

Wenn Schulungsansprüche Theorie bleiben

WEITERBILDUNG Der Besuch von Schulungen ist für Personalräte essentiell wichtig, um ihr Amt ordnungsgemäß ausüben zu können. Stellt sich die Dienststelle quer, gibt es ja immer noch die Gerichte. Aber wie ist es um die gerichtliche Durchsetzung von Schulungsansprüchen wirklich bestellt? In der Praxis leider nicht gut – und eine aktuelle Rechtsprechung macht es nun noch schwerer.

VON GUNNAR HERGET

DARUM GEHT ES

1. Viele Dienststellenleitungen zweifeln die Erforderlichkeit notwendiger Personalratsschulungen an.
2. Der darauf folgende Versuch der gerichtlichen Durchsetzung von Schulungsansprüchen ist ebenfalls alles andere als einfach.
3. Eine neue Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts NRW (13.3.2025 – 34 B 1120/24, PVL) erschwert die Situation für Personalräte nun zusätzlich.

Die in § 54 BPersVG und den entsprechenden Vorschriften der Landespersonalvertretungsgesetze geregelten Ansprüche auf Teilnahme an Schulungsveranstaltungen haben für Personalräte ein besonderes Gewicht. Ohne das in solchen Schulungen vermittelte erforderliche Wissen, vor allem im Personalvertretungs-, Arbeits- und Tarifrecht, ist eine effektive Vertretung der Rechte der Beschäftigten nicht möglich.

Leider sind Personalräte häufig mit der Situation konfrontiert, dass Dienststellen die Schulungsansprüche in Abrede stellen. Dann bleibt ihnen nichts anderes übrig, als diese Schulungsansprüche gerichtlich durchzusetzen.

Keine Ausnahme: Ganze Amtszeiten ohne Schulung

Dass in personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren aufgrund der langen Verfahrensdauern bei den Verwaltungsgerichten ein effektiver Rechtsschutz – wie ihn Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG) garantiert – kaum noch sichergestellt ist,¹ wirkt sich für Personalräte dabei dramatisch aus. Anders als Betriebsräte können sie nicht einfach die Teilnahme von Personalratsmitgliedern an einer Schulung beschließen, diese anschließend besuchen

und sich im Nachgang mit dem Arbeitgeber gerichtlich über die Frage auseinandersetzen, wer die Kosten trägt. Vielmehr müssen sie vor der Schulung ihre Freistellung und die Übernahme der Kosten für die Schulung durch die Dienststelle gerichtlich durchsetzen.

Und ein solches Gerichtsverfahren nimmt häufig viele Jahre in Anspruch. So hat der Verfasser dieses Beitrags Verfahren geführt, bei denen ein Personalrat zu Beginn seiner Amtsperiode die Teilnahme von Personalratsmitgliedern an Schulungsveranstaltungen beschlossen hatte, die diese Mitglieder aufgrund der langen Verfahrensdauern aber erst zu Beginn der nächsten Amtsperiode – also nach ihrer Neuwahl – besuchen konnten. Sie mussten daher eine gesamte Amtsperiode ohne das Wissen auskommen, das ihnen in der streitgegenständlichen Schulung vermittelt worden wäre.

Einstweilige Verfügungen – wirklich schnelle Hilfe?

Nun könnte man versuchen, einstweiligen Rechtsschutz zu erlangen. Auch das aber dauert bei den Verwaltungsgerichten einige Monate. Und der Erlass von einstweiligen Verfügungen bei Spezialschulungen wird von der Rechtsprechung ohnehin regelmäßig ab-

¹ Vgl. Herget, Der Personalrat 3/2024, S. 19.

gelehnt. Lediglich bei Grundlagenschulungen ist der Erlass einer einstweiligen Verfügung auch im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren grundsätzlich möglich. Eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts (VG) Düsseldorf (6.4.2022 – 40 L 452/22.PVL) hatte Personalräten zuletzt etwas Hoffnung darauf gemacht, dass dennoch effektiver Rechtsschutz zu erlangen sei. Diese Hoffnung jedoch ist durch eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts (OVG) NRW vom 13.3.2025 (Az. 34 B 1120/24.PVL) jäh zerstört worden.

Dienststelle hält Inhouse-Schulungen für ausreichend...

Was war im Fall des OVG NRW geschehen?

Der antragstellende Personalrat hatte sein Amt am 1.7.2024 angetreten. Eine ganze Reihe ordentlicher Mitglieder war erstmals in den Personalrat gewählt worden. Der Personalrat beschloss daher, diese Mitglieder zu den üblichen Wochenschulungen eines gewerkschaftlichen Bildungsträgers zum Thema Arbeitsrecht 1 und 2 und zum in der Dienststelle anwendbaren Tarifvertrag zu entsenden. Die Dienststelle verweigerte die Freistellung der Personalratsmitglieder zur Teilnahme an den Schulungsveranstaltungen sowie die Kostenübernahme. Sie vertrat die Auffassung, der Personalrat könne seine neu gewählten Mitglieder wesentlich günstiger im Rahmen einer Inhouse-Schulung schulen lassen. Ein konkretes Angebot zur Organisation einer solchen Inhouse-Schulung unterbreitete die Dienststelle allerdings nicht.

Der Personalrat befasste sich dennoch mit dem Hinweis der Dienststelle und teilte ihr mit, dass ein wesentlicher Gesichtspunkt einer Schulung für ihn auch der Austausch mit anderen, der Dienststelle nicht angehörenden Schulungsteilnehmern sei. Darüber hinaus handele es sich um die üblichen, von den gewerkschaftlichen Bildungsträgern angebotenen einwöchigen Grundlagenschulungen. Da die Dienststelle nicht einlenkte und weiterhin darauf bestand, dass der Personalrat eine Inhouse-Schulung besuche, beantragte der Personalrat den Erlass einer einstweiligen Verfügung, gerichtet auf Freistellung und Kostenübernahme. Ein irgendwie geartetes Angebot der Dienststelle für eine Inhouse-Schulung lag zu diesem Zeitpunkt immer noch nicht vor. Erst im laufenden Beschlussverfahren – in zweiter Instanz – unterbreitete die Dienst-

HINWEIS

Voraussetzungen einer einstweiligen Verfügung

Ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung hat nur dann Erfolg, wenn

1. ein Verfügungsanspruch (Wahrscheinlichkeit einer Rechtsverletzung) und
2. ein Verfügungsgrund (Dringlichkeit eines richterlichen Eingriffs wegen Eilbedürftigkeit) besteht und
3. beide glaubhaft gemacht werden.

Die langen Verfahrensdauern bei den Verwaltungsgerichten allein begründen leider noch keinen Verfügungsgrund (OVG Thüringen 19.5.2021 – 5 PO 617/20).

stelle dem Personalrat konkrete Angebote für Inhouse-Schulungen. Das Angebot umfasste lediglich Schulungen von jeweils drei Tagen zu den Themen Arbeitsrecht sowie zum Tarifvertragsrecht. Der Personalrat befasste sich während des laufenden Gerichtsverfahrens noch einmal ausführlich mit diesem Angebot der Dienststelle und lehnte es ab, da zum einen die Schulungen bereits aufgrund des geringeren zeitlichen Umfangs nicht mit den üblichen Wochenschulungen vergleichbar seien und er zum anderen nach wie vor großen Wert auf den Austausch mit anderen Schulungsteilnehmern lege.

... und das OVG schließt sich an

Das OVG NRW lehnte die Anträge des Personalrats ab. Der Antragsteller habe keinen Verfügungsgrund glaubhaft gemacht, da nicht mit überwiegender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden könne, dass dem Personalrat hinsichtlich der Teilnahme an den Schulungsmaßnahmen ein dauerhafter Rechtsverlust drohe. Dies erschließe sich zum einen daraus, dass

- die Dienststelle die ernsthafte Absicht glaubhaft gemacht habe, den Personalratsmitgliedern nach Inhalt und Umfang vergleichbare, aber voraussichtlich deutlich günstigere Inhouse-Schulungen anzubieten, und
- zum anderen Gründe nicht ersichtlich seien, weshalb der Personalrat, statt dieses vermeintlich konstruktive Gesprächsangebot

Der »Alt Vater« zum neuen BPersVG



Alt Vater u.a.

BPersVG – Bundespersonalvertretungsgesetz

mit Wahlordnung, ergänzenden Vorschriften und vergleichenden Anmerkungen zu den 16 Landespersonalvertretungsgesetzen
11. Auflage 2023. 2.491 Seiten, gebunden
€ 210,-
ISBN 978-3-7663-7102-7

bund-shop.de/7102

**BUND
SHOP**

service@bund-shop.de

anzunehmen, unmittelbar das gerichtliche Beschlussverfahren eingeleitet habe. Es sei dem Personalrat zuzumuten, zunächst die Möglichkeiten eines Inhouse-Seminarangebots mit der Dienststelle abschließend zu klären, bevor er im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes gerichtliche Hilfe in Anspruch nehme.

Darüber hinaus handele es sich bei dem Seminar Arbeitsrecht 2 um eine Spezialschulung. Grundkenntnisse des allgemeinen Arbeitsrechts seien zwar für jedes Personalratsmitglied erforderlich. Kenntnisse im gesamten Arbeitsrecht könnten aber nicht in einer fünf-tägigen Grundschulung vermittelt werden.

Die fragwürdige Wahrnehmung vieler Verwaltungsgerichte

Unabhängig von der rechtlich problematischen Einordnung der Entscheidung – dazu gleich mehr – verdeutlicht die Entscheidung, dass Verwaltungsgerichte oft eine völlig falsche Vorstellung von den tatsächlichen Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit von Dienststellenleitung und Personalrat in einigen Dienststellen haben.

Viele Verwaltungsgerichte gehen offenbar noch immer davon aus, dass sich öffentlich-rechtliche Arbeitgeber generell an Recht und Gesetz halten und vertrauensvoll mit ihren Personalräten zusammenarbeiten. Es fehlt völlig am Verständnis dafür, dass sich einige Dienststellen tatsächlich als die »Gegenspieler« verhalten, als die das BVerwG (21.10.1993 – 6 P 18.91) sie richtigerweise einmal bezeichnet hat. Anders lässt sich nicht erklären, dass dem Personalrat, der lediglich seinen Anspruch auf Grundschulungen durchsetzen wollte, vorgeworfen wird, er sei nicht auf das – zunächst nicht konkretisierte – Angebot der Dienststelle eingegangen. Der Dienststelle hingegen werden selbst dann noch gute Absichten unterstellt, wenn sie zunächst gar kein Angebot unterbreitet – und sodann ein nach Inhalt und Umfang offenkundig nicht vergleichbares.

Personalräte haben Beurteilungsspielraum – theoretisch

Das VG Düsseldorf hatte in der oben zitierten Entscheidung von 2022 noch zutreffend ausgeführt, dass der Personalrat eine Auswahl zwi-

schen der von ihm begehrten und der von der Dienststelle angebotenen Schulung erst dann treffen müsse, wenn die Dienststelle Seminare so konkret anbiete, dass ein Vergleich im Einzelnen möglich sei und erkennbar werde, dass dieses Angebot mit erheblich geringeren Kosten verbunden sei. Der Personalrat müsse dann – nachvollziehbar dokumentiert – bewerten, ob das hauseigene Seminar mit dem externen Seminar vergleichbar ist, und zwar nach den Gesamtumständen wie Dozenten, Inhalt, Struktur und Teilnehmerkreis. Selbst wenn ein Seminar nach Inhalt und Umfang vergleichbar ist, kann der Personalrat – so das VG Düsseldorf – immer noch im Rahmen des ihm eingeräumten Beurteilungsspielraums zu dem Ergebnis kommen, ein anderes Seminar besuchen zu wollen.

Das OVG NRW geht hingegen nun soweit, dass selbst wenn kein konkretes oder nur ein offenkundig nicht vergleichbares Seminarangebot vorliegt und der Personalrat dieses ablehnt, er seine Schulungsansprüche nicht gerichtlich durchsetzen kann.

Bei der Auswahl der Schulungsveranstaltung hat der Personalrat nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen, ob die konkrete Schulungsveranstaltung hinsichtlich ihres Inhalts sowie ihrer Dauer und ihres Zeitpunkts objektiv für den Personalrat und subjektiv für das auszuwählende und entsendende Personalratsmitglied erforderlich ist und ob die zu erwartenden Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum Schulungseffekt stehen und ob nicht vergleichbare, das heißt ebenso gute, aber kostengünstigere Veranstaltungen durchgeführt werden. Hierbei steht dem Personalrat ein Beurteilungsspielraum zu: Es genügt, wenn er die Schulung bei pflichtgemäßer Beurteilung der Sachlage für erforderlich halten durfte.² Diese Entscheidung kann durch die Dienststelle grundsätzlich überprüft werden (BVerwG 25.6.1992 – 6 P 29.90).

OVG-Urteil schränkt Personalräte zusätzlich ein

Dieses Überprüfungsrecht wird vom OVG NRW aber nun dahingehend überdehnt, dass der Personalrat nicht nur eine Ermessensentscheidung darüber treffen muss, welche Schulung er besuchen möchte. Er muss nach Ansicht des OVG NRW vielmehr zunächst aktiv mit der Dienststelle über mögliche vergleich-

TVöD in Bund und Kommunen



rg / Guth arifvertrag für den ffentlichen Dienst

iskommentar zum TVöD mit den
erleitungstarifverträgen für Bund
Ü-Bund) und Gemeinden (TVÜ-VKA)
aktualisierte Auflage
4. 507 Seiten, kartoniert
3,- | ISBN 978-3-7663-7322-9

und-shop.de/7322



vice@bund-shop.de

² Vgl. Altwater/Noll, BPersVG, 11. Auflage, § 54, Rn. 36 m. w. N.

bare Inhouse-Schulungen verhandeln. Selbst dann, wenn die Dienststelle offenkundig eine nicht vergleichbare Inhouse-Schulung anbietet, soll der Personalrat immer noch weiter mit der Dienststelle verhandeln müssen, bevor er eine Entscheidung über eine Schulung treffen und diese gerichtlich durchsetzen darf.

Nun könnte man argumentieren, das OVG habe ja lediglich die Glaubhaftmachung des Verfügungsgrunds, das heißt die Eilbedürftigkeit verneint, und der Personalrat hätte im Wege eines Hauptsacheverfahrens seinen Anspruch auf Grundlagenschulungen durchsetzen können. Auch das ist allerdings nicht möglich, da ein solches Hauptsacheverfahren unmöglich bis zum Ende des auf die Personalratswahl folgenden Kalenderjahrs rechtskräftig abgeschlossen werden kann. Nach Ablauf dieses Zeitraums aber entfällt der Anspruch auf Grundschulungen (BVerwG 26.2.2003 – 6 P 9/02). Innerhalb von eineinhalb Jahren – so das BVerwG – könne die Grundschulung ihren Zweck nicht mehr erfüllen, weil anzunehmen sei, dass die Personalratsmitglieder sich inzwischen das zur Bewältigung ihrer Personalratstätigkeit erforderliche Grundwissen auf eine andere als die im Gesetz vorgesehene Weise (sic!) angeeignet haben.

Großzügige Arbeits-, restriktive Verwaltungsgerichte

Vor dieser – die Realität wiederum völlig verkennenden – Rechtsprechung steht man nun einigermaßen ratlos. Wie die Personalratsmitglieder zu den erforderlichen Kenntnissen kommen, und warum sie dies auf eine andere als die im Gesetz vorgesehene Weise tun sollen, bleibt das Geheimnis des BVerwG. Die Realität sieht dann so aus, dass die nicht geschulten Personalratsmitglieder fortlaufend Fehler machen und sich diese nicht rechtmäßigen Verhaltensweisen durch das fehlende Wissen perpetuieren. Darüber hinaus wird deutlich, dass die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte nach eigenem Bekunden nicht sicherstellt, dass die Personalratsmitglieder ihr Grundwissen auf die im Gesetz vorgesehene Weise erhalten. Das BAG hingegen stellt explizit heraus, dass es Betriebsratsmitgliedern nicht zumutbar ist, sich diese Kenntnisse durch Eigenstudium zu erarbeiten (BAG 8.2.1977 – 1 ABR 124/74). Auch kann nach der Rechtsprechung des BAG eine Schulung sogar kurz vor Ende der Amts-

HINTERGRUND

Schwächung der Gremienarbeit durch jahrelange unsichere Rechtslage

Die missliche prozessuale Situation vor den Verwaltungsgerichten führt bei vielen Gremien – nicht ganz unverständlich – dazu, dass sie von vorneherein davon absehen, die ihnen zustehenden Rechte (wie Schulungsansprüche) gerichtlich durchzusetzen. Insgesamt führen die langen Verfahrensdauern vor den Verwaltungsgerichten daher zu einer erheblichen Schwächung der Gremienarbeit – denn ohne effektive Durchsetzbarkeit sind die Beteiligungsrechte und Ansprüche des Personalrats nichts wert.

periode erforderlich sein (BAG 28.8.1996 – 7 AZR 840/95 zu einer Schulung drei Wochen vor Ende der Amtsperiode).

Auch was die Dauer von Schulungsansprüchen angeht, sind die Arbeitsgerichte deutlich großzügiger als die Verwaltungsgerichte. So werden regelmäßig vierzehntägige Schulungen anerkannt (BAG 8.2.1977 – 1 ABR 124/74; LAG Hamm 5.12.1974 – 8 TaBV 40/74; LAG Düsseldorf 12.10.1981 – 20 TaBV 44/81; LAG 12.4.1996 – 11(13) TaBV 83/95), und im Einzelfall galt dies sogar schon für vierwöchige Schulungen (LAG Nürnberg 28.5.2002 – 6(5) TaBV 29/01).

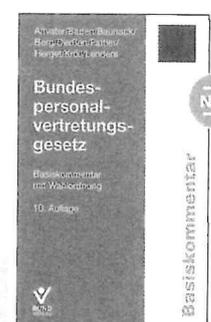
Fazit

Es lässt sich festhalten, dass durch die langen Verfahrensdauern bei den Verwaltungsgerichten und deren restriktive Rechtsprechung zu Schulungsansprüchen diese beinahe vollständig vereitelt werden, sofern der Personalrat von der Dienststelle gezwungen wird zu versuchen, diese gerichtlich durchzusetzen. Das Problem wird man letztlich nur dadurch lösen können, dass das Personalvertretungsrecht in die Zuständigkeit der Arbeitsgerichte überführt wird. Dort wäre es in besseren Händen und ein effektiver Rechtsschutz sichergestellt. ◀



Gunnar Herget, Fachanwalt für Arbeitsrecht, cnh Anwälte, Essen.
<https://www.cnh-anwaelte.de/>

Der neue »Alt Vater«



Alt Vater / Baden / Baunack / Berg
Dierßen / Fattler / Herget / Kröll / Lenders
Bundspersonal-
vertretungsgesetz
Basiskommentar mit Wahlordnung
10., überarbeitete und aktualisierte Auflage
2024. 1.115 Seiten, kartoniert
€ 64,-
ISBN 978-3-7663-7219-2

bund-shop.de/7219

