

Az.: 2 B 285/10
3 L 404/10

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

- Antragsteller -
- Beschwerdegegner -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch die Polizeidirektion Leipzig
vertreten durch den Präsidenten
Dimitroffstraße 1, 04107 Leipzig

- Antragsgegner -
- Beschwerdeführer -

wegen

Dienstbefreiung für die Teilnahme am 6. Ordentlichen Landesdelegiertentag der
Gewerkschaft der Polizei; Antrag nach § 123 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 2. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dehoust, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Hahn und den Richter am Verwaltungsgericht Dr. John

am 23. September 2010

beschlossen:

Auf die Beschwerde des Antragsgegners wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 21. September 2010 - 3 L 404/10 - geändert.

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Der Streitwert wird unter Abänderung der Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts für beide Rechtszüge auf jeweils 2.500,00 € festgesetzt.

Gründe

Die zulässige Beschwerde des Antragsgegners ist begründet.

Der Antragsteller ist Polizeihauptmeister bei der Polizeidirektion Leipzig und für die Tätigkeit als Vorsitzender des Personalrats freigestellt; ferner ist er gewähltes Mitglied des Landesvorstands der Gewerkschaft der Polizei - GdP - Landesbezirk Sachsen. Am 23.9.2010 findet ab 13.00 Uhr eine Sitzung des Landesvorstands statt, an die sich am 24.9., einem Freitag, und am 25.9.2010, einem Samstag, der 6. Ordentliche Landesdelegiertentag der GdP Landesbezirk Sachsen anschließt. Für die Teilnahme am Landesdelegiertentag bat der Antragsteller den Antragsgegner unter dem 25.8.2010 um Freistellung gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 6 SächsUrlVO, was dieser mit Bescheid vom 30.8.2010 ablehnte; über den hiergegen erhobenen Widerspruch ist bislang nicht entschieden. Dem daraufhin vom Antragsteller beantragten Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO hat das Verwaltungsgericht in dem angegriffenen Beschluss entsprochen und den Antragsgegner bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache verpflichtet, dem Antragsteller für die Teilnahme am Landesdelegiertentag der GdP Landesbezirk Sachsen am 24.9. und 25.9.2010 Urlaub nach § 13 Abs. 1 Nr. 6 SächsUrlVO zu gewähren. Der Antragsteller habe wegen einer Ermessensreduzierung auf Null Anspruch auf vorläufige Bewilligung von

Sonderurlaub unter Belassung der Bezüge. Seine in der Satzung der GdP Sachsen vorgesehene Teilnahme als Vorstandsmitglied am Landesdelegiertentag sei der Teilnahme an einer Sitzung des überörtlichen Vorstands der GdP Sachsen im Sinn von § 13 Abs. 1 Nr. 6 SächsUrlVO gleichzustellen. Lügen sonach die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Vorschrift vor, stehe die Entscheidung über die Gewährung von Sonderurlaub im pflichtgemäßen Ermessen des Antragsgegners, der eine solche Ermessensentscheidung aber nicht getroffen habe. Da dem Urlaub des Antragstellers als freigestelltem Personalratsmitglied entgegenstehende dienstliche Gründe weder geltend gemacht noch sonst ersichtlich seien, sei das Ermessen des Antragsgegners auf Null reduziert. Ein Anordnungsgrund liege ebenfalls vor, da die Entscheidung darüber, welche Art von Urlaub im Sinn der Sächsischen Urlaubsverordnung er beantrage, dem Antragsteller und nicht dem Antragsgegner obliege.

Hiergegen wendet sich der Antragsgegner mit der Beschwerde. Dem Freistellungsanspruch für den 25.9.2010 fehle bereits das Rechtsschutzbedürfnis, weil der Antragsteller als freigestelltes Personalratsmitglied zur Dienstleistung an den Wochenenden grundsätzlich nicht verpflichtet sei. Darüber hinaus gehe die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung des § 13 Abs. 1 Nr. 6 SächsUrlVO fehl. Dies zeige ein Vergleich mit den Urlaubsverordnungen anderer Bundesländer sowie des Bundes, nach denen in Fällen wie dem vorliegenden für die Teilnahme u. a. an Landesdelegiertentagen Urlaub unter Fortzahlung der Bezüge gewährt werde. Demgegenüber gehe die Sächsische Urlaubsverordnung gerade von der Nichtgewährung von Sonderurlaub für die Teilnahme an Landesdelegiertentagen aus. Die Regelung sei abschließend und als Ausnahmetatbestand zur Dienstleistungspflicht des Beamten eng auszulegen. Daran ändere nichts, dass der Landesvorstand satzungsgemäß möglicherweise zwingend am Landesdelegiertentag teilnehmen müsse. Nach dem eindeutigen Wortlaut des § 13 Abs. 1 Nr. 6 SächsUrlVO seien Mitglieder des Landesvorstands bei ihrer Teilnahme am Landesdelegiertentag wie „einfache“ Delegierte zu behandeln.

Diese Einwände, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, verhelfen der Beschwerde zum Erfolg.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis erlassen, wenn dies zur Abwendung wesentlicher Nachteile oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Der geltend gemachte Anspruch (Anordnungsanspruch) und die Notwendigkeit der vorläufigen

Regelung (Anordnungsgrund) sind glaubhaft zu machen (vgl. § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO).

1. Der vom Antragsteller begehrten Regelung fehlt bereits die erforderliche Dringlichkeit, mithin ein Anordnungsgrund. Nimmt die einstweilige Anordnung - wie hier - die Hauptsache zumindest teilweise vorweg, indem sie dem Antragsteller bereits im einstweiligen Rechtsschutzverfahren die begehrte Rechtsposition jedenfalls vorläufig vermittelt, kommt der Erlass einer einstweiligen Anordnung nur ausnahmsweise in Betracht. Dieser ist zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes (vgl. Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 78 Abs. 3 SächsVerf) in diesen Fällen nur geboten, wenn dem Antragsteller ohne die begehrte Regelung bis zur Entscheidung in der Hauptsache unwiederbringliche, nicht mehr rückgängig zu machende Rechtsverluste oder sonstige schwere und unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile entstünden (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 5.3.2010 - 2 B 28/10 -, juris). Solche besonderen Umstände, die es unzumutbar erscheinen lassen, den Antragsteller zur Durchsetzung seines Anspruchs auf das Hauptsacheverfahren zu verweisen, sind vorliegend nicht gegeben.

Der Antragsteller hat die Möglichkeit, vorläufig für den 24.9.2010 Erholungsurlaub zu beantragen oder Arbeitszeitguthaben in Anspruch zu nehmen. Sollte sich im Hauptsacheverfahren herausstellen, dass der Antragsteller einen Anspruch auf Sonderurlaub unter Beibehaltung der Dienstbezüge hat, kann ihm dieser noch nachträglich gewährt werden. Zwar ist Sonderurlaub nach § 13 Abs. 1 Nr. 6 SächsUrlVO nur für bestimmte zeitlich festgelegte Veranstaltungen vorgesehen. Er kann seinen Zweck daher grundsätzlich nicht mehr erfüllen, wenn die Veranstaltung beendet ist. Gleichwohl ist eine nachträgliche Gewährung von Urlaub deswegen nicht schon begrifflich ausgeschlossen. Denn diese kann ihren Zweck jedenfalls auch dann noch erfüllen, wenn der Beamte aufgrund ihm gewährten Erholungsurlaubs oder Arbeitszeitausgleichs tatsächlich keinen Dienst geleistet hat. Er kann zwar den Sonderurlaub nicht mehr antreten, wohl aber auf diese Weise die Rechtswirkungen des Erholungsurlaubs oder des Arbeitszeitausgleichs beseitigen (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.1.1987, ZBR 1987, 277). Nichts anderes würde für den 25.9.2010 gelten, sollte der Antragsteller, anders als der Antragsgegner vorträgt, auch an diesem Tag zur Dienstleistung verpflichtet sein, was deshalb offen bleiben kann. Unter diesen Umständen ist es dem Antragsteller daher zuzumuten, den Ausgang des Hauptsacheverfahrens abzuwarten.

2. Im Übrigen hat der Antragsteller das Bestehen eines Anordnungsanspruchs nicht glaubhaft gemacht. Denn eine in diesem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gebotene, aber auch ausreichende summarische Prüfung des Sach- und Rechtslage ergibt nicht, dass der Bescheid des Antragsgegners vom 30.8.2010, mit dem dieser den Antrag des Antragstellers auf Gewährung von Urlaub unter Belassung der Dienstbezüge abgelehnt hat, offensichtlich rechtswidrig wäre.

Nach § 13 Abs. 1 Nr. 6 SächsUrlVO kann, sofern nicht dienstliche Gründe entgegenstehen, dem Beamten für die Dauer der notwendigen Abwesenheit unter Belassung der Bezüge Urlaub bewilligt werden u. a. für die Teilnahme an Sitzungen eines überörtlichen Gewerkschafts- oder Beamtenverbandsvorstands, dem der Beamte angehört. Der Antragsteller erfüllt diesen Tatbestand nicht. Zwar gehört er dem Landesvorstand der GdP Landesbezirk Sachsen an und nimmt in dieser Eigenschaft an der am 23.9.2010 stattfindenden Landesvorstandssitzung teil. Insofern hat der Antragsteller, was zwischen den Beteiligten unstreitig ist, einen Anspruch auf Gewährung von Urlaub nach § 13 Abs. 1 Nr. 6 SächsUrlVO. Ein solcher Anspruch besteht jedoch nicht, soweit der Antragsteller darüber hinaus an dem an den beiden Folgetagen stattfindenden 6. Ordentlichen Landesdelegiertentag der GdP teilnimmt.

Entgegen der Auffassung des Antragstellers ist § 13 Abs. 1 Nr. 6 SächsUrlVO einer erweiternden Auslegung dahingehend, dass sich der Landesdelegiertentag für ein Mitglied des Landesvorstands als „Fortsetzung“ der für den Tag zuvor anberaumten Landesvorstandssitzung darstellt, nicht zugänglich. Dies ergibt sich zum einen aus dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift, in der allein die Teilnahme an Sitzungen eines überörtlichen Gewerkschafts- oder Beamtenverbandsvorstands, nicht aber an Tagungen anderer Verbandsorgane, wie hier dem Landesdelegiertentag, angesprochen wird, und zum anderen aus einem Vergleich mit den entsprechenden Vorschriften des Bundes und anderer Bundesländer. So sieht § 6 Satz 1 der Verordnung über den Sonderurlaub für Bundesbeamtinnen, Bundesbeamte, Richterinnen und Richter des Bundes (Sonderurlaubsverordnung – SUrlV) vom 25.4.1997 (BGBl. I S. 978) vor, dass Urlaub unter Fortzahlung der Besoldung nicht nur für die Teilnahme an Sitzungen eines überörtlichen Gewerkschafts- oder Berufsverbandsvorstands, dem die Beamtin oder der Beamte angehört, gewährt werden kann, sondern auch für Tagungen von Gewerkschaften oder Berufsverbänden auf internationaler, Bundes- oder Landesebene, wenn die Beamtin oder der Beamte als Mitglied eines Gewerkschafts- oder Berufsverbandsvorstandes oder als

Delegierte oder Delegierter teilnimmt. Die Regelung bestand bereits bei Erlass der Sächsischen Urlaubsverordnung im Februar 1993. Vergleichbare Bestimmungen existieren im bayerischen Landesrecht (vgl. § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 der VO über den Urlaub der bayerischen Beamten und Richter vom 24.6.1997, GVBl. S. 173), im niedersächsischen Landesrecht (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 2 Niedersächsische Sonderurlaubsverordnung vom 13.1.2006, Nds. GVBl. S. 35) und im sachsen-anhaltinischen Landesrecht (vgl. § 16 Abs. 1 Urlaubsverordnung vom 22.11.2001, GVBl. LSA S. 464). Das nordrhein-westfälische Landesrecht sieht eine Gewährung von Urlaub generell für die Teilnahme an Arbeitstagungen auf überörtlicher Ebene vor (vgl. § 6 Abs. 1 der VO über den Sonderurlaub der Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richter im Lande Nordrhein-Westfalen, GV.NRW S. 691).

Differenzieren die Sonderurlaubsverordnungen/Urlaubsverordnungen im Bund und in den Ländern zwischen der Teilnahme von Vorständen an Vorstandssitzungen und von Vorständen und Delegierten an Tagungen und entschließt sich der sächsische Verordnungsgeber in Kenntnis dieser unterschiedlichen Regelungen dafür, nur für die Teilnahme von Vorstandsmitgliedern an Vorstandssitzungen die Urlaubsgewährung unter Belassung der Bezüge vorzusehen, schließt er damit die Urlaubsgewährung für Vorstandsmitglieder, die an Tagungen von Gewerkschafts- oder Berufsverbänden teilnehmen, aus. Dies steht zugleich der Annahme entgegen, die Teilnahme von Vorstandsmitgliedern an Landesdelegiertentagen sei mit der Teilnahme an Landesvorstandssitzungen gleichzustellen; vielmehr sind die Vorstandsmitglieder insoweit wie „einfache“ Delegierte der Landesdelegiertentagen zu behandeln, denen ein Anspruch auf Gewährung von Urlaub unter Belassung der Bezüge nach § 13 Abs. 1 Nr. 6 SächsUrlVO nicht zusteht (vgl. Senatsbeschl. v. 22.9.2010 - 2 B 280/10 -).

Dieser Ausschluss verstößt auch nicht gegen höherrangiges Recht und liegt deshalb in der Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers.

Das Recht auf Koalitionsfreiheit (vgl. Art. 9 Abs. 3 GG, Art. 25 SächsVerf) ist nicht verletzt. Zwar mag sich aus der Koalitionsfreiheit ein Anspruch auf Schaffung eines Rechtsregimes in dem Umfang, der für die grundrechtlich gewährleistete Betätigungsfreiheit unerlässlich ist, ergeben. Unerlässlich ist indes die Sonderurlaubsgewährung unter Belassung der Bezüge für Vorstandsmitglieder oder Delegierte, die in dieser Eigenschaft an Tagungen oder

Konferenzen einer Gewerkschaft oder eines Berufsverbands teilnehmen, nicht. Vielmehr darf der Gesetz- und Verordnungsgeber davon ausgehen, dass die Tätigkeit als Mitglied in - wie hier - gewerkschaftlichen Gremien in erster Linie in der Freizeit stattfindet. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Sonderurlaubsregelungen eine Ausnahme von dem hergebrachten, in Art. 33 Abs. 5 GG verankerten Grundsatz der vollen Dienstleistungspflicht des Beamten bilden, dem als Korrelat die Alimentationspflicht des Dienstherrn gegenüber steht. Die Sonderurlaubsgewährung lässt sich unter diesem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt nur in eingeschränktem Umfang rechtfertigen. Der Verordnungsgeber hat sie auf bestimmte gewerkschaftliche Tätigkeiten und/oder auf ein zeitmäßig eng begrenztes Maß zu beschränken (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.12.1985, NVwZ 1986, 743; Urt. v. 29.1.1991, DVBl. 1992, 101). Hierbei hat der Verordnungsgeber einen großen Gestaltungsspielraum, der nur durch den Gleichheitssatz und das Willkürverbot beschränkt ist.

Die Beschränkung auf Vorstandsmitglieder, die an Vorstandssitzungen teilnehmen, lässt sich sachlich begründen und verstößt deshalb nicht gegen den Gleichheitssatz (vgl. Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf). Vorstandssitzungen finden in kürzeren Abständen statt und belasten die Vorstände in zeitlicher Hinsicht erheblich. Dagegen verlangen die in größeren Abständen - mindestens alle vier Jahre - stattfindenden Landesdelegiertentage (§ 11 Abs. 2 der Satzung der Gewerkschaft der Polizei, Landesbezirk Sachsen e. V.) einen geringeren Zeitaufwand. An Delegiertentagen teilnehmenden Vorstandsmitgliedern ist es deshalb ebenso wie Delegierten (vgl. Senatsbeschl. v. 22.9.2010 - 2 B 280/10 -) zumutbar, hierfür Erholungsurlaub oder Arbeitszeitguthaben in Anspruch zu nehmen.

Soweit die Sonderurlaubsgewährung für Beamte partiell von der für Angestellte abweicht, führt dies ebenfalls zu keinem Gleichheitsverstoß. Während das Recht der Beamten vom Antragsgegner durch Gesetz und Rechtsverordnung hoheitlich zu regeln ist, unterliegen die Rechtsverhältnisse der Angestellten in weiten Bereichen tarifvertraglichen Regelungen, die das Ergebnis von Verhandlungen sind. Diese Unterschiede rechtfertigen unterschiedliche Regelungen, weshalb für die Auslegung der Sächsischen Urlaubsverordnung nicht auf tarifvertragliche Regelungen zurückgegriffen werden kann.

Dass in § 13 Abs. 1 Nr. 7 und 8 SächsUrlVO für die Teilnahme an bedeutenden sportlichen Veranstaltungen oder an bedeutenden Veranstaltungen der Kirchen und anderer Religionsgemeinschaften Sonderurlaub unter Belassung der Bezüge bewilligt werden kann,

rechtfertigt keine andere Beurteilung. In diesen Vorschriften wird der auslegungsbedürftige Begriff „bedeutend“ verwendet, während der Verordnungsgeber für Gewerkschaftsveranstaltungen die Teilnehmer und die Veranstaltungen, für die Sonderurlaub gewährt werden kann, namentlich bezeichnet. Somit räumt er der Verwaltung bei sportlichen und religiösen Veranstaltungen einen Einschätzungsspielraum hinsichtlich des Tatbestandsmerkmals „bedeutend“ ein, während er dies bei gewerkschaftlichen Veranstaltungen nicht tut. Hiergegen ist indes rechtlich nichts zu erinnern. Hinzu kommt, dass bei sportlichen und religiösen Veranstaltungen der Ermessensspielraum der Verwaltung groß ist, während Gewerkschaftsvorständen, die an Vorstandssitzungen teilnehmen, regelmäßig Sonderurlaub unter Belassung der Bezüge zu bewilligen ist, wenn dienstliche Interessen nicht entgegenstehen (intendiertes Ermessen). Wegen dieser Unterschiede kann aus § 13 Abs. 1 Nr. 7 und 8 SächsUrlVO für die Auslegung von Nr. 6 der Vorschrift nichts abgeleitet werden.

Auch der Tatbestand von § 13 Abs. 1 Nr. 3 SächsUrlVO ist nicht erfüllt. Danach kann Urlaub unter Belassung der Bezüge zur Teilnahme an Tagungen, Lehrgängen und Veranstaltungen, soweit sie staatsbürgerlichen Zielen dienen oder von Organisationen durchgeführt werden, deren Tätigkeit im öffentlichen Interesse liegt, soweit dies gegeben ist, gewährt werden.

Die erste Alternative - Veranstaltungen, soweit sie staatsbürgerlichen Zwecken dienen - liegt tatbestandlich nicht vor. Diese Fallgruppe umfasst Veranstaltungen, bei denen dem Beamten in seiner Eigenschaft als Staatsbürger die Werte einer freiheitlich demokratischen Staatsordnung verständlich gemacht werden (vgl. Woydera/Summer/Zängl, *Beamtenrecht in Sachsen*, § 113 SächsBG Nr. 5 Buchst. d Doppelbuchst. aa, Erläuterung zu Absatz 1 Nr. 3). Die Landesdelegiertenkonferenz der Gewerkschaft der Polizei dient nicht dazu, den Teilnehmern als Staatsbürgern die Werte der freiheitlich demokratischen Staatsordnung zu vermitteln, sondern der Beratung, Beschlussfassung und der Wahl in Gewerkschaftsangelegenheiten (vgl. § 13 der Satzung der Gewerkschaft der Polizei, Landesbezirk Sachsen e. V.). Die Teilnehmer werden zudem in der Veranstaltung nicht als Staatsbürger, sondern als Gewerkschaftsmitglieder angesprochen. Die zweite Alternative - Veranstaltungen von Organisationen, deren Tätigkeit im öffentlichen Interesse liegt - ist hier nicht anwendbar, da für die Teilnahme an Veranstaltungen von Gewerkschaften in § 13 Abs. 1 Nr. 6 SächsUrlVO eine vorrangige Spezialregelung getroffen wurde. Aus diesem Grund kann - jedenfalls für die Gewährung von Urlaub unter Belassung der Bezüge - auch auf § 15 SächsUrlVO nicht zurückgegriffen werden. Dieser ist nach seinem Wortlaut nur einschlägig

für Urlaub „aus sonstigen Gründen“, d. h. nicht für Tatbestände, die in den vorangegangenen §§ 11 bis 14 SächsUrlVO bereits abschließend geregelt sind.

Da einer Teilnahme des Antragstellers am Landesdelegiertentag der GdP Sachsen nach dem Vortrag des Antragsgegners dienstliche Gründe nicht entgegenstehen, ist ihm die Teilnahme an der Veranstaltung zu ermöglichen, z. B. durch die Gewährung von Erholungsurlaub oder Arbeitszeitausgleich. Einen Anspruch auf Sonderurlaub unter Fortzahlung der Bezüge hat der Antragsteller aber nicht.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung und die Abänderung der Festsetzung durch das Verwaltungsgericht ergeben sich aus § 63 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3, § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG. Wegen der Vorläufigkeit der Entscheidung und der eher geringen wirtschaftlichen Bedeutung hält der Senat im Eilverfahren den halben Auffangwert für angemessen.

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:

Dehoust

Hahn

John

*Ausgefertigt:
Bautzen, den
Sächsisches Obergerverwaltungsgericht*