



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

12 K 1815/20

Beschluss

In der Personalvertretungssache

des Magistrat der Stadt Bremerhaven, Hinrich-Schmalfeldt-Straße, 27576 Bremerhaven,
[REDACTED]

– Antragsteller/in –

Beteiligt:
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Verfahrensbevollmächtigte/r
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 12. Kammer - durch die Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Benjes sowie die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter Beamter Bauer, Arbeitnehmerin Jess, Beamtin Wierk und Arbeitnehmer Hoffmann am 8. Oktober 2021 beschlossen:

Der Entsendebeschluss des Personalrat [REDACTED] Bremerhaven vom [REDACTED] betreffend das Personalratsmitglied [REDACTED] war rechtswidrig.

Gründe

I.

Die Parteien streiten um die Rechtmäßigkeit der Entsendung des Personalratsmitgliedes [REDACTED] zu einem weiterbildenden Studium an der Universität Bremen.

Her [REDACTED], der Vorsitzende des Beteiligten, absolvierte von [REDACTED] [REDACTED] den weiterbildenden Studiengang „Arbeitsbezogene Beratung“ an der Universität Bremen. Der Studiengang ist einer von drei Teilbereichen des weiterbildenden

Masterstudiengangs „Arbeit – Beratung – Organisation“. Herr [REDACTED] war vom Antragsteller hierfür gemäß § 39 Abs. 5 BremPersVG freigestellt worden und der Antragsteller übernahm auch gemäß § 41 Abs. 1 BremPersVG die Kosten in Höhe von 5.600,00 Euro. Auf seiner Sitzung vom 4.6.2020 beschloss der Beteiligte, Herrn [REDACTED] auch zu dem nächsten Teil-Studiengang „Partizipative Personal- und Organisationsentwicklung“ zu entsenden.

Am 3.9.2020 hat der Antragsteller einen Antrag auf gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit des Entsendebeschlusses gestellt. Dieser sei mangels zeitlicher und personeller Erforderlichkeit sowie wegen Missachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes rechtswidrig. Es sei nicht dargetan, dass der Beteiligte seine Aufgaben und Befugnisse ohne die Spezialschulung nicht wahrnehmen könne. Allein aus dem Umstand, dass die Schulung im letzten Jahr bewilligt worden sei, könne nicht auf die Erforderlichkeit geschlossen werden. Der zeitliche Umfang des Studiums übersteige die übliche Dauer von Schulungs- und Bildungsveranstaltungen erheblich. Schließlich verstoße der Beschluss gegen Haushaltrecht. Im Haushalt stünden gegenwärtig nur noch Mittel für Grundschulungen bereit; die Voraussetzungen für eine außerplanmäßige Kostenübernahme lägen nicht vor. Die Mittel für Verpflichtungen gemäß § 41 BremPersVG würden jährlich im Kapitel 6027 für die sieben Einzelpersonalräte mit aktuell 77 Mitgliedern eingestellt. Diese Kostenstelle sei im Jahr 2019 mit 10.000,00 Euro und im Jahr 2020 wegen der Personalratswahlen mit 22.500 Euro ausgestattet gewesen; die Rechnungsergebnisse hätten mit 14.629,45 Euro bzw. 31.709,36 Euro deutlich über den zur Verfügung stehenden Mitteln gelegen. Allein für die Schulung fünf neuer Mitglieder des Beteiligten seien im Jahr 2020 Kosten in Höhe von 5.642,20 Euro entstanden. Schließlich sei darauf hinzuweisen, dass über den Haushalt 2020 erst in der Juli-Sitzung der Stadtverordnetenversammlung beschlossen worden sei. In der Zeit bis zur Rechtskraft des Haushaltes hätten jedoch nur zwingend unabweisbare und unaufschiebbare Ausgaben getätigt werden dürfen. Der Antragsteller hat nach Aufforderung durch das Gericht eine Aufstellung der Kosten für Fortbildungsveranstaltungen der Mitglieder des Beteiligten im Zeitraum 2016 bis 2021 vorgelegt.

Der Antragsteller beantragt,

den Entsendebeschluss des Personalrats [REDACTED] vom 4.6.2020 betreffend das Personalratsmitglied [REDACTED] für rechtswidrig zu erklären.

Der Beteiligte beantragt,

den Antrag abzuweisen.

Der Beteiligte trägt vor, es liege bereits kein Feststellungsinteresse des Antragstellers vor. Der Beteiligte beabsichtige nicht, ein weiteres Mitglied zu diesem Zertifikatsstudium zu entsenden. In der Sache vermittele die streitgegenständliche Bildungsveranstaltung Kenntnisse im Sinne des § 39 Abs. 5 BremPersVG. Der Beteiligte verfüge bislang über keine Kompetenz im Bereich der Verwaltung sowie im Bereich der einschlägigen Rechtsvorschriften sowie auf dem Gebiet der Personal- und Organisationsentwicklung. Der Antragsteller schreibe seit nunmehr fünf Jahren ein Personalentwicklungskonzept fort. Dieses werde in Zusammenarbeit mit dem Gesamtpersonalrat entwickelt, dessen ordentliches Mitglied Herr ███████ sei. Das Konzept habe jedoch auch unmittelbare Auswirkungen auf die jeweiligen Fachämter; speziell bei der Dienststelle der ███████. Um diesen komplexen und anspruchsvollen Aufgaben unter den aktuellen Bedingungen gerecht zu werden, benötige der Beteiligte die im Zertifikatsstudium vermittelten Spezialkenntnisse. Da die drei Studiengänge des Weiterbildungsstudiums „Arbeit – Beratung – Organisation“ aufeinander aufbauten, sei der Beteiligte durchaus nachvollziehbar davon ausgegangen, dass es mit der Genehmigung des ersten Teils auch zu einer Genehmigung der beiden anderen Zertifikate kommen werde. Der Antragsteller könne nicht mit Erfolg auf fehlende Haushaltsmittel verweisen. Bei der Aufstellung des Haushalts seien die Personalräte nicht ausreichend beteiligt worden, die begehrte Aufstockung des Haushaltstitels 6027 sei nicht erfolgt. Auch ergebe sich aus den Haushaltsabschlüssen 2018 bis 2020, dass jeweils ausreichende Mittel zur Verfügung gestanden hätten. Die Kosten des Zertifikatsstudiums seien zudem angemessen, wenn man sie auf den zeitlichen Umfang der angebotenen Maßnahme umlege, zumal keine Tagungs- oder Übernachtungskosten anfielen.

Auf die Gerichtsakte wird ergänzend Bezug genommen.

II.

1.

Der Antrag ist zulässig.

Der Beschluss eines Personalrates, eines seiner Mitglieder zu einer Schulungsveranstaltung zu entsenden, ist grundsätzlich bindend. Ist ein Dienststellenleiter der Ansicht, dass die Voraussetzungen für eine Freistellung und Kostenübernahme gemäß §§ 39 Abs. 5, 41 Abs. 1 BremPersVG nicht vorliegen, muss er das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren mit dem Ziel einleiten, den Entsendebeschluss des Personalrats gerichtlich für rechtswidrig zu erklären (vgl. VG Bremen, B. v. 7.9.2012, P K 272/12.PVB, juris, m.w.N.). Diesen Weg hat der Antragsteller beschritten. Vor diesem Hintergrund vermag die Kammer den Vortrag des Beteiligten zur

Zulässigkeit des Antragsverfahrens nicht nachzuvollziehen. Hinzu kommt, dass der Beteiligte vorgetragen hat, Herr ██████ habe auf eine Freistellung und Kostenübernahme hinsichtlich des gesamten Masterstudiums vertrauen dürfen. Es besteht mithin zusätzlich ein konkretes Feststellungsinteresse des Antragstellers auch hinsichtlich eines möglichen Entsendebeschlusses zu dem Zertifikatsstudium „Arbeits-/Technikgestaltung und Beteiligung“.

2.

Dem Antrag ist auch in der Sache statzugeben. Die Entscheidung des Beteiligten, sein Mitglied Herrn ██████ zu dem Zertifikatsstudium „Partizipative Personal- und Organisationsentwicklung“ zu entsenden verstößt gegen die Regelungen des bremischen Personalvertretungsrechts. Es bestehen bereits erhebliche Zweifel an der Erforderlichkeit des zeitlichen Umfanges der Schulungsmaßnahme (a). Jedenfalls sind die entstehenden Kosten unverhältnismäßig (b) und der Beteiligte hat mit seinem Entsendebeschluss gegen Haushaltsrecht verstoßen (c).

a)

Gemäß § 39 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 BremPersVG hat das Versäumnis von Arbeitszeit durch ein Mitglied des Personalrates wegen der Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen keine Minderung der Dienstbezüge oder des Arbeitsentgeltes zur Folge, soweit Kenntnisse vermittelt werden, die für die Arbeit des Personalrats erforderlich sind.

Das Merkmal der Erforderlichkeit verlangt, dass die Schulung objektiv für die Personalratstätigkeit und subjektiv im Hinblick auf das Schulungsbedürfnis des entsandten Mitglieds geboten ist (BVerwG, B. v. 14.10.2020, 5 PB 23/19, juris). Die angemessene Dauer einer Schulung bestimmt sich nach dem Maßstab der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit, insbesondere dem Gebot der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel (BVerwG, B. v. 14.11.1990, 6 P 4/89, juris). In Rechtsprechung und Literatur findet sich keine schematische Obergrenze für die Dauer einer solchen Schulung. Üblich seien Schulungen über fünf Werkstage, das Bundesarbeitsgericht habe wiederholt 14tägige Schulungen als erforderlich angesehen (Altvater/Baden/Baunack/Berg/Dierßen/Herget/Kröll/Lenders/Noll, BPersVG, 10. Aufl. 2019, § 46, Rdnr. 100). Die Notwendigkeit einer Veranstaltung über mehr als zwei Wochen sei nur in Ausnahmefällen begründbar (Kramer in: GK, BremPersVG, § 39, Rdnr. 101).

Die Kammer hat erhebliche Zweifel, dass die Absolvierung des Zertifikatsstudiums „Partizipative Personal- und Organisationsentwicklung“ nach diesen Maßgaben in zeitlicher Hinsicht erforderlich i.S.d. § 39 Abs. 5 BremPersVG ist.

Ausweislich des Modulhandbuchs zur fachspezifischen Prüfungsordnung vom 19.10.2019 umfasst das weiterbildende Studium „Partizipative Personal- und Organisationsentwicklung“ drei Module mit je drei zweitägigen Präsenzphasen (je 60 Stunden). In der Workloadberechnung werden für jedes dieser Module insgesamt 270 Stunden angesetzt, mithin insgesamt 810 Stunden. Der Beteiligte selbst beziffert den durch den Freistellungsanspruch gemäß § 39 Abs. 5 BremPersVG erfassten Zeitraum für die streitgegenständliche Schulungsmaßnahme auf die Präsenzzeit von 180 Stunden. Die Zeiten für Vor- und Nachbereitung seien nicht zu berücksichtigen, da sie in der Freizeit des Personalratsmitgliedes geleistet würden. Diesbezüglich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass auch eine Dauer von 18 Präsenztagen bzw. 180 Stunden schon erheblich über dem von der Rechtsprechung als üblich angesehenen Maß von ein bis zwei Wochen liegt. Bezüglich der Argumentation des Beteiligten ist zudem darauf hinzuweisen, dass § 39 Abs. 5 Satz 1 BremPersVG hinsichtlich des Freistellungsanspruchs für die Teilnahme an Schulungen auf den gesamten § 39 Abs. 2 BremPersVG verweist. Gemäß § 39 Abs. 2 Satz 2 BremPersVG hat jedoch ein Personalratsmitglied zum Ausgleich für Tätigkeiten, die außerhalb der Arbeitszeit durchzuführen sind, Anspruch auf entsprechende Arbeitsbefreiung unter Fortzahlung des Arbeitsentgeltes oder der Dienstbezüge. Dies spricht dafür, dass der Freistellungsanspruch nach einem durch den Personalrat erfolgten Entsendebeschluss den gesamten zeitlichen Aufwand für das Studium, mithin 810 Stunden in einem Zeitraum von 12 Monaten, umfassen würde. Es erscheint offenkundig, dass ein derartiger zeitlicher Aufwand nicht erforderlich im Sinne des § 39 Abs. 5 Satz 1 BremPersVG sein kann bzw. vom gesetzgeberischen Ziel, die für die Arbeit des Personalrats notwendigen (nicht nützlichen, vgl. Kramer, a.a.O., § 39, Rdnr. 79) Kenntnisse der Personalräte sicherzustellen, nicht erfasst ist.

Letztlich lässt die Kammer diese Frage dahingestellt, da dem Antrag jedenfalls aus anderen Gründen stattzugeben ist.

b)

Gemäß § 41 Abs. 1 Satz 2 BremPersVG trägt die Dienststelle die durch Schulungen gemäß § 39 Abs. 5 BremPersVG entstehenden Kosten. Jedoch ist auch für den Personalrat das haushaltrechtliche Prinzip des § 7 Abs. 1 LHO verbindlich, wonach bei der Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind. Kosten, die durch Beschlüsse des Personalrats entstehen, müssen dem

Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen. Dieser ist nur dann gewahrt, wenn das Gebot der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel beachtet wird (Kramer, a.a.O., § 39, Rdnr. 110, m.w.N.).

Die Höhe der Kosten für das Zertifikatsstudium „Partizipative Personal- und Organisationsentwicklung“ erweist sich nach diesem Maßstab als unverhältnismäßig. Ausweislich der Aufstellung des Antragstellers vom 23.8.2021 lagen die Kosten für Spezial-Schulungen der Mitglieder des Beteiligten im Zeitraum 2016 bis 2021 zwischen 0 Euro und 895 Euro zuzüglich Pauschalen und Reisekosten. Die Kosten für das Zertifikatsstudium in Höhe von 5.600 Euro übersteigen die in diesem Bereich üblichen Kosten mithin um ein Vielfaches. Die Kammer vermag der Argumentation des Beteiligten, die Kosten seien in Verhältnis zu den Unterrichtsstunden zu setzen und bei dieser Betrachtung nicht überhöht, nicht zu folgen. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass bereits Zweifel an der Erforderlichkeit der zeitlichen Dauer der Schulung bestehen. Zudem stehen für die Schulungen der Personalratsmitglieder letztlich insgesamt nur begrenzte Mittel zur Verfügung. Wird jedoch für eine Person eine derart hohe Summe verauslagt, muss dies notwendig auf Kosten der Schulungsmittel für andere Personalratsmitglieder und andere Personalräte gehen. Es ist auch nicht dargetan worden, dass es für die Arbeit des Beteiligten zwingend erforderlich war, das Personalratsmitglied [REDACTED] durch das streitgegenständliche Zertifikatsstudium zu schulen.

c)

Der Beteiligte hat durch den streitgegenständlichen Beschluss vom 4.6.2020 gegen Haushaltrecht verstoßen.

Der Personalrat ist als Teil der Verwaltung an die Vorgaben des Haushaltrechts gebunden. Stehen Haushaltsmittel für eine Schulung nicht mehr zur Verfügung, ist ein gleichwohl erfolgter Entsendungsbeschluss rechtswidrig. Zeitweilige Haushaltssperren für die Dienststelle binden auch den Personalrat bei seinen Beschlüssen. Allerdings können fehlende Haushaltsmittel nicht generell der Anwendung der §§ 39 Abs. 5, 41 Abs. 1 BremPersVG entgegengehalten werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass grundsätzlich ausreichende Haushaltsmittel für anfallende Schulungs- und Bildungsveranstaltungen zur Verfügung stehen. Die Bindung an das Haushaltrecht kann jedoch erfordern, dass die Entsendung zu Bildungs- und Schulungsveranstaltungen auf ein Folgejahr oder auf die Zeit nach Aufhebung einer Haushaltssperre verschoben wird. Nur wenn die Aktualität zwingend die frühere Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen erfordert, kann der Entsendungsbeschluss trotz Fehlens erforderlicher Haushaltsmittel getroffen werden (Kramer, a.a.O., Rdnr. 106ff.). Der

Haushaltseinwand kann übergangen werden, wenn die Schulungsteilnahme zu einem späteren Zeitpunkt ihren Zweck nicht mehr erfüllen kann und der gesetzliche Anspruch aus §§ 39 Abs. 5, 41 Abs. 1 BremPersVG unterzugehen droht (VG Bremen, B. v. 12.1.2018, 7 K 221/17).

Diesen Maßstäben ist der Beteiligte bei der Beschlussfassung am 4.6.2020 nicht gerecht geworden. Der Beschluss erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem noch kein Haushalt für das Jahr 2020 verabschiedet war. Nach den Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Bremerhaven 2020 vom 21.10.2019 durften bis zur Rechtskraft der Haushaltssatzung 2020 jedoch Ausgaben nur geleistet werden, wenn sie zwingend unabweisbar und unaufschiebbar waren. Es ist nicht ersichtlich, dass die Teilnahme von Herrn ██████████ an dem Zertifikatsstudium eine solche Dringlichkeit besaß, sie fiel auch unter keine der in der Verwaltungsvorschrift weiter ausgeführten Ausnahmetatbestände. Bereits aus diesem Grunde war die Haushaltswidrigkeit des Entsendungsbeschlusses festzustellen. Hinzu kommt, dass die Kosten der Schulung offensichtlich den Rahmen des für Einzelpersonalräte vorgesehenen Haushalts-Kapitels 6027 überstiegen. Für das Jahr 2020 waren hier 22.500 Euro angesetzt, die Summe lag wegen der in diesem Jahr stattfindenden Personalratswahlen deutlich höher als im Vorjahr (10.000 Euro). Aus beiden Summen ist ersichtlich, dass ein Budget für eine einzelne Spezialschulung in Höhe von 5.600 Euro nicht abgedeckt werden konnte. Eine zwingende Notwendigkeit der streitgegenständlichen Schulung gerade zu diesem Zeitpunkt, die ein Abweichen vom Haushaltrecht rechtfertigen könnte, ist nicht ersichtlich und wurde vom Beteiligten auch nicht dargelegt.

d)

Schließlich kann sich der Beteiligte nicht mit Erfolg auf Vertrauenschutzgesichtspunkte berufen.

Zwar hat der Antragsteller gegen die Entsendung von Herrn ██████████ zu dem Zertifikatsstudium „Arbeitsbezogene Beratung“ keine Einwände erhoben und die Kosten in Höhe von 5.600 Euro getragen, hieraus resultierte jedoch weder für Herrn ██████████ selbst noch für den Beteiligten ein auf Vertrauenschutz gestützter Rechtsanspruch auf eine weitere Billigung von Entsendungsbeschlüssen zu den zwei weiteren Zertifikatsstudien des Weiterbildenden Masterstudiengangs „Arbeit – Beratung – Organisation“. Entsprechende diesbezügliche schriftliche Äußerungen des Antragstellers hat der Beteiligte nicht vorgelegt. Die Förderung des gesamten Masterstudiums ergab sich auch nicht aus der Natur der Sache. Denn die drei Studiengänge, aus denen der Masterstudiengang besteht, können auch einzeln als Zertifikatsstudium absolviert werden. Es ist nicht ersichtlich und

auch nicht vorgetragen, dass der Besuch des Studienganges „Arbeitsbezogene Beratung“ für Herr ██████████ ohne inhaltlichen Sinn wäre, wenn sich nicht die weiteren zwei Studiengänge des Masterstudiums unverzüglich anschlossen.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist die Beschwerde statthaft. Sie ist innerhalb von einem Monat nach Zustellung dieses Beschlusses bei dem

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198,
28195 Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im
Eingangsbereich)

einzulegen. Die Beschwerdeschrift muss von einem Rechtsanwalt oder einer nach § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 und 5 ArbGG zur Vertretung berechtigten Person unterzeichnet sein. Sie muss den Beschluss bezeichnen, gegen den die Beschwerde gerichtet ist, und die Erklärung enthalten, dass gegen diesen Beschluss die Beschwerde eingelegt wird. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Beschlusses zu begründen. Die Beschwerdebegründung muss von einem Rechtsanwalt oder einer nach § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 und 5 ArbGG zur Vertretung berechtigten Person unterzeichnet sein. Sie muss angeben, auf welche im Einzelnen anzuführenden Beschwerdegründe sowie auf welche neuen Tatsachen die Beschwerde gestützt wird.

Dr. Benjes