Schulungsansprüche richtig durchsetzen

EINSTWEILIGE VERFÜGUNG *Was bleibt Personalräten, wenn die Dienststellenleitung die Erforderlichkeit der gewählten Schulung bestreitet und eine Freistellung des Mitglieds verweigert?*

VON **GUNNAR HERGET**

DARUM GEHT ES

1. Bestreitet die Dienststellenleitung die Erforderlichkeit einer Grundlagenschulung, steht dem Gremium der Rechtsweg der einstweiligen Verfügung offen.

2. Das Gremium muss den sog. Verfügungsgrund und Verfügungsanspruch glaubhaft machen.

3. Besonders wichtig ist die sorgfältige Beschlussfassung zur Einleitung des einstweiligen Rechtsschutzes.

Die praktische Durchsetzung von streitigen Schulungsansprüchen des Personalrats ist mit besonderen Problemen verbunden. Denn bestreitet die Dienststelle die Erforderlichkeit der Schulung nach § 54 Abs. 1 BPersVG und verweigert die Freistellung des Personalratsmitglieds, ist dieses nicht befugt, von sich aus dem Dienst fern zu bleiben und an der Schulung teilzunehmen (OVG NRW 4.3.1993 – CL 33/89).

Dauer des Beschlussverfahrens

Der Personalrat muss dann vielmehr die Freistellung und Kostenübernahme für die Schulung im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren vor dem Verwaltungsgericht durchsetzen. Doch: Bis ein Hauptsacheverfahren vor dem Verwaltungsgericht rechtskräftig abgeschlossen ist, vergehen erfahrungsgemäß Jahre. Die Folge ist, dass die Schulung während der laufenden Amtsperiode nicht mehr besucht werden kann. Der Personalrat muss seine Aufgaben dann ohne die erforderlichen Kenntnisse erledigen. Faktisch können Schulungsansprüche des Personalrats so vollständig vereitelt werden. Das ist für das Gremium ein untragbarer Zustand. Und ein effektiver Rechtsschutz, wie er durch Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG) garantiert ist, wird so nicht gewährt.

Einstweiliger Rechtsschutz

Einen Ausweg – zumindest für Grundschulungen – kann der einstweilige Rechtsschutz bieten. Unter bestimmten Voraussetzungen kann der Personalrat die Freistellung und Kostenübernahme im Wege einstweiliger Verfügung durchsetzen. Unter welchen Voraussetzungen das möglich ist, hat zuletzt das Verwaltungsgericht Düsseldorf (VG Düsseldorf 6.4.2022 – 40 L 452/22.PVL) deutlich herausgearbeitet:

- die Antragsbefugnis des Gremiums
- die Glaubhaftmachung von Verfügungsanspruch und Verfügungsgrund
- die Beschlussfassung zur Einleitung einstweiligen Rechtsschutzes

Antragsbefugnis des Gremiums

Das Verwaltungsgericht hat zunächst festgestellt, dass nicht nur das unmittelbar betroffene Mitglied des Personalrats, sondern auch der Personalrat als Gremium antragsbefugt ist. Die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen erfolgt nicht nur im Interesse des einzelnen Personalratsmitglieds, sondern auch im Interesse des gesamten Gremiums: Der Schulungsanspruch soll die ordnungsgemäße Wahrnehmung der personalvertretungsrechtlichen Aufgaben sicherstellen. Es ist also nicht erforderlich, dass das einzelne Personalratsmitglied selbst gerichtlich gegen die Dienststelle vorgeht.

Verfügungsanspruch und Verfügungsgrund

Im Eilverfahren muss der Antragsteller, also das Personalratsgremium, sowohl einen Verfügungsanspruch als auch einen Verfügungsgrund glaubhaft machen. Diese Glaubhaftmachung kann u.a. durch die Vorlage von Urkunden (z. B. Dokumente, Schriftstücke) oder eine Eidesstattliche Versicherung erfolgen.

▷ Verfügungsanspruch

Der Verfügungsanspruch ergibt sich aus § 54 Abs. 1 BPersVG. Danach sind die Mitglieder des Personalrats unter Fortzahlung der Dienstbezüge oder des Arbeitsentgelts für die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen vom Dienst freizustellen, soweit diese Kenntnisse vermitteln, die für die Tätigkeit im Personalrat erforderlich sind.

▷ Glaubhaftmachung der Erforderlichkeit

Darüber hinaus muss der Personalrat glaubhaft machen, dass die Erforderlichkeit der Grundschulung nicht deswegen entfällt, weil das betroffene Personalratsmitglied bereits über die Kenntnisse verfügt, die anlässlich der Grundschulung vermittelt werden sollen. Das könnte zum einen dann der Fall sein, wenn ein Personalratsmitglied bereits eine entsprechende Grundschulung besucht hat und zum anderen, wenn es das erforderliche Wissen durch eine langjährige Mitarbeit in einem Personalrat und den dort gewonnenen praktischen Erfahrungen erworben hat. Die letztgenannte Einschränkung entspricht leider immer noch ständiger Rechtsprechung, obwohl es natürlich abwegig ist, dass Personalratsmitglieder allein aufgrund ihrer Tätigkeit im Personalrat entsprechende Kenntnisse erwerben.

Dass die Kenntnisse bei dem betroffenen Personalratsmitglied nicht vorliegen, muss der Personalrat bereits in der Antragsschrift glaubhaft machen. Es muss also konkret zu den bisher besuchten Schulungen und den Zeiten vorgetragen werden, in denen das betroffene Personalratsmitglied in einem Personalrat war.

▷ Auswahl Seminarangebot

Darüber hinaus hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, dass der Personalrat zwar grundsätzlich zwischen einer durch die Dienststelle angebotenen Schulung und einer durch einen externen Seminaranbieter angebotenen Schulung sachgerecht auswählen müsse. Eine solche Auswahl müsse er aber erst dann treffen, wenn die Dienststelle Seminare so konkret anbietet, dass diese überhaupt im Einzelnen verglichen werden können. Erst wenn ein solches Angebot der Dienststelle vorliege und erkennbar sei, dass dieses mit erheblich geringeren Kosten verbunden sei, müsse der Personalrat dieses Angebot in seine Überlegungen einbeziehen. Er muss 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. So sei es etwa nicht zu beanstanden, wenn der Personalrat trotz vergleichbarer Inhalte ein besonders dicht gedrängtes Seminarprogramm an wenigen Tagen für weniger geeignet halte. Auch den Erkenntniszuwachs durch den Austausch mit externen Schulungsteilnehmern dürfe der Personalrat in seine Überlegungen einbeziehen. Gleiches gelte für die eingesetzten Dozenten. So könne z. B. die besondere Sachkunde eines externen Dozenten und dessen »Blick von außen« für eine externe Schulung sprechen. Auch dass der Personalrat diese Überlegungen angestellt hat, muss er in der Antragsschrift glaubhaft machen.

HINWEIS

Häufig ist streitig, ob der Schulungsinhalt für die Personalratsarbeit erforderliche Kenntnisse vermittelt. Hierbei gelten folgende Grundsätze:
Einer Grundschulung, so das Verwaltungsgericht Düsseldorf, bedürfe jedes Personalratsmitglied, um seine Tätigkeit im Personalrat überhaupt sachgemäß ausüben zu können. Danach seien z. B. Grundkenntnisse zum individuellen und kollektiven Arbeitsrecht sowie zum einschlägigen Tarifvertragsrecht für jedes Personalratsmitglied erforderlich. In dem Verfahren ging es um Schulungen zum LPVG NRW sowie zum Arbeitsrecht. Beide Themen gehören unzweifelhaft zu den Grundschulungen. Die Teilnahme an einer Spezialschulung sei hingegen nur dann erforderlich, wenn sie vom Personalratsmitglied benötigt werde, um die ihm innerhalb der Personalvertretung zukommenden Aufgaben interessengerecht wahrnehmen zu können. Dabei kann es sich z. B. um eine Schulung zum Datenschutz oder zum Thema Arbeitszeit handeln. Solche Schulungen im Wege einstweiliger Verfügungen durchzusetzen ist weitaus schwieriger, als das bei Grundschulungen der Fall ist.

ARBEITSHILFE

Praktische Hinweise

1. Der Personalrat sollte zu Beginn seiner Amtsperiode sicherstellen, dass sämtliche Personalratsmitglieder, die nicht bereits entsprechend geschult sind, zu Grundlagenschulungen im Personalvertretungsrecht, Arbeitsrecht und Tarifrecht entsandt werden. Grundsätzlich besteht ein entsprechender Schulungsanspruch nur im ersten Jahr der Personalratstätigkeit.
2. Sofern die Dienststelle die Freistellung der betroffenen Personalratsmitglieder unter Übernahme der Kosten nicht erklärt, sollte der Personalrat schnellstmöglich beschließen, diese Ansprüche im verwaltungsgerichtlichen Beschlussverfahren durchzusetzen. Hierbei hat der Personalrat besonders auf die ordnungsgemäße Beschlussfassung zu achten. Eine nicht rechtmäßige Beschlussfassung würde zu einem Unterliegen im Beschlussverfahren führen.
3. Die zu stellenden Anträge könnten wie folgt lauten: *»Namens und in Vollmacht des Antragstellers beantragen wir – wegen Dringlichkeit ohne mündliche Verhandlung – im Wege der einstweiligen Verfügung zu beschließen: Es wird festgestellt, dass die Beteiligte verpflichtet ist, das Personalratsmitglied ... für eine Schulungsmaßnahme ›BPersVG: Einstieg leicht gemacht‹ für fünf Tage unter Übernahme der Kosten freizustellen.«*
4. Sämtliche Voraussetzungen müssen vom Personalrat vorgetragen und glaubhaft gemacht werden.
   Der Personalrat sollte also insbesondere mit der Antragsschrift sämtliche Dokumente vorlegen, die seinen Anspruch begründen. Dazu gehören z. B. die Ablehnung der Freistellung und Kostenübernahme durch die Dienststelle, die Schulungsunterlagen und die Unterlagen zur ordnungsgemäßen Beschlussfassung des Personalrats.
   Was nicht durch Vorlage von Dokumenten glaubhaft gemacht werden kann, muss durch die vorsitzende Person eidesstattlich versichert werden. Diese eidesstattliche Versicherung kann sich z. B. darauf beziehen, dass die betroffenen Personalratsmitglieder bislang keine vergleichbaren Schulungen besucht haben.
5. Die einmal erlassene einstweilige Verfügung ist sofort vollstreckbar. Auch gegen die Entscheidung eingelegte Rechtsmittel der Dienststelle hemmen die Vollziehung der einstweiligen Verfügung nicht. Die Dienststelle hat die betroffenen Personalratsmitglieder also bereits nach der erstinstanzlichen gerichtlichen Entscheidung unter Übernahme der Kosten für die geltend gemachten Seminare freizustellen, solange keine anderslautende Entscheidung der zweiten Instanz vorliegt.

WICHTIG

Die betroffenen Personalratsmitglieder, die zu der Schulung entsandt werden sollen, können an der Beschlussfassung teilnehmen. Für sie liegt kein Verhinderungsgrund i.S. d. § 33 Abs. 1 Satz 2 BPersVG bzw. § 44 Abs. 1 BPersVG vor, da sie nicht individuell und unmittelbar betroffen sind. Bei dem Schulungsanspruch handelt es sich um einen Anspruch des Personalrats als Gremium.

▷ Verfügungsgrund

Der Verfügungsgrund, d.h. die Eilbedürftigkeit, ergibt sich nach Auffassung des Verwaltungsgerichts bereits daraus, dass Grundlagenschulungen im Grundsatz im ersten Jahr der Personalratstätigkeit absolviert werden müssen. Anders sei nicht zu gewährleisten, dass die Personalratsmitglieder überhaupt die erforderlichen (Grund-)Kenntnisse haben, um ihre Personalratstätigkeit ordnungsgemäß auszuüben.

Beschluss zur Einleitung des Verfahrens

Ein besonderes Augenmerk ist bei einem Eilantrag auf die Beschlussfassung des Personalrats zur Einleitung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zu richten. Auch wenn dies keine Auseinandersetzung mit dem Personalrat in der Sache ist, hat es sich leider eingebürgert, dass die Verfahrensbevollmächtigten der Dienststellen im gerichtlichen Beschlussverfahren die ordnungsgemäße Beschlussfassung des Personalrats rügen. Der Personalrat sollte daher bereits in der Antragsschrift im Einzelnen zur ordnungsgemäßen Beschlussfassung (Einladung, Tagesordnung, ordnungsgemäße Ladung von Ersatzmitgliedern, etc.) vortragen. Dieser Vortrag ist ebenfalls glaubhaft zu machen. Das kann durch Vorlage der entsprechenden Dokumente geschehen. ◁

Gunnar Herget, Fachanwalt für Arbeitsrecht, cnh Anwälte, Essen.