

Kostenerstattung der Teilnahme von Personalräten an Schulungsveranstaltungen*

Um die gesetzlichen Anforderungen an die Personalvertretung erfüllen zu können, weist das BPersVG den Personalräten eine Vielzahl von Aufgaben zu.

Personalratsmitglieder haben daher das Recht, Schulungen zu besuchen, um die dazu notwendigen sozialen und rechtlichen Qualifikationen zu erwerben. Der Anspruch richtet sich nach § 46 Abs. 6 BPersVG. Darüber hinaus hat die Dienststelle gem. § 44 Abs. 1 Satz 1 BPersVG die durch die Tätigkeit des Personalrats entstehenden Kosten zu tragen.

Um aus Sicht des Bundes das Vorgehen der Dienststellen bei der Gewährung von Schulungsansprüchen zu vereinheitlichen, hat das BMI ein Rundschreiben zur Prüfung des Schulungsanspruchs von Personalratsmitgliedern veröffentlicht. Das neue Rundschreiben vom 28. April 2008¹ ersetzt das Rundschreiben vom 15. August 1996². Eine Neufassung war nicht zuletzt aufgrund der in der Zwischenzeit ergangenen Rechtsprechung notwendig. Das Rundschreiben bringt einige positive Klarstellungen und setzt die Rechtsprechung weitgehend zutreffend um. Allerdings bleibt es in großen Teilen auch hinter den Anforderungen der Praxis zurück und schafft so weiterhin Unsicherheiten in der täglichen Arbeit von Personalräten. Die Voraussetzungen für eine Schulungsteilnahme und die Kostentragung werden nachfolgend – unter Einbeziehung des BMI-Rundschreibens – erläutert.

Beschluss der Personalvertretung

Eine Teilnahme an einer Schulung ist nur möglich, wenn der Personalrat hierzu einen ordnungsgemäßen Beschluss gefasst hat. Hierbei hat die Personalvertretung einen Ermessensspielraum, welche Schulung und welchen Veranstalter sie für erforderlich halten darf. Da die Personalvertretung Teil der Dienststelle ist, hat sie das Gebot der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel zu beachten³. Aber nicht immer entspricht auch das preisgünstigste Seminar diesem Grundsatz. Vermittelt etwa ein Seminar kein oder nur unzureichendes „erforderliches Wissen“, so ist es wertlos, und die öffentlichen Mittel sind vergeudet.

Das Rundschreiben eröffnet für die Verwaltung die Möglichkeit, besondere Schulungsformen (In-House-Schulungen oder Indoor-Schulungen) aus Kostengründen zu bevorzugen. Hierdurch kann die Auswahl an Bildungsveranstaltungen für Personalräte in unzulässiger Weise eingeschränkt werden. Damit werden jedoch die dem Personalrat aus § 46 Abs. 6 BPersVG zustehenden Rechte unangemessen beschränkt. § 46 Abs. 6 BPersVG legt die

* Der Aufsatz basiert auf der Broschüre „*Seminarteilnahme von Personalratsmitgliedern-Erläuterungen zum Rundschreiben des BMI*“. Ein gemeinsames Projekt der ver.di b+b, des DGB-Bundesvorstands und der ver.di-Bundesverwaltung.

¹ RdSchr. d. BMI v. 28.04.2008 – D 13-212 154 –1/1 –, GMBI. 2008, 406.

² RdSchr. d. BMI v. 15.08.1996 (GMBI. 1996, 669, zuletzt geändert durch RdSchr. v. 21.01.2002, GMBI. 250).

³ Vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 BHO; Beschluss des BVerwG v. 09.07.2007 – 6 P 9.06 – PersR 2007, 434–439.

Entscheidung, ob und welches Personalratsmitglied zu einer bestimmten Schulungsveranstaltung entsandt wird, in die Hand des Personalrats. Bei seiner Entscheidung hat der Personalrat zunächst zu prüfen, ob die Schulungsveranstaltung hinsichtlich ihres Inhalts sowie ihrer Dauer und ihres Zeitpunkts für die Arbeit des Personalrats erforderliche Kenntnisse vermittelt (Dienststellenbezogenheit) und ob gerade das zu entsendende Mitglied diese Kenntnisse benötigt (Schulungsbedürftigkeit). Bei der Beurteilung steht dem Personalrat daher ein Ermessensspielraum zu.

Sparsame Verwendung öffentlicher Mittel

Der Personalrat muss bei seiner Auswahlentscheidung das Gebot der sparsamen Verwendung von öffentlichen Mitteln beachten. Dies bedeutet, dass der Personalrat prüfen muss, ob die durch das Seminar entstehenden Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Schulungseffekt stehen und ob innerhalb des beabsichtigten Schulungszeitraums bzw. zeitnah eine vergleichbare, kostengünstigere Schulungsmöglichkeit besteht. Dies ist jedoch nicht rückblickend allein nach objektiven Maßstäben zu beurteilen. Es genügt, wenn der Personalrat den Schulungsbedarf bei pflichtgemäßer Beurteilung der Sachlage für erforderlich halten durfte⁴.

Das Gebot der sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln schränkt das Ermessen des Personalrats jedoch nicht so ein, dass zwangsläufig das günstigste Schulungsangebot zu wählen ist. Der Personalrat kann und muss bei seiner Entscheidung auch qualitative Unterschiede der Schulungsangebote berücksichtigen. Erst wenn mehrere gleichwertige Angebote vorliegen, hat er die kostengünstigste Schulung auszuwählen. Von gleichwertigen Angeboten kann allerdings nur gesprochen werden, wenn diese inhaltlich und thematisch gleich sind. Der Personalrat kann ein Angebot wählen, das sich durch qualifizierte Referenten oder bessere Lernbedingungen hervorhebt⁵. Somit kann ein Kostenvergleich nur sachgerecht sein, wenn beispielsweise Angebote von In-House-Schulungen miteinander verglichen werden. Unzulässig wäre es, Kosten einer Präsenzschulung mit einem Fernlehrgang zu vergleichen. Bei der Auswahl ist auch eine Gewerkschaftszugehörigkeit zu berücksichtigen, sodass der Interessenvertretung die Entsendung zu einer entsprechenden Veranstaltung nur verweigert werden darf, wenn die Mehrkosten unverhältnismäßig sind⁶.

Nach der Beschlussfassung hat der Personalrat die Dienststelle schriftlich von dem Beschluss zu informieren und Angaben zum Seminar (z.B. Seminarinhalt, Zeitpunkt, Dauer, Ort und Kosten) zu machen⁷. Die Dienststelle prüft daraufhin die Inhalte des Seminars und die dadurch entstehenden Kosten. Liegen die Voraussetzungen des § 46 Abs. 6 BPersVG vor, hat sie das Personalratsmitglied freizustellen und die Kosten der Schulung zu übernehmen.

⁴ Beschluss des BVerwG v. 09.07.2007 – 6 P 9.06 –, PersR 2007, 434, 436.

⁵ Fischer/Goeres, § 46 Rdnr. 74.

⁶ OVG Berlin, PersV 2000, 406.

⁷ VG Braunschweig v. 18.01.2007 – 9 B 1/07–, PersR 2008, 32.

Erforderlichkeit von Schulungen

Bei dem Begriff der Erforderlichkeit handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der durch die Rechtsprechung konkretisiert wurde. So wird zwischen der objektiven und der subjektiven Erforderlichkeit unterschieden.

Bei der objektiven Prüfung der Erforderlichkeit ist danach zu fragen, ob das Seminar Kenntnisse vermittelt, die ihrer Art nach für die Tätigkeit des Personalratsgremiums benötigt werden.

Die subjektive Erforderlichkeit betrifft das Schulungsbedürfnis des konkreten Personalratsmitglieds. Gerade das zu entsendende Mitglied muss eine Schulung in dem Themenbereich benötigen, der Gegenstand der Veranstaltung ist.

Im Hinblick auf die Erforderlichkeit einer Schulungsteilnahme wird weiter zwischen Grund- und Spezialschulungen unterschieden. Diese Unterscheidung dient jedoch nicht der schematischen Abgrenzung, sondern der Kennzeichnung derjenigen Bereiche, in denen grundsätzlich jedes Personalratsmitglied Kenntnisse besitzen muss und der Bereiche, in denen nur einzelne Personalratsmitglieder (ein einzelnes oder mehrere einzelne) umständeabhängig geschult werden müssen⁸. Einer Grundschulung bedarf jedes Personalratsmitglied, um seine Tätigkeit im Personalrat überhaupt sachgemäß ausüben zu können. Die Teilnahme an einer Spezialschulung wird benötigt, wenn das Personalratsmitglied innerhalb des Gremiums besondere Aufgaben wahrnimmt, für deren Ausübung es besondere Kenntnisse benötigt⁹. Hinsichtlich der Dauer einer Grundschulung soll nach Auffassung des Bundesinnenministeriums in der Regel eine fünftägige Schulung als erforderlich angesehen werden.

Zur Grundschulung gehören damit unzweifelhaft die Vermittlung von Kenntnissen über Kernfragen der praktischen Personalratsarbeit sowie Kenntnisse über das Dienst- und Tarifrecht. Die Vermittlung derart umfangreicher Kenntnisse lässt sich jedoch nicht in fünf Wochentagen realisieren. Dementsprechend hat auch das Bundesverwaltungsgericht¹⁰ entschieden, dass bei Grundschulungsmaßnahmen keine schematische Obergrenze existiere, die nur eine gewisse Anzahl von Tagen zulässt. Vielmehr bestimmt sich die angemessene Dauer einer Schulung gem. § 44 Abs. 1 S. 1 i.V.m § 46 Abs. 6 BPersVG nach dem Maßstab der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel¹¹. Dabei bezieht sich der Begriff der Erforderlichkeit nach der Rechtsprechung des BVerwG in erster Linie auf die jeweils zu vermittelnden Kenntnisse. Dieser Auffassung hat sich auch das VG Koblenz¹² angeschlossen. Das BVerwG hat in seiner Entscheidung vom 09.07.2007¹³ nochmals festgelegt, dass eine Schulungsdauer von 10 Tagen nicht zu beanstanden ist, sofern Wissen vermittelt wird, welches für eine ordnungsgemäße Personalratstätigkeit unentbehrlich ist. Aus der Sicht des BMI ist eine Schulungs- und Bildungsveranstaltung nur dann

⁸ BVerwG v. 14.06.2006 – 6 P 13.05 –, BVerwGE 126, 122.

⁹ BVerwG v. 14.06.2006, a.a.O.

¹⁰ BVerwG v. 14.11.1990 – 6 P 4.89 –.

¹¹ BVerwG v. 14.11.1990, a.a.O.

¹² VG Koblenz v. 09.09.2005 – 4 PK 690/05.KO –.

¹³ BVerwG v. 09.07.2007 – 6 P 9.06 –.

subjektiv erforderlich, wenn das zur Schulung vorgesehene Personalvertretungsmitglied tatsächlich diese Bildungsveranstaltung benötigt. Dies gilt insbesondere, wenn das Personalratsmitglied sich auf ein bestimmtes Sachgebiet innerhalb der Personalvertretung spezialisiert hat und hierzu weitere Kenntnisse benötigt. Aus diesem Grund seien die o.g. Anforderungen nochmals bezogen auf die Person zu prüfen.

Grundlegende Änderung der Materie

Neben dem Besuch einer Grundschulung billigt das BMI den Personalräten einen erneuten Schulungsanspruch zu, wenn eine grundlegende Änderung der Materie erfolgt ist. Die Erfahrungen mit der Einführung des TVöD haben gezeigt, dass die Dienststellen durch eine strenge Auslegung des Begriffs versucht haben, den gesetzlich garantierten Schulungsanspruch von Personalräten faktisch ins Leere laufen zu lassen. Bei einer Vielzahl von Bildungsanfragen wurde von Seiten der Dienststellen ein Schulungsbesuch abgelehnt, da es sich aus Sicht der Behörden nicht um eine grundlegende, sondern nur um eine leichte Änderung des Tarifrechts handelte! Klarheit in diesem Punkt hat erst die Entscheidung des OVG Münster¹⁴ vom 16.04.2008 geschaffen, in der eine Schulung zum TVöD als eine für jedes Personalratsmitglied erforderliche Schulung anerkannt wurde.

Ersatzmitglieder

Auch die fehlende Möglichkeit eines Schulungsbesuchs von noch nicht endgültig nachgerückten Personalratsmitgliedern bereitet in der Praxis Schwierigkeiten. Hier sieht der Erlass des BMI vor, dass ein Schulungsanspruch nur besteht, wenn die Ersatzmitglieder längere Zeit ein Personalratsmitglied vertreten oder aufgrund eines Listenplatzes ähnlich häufig an Personalratssitzungen teilnehmen wie die ordentlichen Mitglieder des Personalrats.

Die Schulung von Ersatzmitgliedern ist aber bereits dann gerechtfertigt, wenn sie aufgrund des Nachrückerverzeichnisses oft ordentliche Personalratsmitglieder in Sitzungen vertreten müssen. Das Rundschreiben bleibt auch hier weit hinter der vergleichbaren Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zum Betriebsverfassungsgesetz zurück.

In-House- und Indoor-Schulungen

Der Runderlass sieht die Möglichkeit der Durchführung von sog. In-House- und Indoor-Schulungen vor. Hier geht es nicht um eine Verbesserung der Bildungssituation für Personalräte, sondern die Absicht der Kosteneinsparung steht einseitig im Vordergrund.

Es ist zweifelhaft, ob mit In-House-Schulungen überhaupt Kosten eingespart werden können. Schon heute zeigt sich in der Praxis, dass In-House-Schulungen nicht in jedem Fall preisgünstiger angeboten werden können, da die Anzahl der Schulungsteilnehmer i.d.R. geringer ist. In einigen Fällen fehlt es in der Dienststelle an angemessenen Schulungsräumen oder Seminartechnik. Hinzu kommt noch, dass ein nicht zu unterschätzender Verwaltungsaufwand bei der Planung und Koordinierung einer In-

¹⁴ OVG Münster v. 16.04.2008 – 1 A 4630/06 PVB –, n.v.

House-Schulung entsteht. Dies entspricht jedoch nicht der Zielsetzung einer Verwaltungsvereinfachung bzw. des Bürokratieabbaus.

Nach Ansicht des BMI finden Indoor-Schulungen ebenfalls in den Räumen der Dienststelle statt, erfolgen aber im Gegensatz zu In-House-Schulungen durch die Dienststelle. Referenten der Gewerkschaft oder von Berufsverbänden sollen hier lediglich konzeptionell mit in die Schulung eingebunden und angemessen bei der Durchführung beteiligt werden.

Die Regelung zielt neben der Einsparung von Kosten darauf ab, gewerkschaftliche Referenten zu reglementieren. Personalräte zu schulen, obliegt nach dem BPersVG nicht der öffentlichen Hand¹⁵. Hauptträger von Schulungs- und Bildungsveranstaltungen i.S.d. § 46 Abs. 6 BPersVG sind die Gewerkschaften. Dies entspricht auch deren umfassender personalvertretungsrechtlicher Unterstützungsfunktion i.S.d. § 2 Abs. 1 BPersVG. Schulungen und Bildungsmaßnahmen für Personalratsmitglieder anzubieten gehört zum Kernbereich gewerkschaftlicher Betätigung. Dies ist durch Art. 9 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich gewährleistet. Als berufene Vertreter der dienst-, arbeits- und sozialrechtlichen Belange der Beschäftigten bieten die Gewerkschaften in jeder Hinsicht die Gewähr für eine ordnungsgemäße Schulung. Es ist auch legitim, dass die Gewerkschaften bei den Veranstaltungen für Personalratsmitglieder viele Streitfragen aus dem Personalvertretungsrecht anders als die Dienststelle und unter ihrer gewerkschaftspolitischen Zielsetzung sehen¹⁶. Darüber hinaus dürfte der notwendige konzeptionelle Aufwand unter den Beteiligten so groß sein, dass keine Kostenvorteile entstehen.

Online-Seminare und E-Learning

Auch die im Runderlass vorgesehene Möglichkeit von Fernlehrgängen, die ebenfalls der Kostenreduzierung dient, ist abzulehnen. Hierzu gehören insbesondere Online-Seminare oder E-Learning-Angebote. Sie können traditionelle Präsenzveranstaltungen nicht ersetzen. Es fehlt im Wesentlichen die Möglichkeit der direkten Nachfrage bei Referenten und die Möglichkeit der Reflexion. Praxisbeispiele können nicht unmittelbar auf die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie deren Dienststellen bezogen werden, sodass lediglich abstraktes Wissen vermittelt werden kann. Methodisch und didaktisch einseitiger als Präsenzschulungen, garantieren sie einen geringeren Bildungserfolg.

Reisekosten

Im Bereich der Reisekosten verbleibt es bei der gesetzlichen Regelung, wonach das Bundesreisekostengesetz (BRKG) Anwendung findet. Die Vorschriften des Bundesreisekostengesetzes sehen in § 6 Abs. 1 Satz 1 einen Ersatz von Mehraufwendungen für Verpflegung in Höhe der Pauschbeträge des § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 EStG vor. Hiernach ist eine Staffelung vorgesehen, die sich an der Dauer der Abwesenheit orientiert.

Die Tagegeldsätze für die Verpflegung belaufen sich hiernach bei einer mindestens 8, aber weniger als 14 Stunden andauernden Abwesenheit auf 6 Euro, bei einer

¹⁵ BVerwG v. 27.04.1979 – 6 P 45.78 –, PersV 1980, 19.

¹⁶ BVerwG v. 27.04.1979 – 6 P 45.78 –, PersV 1980, 19.

mindestens 14, aber weniger als 24 Stunden andauernden Abwesenheit auf 12 Euro und bei einer 24-stündigen Abwesenheit auf 24 Euro.

Für eine notwendige Übernachtung sieht das BRKG in § 7 eine Pauschale von 20 Euro vor. Höhere Übernachtungskosten werden erstattet, soweit diese notwendig sind. In der Regel führt der sog. Mehrbetrag zu den Übernachtungskosten zu einer Erstattung von 100 %.

Pauschbetrag

Eine gegenüber dem alten Rundschreiben positive und für die praktische Arbeit erleichternd wirkende Änderung ist die Erhöhung des Pauschbetrages von 102,26 € auf 150 € pro Tag, welcher ohne detaillierten Kostennachweis anerkannt werden kann. Dieser Pauschbetrag umfasst die Kosten der Schulung sowie die Kosten der Übernachtung und Verpflegung. Auch wenn dieser Betrag die tatsächlichen Kosten in den meisten Fällen nicht genau widerspiegelt, bringt die Erhöhung eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Praxis. Wie bereits in der Vergangenheit, werden auch zukünftig einige Dienststellen die Übernahme höherer Kosten unter Hinweis auf den genannten Pauschbetrag ablehnen. Abgesehen von der im Rundschreiben selbst gegebenen Möglichkeit der Erstattung höherer Kosten bei Vorlage eines detaillierten Kostennachweises, kann das Rundschreiben aufgrund seines Rechtscharakters die Erstattung der Schulungskosten auch nicht selbstständig begrenzen. Das Rundschreiben ist nur eine Verwaltungsvorschrift, die lediglich interne Wirkung entfaltet. Da es weder im Personalvertretungsgesetz noch im Reisekostenrecht eine gesetzliche Grundlage hat, werden die Gerichte durch das Rundschreiben nicht gebunden¹⁷. Dies bedeutet, dass das Rundschreiben zwar in der Praxis der Dienststellen eine gewisse faktische Bindungswirkung entfaltet, etwaige Konflikte sind jedoch durch die Rechtsprechung zu lösen.

Auch nach dem Rundschreiben des BMI¹⁸ können Personalräte höhere Schulungskosten als den Pauschbetrag geltend machen. Die Bildungsträger haben hierzu einen gesonderten Kostenvoranschlag zu erstellen, aus denen die Leistungen im Einzelnen erkennbar sind. Die Kosten sind nach Grund und Höhe aufzuschlüsseln, wobei gemeinnützige gewerkschaftliche Seminaranbieter einen vereinfachten Kostennachweis führen können¹⁹.

Aus Sicht des BMI und Teilen der Rechtsprechung²⁰ sind hierbei Kosten für Gesetzestexte und Kommentierungen nicht erstattungsfähig.

Auch die Kosten der Schulungseinrichtungen, wie gewerkschaftliche Bildungsstätten, sind weitgehend nach dem Erlass des BMI²¹ erstattungsfähig, soweit sie von übrigen Kosten abgrenzbar sind. Dies betrifft insbesondere die Personalkosten und die Kosten der Infrastruktur (z.B. Heizung, Strom, Reinigungskosten, Lehrmittel).

¹⁷ So auch BVerwG v. 07.12.1994 – 6 P 36.93 –, BVerwGE 97, 166.

¹⁸ Punkt 5.3 des BMI-Rundschreibens.

¹⁹ Punkt 5.4 des BMI-Rundschreibens.

²⁰ Vgl. Beschluss des VGH München v. 03.05.2000 – 17 P 99.3639 –, PersV 2001, 365–367.

²¹ Punkt 5.4 des BMI Rundschreibens.

Fazit

Das Rundschreiben des BMI berücksichtigt zunächst die in den letzten Jahren veröffentlichte Rechtsprechung. Es zielt in einigen Punkten aber darauf ab, die Qualifikationsansprüche der Personalräte einzuschränken. Im Rahmen der Kostenpauschale vollzieht das BMI eine längst überfällige Erhöhung, die sich weiterhin nicht an den tatsächlich entstehenden Kosten orientiert. Im Bereich der Grundbildung der Personalräte versucht das BMI eine Woche als Standard zu etablieren, obwohl die Verwaltungsgerichte hier schon einen weitergehenden Anspruch zugelassen haben. Die Gewerkschaften müssen weiterhin attraktive und praxismgerechte Bildungsangebote anbieten. Dann brauchen sie die neue „Konkurrenz“ von In-House-, Indoor-Schulungen oder E-Learning nicht zu fürchten, die als Ergänzung – aber nicht als Ersatz – für traditionelle Schulungen durchaus taugen.

Gerhard Noll
Rechtsanwalt in Wuppertal
gerhard-noll@t-online.de