

wird, weil sie das politische System nicht historisch zurückrollen kann und will, so ist der Notleidende die staatsbürgerliche Aufklärung der Demokraten über die Zusammenhänge; es ist schon mißlich genug, daß eine gründliche Filzung der öffentlichen Bibliotheken wie des Handels manches von den zeitgenössischen Ergüssen heutiger Monopolverwalter von „Freiheitlichkeit“ rar gemacht hat. Der Freistaat Bayern wird ohnehin das Seine tun und die Urheberrechte an dem corpus delicti weder selbst verwerten noch zur Verwertung vergeben. Daher wird Adolf Hitlers „Mein Kampf“ im Laufe einer allerdings längeren Zeit so selten werden, wie das Hakenkreuz auf Porno-Slips, dem die Justiz diese höchst angemessene Placierung versagt hat.

Soweit die de facto-Gegenwart und -Prognose. Aber de iure das Buch nicht freigegeben, während z. B. der ebenfalls „vorkonstitutionelle“ Marx unverbietet im Handel bleiben müßte, der nach der obwaltenden hirnverbrannten Radikalismus-, Extremismus- und Totalitarismusphobie doch ein dem Führer kongenialer Bösewicht von der andern Couleur ist? Du lieber Himmel, wo bliebe denn da die zum Systemschutz gehörende Optik der „Mitte“!

Helmut Ridder

2. Beschluß des OVG Bremen vom 12. 9. 1978

(Versagung der Erstattung von Reisekosten für Personalräte)

Beschluß

In der Personalvertretungssache des Personalrats beim Statistischen Landesamt Bremen, vertreten durch seinen Vorsitzenden . . . , Verfahrensbevollmächtigte: . . . , Beteiligter: Der Leiter des Statistischen Landesamts Bremen, Verfahrensbevollmächtigter: . . . , hat das Obergerverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen – Fachsenat für Personalvertretungssachen – aufgrund des Anhörungstermins vom 12. September 1978 unter Mitwirkung des vorsitzenden Richters . . . und der ehrenamtlichen Richter . . . beschlossen:

Die Beschwerde des Antragsstellers gegen den Beschluß des Verwaltungsgerichts Bremen – Fachkammer für Personalvertretungssachen – vom 17. Oktober 1977 wird zurückgewiesen. Die Rechtsbeschwerde an das Bundesverwaltungsgericht wird zugelassen.

Gründe

I. . . .

II. Die Beschwerde ist zulässig. Auch beide Anträge sind zulässig. Sie sind aber unbegründet. Der Beteiligte ist und war nicht verpflichtet, dem Antragsteller die geltend gemachten Reisekosten zu ersetzen.

1. Eine solche Verpflichtung läßt sich insbesondere nicht aus § 41 BrPersVG ableiten.

a) Aus §41 Abs. 1 Satz 2 BrPersVG läßt sich die Verpflichtung deshalb nicht ableiten, weil die Tagung in Kiel keine Schulungs- oder Bildungsveranstaltung im Sinne des § 39 BrPersVG war.

Daß die Tagung eine Bildungsveranstaltung war, behauptet der Antragsteller selbst nicht.

Sie war auch keine Schulungsveranstaltung, und zwar auch dann nicht, wenn man die vom Verwaltungsgericht herausgestellten Kriterien nicht für entscheidungserheblich hält. Denn hier hatten die Personalräte selbst die Tagung veranstaltet und, folgt man der Darstellung des Antragstellers, lediglich untereinander Kenntnisse und Erfahrungen ausgetauscht, um dadurch zu lernen. Das reicht aber für die Annahme einer Schulungsveranstaltung nicht aus. Die Auffassung des Antragstellers mag zutreffen, daß sich ein besserer pädagogischer Effekt dann erzielen läßt, wenn der Lernende sich nicht auf das bloße Zuhören beschränken, sondern sich selbst in Rede und Ge-

genrede mit dem Lehrstoff auseinandersetzen muß. Fehlt es aber sowohl an Personen, die ihrerseits einen solchen Lehrstoff vorzutragen und zu vermitteln berufen sind (Referenten), als überhaupt an einem Veranstalter außerhalb des Kreises der zu „Schulenden“ selbst, so kann man schon dem natürlichen Wortsinn nach von einer Schulungsveranstaltung nicht mehr sprechen.

b) Die Spezialbestimmung des § 41 Abs. 1 Satz 2 BrPersVG schließt allerdings nicht aus, daß ein Personalrat die Zahlung von Reisekosten nach § 41 Abs. 1 Satz 1 BrPersVG gegenüber der Dienststelle geltend machen kann, vorausgesetzt, sie zählen zu den „Kosten, die im konkreten Fall zur Erfüllung der Aufgaben oder zur Wahrnehmung der Befugnisse notwendig sind, die das Gesetz dem Personalrat oder einzelnen seiner Mitglieder zuweist bzw. einräumt“. Das hat das Oberverwaltungsgericht in seinem Beschluß vom 15. 11. 1976 – PV B 5/76 – näher begründet, und daran hält es fest. Fehlt es an dieser Voraussetzung, so sind die Reisen nicht der Tätigkeit des Personalrats zuzurechnen und ist die Dienststelle zur Kostenübernahme nicht verpflichtet.

Ob das der Fall ist oder nicht, ob sich also der Personalrat noch im Rahmen der Befugnisse hält, die ihm das Gesetz einräumt oder nicht, bestimmt sich allein nach den objektiven Maßstäben, die dem Gesetz selbst zu entnehmen sind, und nicht nach freiem Ermessen, weder dem der Dienststelle noch dem des Personalrats. Mit dieser Rechtsauffassung befindet sich das Oberverwaltungsgericht im Einklang mit der, die das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluß vom 29. 8. 1975, VII P 13.73 (PersVertr. 1976, S. 305) geäußert hat. In die gleiche Richtung deutet der Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. 11. 1977, VII P 6.70. Dort hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, das hamburgische Oberverwaltungsgericht als Vorinstanz sei nicht von der früheren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluß vom 22. 6. 1962, VII P 8.61) abgewichen, wenn es – ohne eine Ermessensausübung des Personalrats auch nur zu erwähnen – die Frage geprüft (und verneint) habe, ob der Personalrat sich mit der Entsendung eines Mitgliedes zu einer überregionalen Arbeitstagung „im Rahmen seiner Befugnisse“ gehalten habe.

Die Aufgaben und Befugnisse des Antragstellers sind im Gesetz abschließend aufgeführt. Der Besuch auswärtiger Tagungen zählt – vorbehaltlich des Anwendungsbereichs des oben erörterten § 41 Abs. 1 Satz 2 BrPersVG – nicht dazu. Insbesondere ist auch ein Erfahrungsaustausch mit auswärtigen Personalräten im BrPersVG weder nach Bundes- noch nach bremischem Landesrecht als Aufgabe oder Befugnis des Antragstellers vorgesehen. Insofern gilt nichts anderes als beispielsweise nach den Landesrechten Nordrhein-Westfalens, Niedersachsens und Hamburgs – vgl. den Beschluß des OVG Lüneburg vom 3. 12. 1974, DRiZ 1975, S. 218, sowie den – durch die oben genannte Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung vom 7. 11. 1977 bestätigten – Beschluß des Hamb. OVG vom 22. 9. 1977, PH 9/77, sowie die Beschlüsse des OVG Münster vom 28. 12. 1977, CL 10/77 und CL 11/77.

Es ist auch nicht ersichtlich, daß der Antragsteller seine Aufgaben und Befugnisse gegenüber dem Beteiligten oder gegenüber einer „sonst zur Entscheidung befugten Stelle“ (§ 58 Abs. 2 BrPersVG) innerhalb des räumlichen Geltungsbereichs des BrPersVG nicht ordnungsgemäß hätte wahrnehmen können, wenn sein Vorsitzender und/oder dessen Vertreter an der Tagung in Kiel nicht teilgenommen hätte, also deshalb Reisekosten notwendigerweise entstanden sind oder wären. Das gilt selbst dann, wenn man in Anlehnung an die Rechtsprechung insbesondere des Bundesarbeitsgerichts für die Antwort auf die Frage, ob der Kostenaufwand nicht nur dem Umfang, sondern auch dem Grunde nach erforderlich war, dem Personalrat einen – nur beschränkt nachprüfbaren – Beurteilungs- oder Ermessenspielraum zubilligt. Jedenfalls nämlich kommt es nicht auf die subjektiven Vorstellungen einzelner Personalratsmitglieder an, sondern darauf, ob auch „ein vernünftiger Dritter“, der die Belange der Dienststelle mit denen der Personalvertretung gegeneinander abwägt, den Kostenaufwand für notwendig gehalten hätte – vgl. BArbG, Beschluß vom 8. 10. 1974, I ABR 72/73; AP, BetrVerfG 1972, § 40 Nr. 7, sowie Auffahrt, PersVertr., 1968, S. 104, mit weiteren Nachw. –.

Das Oberverwaltungsgericht kann nicht die Überzeugung gewinnen, daß bei dieser Betrachtungsweise die Reise notwendig im vorgenannten Sinne war.

Auch wenn man sinngemäß die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts im Grundsatz für die Anwendung des § 41 BrPersVG übernimmt, so darf man doch nicht die Augen vor den Unterschieden zwischen Betriebsverfassungsrecht und Personalvertretungsrecht verschließen. Vielmehr muß man insbesondere berücksichtigen, daß die Kosten im Sinne des § 41 BrPersVG nicht aus privatwirtschaftlich erzielten Gewinnen zu erstatten sind, sondern von der öffentlichen Hand zu Lasten des Steuerzahlers getragen werden müssen. Andere Oberverwaltungsgerichte haben

gleichfalls darauf wiederholt hingewiesen und zu Recht hervorgehoben, daß es deshalb, wenn überhaupt, nur in seltenen Ausnahmefällen den Personalratsmitgliedern zugebilligt werden könne, sich auf auswärtigen Tagungen zu unterrichten – vgl. die oben angeführten Beschlüsse der Oberverwaltungsgerichte Münster und Hamburg –.

Ein solcher Ausnahmefall lag hier – auch nach der Einschätzung des Antragstellers selbst – nicht vor. Die Kieler Tagung ist nicht etwa aus aktuellem Anlaß einberufen worden, sondern war nur eine aus einer Reihe mehrerer gleichartiger Veranstaltungen mit zum Teil identischer Themenstellung, die bereits seit Jahren regelmäßig stattfanden und mit gleicher Regelmäßigkeit auch für die Zukunft vorgesehen sind, mithin vom Antragsteller zutreffend als „Einrichtung“ gekennzeichnet worden sind. Auf die Themen der Tagung ist daher im einzelnen nicht einzugehen. Nur hilfsweise mag noch folgendes bemerkt werden: Selbst von den dort behandelten Themen her läßt sich nicht sagen, daß die Reise nach Kiel ausnahmsweise notwendig im vorgenannten Sinne war.

Der Schwerpunkt der Themen I und III lag – wieder – bei Fragen des Tarifrechts. Wie die für die Eingruppierung maßgebenden Tätigkeitsmerkmale der Angestellten im statistischen Dienst beschrieben werden sollen, ist Sache der Tarifpartner, nicht aber die des Personalrats. Deshalb kann die „Erarbeitung eines gemeinsamen Arbeitspapiers“, wie es Ziel der Behandlung dieser Themen auf der Kieler Tagung war, kein Grund sein, der für Mitglieder des Antragstellers die Reise dorthin rechtfertigte.

Soweit der Personalrat bei der Anwendung der Tarifverträge zu beteiligen ist – etwa durch Mitbestimmung nach § 65 Abs. 1 Buchst. c BrPersVG oder nach § 54 Abs. 1 Buchst. b BrPersVG –, wird es für ihn nützlich sein zu wissen, wie in anderen Ländern verfahren wird. Daß aber ohne solche auf einer Tagung vermittelten Kenntnisse dem Antragsteller eine ordnungsgemäße Ausübung seiner Rechte unmöglich sei, kann das Gericht dem Vorbringen des Antragstellers nicht entnehmen.

Soweit im Rahmen des Themas II Ausbildungsfragen erörtert wurden, war die Reise schon deshalb nicht notwendig, weil die Bediensteten des Statistischen Landesamtes, die sich in ihrer Ausbildung befanden, nicht durch den Antragsteller, sondern durch den Ausbildungspersonalrat für die Allgemeine Innere Verwaltung repräsentiert werden (§ 22 a BrPersVG). Was die Fortbildung und die Beurteilung der Angestellten angeht, so gilt insoweit gleichfalls das oben Gesagte sinngemäß: Kenntnisse der auswärtigen Praxis sind gewiß auch für den Antragsteller von Nutzen. Das reicht aber für eine Anwendung des § 41 Abs. 1 BrPersVG nicht aus.

2. Ob der vom Antragsteller ins Feld geführte Grundsatz des Vertrauensschutzes überhaupt geeignet ist, unabhängig vom Vorliegen der in § 41 BrPersVG aufgestellten Tatbestandsmerkmale Zahlungsansprüche gegenüber dem Beteiligten zu begründen, bedarf hier keiner Entscheidung. Denn der Antragsteller beruft sich zu Unrecht darauf, daß er in seinem schutzwürdigen Vertrauen durch den Beteiligten enttäuscht worden sei. Unstreitig wußte der Antragsteller seit spätestens Anfang 1975, daß der Beteiligte von Fall zu Fall darüber entscheiden wolle, ob die Dienststelle die Kosten für Reisen zu den Arbeitstagungen übernehme oder nicht. Seither hatte der Beteiligte allerdings bis Ende 1976 die Kosten für die Reisen zu vier Tagungen übernommen. Dem Antragsteller war und ist aber klar, daß man die Frage, ob und inwieweit Reisen der Personalratsmitglieder notwendig im oben umrissenen Sinne sind, nicht ein für allemal mit Ja oder Nein beantworten kann, sondern daß man jede Reise – schon mit Rücksicht auf die nicht immer gleichen Tagungsprogramme – für sich beurteilen muß. Deshalb hatte der Antragsteller im Frühjahr 1977 keinen Grund für die Annahme, der Beteiligte werde auch weiterhin die vom Antragsteller beschlossene Teilnahme seiner Mitglieder an den Tagungen als notwendig anerkennen. Dem schutzwürdigen Vertrauen des Antragstellers hat der Beteiligte hinreichend dadurch Rechnung getragen, daß er auf die Ankündigung der Reise durch den Antragsteller unverzüglich erwidert hat, daß die Dienststelle die Kosten dafür nicht übernehme.

Nach alledem fehlt es für den Anspruch des Antragstellers an einer rechtlichen Grundlage. Die Beschwerde kann daher keinen Erfolg haben. ...

(Az: OVG PV – B 3/77)

Anmerkung

I. Das Personalvertretungsrecht ist kein übermäßig populäres Gebiet. Auch innerhalb des linken Spektrums konzentriert man sich lieber auf die Betriebsverfassung und die Unternehmensmitbestimmung, sofern man sich nicht von vornherein nur mit dem Arbeitskampfrecht oder methodischen Grundfragen befaßt. „Randgebiete“ wie das öffentliche Dienstrecht finden wenig Zuspruch.

Die Vernachlässigung ist unberechtigt. Dies nicht nur deshalb, weil es um die Arbeitsbedingungen vieler künftiger Juristen geht; vielleicht noch wichtiger ist, daß das Personalvertretungsrecht in vieler Hinsicht Vorreiterfunktion für einen Abbau sozialstaatlicher Errungenschaften besitzt. Wenn irgendwo die Sozialpartnerschaft auf die Spitze getrieben wird, dann bei der Interessenvertretung im öffentlichen Dienst. Ein nicht ganz unbeachtliches Beispiel für möglichen „Rechtsrückschritt“ ist die oben abgedruckte Entscheidung des OVG Bremen.

II. Seit längerer Zeit hatten zwei Mitglieder des Personalrats beim Statistischen Landesamt an Arbeitstagungen teilgenommen, in denen Erfahrungen mit Personalräten aus anderen Bundesländern ausgetauscht wurden. Seit 1975 hatte die Dienststelle die Reisekosten übernommen, 1977 verweigerte sie die Zahlung. Der Personalrat hätte aus 3 Gründen Recht bekommen müssen:

– Zum einen handelte es sich um eine Schulungs- und Bildungsveranstaltung. Was das OVG hierzu schreibt, ist der Sache wenig förderlich. Seine Unterscheidung zwischen „Bildungs“- und „Schulungsveranstaltung“ ist neu, aber keineswegs innovatorisch: Die Rechtsfolgen sind dieselben, ob man den Erwerb von Wissen und Fähigkeiten nun als „Bildung“ oder als „Schulung“ qualifizieren will. Gravierender ist, daß der Kreis der „erforderlichen“ Veranstaltungen in Abweichung von der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte nicht allein nach dem Inhalt der vermittelten Informationen abgegrenzt wird; vielmehr müßten auch Referenten und ein selbständiger Veranstalter beteiligt sein. Damit werden zusätzliche, im Gesetz nicht genannte Voraussetzungen aufgestellt, die sich unschwer zu einer weitgehenden Reglementierung der Veranstaltungen ausbauen lassen: So läge es in der Logik des vorliegenden Beschlusses, nicht nur die Existenz von Referenten, sondern auch die von längeren Referaten vorzuschreiben und damit das Gericht zum Herrn des didaktischen Vorgehens zu machen. Etwas derartiges hatte der Gesetzgeber nie intendiert. Geht man wie das OVG Bremen nicht so weit, wird die eigene Position allerdings unplausibel: Würde der Tagungsraum von der Gewerkschaft angemietet, die Tagung 5 Minuten lang von einem Gewerkschaftsvertreter eröffnet und für jeden Tagesordnungspunkt ein Personalratsmitglied zum Referenten bestellt, müßte nach Auffassung des OVG alles in bester Ordnung sein.

– Das Gericht hätte sich freilich die Arbeit dadurch erleichtern können, daß es den „Erfahrungsaustausch“ als normale Personalratstätigkeit betrachtet hätte. Hierfür reicht es aus, daß ein „vernünftiger Dritter“ die mit der Teilnahme verbundenen Aufwendungen für erforderlich halten konnte. Dies war hier schon deshalb zu bejahen, weil die Arbeitstagungen bereits seit längerer Zeit stattfanden und bisher auch seitens der Dienststelle keine Beanstandungen erfolgten. Daß es keine ausdrückliche Rechtsgrundlage für eine solche Personalratsaktivität gibt, ist unschädlich; die Arbeitnehmervertretung besitzt einen Beurteilungsspielraum, wenn es um die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben geht. Erfahrungen anderer kennenzulernen und auszuwerten ist dabei genauso „vertretbar“ und „ermessenskonform“ wie z. B. die Vorbereitung von Personalratssitzungen durch Aktenstudium oder Lektüre von Gesetzestexten. Die Begründung, weshalb das OVG von diesem im Betriebsverfassungsrecht völlig selbstverständlichen Ansatz abweicht, macht seine Grundhaltung gegenüber der Personalvertretung allzu deutlich: Weil die Aufwendungen letztlich zu Lasten des Steuerzahlers gingen, könne es keinen Beurteilungsspielraum geben; es müsse vielmehr das ersetzt werden, was sich nachträglich als zwingend erforderlich herausstelle. Korrekt wäre zu fragen gewesen, ob der Gesetzgeber durch eine Formulierung, die sich in keiner Weise vom Betriebsverfassungsrecht unterscheidet, nicht bewußt solche Ausgaben in Kauf genommen hat. Nimmt man dem Personalrat jeden Beurteilungsspielraum, so wird sein Verhalten total verrechtlicht, er gerät in die Position eines reinen Vollzugsorgans, dessen Handlungsmöglichkeiten sich ausschließlich nach dem bestimmen, was höchstrichterliche Rechtsprechung und herrschende Meinung für richtig halten.

– Schließlich trägt auch der Gedanke des Vertrauensschutzes den geltend gemachten Anspruch. In seiner spezifisch arbeitsrechtlichen Variante der Betriebsübung gibt er dem Arbeitnehmer dann einen Anspruch, wenn der Arbeitgeber eine bestimmte Leistung verschiedene Male vorbehaltlos gewährt hat. Warum nicht auch Erstattungsansprüche des Personalrats durch Betriebsübung begründet werden können, ist nicht ersichtlich. Zumindest dann, wenn keine gesetzlichen

Vorschriften wie das Begünstigungsverbot verletzt sind, sondern wenn es nur um die Ausfüllung von Generalklauseln geht, bestehen keine Hindernisse. Die Mitteilung des Dienststellenleiters, er wolle nur von Fall zu Fall entscheiden, ist im Grunde eine Selbstverständlichkeit. Das bedeutet jedoch nicht – und hier liegt eine Fehlvorstellung des OVG –, daß nunmehr ähnlich wie bei einer unter Vorbehalt gewährten Weihnachtsgratifikation jederzeit die Fortsetzung der Leistung verweigert werden kann. Vielmehr hätte es besonderer Gründe wie z. B. einer gravierenden Abweichung vom bisherigen Stil der Veranstaltungen bedurft, um die bestehende Praxis zu ändern. Wäre es anders, könnte der Dienststellenleiter überdies eine Art Verhaltenskontrolle über den Personalrat ausüben, der bei „schlechten Zensuren“ die Reisekosten gestrichen bekäme.

III. Der vorliegende Beschluß wirft die Frage auf, weshalb das OVG genau wie die Vorinstanz so deutlich und zum Teil sogar ausdrücklich hinter der BAG-Rechtsprechung zurückbleibt. Einen gewissen Einfluß übt sicherlich die Tatsache aus, daß die Verwaltungsgerichte trotz der Konzentration von Personalvertretungssachen bei bestimmten Kammern weniger Erfahrung mit betrieblichen Vorgängen besitzen als dies bei Arbeitsgerichten der Fall ist. Wichtiger dürfte jedoch das gewerkschaftliche Engagement in der Arbeitsgerichtsbarkeit sein, die irgendwie immer als die „eigene“ begriffen wird. Ein noch zu leistender Vergleich zwischen der gerichtlichen Handhabung betriebsverfassungsrechtlicher und identischer personalvertretungsrechtlicher Vorschriften würde vermutlich durchweg zu Lasten der Personalräte ausgehen. Nicht nur für die Wissenschaft, sondern auch für die Gewerkschaften ist eben die Personalvertretung eine Art Betriebsverfassung zweiter Klasse.

Wolfgang Däubler

Neuerscheinungen



280 Seiten, DM 14,80



560 Seiten, DM 14,80

Pahl-Rugenstein