

## Erkennen, Sichern und Durchsetzen

# Rechte und Aufgaben von Personalräten

## 1. Ein paar Worte vorab ...

### 1.1. Warum ist die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst etwas Besonderes?

Das Personalvertretungsrecht ist das „Betriebsverfassungsrecht“ des öffentlichen Dienstes. Es sichert die Beteiligungsrechte, insbesondere die Mitbestimmung, im öffentlichen Dienst. Es hilft die betrieblichen und sozialen Rechte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu wahren und schafft eine mehr oder weniger wirkungsvolle Interessenvertretung, ähnlich wie dies bei privaten Arbeitgebern über das Betriebsverfassungsrecht geschieht.

Allerdings ist in mehrfacher Hinsicht der öffentliche Arbeitgeber nicht mit einem privaten zu vergleichen. Bund und Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die vielfältigen anderen Einrichtungen des öffentlichen Dienstes (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) versehen eine öffentliche Aufgabe; sie sind über Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) an „Recht und Gesetz“ gebunden und unterliegen, wenn auch vielleicht nur mittelbar, letztlich immer einer Verantwortung gegenüber dem Volkssouverän in Gestalt der demokratisch gewählten und durch diese Wahl legitimierten Parlamente.

Staatliches Handeln ist aufgrund dieser strikten Gesetzesbindung allen Verwaltungshandelns – anders als der private Arbeitgeber – engeren Grenzen unterworfen; letztlich muss jede staatliche Maßnahme auf eine gesetzliche Grundlage zurückgeführt werden oder zumindest – im Bereich der Leistungsverwaltung – gegenüber demokratisch legitimierten Volksvertretern verantwortet werden. Diese Bindung und die damit einhergehende Rückkopplung solcher Verantwortung an den Gesetzgeber steht – so die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>1)</sup> – jedenfalls einer so weitgehenden Mitbestimmung der im öffentlichen Dienst Beschäftigten entgegen, dass diese in die Lage versetzt würden, un-

mittelbar oder auch nur mittelbar darauf einzuwirken, ob und wie die gegebenen Aufgaben wahrgenommen werden; ein solcher Einfluss könnte diesen Strang der Letztverantwortung der Dienststelle für die Recht- und Gesetzmäßigkeit ihres Handelns gegenüber der Volksvertretung unterbrechen. Daher bleiben bestimmte Kernbereiche des Verwaltungshandelns der (vollen, paritätischen) Mitbestimmung verschlossen: Dort bleiben Letztentscheidungsrechte der Dienststellen- und Behördenleitung unangetastet, damit dieser Verantwortung gegenüber Regierung und Parlament entsprochen werden kann<sup>2)</sup>.

Auf der anderen Seite unterliegt das gesamte öffentliche Dienstrecht Beschränkungen, die kein privater Arbeitgeber gegen sich gelten lassen muss. Der zentrale Kernbereich des öffentlichen Dienstrechts – das Beamtenrecht – ist durch strikte Gesetzesbindung gekennzeichnet; es ist nicht nach Belieben gestaltbar, weder im Bezug auf die Rechte und Pflichten des Beschäftigten noch insbesondere in der Frage der Höhe der Vergütung einschließlich der späteren Altersversorgung (§ 2 BBesG, § 3 BeamtVG). Leistung und Gegenleistung sind nicht „verhandelbar“ und nicht durch Verträge zu regeln. Für die beamtenrechtsähnlich ausgebildeten Sonderrechtsverhältnisse wie das Soldatenrecht, das Richterrecht und vergleichbare Materien gilt Entsprechendes.

Aber auch das Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes, das durch die großen Tarifwerke des Bundesangestelltentarifvertrags (BAT) für den Angestelltenbereich und entsprechende (Mantel-)Tarifverträge für den Arbeiterbereich geregelt ist, unterscheidet sich deutlich vom „allgemeinen“ Arbeitsrecht. Auch hier sind die Arbeitsbedingungen, insbesondere wiederum die Bestimmung von Leistung und Gegenleistung, nur sehr eingeschränkt frei verhandelbar, sondern umfangreichen, relativ starren Regelwerken (wie etwa den Eingruppierungs-Tarifverträgen) unterworfen, die die Bezahlung strikt an die jeweils verrichtete Tätigkeit anbindet und der gewillkürten Disposition der

Vertragspartner entzieht. Es nimmt daher nicht Wunder, dass die berufliche Weiterentwicklung von Beschäftigten auch im Angestellten- und Arbeiterbereich – wenn auch gewiss flexibler als bei den Beamten – in einem beförderungsfähigen und den Strukturen des Beamtenrechts durchaus vergleichbaren Modus geschieht.

Mit einer der zentralen Grundlagen hierfür ist das in Art. 33 Abs. 2 GG verankerte Auswahl- und Leistungsprinzip, wonach jeder Deutsche – EG-Bürger sind inzwischen weitgehend gleich gestellt<sup>3)</sup> – nach Maßgabe der Kriterien von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung in gleicher Weise die Möglichkeit des Zugangs zu öffentlichen Ämtern haben soll; diese Vorgabe begrenzt die Gestaltungs- und Auswahlspielräume des öffentlichen Arbeitgebers, und zwar sowohl für den erstmaligen Zugang zum öffentlichen Dienst (Einstellung) als auch für den Zugang zu jedem höherwertigen Amt auf der „Karriereleiter“.

Diese zentralen Besonderheiten des öffentlichen Dienstrechts stehen dem Versuch entgegen, die betriebliche Mitbestimmung den Grundsätze des allgemeinen, kollektiven Arbeitsrechts zu unterstellen, und sind ausschlaggebend dafür, dass für die Wahrnehmung der Beschäftigten-Rechte im öffentlichen Dienst ein vom allgemeinen Betriebsverfassungsrecht abgesetztes Sonderrecht geschaffen wurde, das – obwohl von der Funktion her dem kollektiven Arbeitsrecht zugehörig – verwaltungsrechtlich ausgebildet ist und im Streitfall nicht von den Arbeitsgerichten, sondern den Verwaltungs-

1) Grundlegend BVerfG v. 27.4.1959 – 2 BvF 2/58; zuletzt die Entscheidung zum schl.-holst. MBG, BVerfG v. 24.5.1995. 2 BvF 1/92, PersR 1995, 483.

2) Hiervon sind insbesondere die Personellen Angelegenheiten der Beamten betroffen, aber auch bestimmte Bereiche des Organisationsrechts.

3) Näheres zu den europarechtlichen Vorgaben zu den Freizügigkeitserfordernissen im öffentlichen Dienst s. EuGH v. 2.7.1996, NJW 1996, 3199. Einen vom Bund insoweit ausgenutzten Vorbehalt, bestimmte (hoheitliche) Aufgaben Deutschen i. S. d. Art. 116 GG vorzubehalten, kennt Art. 39 Abs. 4 EGV.

gerichten beurteilt werden muss. Außerdem beruht die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst nicht auf einer einheitlichen, bundesweit geltenden Rechtsgrundlage wie dem Betriebsverfassungsgesetz, sondern für den Bereich der Bundesverwaltung auf einem eigenen Bundesgesetz – dem Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) –, während hierneben für jedes Bundesland einzeln weitere 16 Landesrechte geschaffen wurden, die einander zwar weitgehend ähnlich sind, aber mit vielfältigen Abweichungen im Detail, so dass eine partielle Rechtszersplitterung zu beobachten ist.

Ein dritter Unterschied kommt hinzu. Das öffentliche Dienstrecht muss sich außerdem mit unterschiedlichen Beschäftigtengruppen (regelmäßig: Beamte, Angestellte, Arbeiter; hierneben aber auch: Soldaten, Richter und verschiedene andere Gruppen) befassen. Das Personalvertretungsrecht ist somit stets gehalten, auf die jeweiligen rechtlichen Besonderheiten der Beschäftigungs- und Dienstverhältnisse dieser unterschiedlichen Gruppen Rücksicht zu nehmen.

Diese drei Besonderheiten und Grenzen des öffentlichen Dienstrechts werden bei der Betrachtung von Personalvertretungsrecht daher stets in den Blick zu nehmen sein.

## 1.2. Personalvertretungsrecht ist Verfahrensrecht

Bereits bei oberflächlicher Lektüre der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen fällt auf, dass das Gesetz bei den unterschiedlichen Beteiligungsrechten keinerlei inhaltliche Vorgaben darüber macht, **wie** jeweils zu entscheiden ist. Die Sachentscheidung selbst haben Dienststellenleiter einerseits und Personalrat andererseits im Einzelfall in vertrauensvoller Zusammenarbeit selbst zu finden. Das Personalvertretungsrecht macht dafür keinerlei Vorgaben. Es regelt, wie Maßnahmen zustande kommen, nicht aber deren Inhalt. Es wird ein Rahmen eröffnet, der den Weg markiert und die „Spielregeln“ darüber aufstellt, wie dieser Weg hin zu einer gemeinsamen Lösung beschritten werden muss – das Ziel dagegen ist nicht vorgegeben.

Der Gesetzgeber schafft mit dem Personalvertretungsrecht lediglich verfahrensmäßige Vorkehrungen und Sicherungen, mit deren Hilfe die persönlichen und sozialen Belange der Beschäftigten gewahrt und die

Beachtung von deren Rechten sichergestellt werden soll. Nach seinen Vorstellungen ist dadurch, dass einerseits Personalräte als kollektivrechtliche Interessenvertretungen der Beschäftigten gebildet und andererseits bestimmte Verfahren für deren Tätigkeiten vorgeschrieben werden, eine hinreichende „Richtigkeitsgewähr“ dafür geboten, dass die betroffenen Belange auch tatsächlich angemessen berücksichtigt werden.

Personalvertretungsrecht ist hiernach also im Kern **Verfahrensrecht**.

Beim Ausgestalten dieses Verfahrensrechts hatte der Gesetzgeber einerseits die oben behandelten „Rahmenbedingungen“ zu beachten, also den Besonderheiten des öffentlichen Dienstrechts und der unterschiedlichen Beschäftigtengruppen Rechnung zu tragen und den möglichen Einfluss der Personalvertretungen auf die Ergebnisse des Verwaltungshandelns selbst zu limitieren. Andererseits musste er der Personalvertretung soweit wie möglich auch ein tatsächlich wirkungsvolles und effektiv handhabbares Instrumentarium an die Hand geben, damit diese den Belangen der Beschäftigten angemessen genügen kann. Aus diesen Gründen ist das Verfahren personalvertretungsrechtlich um so eingehender (man könnte aus der Sicht des Arbeitgebers sagen: um so „lästiger“) geregelt, je höher das Gewicht der betroffenen Belange eingestuft wird.

Dabei unterscheidet das Personalvertretungsrecht zwischen (förmlichen) Beteiligungsrechten einerseits und sonstigen Aufgaben andererseits.

Die **Beteiligungsrechte** ihrerseits sind untereinander abgestuft. Bei der Mitbestimmung ist der Einfluss des Personalrates groß, bei der Mitwirkung mäßig und bei der Anhörung und bloßen Konsultation/Beratung gering. Und je nachdem, wie im Falle der Nicht-Einigung weiter verfahren werden kann oder muss, wird auch im Bereich der Mitbestimmung selbst noch weiter differenziert. Die schwächste, gleichwohl aber in der Effektivität keineswegs gering zu schätzende Position hat der Personalrat außerhalb des Bereichs der förmlichen Beteiligungsrechte in der Wahrnehmung seiner „allgemeinen Aufgaben“ (§ 68 BPersVG).

Die „Lästigkeit“ des Verfahrens ist in dieser Stufung vom Gesetzgeber bewusst so geregelt worden. Je höher er die betroffenen Belange einstuft, desto weitergehende Beteiligungsrechte hat er der Personalvertretung eingeräumt, und desto „lästiger“ hat er

das Verfahren geregelt. Umgekehrt gewährt der Gesetzgeber dem Leiter einer Dienststelle personalvertretungsrechtlich „Marschenerleichterung“, wo die Aufgabenerfüllung der Dienststellen nach außen im Vordergrund steht und die Notwendigkeit der demokratischen Legitimation der Aufgabenerfüllung und der jeweils getroffenen Entscheidungen beachtet werden muss.

Das Personalvertretungsrecht als Verfahrensrecht ist hiernach also weder Selbstzweck noch Schicksalsschlag; es ist ein **Instrument zur Wahrung der Rechte** der Beschäftigten und hat eine diesem Zweck dienende Funktion. Die Ausgestaltung des einzelnen Verfahrens ist insoweit der Gradmesser für den Rang, den der Gesetzgeber den jeweils betroffenen Rechten der Beschäftigten beigemessen hat. Diese abgewogene Entscheidung des Gesetzgebers haben alle Beteiligten zu respektieren: Dienststellenleiter, Personalrat und Betroffene sollen innerhalb des personalvertretungsrechtlich eröffneten Verfahrens die jeweils optimale Lösung finden. Jeder soll dabei die Belange des anderen berücksichtigen und das gemeinsame Interesse der Dienststelle voranbringen.

## 1.3. Anliegen wirkungsvoller Personalratsarbeit

Es sind die folgenden Anliegen, zu deren Wahrung die Personalvertretungen geschaffen wurden:

### 1.3.1. Interessenvertretung für die Beschäftigten

Der Personalrat ist (ausschließlich) gebildet worden, um kollektivrechtlich die Belange und Interessen der Beschäftigten der Dienststelle gegenüber dem Dienststellenleiter zu vertreten. Der Unterschiedlichkeit dieser Belange entsprechen die verschiedenen Aufgaben und abgestuften Beteiligungsrechte. Stets geht es aber darum, dafür Sorge zu tragen, dass die Belange der Beschäftigten im Dienstbetrieb nicht „unter die Räder“ geraten, sondern bestmöglich verwirklicht werden. Auch dann, wenn es zu den Aufgaben der Personalvertretung rechnet, ggf. auch Maßnahmen zu beantragen, die der Dienststelle dienen (§ 68 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG), also die Belange der Dienststelle im Vordergrund zu liegen scheinen, geschieht dies unter dem Blickwinkel der Beschäftigten, nämlich deswegen, weil auch die Beschäftigten davon profitieren, wenn

es der Dienststelle „gut“ geht, sei es im Zusammenhang mit einer optimalen Aufgabenerfüllung, sei es in Bezug auf das Betriebsklima, auf Laufbahn- und Karriereoptionen oder auch mit Blick auf die Sicherheit von Arbeitsplätzen.

Nicht Aufgabe der Personalvertretung ist es, sich – losgelöst von den Belangen der Beschäftigten – um die Art und Weise der Aufgabenverrichtung zu kümmern, also z. B. das Ob, das Wie und das Wann der Aufgabenwahrnehmung zu beeinflussen, Prioritäten und Reihenfolgen zu definieren und dergleichen mehr: Dies alles fällt in den (alleinigen) Verantwortungsbereich der Dienststellenleitung, die insoweit wiederum, ggf. vermittelt innerhalb mehrerer Hierarchiestufen bis zur Regierungsgewalt, dem demokratisch gewählten Gesetzgeber verantwortlich ist.

### 1.3.2. Interessenvertretung besonders für die Schwächeren

Wenn kollektivrechtlich Belange der Beschäftigten wahrgenommen werden, hat dies stets auch ein Element der Solidarität und Hilfestellung. Die Personalvertretungen sind daher in besonderer Weise den Interessen derjenigen Beschäftigten verpflichtet, die – aus welchen Gründen auch immer – schwächer, unterprivilegiert oder minder machtvoll und durchsetzungsfähig sind. Daher sind den Personalräten etwa die Belange der Jugend, der Auszubildenden, der älteren Arbeitnehmer, der Behinderten, ggf. (soweit unterprivilegiert) der Frauen und Mütter – insbesondere der alleinerziehenden Elternteile – und vergleichbarer Personengruppen anvertraut, die aus naheliegenden Gründen eher und mehr einer Solidarisierung und kollektiven Interessenwahrnehmung bedürfen. Aber auch derjenige Beschäftigte, der typischerweise nicht in diesen Personenkreis zu rechnen ist und grundsätzlich durchaus in der Lage wäre, seine Belange individualrechtlich selbst in die Hand zu nehmen, kann im Einzelfall, wenn er in Bedrängnis gerät, schnell in die Rolle des Schwächeren und Hilfebedürftigen gelangen; auch für diesen – gewissermaßen in Not geratenen – Beschäftigten ist der Personalrat im gegebenen Falle da.

### 1.3.3. Auch: Wahrung der Belange der Dienststelle insgesamt

Trotz dieser generellen Fokussierung auf die Belange der Beschäftigten entspricht es – schon im wohlverstandenen Ei-

geninteresse der Vertretenen – nicht dem vom Gesetzgeber vorgestellten Bild der Personalvertretung, diese Belange für jedwede Tätigkeit über alles zu setzen. Unbeschadet einer natürlichen Gegensätzlichkeit der Interessen ist auch dem Personalrat – wie selbstverständlich umgekehrt auch der Dienststelle – aufgegeben, bei dieser Interessenwahrnehmung stets das Wohl der Dienststelle insgesamt mit im Auge zu behalten. Der Umgang von Personalvertretung und Dienststellenleitung ist für beide Beteiligten auf **Zusammenarbeit und Interessenausgleich**, nicht auf Konflikt und Kollision ausgelegt.

Sachgerechte Kompromisse werden zum Alltag der personalvertretungsrechtlichen Arbeit gehören. Überhaupt dürfte regelmäßig die Mehrzahl der personalvertretungsrechtlich relevanten Vorgänge richtigerweise einvernehmlich entschieden werden, ohne dass der Personalrat dadurch in die Rolle des macht- und kraftlosen „Abnickers“ geraten müsste. Fokussierung und Bündelung der Kräfte ist angesagt, denn letztlich geht es auch in den eher konfliktträchtigen Bereichen der Interessengegensätzlichkeiten darum, das jeweils bestmögliche, von beiden Beteiligten noch akzeptable Ergebnis zu erreichen. Damit ist letztlich auch den Beschäftigten gedient.

### 1.4. Keine Rechte ohne Aufgaben: Die Aufgaben des Personalrates als Grundlage seiner Rechte

Der Personalrat ist nicht umfassend und uneingeschränkt für alles zuständig, was in und mit der Dienststelle geschieht, auch nicht in Bezug auf alle diejenigen Belange, die in irgendeiner Form mit den dort tätigen Beschäftigten zu tun haben. Insbesondere kennt das Personalvertretungsrecht kein „Aufgabenerfindungsrecht“; der Personalrat ist, auch wenn seine **Aufgaben** in weiten Bereichen eher generalklauselartig beschrieben sind, stets nur dann und nur insoweit zur Vertretung der Belange der Beschäftigten aufgerufen, wie dies in den verschiedenen gesetzlichen Aufgabenzuweisungen niedergelegt ist.

Die Rechte der Personalvertretung, die es zu erkennen, wahrzunehmen und zu sichern gilt, sind stets an diese Aufgaben geknüpft. Wo im Einzelfall der Personalrat keine Aufgabe hat, steht ihm auch kein Recht zur Seite. Aber umgekehrt – besteht

eine gesetzliche Aufgabe des Personalrats, so finden sich auch Rechte, die helfen, dieser Aufgabe gerecht zu werden, mag auch im Einzelfall bedauert werden, dass die vom Gesetz eingeräumten Rechte nicht weit genug gehen. Eine Betrachtung, die sich der Sicherung von Personalratsrechten annehmen will, muss daher zwangsläufig bei den Aufgaben ansetzen, die der Personalvertretung zugewiesen sind. Diese Aufgaben sind von unterschiedlicher Art und Intensität.

#### 1.4.1. Aufgaben des Personalrats

Zu unterscheiden sind „allgemeine Aufgaben“ des Personalrates einerseits und förmliche Beteiligungsrechte andererseits.

Die einzelnen Personalvertretungsgesetze kennen jeweils einen – weitgehend generalklauselartig formulierten – Katalog von „allgemeinen Aufgaben“, denen verschiedene Funktionen zugeordnet sind. Diese können und sollen grundsätzlich „anlasslos“ wahrgenommen werden. Hierzu im einzelnen unten Ziff. 2.3.

Die förmlichen Beteiligungsrechte reichen von der Mitbestimmung als der stärksten Form über Mitwirkungs- und Anhörungsrechte bis hin zu bloßen Konsultations- und Beratungsgeboten. Hierzu unten Ziff. 2.1.

#### 1.4.2. Aktive Gestaltung der Personalratsarbeit

Die förmlichen Beteiligungsrechte knüpfen stets an „**Maßnahmen**“ an, die Arbeitgeberseite (in der Sprache des Personalvertretungsrechts: der Dienststellenleiter) beabsichtigt. In allen diesen Fällen liegt die Handlungsinitiative auf Arbeitgeberseite; die Personalvertretung wird ausschließlich reaktiv tätig. Eine hierauf beschränkte Personalvertretung bliebe zwangsläufig hinter ihren Möglichkeiten zurück, weil sie in allem, was der Dienststelle und ihren Beschäftigten zugute kommen würde oder könnte, auf einen ersten Vorstoß, eine Initiative des Dienststellenleiters angewiesen bliebe. Die Belange der Beschäftigten können aber auch dadurch leiden, dass der Dienststellenleiter mögliche und sinnvoll erscheinende Maßnahmen, die der Dienststelle und Beschäftigten dienen würden, unterlässt und untätig bleibt.

Auch solcher „Untätigkeit“ soll der Personalrat begegnen können; er ist daher – in den verschiedenen Gesetzen in durchaus unterschiedlichem Umfang – mit der ausdrücklichen Kompetenz ausgestattet, im Interesse der Beschäftigten auch von sich aus

aktiv tätig zu werden und die Arbeitgeberseite zum Handeln und Entscheiden zu bringen. Hierzu unten Ziff. 2.2.

### 1.5. Keine Aufgaben ohne Rechte: Die Rahmenbedingungen

Um die vorbeschriebenen Aufgaben überhaupt wahrnehmen zu können, muss der Personalrat mit bestimmten Rechten ausgestattet werden. Ohne diese Rechte könnte er die ihm zugedachten Funktionen nicht – jedenfalls nicht mit hinreichender Effektivität und Durchsetzungskraft – wahrnehmen. Daraus ergibt sich eine Wechselbezüglichkeit zwischen den Aufgabenstellungen einerseits und der Ausstattung des Personalrates mit Rechten andererseits. **Ohne Aufgaben keine Rechte** – aber auch umgekehrt: **Ohne Rechte keine Aufgabenwahrnehmung**.

a) In erster Linie sind dafür natürlich zunächst einmal die Personalräte selbst als Institution zu schaffen. Mit diesen Vorgaben, also insbesondere den Wahlvorschriften, wollen wir uns in dieser Arbeit aber nicht befassen; wir setzen gewissermaßen erst bei den bereits gewählten und konstituierten Personalräten an.

Bei diesen gilt es zunächst, die in den Personalrat gewählten Personen mit den erforderlichen Kenntnissen und Befähigungen auszustatten. Nachdem die Personalratstätigkeit ehrenamtlich wahrgenommen wird und sich hierfür Bedienstete bereit finden müssen, die originär etwas anderes tun und gelernt haben, ist es zunächst einmal erforderlich, den Personalratsmitgliedern die für ihre Arbeit erforderlichen **Kenntnisse und Befähigungen** zu vermitteln. Dazu gehören **Schulungen, Seminare**, aber auch andere Möglichkeiten des Informationsaustausches. Und weil die Mitglieder des Personalrates in ihre Funktionen gewählt werden, sie damit also ein Ehrenamt „auf Zeit“ versehen, wird sich entsprechender Schulungs- und Fortbildungsbedarf in Fragen der Personalvertretung regelmäßig und immer wieder neu stellen, weil typischerweise immer wieder neue Personen in die entsprechenden Aufgaben hereinwachsen.

b) Es versteht sich, dass die Vermittlung der erforderlichen Kenntnisse durch das Bereitstellen der erforderlichen **Arbeitsmittel** ergänzt werden muss: **Fachzeitschriften, Kommentare, Fachbücher**. Aber selbst dies

mag im Einzelfall nicht ausreichen, die erforderliche Kenntnisgrundlage für eine ordnungsgemäße Personalratsarbeit zu vermitteln, so dass diese Optionen durch die Möglichkeit ergänzt und abgerundet werden müssen, **interne** und auch **externe Beratung** bis hin zur Hinzuziehung von **Sachverständigen** in Anspruch zu nehmen.

c) Die solcher Art aus- und weitergebildeten Personalratsmitglieder müssen darüber hinaus naturgemäß aber auch in die Lage versetzt werden, diese Kenntnisse im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung optimal umzusetzen. Damit ist die Frage nach den **Rahmenbedingungen der Personalratsarbeit selbst** aufgeworfen. Die besten Kenntnisgrundlagen nützen nichts, wenn nicht zugleich technisch und organisatorisch die gebotenen Vorkehrungen dafür getroffen werden, dass der Personalrat auch effektiv arbeiten kann.

Dafür benötigt der Personalrat in erster Linie **Zeit** – nämlich die Arbeitszeit seiner Mitglieder und Organe. In dem Maße, wie der Personalrat für seine Arbeit Zeit benötigt, müssen die Mitglieder von ihrer regulären Arbeit **freigestellt** werden, und zwar zum einen in Bezug auf die erforderliche Beratungs- und Abstimmungstätigkeit aller Personalratsmitglieder, daneben aber auch beim Vorbereiten, Umsetzen und Durchführen der gefassten Beschlüsse, was in erster Linie dem gewählten Vorsitzenden bzw. dem Vorstand des Personalrats obliegt, der hierbei aber auch durch weitere Personalratsmitglieder unterstützt werden kann. Für deren Betätigung sind die notwendigen Freiräume durch **Freistellungen** und (bei den nicht freigestellten Personalratsmitgliedern) durch **Arbeitsbefreiung** zu schaffen.

d) Sodann gehört eine angemessene **Ausstattung des Personalrates** zu den unabweisbar zu beachtenden Rahmenbedingungen. Der Personalrat bedarf eigener **Geschäftsräume**; er muss in die Lage versetzt werden, seine Sitzungen, aber auch vertrauliche Besprechungen mit Beschäftigten ungestört abhalten zu können. Er muss seine Unterlagen und Akten zugriffssicher aufbewahren können. Und er muss insgesamt in die Lage versetzt werden, die mit der Personalratsarbeit zwangsläufig verbundenen Tätigkeit ungestört verrichten zu können, was also mindestens erforderlich macht, die entsprechenden Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen und diese mit der erforderlichen apparativen Ausstattung zu versehen.

Je nach dem Umfang der mit der Personalratsarbeit verbundenen administrativen Tätigkeiten kann es auch erforderlich werden, **Büropersonal** zum ausschließlichen oder zumindest vorrangigen Zugriff durch die Personalvertretung bereit zu stellen (Schreibarbeiten, Aktenverwaltung usw.).

e) Die Mitglieder des Personalrates müssen aber nicht nur von diesen äußeren Rahmenbedingungen her in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben sachgerecht wahrnehmen zu können; sie müssen auch die notwendige **innere und subjektive Freiheit** genießen, die Belange der Beschäftigten auch bei Interessengegensätzen effektiv zu vertreten. Dies gelingt nicht, wenn die Personalratsmitglieder befürchten müssten, auf der anderen Seite persönliche oder berufliche Nachteile zu erleiden, wenn sie sich im Rahmen ihrer Tätigkeit „unbeliebt“ machen. Auch die **Gewährleistung einer persönlichen Unabhängigkeit der Personalratsmitglieder** im Rahmen ihrer Aufgabenverrichtung gehört daher zum unabwiesbaren Grundbestand der erforderlichen Personalratsrechte.

Und schließlich ist in diesem Zusammenhang das Augenmerk auch auf die bestehenden **Verschwiegenheitspflichten** zu lenken, die einerseits den Personalrat selbst, andererseits aber auch jedes einzelne seiner Mitglieder und zum dritten die jeweils betroffenen Beschäftigten in ihren persönlichen Angelegenheiten schützen soll.

f) Sind damit die persönlichen und die sachlichen Rahmenbedingungen für eine effektive Personalratsarbeit abstrakt gegeben, so benötigt der Personalrat darüber hinaus in jedem Einzelfall, in dem er Aufgaben wahrzunehmen hat, **Informationen**. Soll der Personalrat der Dienststellenleitung, bei der typischerweise alle Informationsstränge der Behörde zusammenlaufen, Paroli bieten, so wäre eine effektive Interessenwahrnehmung von vornherein zum Scheitern verurteilt, könnte er nicht auf der gleichen Informationsgrundlage agieren, die umgekehrt der Dienststellenleitung zur Verfügung steht. Der Gesetzgeber hat die Personalvertretung daher mit einem umfassenden Informationsanspruch ausgestattet; die erforderlichen Informationen hat die Dienststelle zu liefern. Solange der Personalrat die erforderlichen Informationen nicht erhält, kann er seine Aufgaben nicht effektiv wahrnehmen; daraus folgt, dass er in Angelegenheiten, in denen die Dienststelle auf seine Mitwirkung angewiesen ist, diese zu-

rückhalten kann, bis der Informationsanspruch erfüllt ist. Und im anderen Falle der eigeninitiativen Personalratsarbeit kann der geschickt agierende Personalrat über eine Konkretisierung seiner Aufgabenstellung die notwendigen Informationen aktiv einfordern.

Gleichwohl soll der Personalrat aber nicht darauf angewiesen sein, allein mit den möglicherweise einseitig dominierten Informationsstellenleitung erhält; ergänzende Informationsmöglichkeiten sind in keinem Falle ausgeschlossen.

### 1.6. Der Konfliktfall: Die Durchsetzung von Personalratsrechten

Sind alle diese Rahmenbedingungen geschaffen und die im Einzelfall erforderlichen Informationen erteilt, kann der Personalrat seinen Aufgaben nachkommen und die Belange der von ihm vertretenen Beschäftigten wahrnehmen, sei es im förmlichen Beteiligungsverfahren, sei es im Rahmen der „allgemeinen Aufgaben“. Der Zweck, den das Personalvertretungsrecht – als verfahrensrechtliche Grundlage – erreichen soll, ist damit erfüllt. Die Inhalte der Personalratsarbeit sind nicht vorgegeben; sie müssen aus der Tätigkeit heraus jeweils neu entwickelt werden.

Gleichwohl griffe eine Betrachtung der Rechte des Personalrates zu kurz, wenn sie sich nicht auch mit der Frage befasste, wie zu verfahren ist und welche Handlungs- und Durchsetzungsmöglichkeiten der Personalrat hat, wenn er im Einzelfall nicht zum Zuge kommt, also wenn er – trotz rechtlichen Gebotes – nicht beteiligt wird, wenn insbesondere zustimmungsbedürftige Maßnahmen ergriffen und umgesetzt werden, ohne die erforderliche Zustimmung des Personalrats einzuholen, oder wenn sich die Dienststelle über ein ablehnendes Votum einfach hinwegsetzt. Umgekehrt können sich Konfliktfälle ergeben, wenn der Personalrat im Rahmen seiner Aufgabenwahrnehmung initiativ wird, er mit seinen Vorstellungen aber nicht bzw. nicht angemessen gehört, sondern „links liegengelassen“ wird. Auch für diesen Konfliktfall ist der Personalrat mit – verfahrensmäßigen – Rechten ausgestattet. Diese und die sich ggf. daran anschließenden Sanktionsmöglichkeiten sind unten im Einzelnen näher zu betrachten.

## 2. Aufgaben des Personalrats

Allgemein und umfassend gesagt obliegt dem Personalrat die Interessenvertretung der Beschäftigten. Dies geschieht in vertrauensvoller Zusammenarbeit mit der Dienststelle und im Zusammenwirken mit den in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften (§ 2 Abs. 1 BPersVG). Personalrat und Dienststelle sind dabei gleichberechtigte Partner (§§ 2, 69 Abs. 1 BPersVG).

Im Einzelnen sind die Aufgaben des Personalrats zum ersten, die gesetzlich eingeräumten Beteiligungsrechte wahrzunehmen (2.1), und zwar nicht nur reaktiv, sondern auch in eigener Initiative (2.2.). Und hinzu treten diverse „Allgemeine Aufgaben“ (2.3).

### 2.1. Beteiligungsrechte wahrnehmen

Unter den (förmlichen) Beteiligungsrechten sind Mitbestimmungsrechte, Mitwirkungsrechte, Anhörungsrechte und sonstige Beratungsrechte zu unterscheiden.

Im „Kern“ der Personalratsarbeit steht an herausragender Stelle die **Mitbestimmung**. Soweit der Arbeitgeber eine Maßnahme beabsichtigt, die der Mitbestimmung unterliegt, kann und darf er diese erst treffen, wenn der Personalrat zugestimmt hat, § 69 Abs. 1 BPersVG.

In den schwächeren Stufen der Beteiligungsrechte ist dem Personalrat in einzelnen Fällen ein förmliches **Mitwirkungsrecht** zugestanden: Der Dienststellenleiter hat entsprechende Maßnahmen dem Personalrat vorzutragen, er hat sie mit ihm zu erörtern und abzustimmen. Der Personalrat kann Anregungen und Bedenken geltend machen, die die Dienststellenleitung ernsthaft erwägen und prüfen muss. Kommt sie aber gleichwohl zu dem Ergebnis, den im Mitwirkungsverfahren vorgetragenen Anregungen und Bedenken nicht entsprechen zu wollen, so besteht kein rechtliches Hindernis, die Maßnahme zu vollziehen; allerdings wird die Dienststellenleitung angehalten, die Nicht-Beachtung der gegebenen Anregungen und Bedenken im einzelnen zu begründen. Die Dienststellenleitung muss Position beziehen und Farbe bekennen – ein durchaus heilsamer Zwang, der zumindest mittelbar zur Effektivität der Personalratsarbeit beitragen kann.

**Anhörungsrechte** als die nächstschwächere förmliche Beteiligungsform

zwingen den Dienststellenleiter, vor der Umsetzung einer beabsichtigten Maßnahme den Personalrat zu informieren und anzuhören. Die Äußerung des Personalrates kann die Dienststellenleitung aufgreifen und berücksichtigen, sie muss es aber nicht. Die Anregungen und Bedenken können auch übergangen werden. Einer förmlichen Begründung bedarf es nicht. Die Maßnahme ist aber rechtswidrig (und ggf. individualrechtlich angreifbar), wenn im Einzelfall die gebotene Anhörung des Personalrates unterblieben ist<sup>4)</sup>.

Und viertens gibt es in einzelnen Fällen förmliche **„Beratungsrechte“**: Der Personalrat ist bei einzelnen Themen und Regelungsbereichen, die dem Arbeitgeber im Vollzug alleine obliegen, ausdrücklich zu konsultieren; Vertreter des Personalrates werden in Ausschüssen und Gremien beteiligt und sachkundig hinzugezogen, um die Belange der Beschäftigten aus deren eigener Sicht in den Entscheidungsfindungsprozess einbinden zu können<sup>5)</sup>.

#### 2.1.1. Mitbestimmungsrechte

Unterliegt eine vom Dienststellenleiter beabsichtigte Maßnahme der Mitbestimmung, so **muss** die Zustimmung des Personalrates eingeholt werden, und zwar rechtzeitig vor ihrer Umsetzung. Ohne gültige Zustimmung der Personalvertretung darf die beabsichtigte Maßnahme nicht getroffen werden, § 69 Abs. 1 BPersVG. Wird die Zustimmung mit beachtlicher Begründung nicht erteilt, so entscheidet im Streitfall die Einigungsstelle (§ 71 BPersVG).

Im Falle der **uneingeschränkten Mitbestimmung** (§ 75 BPersVG<sup>6)</sup>) ist die Einigungsstelle befugt, abschließend zu entscheiden. Dienststellenleitung und Personalrat sind an den Spruch der Einigungsstelle gebunden. Bei der **eingeschränkten**

4) Für den Fall der Kündigung s. z. B. § 79 Abs. 4 BPersVG.

5) Im Bereich des BPersVG etwa § 80 (Beratende Teilnahme an betrieblichen Prüfungen), § 81 (beratende Hinzuziehung in Angelegenheiten des Gesundheits- u. Arbeitsschutzes sowie der Arbeitssicherheit). In den Landesrechten teilweise weiter gehend.

6) Zu beachten aber die einschränkende Auslegung des BVerwG für die Fälle des § 75 Abs. 1 BPersVG (Personalangelegenheiten bei Angestellten und Arbeitern) gem. Beschl. v. 24.4.2002 – 6 P 4.01 – (PersR 2002, 398) und vom 18.6.2002 – 6 P 12.01 – (PersR 2002, 467): Im Wege der verfassungskonformen Auslegung im Anschluss an BVerfG vom 24.5.1995 – 2 BvF 1/92 – (PersR 1995, 483) auch dort nur eingeschränkte Mitbestimmung.

**Mitbestimmung** (§ 76 BPersVG) darf die Einigungsstelle nur eine Empfehlung aussprechen. Der jeweils obersten Dienstbehörde ist aber (im Hinblick auf die o. a. demokratische Verantwortung gegenüber dem Parlament) ein Letztentscheidungsrecht vorbehalten, so dass letztlich eine Maßnahme auch gegen das Votum der Einigungsstelle durchgesetzt werden kann – dies aber erst nach vollständigem Durchlaufen des Verfahrens.

Wichtig ist dabei, dass der Personalrat auf eine Mitbestimmungsvorlage hin – vorausgesetzt, er ist hinlänglich informiert – binnen einer gesetzlich bestimmten Frist entscheiden muss. Wird diese Frist nicht eingehalten oder wird eine etwa ablehnende Entscheidung nicht gehörig begründet, so gilt die beantragte Zustimmung als erteilt (sog. Billigungsfiktion), § 69 Abs. 2 Satz 5 BPersVG.

Das Mitbestimmungsverfahren selbst ist in § 69 Abs. 1 und 2 BPersVG und den entsprechenden Bestimmungen der Länder im Einzelnen geregelt. Es sieht im Wesentlichen wie folgt aus:

- Der Dienststellenleiter beabsichtigt eine „Maßnahme“, die gemäß Katalogaufzählung der Mitbestimmung unterliegt.
- Er richtet einen Zustimmungsantrag an den Personalrat; erforderlichenfalls werden die notwendigen Informationen gegeben.
- Der Personalrat hat binnen einer Frist von zehn Arbeitstagen (BPersVG) bzw. 2 Wochen (z. B. LPVG NRW) zu beraten und seine Zustimmung oder Ablehnung mitzuteilen. Zustimmungen sind naturgemäß unproblematisch. Ablehnungen dagegen müssen fristgerecht und mit inhaltlich statthafter Begründung übermittelt werden, sonst tritt Billigungsfiktion ein.

Einzelne Landesrechte sehen darüber hinaus noch ein gesondertes Erörterungsverfahren vor, um unnötige Ablehnungen zu vermeiden und Einigungsmöglichkeiten auszuschöpfen: In NRW z. B. muss der Personalrat, der eine Mitbestimmungsvorlage ablehnen will, diese Absicht binnen zwei Wochen mitteilen. Es schließt sich ein obligatorisches Erörterungsverfahren an. Nach dieser Erörterung verbleiben dem Personalrat weitere zwei Wochen, binnen derer er abschließend entscheiden muss, ob er zustimmt oder ablehnen will.

- Ist die Dienststelle in einen hierarchischen Behördenaufbau eingebunden,

so ergibt sich auch auf der Mitbestimmungsebene ein Instanzenzug (örtlicher Personalrat, Bezirkspersonalrat, Hauptpersonalrat). Abweichend gibt es bei nur einstufig aufgebauten Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts keinen Instanzenzug im Mitbestimmungsverfahren. Auch im Verhältnis zwischen örtlichem Personalrat und Gesamtpersonalrat gibt es keinen Instanzenzug.

- Ergibt sich auf der letzten Stufe dieses Instanzenzuges (oder dann, wenn es keinen Instanzenzug gibt) noch immer keine Einigung, bleibt es also bei der Ablehnung, so kann die Einigungsstelle angerufen werden, die je nach Mitbestimmungsbestand abschließend entscheidet oder lediglich eine Empfehlung beschließen kann.

Welche Mitbestimmungsfälle nun eine uneingeschränkte Mitbestimmung (abschließende und bindende Regelung durch die Einigungsstelle) und welche eine eingeschränkte Mitbestimmung (nur Empfehlung der Einigungsstelle; Letztentscheidungsrecht der obersten Dienststelle) auslösen, ist den einzelnen Personalvertretungsgesetzen und der hierzu ergangenen Rechtsprechung zu entnehmen. Die Normierungen finden sich regelmäßig im Zusammenhang mit den Verfahrensbestimmungen über die Befugnisse der Einigungsstelle. Hier darf wegen der Einzelheiten auf die detaillierteren Ausführungen weiter unten verwiesen werden.

### 2.1.2. Mitwirkungsrechte

Der eher bescheiden anmutende Katalog der **Mitwirkungsrechte** nach dem BPersVG (§ 78 Abs. 1 BPersVG) sollte nicht über die praktische Bedeutung dieser Personalratsaufgaben hinwegtäuschen; in den einzelnen Landesrechten finden sich durchaus ansehnlichere Maßnahmenkataloge, die Mitwirkungsrechte auslösen.

Bestehen nach diesen gesetzlichen Katalogen Mitwirkungsrechte, so hat der Dienststellenleiter die beabsichtigte Maßnahme **vor ihrer Durchführung** mit dem Personalrat **rechtzeitig und eingehend mit dem Ziele einer Verständigung zu erörtern**, § 72 Abs. 1 BPersVG. Auch hier besteht also hinsichtlich des Vorschlages der Maßnahme und der zu ihrem Verständnis und ihrer Bewertung erforderlichen Informationen (§ 68 Abs. 2 S. 1 BPersVG) eine „Bringschuld“ des Arbeitgebers, die dieser so rechtzeitig erfüllen muss, dass der Personalrat nicht nur die in jedem Falle erforder-

liche Zeit für seine eigene Befassung und Beratung sowie die vorgesehene Erörterung mit dem Dienststellenleiter findet. Zur Rechtzeitigkeit gehört auch, dass der Personalrat mit seinen Anregungen auch noch effektives Gehör finden kann<sup>7)</sup>. Immerhin dient die Erörterung bereits nach dem Wortlaut des Gesetzes dem **Ziel der Verständigung**. Das setzt notwendig voraus, dass noch gestaltbare Spielräume vorhanden sind, denn „Verständigung“ bedeutet nicht bedingungsloses Abnicken des arbeitgeberseitigen Vorschlages. Sind die Vorgaben und Rahmenbedingungen der Maßnahme bereits so weit festgezurr, dass praktisch nichts mehr geändert werden kann, so kommt die Mitwirkung zu spät, und die Rechte des Personalrates sind verletzt.

Der weitere Fortgang des Mitwirkungsverfahrens sieht dann wie folgt aus: Im Anschluss an die Erörterung mit dem Dienststellenleiter fasst der Personalrat bezüglich der beabsichtigten Maßnahme seinen Beschluss<sup>8)</sup>. Stimmt er zu, so teilt er dies mit. Äußert sich der Personalrat nicht innerhalb von 10 Tagen/2 Wochen, so gilt die Maßnahme als gebilligt (§ 72 Abs. 2 Satz 1 BPersVG/§ 69 Abs. 2 LPVG NRW). Erhebt der Personalrat nach der Erörterung jedoch Einwendungen, muss er diese innerhalb von zehn Arbeitstagen/2 Wochen mitteilen und begründen (§ 72 Abs. 2 Satz 2 BPersVG/§ 69 Abs. 2 Satz 2 LPVG NRW).

Die Dienststelle muss sich mit den Einwendungen des Personalrats inhaltlich befassen; sie teilt ihm danach ihre Entscheidung unter Angabe der Gründe schriftlich mit (§ 72 Abs. 3 BPersVG/§ 69 Abs. 2 Satz 3 LPVG NRW).

Soweit im hierarchischen Behördenaufbau eine übergeordnete Dienststelle besteht, findet auf Antrag des Personalrates<sup>9)</sup> ein Vorlageverfahren (Stufenverfahren) statt, das den Mitwirkungsprozess auf „höherer“ Ebene wiederholt (§ 72 Abs. 3 BPersVG); anderenfalls bewendet es bei der Entscheidung der Dienststelle. Die oberste

7) „Rechtzeitig“ ist dann, wenn der PR noch Gestaltungsmöglichkeiten hat; BVerwG vom 27.11.1991 – 6 P 24.90 = PersR 1992, 153 [hier entschieden für den Fall von Anhörungsrechten].

8) Als Gremium kann sich der Personalrat förmlich nur in der Form eines (Mehrheits-)Beschlusses verbindlich äußern.

9) Im BPersVG binnen einer kurzen Frist von nur 3 Tagen (§ 72 Abs. 4 S. 1 BPersVG); in den Ländern teils mit längeren Fristen, z. B. Nordrhein-Westfalen 14 Tage, § 69 Abs. 3 LPVG NRW.

Dienstbehörde entscheidet endgültig, sie kann sich also über das Votum des Personalrates hinwegsetzen. Bei der Mitwirkung gibt es kein Einigungsstellenverfahren.

Auch wenn der Personalrat bei der Mitwirkung hiernach keine Möglichkeit hat, seine Position notfalls auch gegen den Willen der Dienststelle durchzusetzen, sollte die Effektivität der Gestaltungsmöglichkeiten nicht unterschätzt werden. Zum einen profitiert der Personalrat von der zwingenden Notwendigkeit, überhaupt eine beabsichtigte Maßnahme mit der Vertretung der betroffenen Mitarbeiter zu verhandeln, so dass mit guter Argumentation inhaltliche Überzeugungsarbeit geleistet werden kann. Aber auch schon die Vorlage- und Begründungspflicht selbst zwingt zu mehr Klarheit und Rationalität<sup>10)</sup>. Vollends bewirkt die Pflicht zur inhaltlichen Auseinandersetzung mit den Argumenten des Personalrates und zur Begründung einer etwa ablehnenden Entscheidung der Dienststelle einen heilsamen Zwang zur öffentlichen Positionsbestimmung und sachbezogenen Argumentation.

### 2.1.3. Anhörungsrechte

Auch der Katalog der Anhörungsrechte ist in den einzelnen Ländern oft sehr viel umfangreicher als im Bund, wo sie nur bei Personalanforderungen zum Haushaltsvoranschlag, bei Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Diensträumen und bei grundlegenden Änderungen von Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufen (§ 78 Abs. 3-5 BPersVG) sowie bei fristlosen Entlassungen und außerordentlichen Kündigungen (§ 79 Abs. 3 BPersVG) vorgesehen sind. Wiederum müssen die Tatbestandskataloge des einzelnen Gesetzes konsultiert werden.

Das Anhörungsrecht ist noch einmal schwächer ausgebildet als das Mitwirkungsrecht. Allerdings ist wiederum geregelt, dass die Anhörung (rechtzeitig) vor Durchführung der Maßnahme stattfinden muss. Auch hier gilt, dass der Personalrat im Zeitpunkt der Anhörung noch Einwirkungsmöglichkeiten haben muss<sup>11)</sup> – sonst kommt sie zu spät, und die Rechte der Mitarbeitervertretung werden verletzt.

Anders als bei der Mitwirkung muss der Dienststellenleiter aber eine anschließende Entscheidung, soweit sie gegen das Votum des Personalrates getroffen wird, nicht noch einmal gesondert begründen; der Zwang zur expliziten Festlegung entfällt. Daraus folgt praktisch, dass nicht nachzuvollziehen ist, ob und inwieweit vorgebrachte Einwände

und Bedenken überhaupt ernsthaft in Betracht gezogen wurden. Allein der Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwingt den Arbeitgeber, die Anhörung nicht als bloß lästige Formalität zu behandeln und die Äußerung des Personalrates inhaltlich zu würdigen. Mangelt es aber an einer Reaktionspflicht, bleibt der Effekt der Anhörung unkontrollierbar. Der Personalrat ist allein auf die Überzeugungskraft seiner Argumente angewiesen.

Dennoch kann auch die schlichte Anhörung für die Personalratsarbeit über die Befugnis zur Äußerung hinaus durchaus praktische Bedeutung gewinnen, und zwar auf der Basis der hier natürlich ungeschmälert bestehenden Informationsansprüche (§ 68 Abs. 2 S. 1 BPersVG). Die sachgerechte Wahrnehmung auch der Anhörungsrechte setzt wiederum die rechtzeitige und umfassende Information des Personalrates voraus, so dass hier mittelbar ein probates Instrument gegeben ist, bereits sehr frühzeitig präzise und weitergehende Informationen einzufordern, die ggf. auch an anderer Stelle für die Personalratsarbeit wesentlich sind.

### 2.1.4. Beratungs- und Konsultationsrechte

Mehr unter dem Gesichtspunkt des „Dabeiseins“ muss schließlich die vierte Gruppe der Beteiligungsrechte des Personalrates betrachtet werden: Der Gesetzgeber geht davon aus, dass der Personalrat insbesondere auf Gebieten des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, der Unfallverhütung und der Arbeitssicherheit kompetente Beiträge liefern kann; er repräsentiert hier gewissermaßen den Erfahrungsschatz der Mitarbeiterschaft. Deswegen soll er zu einschlägigen Beratungen beratend hinzugezogen werden (§ 81 Abs. 2, 3 BPersVG/§ 77 Abs. 2, 3 LPVG NRW).

Außerdem darf ein Personalratsmitglied an betriebsbezogenen Prüfungen beratend teilnehmen, § 80 BPersVG. Interessant ist – hier gehen die Personalvertretungsrechte der Länder wiederum teilweise über die Befugnisse des BPersVG hinaus – die in einzelnen Bereichen vorgesehene Teilnahme eines Personalratsmitgliedes an Vorstellungsgesprächen, z. B. gem. § 65 Abs. 2 S. 2 LPVG NRW.

Es versteht sich, dass auch diese Aufgabenstellungen des Personalrates Informationsansprüche auslösen können (§ 68

Abs. 2 S. 1 BPersVG: „zur Durchführung seiner Aufgaben ...“).

## 2.2. Initiativrechte – die „umgekehrte“ Mitbestimmung

Bei der Mitbestimmung ist der Personalrat darauf angewiesen, dass der Dienststellenleiter sich dazu durchringt, eine „Maßnahme“ betreiben zu wollen. Die Mitbestimmung verlangt eine „beabsichtigte Maßnahme“, § 69 Abs. 2 S. 1 BPersVG. Und der einzige, der eine solche Maßnahme „beabsichtigen“ kann, ist nun einmal der Dienststellenleiter. Der Personalrat wird rein „fremdbestimmt“ tätig; er müsste also immer untätig warten<sup>12)</sup>, bis der Dienststellenleiter aktiv werden möchte.

Um diesem Mangel abzuhelpfen hat der Gesetzgeber für Maßnahmen, die der Dienststellenleiter nicht beabsichtigt, die der Personalrat aber für sinnvoll und sachgerecht erachtet, ein **Initiativrecht** geschaffen. Dieses Initiativrecht gibt dem Personalrat grundsätzlich die Möglichkeit, die Durchführung von Mitbestimmungsverfahren eigeninitiativ zu erzwingen, also auch dann, wenn die Dienststelle (noch) keine „Maßnahme“ beabsichtigt. Es ermöglicht dem Personalrat die Ausübung von Mitbestimmungsrechten in aktiver Form, und stellt damit sicher, dass mitbestimmungspflichtige Angelegenheiten nicht deshalb ungeregelt bleiben, weil sich die Dienststelle ihrer trotz bestehender Regelungsbedürftigkeit nicht annimmt<sup>13)</sup>.

Das Initiativrecht des Personalrats erweitert dabei allerdings dessen gesetzliche Mitbestimmungsbefugnisse nicht. Soweit das Mitbestimmungsrecht des Personalrats durch eine gesetzliche oder tarifliche Regelung ausgeschlossen ist, steht diesem auch ein Initiativrecht nicht zu<sup>14)</sup>. Die Personalvertretung kann des weiteren das Initiativrecht

10) BVerwG vom 27.1.1995, PersR 1995, 185: Die Äußerungsfrist im Mitwirkungsverfahren nach § 72 Abs. 2 Satz 1 BPersVG beginnt mit der ordnungsgemäßen, d. h. vollständigen Unterrichtung des Personalrats durch die Dienststelle.

11) BVerwG vom 27.11.1991 – 6 P 24.90 = PersR 1992, 153.

12) Zur Notwendigkeit einer aktiven Personalratsarbeit mit zahlreichen Anregungen vgl. Roggenkamp, Agieren, nicht nur reagieren, in: PersR 2002, 280-291.

13) OVG NRW, Beschl. v. 8.3.1988 – CL 19/87, PersR 1988, 329; OVG Nds, Beschl. v. 18.3.1992 – 17 L 8353/91, PersR 1993, 144.

14) OVG Rh-Pf, Beschl. v. 7.4.1992 – 4 A 10818/91, OVG, PersR 1994, 367.

nur in dem Umfang ausüben, in dem der Antragsgegenstand Inhalt sowie Sinn und Zweck des Mitbestimmungstatbestandes entspricht, dem er zugeordnet ist<sup>15)</sup>.

Im Einzelnen sind die Initiativrechte in den einzelnen Personalvertretungsgesetzen des Bundes und der Länder allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet.

- Im **Bund** ist zu unterscheiden: Das **besondere Initiativrecht** ist z. B. nur für enumerativ aufgezählte Mitbestimmungstatbestände vorgesehen, nämlich in den Fällen des § 75 Abs. 3 BPersVG, und dort auch nur bei den Nrn. 1–6 sowie 11–17. In diesen Fällen schlägt der Personalrat die vorgestellte Maßnahme dem Dienststellenleiter schriftlich vor, der sich damit auseinander zu setzen und eine begründete Entscheidung zu treffen hat. Im Nichteinigungsfalle – ggf. nach Durchführung des Stufenverfahrens – kann der Personalrat die **Einigungsstelle** anrufen, die abschließend entscheidet (§ 70 Abs. 1 BPersVG). – In allen anderen Mitbestimmungsfällen, nämlich bei den Fällen des §§ 75 Abs. 1, 2 und bei Abs. 3 in den dortigen Nrn. 7 bis 10 sowie bei § 76 BPersVG, besteht lediglich ein **abgeschwächtes, modifiziertes Initiativrecht** nach § 70 Abs. 2 S. 2 BPersVG. Der Personalrat darf eine Maßnahme vorschlagen, der Dienststellenleiter wird sich damit auch zu befassen und eine begründete Entscheidung zu treffen haben. Aber letztlich entscheidet – ggf. wiederum nach Durchführung des Stufenverfahrens – die oberste Dienstbehörde abschließend, ohne dass der Personalrat weitere Möglichkeiten zum Nachsetzen hätte.

Außerdem ist im **BPersVG** nach der Rechtsprechung das Initiativrecht nicht gegeben, soweit es um die Durchsetzung der Rechte einzelner Beschäftigter geht (z. B. Höhergruppierung).

- In **Nordrhein-Westfalen** dagegen kann der Personalrat im Rahmen seiner Mitbestimmungsaufgaben in **allen** personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Angelegenheiten Maßnahmen beantragen, die die Beschäftigten der Dienststelle insgesamt, Gruppen von ihnen oder einzelne Beschäftigte betreffen oder sich auf sie auswirken, § 66 Abs. 4 LPVG NRW, Initiativen ergreifen und die Dienststelle damit in das Mitbestimmungsverfahren zwingen. Hier sind die eigentlichen Personalangelegenheiten (§ 72 Abs. 1 LPVG

NRW) erst im weiteren Fortgang des Verfahrens ausgeschlossen, nämlich dahin, dass hier kein Einigungsstellenverfahren stattfindet und der unmittelbare Letztentscheid des Dienststellenleiters (im Stufenverfahren: der obersten Dienstbehörde) vorgesehen ist. Der Vorschlag ist schriftlich zu unterbreiten und zu begründen. Will der Dienststellenleiter dem Begehren nicht entsprechen, bestimmt sich das weitere Verfahren nach § 66 Abs. 4, 6 und 7 LPVG NRW, d. h. es folgen

- Erörterung, § 66 Abs. 4 S. 3 i. V. m. § 66 Abs. 2 S. 3, 2. Halbsatz LPVG NRW)
- Stufenverfahren, § 66 Abs. 5 S. 3 LPVG NRW
- Letztentscheid der obersten Dienststelle oder
- soweit zugelassen: Einigungsstellenverfahren, § 66 Abs. 7 LPVG NRW, mit unterschiedlichen Ergebnissen (Empfehlung/Entscheidung)

Streit bestand in der Vergangenheit, wie weit sich das Initiativrecht des Personalrechts auch mit der Wahrung der **individuellen Rechte Einzelner** befassen könne. Der Gesetzgeber des Landes NRW hatte ganz bewusst ein umfassendes Initiativrecht schaffen wollen<sup>16)</sup>, das von der Rechtsprechung aber im Hinblick auf die allein kollektivrechtlich begründeten Zuständigkeiten der Personalvertretung immer wieder eingeschränkt wurde. Das OVG NRW<sup>17)</sup> hatte, gestützt auf eine ältere Rechtsprechung des BVerwG, immer wieder betont, ein Initiativrecht, das darauf gerichtet sei, eine den Beurteilungs- und Ermessensspielraum des Dienststellenleiters betreffende personelle Auswahlentscheidung unmittelbar zu beeinflussen, stehe der Personalvertretung nicht zu. Interessen einzelner Beschäftigter könne die Personalvertretung im Rahmen ihres Initiativrechts nur in dem Umfang verfolgen, wie sie auch im Falle einer entsprechenden Zustimmungsvorlage des Dienststellenleiters nach § 72 LPVG NRW beachtlich sein könnte<sup>18)</sup>. Diese Auffassung ist durch die Entscheidung des BVerwG vom 24.10.2001<sup>19)</sup> korrigiert worden. Für den Bereich des LPVG NW, wo das umfassende Initiativrecht gesetzlich vorgesehen ist („... in allen mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten ...“), hat das BVerwG nunmehr entschieden, dass das Initiativrecht insbesondere in personellen Angelegenheiten auch Initiativen zu Gunsten einzelner Beschäftigter zulässt.

Die Bedeutung des genannten Beschlusses des BVerwG liegt darin, dass er

grundsätzliche Aussagen zur Reichweite des Initiativrechts im Einzelfall trifft, die auf alle Personalvertretungsgesetze übertragbar sind. Er enthält letztlich die Abkehr von der früheren Rechtsmeinung, die in der Personalratstätigkeit stets einen kollektiven Bezug vermutete und daher ein Tätigwerden im Individualinteresse für nicht statthaft erachtete. Mit der insoweit geänderten Grundannahme lassen sich auch für andere Bereiche des Personalvertretungsrechts Neuerungen in der rechtlichen Beurteilung voraussetzen. Dies bestätigt auch die hernach bereits ergangene Entscheidung des BVerwG vom 24.4.2002 zum Initiativrecht zu Arbeitszeitregelungen nach dem HmbPersVG<sup>20)</sup>.

15) BVerwG, Beschl. v. 6.10.1992 – 6 P 25.90, PersR 1993, 77. Daher steht dem Personalrat nach dieser Entscheidung kein auf die Anordnung von Mehrarbeit und Überstunden gerichtetes Initiativrecht zu. Hierzu auch bereits OVG Bln, Beschl. v. 14.6.1990 – OVG PV Bln 2.90, PersR 1991, 141.

Unterlässt eine Behörde aus Sparsamkeitsgründen Beförderungen von Beamten, so kann der Personalrat jedenfalls nach dem Personalvertretungsrecht des Saarlandes im Wege der Wahrnehmung seines Initiativrechts generell darauf hinwirken, dass von den Beförderungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht wird. Er kann jedoch nicht die Beförderung bestimmter Beamter verlangen, auch wenn diese nach den Vorstellungen des Dienststellenleiters zur Beförderung anstehen, BVerwG, Beschl. v. 11.7.1995 – 6 P 22.93, PersR 1995, 524. Vorsichtig OVG Nds., Beschl. v. 21.3.1990 – 18 OVG L 7/88, PersR 1991, 235: Der Personalvertretung kann ein Initiativrecht bezüglich der Besetzung freier Stellen nicht von vornherein abgesprochen werden.

16) Die Gesetzesfassung 1986, wonach das Initiativrecht in NRW in allen Angelegenheiten des § 72 LPVG NRW bestehe, ist zunächst von den Gerichten nicht ernst genommen worden (vgl. Baden, Zeitschr. für Gesetzgebung 1987, 274 ff.). Daher musste in einer folgenden Novelle noch einmal nachgebessert werden, um deutlich zu machen, dass „alle“ auch wirklich „ALLE“ bedeutet, nämlich im Bezug auf die Beantragung von Maßnahmen auch insoweit, als (nur) Gruppen von Beschäftigten oder auch (nur) einzelne Beschäftigte betroffen sind.

17) OVG NRW, Beschl. v. 18.10.2000, 1 A 5333/98.PVL, PersR 2001, 208. Aus der älteren Rechtsprechung hierzu OVG NRW v. 8.3.1988 – CL 19/87, PersR 1988, 329.

18) Hierzu auch Neubert, PersR 2001, 193 f.

19) BVerwG v. 24.10.2001, 6 P 13.00, PersR 2002, 21: Das Initiativrecht nach § 66 Abs. 4 LPVG NW berechtigt den Personalrat auch, beim Dienststellenleiter personelle Maßnahmen zu Gunsten einzelner, namentlich genannter Beschäftigter zu beantragen.

20) BVerwG vom 24.4.2002 – 6 P 3.01 –, PersR 2002, 395: Gegenstand eines Initiativantrags kann auch ein Antrag auf gleichmäßige Verteilung des Unterrichtseinsatzes von teilzeitbeschäftigten Lehrkräften durch Verwaltungsanordnung der Dienststelle sein. S. allerdings auch bereits OVG Hmb, Beschl. v. 18.2.1991 – OVG Bs PH 2/90, PersR 1992, 314.

## 2.3. Allgemeine Aufgaben des Personalrates

### 2.3.1. Anregungen und Beschwerden entgegennehmen und erledigen

Nach § 68 Abs. 1 Nr. 3 BPersVG gehört es zu den „Allgemeinen Aufgaben“ des Personalrates, Anregungen und Beschwerden von Beschäftigten entgegenzunehmen und – falls sie berechtigt erscheinen – durch Verhandlungen mit dem Leiter der Dienststelle auf deren Erledigung hinzuwirken.

Hier ist der Personalrat in zweierlei Hinsicht gefragt.

- Zum einen wird der Personalrat im personellen Einzelfall als Berater und als „Feuerwehr“ tätig; er kann von dem einzelnen Beschäftigten zur Unterstützung seiner Belange hinzugezogen und als Verhandlungspartner in Anspruch genommen werden. Dabei kommen die Fälle vor, in denen der Beschäftigte den Personalrat als Begleiter, Fürsprecher oder sogar im Einzelfall einmal als Gesprächszeugen mitnehmen möchte<sup>21)</sup>, aber auch die Fälle, in denen der Beschäftigte lediglich die Sach-Information zur weiteren Behandlung an den Personalrat vermittelt, diesen aber im übrigen alleine vorschicken und selber im Hintergrund bleiben möchte.
- Zum anderen geht es aber auch um Anlegenheiten von allgemeinerem Interesse. Werden ähnliche Beschwerden mehrfach an den Personalrat herangetragen, so könnte dies auf einen Missstand in der Dienststelle hindeuten, der einer grundlegenden und vom individuellen Einzelfall lösgelösten Behandlung bedarf.

Anregungen und Beschwerden sind insoweit für den Personalrat eine wichtige, ja unersetzliche Informationsquelle, weil hierdurch erkennbar wird, wo in der Dienststelle wirklich „der Schuh drückt“ und Handlungsbedarf besteht. Besonders für den weiteren Aufgabenkomplex, Maßnahmen zu beantragen, die den Beschäftigten und/oder der Dienststelle dienen, aber auch für die aktive Wahrnehmung von Mitbestimmungsrechten durch Initiativrechte sind die „Anregungen und Beschwerden“ aus der Belegschaft eine zentrale Grundlage. Daher erschöpft sich diese Aufgabe keineswegs in der Krisenintervention im Einzelfall und der individuellen Hilfe, sondern muss auf einer übergeordneten Ebene betrachtet werden.

Aus dieser Aufgabenstellung lassen sich für den Personalrat im übrigen unschwer folgende Rechte ableiten:

- Einerseits: Der Personalrat sowie jedes Personalratsmitglied darf – unbeobachtet und unkontrolliert – mit den Beschäftigten reden. Das bedeutet natürlich auch, dass hierfür die erforderlichen Rahmenbedingungen eröffnet sein müssen (abgeschlossenes Besprechungszimmer oder eigenes Dienstzimmer des Personalrats, Besprechungsmöglichkeiten innerhalb der Arbeitszeit, „Personalratssprechstunde“ – ggf. auch in Außenstellen, usw.), – **Recht, mit den Beschäftigten vertraulich zu sprechen.**
- Und umgekehrt: Jeder Bedienstete darf sich mit seinen Problemen vertrauensvoll an den Personalrat wenden. Auch er muss somit tatsächlich die Möglichkeit zur vertrauensvollen Rücksprache mit dem Personalrat haben (Zeitversäumnis, Befugnis, hierfür den Arbeitsplatz zu verlassen, usw.) – **Recht, mit dem Personalrat vertraulich zu sprechen.**
- Zum anderen: Der Personalrat hat ein „Vortragsrecht“ bei der Dienststellenleitung, die sich im Gegenzug für solche Gespräche und Verhandlungen nach Ankündigung und Absprache bereit halten muss. – **Vortragsrecht + Verhandlungsbefugnis.**

### 2.3.2. Maßnahmen für Dienststelle und Beschäftigte anregen

Dank eines funktionierenden Kontaktes zur „Basis“ wird der Personalrat in aller Regel jede Menge guter und weiterführender Ideen haben, was der Dienststelle und ihren Beschäftigten dienen könnte. Insbesondere eine sorgfältige Beobachtung der „Stimmungslage“, wie sie sich in Anregungen und Beschwerden niederschlagen kann, wird der kundige Personalrat Handlungsanregungen entnehmen können, die aufzugreifen und umzusetzen sich lohnen würde. Hier ist Phantasie gefragt!

Mit der Begründung, der Personalrat beabsichtige, zum Wohle der Beschäftigten konkrete Maßnahmen (die allerdings der Zuständigkeit des Dienststellenleiters unterfallen müssen!) zu beantragen, eröffnet sich dieser bei geschicktem Vorgehen ungeahnte Spielräume.

Insbesondere kann dieser Gesichtspunkt bereits für die Beschaffung notwendiger Informationen für die weitere Personalratsarbeit fruchtbar gemacht werden, denn

wenn sich der Personalrat einem aufgetretenen Problem widmen möchte, kann er konkrete Vorschläge für Maßnahmen erst dann sachgerecht erarbeiten und der Dienststellenleitung vorschlagen, wenn er zuvor die notwendigen Informationen zusammengetragen hat. Was der Einzelne dazu beisteuert und ggf. aus Beschwerden aus der Belegschaft zusammengetragen werden kann, wird häufig nur den Anstoß für weitere Aktivitäten liefern, aber im Zweifel als Grundlage konkreter Vorschläge nicht ausreichen. Die dafür erforderlichen weiteren Informationen kann der Personalrat bei geschickter Begründung (Herstellen einer Verbindung zu einer wahrzunehmenden Aufgabe) unschwer einfordern.

*Beispiel: Bei Neubauplanungen ist es Angelegenheit der Dienststelle, den Personalrat rechtzeitig und umfassend zu unterrichten, damit dieser im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit die Neubauplanung mit der Dienststelle erörtern und sein Recht wahrnehmen kann, bei der Dienststelle Maßnahmen zu beantragen, die den innerdienstlichen sozialen oder persönlichen Belangen der Beschäftigten dienen<sup>22)</sup>.*

Der Umstand freilich, dass kaum Rechtsprechung zu dieser allgemeinen Aufgabe des Personalrats nachgewiesen ist, deutet darauf hin, dass hier ein enormer Nachholbedarf vorliegt, der zum Wohle einer erfolgreichen Arbeit ausgeschöpft werden könnte.

Der Aufgabenstellung korrespondieren somit folgende Rechte des Personalrats:

- Zum ersten darf der Personalrat, wie angegeben, zum anzusprechenden Thema Informationen sammeln und diese auch bei der Dienststellenleitung einfordern – **Informationsrecht.**
- Zum zweiten darf der Personalrat die Themenkreise und Probleme, mit denen er sich befassen möchte, selbst festlegen. Er ist nicht darauf beschränkt, auf Vorlagen der Dienststelle zu reagieren, sondern kann umgekehrt auch aus eigenem Recht anstehende Fragen behandeln – **Selbstbefassungsrecht.**

<sup>21)</sup> Im Personalvertretungsrecht des Landes NRW gibt es gerade in diesem Zusammenhang den „Personalrat des Vertrauens“: In beteiligungspflichtigen Angelegenheiten kann jeder Beschäftigte ein Personalratsmitglied seines Vertrauens zu Besprechungen mit entscheidungsbefugten Personen der Dienststelle mitnehmen, § 65 Abs. 3 S. 3 LPVG NW.

<sup>22)</sup> VGH BW, Beschl. v. 3.9.1991 – 15 S 243/91 = PersR 1993, 48.

- Und zum dritten darf der Personalrat seine Anregungen bei der Dienststelle vortragen und entsprechende Anträge stellen; der Dienststellenleiter ist gehalten, sich damit sachlich auseinander zu setzen und sie zu bescheiden – **Antragsrecht**.

### 2.3.3. Wachen über die Wahrung von Arbeitnehmerrechten

Unter den „Allgemeinen Aufgaben“ sticht alsdann die (allgemeine) Überwachungs- und Kontrollfunktion hervor, § 68 Abs. 1 BPersVG, § 62, 64 LPVG NRW. Der Personalrat hat darüber zu wachen, dass die zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze, Verordnungen, Tarifverträge, Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen durchgeführt werden. Auch im Rahmen der Spielräume, die der Vollzug von Verordnungen oder Tarifverträgen lässt, haben Personalrat und Dienststelle darüber zu wachen, dass alle Angehörigen der Dienststelle nach Recht und Billigkeit behandelt werden<sup>23)</sup>. Die Personalvertretung hat als Kollektivorgan der Beschäftigten auch – und zwar vorrangig – Sorge dafür zu tragen, dass die gemeinsamen rechtlichen und sozialen Belange aller Beschäftigten sowie der Gruppen und letztlich auch der einzelnen Beschäftigten untereinander gewahrt werden<sup>24)</sup>.

Das klingt umfassend, kann aber missverständlich sein. Der Personalrat ist nicht zur **allgemeinen** Überwachung der Dienststelle aufgerufen, auch nicht im Bezug auf Angelegenheiten, die die Belegschaft betreffen, sondern nur in den angegebenen Fragestellungen. Dabei kann der Personalrat allerdings überall dort Befugnisse für sich in Anspruch nehmen, wo er ein seinen gesetzlich zugewiesenen **Aufgaben** betroffen ist.

Also: **Ausgangspunkt** entsprechender Überlegungen muss **stets eine Aufgabe** des Personalrats sein. Ist eine solche betroffen, so setzen allerdings die (u. U. durchaus noch weitergehenden) Überwachungsbefugnisse des Personalrats ein, beginnend mit

- Informationsansprüchen, § 68 Abs. 2 BPersVG, § 65 Abs. 1 LPVG NRW, über die
  - Befugnis, Maßnahmen zu beantragen, die den Beschäftigten oder der Dienststelle dienen, § 68 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG, § 64 Nr. 1 LPVG NRW, weiter über
  - Initiativrechte des PR, § 70 BPersVG, § 66 Abs. 4 LPVG NRW, bis hin zur
  - Einforderung von Mitbestimmungsrechten, wo solche betroffen sind.
- Wiederum bildet die Verknüpfung eines anstehenden Problems, mit dem sich der Personalrat befassen möchte, mit einer gesetzlich zugewiesenen Aufgabe den Schlüssel zu den Rechten des Personalrats.
- Beispiel:** Der Personalrat möchte (a) aus gegebenem Anlass bzw. (b) ohne konkreten Anlass („einfach nur so“ ...) überprüfen, ob in der Dienststelle bei der Gewährung von Leistungszulagen korrekt und nachvollziehbar verfahren wurde. Darf er das?
- Interessanterweise finden sich zu diesem Problemkreis in der Rechtsprechung sehr markante Leitsätze:
1. Der Personalrat kann verlangen, dass ihm die Dienststelle eine Liste der Empfänger von Postleistungszulagen einschließlich der Höhe und der Dauer der Zulage zur Einsichtnahme vorlegt und ihn über zukünftige Veränderungen von Empfängerkreis und Höhe der Leistungszulagen in gleicher Weise fortlaufend unterrichtet. Die Aushändigung dieser Unterlagen zum Behalt kann er nicht verlangen. Ergibt sich aus dem Vergleich der Leistungszulagenempfänger ein unterschiedliches Maß der Zulagengewährung, so kann dies allein schon dem Personalrat Veranlassung geben, dem weiter nachzugehen und sich von der Dienststelle eine nachvollziehbare Begründung für ihre Praxis geben zu lassen.<sup>25)</sup>
  2. Der Personalrat ist auch ohne Angabe eines konkreten Fehler- oder Missbrauchsverdachts berechtigt, die Listen mit den Namen der Empfänger von Zulagen nach der Postleistungszulagenverordnung und nach dem TV Nr. 400 einzusehen. Der Dienststellenleiter ist außerdem verpflichtet, dem Personalrat Einsicht hinsichtlich der Höhe und der Dauer der Zulagen zu gewähren und ihn über Veränderungen von Empfängerkreis und Höhe der Zulagen durch Vorlage der entsprechenden Listen fortlaufend zu informieren. Soweit solche Listen nicht ohnehin vorhanden sind, hat die Dienststelle sie zum Zweck der Unterrichtung des Personalrats zu erstellen.<sup>26)</sup>
  3. Bei der Postleistungszulagenverordnung nebst den dazu erlassenen Durchführungsbestimmungen sowie den entsprechenden Tarifverträgen handelt es sich um zugunsten der Beschäftigten geltenden Regelungen. Ein Informationsanspruch des Personalrats besteht nur insoweit, als er die Aus-

künfte von seiten der Dienststelle benötigt, um die ihm obliegenden allgemeinen Aufgaben erfüllen und seine Beurteilungsrechte uneingeschränkt wahrnehmen zu können. Zur Begründung eines solchen Informationsanspruchs bedarf es nicht der Darlegung des Personalrats, dass eine Rechtsverletzung der Dienststelle zu besorgen ist.<sup>27)</sup>

4. Ist in einem Tarifvertrag vorgesehen, dass „für besondere Leistungen“ laufende oder einmalige Leistungszulagen gewährt werden können, so ist die Dienststelle verpflichtet, dem Personalrat mitzuteilen, an welche Beschäftigten und in welcher Höhe derartige Zulagen geleistet werden und jedenfalls dem Vorstand des Personalrats Einblick in die diese begründenden Unterlagen zu gewähren.<sup>28)</sup>

Man sieht: Der Informationsanspruch des Personalrats ist stets an eine von der Personalvertretung wahrzunehmende Aufgabe gebunden. Dabei kann es sich sowohl um eine der in § 67 oder in § 68 BPersVG genannten allgemeinen Aufgaben handeln, wie auch um eine solche in einer beteiligungspflichtigen Angelegenheit.

### 2.3.4. Wahren und Fördern der Belange der Schwächeren

Die im betrieblichen Umfeld möglicherweise oder typischerweise Schwächeren sind der Obhut des Personalrats besonders anvertraut; diese Beschäftigten bedürfen der Solidarität der Gemeinschaft im besonderen Maße. Die Belange, die in erster Linie betroffen sind, fallen dabei natürlich je nach der Zugehörigkeit zu dem einen oder anderen Personenkreis unterschiedlich aus.

Im Rahmen der „Allgemeinen Aufgaben“ des Personalrates nach § 68 Abs. 1 BPersVG sind besonders hervorgehoben:

- Eingliederung und berufliche Entwicklung von **Schwerbehinderten** (§ 68 Abs. 1 Nrn. 4 u. 5)
- Eingliederung und berufliche Entwicklung von **älteren Beschäftigten** (§ 68 Abs. 1 Nr. 4)

23) BVerwG, Beschl. v. 22.12.1993 – 6 P 34.92, PersR 1994, 323.

24) BVerwG, a. a. O.

25) BVerwG, Beschl. v. 22.12.1993 – 6 P 34.92, PersR 1994, 323.

26) BayVG, Beschl. v. 9.9.1992 – 18 P 92.646 = PersR 1993, 424.

27) Nds OVG, Beschl. v. 28.9.1992 – 17 L 2522/92 = PersR 1993, 424.

28) OVG Hmb, Beschl. v. 13.5.1992 – OVG Bs PB 4/91 = PersR 1992, 414.

- Eingliederung und berufliche Entwicklung von **sonstigen schutzbedürftigen** Personen (§ 68 Abs. 1 Nr. 4)
- Eingliederung von **ausländischen Beschäftigten** (§ 68 Abs. 1 Nr. 6)
- tatsächliche Gleichberechtigung von **Frauen** und Männern, insb. bei Einstellung, Beschäftigung, Aus-, Fort- und Weiterbildung und im beruflichen Aufstieg (§ 68 Abs. 1 Nr. 5a)
- Belange von **Jugendlichen und Auszubildenden** (Zusammenarbeit mit der Jugend- und Auszubildendenvertretung – § 68 Abs. 1 Nr. 7)

Dank der offenen Aufzählung in § 68 Abs. 1 Nr. 4 BPersVG – „sonstige schutzbedürftige Personen“ – ist die besondere Aufgabenstellung des Personalrates nicht auf diese eng umrissenen Personenkreise beschränkt. Er kann sich daher jeder Personengruppe annehmen, die er aus nachvollziehbaren Gründen für schutzbedürftig halten darf. Diese Schutzbedürftigkeit kann auch schon einmal eine vorübergehende, situationsbedingte sein. Damit erlangt der geschickt argumentierende Personalrat einen „Einstieg“ auch in Sonderproblembereiche.

### 3. Rechte des Personalrats

Wenn wir uns nunmehr den Rechten des Personalrates zuwenden, so ergibt sich, dass diese stets im Rückgriff auf die soeben behandelten Aufgabenstellungen zu betrachten sind. Dies zwar nicht in dem uneingeschränkten Sinn, dass aus einer Aufgabenstellung ohne Rücksicht auf die Gesetzeslage alles an Rechten abgeleitet werden könnte, was zur Erfüllung dieser Aufgaben wünschenswert erscheint, wohl aber dahingehend, dass der jeweils gesteckte Rahmen stets mit den Erfordernissen der wahrzunehmenden Aufgaben ausgefüllt werden kann.

#### 3.1. Arbeitsbefreiung und Freistellung

Wie eingangs dargelegt, benötigt der Personalrat für die Wahrnehmung seiner Aufgaben in erster Linie Zeit – die Zeit, die seine Mitglieder auf die Wahrnehmung ihres personalvertretungsrechtlichen Mandates aufwenden müssen. Dies kann nur Zeit innerhalb der regulären Arbeitszeit sein. Die gewählten und ehrenamtlich tätigen Mitglieder des Personalrates<sup>29)</sup> sind nicht gehalten, hierfür (zumal unentgeltlich) ihre Freizeit einzusetzen. Die Personalvertretungsge-

setze stellen hierfür zwei Instrumente zur Verfügung, nämlich einmal den Anspruch auf Dienstbefreiung im Maße des jeweils Erforderlichen und zum zweiten für eine bestimmte Zahl von Mitgliedern – jedenfalls dann, wenn Personalvertretungsarbeit in einem gewissen Mindestumfang stattfindet<sup>30)</sup> – einen Anspruch auf (gänzliche oder auch partielle) Freistellung von der Arbeit.

##### 3.1.1. Versäumnis von Arbeitszeit

Personalratsmitgliedern soll genügend Zeit zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen. Deshalb geht die dienstliche Tätigkeit der Personalratsmitglieder nach, wenn personalvertretungsrechtliche Aufgaben zu erfüllen sind. Das einzelne Personalratsmitglied hat einen **gesetzlichen Anspruch auf Dienstbefreiung**. Für die Wahrnehmung von Personalratsaufgaben bedarf es deshalb keiner ausdrücklichen Dienstbefreiung. Ausreichend ist ein entsprechendes Abmelden am Arbeitsplatz beim Vorgesetzten.

Das (einfache, nicht freigestellte) Personalratsmitglied benötigt Zeit aber nicht nur für die Teilnahme an den regelmäßigen Personalratssitzungen. Selbstverständlich muss ihm auch die erforderliche Zeit für Vor- und Nachbereitungen der Sitzungen einschließlich der Abstimmungsgespräche innerhalb der im Personalrat vertretenen Gruppen oder Listen, für personalratsspezifische Weiterbildung, für Personalgespräche und vergleichbare Angelegenheiten zur Verfügung gestellt werden. Über diesen Zeitbedarf ist das Personalratsmitglied nicht rechenpflichtig; die Abmeldung vom Arbeitsplatz mit der ausdrücklichen Erklärung, jetzt müsse ein Personalgespräch mit diesem oder jenem (womöglich namentlich zu benennenden) Mitarbeiter geführt oder eine Besichtigung eines bestimmten Arbeitsplatzes vorgenommen werden, würde das Personalratsmitglied unweigerlich in die Nähe einer Verletzung des Verschwiegenheitsgebotes bringen; die Vertraulichkeit der Personalratsarbeit ist vorrangig zu gewährleisten. Daher kann seitens der Vorgesetzten allenfalls eine abstrakte Plausibilisierung des angemeldeten Zeitbedarfs verlangt werden.

Auch wenn die eigentliche Personalratsarbeit außerhalb der Sitzungen grundsätzlich von den jeweils gewählten und hierfür freigestellten Personalratsmitgliedern, die regelmäßig dem Vorstand angehören, geleistet werden soll, bedeutet das nicht, dass nicht andere, „einfache“ Personalrats-

mitglieder in diese Tätigkeiten eingebunden werden können. Bildet der Personalrat z. B. Arbeitsgruppen, überantwortet er mit oder ohne entsprechende Geschäftsordnungsregelung bestimmte Spezialangelegenheiten der vorbereitenden Auswertung durch ein einzelnes Personalratsmitglied, das womöglich hierfür besonders geschult worden ist, entsendet der Personalrat ein entsprechend fachkundiges Mitglied in Gremien und Beratungszirkel, die in der Dienststelle bestehen, in Personalvorstellungsgespräche, dienstliche Anhörungen oder Personalgespräche und dergleichen mehr – stets muss auch hierfür die erforderliche (Arbeits-)Zeit zur Verfügung gestellt sein, ohne dass sich der einzelne Personalrat jeweils inhaltlich für seine Abwesenheit vom eigenen Arbeitsplatz rechtfertigen müsste.

##### 3.1.2. Freizeitausgleich

Nimmt die Personalratsarbeit im Einzelfall einmal längere Zeit in Anspruch, als es der regelmäßigen Arbeitszeit entspricht (z. B. längere Sitzung oder Sitzung außerhalb der zu versehenden Schicht<sup>31)</sup>, Reisezeiten bei auswärtiger Tätigkeit<sup>32)</sup>, Teilnahme an Schulungen usw., aber auch „Überstunden“ bei erhöhtem Anfall an bearbeitungsbedürftigen Personalratssachen<sup>33)</sup>, so sind die damit aufgewendeten Mehrarbeitszeiten durch entsprechende Dienstbefreiung wieder auszugleichen, § 46 Abs. 2 S. 2 BPersVG. Wich-

29) S. § 46 Abs. 1 BPersVG.

30) § 46 Abs. 4 BPersVG unterstellt dies ab einer Zahl von 300 Beschäftigten.

31) BVerwG, Urt. v. 30.1.1986, 2 C 18.83, PersR 1986, 193: Wird für einen im Wechselschichtdienst arbeitenden Beschäftigten (Lokomotivführer) die Diensterteilung so geändert, dass er an den Tagen, an denen er an Personalratssitzungen teilnimmt, dienstfrei hat, ist ihm Freizeitausgleich für die tatsächliche Dauer der Personalratssitzungen zu gewähren. S. auch OVG Rh-Pf, Beschl. v. 24.1.1990, 2 A 94/89, PersR 1991, 234.

32) LAG Nds, Urt. v. 10.8.1983, 5 Sa 101/83, PersR 1984, 45: Ein Personalratsmitglied, das aus Anlass einer Personalratssitzung Reisezeiten außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit verbringt, hat Anspruch auf Dienstbefreiung in entsprechendem Umfang. LAG Rh-Pf, Urt. v. 12.12.1984, 6 Sa 804/84, PersR 1985, 142: Für Reisezeiten, die ein Personalratsmitglied zur Erfüllung seiner Aufgaben außerhalb seiner regelmäßigen Arbeitszeit auf sich nehmen muss, steht ihm gem. § 46 Abs. 2 S. 2 BPersVG ein Anspruch auf Freizeitausgleich zu.

33) LAG Köln, Urt. v. 17.5.1989, 2 Sa 203/89, PersR 1989, 280: Personalratsmitglieder haben nach § 42 Abs. 2 S. 2 LPVG NW einen Anspruch auf Zeitausgleich, wenn sie durch die Erfüllung notwendiger Personalratsaufgaben über ihre regelmäßige individuelle Arbeitszeit hinaus beansprucht werden. Das gilt gleichermaßen für teilzeitbeschäftigte Personalratsmitglieder.

tig ist das insbesondere bei der Inanspruchnahme von teilzeitbeschäftigten Personalratsmitgliedern außerhalb von deren schließlich reduzierter Arbeitszeit<sup>34)</sup>.

Wird dies nicht beachtet, so kann darin eine unzulässige Behinderung der Personalratsarbeit (§ 107 BPersVG) liegen, denn dann wird durch ein pflichtwidriges Verhalten der Dienststelle die Wahrnehmung personalvertretungsrechtlicher Aufgaben wesentlich erschwert oder sogar unmöglich gemacht<sup>35)</sup>.

In der Konkretisierung ist die Rechtsprechung eher großzügig, was die Darlegung der Notwendigkeiten und Zusammenhänge anlangt. Nach LAG Rheinland-Pfalz setzt § 46 Abs. 2 S. 2 BPersVG, anders als § 37 Abs. 3 BetrVG, die Verrichtung von Personalratsarbeit im engeren Sinne nicht voraus. Es genügt, dass die Beanspruchung des Personalratsmitglieds über seine regelmäßige Arbeitszeit hinaus durch seine Aufgabenstellung bedingt ist, dass also Personalratsaufgaben seinen Freizeitausgleich verursachen. Der Anspruch auf Freizeitausgleich nach § 46 Abs. 2 S. 2 BPersVG hängt nicht davon ab, dass zu vergütende Personalratsstätigkeit außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit verrichtet wurde, sondern setzt lediglich die Beanspruchung infolge der Erfüllung von Personalratsaufgaben voraus<sup>36)</sup>. Diese Haltung ist konsequent. Bedürfen „echte“ Überstunden der ausdrücklichen Anordnung durch den Arbeitgeber, damit sie einen Freizeitausgleich oder gar eine Überstundenvergütung auslösen, so gibt es im Verhältnis zwischen Dienststelle und Personalrat naturgemäß keine Anordnungs- oder Weisungsbefugnis, auf die die Mehrarbeit zurückgeführt werden könnte, und auch innerhalb des Personalrates ist weder dieser selbst noch der Vorsitzende gegenüber seinen Mitgliedern „vorgesetzt“ und damit weisungs- oder anordnungsbefugt. Personalvertretungsrechtlicher Mehraufwand kann daher nur aus der jeweiligen Aufgabenstellung heraus begründet werden.

### 3.1.3. Freistellung/Freistellungsstaffel

Ab einer Größe von 300 vertretenen Beschäftigten geht der Gesetzgeber davon aus, dass so viel an Personalratsarbeit anfällt, dass ein Beschäftigter der Dienststelle – regelmäßig dann zunächst der Vorsitzende des Personalrats – vollständig von seiner bisherigen Arbeit freigestellt werden muss. Je größer die Zahl der vom Personalrat vertretenen Beschäftigten ist und je mehr Aufga-

ben er damit typischerweise wahrzunehmen hat, desto größer wird nach der Staffel des § 46 Abs. 4 BPersVG die Anzahl der insgesamt von ihrer regelmäßigen Arbeit freizustellenden Personalratsmitglieder.

Der Freistellungsanspruch ist somit unter zwei Aspekten zu betrachten: Zum einen soll er dem einzelnen mit Personalratsaufgaben befassten Mitglied den hinreichenden Freiraum für seine Tätigkeit verschaffen, wenn der „Freizeitausgleich“ keine hinreichende Kompensation mehr für die Beanspruchungen aus dem Amt eröffnet, und er soll zum anderen dem Personalrat als Gremium Handlungsmöglichkeiten verschaffen. Persönliche Rechtsansprüche und Ansprüche des Personalrates als solchem kommen hier zusammen.

§ 46 Abs. 3 Satz 1 BPersVG bestimmt, dass Personalratsmitglieder von ihrer dienstlichen Tätigkeit generell freizustellen sind, „wenn und soweit es nach Umfang und Art der Dienststelle zur ordnungsgemäßen Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich ist.“ § 46 Abs. 4 BPersVG konkretisiert dies im Sinne der dort geregelten Staffel. Bei 300 bis 600 Beschäftigten ist ein Mitglied des Personalrats freizustellen, bei 601–1000 Beschäftigten zwei Mitglieder, bei 1001–2000 Beschäftigte drei Mitglieder, usw. Diese Freistellungen sind grundsätzlich zwingend<sup>37)</sup>. Im **Einvernehmen** mit dem Dienststellenleiter kann allerdings das Freistellungskontingent des § 46 Abs. 4 S. 3 abgeändert werden. Eine Abweichung nach oben ist sicherlich stets möglich<sup>38)</sup>; der Personalrat wird dann unter konkreter Darlegung einer vielleicht temporär besonders hohen Aufgabenbelastung (z. B. bei Umstrukturierungsmaßnahmen) über eine Erhöhung des Kontingentes verhandeln; ebenso ist häufig in den Grenzbereichen der Staffel bei entsprechender Belastung mit personalvertretungsrechtlichen Aufgaben eine Aufrundung des Volumens begründbar. Die Staffelsätze sollen schließlich „in der Regel“ gelten und ermöglichen durchaus eine flexible, am Aufgabenvolumen orientierte Handhabung.

Umgekehrt kann der Personalrat, wenn er aufgrund seiner konkreten Aufgabenbelastung das Regel-Kontingent nicht voll benötigt, auch auf ein Ausschöpfen der Staffelsätze teilweise verzichten. Das wird insbesondere in Betracht kommen, wenn sich nicht genügend Personalratsmitglieder finden lassen, die überhaupt bereit sind, sich freustellen zu lassen. Allerdings darf ein Personalrat auf die Inanspruchnahme einer

nach § 42 Abs. 4 Satz 1 LPVG NRW eröffneten Freistellung natürlich dann **nicht verzichten**, wenn ein Freistellungsbedarf tatsächlich gegeben ist und durch den Verzicht auf die Freistellung (nur) die Berücksichtigung einer Gruppe bzw. eines Mitglieds einer Konkurrenzgewerkschaft verhindert werden soll<sup>39)</sup>; ein solches Vorgehen wäre unter dem Aspekt des Minderheitenschutzes gewiss missbräuchlich<sup>40)</sup>.

Die Entscheidung über die Freistellung trifft der Personalrat als Gremium. Die Auswahl der freizustellenden Personalratsmitglieder liegt allein in der Eigenverantwortung der Personalvertretung. Die getroffene Auswahl hat nicht den rechtlichen Charakter eines an den Dienststellenleiter gerichteten Vorschlags, sondern ist für ihn zunächst einmal verbindlich<sup>41)</sup>. Eine Rechtskontrolle obliegt dem Dienststellenleiter nicht<sup>42)</sup>. Der Personalrat schlägt dem Dienststellenleiter die gewünschten Personalratsmitglieder, die namentlich zu benennen sind, zur Freistellung vor. Dieser muss dann bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 46 Abs. 4 BPersVG die notwendige arbeits- bzw. beam-

34) LAG Köln, Urt. v. 17.5.1989, 2 Sa 203/89, PersR 1989, 280.

35) OVG Lüneburg, Beschl. v. 20.5.1987, 17 OVG B 20/86, PersR 1988, 139.

36) LAG Rh-Pf, Urt. vom 12.12.1984, 6 Sa 804/84, PersR 1985, 142.

37) Die Freistellungsstaffeln sind allerdings auf Stufenvertretungen und Gesamtpersonalräte nicht übertragbar; hier ist nach den objektiven Bedürfnissen zu entscheiden.

38) Auch konkludent: OVG NRW, Beschl. v. 27.1.1993 – 1 A 2524/91.PVB, PersR 1993, 398: Erklärt die Dienststelle sich zu einer Erhöhung des Freistellungsvolumens über § 46 Abs. 4 S. 1 BPersVG hinaus bereit und widerspricht der Personalrat diesem Angebot nicht, so liegt darin eine einvernehmliche Erhöhung des Freistellungsvolumens im Sinne von § 46 Abs. 4 S. 3 BPersVG.

39) OVG NRW, Beschluss v. 19.2.2001, 1 B 1591/00.PVL = PersR 2001, 470.

40) BVerwG, Beschl. v. 22.12.1994 – 6 P 12.93, PersR 1995, 131: Ohne gewichtige sachliche Gründe darf der Personalrat weder ganz noch teilweise auf die mögliche Freistellung eines seiner Mitglieder verzichten, wenn dies im Ergebnis zu Lasten der gewählten Kandidaten einer sonst nicht zum Zuge kommenden Minderheitenliste gehen würde. Ebenso BVerwG, Beschl. v. 11.7.1996, 6 P 4.95 = PersR 1997, 22.

41) VG Düsseldorf, Beschl. v. 3.3.1988 – PVL 62/87, PersR 1989, 311.

42) VG Köln, Beschl. v. 24.10.1990 – PVL 57/90, PersR 1991, 356: Der Dienststellenleiter darf eine beantragte Freistellung nicht mit der Begründung ablehnen, der Freistellungsbeschluss beachte nicht das Gruppenprinzip des § 42 Abs. 3 S. 2 LPVG NRW; insoweit handelt es sich um eine interne Angelegenheit der Personalvertretung. VG Düsseldorf, Beschl. v. 3.3.1988 – PVL 62/87, PersR 1989, 311: Die Auswahl der freizustellenden Personalratsmitglieder liegt allein in der Eigenverantwortung der Personalvertretung.

tenrechtliche Entscheidung zur Freistellung von den Arbeits- oder Dienstpflichten treffen. Er kann eine vom Personalrat beschlossene, die Freistellungsstaffel ausschöpfende Freistellung auch nicht mit der Begründung ablehnen, die Freistellung sei nicht erforderlich und das Freistellungsbegehren rechtsmissbräuchlich<sup>43)</sup>.

Lange Zeit umstritten war, ob die Freistellungen des § 46 Abs. 4 BPersVG auch aufgeteilt werden können, um mehrere interessierte Personalratsmitglieder jeweils nur mit einer Quote freigestellt zu bekommen. Im Bereich des BPersVG wird mangels einer abweichenden gesetzlichen Regelung bisweilen noch auf eine alte Entscheidung des BVerwG zurückgegriffen, nach der Freistellungen nur „ganz oder gar nicht“ erfolgen dürften<sup>44)</sup>. Hierbei spielte ursprünglich gewiss auch der Umstand eine Rolle, dass durch Freistellung entfallende volle Stellen häufig leichter ersatzweise wieder zu besetzen sind als ein Ausgleich des Ausfalls im Teilzeitbereich realisiert werden kann. Auch war in der Vergangenheit eine Praxis zu beobachten, derzufolge von übergeordneten, planstellenzuweisenden Behörden ganze Stellen ohne weiteres neu zugewiesen werden, nur teilweise entfallende Stellen aber nicht. Eine partielle Auflockerung des ursprünglich rigiden Standpunktes brachte demgegenüber die Entscheidung des BVerwG vom 22.4.1987, wonach der Personalrat unabhängig von einer bestimmten Größe der Dienststelle eine **Teilfreistellung** seiner Mitglieder von ihrer dienstlichen Tätigkeit verlangen kann, soweit dies nach Umfang und Art der Dienststelle zur ordnungsgemäßen Durchführung seiner Aufgaben **erforderlich** ist<sup>45)</sup>. Aufgrund der zunehmenden Flexibilisierung des öffentlichen Dienstes werden in der Praxis inzwischen mehr und mehr auch Teilfreistellungen akzeptiert.

Demgegenüber ist die Streitfrage in Nordrhein-Westfalen durch Gesetzesänderung im Sinne der Flexibilität der Personalratsmitglieder geklärt: Gegenüber der älteren Rechtsprechung<sup>46)</sup> ist inzwischen gem. § 42 Abs. 4 S. 4 LPVG NRW ausdrücklich klar gestellt, dass der Personalrat anstelle einer ganzen Freistellung mehrere Teilfreistellungen beantragen kann<sup>47)</sup>. Die Entscheidung hierüber ist freilich für den Dienststellenleiter als Kann-Vorschrift ausgebildet und eröffnet Entscheidungsspielräume. Laut Kommentierung „wird der Dienststellenleiter Teilfreistellungen indessen nicht ohne zwingende Gründe ablehnen können“<sup>48)</sup>, weil ihm

insoweit ohnehin nur ein „eingeschränktes Rügerecht“ gegenüber Beschlüssen des Personalrats zustehe. Ablehnungsbefugnisse werden hiernach nur dann gesehen, wenn unabweisbare dienstliche Belange entgegenstehen oder die eigene personalvertretungsrechtliche Stellung des Dienststellenleiters beeinträchtigt würde<sup>49)</sup>. Der Dienststellenleiter darf daher eine vom Personalrat beschlossene Freistellung nicht mit der Begründung ablehnen, der Personalrat habe Mitglieder (lediglich) teilweise freigestellt, denn dies stellt eine innere Angelegenheit des Personalrates dar, in die der Dienststellenleiter nicht „hineinregieren“ darf<sup>50)</sup>.

Eine ausdrückliche Regelung des Anspruchs auf Teil-Freistellung findet sich auch in Baden-Württemberg: § 47 Abs. 4 S. 2 LPVG BW.

Wie im Falle des eventuellen Verzichts auf einen Teil des Freistellungskontingents darf natürlich auch die Aufteilung desselben auf Teil-Freistellungen nicht manipulativ eingesetzt werden, um Minderheiten im Personalrat zu benachteiligen oder vom Genuss der Freistellungsmöglichkeiten fernzuhalten. So darf der Personalrat z. B. nicht anstelle der ganzen Freistellung eines Mitgliedes mehrere Mitglieder teilweise freistellen, um im Rahmen des Freistellungsvolumens statt der Freistellung zunächst des Vorsitzenden und sodann je eines Vertreters der Gruppen, denen der Vorsitzende nicht angehört, zu Lasten einer Gruppe abzuweichen und die Freistellungen unter Berücksichtigung des gruppenspezifischen Geschäftsumfanges anderweitig aufzuteilen<sup>51)</sup>. Gegen den Willen dessen, der mit der Freistellung „an der Reihe“ ist, kann aus Gründen des Gruppen- und des Minderheitenschutzes eine Aufteilung nicht beschlossen werden, wenn dieser die Freistellung insgesamt in Anspruch zu nehmen wünscht<sup>52)</sup>.

Die dem Personalrat zustehenden Freistellungen sind<sup>53)</sup> wie folgt zu verwenden:

a) Im Geltungsbereich des BPersVG (§ 46 Abs. 3 S. 2–4 BPersVG) sind für die erste bis dritte Freistellung die nach § 32 Abs. 2 BPersVG gewählten Vorstandsmitglieder in der Reihenfolge der Gruppenstärke, alsdann (für die 4./5. Freistellung) die etwa nach § 33 BPersVG gewählten Ergänzungsmitglieder des Vorstandes vorzusehen. Bei etwaigen weiteren Freistellungen sind bei Listenwahl die auf die einzelnen Listen entfallenden Stimmen im Wege des Höchstzahlverfahrens zu berücksichtigen, wobei die bereits erfolgten Freistellungen

abzuziehen sind. Im Falle der Personenwahl wird nach der erreichten Stimmenzahl vorgegangen.

b) Die Landesrechte verfahren teilweise anders, u. a. auch deswegen, weil dort das Gruppenprinzip weniger stark ausgeprägt ist. In Nordrhein-Westfalen z. B. gilt Folgendes: Die 1. Freistellung bekommt zwingend der Vorsitzende, § 42 Abs. 3 Satz 2 LPVG NRW; die 2. und 3. Freistellung sind dann für die Vertreter der anderen Gruppen in der Reihenfolge der Gruppenstärke<sup>54)</sup> unter Beachtung der in der jeweiligen Gruppe am stärksten vertretenen Liste vorgesehen. „Beachtung“ heißt dabei mehr als „Berücksichtigung“, bedeutet also schon eine grundsätzliche Bindung an die Stärke der in der Gruppe vertretenen Liste, von der

43) OVG NRW, Beschl. v. 15.4.1991 – 1 A 78/91.PVL, PersR 1991, 372.

44) BVerwG, Beschl. v. 25.2.1983, ZBR 1983, 212.

45) BVerwG, Beschl. v. 22.4.1987, 6 P 29.84, PersR 1987, 191. Andererseits aber ganz traditionell OVG Berlin, Beschl. v. 14.2.1997, OVG 70 PV 9.94, PersR 1997, 539: Es wird daran festgehalten, dass die in der Freistellungsstaffel vorgesehene Zahl von Personalratsmitgliedern grundsätzlich nicht durch Teilfreistellungen überschritten werden darf. Erklärt sich kein Mitglied – insbesondere kein Vorstandsmitglied – bereit, sich von seiner dienstlichen Tätigkeit ganz freistellen zu lassen, rechtfertigt dies jedenfalls nur dann eine Aufteilung der Freistellungsquote auf Teilfreistellungen, wenn die Ablehnung der vollen Freistellung auf stichhaltigen, sachlich einsichtigen Gründen beruht.

46) OVG NRW, Beschl. v. 16.1.1984, ZBR 1984, 243.

47) Hierzu OVG NRW, Beschl. v. 11.11.1994, 1 A 1409/94. PVL (unveröff.).

48) vgl. Cécior pp., LPVG NRW, § 42 Rdn. 73 c.

49) Anlehnung an BVerwG, Beschl. v. 10.5.1984, 6 P 33.83, PersR 1986, 15.

50) VG Köln, Beschl. v. 24.10.1990 – PVL 57/90, PersR 1991, 356.

51) OVG NRW, Beschl. v. 12.6.1997 – 1 A 6325/96.PVL, PersR 1998, 199 ff.

52) OVG NRW, Beschl. v. m. 24.6.1992 – 1 A 3685/91.PVL, PersR 1993, 288: Bei ausreichendem Freistellungsvolumen kann auch in Stufenvertretungen der einzige Vertreter einer Gruppe anstelle einer ohne seine Zustimmung beschlossenen Teilfreistellung seine volle Freistellung verlangen. Den Minderheitenschutz betont auch VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 24.4.2001, PL 15 S 1419/00, PersR 2001, 481. Zweifelhaft daher BayVGH, Beschl. v. 30.1.1992 – 17 P 91.3312, PersR 1993, 143: Der Personalrat darf die nach Art. 32 Abs. 2 BayPVG gewählten (geborenen) Vorstandsmitglieder auch gegen ihren Willen für eine nur teilweise Freistellung vorschlagen, soweit dies erforderlich ist.

53) Unterstellt: alle Gruppen sind in einer Dienststelle und im PR vertreten.

54) Hierbei dürfte es auf die Gruppenstärke innerhalb der Belegschaft ankommen, nicht auf die Zahl der Gruppenvertreter im PR: Der Begriff ist ersichtlich als Terminus der Wahlordnung entlehnt, wo auf die Gruppenstärke in der Belegschaft abgestellt wird. Der „Vertreter der Gruppe“ ist frei bestimmbar; es muss nicht der der Gruppe entnommene Stellvertreter des Vorsitzenden (§ 29 S. 2 LPVG NRW) sein.

aber ggf. begründet abgewichen werden kann<sup>55)</sup>. „Am stärksten in der Gruppe vertreten“ ist diejenige Liste, die über mehr Sitze in der Gruppe verfügt. Sind mehrere Listen mit gleicher Sitzzahl vorhanden, so gibt es keine stärkere und schwächere Liste i. S. des § 42 Abs. 3 S. 2 LPVG NRW. Auf die **Stimmenverhältnisse** bei der Wahl kommt es nicht an<sup>56)</sup>.

Bei der 4. und weitere Freistellungen wird allein nach der Gruppenstärke vorgegangen. Das Vorgehen nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren – nicht zwingend vorgeschrieben – wird für sachgerecht und angemessen erachtet, wobei dann aber die bereits nach anderen Grundsätzen vergebenen ersten drei Freistellungen unberücksichtigt zu bleiben haben<sup>57)</sup>. Bei Gleichstand ist eine Auswahl erforderlich, die aber unter sachlichen Gesichtspunkten vorgenommen werden muss, notfalls auch im Wege des Losentscheids<sup>58)</sup>. Eine weitere Vorgabe für die „Verteilung“ der nachfolgenden Freistellungen innerhalb der Gruppen – z. B. nach Listen – ist nicht erfolgt, so dass der Personalrat frei entscheiden kann. Die Mitberücksichtigung von Minderheitenlisten soll dadurch ermöglicht werden<sup>59)</sup>.

In jedem Falle ist allerdings bei der nach den jeweiligen Gesetzen zu beantragenden Freistellung von Personalratsmitgliedern die gesetzlich vorgesehene Rang- bzw. Reihenfolge zwingend einzuhalten. Wird hiervon abgewichen, hat ein vorrangig zu berücksichtigendes, aber übergangenes Vorstandsmitglied einen gerichtlich auch im Wege der einstweiligen Verfügung durchsetzbaren Verpflichtungsanspruch auf Vorschlag zur Freistellung von der dienstlichen Tätigkeit<sup>60)</sup>.

### 3.2. Schulungen

Neben der Zeit benötigt der Personalrat auch kundige und geschulte Mitglieder, denn ohne die erforderlichen Grundkenntnisse kann der Personalrat seine Aufgaben nicht sachgerecht und effektiv wahrnehmen. Auch hier kommt der Umstand zum Tragen, dass die Personalratsarbeit eine ehrenamtliche Tätigkeit ist (§ 42 Abs. 1 BPersVG). Die gewählten Mitglieder des Personalrats kommen aus allen denkbaren Bereichen der jeweiligen Dienststelle und werden über die dort erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen. Selten aber wird ein Personalratsmitglied von vornherein diejenigen Kenntnisse und Erfahrungen mitbringen, die für seine Personalratstätigkeit

erforderlich sind. Diese Kenntnisse müssen zunächst einmal erworben werden<sup>61)</sup>.

Die dabei in Betracht kommenden Schulungs- und Bildungsveranstaltungen unterscheiden sich danach, ob und inwieweit die dabei vermittelten Kenntnisse für die Tätigkeit im Personalrat erforderlich (§ 46 Abs. 6 BPersVG) oder aber lediglich hierfür geeignet sind (§ 46 Abs. 7 BPersVG).

#### 3.2.1. Erforderliche Schulungen (§ 46 Abs. 6 BPersVG)

Die verantwortungsvolle und sachkundige Mitarbeit innerhalb eines Personalrates ist nur möglich, wenn die Mitglieder über ihre Aufgaben, Rechte und Pflichten informiert sind. Der Personalrat – nicht das einzelne Mitglied – hat deshalb einen Anspruch darauf, dass seine Mitglieder nach § 46 Abs. 6 BPersVG unter **Fortzahlung der Bezüge** für die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen **freigestellt** werden, soweit dort Kenntnisse vermittelt werden, die für die Arbeit in der Personalvertretung erforderlich sind. Die hierbei anfallenden Reisen sind „für die Erfüllung von Aufgaben des Personalrates notwendig“ i. S. d. § 44 Abs. 1 S. 2 BPersVG, so dass die notwendigen **Reisekosten** ebenfalls vom Dienstherrn zu übernehmen sind. Die Schulungsteilnahme und die Reisen müssen indessen **rechtzeitig** zuvor dem Leiter der Dienststelle **angezeigt** werden.

Nur ausnahmsweise kann die Übernahme von Kosten wegen einer vom Personalrat für erforderlich gehaltenen Schulung wegen **Erschöpfung der Haushaltsmittel** abgelehnt werden. Für notwendige Schulungen muss die Dienststelle haushaltsmäßig objektiv ausreichende Vorsorge treffen. Die Berufung auf fehlende Haushaltsmittel findet dort eine Grenze, wo die Aufgabenwahrnehmung des Personalrats in ihrem Kernbereich berührt ist und der Personalrat in seiner Tätigkeit in nicht mehr zumutbarer Weise behindert wird<sup>62)</sup>. Der Einwand fehlender Haushaltsmittel kann daher der Teilnahme von Personalratsmitgliedern an einer Grundschulung jedenfalls dann nicht entgegengehalten werden, wenn die Grundschulung zu Beginn des Haushaltsjahres durchgeführt wird, da nicht angenommen werden kann, dass zu Beginn des Haushaltsjahres Haushaltsmittel für nach gesetzlicher Vorschrift zu erbringende Leistungen etwa schon ausgeschöpft sein können<sup>63)</sup>. Allerdings ist andererseits auch der Personalrat zu sparsamer Haushaltsführung und zur Rücksichtnahme auf

begrenzte Mittel verpflichtet. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit können es nach anderweitiger Rechtsprechung der Dienststelle im Einzelfall erlauben, die Übernahme von an sich angemessenen Kosten für die Teilnahme an einer objektiv und subjektiv erforderlichen Schulungsveranstaltung dann als unangemessen abzulehnen, wenn keine Haushaltsmittel mehr vorhanden sind<sup>64)</sup>. Nimmt ein Personalratsmitglied dann in Kenntnis der fehlenden Haushaltsdeckung an einer Fortbildungsmaßnahme teil, so steht ihm kein Anspruch auf Erstattung der Kosten zu<sup>65)</sup>.

**Nicht statthaft** ist nach der neueren Rechtsprechung des BVerwG<sup>66)</sup> allerdings,

55) OVG NRW, Beschl. v. 15.4.1991 – CL 66/90, PersR 1992, 336: Will der Personalrat einen Freistellungsvorschlag aus der stärksten Liste innerhalb der zu berücksichtigenden Gruppe ausnahmsweise übergehen, so müssen die dafür maßgeblichen Gründe es mit der Person des Vorgesetzten zu tun haben; die Behauptung, ein anderes Gruppenmitglied sei für eine Freistellung besser geeignet, reicht dafür nicht aus. – S. auch OVG NRW, Beschl. v. 15.4.1991 – CL 111/90, PersR 1992, 79.

56) OVG NRW, Beschl. v. 16.12.1993, 1 B 2477/93.PVL, im Anschluss an VG Köln, Beschl. v. 6.10.1993, 34 K 4524/93.PVL, gegen VG Aachen, Beschl. v. 10.1.1991, 7 PVL 27/90. S. auch OVG NRW, Beschl. v. 4.1.1994, 1 B 390/93.PVL.

57) OVG NRW, Beschl. v. 18.9.1995, 1 A 82/95. PVL.

58) OVG NRW, Beschl. v. 19.2.2001, 1 B 1591/00.PVL, PersR 2001, 470.

59) Vgl. Havers, LPVG NRW, § 42 Erl. 7.5, unter Hinweis auf LT-Drucksache 9/3845 S. 60.

60) OVG NRW, Beschl. v. 15.1.1997, 1 B 2834/96.PVB, PersR 1997, 174. In diesem Sinne jetzt auch OVG NRW, Beschl. v. 19.2.2001, 1 B 1591/00.PVL, PersR 2001, 470.

61) BVerwG, Beschl. v. 24.11.1986 – 6 P 3.85, PersR 1987, 84: Besteht ein Personalrat nach einer Neuwahl überwiegend aus Mitgliedern, die ihm in der vergangenen Amtszeit nicht angehört haben, ist es regelmäßig erforderlich, zumindest einige seiner neugewählten Mitglieder im Personalvertretungsrecht zu schulen. Vgl. zu der Thematik auch Altvater, PersR 2003, 22 ff.

62) VG Schleswig, Beschl. v. 24.4.1998, PB 11/98, PersR 1999, 33.

63) VG Köln, Beschl. v. 8.1.1998, 33 L 4426/97.PVB, PersR 1999, 32.

64) VG Oldenburg, Beschl. v. 14.2.1996 – 9 A 1711/95, PersR 1996, 291.

65) OVG SA, Beschl. v. 1.2.1996 – 5 L 2/95, PersR 1996, 290.

66) BVerwG, Beschl. v. 20.3.1995 – 6 P 46.93, PersR 1995, 338: Die Höchstgrenzenregelung für die Erstattung der Schulungskosten ist eine die Gerichte nicht bindende interne Verwaltungsvorschrift, die weder im Bundespersonalvertretungsgesetz noch im Bundesreisekostengesetz eine Rechtsgrundlage hat und die deshalb die Erstattung der Schulungskosten der Höhe nach nicht begrenzen kann. Ebenso BVerwG, Beschl. v. 7.12.1994 – 6 P 36.93, PersR 1995, 179 und VGH BW, Beschl. v. 29.6.1993 – PL 15 S 494/92, PersR 1993, 560 sowie OVG NRW, Beschl. v. 5.2.1997, 1 A 3978/95.PVL, NRW VBl. 1997, 382 = RiA 1997, 252 = PersR 1997, 313. Hierzu s. auch v. Roetteken, PersR 1998, 395 (408 f.).

die Übernahme- und Erstattungsfähigkeit von Schulungskosten erlassmäßig auf **Höchstbeträge** zu begrenzen. Diesen Versuch hatten in der Vergangenheit Ministerien und andere vorgesetzte Dienststellen häufiger unternommen, um den potentiellen Schulungskostenaufwand zu dämpfen. Eine solche Limitierung verkürzt indessen unzulässig den personalvertretungsrechtlichen Anspruch. Außerdem war die Regelung geeignet, z. B. gewerbliche Anbieter im Bereich der Veranstaltungen selbst oder auch im Bereich der Reisekosten (Hotelaufenthalt) zu benachteiligen und die Personalräte auf die Angebotspalette eigener Fortbildungsakademien oder besonders günstiger Anbieter – wie z. B. häufig die Gewerkschaften – zu verweisen. Eine solche Steuerung über den Kostenfaktor ist indessen dem Schulungsanspruch des Personalrates fremd, so dass die geänderte Rechtsprechung nur begrüßt werden kann.

Das praktische Vorgehen bei der Einforderung des Schulungsanspruches sieht wie folgt aus: Der Personalrat muss **beschließen**<sup>67)</sup>, ob und welches Mitglied zu welchen Schulungs- und Bildungsveranstaltungen entsandt wird. Der Beschluss begründet zugleich die Pflicht des Mitgliedes, an dieser Schulung teilzunehmen. Denn sie wird vor allen Dingen im Interesse der Beschäftigten und der Dienststelle an einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Personalratsaufgaben durchgeführt. Aufgrund dieses Beschlusses des Personalrates erfolgen die Freistellung des Personalratsmitgliedes durch die Dienststelle sowie die Übernahme der Veranstaltungs- und der Reisekosten. Während der Schulung hat das Personalratsmitglied Anspruch auf Fortzahlung der Bezüge.

Eine andere Möglichkeit der Abwicklung besteht darin, dass das Personalratsmitglied, welches auf Beschluss des Personalrats an einer Schulungsveranstaltung im Sinne von § 46 Abs. 6 BPersVG teilgenommen hat, seinen Anspruch auf Erstattung der Schulungskosten an den Veranstalter der Schulung abtritt. Dieser kann den Anspruch dann seinerseits im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren geltend machen<sup>68)</sup>.

Bei der Prüfung der **Notwendigkeit** einer Schulung verfährt die Rechtsprechung<sup>69)</sup> wie folgt: **Objektiv** ist eine Schulung notwendig, wenn die Schulungsveranstaltung Themen behandelt, die zur Tätigkeit des Personalrats gehören. **Subjektiv** muss das Mit-

glied der Schulung bedürfen, und zwar entweder in Form einer Grundschulung, um seine Tätigkeit überhaupt sachgemäß ausüben zu können, oder in Form einer Spezialschulung, um besondere Aufgaben innerhalb des Personalrates wahrnehmen zu können<sup>70)</sup>, die es ohne die Schulung nicht erfüllen könnte.

An der Notwendigkeit in diesem Sinne kann es fehlen, wenn eine Schulung erst kurz vor dem Ende der Amtsperiode des Personalrates in Anspruch genommen werden soll<sup>71)</sup>. Keine Schulung im Sinne des hier behandelten Anspruches liegt nach der Rechtsprechung des BVerwG auch dann vor, wenn es lediglich um den Informationsaustausch unter Personalräten geht. Hier fehlt das Element der Wissensvermittlung. Daher muss die Dienststelle den Aufwand für die Teilnahme von Personalratsmitgliedern an sog. Personalrätekonferenzen nicht tragen<sup>72)</sup>.

Was nun den Inhalt der Schulungen anbetrifft, so steht eine **Grundschulung** jedem Mitglied zu. Als notwendige Länge gelten 1 bis 2 Wochen<sup>73)</sup>. Dagegen wird eine **Spezialschulung** zu besonderen Sach- und Rechtsfragen (z. B. Arbeitsrecht) nur für solche Personalratsmitglieder für erforderlich gehalten, die im Personalrat mit diesen Fragen befasst sind. Je nach Sachlage können auch schon einmal wiederholende und weitere Schulungen zur Vertiefung oder Wiederholung bereits vorhandener Kenntnisse erforderlich sein<sup>74)</sup>.

An (in der Rechtsprechung anerkannten) Spezialschulungen kommen insoweit, je nach der im einzelnen Personalrat zu behandelnden und ggf. häufiger vorkommenden Problemlage, beispielsweise in Betracht: Arbeitsrecht<sup>75)</sup>, dann konsequenterweise aber auch Beamtenrecht, alsdann die Bereiche Arbeitsorganisation, Personalpla-

67) BVerwG, Beschl. v. 7.12.1994 – 6 P 36.93, PersR 1995, 179: Der Beschluss des Personalrats, ein Personalratsmitglied zu einer erforderlichen Schulungsveranstaltung zu entsenden, ist eine Personalratsstätigkeit, die die Dienststelle zur Erstattung der notwendigen Schulungskosten verpflichten kann.

68) BVerwG, Beschl. v. 18.8.1986 – 6 P 18.84, PersR 1987, 23; BVerwG, Beschl. v. 20.3.1995 – 6 P 46.93, PersR 1995, 338. Im Beschlussverfahren zu klären sind indessen nur – ggf. auch abgetretene – Ansprüche des Personalrates und seiner Mitglieder. Ansprüche auf Kostenübernahme, die der Veranstalter von Schulungs- und Fortbildungsveranstaltungen aus eigenem Recht geltend machen will, können nicht im Beschlussverfahren geltend gemacht werden, sondern nur vor dem Zivilgericht, OVG NRW, Beschl. v. 30.11.1997, 1 A 3743/94.PVB PersR 1998, 381.

69) BVerwG, Beschl. v. 18.8.1986 – 6 P 18.84, PersR 1987, 23: Die Dienststelle hat die Kosten einer Schulung zu tragen, wenn die Schulung des Personalratsmitgliedes objektiv, d.h. von ihrer Thematik her, und subjektiv, d.h. im Hinblick auf das vorhandene Schulungsbedürfnis, erforderlich ist.

70) BVerwG, Beschl. v. 8.9.1986 – 6 P 4.84, PersR 1987, 23: § 46 Abs. 6 BPersVG stellt hinsichtlich der Personenbezogenheit darauf ab, ob die Schulungsveranstaltung von ihrer Thematik her Sachgebiete betrifft, die zu den Aufgaben desjenigen Personalrats gehören, der das Mitglied zu den Schulungsveranstaltungen entsendet.

71) BVerwG, Beschl. v. 25.6.1992 – 6 P 29.90, PersR 1992, 364: Kosten, die aus Anlass der Schulung eines Personalratsmitgliedes kurz vor Ende der Amtszeit entstehen, sind von der Dienststelle grundsätzlich nicht zu erstatten; (im Anschluss an:) OVG Rh-Pf, Beschl. v. 15.8.1990 – 4 A 1/89 PersR 1991, 478: Die Erforderlichkeit einer Schulungsmaßnahme entfällt, wenn das Personalratsmitglied erst kurz vor Ablauf seiner Amtszeit (hier: zwei Wochen) an einer Spezialschulung teilnimmt, da die zu diesem Zeitpunkt vermittelten Kenntnisse nicht mehr den Zweck erfüllen können, Grundlagen für eine effektive Personalratsarbeit zu vermitteln. Auf die Möglichkeit der Wiederwahl des Personalratsmitgliedes kommt es dabei nicht an.

72) BVerwG, Beschl. v. 1.8.1996, 6 P 21.93, NVwZ-RR 1997, 721.

73) Vgl. z. B. BVerwG, Beschl. v. 14.11.1990 – 6 P 4.89, PersR 1991, 29; BVerwG, Beschl. v. 15.5.1991 – 6 PB 1.91, PersR 1993, 48 (keine verbindliche Festlegung auf eine Höchstdauer – Einzelfallbewertung erforderlich). Konkreter z. B. OVG Lüneburg, Beschl. v. 20.5.1987 – 17 OVG B 24/86, PersR 1988, 139: Über eine Woche andauernde Schulungsveranstaltungen sind in aller Regel nicht erforderlich; auch für eine umfassende Grundschulung reicht diese Dauer aus. Eine längere Dauer einer (Grund-)Schulung muss im Einzelfall aufgrund besonderer Umstände gegeben sein und bedarf jeweils einer spezifischen Rechtfertigung. Bei einer unangemessen langen Schulungsveranstaltung aber kann nicht die Erforderlichkeit insgesamt verneint werden. Vermittelt nur ein abtrennbarer Teil der Schulung erforderliche Kenntnisse, ist die Kosten-erstattung jedoch auf diesen Teil zu begrenzen.

74) VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 27.2.1987 – PVB 7/86, PersR 1988, 223.

75) OVG Nds, Beschl. v. 21.11.1994 – 18 L 2974/93, PersR 1995, 218: Eine Schulung zum Thema „Arbeitsrecht – Einführung“ stellt eine Spezialschulung dar, bei der Kenntnisse vermittelt werden, die nicht für jedes einzelne Personalratsmitglied erforderlich sind. Eine Kostenübernahme durch die Dienststelle kommt nur in Betracht, wenn eine solche Schulung gerade für das teilnehmende Personalratsmitglied erforderlich ist („subjektives“ Merkmal der Erforderlichkeit). BayVG, Beschl. v. 25.11.1992 – 17 P 92.1235, PersR 1993, 424: Eine Spezialschulung des Personalratsvorsitzenden über **Arbeitsrecht** ist neben der Grundschulung für Personalratsvorsitzende nicht erforderlich, wenn in der Dienststelle neben einer größeren Zahl von Beamten regelmäßig nicht mehr als fünf Angestellte bzw. Arbeiter beschäftigt sind und der örtliche Personalrat bei den meisten Personalangelegenheiten dieser Angestellten und Arbeiter nicht unmittelbar mitwirkt, sondern lediglich vom Gesamtpersonalrat gehört wird. VG BW, Beschl. v. 11.4.1995 – PL 15 S 2879/94, PersR 1996, 61: Für die Teilnahme eines Personalratsmitgliedes ohne besondere Aufgaben an einem Seminar „**Arbeitsrecht II – Verfahrensrecht**“, das Spezialkenntnisse auf dem Gebiet des Arbeitsgerichtsverfahrens vermittelt, besteht kein Schulungsbedürfnis.

nung, Personalbedarfsermittlung, Personaleinsatz, Arbeitsorganisation und Rationalisierung<sup>76)</sup>, Arbeitssicherheit<sup>77)</sup>, das Thema „Alkohol am Arbeitsplatz“<sup>78)</sup>, Eingruppierungsrecht<sup>79)</sup>, Kündigungsschutz bei Schwerbehinderten<sup>80)</sup>, Soldatenrecht und Soldatenbeteiligungsrecht<sup>81)</sup>, aber auch im Einzelfall einmal eine außerpersonalrechtliche Spezialmaterie, die in der täglichen Personalratsarbeit Relevanz entfaltet oder entfalten wird, insbesondere bei Rechtsänderungen<sup>82)</sup>.

Personell ist die Schulung eines Personalratsmitglieds in einer Spezialmaterie dann erforderlich, wenn es im Personalrat mit den Fragen aus diesem Gebiet befasst ist und dem Personalrat kein anderes Mitglied angehört, das mit dieser Materie vertraut ist<sup>83)</sup>. Die Erforderlichkeit einer Schulungsveranstaltung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass das Lehrprogramm nebenbei auch Sachgebiete enthält, deren Kenntnisse aufgrund der konkreten Situation in der einzelnen Dienststelle für dort anfallenden Personalratsaufgaben nicht erforderlich sind. Eine Spezialschulung eines Mitglieds des örtlichen Personalrats ist im übrigen auch dann als erforderlich anzusehen, wenn die Entscheidungsbefugnis nicht auf örtlicher Ebene liegt (also bei Stufen- oder Gesamtpersonalrat) und dem Personalrat nur intern ein Anhörungsrecht eingeräumt ist<sup>84)</sup>.

Anspruch auf eine Schulung nach § 46 Abs. 6 BPersVG hat der Personalrat regelmäßig nur für ordentliche Mitglieder, nicht für Ersatzmitglieder. Für den Bereich des Betriebsverfassungsrechtes hat das Bundesarbeitsgericht dagegen anerkannt, dass Ersatzmitglieder, die häufig zu Sitzungen herangezogen werden, auch geschult werden können. Die Praxis gestattet in Anlehnung hieran regelmäßig auch eine Schulung derjenigen Ersatzmitglieder, die mehr oder minder regelmäßig vertreten müssen<sup>85)</sup>. Nach der neueren Rechtsprechung kommt eine Schulung für Vertreter jedenfalls dann ausnahmsweise in Betracht, wenn das endgültige Nachrücken des Vertreters in naher Zukunft absehbar ist<sup>86)</sup>.

Weigert sich der Dienststellenleiter, das Schulungsbedürfnis anzuerkennen, den Mitarbeiter freizustellen und die Kosten der Schulung zu übernehmen, so kann im Streitfall der Personalrat, aber auch das gemäß Beschluss des Personalrates entsandte Personalratsmitglied das Verwaltungsgericht im Beschlussverfahren anrufen<sup>87)</sup>, und zwar aus Gründen der regelmäßig gegebenen Eil-

bedürftigkeit der Klärung auch im Wege der einstweiligen Verfügung<sup>88)</sup>.

### 3.2.2. Sonderfall: Lediglich „geeignete“ Schulungen, § 46 Abs. 7 BPersVG

Neben der Grundschulung hat im Geltungsbereich des BPersVG<sup>89)</sup> das einzelne Personalratsmitglied einen persönlichen Anspruch auf Freistellung vom Dienst unter Fortzahlung der Bezüge für insgesamt 3 Wochen während einer Amtsperiode zur Teilnahme an sonstigen Schulungs- und Bildungsveranstaltungen. Erstmals gewählte Mitglieder können 4 Wochen beanspruchen. Voraussetzung ist, dass diese Veranstaltungen von der Bundeszentrale für politische Bildung als geeignet anerkannt worden sind.

**Geeignet** ist eine derartige Veranstaltung, wenn sie nützliche Kenntnisse für die Personalratstätigkeit vermittelt. Es muss also ein Bezug zur Arbeit im Personalrat erkennbar sein. Die Kriterien dürften weitge-

hend denjenigen für das Schulungsbedürfnis bei Spezialschulungen ähnlich sein.

Die Anerkennung als förderungswürdig wird vom Träger der Veranstaltung beantragt. Das einzelne Personalratsmitglied hat dem Dienststellenleiter die Teilnahme und den Zeitpunkt der Schulungs- und Bildungsveranstaltung mitzuteilen und die Freistellung zu beantragen. Wird die Freistellung abgelehnt, so kann die Entscheidung des Verwaltungsgerichts eingeholt werden. Auch hier kann oft nur eine einstweilige Verfügung rechtzeitig Rechtsklarheit schaffen.

### 3.3. Zusätzliche Beratung

Nicht auf alle in einem Personalrat anstehenden Themata kann mithilfe von Schulungen angemessen vorbereitet werden. Es gibt komplexe Vorgänge insbesondere im Bereich der Mitbestimmung, in denen ein Personalrat vor der Fülle der zu beachtenden Fragestellungen kapitulieren müsste, weil die notwendige Sachkunde fehlt. In der

76) OVG Rh-Pf, Beschl. v. 9.4.1991 – 4 A 11917/90.OVG, PersR 1992, 156: Eine Schulung zum Thema „Personalplanung – Arbeitsorganisation“ ist bei durch das Interesse an der Herstellung einer möglichst weitgehenden „Waffengleichheit“ bestimmten Betrachtungsweise objektiv im Hinblick auf die Aufgaben eines Personalrats erforderlich. Denn das Beteiligungsrecht bei der Personalplanung nach § 78 Abs. 3 S. 3 BPersVG gibt dem Personalrat eine bedeutsame Möglichkeit, Einfluss auf die künftige Personalpolitik der Dienststelle zu nehmen. S. auch VG Schleswig, Urt. v. 21.2.1990 – PL 12/89, PersR 1990, 193.

77) OVG Rh-Pf, Beschl. v. 15.8.1990 – 4 A 1/89, PersR 1991, 478: Die Teilnahme eines Personalratsmitglieds an einer Schulungsveranstaltung zum Thema **Arbeitssicherheit** ist sach- und personenbezogen erforderlich, wenn in der Dienststelle (hier: Betriebsstoffdepot der Bundeswehr) Fragen der Arbeitssicherheit zum Tätigkeitsgebiet des Personalrats gehören.

78) OVG Bremen, Beschl. v. 1.2.1991 – OVG PV-B 1/91, PersR 1991, 176.

79) VGH BW, Beschl. v. 19.5.1987 – 15 S 1773/86, PersR 1988, 84: Auch die Schulung mehrerer Personalratsmitglieder über das „**Eingruppierungsrecht des BAT**“ kann bei entsprechendem Arbeitsanfall im Personalrat erforderlich sein.

80) OVG NRW, Beschl. v. 23.9.1992 – CB 172/89, PersR 1993, 224; Hess. VGH, Beschl. v. 15.11.1989 – HPV TL 2960/87, PersR 1990, 78.

81) OVG NRW, Beschluss v. 25.2.1998, 1 A 4407/96.PVB, PersR 1998, 243 f.: Für Personalräte der Streitkräfte ist eine Spezialschulung von 5 Tagen zu Fragen des Soldatenrechts und des Soldatenbeteiligungsrechts erforderlich.

82) Beispiel: Eine Vortragsveranstaltung zur Novellierung des Krankenhausgesetzes vermochte einen Schulungsbedarf für einen Personalrat an den Medizinischen Einrichtungen einer Universität auszulösen, auch wenn auf Hochschulkliniken nicht alle Abschnitte des Krankenhausgesetzes anzuwenden sind. Für die Tätigkeit im Personalrat war es erforderlich, dass sich wenigstens ein Personalratsmit-

glied mit dem seinerzeit neuen Gesetz vertraut machte. OVG NRW, Beschl. v. 11.3.1991 – CL 70/88, PersR 1991, 299.

83) Hess. VGH, Beschl. v. 15.11.1989 – HPV TL 2960/87, PersR 1990, 78.

84) VG Schleswig, Urt. v. 21.2.1990 – PL 12/89, PersR 1990, 193.

85) OVG Bremen, Beschl. v. 1.2.1991 – OVG PV-B 1/91, PersR 1991, 176: Jedenfalls das erste – in der Vergangenheit mehrfach nachrückte – Ersatzmitglied des Personalrats kann nach den Umständen des Einzelfalls ein Schulungsbedürfnis auch für den Besuch einer Schulungsveranstaltung haben, die Spezialwissen vermittelt. Auch dieser Anspruch kann – soweit erhebliche dienstliche Belange nicht entgegenstehen – durch eine einstweilige Verfügung gesichert werden.

86) Exemplarisch: BVerwG, Beschl. v. 23.4.1991 – 6 P 19.89, PersR 1991, 289: Eine Schulungsveranstaltung für Vorsitzende von Personal- und Betriebsräten mit dem Thema „Vorbereitung und Durchführung von Sitzungen, Verhandlungen und Versammlungen“ ist für diesen Personenkreis. Die Teilnahme des (ersten oder einzigen) Stellvertreters des Vorsitzenden eines Personalrats an einer solchen Schulungsveranstaltung ist jedoch nicht erforderlich, solange nicht feststeht, dass er demnächst Vorsitzender werden wird. Weitergehend VGH BW, Beschl. v. 29.8.1989 – 15 S 297/89, PersR 1990, 137: Für den ersten oder einzigen Stellvertreter des Vorsitzenden des Personalrats besteht im Sinn von § 47 Abs. 5 LPVG BW prinzipiell in gleicher Weise wie für den Vorsitzenden selbst ein Bedürfnis nach einer auf das Amt des Personalratsvorsitzenden zugeschnittenen Schulung.

87) VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 27.2.1987 – PVB 7/86, PersR 1988, 223.

88) OVG Bremen, Beschl. v. 1.2.1991 – OVG PV-B 1/91, PersR 1991, 176; VG Köln, Beschl. v. 8.1.1998, 33 L 4426/97.PVB, PersR 1999, 32.

89) Nicht in allen Landesrechten, z. B. keine Entscheidung im Landesrecht NRW.

Praxis sind dies im Wesentlichen einerseits rechtliche Fragestellungen, die die Frage nach der Hinzuziehung eines Anwalts oder der Einholung eines Rechtsgutachtens aufwerfen, und technische Probleme, beispielsweise bei der Installation einer Telefonanlage oder eines EDV-Netzsystems. Auch hier geht es um die Beschaffung und Nutzung externen Sachverständigen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat für solche Fälle eine grundsätzliche Befugnis des Personalrates anerkannt, sich auf Kosten der Dienststelle auch der Hilfe eines **Sachverständigen** zu bedienen. Allerdings soll zunächst einmal alles an Informationsquellen ausgeschöpft werden, was ohne besonderen (insbesondere finanziellen) Aufwand zu erlangen ist. Nach der Entscheidung vom 8.11.1989<sup>90)</sup> entspricht es nicht dem Bild des Gesetzes von einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zum Wohle der Beschäftigten, wenn man den Personalrat, der von der Dienststelle nicht vollständig mit den erforderlichen Informationen versehen wird oder werden kann, darauf verweisen wollte, vor den für ihn unlösbaren Schwierigkeiten der Aufgabe und vor dem Fristendruck zu kapitulieren. Das BPersVG schließt es daher nicht aus, dass der Personalrat Sachverständige zu seiner Beratung hinzuzieht<sup>91)</sup>. Allerdings muss der Personalrat sich zu seiner Information zunächst der ihm zur Verfügung stehenden Hilfen zur Informationsbeschaffung und -verarbeitung bedienen. Das schließt je nach Art und Schwierigkeit der Problemlage Erkundigungen bei Gewerkschaften – soweit sie sich im Rahmen des üblichen halten –, das Selbststudium anhand von Fachliteratur, wenn dies fallbezogen möglich ist, sowie die Entgegennahme von Einzelauskünften durch die Dienststelle und die Teilnahme an von ihr angebotenen projektbezogenen Schulungsmaßnahmen ein. Erst danach – gewissermaßen als **letzte Möglichkeit** – darf der Personalrat externen Sachverständigen „einkaufen“. Allerdings muss der Personalrat, um die Kosten in Grenzen zu halten, die zu untersuchenden Fragen und die erbetenen Auskünfte so präzise wie möglich beschreiben und eingrenzen sowie den Bedarf an derart umfassenden Informationen aus Anlass einer oder mehrerer konkreter Einzelmaßnahmen oder Initiativen konkret aufzeigen, weil sonst die Verhältnismäßigkeit der entstehenden Kosten nicht abgeschätzt werden kann<sup>92)</sup>.

Was die Einholung von Rechtsrat und die **Beauftragung eines Anwalts** anbe-

trifft, so gelten im Prinzip die gleichen Grundsätze. Der wie die Dienststelle zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichtete Personalrat soll erst dann anwaltliche Hilfe in Anspruch nehmen, wenn er nach zumutbarer eigener Prüfung der Sach- und Rechtslage nicht mehr weiter kommt. Er wird daher vorrangig selbst Kommentare und Fachzeitschriften zu Rate ziehen und weitere Erkundigungen, z. B. bei Gewerkschaften, einziehen müssen, bevor er kosten auslösende Maßnahmen ergreift. Er wird nach eigenem Gutdünken sicherlich auch hie und da einmal die Hilfe der Rechtsabteilung bzw. des „Hausjuristen“ der Dienststelle in Anspruch nehmen können – allerdings ist es gewiss nicht zumutbar, wenn er vom Dienststellenleiter bei aufkommenden Meinungsverschiedenheiten aus Kostengründen zur Nachfrage ausgerechnet an diejenige Stelle verwiesen wird, deren primäre Aufgabe es ist, den Dienststellenleiter zu beraten. In Konfliktlagen ist sicherlich die Konsultation eines externen Anwalts angezeigt; die dabei anfallenden Kosten sind notwendige Kosten der Personalratsarbeit.

Auf jeden Fall gilt dies, wenn der Personalrat sich entschließt, ein verwaltungsgerichtliches Beschlussverfahren zum Zwecke der Durchsetzung, Klärung und Wahrung der dem Personalrat zustehenden personalvertretungsrechtlichen Befugnisse und Rechte einzuleiten<sup>93)</sup>: Keinem Personalrat wird zugemutet, dies ohne sachkundige Begleitung durch einen Anwalt unternehmen zu sollen, allein schon wegen der verfahrensrechtlichen Besonderheiten, deren Kenntnis bei einem Personalrat nicht vorausgesetzt werden kann. Zu beachten ist dabei aber, dass der Personalrat die Beauftragung des Anwalts vor Durchführung des gerichtlichen Verfahrens und für jede Instanz gesondert beschließen muss<sup>94)</sup>. Eine nachträgliche Genehmigung einer vom Vorsitzenden allein vorgenommenen Beauftragung ist jedenfalls nach Abschluss der jeweiligen Instanz ausgeschlossen.

Eine Grenze für die Kostenübernahme wird erst dann gesehen, wenn der Personalrat ein Beschlussverfahren mutwillig oder aus haltlosen Gründen einleitet. Von der **Haltlosigkeit** der Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens ist unter dem Gesichtspunkt der Erfolgsaussichten auszugehen, wenn es an jeglichem rechtlich vertretbaren Ansatz fehlt, der den geltend gemachten Anspruch stützen könnte, so dass ein verantwortungsbewusster Rechtsanwalt deswe-

gen die Erfolgsaussichten als evident negativ beurteilt sowie von der Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens abgeraten hätte. **Mutwilligkeit** liegt einschließlich der Fälle des Rechtsmissbrauchs vor, wenn ein verständiger, sachgerecht handelnder Beteiligter, der für die Kosten der Prozessführung selbst eintreten muss, in einem gleichgelagerten Fall die Rechtsverfolgung in der gewählten Form unterlassen hätte<sup>95)</sup>.

### 3.4. Ausstattung

Ein Personalrat bedarf zur Erfüllung seiner Aufgaben weiterhin eine angemessene Ausstattung an Räumen, Mobiliar, Gerätschaften und auch erforderlichenfalls Hilfspersonal. § 44 Abs. 2 BPersVG konkretisiert dieses Postulat dahingehend, dass dem Personalrat für seine Sitzungen, die Sprechstunden und die laufende Geschäftsführung im erforderlichen Umfang Räume, den Geschäftsbedarf und Büropersonal zur Verfügung zu stellen ist, außerdem in allen Dienststellen geeignete Plätze für Bekanntmachungen und Anschläge, § 44 Abs. 3 BPersVG. Die dafür anfallenden Kosten sind Kosten der Personalrats Tätigkeit und von der Dienststelle zu tragen, § 44 Abs. 1 BPersVG.

Eine weitergehende Konkretisierung dessen, was dem Personalrat an Ausstattung zur Verfügung gestellt werden muss, enthält das Gesetz nicht. Im Rahmen einer umfangreichen Kasuistik hat sich aber ein gewisser Standard herausgebildet, der jedenfalls bereitgestellt werden muss<sup>95a)</sup>. Für

90) BVerwG, Beschl. v. 8.11.1989 – 6 P 7.87 = PersR 1990, 102.

91) Damit dürfte eine ältere, entgegenstehende Rechtsprechung des VGH BW, Beschl. v. 16.12.1986 – 15 S 213/85 = PersR 1987, 199, überholt sein, die annahm, der Personalrat sei nicht befugt, Sachverständige auf Kosten der Dienststelle hinzuzuziehen, weil dies nicht gesetzlich vorgesehen sei.

92) OVG NRW, Beschl. v. 8.11.2000, 1 A 5943/98.PVL, PersR 2001, 211.

93) OVG NW, Beschl. v. 29.11.2000, 1 A 5863/98.PVL, PersR 2001, 215.

94) BVerwG, Beschl. v. 19.12.1996, 6 P 10.94, PersR 1997, 309. Es ist ein „Doppelbeschluss“ erforderlich, einer dahingehend, dass ein Beschlussverfahren eingeleitet oder eine neue Instanz angerufen werden soll, und ein weiterer, dass ein Anwalt beauftragt werden soll; der Personalrat soll sich damit bewusst machen, dass er im Begriff ist, Kosten auszulösen. Ähnlich bereits VGH BW, Beschl. v. 3.5.1994, PB 15 S 2604/93, PersR 1994, 527.

95) OVG NW, Beschl. v. 29.11.2000, 1 A 5863/98.PVL, PersR 2001, 215.

95a) Vgl. dazu im Einzelnen Altwater, PersR 2003, 214 ff., 261 ff.

die Begründung eines weitergehenden Bedarfs im Einzelfall wird jeweils eine Argumentation aus den Aufgabenstellungen heraus entwickelt werden müssen. Gehört es z. B. zu den Aufgaben des Personalrates, vertrauliche Personalgespräche mit einzelnen Beschäftigten zu führen, etwa im Rahmen seiner „allgemeinen“ Aufgabe, Anregungen und Beschwerden von Beschäftigten entgegenzunehmen (§ 68 Abs. 1 Nr. 3 BPersVG), so liegt auf der Hand, dass dies nicht in einem Winkel des Großraumbüros, in der Kantine oder einer Sitzecke im Flur vonstatten gehen kann. Hier wäre die Vertraulichkeit des Gespräches nicht mehr gewährleistet – ja allein der Umstand, dass sich ein bestimmter Mitarbeiter mit einem Vertreter des Personalrates trifft, kann schon eine geheimhaltungsbedürftige Information darstellen, so dass die Schweigepflicht (§ 10 BPersVG) in Mitleidenschaft geraten könnte. Dies begründet die Forderung nach einem abgeschlossenen Büro. Die beim Personalrat behandelten Akten, die in der Regel geheimhaltungsbedürftige Personalinformationen enthalten, bedürfen ebenfalls eines besonderen Schutzes; dies trägt die Forderung nach einer sicheren und abschließbaren Aufbewahrung der Unterlagen. Mit ähnlichen, sachorientierten und aus den Aufgabenstellungen abgeleiteten Begründungen lässt sich der jeweils erforderliche Ausstattungsbedarf in aller Regel recht konkret und punktgenau belegen.

Im Einzelnen haben Rechtsprechung und Praxis Folgendes an Grundbedürfnissen eines Personalrates herausgearbeitet:

#### 3.4.1. Büro

Die Dienststelle hat dem Personalrat die erforderlichen Räume zur Verfügung zu stellen. Dazu gehören die erforderlichen Büroräume für die Führung der laufenden Geschäfte, Sitzungsräume für die Personalrats- und Vorstandssitzungen, Versammlungsräume für die Personalversammlungen und Räume für Sprechstunden. Die Räume sind mit den erforderlichen Möbeln auszustatten und müssen hinsichtlich ihrer Größe, Lage und Ausstattung den Anforderungen des Personalrats genügen. Das bedeutet insbesondere, dass sie abschließbar sein müssen; sollten Unterlagen und Akten außerhalb eines eigenen Personalratsbüros oder in einem Raum, der auch Dritten zugänglich sein kann, gelagert werden müssen, sind abschließbare Schränke und Behälter erforderlich. Unter dem Gesichts-

punkt der Schweigepflicht ist strenggenommen, wenn in einer Dienststelle z. B. mehrere Personalräte existieren, bereits ein gemeinsames Personalratsbüro problematisch.

In den dem Personalrat zur Verfügung gestellten Räumen hat dieser das Hausrecht. Ist eine Bürokraft für den Personalrat erforderlich, so ist für sie grundsätzlich auch ein eigenes Büro zur Verfügung zu stellen. Jedenfalls wäre es nicht angängig, wenn z. B. vertrauliche Personalgespräche nur in Anwesenheit der Bürokraft geführt werden könnten. Und die Erledigung von Schreibarbeiten des Personalrats in einem (Großraum-)Büro, in dem von anderen Bediensteten auch andere Arbeiten erledigt werden, ist ebenso wenig vorstellbar.

#### 3.4.2. Büropersonal

Je nach Umfang und Art der Geschäftsführungsaufgaben kann der Personalrat dauernd oder zeitweilig Büropersonal beanspruchen, z. B. für die Erledigung der anfallenden Schreib- und sonstigen Büroarbeiten<sup>96</sup>. Der Personalratsvorsitzende muss nicht selbst den notwendigen Schriftverkehr erledigen und die Ablage bearbeiten. Zur Begründung, wie viel an Arbeitskapazität einer Bürokraft bereitgestellt werden muss, wird sich eine genaue Darlegung des bisherigen und des prognostischen Zeitbedarfes empfehlen, so dass ggf. repräsentative „Aufschreibe-Aktionen“ über einen gewissen Zeitraum zur Dokumentation dessen anzuraten sind.

Unterschiedlich ist geregelt, ob die Schreibkraft auch für die Protokollführung bei Sitzungen eingesetzt werden kann. In einigen Landesrechten darf die dem Personalrat zur Verfügung gestellte Schreibkraft nach Beschluss des Personalrates an dessen Sitzungen teilnehmen (z. B. gem. § 31 Abs. 2 S. 2 LPVG NRW); ist das – wie im BPersVG – nicht so geregelt, verstößt die Teilnahme der Bürokraft an den Sitzungen des Personalrates gegen den Grundsatz der Nichtöffentlichkeit und muss daher ausscheiden<sup>97</sup>.

#### 3.4.3. Geschäftsbedarf

Zu dem für die Geschäftsführung erforderlichen Bedarf gehören z. B. Schreibmaterialien, Diktiergeräte und Schreibmaschinen, Aktenordner, Stempel, Briefpapier, Briefumschläge und Briefmarken (oder die Mitbenutzung eines Freistemplers) sowie, je nach Größe der Dienststelle, ein eigenes Kopiergerät oder die Mitbenutzung der vor-

handenen Kopiergeräte. Erforderlich ist auch ein Fernsprecher, und zwar in der Regel ein eigener Nebenanschluss und in größeren Dienststellen ein eigener Amtsanschluss<sup>98</sup>. Ist die Erreichbarkeit des Personalrats (z. B. bei der Unterbringung der Dienststelle in weit auseinanderliegenden Gebäuden) besonders erschwert, kann auch ein Mobilfunktelefon (Handy) erforderlich sein<sup>99</sup>. Wenn die Erreichbarkeit des Personalrats besonders erschwert ist (z. B. bei Unterbringung der Dienststelle in weit auseinanderliegenden Gebäuden, bei Verwendung der Personalratsmitglieder im Außendienst, u. dgl.), ist ggf. auch ein Anrufbeantworter geboten<sup>100</sup>.

In größeren Dienststellen mit umfangreichem Briefverkehr ist auch ein eigenes Telefaxgerät, ansonsten die Mitbenutzung der dienststelleneigenen Faxgeräte erforderlich<sup>101</sup>. Im letzteren Falle ist aber durch besondere Vorkehrungen und Anweisungen sicherzustellen, wie die Vertraulichkeit der für den Personalrat bestimmten Sendungen und der von diesem zu verschickenden Faxe gewährleistet werden kann. Und selbstverständlich ist, dass an den Personalrat gerichtete Post ungeöffnet vorzulegen ist; die üblicherweise gemeinsame Postannahmestelle muss entsprechend angewiesen und überwacht werden.

Zum erforderlichen Bedarf gehört heutzutage auch ein Personalcomputer (PC) nebst Monitor und Drucker sowie Software zur Text- und Datenverarbeitung<sup>102</sup>. Ob ein

<sup>96</sup> BVerwG v. 21.3.1984 – 6 P 3.82.

<sup>97</sup> BVerwG, Beschl. v. 2.1.1992, 6 PB 13.91, PersR 1993, 383: Es stellt einen Verstoß gegen das Gebot der Nichtöffentlichkeit von Personalratssitzungen dar, wenn eine dem Personalrat nicht angehörende Person zur Protokollführung oder als Schreibkraft zur Anfertigung der Niederschrift an den Sitzungen des Personalrats teilnimmt, soweit nicht das einschlägige Personalvertretungsgesetz eine Einschränkung enthält (vgl. § 31 Abs. 2 S. 2 LPVG NW). Dies gilt für die gesamte Sitzung und nicht nur für die Zeit der eigentlichen Beratung und Beschlussfassung des Personalrats.

<sup>98</sup> str.; vgl. HessVG v. 27.2.1992 – HPV TL 2154/87 –

<sup>99</sup> vgl. OVG NW v. 3.7.1995 – 1 A 1690/94, PersR 1996, 72; ArbG Frankfurt am Main v. 12. 8. 97 – 19 BV 103/97, AiB 1998, 223.

<sup>100</sup> OVG NW, Beschl. v. 3.7.1995, 1 A 1690/94,PVB, PersR 1996, 72.

<sup>101</sup> str.; vgl. LAG Hamm v. 14.5.97 – 3 TaBV 2/97 –, AiB 1998, 43, und LAG Rh-Pf. v. 8.10.97 – 8 TaBV 17/97.

<sup>102</sup> str.; vgl. BAG, Beschl. v. 11.11.1998, 7 ABR 57/97, PersR 1998, 406. Einschränkung BAG v. 11. 3. 1998 – 7 ABR 59/96 –, PersR 1998, 437, wonach die Erforderlichkeit der Anschaffung und Nutzung eines PCs durch den Betriebsrat jeweils im Einzelfall detailliert begründet werden muss.

mobiler Computer (Laptop, Notebook) in Dienststellen mit räumlich getrennten Dienstgebäuden erforderlich ist, hängt davon ab, ob diese mit stationären Computern ausgestattet sind, die auch dem Personalrat zur Verfügung stehen<sup>103</sup>. Problematisch ist die Einbindung in ein Netzwerk; einerseits muss, wenn ein solches in der Dienststelle zur Verfügung steht, auch der Personalrat die Möglichkeit haben, die dort gebotenen Informationen zu nutzen. Werden in der Dienststelle EDV-gestützte Kommunikationssysteme eingesetzt, ist auch dem Personalrat deren Nutzung zu gestatten<sup>104</sup>. Andererseits sind aber die etwa festzuhaltenden Personalinformationen und natürlich die personalratsinternen Vorgänge vor dem Zugriff aus dem Netz zu schützen. Ob dafür die Speicherung auf einer gesonderten Festplatte oder einer separierten Partition der vorhandenen Festplatte unter Passwortschutz ausreichend sein kann, erscheint unter dem Gesichtspunkt der Datensicherheit im Netz zumindest problematisch.

#### 3.4.4. Fachliteratur (Kommentare, Gesetzestexte), Fachzeitschrift

Zum unentbehrlichen Rüstzeug eines Personalrats gehört ein **Kommentar** zum BPersVG bzw. zum jeweiligen Landespersonalvertretungsgesetz, über den der Personalrat jederzeit verfügen können muss, damit er seine Aufgaben ordnungs- und sachgemäß erfüllen kann<sup>105</sup>. In der Regel werden zumindest bei größeren Personalräten mit einem erheblichen Maß an personalvertretungsrechtlichen Fragestellungen auch mehrere verschiedene Kommentare erforderlich sein, weil sich häufig eine zuverlässige Einschätzung der Rechtslage erst bei Durchsicht mehrerer Kommentierungen erschließen lässt. Verlangt man von den Personalräten eine gehörige Vergewisserung und Erkundigung hinsichtlich der jeweiligen Rechtslage, bevor sie z. B. externe anwaltliche Hilfe in Anspruch nehmen oder womöglich die Einleitung eines verwaltungsgerichtlichen Beschlussverfahrens in Betracht ziehen, so sollte ihnen auch die objektive Möglichkeit hierzu bereitgestellt werden.

Es kann im Einzelfall auch einmal geboten sein, mehrere Kommentare deswegen zur Verfügung zu stellen, weil zu der Dienststelle, bei welcher der Personalrat gebildet ist, Außenstellen gehören; dann kann es erforderlich sein, in jeder räumlich getrennten

Außenstelle, an welcher Personalratsmitglieder tätig sind, zumindest einen BPersVG-Basiskommentar zur Verfügung zu stellen<sup>106</sup>.

Erst recht fallen unter den erforderlichen Geschäftsbedarf insbesondere die zur Erfüllung der Personalratsaufgaben notwendigen **Gesetzestexte**<sup>107</sup>; dazu gehören neben dem jeweiligen Personalvertretungsgesetz selbst sicherlich auch die wichtigsten Texte des Arbeits- und Arbeitsschutzrechts einschließlich der maßgebenden Tarifverträge in jeweils aktuellster Fassung, regelmäßig weiter die Texte des Beamtenrechts, aber auch weitere, vergleichbare arbeitspersonalrechtliche Bestimmungen, die in der Dienststelle beachtet werden müssen. Die Gesetzestexte des maßgebenden Personalvertretungsgesetzes selbst sollte richtigerweise jedes Personalratsmitglied zur Verfügung haben.

Sodann gehört zum zwingend notwendigen Bedarf einer ordnungsgemäßen Personalratstätigkeit auch eine einschlägige **Fachzeitschrift zum Personalvertretungsrecht**<sup>108</sup>. Dabei ist weder die Größe der Dienststelle noch die Zahl der von der Personalvertretung zu vertretenden Beschäftigten entscheidend. Allenfalls bei Personalräten mehrerer kleinerer Dienststellen an einem Ort mag es ausnahmsweise zulässig sein, die Fachzeitschrift im **Umlaufverfahren** zur Verfügung zu stellen; dieses muss aber eine zeitgerechte Information der beteiligten Personalräte über den Inhalt der Zeitschrift und einen späteren Zugriff auf die bereits umgelaufenen Hefte ohne wesentliche Probleme gewährleisten. Bei größeren Dienststellen (ab ca. 300 Beschäftigte) ist ein solches Umlaufverfahren aber auch dann unzulässig, wenn mehrere Dienststellen ihren Sitz in einem Dienstgebäude haben<sup>109</sup>.

Es bleibt dem Personalrat überlassen, für welche der einschlägigen Fachzeitschriften er sich entscheidet<sup>110</sup>. Dass eine Zeitschrift womöglich von einem gewerkschaftseigenen Verlag herausgegeben wird und – insbesondere in den Aufsätzen – die personalvertretungsrechtlich relevanten Interessen der Beschäftigten der Dienststelle stark betont, steht der Anerkennung der Zeitschrift als einer zum Geschäftsbedarf einer Personalvertretung gehörenden Fachzeitschrift nicht entgegen<sup>111</sup>.

Weitere Literatur ist dem Personalrat in dem Umfang zur Verfügung zu stellen, wie er sie tatsächlich benötigt. Zum erforder-

lichen Geschäftsbedarf eines für die Vertretung von Angestellten und Arbeitern zuständigen Personalrats kann des Weiteren je ein Kommentar zum BAT und MTB II gehören; hier wird es allerdings je nach Intensität des Benutzungsbedürfnisses genügen, ihm den Kommentar bei Bedarf auf Anforderung von Fall zu Fall im Wege der Ausleihe zur Verfügung zu stellen<sup>112</sup>. Die Verweisung auf eine Gemeinschaftsbenutzung eines Kommentars bedeutet erst dann keine ordnungsgemäße Erfüllung des Anspruchs auf Bereitstellung des erforderlichen Geschäftsbedarfs, wenn Engpässe abzusehen sind, die dem einzelnen Benutzer die Arbeit so erschweren, dass dies auf die Dauer den Anforderungen an objektiv sachgerechte und individuell zumutbare Arbeitsmöglichkeiten nicht genügt<sup>113</sup>.

103) vgl. LAG Köln v. 17.10.1997 – 11 TaBV 15/97 –.

104) vgl. LAG BW v. 26.9.1997, – 5 TaBV 1/97 – AiB 1997, 521, zur Nutzung eines betrieblichen E-Mail-Systems und ArbG Paderborn v. 29.1.1998 – I BV 35/97 – AiB 1998, 282, zur Einrichtung und eigenständigen Gestaltung einer Homepage im Intranet eines Unternehmens, wenn die unternehmensinterne Kommunikation in zunehmendem Maße unter Zuhilfenahme modernster elektronischer Medien abgewickelt wird und wenn hierfür standardmäßig ein Intranet genutzt wird.

105) BVerwG v. 25.7.79 – 6 P 29.78 –

106) VGH BW, Beschl. vom 3.5.1994, PB 15 S 3048/93, PersR 1994, 375.

107) VG Ansbach, Beschl. v. 6.11.1989, AN 8 P 89.01251, PersR 1990, 147

108) BVerwG, Beschl. vom 12.9.1989, 6 P 15.87, PersR 1989, 293. OVG Lüneburg, Beschl. v. 26.8.1991, 18 L 7/90, PersR 1992, 62.

109) BVerwG, Beschl. vom 12.9.1989, 6 P 15.87, PersR 1989, 293. S. allerdings auch OVG Lüneburg, Beschl. v. 26.8.1991, 18 L 7/90, PersR 1992, 62: Dem Lehrerpersonalrat eines Schulaufsichtsamtes ist die Fachzeitschrift nicht im Umlaufverfahren in und mit der Dienststelle, sondern zur alleinigen Nutzung zur Verfügung zu stellen. Ebenso OVG Nds, Beschl. v. 9.9.1994, 17 L 5825/92, PersR 1994, 563. Auf der anderen Seite dagegen: BVerwG, Beschl. v. 19.8.1994, 6 P 25.92, PersR 1994, 522: Ein Personalrat mit geringen Mitwirkungsrechten hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Beschaffung und Überlassung der erforderlichen personalvertretungsrechtlichen Fachzeitschrift zum alleinigen Gebrauch. Er kann auf ein Umlaufverfahren verwiesen werden.

110) BVerwG, Beschl. v. 5.10.1989, 6 P 10.88, PersR 1990, 11: Wahlrecht des Personalrates. Steht dem Personalrat allerdings bereits eine geeignete personalvertretungsrechtliche Fachzeitschrift zur Mitbenutzung zur Verfügung, so kann er nicht verlangen, dass statt dessen oder zusätzlich eine andere derartige Fachzeitschrift beschafft wird. BVerwG, Beschl. v. 30.1.1991, 6 P 7.89, PersR 1991, 213.

111) BVerwG, Beschl. vom 12.9.1989, 6 P 15.87, PersR 1989, 293.

112) BVerwG, Beschl. vom 21.1.1991, 6 P 13.89, PersR 1991, 92.

113) BVerwG, Beschl. vom 16.5.1991, 6 P 13.90, PersR 1991, 333.

### 3.5. Unabhängigkeit und Benachteiligungsverbot

Damit der Personalrat seine Aufgaben effektiv wahrnehmen kann, muss weiterhin dafür Sorge getragen werden, dass seine Mitglieder das Ehrenamt, in das sie von den Beschäftigten gewählt werden, unbefangen und ohne Angst vor Nachteilen ausüben können. Denn das Engagement für die Beschäftigten bringt es mit sich, dass sich Interessensgegensätze und Meinungsverschiedenheiten im Verhältnis zum Dienststellenleiter ergeben können, deren nachdrückliche Vertretung in der Regel nicht zur besonderen Beliebtheit der jeweils agierenden Personalratsmitglieder beiträgt. Immerhin bleiben die gewählten Personalratsmitglieder unbeschadet ihres Amtes, das ihnen nur auf Zeit übertragen wird, Beschäftigte der Dienststelle und damit arbeits- und beamtenrechtlichen Bindungen unterworfen. Und sie werden auch in Ansehung ihrer Aufgabe regelmäßig ein legitimes Interesse auch an ihrem persönlichen Wohlergehen und einer Fortführung ihrer beruflichen Laufbahn haben, so dass die Sorge entstehen kann, es sich damit durch ein engagiertes Eintreten für die Belange der übrigen Beschäftigten zu verschmerzen.

Von der Hand zu weisen sind solche Besorgnisse nicht. Auch wenn ein partnerschaftliches Zusammenwirken von Dienststellenleitung und Personalrat gewollt und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit gefordert ist (§ 2 Abs. 1 BPersVG), so dass Engagement und Interesse richtigerweise auch bei der Verfolgung von gegensätzlichen Positionen nicht negativ bewertet werden können, lassen sich doch letztlich persönliches Betroffensein und emotionale Distanz nicht gänzlich ausräumen. Und mit der vertrauensvollen Zusammenarbeit im wechselseitigen Umgang miteinander ist es in der Regel immer nur so weit her, wie beide Beteiligten bereit sind, einander zu akzeptieren. Der wohlmeinende Appell des Gesetzgebers hilft daher nur bedingt weiter.

Um gleichwohl immerhin einen gewissen Schutz der Personalratsmitglieder vor denkbaren beruflichen Nachteilen zu gewährleisten hat der Gesetzgeber als Mindeststandard ein paar Rahmenbedingungen geschaffen, die den gewählten Vertreter der Beschäftigten eine Unabhängigkeit ihrer Amtsführung sicherstellen sollen.

#### 3.5.1. Besonderer Kündigungsschutz

Zunächst genießen die gewählten Mitglieder eines Personalrates einen **besonde-**

**ren Kündigungsschutz.** Dieser ergibt sich für das BPersVG aus den §§ 47 Abs. 1, 108 Abs. 1 BPersVG und aus § 15 KSchG. In den jeweiligen Landesrechten gilt, wenn nicht eigene, entsprechende Regelungen bestehen, neben § 15 KSchG zumindest immer § 108 BPersVG unmittelbar.

Nach diesen Bestimmungen ist die **ordentliche Kündigung** eines Personalratsmitgliedes ausgeschlossen, § 15 Abs. 2 KSchG. Auch nach Ende des Amtes genießt das ehemalige Personalratsmitglied ein weiteres Jahr lang entsprechenden Kündigungsschutz.

Die etwaige **außerordentliche Kündigung** eines Personalratsmitgliedes aus wichtigem Grund (§ 626 BGB) bedarf der Zustimmung des Personalrates als Gremium. Wird diese nicht erteilt, so folgen nicht – wie in der Mitbestimmung – Stufenverfahren und ggf. Einigungsstelle, sondern die fehlende Zustimmung des Personalrates kann nur ein einem besonderen gerichtlichen Beschlussverfahren auf Antrag der Dienststelle durch das Verwaltungsgericht ersetzt werden, das zu prüfen hat, ob die außerordentliche Kündigung „unter Berücksichtigung aller Umstände gerechtfertigt“ ist<sup>114)</sup>. Diese **Zustimmungsersetzung** erfordert jedenfalls das Vorliegen der Voraussetzungen einer außerordentlichen Kündigung<sup>115)</sup>. Das betroffene Personalratsmitglied ist an dem Verfahren selbst als weitere Prozesspartei beteiligt, kann also seine Einwände und Rechte geltend machen und ggf. auch eigenständig Rechtsmittel einlegen. Und es gibt auch keine Billigungsfiktion durch Verschweigen: Äußert sich der Personalrat binnen drei Tagen nach Eingang des Zustimmungsantrages nicht, so wird der Dienststellenleiter ebenfalls auf das gerichtliche Zustimmungsersetzungsverfahren verwiesen. Liegen allerdings solche gravierenden Kündigungsgründe vor, die die Dienststelle zur außerordentlichen Kündigung aus wichtigem Grund ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist berechtigen würden, so kann mit erteilter oder vom Verwaltungsgericht ersetzter Zustimmung des Personalrates auch eine normale, also nicht fristlose Kündigung ausgesprochen werden, § 15 Abs. 2 KSchG.

#### 3.5.2. Abordnungs- und Versetzungsschutz

Weiter genießt das Personalratsmitglied gem. § 47 Abs. 2 BPersVG einen Schutz vor Abordnungen und Versetzungen

gegen seinen Willen. Das nicht nur, um das Personalratsmitglied vor der Unbill einer ungeliebten Tätigkeit zu bewahren („**Strafversetzung**“) – der Dienststellenleiter soll sich insbesondere nicht eines unliebsamen Personalratsmitgliedes durch Versetzung oder Abordnung entledigen können. Außerdem würden diese Maßnahmen die Amtsstellung des Personalratsmitgliedes gefährden, denn das Amt eines Personalratsmitgliedes erlischt mit dem Ausscheiden aus der Dienststelle, § 29 Abs. 1 Nr. 4 BPersVG, so dass die endgültige Wegversetzung das Mandat zum Erlöschen bringen könnte. Auch dieser Umstand gebietet es, hier etwaigen Missbräuchen unter dem Siegel dienstlicher Bedürfnisse, die ansonsten eine Abordnung oder Versetzung auch gegen den Willen des Beschäftigten rechtfertigen könnten, einen Riegel vorzuschieben. § 47 Abs. 2 BPersVG und die entsprechenden Bestimmungen der jeweiligen Landesgesetze, die insoweit durch die Rahmenregelung des § 99 Abs. 2 BPersVG gebunden sind, sehen daher vor, dass diese Maßnahmen nur dann in Erwägung gezogen werden dürfen, wenn sie aus **wichtigen dienstlichen Gründen unvermeidbar**<sup>116)</sup> sind. Außerdem bedarf auch diese Maßnahme zwingend der Zustimmung des Personalrates als Gremium.

Nicht zu verkennen ist freilich, dass sich damit der Personalrat auch gegen eine vom jeweiligen Mitglied gewünschte Abordnung sperren kann – allerdings hat es der Betroffene dann in der Hand, sich durch Mandatsniederlegung einseitig aus der als störend empfundenen Mitsprache des Gremiums zu verabschieden.

Bei dem Schutz vor Versetzung und Abordnung hat der Gesetzgeber kein gericht-

114) Bedarf die fristlose Kündigung gegenüber einem Arbeitnehmer der Zustimmung des Personalrats, so sind bei Verweigerung der Zustimmung im gerichtlichen Zustimmungsersetzungsverfahren alle Gründe für die Unwirksamkeit der beabsichtigten Kündigung zu prüfen. Der Arbeitnehmer kann sich nach rechtskräftiger Zustimmungsersetzung grundsätzlich nicht mehr auf Kündigungshindernisse berufen, die er schon im Zustimmungsersetzungsverfahren hätte einwenden können, BAG v. 11.5.2000 – 2 AZR 276/99 –, PersR 2000,466.

115) Bayerischer VGH, Beschl. v. 16.6.1999 – 17 P 98.1575 –, PersR 2000, 23

116) hierzu s. ArbG Bonn, Urt. v. 9.9.1999, 3 Ga 25/99, PersR 1999, 549: Durch eine Abordnung eines Personalratsmitgliedes darf in die Mandatsstellung nur bei wichtigen dienstlichen Gründen eingegriffen werden. Der Schutzzweck des § 47 Abs. 2 BPersVG richtet sich dabei sowohl gegen Eingriffe aus Gesichtspunkten des Dienstthems wie des Personalrats.

liches Zustimmungseretzungsverfahren vorgesehen. Im Ablehnungsfall kann sich auch nicht etwa eine Stufenvertretung über das Votum des Personalrates hinwegsetzen; es bleibt bei der alleinigen Zustimmungskompetenz desjenigen Personalrates, dem der Betroffene angehört, denn es geht bei dem Versetzungsschutz nicht allein um den Schutz der Rechtsposition des Betroffenen, sondern zugleich um die unbeschränkte Arbeitsfähigkeit des Personalrates selbst als Gremium.

### 3.5.3. Benachteiligungsverbot

Zu den unmittelbar auch in allen Landesrechten geltenden Schutznormen für Mitglieder eines Personalrates rechnet alsdann die allgemeine Bestimmung des § 107 BPersVG über das Verbot, Personalratsmitglieder zu behindern oder wegen ihrer Tätigkeit zu benachteiligen. Allerdings dürfen sie ebenso wenig ob ihrer Tätigkeit begünstigt werden. Das BPersVG kennt für seinen Geltungsbereich die entsprechende Schutznorm noch einmal gesondert in § 8 BPersVG. Mit dieser **Generalklausel des personalvertretungsrechtlichen Schutzgedankens** lassen sich im Zweifel auch alle diejenigen Probleme bearbeiten, die nicht bereits ausdrücklich unter dem besonderen Kündigungsschutz und dem Schutz gegen ungewollte Versetzungen und Abordnungen zu fassen sind<sup>117)</sup>.

Ausdrücklich bestimmen die genannten Vorschriften, dies gelte „auch für ihre berufliche Entwicklung“. Damit ist insbesondere der Aspekt der fiktiven Laufbahnnachzeichnung angesprochen. Es kann aufgrund des allgemeinen Benachteiligungsverbot nicht angehen, dass Personalratsmitglieder, die sich für ihre Tätigkeit ganz oder teilweise freistellen lassen, damit von jeder beruflichen Weiterentwicklung ausgeschlossen werden. Der in der Personalratsarbeit engagierte Bedienstete soll nicht tatenlos zusehen müssen, wie seine Kollegen „Karriere machen“, weil sie sich durch berufliche Bewährung und Qualifikation auszeichnen und – insbesondere im Beamtenbereich – entsprechend gute Beurteilungen erhalten, die sie unter dem Gesichtspunkt einer Personalauswahl nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (den zentralen Auswahlkriterien des Art. 33 Abs. 2 GG) nach vorne bringen. Personalratstätigkeit ist demgegenüber nicht bewertbar. Weder dem Dienstherrn noch dem Personalrat oder seinem Vorsitzenden steht ein Urteil darüber

zu, wie gut oder schlecht das Personalratsmitglied seinen Aufgaben gerecht wird. Damit kann sich dieses nicht weiter augenfällig für die berufliche Laufbahn qualifizieren.

Um diesem Bewertungsdefizit zu begegnen wird unter dem Erfordernis der §§ 8, 107 BPersVG eine „**fiktive Laufbahnnachzeichnung**“ vorgenommen, d. h. es wird die Frage aufgeworfen, wie sich das freigestellte Personalratsmitglied ohne die Freistellung in seiner bisherigen Funktion und Tätigkeit weiter bewährt und ggf. in seiner Qualifikation gesteigert haben würde. Dabei wird einerseits auf die bisherige Entwicklung vor der Aufnahme der Personalratstätigkeit abgestellt und versucht, die darin womöglich erkennbare Entwicklungslinie weiterzuzeichnen. Und zum anderen wird nach möglichst vergleichbaren Beschäftigten gesehen und deren Entwicklung beobachtet, um hieraus abzuleiten, wie sich denn ggf. entsprechend das Personalratsmitglied hätte weiter entwickeln können<sup>118)</sup>. Im Ergebnis soll damit erreicht werden, dass auch freigestellte und damit nicht zu beurteilende oder sonst qualifikations- und leistungsmäßig zu bewertende Personalratsmitglieder ebenso wie jeder andere Beschäftigte an anstehenden Beförderungen<sup>119)</sup>, Höhergruppierungen, an der Vergabe höherwertiger Dienstposten<sup>120)</sup> oder an sonst förderlichen Personalentscheidungen teilhaben können<sup>121)</sup>.

Kaum weniger problematisch ist die Situation allerdings bei nur teilweise oder gar nicht freigestellten Personalratsmitgliedern. Auch diese sind in ihrer Personalratstätigkeit nicht bewertbar. Also beschränkt sich der Blick auf die Rest-Tätigkeit, die neben der Aufgabenerfüllung im Personalrat noch absolviert wird und die der Dienstherr und Arbeitgeber selbstverständlich bewerten und beurteilen kann. Typischerweise leidet diese Tätigkeit aber leicht unter den Belastungen durch eine Funktion im Personalrat, insbesondere dann, wenn – wie häufig – in der Basisfunktion des Beschäftigten keine wirklich kompensierende Entlastung stattfindet. Allzu leicht entstehen dann unzutreffende Eindrücke, z. B. im Hinblick auf die bewältigte Arbeitsmenge, die einer angemessenen Bewertung des Betroffenen unter Anerkennung seiner anderweitigen Belastungen im Wege stehen. In der Praxis sind diese faktischen Benachteiligungen nur sehr schwer greif- und korrigierbar.

Individualrechtlich ist aus dem Benachteiligungsverbot des § 107 BPersVG abzulei-

ten, dass dem Personalratsmitglied, insbesondere wenn es freigestellt ist, auch vergütungsmäßig kein Nachteil entstehen darf. So hat z. B. das BVerwG noch jüngst entschieden, dass dem vom Dienst freigestellten Personalratsmitglied eine bisher gewährte Erschwerniszulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten weiterzuzahlen ist; die Höhe der Zulage bestimmt sich nach der Anzahl der Stunden zu ungünstigen Zeiten, die der Beamte geleistet hätte, wenn er nicht freigestellt worden wäre<sup>122)</sup>.

### 3.5.4. Verschwiegenheitspflicht

Auf den ersten Blick mag es verwunderlich anmuten, die personalvertretungsrechtliche Schweigepflicht aus § 10 BPersVG unter den Schutzrechten für Personalratsmitgliedern abgehandelt zu finden. Aber letztlich darf nicht verkannt werden, dass diese Schweigepflicht sich mittelbar auch im Sinne eines besonderen Schutzes der unabhängigen Stellung des Personalrates auswirken kann und auf der anderen Seite ein Schweigerecht bewirkt.

Im Personalvertretungsrecht gilt für die Mitglieder des Personalrates eine un-

117) Beispiel: Wird ein freigestelltes Personalratsmitglied von berufsbezogenen Fortbildungsveranstaltungen ausgeschlossen, obwohl die im Rahmen der Fortbildung vermittelten Kenntnisse für die dienstliche Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind und eine Rückkehr des Beschäftigten an seinen Arbeitsplatz wahrscheinlich ist, verstößt die Dienststellenleitung gegen das Benachteiligungsverbot aus § 64 Abs. 1 HPVG bzw. § 107 Abs. 1 BPersVG. Hess. VGH, Beschl. v. 16.1.1997, 22 TL 756/96, PersR 1997, 213.

118) BAG, Ur. v. 26.9.1990, 7 AZR 208/89, PersR 1991, 305: Eine Verletzung der Benachteiligungsverbot der §§ 8, 46 Abs. 3 S. 6 BPersVG begründet nicht lediglich einen Schadenersatzanspruch, sondern einen unmittelbaren Anspruch des Personalratsmitglieds, hinsichtlich seiner beruflichen Entwicklung so gestellt zu werden, wie sie ohne sein Personalratsamt verlaufen wäre. Hierzu bedarf es einer fiktiven Laufbahnnachzeichnung, wobei von der beruflichen Entwicklung vergleichbarer Kollegen auszugehen ist.

119) Zum Rechtsschutz im Falle der Nicht-Berücksichtigung s. OVG NRW, Beschl. v. 15.11.2002, 1 B 1554/02, PersR 2003, 165 = NVwZ-RR 2003, 373 (Kein Eilrechtsschutz).

120) Das Benachteiligungsverbot des § 8 BPersVG ist bei der Auswahl zur Besetzung höherwertiger Dienstposten mit dem Ziel späterer Beförderung zu beachten. VG Frankfurt a.M., Beschl. v. 28.6.1996, 9 G 827/96, PersR 1996, 396.

121) § 46 Abs. 5 SächsPersVG (entspr. § 46 Abs. 3 S. 6 BPersVG) gebietet eine fiktive Nachzeichnung des beruflichen Werdegangs des Personalratsmitglieds, wie er ohne Freistellung ausgefallen wäre. Das Personalratsmitglied hat Anspruch auf die sich aus dieser Nachzeichnung ergebende Vergütung. Sächs LAG, Ur. v. 3.5.1996, 3 Sa 1201/95, PersR 1996, 405.

122) BVerwG v. 13.9.2001, 2 C 34.00, RiA 2003, 97.

bedingte Verschwiegenheitspflicht (§ 10 BPersVG). Personen, die Aufgaben nach dem Personalvertretungsrecht wahrnehmen oder wahrgenommen haben, müssen über die dabei bekannt gewordenen Angelegenheiten und Tatsachen Stillschweigen bewahren. Ausgenommen sind lediglich offenkundige Dinge, also solche, die ohnehin schon überall bekannt sind, und Angelegenheiten, die ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen. Untereinander dürfen die Mitglieder des Personalrates natürlich reden, und auch gegenüber den Kollegen und Kolleginnen in der Stufenvertretung und diese umgekehrt. Und auch vertrauliche Gespräche mit dem Dienststellenleiter sind statthaft. Was und wie viel innerhalb dieser Grenzen jedoch offenbart wird, kann jedes Personalratsmitglied aber immer noch für sich selbst entscheiden. Das ist wichtig für vertrauliche Informationen, die dem jeweiligen Personalratsmitglied aus der Belegschaft zugetragen werden; hier kann und muss im Bedarfsfalle Vertraulichkeit zugesichert werden und bleiben, insbesondere auch hinsichtlich der Person des Informanten<sup>123)</sup>. Wäre dies nicht gewährleistet, könnte der Personalrat einen wesentlichen Teil seiner Aufgaben nicht sachgerecht und effektiv ausfüllen – man denke nur an die Aufgabenstellungen aus § 68 Abs. 1 Nr. 1–3 BPersVG!

Aber auch darüber hinaus schützt die Schweigepflicht mittelbar jedes Personalratsmitglied. Über die Geschehnisse in der Sitzung, insbesondere auch über Meinungsverschiedenheiten und Abstimmungsergebnisse, soll nichts nach außen dringen. Das gewährleistet die unbefangene Beratung und Abstimmung; niemand muss hiernach befürchten, hernach wegen seines Abstimmungsverhaltens oder wegen einer in der Sitzung getätigten Äußerung belangt oder sonst attackiert zu werden. Neben der Schweigepflicht sichert diesen Punkt natürlich auch das Gebot der Nichtöffentlichkeit der Sitzungen, § 35 BPersVG.

Verstöße gegen die Schweigepflicht können nicht nur personalvertretungsrechtliche Konsequenzen auslösen (Antrag auf Ausschluss aus dem Personalrat), sondern auch arbeits- bzw. disziplinarrechtliche Folgen zeitigen.

### 3.6. Informationsrechte des Personalrats

Haben wir es im Vorstehenden mit Regelungen zu tun, die dem Personalrat durch

die Einräumung einer Reihe von Rechten die Rahmenbedingungen schaffen sollen, die ihm obliegenden Aufgaben überhaupt erfüllen zu können, so kommen wir bei den Informationsrechten zum Kern der Personalratsarbeit. Gleich um welche Aufgabenerfüllung es geht, um eine Funktion im Bereich der „allgemeinen“ Aufgaben des § 68 BPersVG, um eine Mitbestimmungs-, Mitwirkungs- oder Anhörungsangelegenheit, um eine vom Personalrat intendierte Initiative, um die Vorbereitung einer Dienstvereinbarung oder eine sonstige personalvertretungsrechtliche Angelegenheit: In keinem Falle ist eine erfolgreiche und effektive Aufgabenerfüllung denkbar, ohne dass der Personalrat über die erforderlichen, fall- und problembezogenen Informationen verfügt. Auf diese Weise gerät das Informationsrecht bei geschicktem und sachgerechtem Einsatz zu einem entscheidenden Schlüssel der aktiven Personalratsarbeit.

#### 3.6.1. Informationspflichten des Dienststellenleiters; § 68 Abs. 2 BPersVG

Nach § 68 Abs. 2 BPersVG hat der Dienststellenleiter den Personalrat **zur Durchführung seiner Aufgaben** rechtzeitig und umfassend zu unterrichten. Der Informationsanspruch ist damit stets an eine von der Personalvertretung wahrzunehmende Aufgabe gebunden<sup>124)</sup>. Dabei kann es sich sowohl um eine der in § 67 oder in § 68 BPersVG genannten allgemeinen Aufgaben handeln, wie auch um eine solche in einer beteiligungspflichtigen Angelegenheit.

Das bedeutet, dass der Personalrat, der zu einem in der Dienststelle relevanten Thema Informationen haben möchte, von Selbstverständlichkeiten abgesehen stets konkret angeben sollte, zur Erfüllung welcher Aufgabe er warum diese Information benötigt. Je besser und konkreter er diesen Bezug zu den von ihm wahrzunehmenden Aufgaben herzustellen vermag, desto leichter wird er es haben, die gewünschte Information zu bekommen. Hat der Personalrat z. B. von einem in der Belegschaft beklagten Missstand erfahren, kann er es sich zur Aufgabe machen, dieserhalb Verhandlungen mit dem Dienststellenleiter aufzunehmen (§ 68 Abs. 1 Nr. 3 BPersVG). Er kann sich auch überlegen, angesichts dieses Missstandes eine allgemeinere Problemlösung zu entwickeln und diese dann als Maßnahme i. S. d. § 68 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG zu beantragen. Ergibt sich dabei gar ein Mitbestim-

mungsvorgang, so könnte eine solche Maßnahme auch einmal eine förmliche Initiative sein (§ 70 BPersVG) oder den Anstoß für das Anstreben einer Dienstvereinbarung (§ 73 BPersVG) geben. Der Phantasie sind wenig Grenzen gesetzt. Stets wird er Personalrat aber zunächst einmal, um dies alles prüfen und bedenken sowie das potentielle Terrain abstecken zu können, aufgaben- und problembezogen ergänzende Informationen vom Dienststellenleiter einfordern, die dieser bei angemessen hergestelltem Aufgabenbezug nicht wird verweigern können.

Der Informationsanspruch ist also stets konkret aufgabenbezogen. Die Rechtsprechung anerkennt keine **allgemeine** Überwachungsaufgabe der Personalvertretung. Sehr wohl hat der Personalrat aber eine **konkrete** Überwachungsaufgabe, nämlich diejenige aus § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG, darüber zu wachen, dass die zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze, Verordnungen, Tarifverträge, Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen durchgeführt werden. Auch diese Aufgabenstellung beschert dem aktiven Personalrat eine Fülle von aufgabenbezogenen Informationsansprüchen, denn ohne die erforderlichen Auskünfte des Dienststellenleiters könnte der Personalrat einer solchen Aufgabe nicht nachkommen.

Ist der Aufgabenbezug einmal hergestellt, sind die Informationsrechte allerdings ausgesprochen weitgehend. Im Ergebnis gefordert ist eine „geistige Waffengleichheit“: Ist z. B. eine konkrete Überwachungsaufgabe des Personalrats nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG gegeben, so geht das Recht des Personalrates dahin, in dem in Rede stehenden Bereich in denselben Informationsstand versetzt zu werden wie der Dienststellenleiter<sup>125)</sup> (**Grundsatz des gleichen und gleichzeitigen Informationsstandes**). Nur dann ist dieser für eine tatsächlich wirksame Personalratsarbeit unerlässliche Gleichstand gewährleistet.

Der Personalrat ist nach § 68 Abs. 2 BPersVG des weiteren rechtzeitig und umfassend zu unterrichten. **„Rechtzeitig“** ist

123) Vgl. Baden, Schweigen ist Gold, PersR 2002, 428 ff., zur Frage, inwieweit aus der Schweigepflicht des § 10 BPersVG ein Auskunftsverweigerungsrecht abgeleitet werden kann.

124) BVerwG, Beschl. v. 22.12.1993 – 6 P 34.92 = PersR 1994, 323.

125) OVG Rh-Pf, Beschl. v. 16.9.1986 – 5 A 6/86 = PersR 1987, 174.

die Unterrichtung dann, wenn der Personalrat noch Gestaltungsmöglichkeiten hat<sup>126)</sup> und noch über ausreichend Zeit zur Überlegung, Beratung und Beschlussfassung verfügt. „Umfassend“ ist die Unterrichtung dann, wenn der Personalrat über einen identischen Informationsstand verfügt; die Unterrichtung muss Spiegelbild des Entscheidungsverlaufs und Kenntnisstandes des Dienststellenleiters sein<sup>127)</sup>. Außerdem muss die Unterrichtung über alle für die Aufgaben des Personalrates bedeutsamen Umstände Auskunft geben<sup>128)</sup>; der Informationsanspruch kann also nicht damit limitiert werden, dass sich die Dienststellenleitung um bestimmte aus der Sicht der Betroffenen weiterhin relevante Umstände nicht gekümmert hat. Der Anspruch auf umfassende Information wird auch nicht dadurch beschränkt, dass die geforderten Informationen nach Meinung des Arbeitgebers Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten<sup>129)</sup>. Soweit notwendig, muss der Dienststellenleiter auch die zur Information gehörenden **Unterlagen** bereitstellen<sup>130)</sup>.

**Welche** Unterlagen für eine umfassende Unterrichtung erforderlich sind, kann abstrakt nicht gesagt werden. Entscheidend ist die jeweilige konkrete Aufgabe, die der Personalrat durchzuführen hat und auf die sich die Unterrichtung bezieht. Geht es z. B. um Fragen der Einhaltung der zugunsten der Beschäftigten geltenden Bestimmungen, hat der Personalrat sicherlich einen Anspruch auf Vorlage aller geltenden schriftlichen generellen Dienstanweisungen<sup>131)</sup>. Ist dagegen generell die Frage der Kostenerstattung und des Freizeitausgleichs bei Teilnahme an einer Fortbildungsveranstaltung streitig, kann er – weil insoweit nicht relevant – nicht etwa die Vorlage der Namensliste der betroffenen Beschäftigten verlangen<sup>132)</sup>.

Selbstverständlich muss die Information, die dem Personalrat gegeben wird, auch inhaltlich **richtig** sein. Nur auf zutreffende Informationen kann der Personalrat seine Beratungen und Entscheidungen rechtswirksam stützen. Wird der Personalrat z. B. im Mitbestimmungsverfahren falsch unterrichtet, so ist eine etwa auf dieser Informationsgrundlage getroffene Zustimmungentscheidung unwirksam und die sich darauf stützende, vom Dienststellenleiter getroffene Maßnahme rechtswidrig<sup>133)</sup>. Das Mitbestimmungsverfahren muss dann mit zutreffenden Informationen komplett wiederholt werden.

### 3.6.2. Nachfragen des Personalrats beim Dienststellenleiter

Information, Unterrichtung und Unterlagen sind „**Bringschulden**“ der Dienststelle. Dies gilt naturgemäß immer dann, wenn der Dienststellenleiter eine „Maßnahme“ beabsichtigt, die der Mitbestimmung oder Mitwirkung unterliegt<sup>134)</sup>. Das Warten auf Informationen bringt aber nichts in den anderen Fällen – z. B. bei der konkreten Überwachung und Kontrolle, aber auch bei beabsichtigten Initiativanträgen oder dergl. –: Hier muss der Personalrat selbst aktiv werden und seine Informationsbedürfnisse konkret vorbringen<sup>135)</sup>.

Daneben kann und sollte der Personalrat die weiter vorgesehenen institutionellen Möglichkeiten nutzen, wie z. B. das Monatsgespräch<sup>136)</sup>, das sich durch eine umfassende, über den Aufgabenkatalog des Personalrates noch hinausgehende Themenstellung auszeichnet<sup>137)</sup> und durch eine Benennung der den Personalrat interessierenden Themen vorbereitet werden sollte, ferner Erörterungsgespräche im Rahmen von Mitbestimmungsangelegenheiten, Nachfragen aus Anlass von Anregungen und Beschwerden (§ 68 Abs. 1 Nr. 3 BPersVG), Nachfragen aus Anlass beabsichtigter Anträge nach § 68 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG, Nachfragen und Informationsersuchen in Vorbereitung eines

denkbaren Initiativantrags, § 70 BPersVG, Teilnahme an Vorstellungsterminen bei Bewerberauswahl (z. B. § 65 Abs. 2 Satz 2 LPVG NRW) und dergleichen mehr.

Überspitzt gesagt kann der Personalrat von dem Dienststellenleiter damit (fast) jede Information begehren, solange er seinen Wunsch nur richtig (vor allem: unter Anknüpfung an eine ihm obliegende Aufgabe) begründet!

### 3.6.3. Selbstinformationsrechte des Personalrats?

Der Personalrat ist, wenn es um die Gewinnung erforderlicher Informationen geht, nicht ausschließlich auf die Unterrichtung durch die Dienststelle verwiesen. Eine „Selbstinformation“ widerspricht der Rechtsstellung des Personalrats nicht<sup>138)</sup>. Der Personalrat kann sich also auch selbst auf die Suche nach (ergänzenden) Informationen begeben. Das entlastet den Dienststellenleiter aber in seiner Informationspflicht keineswegs; er kann den Personalrat in Beteiligungsangelegenheiten nicht etwa auf eigene Nachforschungen in der Dienststelle verweisen<sup>139)</sup>.

Im Einzelnen kann der Personalrat z. B. zur Abrundung des Bildes, das er für seine Entscheidung benötigt, den von einer Maßnahme betroffenen Mitarbeiter selbst anhören<sup>140)</sup>. Der Personalrat oder einzelne seiner

126) BVerwG, Beschl. v. 27.11.1991 – 6 P 24.90 = PersR 1992, 153: Die Anhörung bei der Vorbereitung des Entwurfs der Stellenpläne ist dann rechtzeitig, wenn sie zu dem Zeitpunkt erfolgt, in dem der für „das Finanzwesen zuständige Beamte“ die Stellenpläne entwirft und Änderungen aufgrund von Anregungen des Personalrats noch berücksichtigen kann.

127) so ausdr. BVerwG, Urt. v. 26.1.1994, 6 P 21.92 = PersR 1994, 213. S. weiter z. B. OVG Nds, Beschl. v. 24.2.1993 – 18 L 8484/91 = PersR 1993, 460: Umfassend ist die Unterrichtung der Personalvertretung durch die Dienststelle, wenn ihr das Entscheidungsmaterial in derselben Vollständigkeit zugänglich gemacht wird, in der es dem Dienststellenleiter bei seiner Meinungsbildung zur Verfügung gestanden hat.

128) BayVGh, Beschl. vom 24.4.1991 – 17 P 91.378 = PersR 1992, 80: Die Unterrichtung des Personalrats ist nur dann umfassend, wenn sie so vollständig ist, dass die Personalvertretung die notwendige Kenntnis zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben erlangt.

129) BAG, Beschl. v. 20.9.1990 – 1 ABR 74/89 = PersR 1991, 182.

130) BVerwG, Beschl. v. 26.1.1994 – 6 P 21.92 = PersR 1994, 213: Ob Unterlagen wegen eines eigenständigen Informationsgehalts dem Personalrat vorzulegen sind, beurteilt sich vom Standpunkt eines dies verständlich würdigenden Personalrats.

131) OVG NW, Beschl. v. 7.10.1999 – 1 A 5223/97.PVL –, PersR 2000, 112.

132) OVG NW, Beschl. v. 27.10.1999 – 1 A 5100/97.PVL –, PersR 2000, 169: Der Personalrat kann vom

Dienststellenleiter Informationen nur verlangen, soweit er sie zur Durchführung seiner Aufgaben benötigt.

133) Vgl. etwa OVG NRW, Beschl. v. 22.3.1996, 1 B 353/96, PersR 1996, 365; OVG Berlin, Beschl. v. 18.12.2002, 4 S 41/02, PersR 2003, 163.

134) OVG NRW, Beschl. v. 6.12.1990 – CL 24/88 = PersR 1991, 298: Der Personalrat kann die Vorlage der erforderlichen Unterlagen erst verlangen, wenn der Leiter der Dienststelle i. S. d. § 66 Abs. 2 S. 1 LPVG NRW eine bestimmte Maßnahme beabsichtigt.

135) VGh BW, Beschl. v. 16.12.1986 – 15 S 213/85 = PersR 1987, 199: „Hat der Personalrat ein Bedürfnis nach Aufklärung, so muss er dies bei der Dienststelle geltend machen.“

136) § 66 Abs. 1 BPersVG, in einigen Ländern auch als Vierteljahresgespräch ausgestaltet, z. B. § 63 S. 1 LPVG NRW.

137) „Gestaltung des Dienstbetriebes“, „insb. alle Vorgänge, die die Beschäftigten wesentlich berühren“, vgl. § 88 Abs. 1 S. 1 BPersVG.

138) BVerwG, Beschl. v. 8.11.1989 – 6 P 7.87 = PersR 1990, 102.

139) BVerwG, Beschl. v. 27.11.1991 – 6 P 24.90 = PersR 1992, 153.

140) OVG NRW, Beschl. v. 4.3.1993 – CL 25/89 = PersR 1993, 400: Es verstößt nicht gegen den Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit, wenn der Personalrat den von einer Maßnahme betroffenen Beschäftigten anhört. Er muss dem Dienststellenleiter vor seiner Entscheidung auch nicht die Möglichkeit zur nochmaligen Stellungnahme einräumen.

Mitglieder haben des weiteren das Recht, die Beschäftigten am **Arbeitsplatz** aufzusuchen, um sich ein unmittelbares Bild von den Arbeitsbedingungen zu verschaffen, dies allerdings nur im Einvernehmen mit dem Dienststellenleiter. Dieser muss, wenn er widerspricht, triftige Gründe geltend machen, etwa dass anderenfalls eine nicht unerhebliche Störung der Ordnung und des Arbeitsablaufes zu besorgen oder dass der Besuch offensichtlich rechtsmissbräuchlich wäre; insoweit steht ihm aufgrund seines Direktionsrechts ein Widerspruchsrecht zu<sup>141)</sup>. Ohne Zustimmung des Dienststellenleiters ist der Personalrat dagegen nicht berechtigt, sachkundige Mitarbeiter der Dienststelle zu seinen Sitzungen hinzuzuziehen<sup>142)</sup> – dies weniger um die etwa bereitzustellenden Informationen zu verhindern, sondern deswegen, weil der Personalrat natürlich nicht befugt sein kann, Mitarbeiter gegen den Willen des Arbeitgebers von der Arbeit abzuhalten und für eigene Zwecke einzuspannen.

Nicht zu den Aufgaben des Personalrats zählt die informatorische Beobachtung eines Gerichtstermins in einer dienstrechtlichen Streitigkeit eines Mitarbeiters der Dienststelle<sup>143)</sup>. Dagegen kann der Personalrat, wie bereits oben dargestellt, im Bedarfsfalle die Hinzuziehung von Sachverständigen fordern<sup>144)</sup>.

Letztlich müssen natürlich auch Schulungs- und Bildungsveranstaltungen sowie die Benutzung von Büchern, Zeitschriften, elektronische Medien u. dgl. als weitere maßgebende Informationsquellen einer effektiven Personalratsarbeit erwähnt werden.

Und schließlich sind Informationen aus der Belegschaft in ihrer praktischen Relevanz nicht zu unterschätzen. Personalräte sind auch nur Menschen, die am betrieblichen Leben teilhaben und hieraus Informationen gewinnen können. Gespräche in der Kantine, im Aufzug, bei betrieblichen Veranstaltungen sind auch Personalratsmitgliedern gestattet; die dabei zu gewinnenden Informationen sind nach Art, Umfang und Qualität häufig gegenüber den „offiziellen“ Daten die interessanteren und weiterführenden. Institutionell erlangt der Personalrat natürlich auch durch die eigens vorgesehenen Veranstaltungen des Personalvertretungsrechts Informationen aus der Belegschaft, nämlich durch die Sprechstunde, § 43 BPersVG, die Personalversammlung, die Hinzuziehung zu (beteiligungspflichti-

gen) Personalgesprächen mit „entscheidungsbefugten Personen“ auf Bitten des einzelnen Beschäftigten (sog. Hinzuziehung des „Personalrates des Vertrauens“) – vgl. z. B. § 65 Abs. 3 Satz 3 LPVG NRW<sup>145)</sup> – aber auch z. B. Einrichtungen wie „Kummerkasten“ oder dgl. mehr.

### 3.6.4. Folgerungen bei nicht ausreichender Information

Die Konsequenzen unzureichender Information sind bisher nicht abschließend und systematisch geklärt.

Erste und wesentlichste Folge: Im Mitbestimmungsverfahren beginnen die Fristen des § 69 BPersVG bzw. der vergleichbaren Bestimmungen des jeweiligen Landesrechts nicht zu laufen<sup>146)</sup>. Auch im Mitwirkungsverfahren beginnt nach richtiger Auffassung die nach § 72 Abs. 2 S. 1 BPersVG dem Personalrat zustehende Äußerungsfrist von zehn Arbeitstagen erst mit der hinreichenden Unterrichtung des Personalrats von der beabsichtigten Maßnahme<sup>147)</sup>; unterschiedlich beantwortet wird die Frage, welchen Einfluss auf den Fristlauf die hier außerdem vorgesehene Erörterung hat. Nach BVerwG wird die Frist durch eine Erörterung nach § 72 Abs. 1 BPersVG weder unterbrochen noch gehemmt<sup>148)</sup>, während nach VGH Mannheim die Frist erst mit der nach vollständiger Unterrichtung geführten Erörterung zu laufen beginnt<sup>149)</sup>.

Speziell bei **Kündigungssachen** kann mangelhafte Unterrichtung des Personalrates mit gravierenden Folgen im individualrechtlichen Kündigungsschutzverfahren auf die Wirksamkeit der Kündigung durchschlagen<sup>150)</sup>. Daher ist zunächst für eine umfassende Unterrichtung zu sorgen: Der Dienststellenleiter hat die für den Kündigungsentchluss **wesentlichen Tatsachen** dem Personalrat so genau anzugeben, dass dieser sich ohne zusätzliche eigene Nachforschung ein Bild über die Kündigung machen und zu ihr Stellung nehmen kann<sup>151)</sup>. Die Verpflichtung des Arbeitgebers, bei der ordentlichen Kündigung eines Arbeitnehmers das in § 77 Abs. 1, § 72 LPVG BW (vergleichbar § 79 Abs. 1, § 72 BPersVG) geregelte Mitwirkungsverfahren ordnungsgemäß einzuleiten, erfordert eine Unterrichtung des Personalrats über die Person des zu kündigenden **Arbeitnehmers**, die **Art der Kündigung** und gegebenenfalls den **Kündigungstermin** sowie die **Angabe der Kündigungsgründe**<sup>152)</sup>. Die unrichtige oder unvollständige Mitteilung der für den Kündigungsent-

schluss maßgebenden tatsächlichen Umstände ist dabei wie eine Nichtinformation zu behandeln und führt daher ebenfalls zur Unwirksamkeit der Kündigung wegen Fehlerhaftigkeit des Anhörungsverfahrens. Maßgebende Umstände im vorgenannten Sinne sind bei einer verhaltensbedingten Kündigung auch die tatsächlichen Umstände der Erklärungs-, Entschuldigungs- oder Rechtfertigungsversuche des Arbeitnehmers, die dieser im Rahmen einer Stellungnahme zu den Kündigungsvorwürfen dem Arbeitgeber mitteilt und die der Arbeitgeber in seine abwägende Bewertung bei der Kündigungsentscheidung hat einfließen lassen; diese Umstände sind dem Personalrat im Anhörungsverfahren für dessen Meinungsbildungsprozess inhaltlich also gleichfalls mit zur Kenntnis zu geben<sup>153)</sup>.

141) BVerwG, Beschl. v. 9.3.1990 – 6 P 14.88 = PersR 1990, 177. [In einigen Bundesländern ist die Begehung der Dienststelle und der Zugang zum Arbeitsplatz von Mitarbeitern auch gesetzlich geregelt.]

142) OVG NRW, Beschl. v. 13.8.1996 – 1 A 91/95.PVL, NRW VBl. 2/97 S. VII (L.).

143) OVG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 31.1.1992 – 11 L 2/91 = PersR 1993, 240.

144) BVerwG, Beschl. v. 8.11.1989 – 6 P 7.87 = PersR 1990, 102.

145) [ohne Entsprechung im BPersVG].

146) BVerwG, Beschl. v. 8.11.1989 – 6 P 7.87 = PersR 1990, 102. Unzutreffend dagegen OVG Rh-Pf., Beschl. v. 16.9.1986 = PersR 1987, 197 (abl. Wenneis, PersR 1987, 183).

147) BVerwG, Beschl. v. 27.1.1995 – 6 P 22.92 = PersR 1995, 185. VGH BW, Beschl. v. 16.6.1992 – 15 S 496/91 = PersR 1993, 169. Dagegen aber OVG Rh-Pf., Beschl. v. 16.9.1986 = PersR 1987, 197: Ein Mitbestimmungsantrag setzt die in § 72 Abs. 2 S. 3 PersVG genannten Fristen in Gang, wenn die Maßnahme als solche genau bezeichnet ist. Ob der Dienststellenleiter dabei die ihm nach § 68 Abs. 2 S. 1 u. 2 PersVG Rh-Pf. obliegende Unterrichtungspflicht voll erfüllt hat, ist für den Beginn der Äußerungsfrist ohne Belang. Demgemäß soll eine beim Personalrat zur Zustimmung vorgelegte beantragte Maßnahme gilt gem. § 72 Abs. 2 S. 5 PersVG Rh-Pf. als gebilligt, wenn sich der Personalrat innerhalb der Äußerungsfrist lediglich dahin äußert, ein Mitbestimmungsverfahren sei noch nicht ordnungsgemäß eingeleitet, da ein Antrag im formellen Sinne wegen mangelhafter Unterrichtung noch nicht vorliege.

148) BVerwG, Beschl. v. 27.1.1995 – 6 P 22.92 = PersR 1995, 185.

149) VGH BW, Beschl. v. 16.6.1992 – 15 S 496/91 = PersR 1993, 169.

150) LAG Rh-Pf, Urt. v. 5.4.1989 – 2 Sa 754/88 = PersR 1990, 344: Verstößt der Arbeitgeber gegen seine Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Unterrichtung des Personalrats, hat dies die Unwirksamkeit der Kündigung zur Folge.

151) BAG, Urt. v. 24.8.1989 – 2 AZR 592/88 = PersR 1990, 67.

152) BAG, Urt. v. 12.3.1986 – 7 AZR 20/83 = PersR 1986, 240.

153) LAG Köln, Urt. v. 5.6.2000 – 8 (11) Sa 1545/99 = PersR 2001, 224.

Allerdings muss nicht jeder Mangel in der Unterrichtung des Personalrates zwangsläufig zur Unwirksamkeit der Kündigung führen. So ist eine Kündigung nicht allein deshalb rechtsunwirksam, weil der Arbeitgeber im Rechtsstreit um die Kündigung Kündigungsgründe vorbringt, über die er den Betriebsrat/Personalrat nicht unterrichtet hat, obwohl sie ihm bekannt waren. Die Folge ist lediglich, dass diese Gründe im Kündigungsschutzverfahren nicht berücksichtigt werden können<sup>154)</sup>. Und hat der Arbeitgeber dem Personalrat **nicht bewusst** ihm bekannte Tatsachen vorenthalten, sondern ist die Unterrichtung nur objektiv unvollständig, ist die ausgesprochene Kündigung nach LAG Düsseldorf materiell wirksam<sup>155)</sup>.

Die vorgenannten Grundsätze lassen sich im übrigen auf andere Rechtsbereiche übertragen, etwa die in seltenen Fällen mögliche Entlassung eines Beamten auf Probe oder auf Widerruf (§§ 31 u. 32 BBG). Auch bei dieser Maßnahme, bei der die Personalvertretung wie bei der außerordentlichen Kündigung eines Arbeitnehmers lediglich anzuhören ist (§ 78 Abs. 1 Nr. 4 BPersVG), erweist sich die Entlassung als rechtswidrig und damit im Verwaltungsstreitverfahren des Beamten mit Erfolg angreifbar, wenn der Personalrat nicht ordnungsgemäß informiert war<sup>156)</sup>.

In der Beurteilung, welche Informationen der Personalrat im Einzelfall tatsächlich benötigt, ergeben sich in der Praxis häufig Meinungsverschiedenheiten. Der Personalrat fühlt sich nicht korrekt und hinreichend unterrichtet und glaubt daher, die gesetzlichen Entscheidungs- und Stellungnahmefristen hätten noch nicht zu laufen begonnen, wohingegen der Dienststellenleiter die gegebene Information für ausreichend erachtet und bei Nicht-Äußerung des Personalrates nach Fristablauf von der Billigung der Maßnahme nach § 69 Abs. 3 S. 5 BPersVG ausgeht. Das bewirkt für den Personalrat ein erhebliches Verfahrensrisiko, denn was „richtig“ war, entscheidet dann im Nachhinein das Verwaltungsgericht im Beschlussverfahren. Teilt dieses die Einschätzung des Personalrates zur Unzulänglichkeit der gegebenen Informationen nicht, kann es dann aber nur noch die eingetretene Billigungsfiktion feststellen, weil in diesem Falle die Fristen tatsächlich zu laufen begonnen haben; die Mitbestimmung ist „vertan“.

Aus diesem Grunde ist taktisch, wenn der Personalrat die gegebenen Informationen für nicht ausreichend erachtet, folgen-

des Vorgehen zu empfehlen, um den Eintritt der Billigungsfiktion durch Fristablauf zu vermeiden: Der Personalrat sollte einerseits die Unvollständigkeit der gegebenen Information **reklamieren** und dabei exakt angeben, was nach seiner Ansicht noch fehlt. Er sollte die Maßnahme gleichwohl mit dem Dienststellenleiter erörtern, auch um die fehlende Information zumindest hier zu bekommen. Dabei mag er, wenn die Information nach wie vor unzureichend bleiben sollte, dies auch deutlich machen. Er sollte alsdann aber gleichwohl zu einer (dann ablehnenden) **Entscheidung** kommen und diese mit der doppelten Begründung an den Dienststellenleiter übermitteln, dass der Personalrat einerseits die maßgebende Information (exakt angeben, welche!) nicht bekommen habe und deswegen seine erbetene Zustimmung nicht geben könne. Und er sollte in jedem Falle unabhängig davon ggf. bekannte, weitere Ablehnungsgründe **zusätzlich** anführen, damit diese nicht verloren gehen, wenn im Fortgang der Dinge etwa im Stufenverfahren, im Einigungsstellenverfahren oder auch im verwaltungsgerichtlichen Beschlussverfahren die Beanstandung unzureichender Information nicht geteilt werden sollte. Sollte im Nachhinein doch noch eine ergänzende, weitere Begründung gegeben werden, soweit sich der Dienststellenleiter nach der förmlichen Ablehnung der Maßnahme noch überzeugen lassen und eines Besseren besonnen hat, können Dienststelle und Personalrat im Einvernehmen immer noch den Beteiligungsvorgang in seinen vorigen Stand zurück versetzen und auf ergänzter Informationsgrundlage neu entscheiden.

#### 4. Die Sicherung der Rechte des Personalrates

Die Rechte des Personalrates hängen damit unverkennbar mit seinen jeweiligen Aufgaben zusammen. Will der Personalrat seine Rechte wahren und durchsetzen, muss er stets bei seinen Aufgaben ansetzen, gewinnen die Rechte doch erst im Zuge ihrer Anknüpfung an die Aufgaben an konkreter Gestalt. Und vor allem lassen sich erst aus den Aufgaben heraus die Argumente ableiten, die der Personalrat anführen kann, um seine Rechte zu konkretisieren und durchzusetzen.

Dabei bewirken die förmlichen Beteiligungsrechte (Mitbestimmung, Mitwirkung und Anhörung) vom Ansatz her zwingende Aufgaben, denen sich weder der Personalrat

noch der Dienststellenleiter entziehen können. Mitbestimmungspflichtige Maßnahmen können nur nach erfolgter **Zustimmung des Personalrates** rechtmäßig umgesetzt werden (§ 69 Abs. 1 BPersVG). Unterliegt eine Maßnahme, die der Dienststellenleiter beabsichtigt, der Mitbestimmung, so hat er gar keine andere Wahl als diejenige, das Mitbestimmungsverfahren einzuleiten und bis zu seinem endgültigen Abschluss durchzuführen. Und auch in den Mitwirkungs- und Anhörungsfällen ergeben sich zwingende Verpflichtungen (§ 72 Abs. 1 BPersVG – „... ist zu erörtern“; §§ 78 Abs. 3 u. 4, 79 Abs. 3 BPersVG – „... ist anzuhören“; auch z. B. § 81 Abs. 1 BPersVG – „... hat zu unterstützen“). Der Personalrat, der sie dort beschriebenen Rechte und Aufgaben nicht wahrnehme, würde sich selbst einer Vernachlässigung der ihm übertragenen Aufgaben und damit einer Pflichtverletzung schuldig machen, wie auch umgekehrt der Dienststellenleiter, der gebotene Mitbestimmungen, Mitwirkungen und Anhörungen nicht vornähme, rechtswidrig handelte.

Demgegenüber ist die Wahrnehmung der „Allgemeinen Aufgaben“ – §§ 67, 68 BPersVG – und des Initiativrechts – § 70 BPersVG – in stärkerem Maße dem eigenen Engagement des Personalrats und seiner Initiative überlassen. Auch wenn sich auch dort zwingend anmutende Formulierungen finden wie „... hat zu überwachen“ (§ 67 Abs. 1 BPersVG) und „... hat sich einzusetzen“ (§ 67 Abs. 3 BPersVG), ist doch nicht zu verkennen, dass die sehr abstrakte Fassung in erheblichem Maße Spielräume eröffnet, in welchen Fällen und in welcher Form nunmehr ein Eintreten des Personalrates geboten erscheine. Noch mehr gilt dies in § 68 BPersVG, wo nur allgemeine Aufgaben beschrieben werden, aus denen aber kein zwingender Handlungsdruck im Einzelfall abgeleitet werden kann. Und ob der Personalrat „Maßnahmen“ i. S. d. §§ 68 Abs. 1 Nr. 1 oder 70 Abs. 1, Abs. 2 BPersVG beantragt oder nicht, bleibt erst Recht seinem Ermessen vorbehalten.

Allerdings hat der Personalrat – das ist das Besondere an den „Allgemeinen Aufgaben“ und seinem förmlichen Initiativrecht, was den Schlüssel zu einer **aktiven Personal-**

154) BAG, Urt. v. 12.3.1986 – 7 AZR 20/83 = PersR 1986, 240.

155) LAG Düsseldorf, Urt. v. 12.4.1991 – 2 Sa 46/91 = PersR 1991, 380.

156) OVG NRW, Beschl. v. 21.3.1991, 12 A 642/90 = Tebben/Zapfe, ES z. BPersVG, § 68 BPersVG Nr. 11.

ratsarbeit liefert – im Rahmen dieser Bestimmungen das Recht und die Befugnis zu einer eigenen „Aufgabenkonkretisierung“: Beschließt er, sich bestimmter Dinge und Probleme anzunehmen, so kann er diese innerhalb des Rahmens der §§ 68, 70 BPersVG zu seinen Aufgaben erküren und daraus dann entsprechende Rechts ableiten.

Nach der Intensität der Rechtsbindung des Personalrates lassen sich damit zwingende Aufgaben einerseits und eher optionale Aufgaben andererseits unterscheiden. Die daraus abzuleitenden Rechte sind dagegen stets zwingend: Was zur jeweiligen Aufgabenwahrnehmung notwendig ist, muss im Rahmen der gesetzlich eingeräumten Befugnisse und Kompetenzen von der Dienststelle einräumt und bereitgestellt werden.

Bei den Aufgaben des Personalrates im Rahmen der förmlichen Beteiligungsrechte ist dabei der Dienststellenleiter zwangsläufig selbst mit in der Pflicht – er ist derjenige, der die Vorlagen erarbeiten und präsentieren und die für deren Behandlung erforderlichen Informationen beibringen muss; der Personalrat darf grundsätzlich in die Gesetzmäßigkeit des Vorgehens der Dienststelle vertrauen und darauf warten, dass der Dienststellenleiter diesen seinen Obliegenheiten zeitgerecht genügt.

Geschieht dies im Einzelfall aber pflichtwidrig nicht und erfährt der Personalrat davon, dass beteiligungspflichtige Maßnahmen ohne seine Unterrichtung und Hinzuziehung betrieben werden, dürfte er kaum umhin können, auf der Einhaltung des Personalvertretungsgesetzes und der Wahrung seiner Rechte zu bestehen. Leider ist es keineswegs selbstverständlich, dass der Dienststellenleiter alle Angelegenheiten, die der Mitbestimmung unterliegen (und entsprechend natürlich bei Mitwirkungs- und Anhörungssachen eben diese), ordnungsgemäß und rechtzeitig mit einer allen Anforderungen gerecht werdenden Vorlage unter Vorlage aller erforderlichen Informationen unterbreitet, um vor der Umsetzung der Maßnahmen die Entscheidung des Personalrates bzw. ggf. den Ausgang des weiteren Verfahrens abzuwarten. Noch besser wäre insbesondere bei umfangreichen und komplexeren Angelegenheiten, wenn der Personalrat im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit darüber hinausgehend bereits frühzeitig im Vorfeld einer anstehenden Maßnahme in Kenntnis gesetzt wird, um sich auf kommende Vorlagen vorbereiten zu können.

Allein – die tägliche Wirklichkeit ist eine andere. Oft ist der Personalrat darauf angewiesen, von sich aus darauf zu pochen, dass eine ordnungsgemäße Vorlage präsentiert und ein oft schon überfälliges Mitbestimmungsverfahren überhaupt erst einmal eingeleitet wird. Erfährt der Personalrat von einer Maßnahme, die möglicherweise mitbestimmungspflichtig ist<sup>157)</sup>, so wird er

- zunächst exaktere Informationen einfordern, um zuverlässig überprüfen zu können, ob überhaupt ein Mitbestimmungs- oder sonstiger Beteiligungsfall vorliegt;
- er wird alsdann – ggf. nach Beratung, auch extern (Gewerkschaft, Rechtsanwalt) – sein Beteiligungsrecht (tunlichst schriftlich, mit Begründung) einfordern;
- er wird nach Vorliegen einer (unterstellt: negativen) Antwort des Dienststellenleiters dessen Argumentation überprüfen, ggf. erneut argumentieren und – wenn die Meinungsverschiedenheiten unüberwindlich bleiben –
- darüber befinden, ob die Frage in einem **Beschlussverfahren** zur Entscheidung des Verwaltungsgerichts gestellt werden soll.

**Mehr** kann er in der Regel nicht tun. Er kann ggf. noch appellieren, die Durchführung der Maßnahme bis zur rechtlichen Klärung zurückzustellen. Er kann mit dem gleichen Anliegen an die vorgesetzte Dienststelle herantreten. Er kann an die engen Voraussetzungen der „vorläufigen Maßnahme“ (§ 69 Abs. 5 BPersVG/§ 66 Abs. 8 LPVG NRW) erinnern – **verhindern** kann er die Umsetzung in aller Regel nicht. Nach herrschender Doktrin hat er keinen Unterlassungsanspruch. Und deswegen kann er auch im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes in aller Regel keine greifbare Hilfe erwarten.

Entscheidend ist aber, dass er eine etwaige Übergehung seiner Mitbestimmungs- oder sonstigen zwingenden Beteiligungsrechte **erkennt, prüft, beanstandet, begründet und ggf. verfolgt**.

Bei den nicht zwingenden Aufgaben des Personalrates ergibt sich demgegenüber keine zwangsläufige Befassung des Dienststellenleiters mit den Rechten des Personalrates. Das bedeutet, dass in allen diesen Fällen der Personalrat von sich aus aktiv an den Dienststellenleiter heran treten muss, um seine Wünsche und Bedürfnisse zu artikulieren. Dabei gilt, dass der Personalrat um so eher eine gute Chance hat, seine Vorstellungen durchzusetzen, je besser es ihm gelingt, die Notwendigkeit des Gewünschten in einen Zusammenhang mit sei-

nen Aufgaben zu stellen. Nachdem der Personalrat bei den „Allgemeinen Aufgaben“ innerhalb des sehr weit gefassten Rahmens des § 68 Abs. 1 (insb. Nrn. 1-3) BPersVG seine Aufgaben weitgehend selbst definieren kann und damit ein „Aufgabenkonkretisierungsrecht“ besitzt, kann er damit im Ergebnis bei geschickter Handhabung praktisch zugleich auch die entsprechenden Rechte – insbesondere die entsprechenden Informationsrechte – selbst begründen.

Werden die in diesem Zusammenhang geltend gemachten Rechte nicht befriedigt, kann der Personalrat mit entsprechender Begründung um Rechtsschutz bei dem Verwaltungsgericht – **Beschlussverfahren** – nachsuchen. Wiederum kommt es für die Erfolgsaussichten eines solchen Vorgehens darauf an, inwieweit es gelingt, die Notwendigkeit des Verlangten in einen Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Aufgaben des Personalrates zu bringen. Für Wünsche nach weiterer Ausstattung mit Räumen, Geschäftsausstattung, Hilfspersonal usw. wird der Personalrat detailliert und nachvollziehbar – z. B. durch repräsentative Aufzeichnungen über Belastung und Bedarf – darzulegen haben, warum er seiner Auffassung nach ohne diese Ausstattung seine Aufgaben nicht angemessen und effektiv erfüllen kann. Verlangt der Personalrat zu einem bestimmten Thema Informationen, muss er darlegen, welche Aufgabe betroffen ist und weshalb er diese Aufgabe nicht erfüllen kann, wenn die erbetene Information vorhalten würde. Die Darlegungslast beim Verwaltungsgericht ist dabei gewiss nicht geringer als die Argumentationslast gegenüber der Dienststelle selbst, sondern eher höher, weil das Gericht in die Lage versetzt werden muss, auch solche Dinge nachvollziehen, die dem Dienststellenleiter längst bekannt und bewusst sind.

Das in diesem Zusammenhang angesprochene Beschlussverfahren vor dem Verwaltungsgericht kann indessen nur dazu dienen, einen Streit über die Rahmenbedingungen der Personalratstätigkeit zu entscheiden. Inhaltlich kann das Verwaltungsgericht nichts bewirken. Ist – wie oben dargestellt – das Personalvertretungsrecht in der Sache Verfahrensrecht, kann natürlich auch das an diesen Rechtsnormen ansetzende gerichtliche Verfahren nur diesen Be-

<sup>157)</sup> s. oben zur Selbstinformation des PR: z. B. Informationen aus der Belegschaft, Ergebnis der Wahrnehmung von allgemeinen Überwachungsaufgaben.

reich abdecken und die verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen sichern. Die Inhalte müssen Personalrat und Dienststelle selbst klären und verhandeln. Findet sich dort kein Einvernehmen und lässt sich dieses auch im Rahmen des etwaigen Stufenverfahrens nicht herbeiführen, mündet der Weg der Wahrung der Personalratsrechte in das Verfahren vor der **Einigungsstelle** (§ 71 BPersVG), dies allerdings nur in dem Bereich der Mitbestimmung. Die Einigungsstelle kann und soll dort die inhaltlichen Möglichkeiten einer Kompromisslinie ausloten und notfalls entscheiden. Dafür kann die Einigungsstelle nicht helfen, wenn der Streit noch gar nicht bis zu den Inhalten vorgegangen ist und zunächst einmal die Frage im Raum steht, ob es überhaupt zum Einigungsstellenverfahren kommt. Und die Einigungsstelle hilft in der Vielzahl denkbarer Meinungsverschiedenheiten außerhalb der Mitbestimmung nicht.

Daraus ergibt sich für die Abgrenzung der Möglichkeiten und Verfahrenswege, dass das Stufenverfahren und das Verfahren vor der Einigungsstelle dem verwaltungsgerichtlichen Beschlussverfahren dann vorgeht, wenn sich der Personalrat und Dienststelle über Gegenstand und Reichweite eines Mitbestimmungsfalles oder eines Initiativrechts einig sind, der Personalrat aber der beantragten Maßnahme oder umgekehrt die Dienststelle einem Initiativantrag aber nicht entsprechen will, weil sie ihn in der Sache für unbegründet hält. Bei einem Streit über Gegenstand und Reichweite des Zustimmungserfordernisses bei der Mitbestimmung oder des geltend gemachten Initiativrechts kann dagegen unmittelbar das Beschlussverfahren eingeleitet werden<sup>158)</sup>.

Geht es um sonstige Rechte des Personalrates, also um Rechte im Zusammenhang mit dem Status des Personalrates (Ausstattung, Schulung, Information, sonstige tatsächliche und rechtliche Rahmenbedingungen der Personalratsarbeit), um Rechte bei der Wahrnehmung allgemeiner Aufgaben oder um Rechte anlässlich von Anhörung oder Mitwirkung, ergibt sich der etwa notwendige Rechtsschutz allein im Wege des Beschlussverfahrens.

## 5. Das Einigungsstellenverfahren

Werden sich in Mitbestimmungssachen Personalrat und Dienststellenleiter trotz aller Bemühungen nicht einig, und lässt sich ein

solches Einvernehmen bei Dienststellen mit hierarchischem Aufbau auch im Stufenverfahren auf der jeweils höheren Ebene zwischen der dort gebildeten Personalvertretung und der ihr gegenüberstehenden Dienststellenleitung noch immer nicht herstellen, so kommt die Einigungsstelle ins Spiel. Das in § 71 BPersVG bzw. den entsprechenden Bestimmungen des jeweiligen Landesrechts geregelte Einigungsstellenverfahren dient insoweit dem Zweck, auch nach ergebnislosem Durchlaufen des Mitbestimmungsverfahrens einen weiteren Weg zu eröffnen, die unterschiedlichen Auffassungen auszugleichen und dennoch ein Einvernehmen herbeizuführen. Vorrangig soll dies – wie der Name sagt – im Wege der Einigung geschehen; vornehmste Aufgabe der Einigungsstelle ist, nach Anhörung der Beteiligten und interner Beratung einen Vorschlag zu unterbreiten in der Hoffnung, dass sich Dienststelle und Personalrat darauf verständigen. Kommt es dagegen gleichwohl nicht zu einer Einigung, kann und soll die Einigungsstelle allerdings selbst eine Entscheidung treffen, die dann für die Beteiligten – mehr oder weniger, hierzu sogleich – verbindlich ist. Diese Befugnis, im Falle der Nichteinigung auch einseitig entscheiden zu können, ist naturgemäß eine ganz wesentliche Grundlage der Akzeptanz, die zwangsläufig auch schon auf die Effektivität der vorangehenden Einigungsbemühungen durchschlägt.

Die Einigungsstelle ist damit als eigenständiges **Organ des Personalvertretungsrechts** eine Schiedsstelle, die einerseits schlichten und eine sachorientierte Einigung herbeiführen soll, andererseits aber auch befugt ist, den ihr unterbreiteten Vorgang autonom sachlich zu ent- und bescheiden<sup>159)</sup>.

Sie kommt zum Zuge, wenn – soweit gegeben – das personalvertretungsrechtliche Stufenverfahren ergebnislos durchlaufen ist. Wenn eine bis dorthin abgelehnte Maßnahme des Dienststellenleiters bzw. eine nicht aufgegriffene Initiative der Personalvertretung weiterverfolgt werden soll, kann von der jeweils unterlegenen Seite die Einigungsstelle – teils<sup>160)</sup> fristgebunden – angerufen werden. Geschieht dies, so wird die Einigungsstelle tätig, geschieht es nicht, so ist die Maßnahme bzw. Initiative endgültig gescheitert. Der im Mitbestimmungsverfahren „obsiegende“ Teil hat indessen keinen Anspruch darauf, dass der unterliegende den Weg zur Einigungsstelle geht; dieser kann auch einfach von seinem Vorhaben Abstand nehmen und nichts tun.

Weil es zum weiteren Fortgang auf Antrag des unterliegenden Teils immer erst nach Durchlaufen eines etwaigen Stufenverfahrens kommt, wird die Einigungsstelle immer bei der (jeweils) obersten Dienstbehörde gebildet, und es kann demgemäß auch nur der Personalrat der obersten Ebene des Stufenverfahrens bzw. der dortige Dienststellenleiter den erforderlichen Antrag stellen. Das bedeutet, dass bei Personalräten mit übergeordneten Stufenvertretungen das Einigungsstellenverfahren nicht unmittelbar zum Einsatz kommen kann, sondern immer nur auf dem Weg über die Stufen. Demgegenüber kann der Personalrat einer Dienststelle ohne hierarchischen Aufbau, der über sich keine Bezirks- und/oder Hauptpersonalräte kennt und selbst die einzige und letzte Ebene der Personalvertretung bildet, selbst und unmittelbar über den Weg in die Einigungsstelle befinden, wie natürlich umgekehrt auch der dortige Dienststellenleiter. – Ein Gesamtpersonalrat ist keine Stufenvertretung und nicht „übergeordnet“; er hat eine andere Aufgabenzuständigkeit als die jeweilige örtliche Personalvertretung. Daher können dort auch mehrere verschiedene Einigungsstellen auf der jeweils letzten eigenständigen Ebene der Personalvertretung bestehen.

Hinsichtlich der Errichtung der Einigungsstelle verfolgen die Personalvertretungsgesetze **unterschiedliche Modelle**: Sie kann, sobald sich ein Bedarf ergibt, von Fall zu Fall gebildet werden (BPersVG), so dass es im Verhältnis derselben Beteiligten auch mehrere Einigungsstellen nebeneinander zu unterschiedlichen Streitfragen geben kann, oder aber sie wird zu Beginn der jeweiligen Amtsperiode des Personalrates gewissermaßen „auf Vorrat“ als Dauereinrichtung konstituiert und ist dann für alle in diesem Zeitraum etwa anfallenden Streitfälle zuständig (so z. B. im Lande NRW, § 67 Abs. 1 LPVG NRW).

Sie besteht aus einem unparteiischen **Vorsitzenden**, zumeist einem Juristen, der oft im Zivilberuf (Arbeits- oder Verwaltungs-)

<sup>158)</sup> OVG NRW, Beschl. v. 8.3.1988 – CL 19/87, PersR 1988, 329.

<sup>159)</sup> BVerwG vom 10.3.1987, PersR 1987, 171: Die Einigungsstelle ist keine „Rechtsinstanz“, sondern eine personalvertretungsrechtliche Einrichtung mit dem Auftrag zum Ausgleich und zum Abbau von Spannungen.

<sup>160)</sup> z. B. § 66 Abs. 7 S. 2 LPVG NRW: Zwei Wochen ab Zugang der letzten, ablehnenden Mitteilung der Gegenseite. Im BPersVG besteht keine Fristbindung.

Richter ist, und mehreren (nach dem BPersVG je drei) **Beisitzern**. Dienststelle und Personalvertretung haben sich auf den Vorsitzenden zu verständigen. Bei Nichteinigung bestellt ihn – was kaum einmal vorkommt – der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts (BPersVG) bzw. im Landesrecht des jeweiligen des Oberverwaltungsgerichts oder Verwaltungsgerichtshofes. Die regelmäßig insgesamt 6 Beisitzer werden zur Hälfte von der Dienststelle und vom Personalrat bestimmt.

An die Befugnis, Beisitzer einer Einigungsstelle sein zu können, stellen das BPersVG einerseits und die jeweiligen Landesrechte andererseits teilweise besondere Anforderungen. So gilt im BPersVG in Ausführung des Gruppenprinzips die Sonderregel, dass grundsätzlich unter den vom Personalrat zu benennenden Beisitzern jeweils ein Beamter und ein Angestellter/Arbeiter vertreten sein müssen (§ 71 Abs. 1 S. 3 BPersVG). Das nordrhein-westfälische Landesrecht, das diese Vorgabe nicht kennt, verlangt dagegen z. B., dass die Beisitzer beider Seiten „Beschäftigte“ im Geltungsbereich eines Personalvertretungsgesetzes<sup>161)</sup> sein müssen (§ 67 Abs. 1 S. 5 LPVG NRW). Hier kann daher (anders als im BPersVG) nicht etwa ein Anwalt, ein freiberuflicher Sachverständiger oder eine ähnliche Person zum Mitglied der Einigungsstelle bestellt werden. Der Vorsitzende der Einigungsstelle und etwaige dienststellenfremde Beisitzer haben einen Anspruch auf Aufwendungsersatz; daneben kann eine Vergütung vereinbart werden<sup>162)</sup>, was regelmäßig geschieht.

Die Einigungsstelle verhandelt **nicht öffentlich**. Im Rahmen der vom Gesetz vorgegebenen Grundsätze regelt die Einigungsstelle ihr Verfahren nach eigenem Ermessen<sup>163)</sup>. Der Vorsitzende einer Einigungsstelle kann zur Vorbereitung einer Sitzung zusätzliche Unterlagen und Akten beiziehen. Ebenso kann die Einigungsstelle Beweise erheben, also z. B. Zeugen und Sachverständige befragen. Sie ist nicht auf die Unterlagen beschränkt, die dem Personalrat vorgelegen haben<sup>164)</sup>. Sie entscheidet, wenn sich kein Einvernehmen zwischen Dienststelle und Personalrat erzielen lässt, mit (Mehrheits-) Beschluss; dieser kann der den Anträgen von Personalrat und Dienststelle auch lediglich teilweise entsprechen.

Die Entscheidung der Einigungsstelle muss sich aber stets innerhalb der geltenden Rechtsvorschriften bewegen, § 71

Abs. 3 Satz 4. Sie kann also nichts beschließen, was vom Gesetz nicht gedeckt ist; andernfalls unterliegt die Entscheidung im Anfechtungsfall der gerichtlichen Kassation<sup>165)</sup>. Die Bindung der Einigungsstelle an das Haushaltsrecht schließt zum Beispiel es aus, mit Hilfe des Initiativrechts haushaltswirksame Maßnahmen durchzusetzen, soweit Haushaltsmittel fehlen<sup>166)</sup>. Ansonsten ist ihrer Phantasie und Kreativität in der Lösung eines anstehenden Streitfalles praktisch keine Grenze gesetzt – das Ergebnis zählt.

Der Beschluss ist schriftlich abzusetzen, von dem Vorsitzenden und den Beisitzern zu unterschreiben<sup>167)</sup> und den Beteiligten (Personalrat und Dienststellenleitung) zuzustellen. Unterschiedlich ist geregelt, ob und inwieweit der Beschluss der Einigungsstelle mit Gründen zu versehen ist. Das BPersVG sieht eine Begründungspflicht nicht vor<sup>168)</sup>; § 67 Abs. 6 LPVG NRW verlangt dagegen eine solche ausdrücklich.

Ein Einigungsstellenspruch, der die hiernach gezogenen Grenzen nicht beach-

tet, kann im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren<sup>169)</sup> zur Überprüfung gestellt werden. Das betrifft sowohl die Frage, ob die Einigungsstelle im Einzelfall überhaupt zuständig war, den ihr vorgetragenen Vorgang zu behandeln und zu entscheiden<sup>170)</sup>, als auch die Frage, ob sich der Spruch der Einigungsstelle innerhalb des Rahmens der geltenden Gesetze hält<sup>171)</sup>, schließlich aber auch die Frage, ob und inwieweit der Spruch der Einigungsstelle die Beteiligten bindet<sup>172)</sup>. Dieser kann im verwaltungsgerichtlichen Beschlussverfahren allerdings nur auf seine Rechtmäßigkeit, nicht dagegen auf seine Zweckmäßigkeit hin überprüft werden. Trifft die Einigungsstelle – wie regelmäßig – eine Ermessensentscheidung, so beschränkt sich die gerichtliche Überprüfung auf die Einhaltung der Ermessensgrenzen<sup>173)</sup>.

Je nach **Mitbestimmungsfall** beschließt die Einigungsstelle endgültig mit Bindung beider Seiten (**uneingeschränkte Mitbestimmung**), oder sie kann lediglich

161) Eines beliebigen Personalvertretungsgesetzes! Daher ist hier das Beisitzeramt auch für Beschäftigte gänzlich anderer Dienststellen (z. B. des Bundes oder eines anderen Bundeslandes) eröffnet. Externe Beisitzer werden aber idR nur gegen Entgelt (mindestens Aufwendungsersatz, regelmäßig aber gegen eine im Einzelfall zu vereinbarende Vergütung) tätig.

162) BVerwG vom 9.10.1991, PersR 1992, 52: Einen Honoraranspruch für den dienststellenfremden Beisitzer einer Einigungsstelle sieht das BPersVG nicht als Regelfall vor. Eine Vereinbarung mit der Dienststelle über eine entsprechende Vergütung ist aber möglich (und üblich). Auch ohne Vereinbarung besteht in entsprechender Anwendung des § 44 Abs. 1 S. 1 BPersVG i. V. m. § 71 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BPersVG aber zumindest ein Anspruch auf Aufwendungsersatz in Höhe der üblichen Vergütung, wenn dies zuvor geltend gemacht worden ist, die Beisizertätigkeit in das weitere berufliche Tätigkeitsfeld des Beisitzers fällt und der Kostenaufwand angemessen und vertretbar sowie erforderlich ist.

163) OVG Lüneburg, Beschl. v. 5.4.1987, 19 OVG L 10/85, PersR 1988, 196.

164) OVG Lüneburg, Beschl. v. 5.4.1987, 19 OVG L 10/85, PersR 1988, 196.

165) BVerwG vom 28.6.2000, PersR 2000, 507. Nach BVerwG vom 24.1.2001 – 6 PB 15.00, RiA 2002, 193, erstreckt sich die gerichtliche Überprüfung allerdings nur auf die die Beteiligten bindenden Beschlüsse, nicht aber auf bloße Empfehlungen. Der Überprüfung unterliegt nur die Frage, ob die Entscheidung der Einigungsstelle geltendes Recht verletzt; als Entscheidung ist dabei allein die Beschlussformel zu verstehen, VG Berlin, Beschl. v. 29.6.1994, VG FK (Bln)-B-27.93, PersR 1994, 574.

166) Hess. VGH, Beschl. v. 18.3.1993, HPV TL 3730/89, PersR 1994, 123.

167) OVG NRW, Beschl. v. 20.12.1989 – CL 28/87, PersR 1990, 344: Die fehlenden Unterschriften der Mitglieder einer Einigungsstelle unter deren Beschluss können jederzeit nachgeholt werden.

168) BVerwG vom 10.3.1987, PersR 1987, 171: Die Ein-

igungsstelle ist – wenn nicht ausdrücklich gefordert – nicht verpflichtet, das Ergebnis ihrer Beratungen in einer schriftlichen Begründung niederzulegen. Das Formerfordernis der Schriftform des Beschlusses ist erfüllt, wenn die Beschlussformel schriftlich niedergelegt und von allen Mitgliedern der Einigungsstelle unterzeichnet wird. Es ist nicht erforderlich, dass eine etwa doch gegebene schriftliche Begründung von allen Mitgliedern der Einigungsstelle unterzeichnet wird. – Soweit allerdings (wie im Landesrecht von NRW) eine Begründung der Entscheidung der Einigungsstelle vorgeschrieben ist, muss diese von sämtlichen Mitgliedern der Einigungsstelle unterschrieben werden, BVerwG, Beschl. v. 20.12.1988 – 6 P 34.85, PersR 1989, 49.

169) BVerwG vom 28.6.2000 – 6 P 1.00 –, PersR 2000, 507: Zur Frage der Zuständigkeit i. S. d. § 83 Abs. 1 Nr. 3 BPersVG zählen auch ohne ausdrückliche Erwähnung Streitigkeiten, die die Zuständigkeit der Einigungsstelle und damit die Rechtmäßigkeit ihrer Beschlüsse betreffen.

170) BVerwG, Beschl. v. 27.2.1986 – 6 P 32.82, PersR 1986, 120: Soweit die Frage der gerichtlichen Klärung bedarf, ob die Einigungsstelle überhaupt tätig werden konnte, ergibt sich die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte aus der generellen Zuweisung von Streitigkeiten über die Zuständigkeit von Personalvertretungen.

171) OVG Lüneburg, Beschl. v. 5.4.1987, 19 OVG L 10/85, PersR 1988, 196: Bei einem Streit über die Zuständigkeit der Einigungsstelle und über die Wirksamkeit ihrer Beschlüsse handelt es sich um ein Verfahren über die Zuständigkeit der Personalvertretung.

172) BVerwG, Beschl. v. 27.2.1986 – 6 P 32.82, PersR 1986, 120: Nach § 79 Abs. 1 Nr. 6 LPVG NRW ist der Streit darüber, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine Entscheidung der Einigungsstelle die Beteiligten bindet, vor den besonderen für Personalvertretungssachen zuständigen Spruchkörpern der Verwaltungsgerichte nach den Vorschriften des arbeitsgerichtlichen Beschlussverfahrens auszutragen.

173) VG Frankfurt a.M., Beschl. v. 6.6.1991, I/ V L 6003/91, PersR 1992, 73.

eine Empfehlung beschließen, über deren abschließende Umsetzung der obersten Dienstbehörde ein Letztentscheidungsrecht vorbehalten bleibt (**eingeschränkte Mitbestimmung**). Wann welche Entscheidungsbefugnis besteht, ist in den Personalvertretungsgesetzen sehr unterschiedlich geregelt. Und ebenso bestehen Unterschiede in der Regelung, welche Mitbestimmungssachen oder Personalratsinitiativen überhaupt vor die Einigungsstelle gebracht werden können.

Im **Bundesbereich** ist das Einigungsstellenverfahren in folgenden Fällen vorgesehen:

a) für alle vom Dienststellenleiter beabsichtigten Maßnahmen  
– also für alle Mitbestimmungsfälle der §§ 75 bis 77 BPersVG. Dies ergibt sich aus § 69 Abs. 1 i. V. m. **Abs. 4** Satz 1 BPersVG.

**Mitwirkungsfälle** sind zwar in der Überschrift des 2. Abschnitts (vor §§ 69 ff.) mit erwähnt – § 69 Abs. 1 BPersVG spricht aber nur von „der Mitbestimmung des Personalrates unterliegenden“ Maßnahmen, so dass auch § 69 Abs. 4 BPersVG nur diesen Fall abdecken kann.

b) **bei Initiativanträgen** des Personalrates dagegen nur in Fällen der Mitbestimmung

- aus § 75 Abs. 3 Nrn. 1–6 und
- aus § 75 Abs. 3 Nrn. 11–17 BPersVG.

Dies ergibt sich daraus, dass § 70 Abs. 1 auf § 69 Abs. 4 BPersVG mit verweist. Alle anderen Mitbestimmungsfälle eröffnen den Weg in die Einigungsstelle nicht: § 70 Abs. 2 BPersVG verweist für das „weitere Verfahren“ nur auf § 69 Abs. 3, nicht aber auf § 69 Abs. 4 BPersVG und führt im Nichteinigungsfalle unmittelbar in das Letztentscheidungsrecht der obersten Dienstbehörde.

Dagegen ist die Einigungsstelle beispielsweise im Landesrecht von **Nordrhein-Westfalen** zuständig

a) wiederum bei allen mitbestimmungspflichtigen Maßnahmen, die die Dienststelle beabsichtigt (§ 66 Abs. 7 LPVG NRW),

b) bei Personalratsinitiativen aber nur bei Mitbestimmungssachen nach § 72 Abs. 2–4 LPVG, also in sozialen, organisatorischen und sonstigen Mitbestimmungsfällen, nicht aber bei den personellen Maßnahmen (§ 72 Abs. 1 LPVG NRW) und in Kündigungs- oder Vertragsauflösungsfällen, die

der Mitbestimmung unterliegen (§ 72 a LPVG NRW).

Der Beschluss der Einigungsstelle enthält nach § 69 Abs. 4 BPersVG entweder eine abschließende Entscheidung (i. d. R. Zustimmung oder Ablehnung der beantragten Maßnahme), oder aber in den Fällen der Mitbestimmung nach § 76 BPersVG sowie im Falle des § 85 Abs. 1 Nr. 7 BPersVG lediglich eine Empfehlung an die zur Letztentscheidung aufgerufene Stelle, also das „verfassungsmäßig zuständige oberste Organ“ der Dienststelle. Im Bund bestimmt § 69 Abs. 4 S. 3, 4 BPersVG, dass der obersten Dienststelle ein Letztentscheidungsrecht in den Fällen des § 76 BPersVG und bei § 85 Abs. 1 Nr. 7 vorbehalten ist; dies sind alle Mitbestimmungsfälle in Beamten-sachen (also die Personalangelegenheiten der Beamten, § 76 Abs. 1 und § 85 Abs. 1 Nr. 7 BPersVG, und sonstige Beamten-sachen gem. § 76 Abs. 2 Nrn. 1–4 BPersVG), aber auch in weiteren enumerativ aufgeführten Positionen, § 76 Abs. 2 Nrn. 5–10 BPersVG.

In den jeweiligen Landesrechten ergeben sich sehr unterschiedliche Kataloge. Im Landesrecht Nordrhein-Westfalens muss zum Vergleich der Katalog aus § 66 Abs. 7 S. 3 LPVG NRW abgeleitet werden, so dass sich eine – leider etwas unübersichtliche – Listung<sup>174)</sup> ergibt.

Lassen sich diese Kataloge noch unmittelbar aus dem Gesetz ableiten, so ist hieran nach den neuen und grundlegenden Entscheidungen des BVerwG vom 24.4.2002 und vom 18.6.2002<sup>175)</sup>, mit denen die Grenzen für die Mitbestimmung neu gezogen wurden, eine wichtige Ergänzung und Korrektur anzubringen:

Diese Korrektur ist vor dem Hintergrund der oben bereits angesprochenen verfassungsrechtlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen der Personalratsarbeit<sup>176)</sup> zu verstehen, wonach die Befugnisse der Personalvertretung mit Letztentscheidungsrecht einer Einigungsstelle nie so weit gehen dürfen, dass hierdurch die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung durch die Dienststelle und die demokratische Legitimationskette der jeweils Verantwortlichen hierfür unterbrochen werden beeinträchtigt werden könnte. In Umsetzung der vom Bundesverfassungsgericht formulierten Vorgaben ist hiernach zu fordern, dass **bei Maßnahmen, die schwerpunktmäßig die Erledigung von Amtsaufgaben betreffen**, die am Ende des Mitbestimmungsverfahrens stehende **Entscheidung der Einigungs-**

**stelle nur empfehlenden Charakter** haben darf. Dies gilt nach BVerwG jedenfalls neben dem Bereich des Beamtenrechts auch für alle **personellen Angelegenheiten von Arbeitnehmern** (Angestellte und Arbeiter); für diesen Personenkreis hat das BVerwG deshalb in verfassungskonformer Auslegung der Gesetze die Mitbestimmung dahingehend eingeschränkt, dass die **Einigungsstelle nur eine Empfehlung** aussprechen kann<sup>177)</sup>. Im Anwendungsbereich des Bundesrechts unterfällt damit praktisch auch der gesamte Bereich des § 75 Abs. 1 BPersVG der einschränkenden Interpretation, und im Bereich beispielsweise des oben behandelten LPVG NRW wird die Differenzierung zwischen Beamten-sachen und den personellen Angelegenheiten anderer Beschäftigter gegenstandslos.

„Schwerpunktmäßig die Amtsaufgaben betreffen“ hierneben aber gewiss auch die grundlegenden Fragen, wie die Dienststelle sich selbst und die Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung organisiert. Auch für diese Bereiche muss nach den angegebenen Grundsätzen künftig mit einer Einschränkung der Reichweite von Mitbestimmung gerechnet werden.

In sozialen/betrieblichen Angelegenheiten (z. B. Mitbestimmung bei der Geltendmachung von Ersatzansprüchen) hat das BVerwG allerdings seine bisherige Rechtsprechung zum völligen Ausschluss der Mitbestimmung („Asbestrechtsprechung“<sup>178)</sup>) bei Betroffenheit der Amtsaufgaben geändert und festgestellt, dass hier sehr wohl **grundsätzlich Mitbestimmung besteht**, diese aber dahingehend eingeschränkt ist, dass die **Einigungsstelle lediglich Empfehlungen** aussprechen kann<sup>179)</sup>.

174) Tabelle s. unten.

175) BVerwG vom 24.4.2002 – 6 P 4.01 –, PersR 2002, 398, und BVerwG vom 18.6.2002 – 6 P 12.01 –, PersR 2002, 467; hier ausdrücklich: „In personellen Angelegenheiten von Arbeitnehmern gilt das Prinzip der eingeschränkten Mitbestimmung in entsprechender Anwendung des § 66 Abs. 7 Satz 4 LPVG NW (vgl. § 69 Abs. 4 Satz 3 BPersVG)“.

176) BVerfG vom 24.5.1995 – 2 BvF 1/92 – PersR 1995, 483.

177) Zu dieser Rechtsprechung vgl. Büge, PersR 2003, 171 ff.

178) BVerwG vom 29.1.96 – 6 P 1.93, PersR 1996, 280; BVerwG vom 23.8.2000, PersR 2001, 20.

179) BVerwG vom 24.4.2002 – 6 P 4.01 –, PersR 2002, 398: „Der Beschluss der Einigungsstelle gilt im Falle der Mitbestimmung des Personalrats bei der Geltendmachung von Ersatzansprüchen in entsprechender Anwendung des § 81 Abs. 6 HmbPersVG (vgl. § 69 Abs. 4 Satz 3 BPersVG) als Empfehlung“.

Damit ergibt sich aus dem gesetzlichen Tatbestandskatalog einerseits und den Schlussfolgerungen aus den genannten Entscheidungen nunmehr eine Differenzierung, wie aus den Kästen ersichtlich.

## 6. Das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren

Für Streitigkeiten im Personalvertretungsrecht hat der Gesetzgeber in Anlehnung an das Betriebsverfassungsrecht ein besonderes gerichtliches Verfahren vorgesehen – das **Beschlussverfahren**. Dieses Verfahren heißt deshalb so, weil die Entscheidungen nicht als Urteil, sondern als Beschluss ergehen, auch wenn diesem eine mündliche Verhandlung („Anhörung“ genannt) vorausgeht<sup>180)</sup>. Den Besonderheiten des öffentlichen Dienstrechts ist es indessen zu verdanken, dass die personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren nicht vor den Arbeitsgerichten, sondern vor den Verwaltungsgerichten stattfinden. Allerdings werden weitgehend die Bestimmungen des Arbeitsgerichtsgesetzes (ArbGG) über das Beschlussverfahren – die §§ 80 ff. ArbGG – durch Verweisung entsprechend angewendet.

Die Einzelheiten hat der Verfasser in seinem Aufsatz „Personalvertretungsrechtliches Beschlussverfahren in Heft 1/2003 dieser Zeitschrift dargestellt<sup>181)</sup>. Hierauf muss zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen werden.

Nachzutragen ist allein, dass das OVG NRW seine dort noch berichtete<sup>182)</sup> Rechtsprechung zur „einstweiligen Feststellung“ in Mitbestimmungssachen aufgegeben hat und damit zur Linie der BVerwG-Rechtsprechung in einstweiligen Verfügungsverfahren zurückgekehrt ist<sup>183)</sup>.

**Dr. Eberhard Baden,  
Rechtsanwalt und Fachanwalt für  
Verwaltungsrecht, Bonn-Bad Godesberg**

180) Dem „normalen“ Sprachgebrauch entsprechend werden als Beschlüsse solche Entscheidungen des Gerichts bezeichnet, die ohne mündliche Verhandlung zustande kommen.

181) Baden, PersR 2003, 29 ff.

182) a. a. O. S. 34.

183) OVG NRW, Beschl. v. 17. 3. 2003, 1 B 2544/02.PVL, PersR 2003, 202.

<b>Befugnisse der Einigungsstelle nach BPersVG bei Maßnahmen der Dienststelle</b>			
<b>Paragraph</b>	<b>Stichwort</b>	<b>Empfehlung</b>	<b>Entscheidung</b>
§ 75 Abs. 1 BPersVG – Angest. + Arbeiter	alle Angelegenheiten	Nur Empfehlung ( <b>BVerwG</b> )*	§ 69 Abs. 4 Satz 1 BPersVG
§ 75 Abs. 2 u. 3 BPersVG			Abschl. Entscheidung
§ 76 Abs. 1 BPersVG – Beamte –	alle Angelegenheiten	Nur Empfehlung	
§ 76 Abs. 2 BPersVG	alle Angelegenheiten	Nur Empfehlung	
<b>Befugnisse der Einigungsstelle nach LPVG NRW</b>			
<b>Paragraph</b>	<b>Stichwort</b>	<b>Empfehlung</b>	<b>Entscheidung</b>
§ 72 Abs. 1 LPVG – falls kein Beamter –	alle Angelegenheiten d. Abs. 1	Nur Empfehlung ( <b>BVerwG</b> )*	§ 66 Abs. 7 Satz 1 LPVG
§ 72 Abs. 1 LPVG – falls Beamter –	alle Angelegenheiten d. Abs. 1	Nur Empfehlung	
§ 72 a Abs. 1, Abs. 5	ordentl. Kündigung	Nur Empfehlung ( <b>BVerwG</b> )*	§ 66 Abs. 7 Satz 1 LPVG
§ 72 Abs. 2 LPVG	alle Angelegenheiten d. Abs. 2		Abschl. Entscheidung
§ 72 Abs. 3 LPVG	alle Angelegenheiten d. Abs. 3	Nur Empfehlung	
§ 72 Abs. 4 Nr. 1 LPVG	Arbeitszeit		Abschl. Entscheidung
§ 72 Abs. 4 Nr. 2 LPVG	Mehrarbeit, Überstunden	Nur Empfehlung	
§ 72 Abs. 4 Nr. 3 LPVG	Gehaltsauszahlung		Abschl. Entscheidung
§ 72 Abs. 4 Nr. 4 LPVG	Urlaub		Abschl. Entscheidung
§ 72 Abs. 4 Nr. 5 LPVG	Lohngestaltung		Abschl. Entscheidung
§ 72 Abs. 4 Nr. 6 LPVG	Betriebsärzte etc.	Nur Empfehlung	
§ 72 Abs. 4 Nr. 7 LPVG	Arbeitsschutz		Abschl. Entscheidung
§ 72 Abs. 4 Nr. 8 LPVG	betriebl. Vorschlagswesen		Abschl. Entscheidung
§ 72 Abs. 4 Nr. 9 LPVG	Ordnung i. d. Dienststelle		Abschl. Entscheidung
§ 72 Abs. 4 Nr. 10 LPVG	Gestaltung d. Arbeitsplätze		Abschl. Entscheidung
§ 72 Abs. 4 Nr. 11 LPVG	Ersatzansprüche gg. Besch.	Nur Empfehlung	
§ 72 Abs. 4 Nr. 12 LPVG	Verselbständigung von Dienststellenteilen	Nur Empfehlung	
§ 72 Abs. 4 Nr. 13 LPVG	Dienstpostenbewertung	Nur Empfehlung	
§ 72 Abs. 4 Nr. 14 LPVG	Ausbildungsgrundsätze		Abschl. Entscheidung
§ 72 Abs. 4 Nr. 15 LPVG	Pers.-Auswahlrichtlinien	Nur Empfehlung	
§ 72 Abs. 4 Nr. 16 LPVG	Beurteilungsrichtlinien	Nur Empfehlung – falls Beamter –	Abschl. Entscheidung – falls kein Beamter –
§ 72 Abs. 4 Nr. 17	Fortbildungsrichtlinien	Nur Empfehlung – falls Beamter –	Abschl. Entscheidung – falls kein Beamter –
§ 72 Abs. 4 Nr. 18	Personalfragebogen	Nur Empfehlung – falls Beamter –	Abschl. Entscheidung – falls kein Beamter –
§ 72 Abs. 4 Nr. 19	Arbeitnehmer- überlassung	Nur Empfehlung	

\*) mutmaßliche Konsequenz aus der BVerwG-Rechtsprechung, insoweit aber noch nicht entschieden.