



Brief zur Personalratsarbeit

Durchsetzung von Personalratsrechten



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Gemäß § 2 Abs. 1 BPersVG sind Dienststelle und Personalvertretung zu vertrauensvoller Zusammenarbeit verpflichtet. Dieses Grundprinzip des Personalvertretungsrechts stellt die Gemeinsamkeit der Aufgaben und die **echte Partnerschaft** zwischen Dienststellenleiter und Personalvertretung heraus und soll sicherstellen, dass beide Partner **nicht gegeneinander, sondern miteinander** die ihnen obliegenden Aufgaben erfüllen, einvernehmliche Lösungen von Streitfragen anstreben und gegenseitig ihren gesetzlichen Aufgabenbereich respektieren (BVerwG 23. 5. 1986, ZBR 1986, 305). Bei sachlichen Interessengegensätzen sind die dienstlichen Notwendigkeiten und das Wohl der Beschäftigten gegeneinander abzuwägen. Stets sind Dienststelle und Personalvertretung verpflichtet, sich **ernsthaft um Einigung zu bemühen**.

Kann ein Personalrat trotzdem Ansprüche gerichtlich durchsetzen?

Ja. Können Meinungsverschiedenheiten nicht gelöst werden und kommt es dabei zur Verletzung von Rechten der Personalvertretung oder eines einzelnen Personalratsmitglieds, kann die Angelegenheit in einem verwaltungsgerichtlichen Beschlussverfahren geklärt werden (§ 83 BPersVG). Ein **Verwaltungsgericht** ist jedoch eine **außenstehende Stelle** i. S. d. § 66 Abs. 3 BPersVG und darf somit erst angerufen werden, wenn eine **Einigung** in der Dienststelle – **trotz ausreichender Bemühungen** – **nicht erzielt** werden konnte. Ein Gericht kann einen Antrag wegen fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses zurückweisen, wenn von der einreichenden Stelle nicht alles für eine Einigung unternommen worden ist (BVerwG 5. 2. 1971, ZBR 1971, 288). Die Einleitung eines Beschlussverfahrens ist **kein laufendes Geschäft**; deshalb muss der Personalrat **Beschluss** fassen. Handelt es sich nach dem sachlichen Gegenstand der zu verfolgenden Angelegenheit nicht um eine gemeinsame, sondern um eine solche einer Gruppe, so ist ein Gruppenbeschluss erforderlich (BVerwG 10. 4. 1984 – 6 P 10.82 JURIS).

Wer kann Ansprüche vor dem Verwaltungsgericht geltend machen?

Nur wer die **Antragsbefugnis** besitzt. Wer das ist, ergibt sich in den meisten Fällen aus dem Gesetz selbst. Hierzu gehören – aber nur in den ausdrücklich aufgeführten Fällen – die in der **Dienststelle vertretenen Gewerkschaften**. Dazu genügt es, wenn der Gewerkschaft nur ein Beschäftigter als Mitglied angehört. Auch **Dienststellenleiter** und **Personalrat** sind häufig antragsbefugt. Allgemein formuliert ist antragsbefugt, **wer aus sachlichen Gründen an einer Entscheidung interessiert ist und ein rechtliches Interesse an der Entscheidung hat oder in seiner personalvertretungsrechtlichen Stellung betroffen ist**. Auch **einzelne Personalratsmitglieder** sind deshalb berechtigt, vor dem Verwaltungsgericht einen Antrag zu stellen, sofern ihre personalvertretungsrechtliche Stellung berührt ist (z. B. Geltendmachung der Rechtswidrigkeit von Personalratsbeschlüssen).

Sind Fristen zu beachten?

Im BPersVG nur im Zusammenhang mit dem **Weiterbeschäftigungsanspruch von JAV-Mitgliedern** (§ 9 BPersVG) und bei der **Anfechtung der Personalratswahl**, nicht aber insbesondere bei der Anfechtung von Vorstands- oder Freistellungswahlen. Der Anspruch auf gerichtliche Geltendmachung kann jedoch durch **Verwirkung** untergehen. Ob und wann dies der Fall ist, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Grundsätzlich kann ein Antragsrecht dann nicht mehr ausgeübt werden, wenn längere Zeit seit der Möglichkeit seiner Geltendmachung verstrichen ist und Umstände vorliegen, aus denen ein Verpflichteter schließen durfte, dass von dem Antragsrecht zukünftig nicht mehr Gebrauch gemacht werden würde, und der Verpflichtete sich darauf eingerichtet hat.

Welche Streitigkeiten entscheiden die Verwaltungsgerichte im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren?

Aus Sicht der Personalvertretung interessieren vor allem solche über deren **Zuständigkeit, Geschäftsführung und Rechtsstellung**, aber auch über das Bestehen bzw. Nichtbestehen von Dienstvereinbarungen. Das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren ist aber nur dann einschlägig, wenn die verfolgten **Ansprüche** nicht aus dem Dienst-/Arbeitsverhältnis herrühren, sondern ihre **rechtliche Grundlage im Personalratsamt oder in der Tätigkeit der Personalvertretung oder ihrer Mitglieder** haben und unmittelbar auf eine Klärung der Aufgaben des Personalrats abzielen (BVerwG 27. 4. 1983, DVBl 1984, 44). Z. B.: Streitigkeiten über die Wirksamkeit der Wahl des Vorsitzenden, des Vorstands und der Stellvertreter, Vertretungsbefugnis des Vorsitzenden, ordnungsgemäße Sitzungsladung, Rechtmäßigkeit von Personalratsbeschlüssen, Bereitstellung von Büropersonal, Räumlichkeiten und sonstigem Geschäftsbedarf, Erforderlichkeit der Entsendung eines Mitgliedes zu einer Schulungsveranstaltung, Fragen der ordnungsgemäßen Einleitung des Mitbestimmungsverfahrens, der Zulässigkeit des Abbruchs durch den Dienststellenleiter sowie des Bestehens und der Reichweite von Beteiligungsrechten, schließlich auch Streitigkeiten zwischen Dienststelle und Personalvertretung über die **Freistellung von Personalratsmitgliedern**.

Geht es demgegenüber z. B. um den Anspruch auf Freizeitausgleich gemäß § 46 Abs. 2 Satz 2 BPersVG für eine Teilnahme an einer Personalratssitzung außerhalb der Arbeitszeit des Personalratsmitglieds, den Anspruch auf Fortzahlung der Vergütung wegen Versäumnis von Arbeitszeit zur Wahrnehmung von Personalratsaufgaben, einen Anspruch auf Höhergruppierung oder Beförderung oder Unterlassen der Erstellung einer Beurteilung bei freigestellten Personalratsmitgliedern, so liegt der **Kern des Anspruchs im Beschäftigungsverhältnis** – und nicht im Personalratsamt – mit der Konsequenz, dass der Betroffene den Anspruch selbst durchsetzen muss, und zwar **als Beamter vor dem Verwaltungsgericht und als Arbeitnehmer vor dem Arbeitsgericht** (BVerwG 23. 10. 1980,

PersV 1982, 63). Denn das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren dient nicht der Durchsetzung individueller Ansprüche, sondern der Klärung von Rechtspositionen aus dem Personalvertretungsrecht. In einem personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren kann deshalb auch nicht darüber entschieden werden, welche Auswirkungen die Verletzung von Beteiligungsrechten des Personalrats für die jeweils betroffenen Bediensteten haben.

Wie sind die Verfahrensrechte der Personalvertretung bei normalem Ablauf ausgestaltet?

Dienststelle und Personalvertretung sind grundsätzlich **gleichberechtigt** an der Entscheidung mitbestimmungspflichtiger Angelegenheiten beteiligt. Deshalb darf der Dienststellenleiter ohne die (ausdrückliche oder stillschweigende) Zustimmung der Personalvertretung keine Maßnahme treffen. Verweigert die Personalvertretung die Zustimmung, muss der Dienststellenleiter versuchen, diese im Einigungsverfahren, also durch Einschaltung der „höheren Instanzen“ bis hin zur **Einigungsstelle**, zu erhalten. Letztere **entscheidet entweder für beide Seiten verbindlich** (sog. Letztentscheidungsrecht bei qualifizierter Mitbestimmung) oder aber – in den Angelegenheiten, in denen dies ausdrücklich festgelegt ist (z. B. Personalangelegenheiten der Beamten) bzw. in denjenigen Angelegenheiten, die wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen der Entscheidung einer dem Parlament verantwortlichen Stelle vorbehalten bleiben müssen – mit einer **an die oberste Dienstbehörde gerichteten Empfehlung** (eingeschränkte Mitbestimmung), an die diese nicht gebunden ist. Nach einigen Personalvertretungsgesetzen kann die oberste Dienstbehörde einen die Beteiligten bindenden Beschluss der Einigungsstelle (unter bestimmten Voraussetzungen) ganz oder teilweise aufheben und abweichend entscheiden.

Schließt die Einigungsstelle sich nicht der Auffassung der Personalvertretung an, kann die Personalvertretung den **Einigungsstellenbeschluss** in gewissem Umfang (Verstoß gegen zwingendes Recht, Überschreitung der Ermessensgrenzen) **gerichtlich überprüfen lassen** (OVG LSA 29. 7. 2005, ZfPR online 10/2005, 7). Diese Möglichkeit besteht aber nicht bei Beschlüssen der Einigungsstelle mit nur empfehlendem Charakter.

Und wenn der Dienststellenleiter dieses Verfahren nicht einhält?

Besteht Streit darüber, ob es sich im konkreten Fall **überhaupt um eine der Mitbestimmung unterliegende Maßnahme** handelt, darf der Dienststellenleiter die Maßnahme als mitbestimmungsfrei behandeln. Der Personalvertretung bleibt dann nur, im personalvertretungsrechtlichen **Beschlussverfahren** klären zu lassen, ob ihr entgegen der Auffassung des Dienststellenleiters doch ein Mitbestimmungsrecht zusteht (BVerwG 25. 8. 1986, ZBR 1987, 60).

Schickt der Dienststellenleiter sich an, **eine mitbestimmungspflichtige Maßnahme zu vollziehen, ohne**

das die **Zustimmung des Personalrats** vorliegt bzw. **bricht er das Mitbestimmungsverfahren ab**, so kann die Personalvertretung eine **einstweilige Verfügung** mit dem Ziel erwirken, den Dienststellenleiter zu verpflichten, das Beteiligungsverfahren einzuleiten und/oder ihm einstweilen Fortgang zu geben (BVerwG 27. 7. 1990, ZfPR 1991, 19; OVG NW 17. 2. 2003, PersV 2003, 236). Zum Abbruch eines Mitbestimmungsverfahrens ist der Dienststellenleiter **nur ganz ausnahmsweise** dann berechtigt, wenn die von der Personalvertretung vorgebrachten Gründe zur Verweigerung der Zustimmung **ganz offensichtlich** außerhalb der Mitbestimmung liegen (BVerwG 30. 4. 2001, ZfPR 2001, 182). Hat der Dienststellenleiter eine mitbestimmungspflichtige **Maßnahme bereits ohne Beteiligung des Personalrats durchgeführt**, kann der Personalrat in einem Beschlussverfahren die nachträgliche **Einleitung eines Mitbestimmungsverfahrens** durchsetzen, wenn es sich um eine tatsächlich und rechtlich noch rücknehm- oder abänderbare Maßnahme (z. B. Abordnungen oder Versetzungen) handelt (BVerwG 15. 3. 1995, ZfPR 1996, 5; BVerwG 16. 9. 1994, ZfPR 1995, 9). Nicht möglich ist dies demgegenüber bei beamtenrechtlichen Ein-/Anstellungen oder Beförderungen. Denn Ernennungen bzw. ernennungsähnliche Akten können bei Bundesbeamten nur aus den in § 12 BBG genannten Gründen zurückgenommen werden; eine fehlerhafte Beteiligung der Personalvertretung ist dort nicht angeführt. In diesen Fällen kann die Personalvertretung u. U. lediglich **gerichtlich feststellen** lassen, dass eine ordnungsgemäße Beteiligung nicht erfolgt ist.

Wie sieht es mit Sanktionen aus?

Das BPersVG räumt dem Personalrat **kein Recht auf Sanktionierung beteiligungswidrigen Verhaltens des Dienststellenleiters** ein. Entsprechende Regelungen finden sich allerdings in einigen Landespersonalvertretungsgesetzen. Hat der Dienststellenleiter eine **mitbestimmungspflichtige Maßnahme ohne Zustimmung des Personalrats durchgeführt**, ist die Maßnahme zwar grundsätzlich fehlerhaft. Das BPersVG sieht aber **nur im Fall einer Kündigung** gemäß §§ 79 Abs. 4, 108 Abs. 2 BPersVG die **Unwirksamkeit der Maßnahme** vor. Der Personalrat kann deshalb zwar die Verletzung seiner Beteiligungsrechte vom Verwaltungsgericht feststellen lassen. Eine Prüfung der Rechtmäßigkeit der Maßnahme selbst findet in diesem Verfahren aber nicht statt; die Wirksamkeit der konkreten Maßnahme wird davon also nicht berührt. Der Personalrat hat auch **keinen Anspruch auf gerichtliche Feststellung der Nichtigkeit oder der Anfechtbarkeit einer Maßnahme**, die unter Verletzung seines Beteiligungsrechts ergangen ist.

Kann der Personalrat verlangen, dass die Dienststelle den Vollzug einer unter Verletzung seines Mitbestimmungsrechts getroffenen Maßnahme unterlässt?

Nein. Einen solchen **Unterlassungsanspruch** gibt es nach BPersVG (anders im BetrVG und einigen LPersVG)

nicht. Die Dienststelle darf zwar mitbestimmungspflichtige Angelegenheiten nicht ohne Zustimmung der zuständigen Personalvertretung durchführen. Unter Verstoß gegen §§ 69, 72 BPersVG zustande gekommene Maßnahmen sind aber bereits auf Grund der sich für die staatliche Verwaltung aus Art. 20 Abs. 3 GG ergebenden objektiven Verpflichtung zu einem Handeln nach Recht und Gesetz wieder rückgängig zu machen. Hält sich der Dienststellenleiter nicht daran, so ist im Fall der Verletzung von Beteiligungsrechten eine **Dienstaufsichtsbeschwerde** an die vorgesetzte Behörde in Betracht zu ziehen, um notfalls durch disziplinarische Maßnahmen sicherzustellen, dass die Mitbestimmungsvorschriften eingehalten werden (BVerwG 15. 12. 1978, PersV 1980, 145).

Und wenn es einmal eilt?

Auch im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren kann das Verwaltungsgericht vorläufigen Rechtsschutz im Wege der **einstweiligen Verfügung** gewähren. Im Einzelnen ist hier manches noch streitig; jedenfalls sind die Anforderungen hoch. Neben einem **Verfügungsanspruch** muss ein **besonderes Eilinteresse** glaubhaft gemacht werden. Dies ist dann gegeben, wenn ein Zuwarten auf das Hauptsacheverfahren unzumutbar ist, weil **ohne die einstweilige Verfügung schwere und unzumutbare Nachteile** – Rechtsverlust oder wesentliche Erschwerung – entstünden, die durch eine Entscheidung im Hauptsacheverfahren nicht mehr auszugleichen wären (VGH Hessen 27. 2. 1992, ZfPR 1993, 22). Der Hauptsacheanspruch muss mit hoher Wahrscheinlichkeit bestehen und darf in der Regel durch die erstrebte Regelung nicht schon erfüllt werden. Wegen des drohenden Anspruchsverlustes sind aber z. B. eine einstweilige Verfügung eines Personalratsmitglieds gegen den Personalrat darauf, dem Dienststellenleiter zur Freistellung vorgeschlagen zu werden (VG Ansbach 3. 4. 2007 – AN 8 PE 07.00610 JURIS) oder eine einstweilige Verfügung des Personalrats gegen den Dienststellenleiter, die beantragte Freistellung tatsächlich zu genehmigen (OVG Niedersachsen 5. 10. 1993, LS ZfPR 1994, 130) zulässig. Ein Dienststellenleiter kann in Beteiligungsangelegenheiten aber nur verpflichtet werden, ein **Beteiligungsverfahren einzuleiten oder es fortzuführen**, sofern er sich ohne Berechtigung dagegen wehrt oder es wegen vermeintlich unzulässiger Einwände vorzeitig abgebrochen hat (OVG NW 17. 2. 2003, PersV 2003, 236). Gegen eine vorläufige Maßnahme durch den Dienststellenleiter kann eine einstweilige Verfügung zulässig sein, wenn ernstlich zu befürchten ist, dass der Dienststellenleiter auf diese Weise das Mitbestimmungsrecht des Personalrats umgehen will (OVG NW 14. 1. 2003, PersV 2003, 198).

Darf sich ein Personalrat in einem verwaltungsrechtlichen Verfahren durch einen Rechtsanwalt vertreten lassen?

Ja. Vor dessen Beauftragung muss sich die Personalvertretung jedoch, da ein Rechtsanwalt eine außenstehen-

de Stelle im Sinne des § 66 Abs. 3 BPersVG ist, ernsthaft um eine **Einigung** mit dem Dienststellenleiter bemühen. Außerdem ist vor Einleitung eines Beschlussverfahrens mit Hilfe eines Rechtsanwaltes sorgfältig zu prüfen, ob ein Verfahren **Aussicht auf Erfolg** bietet. Denn wird ein Verfahren **mutwillig oder aus haltlosen Gründen** in Gang gesetzt – dies ist anzunehmen, wenn die Angelegenheit ganz offensichtlich aussichtslos ist (VGH Bayern 14. 2. 2001, ZfPR 2002, 273) –, ist die Dienststelle nicht zur Kostenübernahme verpflichtet. Liegen diese Voraussetzungen vor, ist in einem **gerichtlichen Verfahren** aus Anlass der Durchsetzung, Klärung oder Wahrung der dem Personalrat zustehenden personalvertretungsrechtlichen Befugnisse und Rechte die **Hinzuziehung eines Rechtsanwaltes grundsätzlich geboten** (BVerwG 25. 2. 2004, ZfPR 2004, 110). Der Dienststellenleiter kann den Personalrat nicht darauf verweisen, sich aus Kostengründen anstatt von einem Rechtsanwalt von einem Juristen einer Gewerkschaft vertreten zu lassen. Eine **Freistellung von den Anwaltskosten durch die Dienststelle** nach § 44 Abs. 1 Satz 1 BPersVG kann der Personalrat aber nur verlangen, wenn er über die Beauftragung des Rechtsanwalts zur Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens (für jede Instanz gesondert) **Beschluss** gefasst hat. **Gerichtskosten**, Gebühren und Auslagen fallen im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren im Übrigen nicht an.

Kann der Personalrat gerichtliche Beschlüsse vollstrecken?

Grundsätzlich ja, aber nur solche, die ein **Gebot oder Verbot** beinhalten (z. B. Ansprüche auf Erstattung von Schulungskosten, Herausgabe von Gehaltslisten zur Einsichtnahme). Beschlüsse, die lediglich die Feststellung enthalten, dass eine Maßnahme beteiligungspflichtig ist, können nicht vollstreckt werden. Eine **zwangsweise Durchsetzung eines Beteiligungs- oder Informationsanspruches** durch Festsetzung eines Zwangsgeldes gemäß § 888 ZPO ist **nicht möglich**. Dem steht entgegen, dass Dienststellen auf Grund ihrer Bindung an Art. 20 Abs. 3 GG auch ohne Androhung einer Zwangsvollstreckung verpflichtet sind, gerichtliche Entscheidungen zu befolgen. Sollte sich ein Dienststellenleiter einer gerichtlichen Entscheidung widersetzen, kann der Personalrat dies aber im Rahmen einer **Dienstaufsichtsbeschwerde** rügen.

Die vorstehenden Ausführungen beschreiben die Rechtslage nach BPersVG. Aus dem Landespersonalvertretungsrecht können sich Abweichungen ergeben.
Stand: 8/2007



dbb
beamtenbund
und tarifunion