

BVerwG
12.01.2009
6 PB 24.08

Vorrangige Freistellung von den durch Gruppenvertretern im Personalrat gewählten Vorstandsmitgliedern im Verhältnis zu den vom Personalratsplenum hinzugewählten Vorstandsmitgliedern; Entnehmen des Sinn und Zweck der Freistellung aus der Regelung in § 42 Abs. 3 S. 1 Personalvertretungsgesetze Nordrhein Westfalen (NWPersVG)

Die von den Gruppenvertretern im Personalrat gewählten Vorstandsmitglieder sind im Verhältnis zu den vom Personalratsplenum hinzugewählten Vorstandsmitgliedern vorrangig freizustellen; Abweichungen von dieser Regel sind zulässig, wenn stichhaltige Gründe dies rechtfertigen.

NWPersVG § 29
NWPersVG § 42

OVG Nordrhein-Westfalen, 16 A 2260/08 PVL vom 18.09.2008
VG Arnsberg, 20 K 1860/08 PVL vom 31.07.2008

In der Personalvertretungssache ...

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts am 12. Januar 2009 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bardenhewer und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Büge und Vormeier beschlossen:

Die Beschwerde des Beteiligten zu 1 gegen die Nichtzulassung der Rechtsbeschwerde im Beschluss des Fachsenats für Landespersonalvertretungssachen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18. September 2008 wird zurückgewiesen.

Gründe:

Die Beschwerde des Beteiligten zu 1 gegen die Nichtzulassung der Rechtsbeschwerde durch das Oberverwaltungsgericht gemäß § 79 Abs. 2 Satz 1 NWPersVG in Verbindung mit § 92a Satz 1 ArbGG hat keinen Erfolg. Die allein erhobene Grundsatzrüge gemäß § 72 Abs. 2 Nr. 1, § 92 Abs. 1 Satz 2 ArbGG greift nicht durch. Die in der Rechtsbeschwerdebegründung aufgeworfene Rechtsfrage hat keine grundsätzliche Bedeutung.

Der Beteiligte zu 1 will geklärt wissen, ob § 42 Abs. 3 Satz 2 NWPersVG dahin auszulegen ist, dass bei der Freistellung die von den Gruppenvertretern im Personalrat gewählten Vorstandsmitglieder vor den vom Personalratsplenum hinzugewählten Vorstandsmitgliedern (Ergänzungsmitgliedern) zu berücksichtigen sind. Diese Frage ist eindeutig im Sinne des Oberverwaltungsgerichts zu beantworten, so dass es einer Klärung im Rechtsbeschwerdeverfahren nicht bedarf.

1. Entgegen der Auffassung des Beteiligten zu 1 ist der Wortlaut der Regelung in § 42 Abs. 3 Satz 2 NWPersVG hier unergiebig. Nach dieser Vorschrift sind bei der Freistellung zunächst die gewählten Vorstandsmitglieder zu berücksichtigen. Die übrigen Freistellungen richten sich nach der Gruppenstärke (§ 42 Abs. 3 Satz 3 Halbs. 1 NWPersVG). Die zitierten Bestimmungen regeln, wie zu verfahren ist, wenn die Zahl der Freistellungen die Zahl der Vorstandsmitglieder erreicht oder überschreitet. Dies ist bei großen Dienststellen mit mehr als 2 000 Beschäftigten (Beamte und Arbeitnehmer), einem vierköpfigen "erweiterten" Personalratsvorstand und mindestens vier Freistellungen der Fall (§§ 6, 13 Abs. 3, § 29 Abs. 1 und 4, § 42 Abs. 4 Satz 4 NWPersVG). In diesen Fällen sind alle vier Vorstandsmitglieder freizustellen. Etwaige weitere zur Verfügung stehende

Freistellungen ("die übrigen Freistellungen") sind nach Gruppenstärke zu vergeben. Der Wortlaut der Regelung in § 42 Abs. 3 Satz 2 und 3 Halbs. 1 NWPersVG ist somit eindeutig, soweit er für die Freistellungen den Vorrang der Vorstandsmitglieder gegenüber sonstigen Personalratsmitgliedern ausspricht. Zur Auswahl unter den Vorstandsmitgliedern, wenn diese nicht alle freigestellt werden können, trifft er keine Aussage. Diese Frage muss daher mit Hilfe der anderen Auslegungsmethoden beantwortet werden.

2. Bereits die Rechtssystematik spricht deutlich für die Auffassung der Vorinstanzen, wonach die Gruppensprecher in aller Regel vorab, mithin im Verhältnis zu den Ergänzungsmitgliedern des Vorstands vorrangig freizustellen sind. Die Regelung in § 42 Abs. 3 Satz 2 NWPersVG verweist der Sache nach auf die Bestellung des Personalratsvorstandes. Diese vollzieht sich bei großen Personalräten ab elf Mitgliedern in zwei getrennten Verfahrensabschnitten nach jeweils verschiedenen Grundsätzen. Während die ersten beiden Vorstandsmitglieder ("Gruppensprecher") jeweils von den beiden im Personalrat vertretenen Gruppen gewählt werden (§ 29 Abs. 1 Satz 3 NWPersVG), genügt für die beiden Ergänzungsmitglieder die Mehrheit im Personalratsplenum (§ 29 Abs. 4 Satz 1 NWPersVG). Für deren Mitgliedschaft im Vorstand ist es daher nicht erforderlich, dass sie das Vertrauen der Mehrheit derjenigen Gruppe genießen, der sie angehören. Für sie gilt das Gruppenprinzip nicht. Diesem kommt aber für die Geschäftsführung des Personalrats erhebliche Bedeutung zu. Wichtigste Bestimmung ist hier § 34 Abs. 2 Satz 1 NWPersVG; aus ihr ergibt sich, dass in Gruppenangelegenheiten nicht gegen den Willen der Mehrheit der betroffenen Gruppe im Personalrat entschieden werden kann. Folgerichtig bestimmt § 29 Abs. 3 Satz 2 NWPersVG, dass in Gruppenangelegenheiten der Personalratsvorsitzende, sofern er nicht selbst der betroffenen Gruppe angehört, gemeinsam mit einem der Gruppe angehörenden Vorstandsmitglied den Personalrat vertritt. Ferner schreibt § 29 Abs. 2 Satz 3 NWPersVG vor, dass der stellvertretende Personalratsvorsitzende in der Regel aus derjenigen Gruppe kommen muss, welcher der Personalratsvorsitzende nicht angehört. Weitere Rechte für die Mehrheit der Gruppenvertreter im Personalrat beziehen sich auf die Anberaumung einer Personalratssitzung und die Bestimmung der Tagesordnung (§ 30 Abs. 3 NWPersVG), die Teilnahme von Gewerkschaften an Personalratssitzungen (§ 32 Abs. 1 NWPersVG) und die Aussetzung von Personalratsbeschlüssen (§ 35 Abs. 1 und 2 NWPersVG). Der Gesamtheit der zitierten Bestimmungen ist bereits in rechtssystematischer Hinsicht ein wichtiger Hinweis dafür zu entnehmen, dass dem Gruppenprinzip nicht nur formell, sondern - durch Anknüpfung an die Mehrheitsbildung innerhalb der Gruppe - effektiv Geltung verschafft werden soll.

3. Die Gesetzesgeschichte gebietet die Bevorzugung der Gruppensprecher.

Die aktuelle Fassung des nordrhein-westfälischen Personalvertretungsgesetzes, welches ganz wesentlich auf dem Gesetz zur Änderung des Personalvertretungsrechts und schulrechtlicher Vorschriften vom 9. Oktober 2007, GV. NRW. S. 394, beruht, ist am Vorbild des Bundespersonalvertretungsgesetzes ausgerichtet (vgl. LTDrucks 14/4239 S. 85). So stimmt die Vorschrift über den Personalratsvorstand (§ 29 NWPersVG) wörtlich mit §§ 32, 33 BPersVG überein (vgl. LTDrucks 14/4239 S. 91). Die hier im Mittelpunkt stehende Regelung in § 42 Abs. 3 Satz 2 NWPersVG, wonach bei der Freistellung zunächst die gewählten Vorstandsmitglieder zu berücksichtigen sind, stimmt zwar nicht mit § 46 Abs. 3 Satz 2 BPersVG in seiner heutigen Fassung, wohl aber sinngemäß mit § 46 Abs. 3 Satz 2 BPersVG in seiner ursprünglichen, bis 14. Juli 1989 geltenden Fassung vom 15. März 1974, BGBl. I S. 693, überein, wonach bei der Freistellung zunächst der Vorsitzende und die übrigen Vorstandsmitglieder, sodann die Gruppen angemessen zu berücksichtigen waren. Unter der Geltung dieser Fassung des Bundespersonalvertretungsgesetzes war in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt, dass in erster Linie die von den Gruppen in den Vorstand gewählten Mitglieder für eine Freistellung vorzuschlagen waren. Freilich war dieser Vorrang kein absoluter. Der Personalrat konnte die Gruppensprecher übergehen und stattdessen die Ergänzungsmitglieder für die Freistellung vorschlagen, wenn stichhaltige Gründe dies rechtfertigten (vgl. Beschlüsse vom 26. Oktober 1977 - BVerwG 7 P 19.76 - BVerwGE 55, 17 = Buchholz 238.3 A § 46 BPersVG Nr. 1 und vom 2. Mai 1984 - BVerwG 6 P 30.83 - Buchholz 238.3 A § 46 BPersVG Nr. 14 S. 6). An die so beschriebene Rechtslage nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz in seiner bis 14. Juli 1989 geltenden Fassung knüpft die neu gefasste Rege-

lung in § 42 Abs. 3 Satz 2 NWPersVG an. Der Landesgesetzgeber wollte dort dem gemäß § 29 NWPersVG wieder eingeführten Vorstandsmodell Rechnung tragen und zugleich das Gruppenprinzip nach dem Vorbild des Bundes stärken (vgl. LTDrucks 14/4239 S. 92).

Aus dem Vorstehenden ergibt sich ebenfalls, dass der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber nicht die heute geltende, durch das Gesetz vom 10. Juli 1989, BGBl. I S. 1380, geänderte Fassung der Regelung in § 46 Abs. 3 Satz 2 BPersVG übernehmen wollte, wonach bei der Auswahl der freizustellenden Mitglieder zunächst die nach § 32 Abs. 1 BPersVG gewählten Vorstandsmitglieder und sodann die nach § 33 BPersVG gewählten Ergänzungsmitglieder zu berücksichtigen sind. Diese Regelung ist eindeutig; nach ihr steht dem Personalrat kein Ermessen zu, statt der Gruppensprecher die Ergänzungsmitglieder für die Freistellung vorzuschlagen (vgl. Beschluss vom 22. Dezember 1994 - BVerwG 6 P 12.93 - Buchholz 250 § 46 BPersVG Nr. 26 S. 2; Lorenzen, in: Lorenzen/Etzel/Gerhold/Schlatmann/Rehak/Faber, Bundespersonalvertretungsgesetz, § 46 Rn. 64 und 67a; Treber, in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, 3. Aufl. 2008, § 46 Rn. 60; Fischer/Goeres/Gronimus, in: GKÖD Bd. V K § 46 Rn. 52a und 53; Altvater/Hamer/Kröll/Lemcke/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, 6. Aufl. 2008, § 46 Rn. 62 und 64; Ilbertz/Widmaier, Bundespersonalvertretungsgesetz, 11. Aufl. 2008, § 46 Rn. 18 und 20a). Die Neufassung der Regelung in § 42 Abs. 3 Satz 2 NWPersVG ist weniger starr formuliert. Evident wollte der Landesgesetzgeber im Sinne der zitierten Rechtsprechung zu § 46 Abs. 3 Satz 2 BPersVG a.F. dem Personalrat Spielraum belassen, von der vorrangigen Berücksichtigung der Gruppensprecher beim Vorliegen stichhaltiger Gründe zugunsten der Ergänzungsmitglieder abzuweichen; den generellen Vorrang der Gruppensprecher als Ausfluss des Gruppenprinzips wollte er damit nicht in Frage stellen. Die Nichtübernahme der jetzigen Regelung in § 46 Abs. 3 Satz 2 BPersVG ist daher nach der dargestellten Gesetzgebungsgeschichte kein tauglicher Beleg dafür, dass der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber dem Personalrat bei der Auswahl der Vorstandsmitglieder ein freies Ermessen einräumen wollte.

Die vom Beteiligten zu 1 zitierte "Handlungsempfehlung" des Innenministeriums entfaltet im Rahmen der historischen Auslegung keine Aussagekraft. Anders als der Gesetzentwurf der Landesregierung hat sie dem Landtag nicht bei der Verabschiedung des Änderungsgesetzes vom 9. Oktober 2007 vorgelegen.

4. Das bereits nach Rechtssystematik und Entstehungsgeschichte naheliegende Auslegungsergebnis wird durch den Sinn und Zweck der Freistellung mit Rücksicht auf das Gruppenprinzip bestätigt.

Sinn und Zweck der Freistellung lassen sich bereits hinreichend deutlich der Regelung in § 42 Abs. 3 Satz 1 NWPersVG entnehmen, wonach Mitglieder des Personalrats von ihrer dienstlichen Tätigkeit ganz oder teilweise freizustellen sind, wenn und soweit es nach Umfang und Art der Dienststelle zur ordnungsgemäßen Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Dieser Grundsatz wird für Dienststellen mit in der Regel mehr als 300 Beschäftigten durch die Freistellungsstaffel gemäß § 42 Abs. 4 Satz 4 NWPersVG konkretisiert, wonach in Abhängigkeit von der Dienststellengröße eine bestimmte Anzahl von Personalratsmitgliedern ganz freizustellen ist. Demnach soll die Freistellung sicherstellen, dass der Personalrat die ihm obliegenden Aufgaben wirksam wahrnehmen kann, wenn der damit verbundene Arbeitsumfang von seinen Mitgliedern neben der dienstlichen Tätigkeit nicht mehr bewältigt werden kann. Den freigestellten Mitgliedern wird deshalb die Möglichkeit gegeben, sich besonders eingehend mit den Fragen des Personalvertretungsrechts und den vom Personalrat zu bearbeitenden Angelegenheiten zu befassen. Durch diese besonders intensive Tätigkeit werden sie mit den zu behandelnden Materien eng vertraut, so dass ihnen innerhalb des Personalrats eine besondere Bedeutung zukommt (vgl. Beschlüsse vom 17. Januar 1969 - BVerwG 7 P 6.67 - BVerwGE 31, 192 <194> = Buchholz 238.3 § 42 PersVG Nr. 4 S. 2 und vom 2. Mai 1984 a.a.O. S. 8).

Nach § 42 Abs. 3 Satz 2 NWPersVG ist die Freistellung vorrangig mit der Vorstandsfunktion verbunden. Diese besteht in der Führung der laufenden Geschäfte (§ 29 Abs. 1 Satz 4 NWPersVG), die sich auf die Vorbereitung und Durchführung der vom Personalrat zu fassenden oder gefassten

Beschlüsse beziehen. In diesem Rahmen sind die notwendigen Verhandlungen zu führen und die für die Beschlussfassung erforderlichen Ermittlungen vorzunehmen sowie notwendige Unterlagen beizuziehen (vgl. Beschluss vom 26. Oktober 1977 - BVerwG 7 P 21.75 - Buchholz 238.32 § 43 BlnPersVG Nr. 1 S. 5).

Die Vorstandsfunktion ist wiederum mit dem Gruppenprinzip verbunden (§ 29 Abs. 1 Satz 2 und 3 NWPersVG). Die Aufgabe des Vorstandes, die Beschlüsse des Personalrats vorzubereiten und durchzuführen, bezieht sich nicht nur auf gemeinsame Angelegenheiten (§ 34 Abs. 1 NWPersVG), sondern auch auf Gruppenangelegenheiten, über welche im Personalrat im Ergebnis nicht gegen den Willen der Mehrheit der betreffenden Gruppe entschieden werden kann (§ 34 Abs. 2 Satz 1 NWPersVG). Es drängt sich in aller Regel auf, die Freistellung zugunsten der Gruppensprecher im Personalratsvorstand zu nutzen, damit diese Gelegenheit haben, die Willensbildung im Personalrat wie innerhalb der Gruppe ordnungsgemäß vorzubereiten und die gefassten Beschlüsse - gegebenenfalls zusammen mit dem Personalratsvorsitzenden (§ 29 Abs. 3 Satz 2 NWPersVG) - gegenüber der Dienststellenleitung mit Nachdruck zu vertreten (vgl. Beschlüsse vom 16. September 1977 - BVerwG 7 P 1.75 - BVerwGE 54, 323 = Buchholz 238.3 A § 32 BPersVG Nr. 1 und vom 26. Oktober 1977 - BVerwG 7 P 19.76 - a.a.O. S. 21 bzw. S. 5). Hiermit bei gleichzeitiger Freistellung ein Vorstandsmitglied zu betrauen, welches das Vertrauen der Personalratsmehrheit, nicht aber dasjenige der Mehrheit der Gruppenvertreter im Personalrat genießt, kollidiert mit dem Gruppenprinzip (vgl. Beschlüsse vom 10. Oktober 1957 - BVerwG 2 CO 1.57 - BVerwGE 5, 263 <267> = Buchholz 238.3 § 42 PersVG Nr. 1 S. 2 und vom 26. Oktober 1977 - BVerwG 7 P 19.76 - a.a.O. S. 19 bzw. S. 3). In einem solchen Fall ist nämlich nicht effektiv sichergestellt, dass sich die Gruppeninteressen im Rahmen der Personalratsarbeit in der Weise Geltung verschaffen, wie dies dem Wunsch der Mehrheit der Gruppenangehörigen unter den Beschäftigten entspricht. Zwar bleibt es möglich, dass sich die Gruppenmehrheit gegenüber dem freigestellten Angehörigen der Gruppenminderheit bei der Beschlussfassung im Personalrat durchsetzt (§ 34 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 NWPersVG). Doch ist mit der Möglichkeit zu rechnen, dass das freigestellte Gruppenmitglied die ihm ganz für die Personalratsarbeit zur Verfügung stehende Zeit nutzt, um die Willensbildung in Gruppenangelegenheiten in seinem Sinne bzw. im Sinne der Personalratsmehrheit zu beeinflussen. Das Gruppenprinzip, welches auf die Übereinstimmung der Beschlussfassung des Personalrats in Gruppenangelegenheiten mit den Erwartungen der Mehrheit der Gruppenangehörigen unter den Beschäftigten abzielt und sich zugunsten der kleineren Gruppe in der Dienststelle zugleich als Minderheitenschutz auswirkt, kann damit Schaden nehmen.

Die Folgerichtigkeit der vorstehenden, die Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts stützenden Argumentation kann der Beteiligte zu 1 nicht dadurch in Zweifel ziehen, dass er auf kleinere Dienststellen verweist, in welchen nicht beide Gruppensprecher freigestellt werden können. Hierbei handelt es sich um Dienststellen mit in der Regel höchstens 600 Beschäftigten (§ 42 Abs. 4 Satz 4 NWPersVG). In diesen Fällen richtet sich die Bildung des Personalratsvorstandes ausschließlich nach § 29 Abs. 1 NWPersVG, so dass sich die hier in Rede stehende Frage nach der Differenzierung zwischen Gruppensprechern und Ergänzungsmitgliedern bei der Freistellung nicht stellt (§ 13 Abs. 3 Satz 1, § 29 Abs. 4 Satz 1 NWPersVG).