

Kostentragungspflicht der Dienststelle bei Teilnahme von Personalratsmitgliedern an geeigneten und erforderlichen Schulungsveranstaltungen

1.

a) Nach § 54 Abs. 1 Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) sind die Mitglieder des Personalrates unter **Fortzahlung der Bezüge** für die Teilnahme an **Schulungs- und Bildungsveranstaltungen** vom Dienst **freizustellen**, soweit diese Kenntnisse vermitteln, die für die Tätigkeit im Personalrat **erforderlich** sind.

Daneben – und zwar völlig unabhängig von dieser Regelung – besteht nach § 54 Abs. 2 BPersVG ein Anspruch auf Freistellung unter Fortzahlung der Bezüge zur Teilnahme an Schulungsveranstaltungen, die als **geeignet** anerkannt sind, und zwar für die Dauer von drei Wochen während der regelmäßigen Amtszeit, für erstmalig Gewählte von vier Wochen. Soweit einzelne Dienststellen in der Vergangenheit den Versuch unternommen haben, diese zeitliche Begrenzung in die Schulungsregelung nach Abs. 1 zu „transferieren“, widerspricht dies eindeutig der gesetzlichen Regelung.

Die Pflicht der Dienststelle bzw. des Bundes, die durch **die Teilnahme entstehenden Kosten** zu tragen, richtet sich dabei nach § 46 Abs. 1 BPersVG.

b) Die **Landespersonalvertretungsgesetze** enthalten vergleichbare Vorschriften. So bestimmt z.B. § 39 des Hessischen Personalvertretungsgesetzes (HPVG), dass Personalratsmitgliedern für die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen, die der Personalratsarbeit **dienen**, die erforderliche **Dienstbefreiung unter Fortzahlung der Dienstbezüge** zu gewähren ist. Die **Kostentragungspflicht** richtet sich hier nach § 42 Abs. 1 HPVG. In diesem Zusammenhang verlangt die Rechtsprechung wiederum, dass die Schulung für die Wahrnehmung der Aufgaben der Personalvertretung **erforderlich** ist.

2.

Der Schlüsselbegriff der **Erforderlichkeit** ist sach- und personenbezogen zu verstehen. Die Sachbezogenheit meint die **objektive Erforderlichkeit** für die Wahrnehmung der umfangreichen Aufgaben der Personalvertretung einschließlich der allgemeinen Aufgaben gemäß § 62 BPersVG bzw. § 60 Abs. 1 HPVG. Unter Personenbezogenheit ist demgegenüber die **subjektive Erforderlichkeit** für das zu entsendende Personalratsmitglied, dessen Schulungsbedürfnis zu verstehen.

Auch die zulässige Dauer einer Schulungsveranstaltung ist auf der Grundlage dieses unbestimmten Rechtsbegriffes der Erforderlichkeit zu bestimmen, richtet sich also ganz wesentlich nach Umfang und Schwierigkeitsgrad des zu vermittelnden Stoffes. Irgendeine kalendermäßige Befristung enthält das geltende Recht nicht.

3.

In der Praxis vielfach missachtet wird der Umstand, dass dem Personalrat bei der Beurteilung der Erforderlichkeit im Zeitpunkt seines Entsendungsbeschlusses ein **Prognose- und Beurteilungsspielraum** zusteht. Es genügt, wenn der Personalrat den Schulungsbedarf bei pflichtgemäßer Beurteilung der Sachlage (unter Berücksichtigung der Interessen der Beschäftigten an einer effizienten Interessenvertretung einerseits und den Belangen der Dienststelle andererseits) für erforderlich halten durfte (BVerwG Beschluss vom 14.06.2006 – 6 P 13.05; OVG Lüneburg Beschluss vom 09.04.2008 – 18 LP 2/07). Eine rückblickende Betrachtung allein nach „objektiven“ Maßstäben findet nicht statt.

Der Beurteilungsspielraum gilt für Inhalt, Dauer und Teilnehmerzahl einer Schulungsveranstaltung. Die Dienststelle ist befugt, die Erforderlichkeitsbeurteilung des Personalrats zu überprüfen. Eine Verwerfungskompetenz kommt ihr freilich nicht zu.

4.

In der Rechtsprechung ist inzwischen längst anerkannt, dass **Grundschulungen** im **Personalvertretungsrecht** für alle Personalratsmitglieder erforderlich sind (BVerwG Beschluss vom 26.02.2003 – 6 P 9.02; Beschluss vom 14.06.2006 – 6 P 13.05). Ohne solche Grundkenntnisse kann eine Tätigkeit im Personalrat überhaupt nicht sachgemäß ausgeübt werden, können die Personalvertretungen nicht als gleichberechtigte und sachkundige Partner mit der Dienststelle verhandeln.

Auch die Vermittlung von Grundkenntnissen im **Arbeitsrecht einschließlich der einschlägigen tarifvertraglichen Bestimmungen** ist für eine ordnungsgemäße Personalratstätigkeit unentbehrlich. Gleiches gilt für einen Schulungsbedarf der Grundzüge des **Beamtenrechts** (BVerwG a.a.O.).

Soweit die Rechtsprechung die Tendenz aufweist, dies mit Blick auf die Beschlussfassung in Gruppenangelegenheiten jedenfalls den Arbeitnehmervertretern bzw. den Beamtenvertretern im Personalrat zuzugestehen, ist darauf zu verweisen, dass auch in Gruppenangelegenheiten eine gemeinsame Beratung stattzufinden hat, d.h. auch Arbeitnehmervertreter über Kenntnisse im Beamtenrecht bzw. Beamtenvertreter über Kenntnisse im Arbeitsrecht verfügen müssen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat darüber hinaus überzeugend ausgeführt, dass es einen generell anzuerkennenden Schulungsbedarf im **Bereich Arbeitsschutz und Unfallverhütung** gibt, ohne dass es eines aktuellen oder absehbaren Anlasses bedarf (BVerwG Beschluss vom 14.06.2006 a.a.O.)

5.

Von Verwaltungsseite - sowohl im Bund als auch in den Ländern - wird immer wieder der Versuch unternommen, zu einer Eingrenzung der Schulungsansprüche der Personalvertretungen zu gelangen. Bevorzugt bedient man sich hierzu des Erlasses interner Verwaltungsvorschriften, die vielfach von den nachgeordneten Dienststellen faktisch durchgesetzt werden (sollen). Zu nennen sind beispielhaft die „Hinweise“ im **Rundschreiben „Kostenerstattung für die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen sowie die hierfür notwendigen Freistellungen nach § 54 Abs. 1 Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG)“ vom 06.05.2022** (RdSchr. d. BMI v. 06.05.2022 – D2 30001/13#4 -).

a) Hierzu ist festzustellen, dass solche internen Verwaltungsvorschriften („Rundschreiben“, „Erlass“, „Verfügung“, „Ausführungsbestimmungen“, „Hinweise“ usw.) nach der Rechtsprechung **weder im Personalvertretungsrecht noch im Reisekostenrecht eine gesetzliche Grundlage** finden und daher die Erstattung von Schulungskosten nicht begrenzen können (BVerwG Beschluss vom 07.12.1994 – 6 P 36.93; VGH Baden-Württemberg Beschluss vom 23.04.1996). Sie sind daher auch von den Personalräten nicht zu beachten.

b) In der Regel fehlt es bei derartigen Verwaltungsvorschriften auch an der erforderlichen **Mitwirkung** gemäß § 84 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG bzw. § 79 Abs. 1 HPVG. Nach ihrer beabsichtigten Funktion haben solche Vorschriften keinen reinen informativen Hinweischarakter auf Rechtslage oder Rechtsprechung, sondern stellen den Versuch dar, gestaltend auf die Rechtsstellung von Beschäftigten einzuwirken, sodass ihnen die Qualität einer personalvertretungsrechtlichen **Maßnahme** zukommt.

6.

Inhaltlich wird das genannte Rundschreiben den gesetzlichen Anforderungen in mehrfacher Hinsicht nicht gerecht. Insbesondere soll auf folgende Punkte hingewiesen werden:

a) Das Rundschreiben postuliert (Abschnitt 3.), dass für eine Grundschulung **in der Regel fünf Wochentage** erforderlich seien, lediglich im Einzelfall könnten längere Veranstaltungen gerechtfertigt sein. Eine solche **Obergrenze** ist dem Gesetz fremd. Dies hat das BVerwG bereits 1990 entschieden (Beschluss vom 14.11.1990 – 6 P 4.89).

b) Das Rundschreiben nennt aus „Gründen der Verwaltungsvereinfachung“ einen **Pauschbetrag** von 250,00 € je Schultag unter Einschluss der Kosten für Verpflegung und Unterkunft (Abschnitt 5.2). Ein solcher Satz negiert völlig die ökonomischen Verhältnisse in Deutschland und kann auch unter Hinweis auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 6 HGrG, § 7 BHO) nicht gerechtfertigt werden.

c) Die im Rundschreiben geforderten **Einzelnachweise der Seminarkosten** (Abschnitt 5.2.2.2.) resultieren aus der koalitionsrechtlichen Beschränkung der Erstattungspflicht von Schulungen: eine Gewerkschaft soll weder unmittelbar noch mittelbar aus den Schulungen auf Kosten der Dienststelle einen Gewinn erzielen dürfen (vgl. auch BAG Beschluss vom 28.06.1995 – 7 ABR 55/94). Eine solche Beschränkung geht indes von vornherein fehl bei den von **unabhängigen Bildungsträgern** durchgeführten Schulungsveranstaltungen. Von diesen kann eine detaillierte Offenlegung der Kalkulation nicht verlangt werden.

d) Die Umschreibung der **haushaltsrechtlichen Voraussetzungen** der Kostenerstattung (Abschnitt 7.) geht von einer unvollständigen Wahrnehmung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen aus. Sie übersieht, dass die Kosten für in der Sache notwendige und unaufschiebbare Tätigkeiten der Personalvertretung auch dann von der Dienststelle zu übernehmen sind, wenn im Zeitpunkt der Kostenverursachung Haushaltsmittel nicht mehr zur Verfügung stehen, sei es, dass der Finanzbedarf generell unterschätzt wurde, sei es, dass Ausgaben nicht bis zum nächsten Haushaltsjahr zurückgestellt werden können (BVerwG Beschluss vom 26.02.2003 – 6 P 9.02). Einer Kostenerstattung kann auch nicht entgegengehalten werden, dass die Personalvertretung die Kosten ihrer Tätigkeit „rechtzeitig und in dem erforderlichen Umfang vor der Aufstellung des Haushaltsplans“ hätte geltend machen müssen.

Jedenfalls bei den unter 3. genannten **Grundschulungen** handelt es sich um eine unverzichtbare Kenntnisvermittlung, ohne die eine sachgemäße Mitarbeit im Personalrat überhaupt nicht möglich ist. Sie sind **unaufschiebbar** (BVerwG a.a.O.). Damit liegen in diesen Fällen die Voraussetzungen des § 37 Abs. 1 BHO für die **Bewilligung überplanmäßiger Ausgaben im Fall eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs** vor.

Siegfried Otto Frohner
Rechtsanwalt