unter dem Aspekt der Eingliederung von Frau A. in die Schule eingeleitet worden. Hinsichtlich der Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses mit dem Schulverein stehe dem Antragsteller ein Mitbestimmungsrecht nicht zu. Auf die Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses stelle der Antragsteller aber ab, wenn er die Zustimmungsverweigerung unter Berufung auf die „*Bremer Erklärung zu fairen Beschäftigungsbedingungen*“ und den Senatsbeschluss vom 31.01.2017 „*über die Entlastung der Schulvereine von der Aufgabe als Beschäftigungsträger im Sekundarbereich I/ Aufgabenbereich Ganztag*“ begründe. Zudem falle die Tätigkeit von Frau A. nicht in den Anwendungsbereich des vorgenannten Senatsbeschlusses. Der Beschluss unterscheide zwischen Tätigkeiten, die in Anlehnung an die Tarifverträge TV-L und TV (equal pay) wahrgenommen werden, und ehrenamtlichen oder gering vergüteten Tätigkeiten, deren Wahrnehmung durch Mitarbeitende von Schulvereinen nach wie vor gewollt sei. Daher seien beispielsweise „Mini-Jobs“ in dem Senatsbeschluss ausgenommen worden. Verdeutlicht werde dies dadurch, dass die Senatsvorlage die Umstellung der Aufgabenerledigung nur für Tätigkeiten vorschlage, die in die Entgeltgruppen TV-L 6, 8 und 9 eingruppiert sind. Vorliegend gehe es um keine in diese Entgeltgruppen einzuordnende Tätigkeit. Die Tätigkeit von Frau A. sei unterhalb der Entgeltgruppe 6 angesiedelt und solle nach dem gesetzlichen Mindestlohn vergütet werden.

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag mit Beschluss vom 25.04.2025 abgelehnt. Die Beteiligte habe die Verweigerung der Zustimmung als unbeachtlich ansehen dürfen. Dabei könne dahinstehen, ob die Angelegenheit überhaupt unter die Mitbestimmung falle. Die Zustimmungsverweigerung sei jedenfalls deshalb unbeachtlich, weil sich aus ihrer Begründung eindeutig keiner der gesetzlich zugelassenen Verweigerungsgründe ergebe. Gegenstand der Mitbestimmung nach § 65 BremPersVG sei nur die Eingliederung von Frau A. in die Dienststelle; Art und Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses unterlägen nicht der Mitbestimmung. Allerdings obliege dem Personalrat gemäß § 54 Abs. 1 lit. b) BremPersVG die Prüfung, ob die zugunsten der Bediensteten geltenden Gesetze, Verordnungen, Tarifverträge, Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen durchgeführt werden. Der Antragsteller habe sich bei der Zustimmungsverweigerung

lediglich auf eine Senatsvorlage vom 19.01.2017 und auf die „*Bremer Erklärung zu fairen Beschäftigungsbedingungen*“ bezogen. Aus beiden Dokumenten lasse sich jedoch keine bindende Erklärung ableiten, dass der Einsatz von Personen, die bei Schulvereinen angestellt und im weitesten Sinne in die Betreuung von Schülerinnen und Schülern eingebunden sind, in jedem Fall verhindert werden solle. Der Beschlussvorschlag aus der Senatsvorlage habe folgenden Wortlaut:

- „1. Der Senat stimmt dem Vorschlag der Senatorin für Kinder und Bildung zur Einstellung der bisher bei den Schulvereinen für das Aufgabengebiet Ganztag im Sekundarbereich I tätigen Personen in den Dienst der Stadtgemeinde zu.*
- 2. Der Senat bittet die Senatorin für Kinder und Bildung, den Beschäftigten der Schulvereine für das Aufgabengebiet Ganztag im Sekundarbereich I zum 1. März 2017 ein Angebot, ihre Beschäftigungsverhältnisse mit der Stadtgemeinde Bremen entsprechend den tariflichen Regelungen des TV-L fortzusetzen, vorzulegen.*
- 3. Der Senat bittet die Senatorin für Kinder und Bildung die haushaltsmäßige Umsetzung dem Haushalts- und Finanzausschuss zur Beschlussfassung vorzulegen.“*

Unter Ziff. 1 falle Frau A. offensichtlich nicht. Hinsichtlich Ziff. 2 sei bereits fraglich, inwieweit sie bindend sei. Zudem liege auch hier das genannte Datum weit vor dem Eintrittsdatum von Frau A. . Des Weiteren sei aus dem Inhalt der Vorlage ersichtlich, dass diese sich auf sozialpädagogisches Fach- und Betreuungspersonal beziehe. Diese Qualifikation habe Frau A. nicht. Die „*Bremer Erklärung zu fairen Beschäftigungsbedingungen*“ sei eine gemeinsame Erklärung von Mitgliedern des Senats und des Gesamtpersonalrats zu den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im bremischen öffentlichen Dienst. Sie sei rechtlich nicht bindend. Zudem habe der Antragsteller nicht erläutert, aus welchen Gründen das Beschäftigungsverhältnis von Frau A. „unfair“ sein solle.

Der Antragsteller hat gegen diesen Beschluss am 20.05.2025 Beschwerde erhoben und die Beschwerde am 16.06.2025 begründet. Er ist der Auffassung, dass das Verwaltungsgericht die Voraussetzungen, unter denen eine Zustimmungsverweigerung unbeachtlich sei, zwar abstrakt zutreffend dargestellt, sie aber im konkreten Fall nicht richtig angewandt habe. Die Gründe, aus denen er seine Zustimmung verweigert habe, seien nicht quasi völlig aus der Luft gegriffen. Missverständlich sei schon, wenn das Verwaltungsgericht meine, er habe sich auf eine Senatsvorlage bezogen. Entscheidend sei, dass der bremische Senat der Vorlage am 31.01.2017 zugestimmt und sie sich damit

zu eigen gemacht habe. Dieser Senatsbeschluss beinhalte in Ziff. 2 eine verbindliche Entscheidung und besitze daher den Rang einer Verwaltungsanordnung. Dass sprachlich die Form einer „Bitte“ an die zuständige Senatorin gewählt wurde, sei den Üblichkeiten des kollegialen Sprachgebrauchs im Senat geschuldet. Aus der Senatsvorlage ergebe sich als Motiv des Beschlusses, dass die Schulvereine nicht länger Anstellungsträger für Personal mit schulischen Aufgaben sein sollen. Frau A. solle als Betreuungspersonal in der Schule eingesetzt werden. Ob die Zustimmungsverweigerung vor einer Einigungsstelle Bestand hätte, sei nicht Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits. Es gehe nur um die Frage ihrer Beachtlichkeit oder Unbeachtlichkeit. Eine inhaltliche Bewertung der Zustimmungsverweigerung als „falsch“ oder „richtig“, wie sie das Verwaltungsgericht der Sache nach vorgenommen habe, dürfe in diesem Zusammenhang nicht erfolgen.

Der Antragsteller beantragt,

den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 12. Kammer – vom 25.04.2025 aufzuheben und festzustellen, dass die Zustimmungsverweigerung des Antragstellers zum Einsatz der Beschäftigten eines freien Trägers, Frau A. , an der Oberschule an B. vom 19.09.2024 beachtlich ist.

Die Beteiligte beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Zur Begründung wiederholt sie ihr erstinstanzliches Vorbringen und die Entscheidungsgründe des Verwaltungsgerichts.

**II.** Die zulässige Beschwerde ist begründet. Das Verwaltungsgericht hätte den Antrag nicht ablehnen dürfen. Die Verweigerung der Zustimmung des Antragstellers zum Einsatz der Beschäftigten eines Schulvereins, Frau A. , als Betreuungskraft in der Schulbibliothek der Oberschule an B. ist beachtlich.

Die Verweigerung der Zustimmung in einer mitbestimmungsbedürftigen Personalangelegenheit ist unbeachtlich, wenn die Begründung objektiv das Vorliegen eines gesetzlichen Zustimmungsverweigerungsgrunds als nicht möglich erscheinen lässt. Die Möglichkeit, dass ein gesetzlicher Grund für die Verweigerung der Zustimmung vorliegen könnte, besteht nicht, wenn sich aus der Begründung von vornherein und eindeutig keiner der gesetzlich zugelassenen Verweigerungsgründe ergibt. Es ist ein großzügiger Maßstab anzulegen. Für die Beachtlichkeit der Zustimmungsverweigerung

reicht es aus, wenn die Argumentation des Personalrats nicht völlig aus der Luft gegriffen ist. Auch ist eine Zustimmungsverweigerung nicht schon allein deshalb unbeachtlich, weil sie inhaltlich „falsch“ ist. Denn ob die Zustimmungsverweigerungsgründe zutreffen oder nicht, ist im Schlichtungs- bzw. Einigungsstellenverfahren zu klären (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 06.11.2024 – 5 LP 213/24, juris Rn. 47 m.w.N. zum Bundespersonalvertretungsgesetz). Zwar enthält das Bremische Personalvertretungsgesetz im Gegensatz zum Bundespersonalvertretungsgesetz (vgl. § 78 Abs. 5 BPersVG), keinen abschließenden Katalog von Gründen, aus denen ein Personalrat seine Zustimmung zu einer personellen Maßnahme verweigern darf. Aber auch im Anwendungsbereich eines Personalvertretungsgesetzes, das die zulässigen Gründe für eine Zustimmungsverweigerung nicht ausdrücklich aufzählt, ist die Verweigerung der Zustimmung nur dann unbeachtlich, wenn die vom Personalrat angegebenen Gründe offensichtlich außerhalb der Mitbestimmung liegen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 06.09.1995 – 6 P 41.93, juris Rn. 18; OVG Bremen, Beschl. v. 03.02.2009 – PA 496/08.PVL, juris Rn. 27).

Nach diesem Maßstab ist die Verweigerung der Zustimmung durch den Antragsteller beachtlich. Der Einsatz von Frau A. als Betreuungskraft in der Schulbibliothek der Oberschule an B. unterliegt der Mitbestimmung durch den Antragsteller (1.). Es ist zudem möglich, dass der Antragsteller seine Zustimmung aus einem gesetzlich zulässigen Grund verweigert hat (2.).

**1.** Der Einsatz von Frau A. an der Schule unterliegt der Mitbestimmung durch den Antragsteller.

Nach § 52 Abs. 1 Satz 1 BremPersVG hat der Personalrat die Aufgabe, für alle in der Dienststelle weisungsgebunden tätigen Personen in allen sozialen, personellen und organisatorischen Angelegenheiten gleichberechtigt gemäß den Bestimmungen der §§ 58 bis 62 BremPersVG mitzubestimmen. Die Mitbestimmung bezieht sich, wie § 58 Abs. 1 Satz 1 BremPersVG entnommen werden kann, auf von der Dienststellenleitung beabsichtigte „*Maßnahmen*“. Würde Frau A. wie von der Dienststellenleitung beabsichtigt in der Schule eingesetzt, wäre sie dort „*weisungsgebunden tätig*“ (a); die Entscheidung über ihren Einsatz ist eine „*Maßnahme*“ im personalvertretungsrechtlichen Sinne in einer „*personellen Angelegenheit*“ (b).

- a)** Frau A. wäre eine in der Dienststelle weisungsgebunden tätige Person im Sinne des § 52 Abs. 1 Satz 1 BremPersVG, wenn die Maßnahme, zu der der Antragsteller seine Zustimmung verweigert hat, umgesetzt würde:

*„In der Dienststelle weisungsgebunden tätig“* ist eine Person, wenn sie in die Dienststellenorganisation eingegliedert ist und ihre Arbeitskraft dort mindestens zu einem Teil ohne vorherige inhaltliche Festlegung auf die Erfüllung einer ganz bestimmten Aufgabe nach Weisung des Dienststellenleiters einsetzen muss (BVerwG, Beschl. v. 30.05.1986 – 6 P 23/84 –, juris Rn. 15 am Ende; OVG Bremen, Beschl. v. 27.05.2020 – 6 LP 287/19, juris Rn. 33). Der Begriff soll Personen in den Anwendungsbereich des bremischen Personalvertretungsrechts einbeziehen, die in einer Dienststelle tätig sind, ohne zu deren Träger (hier: der Stadtgemeinde Bremen) in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis zu stehen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.05.1986 – 6 P 23/84 –, juris Rn. 14, 16; OVG Bremen, Beschl. v. 27.05.2020 – 6 LP 287/19, juris Rn. 35; s.a. § 9 Abs. 2 BremPersVG).

**aa)** Frau A. wäre, wenn sie wie beabsichtigt eingesetzt würde, in die Organisation der Schule eingegliedert. In Ziff. 5 Abs. 2 des Kooperationsvertrags der Stadtgemeinde Bremen mit dem Schulverein, bei dem Frau A. beschäftigt ist, steht ausdrücklich „*Während der Erbringung von Dienstleistungen in der Schule ordnet sich das eingesetzte Personal in die schulorganisatorischen Abläufe ein und beachtet die Vorschriften der Schule.*“

**bb)** Frau A. müsste ihre Arbeitskraft in der Schule ohne vorherige inhaltliche Festlegung auf die Erfüllung „*einer ganz bestimmten Aufgabe*“ einsetzen. Mit diesem Merkmal sollen Personen aus dem Anwendungsbereich des Personalvertretungsrechts ausgeschieden werden, die nicht beim Träger der Dienststelle angestellt sind und die in der Dienststelle nur eine einzige, ganz konkret abgegrenzte Aufgabe in einem vorübergehenden Zeitraum erfüllen, so wie z.B. ein selbständiger nebenberuflicher Lehrbeauftragter an einer Hochschule ausschließlich für eine ganz bestimmte Lehrveranstaltung in einem ganz bestimmten Semester tätig wird (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.05.1986 – 6 P 23/84, juris Rn. 19 ff.). Die Tätigkeit von Frau A. in der Schule wird im Zustimmungsantrag beschrieben mit „*Betreuung der einzurichtenden Schüler:innenbibliothek, Betreuung von Lernendengruppen in derselben*“. Dieser Tätigkeitsbereich beschränkt sich nicht nur auf eine einzige, ganz konkret abgegrenzte Aufgabe, sondern umfasst mehrere Aufgaben (wie z.B. das Katalogisieren von Büchern oder die Aufsicht über Schülerinnen und Schüler). Außerdem soll Frau A. die Aufgaben nicht nur vorübergehend, sondern unbefristet ausüben.

**cc)** Frau A. müsste ihre Arbeitskraft in der Schule zumindest teilweise nach Weisung der Schulleitung einsetzen (vgl. auch VG Bremen, Beschl. v. 17.06.2010 – P K 1788/09.PVL, juris Rn. 29 f.). Zwar ist der Kooperationsvertrag zwischen dem Schulverein, bei dem Frau

A. angestellt ist, und der Stadtgemeinde Bremen insoweit dem Wortlaut nach nicht eindeutig formuliert. Weder begründet er ausdrücklich ein Weisungsrecht der Schulleitung gegenüber den in der Schule tätigen Beschäftigten des Vereins, noch schließt er ein solches ausdrücklich aus. Der Begriff „Weisung“ kommt in dem Vertrag nicht vor. Ziff. 5 Abs. 1 des Vertrags regelt, dass dem Schulverein als Arbeitgeber „grundsätzlich die Dienst- und Fachaufsicht über das bei ihm beschäftigte Personal“ zustehe. Der Zusammenhang mit Ziff. 5 Abs. 2 des Vertrags legt nahe, dass das Wort „grundsätzlich“ hier nicht im Sinne von „ohne Ausnahme“, sondern im Sinne von „eigentlich; im Grunde; im Prinzip; mit dem Vorbehalt bestimmter Ausnahmen“ gemeint ist (vgl. zu den unterschiedlichen Bedeutungen des Wortes „grundsätzlich“ <https://www.duden.de/rechtschreibung/grundsaetzlich>). Denn in Ziff. 5 Abs. 2 des Vertrags heißt es, dass sich das Personal des freien Trägers „während der Erbringung von Dienstleistungen in der Schule [...] in die schulorganisatorischen Abläufe ein[ordnet] und die Vorschriften der Schule [beachtet]“. Betrachtet man die beiden Absätze der Ziff. 5 des Kooperationsvertrags zusammen wird deutlich, worum es den Vertragsparteien geht: Einerseits soll die Arbeitgeberstellung des Schulvereins unberührt bleiben; daneben sollen der Schule aber die Befugnisse eingeräumt werden, die notwendig sind, um sicherzustellen, dass sich die Beschäftigten des Schulvereins reibungslos in den Schulbetrieb eingliedern. Entscheidend für die Annahme eines Weisungsrechts der Schulleitung spricht nach Auffassung des erkennenden Gerichts folgender Gesichtspunkt: Wegen der Fürsorgepflicht und des Erziehungsauftrags der Schule gegenüber den Schülerinnen und Schülern ist schwer vorstellbar, dass der Schulträger Fremdbeschäftigten die regelmäßige Beaufsichtigung und Betreuung von Schülerinnen und Schülern innerhalb der Schule anvertraut, ohne dass die Schulleitung die Möglichkeit hat, durch Weisungen Einfluss auf diese Personen zu nehmen. § 59a Satz 2 BremSchulG spricht davon, dass die Betreuungskräfte „den Erziehungsauftrag der Schule in den unterrichtsergänzenden und unterrichtsfreien Zeiten um[setzen]“. Wenn eine Person verpflichtet ist, den Auftrag einer bestimmten Institution umzusetzen, erscheint es fast zwangsläufig, dass sie dabei den Weisungen der Leitung dieser Institution untersteht. Bestätigt wird die Annahme eines Weisungsrechts der Schulleitung zudem durch das Verhalten der Beteiligten: Die Beteiligte hat ein Mitbestimmungsverfahren zum Einsatz von Frau A. in der Schule eingeleitet. Dies wäre offensichtlich nicht notwendig gewesen, wenn Frau A. nicht Weisungen der Schulleitung unterläge. Erst im gerichtlichen Verfahren hat die Beteiligte das Weisungsrecht bestritten. Welchen genauen Umfang das Weisungsrecht der Schulleitung hat und wie es im Einzelnen gegenüber dem Weisungsrecht des Schulvereins als Arbeitgeber abzugrenzen ist, bedarf vorliegend keiner Entscheidung.

- b) Der Einsatz von Frau A. in der Schule ist eine „*Maßnahme*“ im personalvertretungsrechtlichen Sinne in einer „*personellen Angelegenheit*“.

Es dürfte sich um eine „*Einstellung*“ im Sinne von § 65 Abs. 1 lit. c) BremPersVG handeln. Unter diesen Begriff fällt u.a. die Eingliederung einer Person, die bei einem anderen Arbeitgeber als dem Rechtsträger der Dienststelle beschäftigt ist, in die Dienststelle, wenn zwischen dieser Person und dem Träger der Dienststelle ein „*Mindestbestand an wirksamen oder jedenfalls gewollten arbeitsrechtlichen Beziehungen*“ besteht (vgl. Dannenberg, in: GK-BremPersVG, § 65 Rn. 85 m.w.N.). Als „*Mindestbestand an arbeitsrechtlichen Beziehungen*“ reicht es z.B. aus, wenn die Dienststellenleitung über Ort, Zeit und Art der Arbeit bestimmt (wie z.B. bei Leiharbeitskräften oder bei in staatlichen Krankenhäusern eingesetzten Rot-Kreuz-Schwestern) (vgl. Dannenberg, in: GK-BremPersVG, § 65 Rn. 89, 92, 101).

Letztendlich kommt es für die Mitbestimmungsbedürftigkeit des Einsatzes der Beschäftigten von Schulvereinen in den Schulen der Stadtgemeinde Bremen jedoch nicht darauf an, ob eine „*Einstellung*“ im Sinne von § 65 Abs. 1 lit. c) BremPersVG vorliegt. Denn nach § 52 Abs. 1 Satz 1, § 58 Abs. 1 Satz 1 BremPersVG besteht eine umfassende Mitbestimmung des Personalrats bei allen personellen Maßnahmen gegenüber in der Dienststelle weisungsgebunden tätigen Personen. Diese Allzuständigkeit wird durch die beispielhafte Aufzählung von Mitbestimmungsgegenständen in § 65 BremPersVG nicht eingeschränkt (§ 65 Abs. 3 BremPersVG; vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.10.2018 – 5 P 9/17, juris Rn. 12 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). „*Personelle Angelegenheiten*“ sind alle Angelegenheiten, die den Status, die dienstliche Stellung oder die dienstliche Verwendung der Beschäftigten zum Gegenstand haben (OVG Bremen, Beschl. v. 27.05.2020 – 6 LP 287/19, juris Rn. 32). Die Entscheidung der Beteiligten, die beim Schulverein angestellte Frau A. in der Schule einzusetzen, verändert den bestehenden Zustand. Denn vorher war Frau A. nicht in der Schule tätig; danach ist sie es. Die Entscheidung berührt auch den Rechtsstand von Frau A. und ändert ihre Arbeitsbedingungen, da sie infolge der Entscheidung in der Schule arbeiten muss. Diese Veränderungen betreffen die Verwendung von Frau A. als Arbeitsnehmerin. Damit sind alle Voraussetzungen für das Vorliegen einer „*Maßnahme*“ in einer „*personellen Angelegenheit*“ erfüllt.

**2.** Es ist nicht von vornherein eindeutig ausgeschlossen, dass der Grund, aus dem der Antragsteller seine Zustimmung zum Einsatz von Frau A. in der Schule verweigert hat, ein personalvertretungsrechtlich zulässiger Verweigerungsgrund ist.

**a)** Das Bremische Personalvertretungsgesetz zählt die Gründe, aus denen der Personalrat seine Zustimmung zu einer personellen Maßnahme verweigern darf, nicht explizit auf. Im Bundespersonalvertretungsrecht gibt § 78 Abs. 5 Nr. 1 BPersVG den Personalräten ausdrücklich das Recht, die Zustimmung zu einer personellen Maßnahme zu verweigern, wenn die Maßnahme gegen ein Gesetz, eine Verordnung, eine Bestimmung in einem Tarifvertrag, eine gerichtliche Entscheidung, den Gleichstellungsplan, eine Verwaltungsanordnung oder eine Richtlinie im Sinne des § 80 Abs. 1 Nr. 12 BPersVG verstößt. Jedenfalls aus diesen Gründen muss auch ein bremischer Personalrat seine Zustimmung verweigern dürfen.

**b)** Der Einsatz von Frau A. in der Schule könnte möglicherweise gegen eine „Verwaltungsanordnung“ – nämlich den Beschluss des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom 31.01.2017 über die Entlastung der Schulvereine von der Aufgabe als Beschäftigungsträger – verstößen. Dies ist jedenfalls nicht von vorherein eindeutig ausgeschlossen.

**aa)** Der Beschluss des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom 31.01.2017 über die Entlastung der Schulvereine von der Aufgabe als Beschäftigungsträger ist eine „Verwaltungsanordnung“.

Eine „Verwaltungsanordnung“ im Sinne von § 78 Abs. 5 Nr. 1 BPersVG kann sowohl eine Verwaltungsanordnung im Sinne des Mitwirkungstatbestandes des § 84 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG („Verwaltungsanordnung im personalvertretungsrechtlichen Sinne“) als auch eine „Verwaltungsanordnung im verwaltungsrechtlichen Sinne“ sein (Baden in: Altvater/ Baden, BPersVG, 11. Aufl. 2023, § 78 Rn. 316).

Der Senatsbeschluss vom 31.01.2017 ist eine Verwaltungsanordnung im Sinne des Verwaltungsrechts. Darunter werden einseitig regelnde verwaltungsrechtliche Rechtshandlungen verstanden, die im Bereich eines Trägers der öffentlichen Verwaltung an nachgeordnete Organe oder Ämter gerichtet sind und deren Verhaltensweisen steuern. Sie müssen verwaltungsintern verbindlich sein (Baden in: Altvater/ Baden, BPersVG, 11. Aufl. 2023, § 84 Rn. 9; vgl. auch Annuß, in: Richardi/Dörner/Weber/Annuß, PersVertrR, 6. Aufl. 2024, § 78 BPersVG Rn. 248: Verwaltungsanordnungen sind innerdienstliche verbindliche Anordnungen). Eine solche verbindliche verwaltungsinterne Anordnung

enthält Ziff. 2 des Senatsbeschlusses. Sie lautet: „*Der Senat bittet die Senatorin für Kinder und Bildung, den Beschäftigten der Schulvereine für das Aufgabengebiet Ganztag im Sekundarbereich I zum 1. März 2017 ein Angebot, ihre Beschäftigungsverhältnisse mit der Stadtgemeinde Bremen entsprechend den tariflichen Regelungen des TV-L fortzusetzen, vorzulegen.*“ Auch wenn diese Ziffer freundlich als „*Bitte*“ formuliert ist, enthält sie bei vernünftigem Verständnis eine verbindliche Weisung des Senats an die Senatorin, den genannten Beschäftigten ein Angebot zum Abschluss eines Arbeitsvertrags mit der Stadtgemeinde Bremen zu unterbreiten. Nach Art. 118 Abs. 1 Satz 1, Art. 148 Abs. 1 Satz 2 BremLVerf führt der Senat die Verwaltung des Landes und der Stadtgemeinde Bremen. Die Senatsmitglieder sind nach Art. 118 Abs. 4 BremLVerf zur Übernahme der ihnen vom Senat übertragenen Geschäfte verpflichtet. Es ist in der Beschlusspraxis des Senats üblich, dass er seine Mitglieder nicht „*anweist*“ etwas Bestimmtes zu tun, sondern sie darum „*bittet*“. Diese höfliche Formulierung ändert aber nichts daran, dass es sich um verbindliche Aufträge handelt (zur Verbindlichkeit von Senatsbeschlüssen für die Senatsmitglieder vgl. auch Göbel, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1. Aufl. 2016, Art. 118 Rn. 27).

**bb)** Es ist nicht eindeutig ausgeschlossen, dass der Senatsbeschluss vom 31.01.2017 die Senatorin für Kinder und Bildung nicht nur verpflichtet, den damals bei den Schulvereinen für das Aufgabengebiet Ganztag im Sekundarbereich I beschäftigten Personen ein Angebot zur Übernahme in den Dienst der Stadtgemeinde zum 01.03.2017 zu machen, sondern dass er der Senatorin auch verbietet, Beschäftigte von Schulvereinen nach dem 01.03.2017 für dieses Aufgabengebiet neu einzusetzen. Eine solche Interpretation des Beschlusses ist zumindest möglich. Der Beschluss ist insoweit auslegungsbedürftig.

Der Beschluss selbst umfasst drei Ziffern, von denen vorliegend allein Ziff. 2 von Bedeutung ist. Diese regelt rein vom Wortlaut her nur, dass die Senatorin für Kinder und Bildung bestimmten Beschäftigten der Schulvereine zu einem bestimmten Stichtag (01.03.2017) die Übernahme in den Dienst der Stadtgemeinde anbieten muss. Über den Einsatz neuer Beschäftigter von Schulvereinen nach dem Stichtag steht dort nichts. Dies spricht für die Interpretation des Beschlusses, die das Verwaltungsgericht und die Beteiligte vertreten.

Anders verhält es sich, wenn man nicht nur den Text des Senatsbeschlusses selbst, sondern auch die Senatsvorlage, auf der er beruht, zur Auslegung heranzieht. Der Senatsvorlage kann eindeutig entnommen werden, dass der Senat den Einsatz von Beschäftigten der Schulvereine im Aufgabengebiet Ganztag im Sekundarbereich I beenden wollte. Im Abschnitt „A. Problem“ der Senatsvorlage wird ausgeführt, „dass die

*Schulvereine künftig jedoch nicht mehr Anstellungsträger für Personen mit schulischen Aufgaben sein sollten“.* Unter „*B. Lösung*“ steht: „*Die Aufgaben sollen künftig als Regelaufgabe im unmittelbaren Dienst der Stadtgemeinde Bremen erledigt werden.*“; die Schulvereine sollten „*künftig keine Arbeitsverträge mehr für die Aufgabenerfüllung mit Personen abschließen, soweit sie dafür Zuwendungen aus dem Haushalt erhalten*“. Dass der Senat in einem späteren Beschluss davon wieder abgerückt ist, wird von der Beteiligten nicht vorgetragen und ist für das erkennende Gericht auch nicht ersichtlich.

Wie der Senatsbeschluss vom 31.01.2017 angesichts des Spannungsverhältnisses zwischen dem Beschlusstext selbst und dem Inhalt der zugrundeliegenden Senatsvorlage im Hinblick auf den Neueinsatz von Schulvereinsbeschäftigen auszulegen ist, ist nicht „eindeutig“ oder „offensichtlich“. Die Frage kann daher nicht im Rahmen eines Streits über die (Un)Beachtlichkeit der Zustimmungsverweigerung geklärt werden. Dies bleibt dem Verfahren vor der Einigungsstelle vorbehalten.

**cc)** Es ist auch nicht von vornherein eindeutig ausgeschlossen, dass Frau A. und ihre Tätigkeit in den Anwendungsbereich des Beschlusses fallen.

Der Beschluss betrifft Personen, die bei einem Schulverein angestellt sind und im Sekundarbereich I im „*Aufgabenbereich Ganztag*“ tätig werden. Die Vorlage spricht unter „*A. Problem*“ von „*ergänzenden sozial-pädagogischen Betreuungs- und Fachaufgaben*“. Frau A. ist bei einem Schulverein angestellt und soll an einer Schule im Sekundarbereich I Betreuungsaufgaben (Betreuung der Bibliothek und von Lerngruppen in der Bibliothek) wahrnehmen.

Ausdrücklich weiterhin zulässig bleiben sollen laut der Senatsvorlage „*ehrenamtliche (über die sog. Übungsleiterpauschale) oder gering vergütete Hausaufgabenhilfen und Sportangebote der örtlichen Vereine*“. Darunter fällt die Betreuung der Schulbibliothek und von Lerngruppen in der Bibliothek durch eine nach dem Mindestlohn bezahlte Halbtagskraft (20 Wochenstunden) nicht.

Ausdrücklich zugelassen werden in der Senatsvorlage ferner „*Mini-Jobs*“. Die Minijob-Gehaltsgrenze (derzeit 556 Euro/Monat; zum Zeitpunkt der Zustimmungsverweigerung 538 Euro/Monat, vgl. Bekanntmachung der Geringfügigkeitsgrenze nach § 8 Abs. 1a SGB IV vom 30.11.2023, Bundesanzeiger AT 07.12.2023 B 1) wird bei einer Beschäftigung mit 20 Wochenstunden zum Mindestlohn (derzeit 12,82 Euro/Stunde; zum Zeitpunkt der Zustimmungsverweigerung 12,41 Euro/Stunde, vgl. § 1 der Vierten Mindestlohnanpassungsverordnung, BGBl. 2023 I 321) jedoch deutlich überschritten.

Inwieweit über diese ausdrücklich erwähnten Ausnahmen hinaus aus der Aufzählung der Entgeltgruppen TVL 6, TVL 8 und TVL 9 in einer Tabelle, die der Information über die zum 01.03.2017 zu übernehmenden Beschäftigungsverhältnisse dient, sowie aus der Verwendung der Wörter „sozialpädagogisches Fach- und Betreuungspersonal“ und „Beschäftigung in Anlehnung an die Tarifverträge TV-L und TVöD (equal pay)“ in der Senatsvorlage geschlossen werden kann, dass der Beschluss nur auf Personen mit einer bestimmten Ausbildung oder Tätigkeiten ab einer bestimmten tarifvertraglichen Wertigkeit anzuwenden ist, ist nicht offensichtlich. Darüber hat daher die Einigungsstelle zu befinden und nicht die Beteiligte oder das Gericht im Rahmen der Feststellung der (Un)Beachtlichkeit der Zustimmungsverweigerung. Gleiches gilt für die Frage, wie die Ausbildung und die Tätigkeit von Frau A. gegebenenfalls zu bewerten sind.

**dd)** Unterstellt man, dass der Senatsbeschluss den Einsatz von Personen, die bei Schulvereinen beschäftigt sind, für Aufgaben, wie sie Frau A. wahrnehmen soll, verbietet, kann dem Antragsteller nicht entgegengehalten werden, die Mitbestimmung bei Einstellungen beziehe sich nicht auf die Art oder die Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses, sondern nur auf die zur Einstellung vorgesehene Person und die von ihr auszufüllende Tätigkeit. Zwar stimmt die vorstehende Aussage abstrakt (vgl. Dannenberg, in: GK-BremPersVG, § 65 Rn. 119 m.w.N.). Wenn ein Gesetz, eine Rechtsverordnung, ein Tarifvertrag, eine Dienstvereinbarung oder eine Verwaltungsanordnung aber vorschreiben, dass die vorgesehene Einstellung insgesamt zu unterbleiben hat, kann der Personalrat seine Zustimmung zu ihr verweigern (vgl. BVerwG, Beschl. v. 14.06.2006 – 6 P 13/05, juris Rn. 15; Baden in: Altvater/ Baden, BPersVG, 11. Aufl. 2023, § 78 Rn. 314). Sollte der Senatsbeschluss vorschreiben, dass Beschäftigte von Schulvereinen nicht für Aufgaben, wie sie Frau A. wahrnehmen soll, eingesetzt werden dürfen, hätte der Einsatz von Frau A. in der Schule zu unterbleiben, so dass der Antragsteller seine Zustimmungsverweigerung auf diese Erwägung stützen durfte.

**III.** Die Rechtsbeschwerde ist nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 70 Abs. 2 BremPersVG i.V.m. § 92 Abs. 1, §72 Abs. 2 ArbGG nicht vorliegen.

## **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Rechtsbeschwerde kann selbstständig durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innerhalb einer Notfrist von einem Monat nach Zustellung dieses Beschlusses beim

schriftlich oder nach Maßgabe von § 70 Abs. 2 BremPersVG, § 92 Abs. 2, § 72 Abs. 5 ArbGG, § 549 Abs. 2, § 130a ZPO elektronisch einzulegen und innerhalb einer Notfrist von zwei Monaten nach Zustellung dieses Beschlusses schriftlich oder nach Maßgabe von § 70 Abs. 2 BremPersVG, § 92 Abs. 2, § 72 Abs. 5 ArbGG, § 549 Abs. 2, § 130a ZPO elektronisch zu begründen. Die Einlegung und Begründung der Beschwerde müssen durch einen Prozessbevollmächtigten erfolgen. Als Bevollmächtigte sind außer Rechtsanwält\*innen nur die in § 11 Absatz 2 Satz 2 Nr. 4 und 5 ArbGG bezeichneten Organisationen zugelassen. Diese müssen durch Personen mit Befähigung zum Richteramt handeln. Rechtsanwält\*innen, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse müssen die Rechtsbeschwerdeschrift und die Begründungsschrift als elektronisches Dokument übermitteln. Dies gilt auch für nach dem Arbeitsgerichtsgesetz vertretungsberechtigte Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 46c Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 ArbGG zur Verfügung steht. Ist die Übermittlung als elektronisches Dokument aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen (§ 70 Abs. 2 BremPersVG, § 92 Abs. 2, § 46g ArbGG).

Dr. Maierhöfer

Jess

Schallenberger

**Paulsen**

Die ehrenamtliche  
Richterin Paulsen  
ist wegen Urlaubs  
an der Unterschrift gehindert

Dr. Maierhöfer

**Stahl**

Der ehrenamtliche  
Richter Stahl  
ist wegen Urlaubs  
an der Unterschrift gehindert

Dr. Maierhöfer