

Gründe

I.

Der Antragsteller ist der bei Dienststelle [REDACTED] gebildete Personalrat. Er begehrt den Ausschluss eines seiner Mitglieder, des Beteiligten zu 1), wegen einer Verletzung der als Personalratsmitglied bestehenden Schweigepflicht.

Dem Antrag liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Im Oktober 2023 hatte der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen bezüglich des Eigenbetriebes [REDACTED] eine umfassende Geschäfts- und Organisationsuntersuchung (im Folgenden: GOU) veranlasst. Die Untersuchung endete zum 30.6.2024 mit einem 17-seitigen Abschlussbericht. Mit E-Mails vom 18. und 19.9.2024 übersandte der Beteiligte zu 2) den Abschlussbericht an die Abteilungs- und Stabsstellenleitungen, an die Mitglieder des Personalrates und an die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte. Einige Tage später wurde die Belegschaft von [REDACTED] im Intranet von der Geschäftsführung in einer einseitigen Mitteilung über elf Maßnahmenempfehlungen aus dem Abschlussbericht informiert. Bei der Personalratssitzung am 18.9.2024 warb der Beteiligte dafür, den Bericht zusammen mit einer von ihm erarbeiteten Stellungnahme zu veröffentlichen. Die Mehrheit der Personalratsmitglieder lehnte dies ab; ein förmlicher Beschluss wurde diesbezüglich nicht gefasst. An der folgenden Personalratssitzung am 16.10.2024 nahm der Beteiligte zu 2) teil. Er bat darum, den GOU weder betriebsintern noch –extern zu veröffentlichen. Dies entsprach auch der Ansicht der Mehrheit der Mitglieder des Antragstellers. Die Veröffentlichung des Berichts wurde erneut bei einem Monatsgespräch am 30.10.2024 erörtert, an welchem auch der Beteiligte zu 1) teilnahm. Die Mehrheit der Mitglieder des Antragstellers und der Beteiligte zu 2) waren sich einig, dass keine Verteilung des Abschlussberichtes erfolgen solle. Am 13.11.2024 fand eine Personalversammlung der Beschäftigten von Immobilien Bremen statt, an der auch der Senator für Finanzen teilnahm und auf der u. a. Fragen zum GOU thematisiert wurden. Am nächsten Tag versandte der Beteiligte zu 1) an den Verteiler „_alle ([REDACTED]) Standorte“ eine E-Mail mit folgendem Text: „Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen, da ich nach der Personalversammlung von einigen Beschäftigten angesprochen wurde, ob man diesen Bericht nicht in Gänze bekommen könnte, möchte ich die interessierten Beschäftigten bitten, mir oder [REDACTED] eine persönliche Mail zu schreiben. Wir werden dann diesen Beschäftigten den ganzen Bericht als auch die Stellungnahme unserer [REDACTED] Fraktion zur Verfügung stellen.“ In den Folgetagen versandte der Beteiligte zu 1) den GOU zumindest an zwei Beschäftigte, die sich auf die E-Mail bei ihm gemeldet hatten.

Der Antragsteller hat am 10.12.2024 beim Verwaltungsgericht einen Antrag auf Ausschluss des Beteiligten zu 1) aus dem Personalrat gestellt. Dem Beteiligten zu 1) sei der Abschlussbericht zur GOU ausschließlich aufgrund seiner Mitgliedschaft im Personalrat bekannt gewesen. Er habe die ihm obliegende Schweigepflicht grob verletzt und damit das Vertrauen in seine künftige Amtsführung schwer erschüttert.

Der Antragsteller beantragt,

Herrn [REDACTED] aus dem Personalrat des Eigenbetriebs der Stadtgemeinde Bremen, Immobilien Bremen, auszuschließen.

Der Beteiligte zu 1) beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Er trägt vor, bei der Übersendung des Abschlussberichtes an den Personalrat sei der Bericht nicht als vertraulich gekennzeichnet gewesen. Zwar habe die Mehrheit im Personalrat die Ansicht vertreten, den Bericht nicht zu veröffentlichen, es sei jedoch keine entsprechende Beschlussfassung erfolgt. Andererseits seien durch die Information auf der Personalversammlung und durch die Information durch die Geschäftsführung im Intranet die wesentlichen Inhalte des Abschlussberichtes bereits bekannt gewesen und auch die Abteilungsleitungen hätten den gesamten Bericht zur Verfügung gehabt. Die Schweigepflicht beziehe sich jedoch nur auf Sachverhalte, die nicht bereits innerhalb der Behörde bekannt seien. Nachdem er von der Geschäftsführung eine ausdrückliche Weisung erhalten habe, habe er den Bericht nicht mehr weiter versandt. Jedenfalls habe der Beteiligte zu 1) gegen seine Pflichten nicht schwerwiegend verstoßen. Ausweislich der Dienstvereinbarung „Grundsätze und Verfahren bei der Beschäftigtenbeteiligung bei Organisationsentwicklungsprozessen“ seien die Beschäftigten über Ziele und Rahmenbedingungen des Organisationsentwicklungsprozesses und den Rahmen der Beschäftigtenbeteiligung zu informieren. Ein möglicher Pflichtenverstoß korrespondiere mit diesem Informationsanspruch der Beschäftigten. Es sei dem Beteiligten zu 1) allein um Herstellung von Transparenz im Zusammenhang mit den bevorstehenden Organisationsmaßnahmen gegangen. Seine Fraktion habe es als Aufgabe des Personalrates angesehen, die Beschäftigten transparent über die Ergebnisse zu informieren; die anderen Fraktionen und die Geschäftsführung hätten es demgegenüber für sinnvoll gehalten, die Beschäftigten lediglich punktuell zu informieren.

Der Beteiligte zu 2) schließt sich dem Antrag des Antragstellers an.

Der Beteiligte zu 2) hat am 12.12.2024 einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur vorläufigen Untersagung der Ausübung des Amtes als Mitglied des Personalrates durch den Beteiligten zu 1) gestellt (12 V 3138/24). Er trägt vor, für nicht an der Untersuchung beteiligte Personen sei der GOU ohne entsprechende Erläuterung und Kontext nicht ohne weiteres verständlich. Auch bestehe die erhebliche Gefahr von Missverständnissen. Bspw. befinde sich in dem Bericht eine Passage zum Thema „Fremdreinigung“, welche im Abschlussbericht nicht als Empfehlung formuliert und daher in der Mitteilung im Intranet nicht erwähnt sei. Eine solche ungefilterte Information sei geeignet, bei den Beschäftigten der Reinigung zu massiven Sorgen und Ängsten um ihren Arbeitsplatz zu führen. Die Kenntnis vom Inhalt des Abschlussberichtes habe der Beteiligte zu 1) als Mitglied des Personalrates erlangt, er sei daher verpflichtet gewesen, hierüber Stillschweigen zu bewahren. Der Bericht sei lediglich an einen Personenkreis von 15 Führungskräften mit der Bitte um vertrauliche und persönliche Behandlung übersandt worden, die Belegschaft von [REDACTED] zähle demgegenüber ca. 850 Personen. Zur Wahrung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den Betriebsparteien sei er zudem verpflichtet gewesen, den gefundenen Konsens zu respektieren und nicht einseitig davon abzuweichen. Aus diesem Grunde handele es sich um einen groben Pflichtenverstoß.

Auf die Gerichtsakte zu diesem und zu dem Verfahren 12 V 3138/24 wird ergänzend Bezug genommen.

II.

Der gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 und 2 BremPersVG zulässig Antrag hat in der Sache Erfolg.

Gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 BremPersVG kann das Verwaltungsgericht den Ausschluss eines Mitgliedes aus dem Personalrat wegen grober Vernachlässigung seiner gesetzlichen Befugnisse oder wegen grober Verletzung seiner gesetzlichen Pflichten beschließen.

Der Beteiligte zu 1) hat gegen die ihm als Mitglied des Personalrates obliegende Schweigepflicht verstoßen und dadurch seine gesetzlichen Pflichten grob verletzt.

Gemäß § 57 Abs. 1 Abs. 1 BremPersVG haben die Mitglieder des Personalrates über dienstliche Angelegenheiten oder Tatsachen, die ihnen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zum Personalrat bekanntgeworden sind, Stillschweigen zu bewahren. Die Schweigepflicht besteht nicht für Angelegenheiten oder Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen, § 57 Abs. 2 BremPersVG. Die Begriffe „Angelegenheiten und Tatsachen“ werden in einem umfassenden Sinn verstanden.

Darunter fallen nicht nur feststehende Sachverhalte, Daten und Fakten, sondern auch komplexe Vorgänge, eingeschlossen Meinungsäußerungen, Spekulationen und Werturteile (VG Göttingen, B. v. 6.8.2018 – 7 A 2/17 –, Rn. 30, juris).

1.

Der Beteiligte zu 1) hat gegen seine Schweigepflicht aus § 57 BremPersVG verstoßen.

Der Abschlussbericht zur GOU ist dem Beteiligten zu 1) in seiner Funktion als Mitglied des Personalrates zur Kenntnis gelangt; damit war eine Schweigepflicht aus § 57 BremPersVG begründet. Für den Umfang der Schweigepflicht ist es unerheblich, ob der Beteiligte zu 1) durch den Beteiligten zu 2) oder den Vorsitzenden des Personalrates auf die Schweigepflicht hingewiesen wurde. Die Schweigepflicht besteht auch unabhängig davon, ob ein Vorgang als „vertraulich“ bezeichnet wurde (vgl. Herget in: Altvater/Baden/Baunack/Berg/Derßen/Herget/Kröll/Lenders/Noll, BPersVG, 11. Aufl. 2023, § 11, Rn. 9; VG Göttingen, B. v. 6.8.2018 – 7 A 2/17 –, Rn. 31, juris). Schließlich bedurfte es zur Begründung der Schweigepflicht nicht eines ausdrücklichen Beschlusses des Personalrates darüber, dass der Bericht nicht veröffentlicht werden sollte.

Es handelte sich entgegen den Ausführungen des Beteiligten zu 1) auch nicht um eine offenkundige Tatsache. Eine Offenkundigkeit liegt dann vor, wenn eine Information über allgemein zugängliche und zuverlässige Quellen unproblematisch möglich ist (Graue in: GK, BremPersVG, § 57, Rn. 21). Der Abschlussbericht war demgegenüber nicht für jedermann oder zumindest die gesamte Belegschaft von [REDACTED] offen zugänglich. Vielmehr wurde er nur an 15 Führungskräfte mit der Bitte um vertrauliche Behandlung versandt und zudem an die Mitbestimmungsorgane weitergeleitet. Offenkundig wurde der vollständige Inhalt des Abschlussberichtes auch weder durch die Mitteilung an sämtliche Beschäftigten im Intranet über die abschließenden Empfehlungen noch durch die Behandlung einzelner Aspekte des Berichts bei der Personalversammlung am 13.11.2024.

Schließlich handelte es sich nicht um eine Angelegenheit von nur untergeordneter Bedeutung. Ihrer Bedeutung nach nicht geheimhaltungsbedürftig sind Angelegenheiten oder Tatsachen, an deren Geheimhaltung weder ein (betroffener) Beschäftigter noch die Personalvertretung noch die Dienststelle ein Interesse haben können (VG München, B. v. 23.11.2021 – M 20 P 21.4154 –, Rn. 19, juris). Demgegenüber hatte der Abschlussbericht zur GOU nach Einschätzung aller Beteiligten eine erhebliche Bedeutung für die Dienststelle und die dort Beschäftigten.

2.

Der Verstoß gegen die Schweigepflicht stellt sich auch als grober Pflichtverstoß i.S.d. § 25 Abs. 1 Satz 1 BremPersVG dar.

Begrifflich setzt eine grobe Pflichtverletzung einen Verstoß voraus, der von solchem Gewicht ist, dass er das Vertrauen in eine künftige ordnungsgemäße Amtsführung zerstört oder zumindest schwer erschüttert (std. Rspr.; vgl. BVerwG, B.v. 14.4.2004 – 6 PB 1.04 – PersR 2004, 268) und zwar vom Standpunkt eines objektiv urteilenden verständigen Beschäftigten aus gesehen. Der Verstoß gegen die Pflicht zur Verschwiegenheit stellt in der Regel eine grobe Pflichtverletzung dar; dennoch bedarf dies im Einzelfall der genauen Prüfung. Im Übrigen muss eine grobe Pflichtverletzung objektiv erheblich sein, insbesondere den Arbeitsfrieden innerhalb der Dienststelle ernstlich gefährden oder nachhaltig stören und darüber hinaus ein mangelndes Pflichtbewusstsein des Personalratsmitglieds erkennen lassen, d.h. auch verschuldet sein (VG München, B. v. 23.11.2021 – M 20 P 21.4154 –, Rn. 24, juris m.w.N.; Staack in: GK, BremPersVG, § 25, Rn. 8, 18).

Dem Beteiligten zu 1) war die erhebliche Bedeutung des Abschlussberichtes für die Dienststelle und die bei ihr Beschäftigten bewusst. Auch war ihm bekannt, dass die Dienststellenleitung in Gesprächen um eine vertrauliche Behandlung des Berichtes gebeten und die Mehrheit des Personalrates sich gegen eine Veröffentlichung des Berichtes ausgesprochen hatte. Dennoch hat er in einer E-Mail mit einem sehr breiten Verteiler angeboten, den Bericht an interessierte Beschäftigte weiterzugeben, und er hat dies auch in mindestens zwei Fällen getan. Er hat damit gezeigt, dass er sich weder an Absprachen mit der Dienststellenleitung noch an Mehrheitsentscheidungen im Personalrat gebunden fühlt. Damit hat er die Arbeit des Personalrates erheblich behindert. Die Schweigepflicht dient auch dem Zweck, die Vertraulichkeit der dem Personalrat mitgeteilten oder bekannt gewordenen Informationen über die Dienststelle zu gewährleisten, um eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Personalrat zu ermöglichen. Denn die Verletzung der Schweigepflicht bedeutet eine ernstliche Störung der Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Personalrat und eine erhebliche Gefährdung der Arbeit des Personalrats, weil jede Dienststellenleitung, falls sie nicht sicher ist, ob die Schweigepflicht eingehalten wird, mit Informationen gegenüber dem Personalrat äußerst zurückhaltend sein und sich auf das Allernötigste beschränken wird, wodurch die Funktionsfähigkeit der Personalvertretung gefährdet werden kann und damit auch Auswirkungen auf die künftige Tätigkeit des Personalrats hervorrufen kann (VG Göttingen, B. v. 6.8.2018 – 7 A 2/17 –, Rn. 50, juris).

Soweit der Beteiligte zu 1) auf ein Informationsrecht der Beschäftigten aus der zum 24.7.2014 in Kraft getretenen Dienstvereinbarung „Grundsätze und Verfahren der Beschäftigtenbeteiligung bei Organisationsentwicklungsprozessen“ Bezug genommen hat, vermag dies den groben Verstoß gegen die Schweigepflicht nicht zu relativieren. Die Dienstvereinbarung sieht keine Befugnis für einzelne Personalratsmitglieder vor, mögliche Informationsdefizite durch die Dienststellenleitung durch eigenmächtiges Handeln auszugleichen. Zudem ist der Dienstvereinbarung nicht zu entnehmen, dass sämtliche Beschäftigten zu jedem Zeitpunkt in einem Organisationsentwicklungsprozess einen Anspruch auf umfassende Information haben.

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