

**NÄHE
IST
UNSERE
STÄRKE**

**BRIEF ZUR
PERSONALRATSARBEIT**

Personalratsschulungen



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Der **Personalrat als Gremium** hat nach **§ 46 Abs. 6 BPersVG** Anspruch darauf, dass seine Mitglieder zur Teilnahme an Schulungen unter Fortzahlung der Dienstbezüge und Übernahme schulungsbedingter Kosten freigestellt werden, wenn die Schulung für die Personalratsarbeit **erforderliche** Kenntnisse vermittelt. In Bezug auf Schulungen nach **Absatz 7**, die der Personalratsarbeit „nur“ **nützlich und förderlich** sind und deshalb von der Bundeszentrale für politische Bildung als „geeignet“ anerkannt werden, hat das **einzelne Personalratsmitglied** Anspruch auf bezahlte Freistellung vom Dienst; die schulungsbedingten Kosten muss das Personalratsmitglied selbst tragen. Die Höchstdauer der Freistellung nach **§ 46 Abs. 7 BPersVG** beträgt für Erstmitglieder vier Wochen, im Übrigen drei Wochen pro Amtszeit, und zwar unabhängig davon, ob bzw. wie lange das Personalratsmitglied bereits nach Absatz 6 freigestellt wird.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf **Schulungen nach Absatz 6**.

Wozu dient die Differenzierung zwischen Grund- und Spezialschulung?

Die Unterscheidung hat Bedeutung für die Festlegung der Anzahl der **teilnahmeberechtigten Personalratsmitglieder** und die **Schulungsdauer**. Anders als bei Grundschulungen, die für **alle Mitglieder** (bzw. bei Arbeits- und Dienstrecht jeweils für alle Personalratsmitglieder der jeweiligen Gruppe) erforderlich sind, darf an Spezialschulungen (hierzu zählen alle erforderlichen Schulungen, die nicht Grundschulung sind – siehe dazu im nächsten Abschnitt) nämlich regelmäßig nur ein einziges, und zwar das nach der Aufgabenverteilung für **dieses Fachgebiet zuständige Personalratsmitglied** teilnehmen – und das auch nur, wenn kein anderes Personalratsmitglied bereits über die Kenntnisse verfügt.

Um auch für Abwesenheitszeiten die sachgerechte Erledigung der Aufgaben zu sichern, kann – insbesondere in größeren Dienststellen und/oder wenn Art und Umfang der Aufgaben dies verlangen – die Schulung weiterer Personalratsmitglieder erforderlich sein (BVerwG 11.7.2006, ZfPR *online* 11/2006, S. 2). Die Unterscheidung besagt aber nichts darüber, für welche Rechts- und Sachgebiete ein genereller (Grund-)Schulungsbedarf anzunehmen ist (OVG NW 16.4.2008, ZfPR *online* 8/2008, S. 11).

Wer hat also Anspruch auf Schulung?

Auf **Grundschulung** alle **erstmalig gewählten** Mitglieder des Personalrats sowie der Jugend- und Auszubildendenvertretung – und zwar **ohne Darlegung der Erforderlichkeit** (BVerwG 25.6.1992, ZfPR 1992, 168), denn in Grundschulungen werden die erforderlichen Kenntnisse im Personalvertretungsrecht vermittelt, damit das Personalratsmitglied seine Tätigkeit im Personalrat überhaupt sachgemäß ausüben kann. Darüber hinaus ist eine – erneute – Grundschulung u. U. erforderlich für Personalratsmitglieder, die nach einer Unterbrechung von mindestens einer Wahlperiode wieder in den Per-

sonalrat einrücken. Grundschulungsbedarf besteht für denselben Personenkreis bei grundlegender Neuregelung des maßgeblichen Personalvertretungsgesetzes, deren Bewältigung im Selbststudium nicht möglich oder zumutbar ist.

Zudem steht eine Schulung – beschränkt auf Grundzüge – zu **arbeitsrechtlichen Themen** allen Arbeitnehmervertretern zu, eine solche zu **dienstrechtlichen Themen** allen Beamtenvertretern, soweit diese Kenntnisse nicht bereits im Rahmen einer anderen Schulung, z. B. der Grundschulung im Personalvertretungsrecht, erworben wurden (BVerwG 14.6.2006, ZfPR *online* 10/2006, S. 2; OVG NW 16.4.2008, a.a.O.).

Auch Grundkenntnisse in **Arbeitsschutz und Unfallverhütung** benötigt der Personalrat immer; wie viele Personalratsmitglieder zu schulen sind, hängt von der Bedeutung von Arbeitsschutz und Unfallverhütung für die Dienststelle sowie von deren Größe ab (BVerwG 14.6.2006, a.a.O.).

Ersatzmitglieder haben nach zutreffender Auffassung (so auch BMI RdSchr. v. 28.4.2008, GMBI 406) Anspruch auf Schulung, wenn diese für die Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit des Personalrats erforderlich ist. Dies kann der Fall sein bei außergewöhnlich langer Vertretungszeit oder wenn das Ersatzmitglied wegen eines vorderen Listenplatzes mit besonders häufiger Heranziehung rechnen muss (ähnlich BAG 19.9.2001, ZBVR 2002, 77; enger BVerwG 7.7.1993, ZfPR 1993, 184: nur bei endgültigem Nachrücken bzw. wenn und solange das Ersatzmitglied ein verhindertes Personalratsmitglied vertritt).

Eine **Spezialschulung** kann demgegenüber für Personalratsmitglieder erforderlich sein, wenn diese die dort vermittelten Kenntnisse aktuell oder in Kürze zur sachgerechten Wahrnehmung **besonderer in die Zuständigkeit des Personalrats fallender Aufgaben** benötigen (BVerwG 7.12.1994, ZfPR 1995, 85). Hierher gehören auch solche Schulungen, in denen in für die Personalratsarbeit relevanten Tätigkeitsfeldern Kenntnisse vermittelt werden, die über Grundzüge hinausgehen, insbesondere der **Wissensvertiefung und -erweiterung** dienen (BVerwG 11.7.2006, a.a.O.).

Wann und wie lange dauern die Schulungen?

Grundschulungen erfolgen am besten **unmittelbar nach der Wahl** oder dem endgültigen Nachrücken, spätestens jedoch bis zum Ende des auf die Personalratswahl folgenden Kalenderjahres – länger kann der Dienststellenleiter deshalb auch unter Hinweis auf fehlende Haushaltsmittel die Schulung nicht hinauszögern (BVerwG 26.2.2003, ZfPR 2003, 262); der Personalrat darf nicht versäumen, diese Schulung **rechtzeitig zu beantragen** (spätestens also für das Jahr nach Amtsantritt!). Eine einstweilige Verfügung soll erst dann erfolgversprechend sein, wenn dieser Zeitpunkt heranrückt (VG Saarland 8.6.2012 – 8 L 547/12, zit. nach juris). Eine Schulung kurz vor Ende der Amtszeit des Personalratsmitglieds ist nicht erforderlich – auch wenn Wiederwahl wahrscheinlich ist.

Eine Grundschulung dauert im Allgemeinen **fünf Tage**, bei besonderer Notwendigkeit auch länger (BVerwG 14.11.1990, ZfPR 1991, 40). Bei Spezialschulungen hängt die Dauer davon ab, in welcher Zeit der Stoff wirksam vermittelt werden kann; solche Schulungen dauern in der Regel bis zu drei Tage (RdSchr. BMI a.a.O.).

Wie werden Freistellung und Kostenübernahme erwirkt?

Der Personalrat wählt das zu schulende Personalratsmitglied nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung des objektiven und subjektiven Schulungsbedarfs aus, verschafft sich Klarheit darüber, dass Haushaltsmittel zur Verfügung stehen und fasst möglichst frühzeitig einen **Entscheidungsbefehl** (gemeinsame Angelegenheit nach § 38 BPersVG). Diesen sowie einen Antrag auf Freistellung des Personalratsmitglieds und Kostenübernahme teilt er dem Dienststellenleiter mit unter Angabe der näheren Einzelheiten wie Ort und Zeit (BAG 12.1.2011, ZBVR online 6/2011, S. 18), Dauer, Veranstalter, konkreter Programmablauf, Kostenvoranschlag. Bei Spezialschulungen ist außerdem zu begründen, weshalb **gerade das ausgewählte Mitglied** der Schulung bedarf und warum jetzt; dazu sollten dessen Aufgaben mitgeteilt und eine konkrete Verbindung zu den Schulungsinhalten hergestellt werden. Dem Dienststellenleiter sind alle Informationen zu übermitteln, die dieser für die Beurteilung benötigt, ob ein verständiger Personalrat die Teilnahme für erforderlich halten darf. Bei unvollständiger Unterrichtung über den Umfang der Schulung (z. B. nur über den ersten von zwei Schulungsteilen) erlischt allerdings der Anspruch auf Freistellung und Kostenübernahme nur ausnahmsweise (BVerwG 9.7.2007, ZfPR online 12/2007, S. 2). Der Entscheidungsbefehl muss sich als das Ergebnis der dem Personalrat – unter Beachtung des Gebots der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel – aufgegebenen **rechtlichen Prüfung** darstellen, ob die Schulung objektiv und subjektiv erforderlich ist. Die einschlägigen Erwägungen gehören in das **Sitzungsprotokoll**.

Was tun bei Verweigerung?

Lehnt der Dienststellenleiter den Antrag ab, weil nach seiner Auffassung entweder in der Schulungsveranstaltung keine für die aktuelle Personalratsarbeit in der konkreten Dienststelle erforderlichen Kenntnisse vermittelt werden oder das ausgewählte Personalratsmitglied der Schulung nicht bedarf, verneint er also einen Schulungsanspruch bereits dem Grunde nach, so ist das **Personalratsmitglied nicht berechtigt, an der Schulung teilzunehmen** (BVerwG 27.4.1979, PersV 1981, 242). Das gilt auch dann, wenn der Dienststellenleiter auf den Freistellungsantrag entgegen seiner Pflicht zu Prüfung und Bescheidung nicht reagiert. Denn ohne positiven Freistellungsbescheid kann dem Personalratsmitglied der Vorwurf gemacht werden, unentschuldig der Arbeit fern geblieben zu sein. Der Personalrat kann jedoch ein verwaltungsgerichtliches **Beschlussverfahren** mit dem Antrag auf Feststellung einleiten, dass der Dienststellenleiter zur Freistellung verpflichtet ist. Aus dem Entsen-

debeschluss folgt kein Individualanspruch des Mitglieds auf Freistellung gegen die Dienststelle (offen gelassen BVerwG 27.4.1979, PersV 1981, 161). Stellt der Dienststellenleiter zwar unter Fortzahlung der Dienstbezüge frei, verweigert aber die Übernahme der Kosten oder macht Vorbehalte geltend, trägt das Personalratsmitglied, wenn es dennoch die Schulung besucht, das **Kostenrisiko**; die Rückerstattung verauslagter Kosten kann auch das Personalratsmitglied selbst gerichtlich verfolgen (BVerwG 26.2.2003, a.a.O.).

Stellt jedoch ein Dienststellenleiter ein Personalratsmitglied **ohne jeglichen Vorbehalt** frei, so gilt dies als verbindliche Anerkennung der Erforderlichkeit der Schulung in inhaltlicher Hinsicht sowie als Zusage der Kostenübernahme dem Grunde nach selbst dann, wenn der Dienststellenleiter den Personalrat vor der Freistellungserklärung mehrfach auf kostengünstigere und aus seiner Sicht vergleichbare Schulungsangebote hingewiesen hat (OVG RhP 13.7.2006, ZfPR online 6/2007, S. 8).

Hat der Personalrat die „freie Auswahl“?

Wegen der Bindung an den Grundsatz der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel muss der Personalrat den **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** beachten, darf also z. B. keine unangemessen teure Schulung und muss unter mehreren **gleichwertigen** Angeboten das kostengünstigste auswählen. Bei der Bewertung, welche Schulungen gleichwertig sind, steht ihm aber ein **Ermessensspielraum** zu (Qualität der Referenten, Verwendbarkeit der angebotenen Themen, Zeitpunkt). Bei der Abwägung hat der Personalrat Inhouse-Schulungen und Fernlehrgänge einzubeziehen, für Indoor-Schulungen gilt dies nur dann, wenn sie unter Beteiligung der Stufenvertretung und der Gewerkschaften organisiert und durchgeführt werden (vgl. RdSchr. BMI a.a.O.). Der Personalrat darf sich für die **effektivste**, also diejenige Schulung entscheiden, die die von ihm benötigten Kenntnisse am besten vermittelt (BVerwG 27.4.1979, PersV 1981, 242). Deshalb darf er auch berücksichtigen, dass wegen des durch die gemeinsame Gewerkschaftszugehörigkeit geschaffenen Vertrauensverhältnisses die Teilnahme eines Personalratsmitglieds an einer **Schulungsveranstaltung seiner Gewerkschaft** den Schulungserfolg in besonderer Weise fördert (OVG Berlin 20.12.1999, PersV 2000, 406; für das BetrVG: BAG 28.6.1995, BAGE 80, 236). Ebenso wenig ist ein Personalrat verpflichtet, den von ihm festgestellten aktuellen, unabweisbaren Schulungsbedarf für längere Zeit zurückzustellen, weil später eine kostengünstigere Schulung angeboten wird. Der Dienststellenleiter seinerseits hat bei seiner „Kosten-Nutzen-Analyse“ auch die **Belange des Personalrats zu berücksichtigen** und darf nicht ausschließlich Kostenaspekte in den Vordergrund stellen. Deshalb darf der Personalrat sich für ein gewerkschaftliches Angebot entscheiden, wenn dieses nur **unwesentlich teurer** als ein qualitativ vergleichbares behördeninternes Schulungsangebot ist (BVerwG 16.6.2011, ZfPR online 8/2011, S. 3; OVG Hamburg 14.11.2005, ZfPR 2007, 5).

Ist die gewerkschaftliche Schulung allerdings **wesentlich teurer**, gilt: Da einer von der Dienststelle angebotenen

Schulung nicht pauschal Einseitigkeit vorgeworfen werden kann und sich die Qualität im Vorhinein häufig nicht verlässlich einschätzen lässt, muss der Personalrat seine Mitglieder **an der behördeninternen Schulung teilnehmen** lassen und ggf. auf der Grundlage dieser Erfahrung und etwaiger Kritikpunkte konkrete Nachschulungswünsche äußern. Dies gilt dann nicht, wenn das behördeninterne Angebot **ausnahmsweise von vornherein** (etwa weil ein Beamter des Ministeriums, das Richtlinien für die Beteiligung erlassen hat, über das Thema qualifiziert) als **nicht gleichwertig** zu qualifizieren ist (BVerwG 16.6.2011, a.a.O.).

Gibt es einen Höchstbetrag für die Kostenerstattung?

Nein. Nach § 44 BPersVG muss die Dienststelle alle Kosten tragen, soweit die Schulung erforderlich und die Kosten verhältnismäßig sind. Das BMI akzeptiert **pauschal** Schulungskosten je Tag und Person von 150 EUR (zuzügl. Fahrtkosten). Dies ist aber **keine Höchstgrenzenregelung**; denn ein sich aus dem Gesetz ergebender weitergehender Kostenerstattungsanspruch kann nicht „gedeckt“ werden (BVerwG 20.3.1995, PersV 1996, 126). Bei höheren Kosten ist dann allerdings ein **detaillierter Nachweis** der einzelnen Positionen erforderlich (Einzelheiten RdSchr. BMI, a.a.O.).

Die Höhe der Reisekosten bemisst sich nach BRKG. Vermittelt eine Schulung nur teilweise für die Personalratsarbeit erforderliche Inhalte, so sind die Kosten auch nur anteilig zu erstatten (BVerwG 14.6.2006, a.a.O.).

Und wenn das „Haushaltsgeg“ verbraucht ist?

Dann kann der Dienststellenleiter den sog. **Haushaltseinwand** erheben. Ob die Haushaltsmittel erschöpft sind und daher eine Kostenzusage nicht erteilt werden darf, ist auf der Ebene derjenigen Dienststelle zu entscheiden, bei der der Personalrat gebildet ist, und auf der Grundlage der für sie geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Bei einer nachgeordneten Dienststelle stehen also nur die Mittel zur Verfügung, die ihr von der mittelbewirtschaftenden Stelle tatsächlich zugewiesen wurden. Fehlen danach die erforderlichen Gelder, muss der Personalrat die **Schulung zeitlich zurückstellen**, selbst wenn sie zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Personalrats Tätigkeit unentbehrlich ist. Etwas anderes gilt nur, wenn die Schulungsteilnahme **unentbehrlich und unaufschiebbar** ist, weil sie ihren Zweck zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr erfüllen kann und der gesetzliche Anspruch unterzugehen droht. Ist ein neues Personalratsmitglied **eineinhalb Jahre nach Amtsantritt** noch nicht geschult, darf der Personalrat deshalb trotz leerer Kasse den Entsendebeschluss fassen (BVerwG 26.2.2003, a.a.O.).

Wie steht es mit Entgeltfortzahlung und Freizeitausgleich?

Den an einer Schulung teilnehmenden Personalratsmitgliedern sind Dienstbezüge/Arbeitsentgelt **ungemindert**

fortzuzahlen; maßgeblich ist, was das Personalratsmitglied verdient hätte, wenn es während der Zeit der Schulung gearbeitet hätte (**Lohnausfallprinzip**, BAG 23.10.2002, ZTR 2003, 361). Wird eine Schulung außerhalb der individuellen Arbeitszeit durchgeführt oder überschreitet sie die dienststellenübliche Arbeitszeit, so besteht – dies ist die Kehrseite des Lohnausfallprinzips – weder ein Anspruch auf Bezahlung noch auf Freizeitausgleich. Das gilt auch für An- und Abreisezeiten an arbeitsfreien Tagen.

Was kann der Personalrat tun, um Schulungen sicherzustellen?

Er muss seinen voraussehbaren Mittelbedarf für das kommende Haushaltsjahr **rechtzeitig vor Aufstellung des Haushaltsplanes** bei der Dienststelle geltend machen, um diese in den Stand zu setzen, entsprechende Haushaltsanforderungen zu stellen. Entsteht dann im laufenden Haushaltsjahr **unvorhersehbar und unvermeidlich zusätzlicher Schulungsbedarf**, der mit den bereitgestellten Mitteln nicht gedeckt werden kann, so muss der Personalrat der Dienststelle anzeigen, dass Mittel nachbewilligt werden müssen (§ 37 BHO). Die **Nachbewilligung** der benötigten zusätzlichen Mittel muss vor dem Entstehen der Verpflichtung erfolgen. War der Schulungsbedarf vorhersehbar (z. B. nach regelmäßigen Personalratswahlen, altersbedingtem Ausscheiden etc, BVerwG 26.2.2003, a.a.O.), scheidet eine Nachbewilligung aus. Der Personalrat sollte deshalb den Verbrauch der für seine Zwecke zur Verfügung stehenden **Haushaltsmittel selbst kontrollieren** und seine Tätigkeiten auf den jeweiligen Mittelbestand einrichten oder, falls er keine Einsicht in seine Mittel hat, sich vor kostenwirksamen Entscheidungen bei dem Dienststellenleiter über das Bereitstehen ausreichender Mittel vergewissern. Versäumt er beides, gebietet es das partnerschaftliche Zusammenwirken, dass der Dienststellenleiter den Personalrat seinerseits benachrichtigt, wenn die für ihn vorgesehenen Haushaltsmittel erschöpft sind oder dies bevorsteht. Das gilt insbesondere dann, wenn die für die Personalratsarbeit verfügbaren Mittel im Haushaltsplan nicht besonders ausgewiesen werden, sondern aus Haushaltstiteln zu leisten sind, die auch für andere Zwecke zur Verfügung stehen (Reisekosten- und Fortbildungsaufwendungen für die gesamte Dienststelle).

Die vorstehenden Ausführungen beziehen sich auf das BPersVG. Ob bzw. inwieweit sie auch auf das jeweilige Landespersonalvertretungsrecht anwendbar sind, muss im Einzelfall geprüft werden.

Stand: 8/2012



Herausgegeben
von der Bundesleitung des
dbb beamtenbund und tarifunion
Friedrichstraße 169/170
10117 Berlin