



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium des Innern

über die Prüfung

„Reisen in Angelegenheiten der Personalvertretungen nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz“

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 3 - 2015 - 0255

Bonn, den 15. November 2016

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Umfang der Prüfung	5
2 Rechtliche Grundlagen	5
2.1 Reisekosten	5
2.2 Schulungs- und Bildungsveranstaltungen	8
2.3 Benachteiligungs-/Besserstellungsverbot	8
3 Prüfungsergebnisse	10
3.1 Reisekosten	10
3.2 Schulungs- und Bildungsveranstaltungen	12
3.3 Benachteiligungs-/Begünstigungsverbot	18
4 Zusammenfassende abschließende Bewertung	22

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hamburg und Stuttgart die Erstattung von Reisekosten für Reisen in Angelegenheiten der Personalvertretungen und die Übernahme der Kosten für Personalratsschulungen querschnittlich in der Bundesverwaltung geprüft und das Bundesministerium des Innern mit Prüfungsmitteilung vom 18. Februar 2016 über die Ergebnisse unterrichtet. Das Bundesministerium des Innern hat am 22. September 2016 Stellung genommen.

Der Bundesrechnungshof schließt das Prüfungsverfahren ab und stellt nachfolgend das abschließende Prüfungsergebnis dar.

- 0.1** Mitglieder von Personalvertretungen erhalten nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz für Reisen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind, Reisekosten nach dem Bundesreisekostengesetz. Nahezu alle geprüften Stellen erstatteten Personalratsmitgliedern Reisekosten für Reisen in Angelegenheiten, die nicht zum gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereich des jeweiligen Personalrates gehörten. Insbesondere wurden immer wieder Reisekosten für Personalrätekonferenzen bezahlt, die nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz nicht vorgesehen und mithin nicht erstattungsfähig sind. (Tz. 3.1)
- 0.2** Personalratsmitglieder sind für die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen freizustellen. Die Kosten sind zu übernehmen, soweit Kenntnisse vermittelt werden, die für die Tätigkeit im Personalrat erforderlich sind. Das Bundesministerium des Innern hat in einem Rundschreiben vom 28. April 2008 den Behörden sachgerechte Hinweise gegeben, unter welchen Voraussetzungen Freistellungen und Kostenerstattungen für Schulungs- und Bildungsveranstaltungen zu gewähren sind. Die weit überwiegende Zahl der geprüften Behörden stellte Personalratsmitglieder auch für Veranstaltungen frei, die diesen Vorgaben nicht entsprachen, und erstatteten die dafür anfallenden Kosten. (Tz. 3.2)
- 0.3** Mitglieder von Personalvertretungen dürfen wegen ihrer Tätigkeit weder benachteiligt noch begünstigt werden. Nach unseren Feststellungen erhalten Personalratsmitglieder häufiger als andere Bedienstete die „große“ Wegstreckenentschädigung ohne Prüfung der Voraussetzungen. Auch bei der Erstattung überhöhter Übernachtungs-

kosten ohne sachliche Begründung verfahren die Dienststellen großzügiger als bei anderen Dienstreisenden. (Tz. 3.3)

- 0.4** Das Bundespersonalvertretungsgesetz regelt die Bildung von Personalräten und deren Zusammenarbeit mit den Dienststellen, bei denen sie gebildet wurden. Es sieht eine Kontrolle der ordnungsgemäßen Anwendung der gesetzlichen Regelungen durch die bei vorgesetzten Behörden gebildeten Stufenvertretungen nicht vor. Die Obersten Dienstbehörden kontrollieren die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht in der Regel nicht.

Zur Verbesserung der Rechtsanwendung sollte das Bundesministerium des Innern seine Hinweise vom 28. April 2008 zur Freistellung und Kostenerstattung für Personalratsschulungen überarbeiten, darin Hinweise zur ordnungsgemäßen Erstattung von Reisekosten für Personalratsreisen aufnehmen und in geeigneter Weise sicherstellen, dass die Ressorts im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht auch die ordnungsgemäße Anwendung des Bundespersonalvertretungsgesetzes prüfen.

- 0.5** Das Bundesministerium des Innern hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen anerkannt. Es wird die Obersten Bundesbehörden über die beanstandeten Fehlentwicklungen und unsere Empfehlungen informieren.

Das Prüfungsverfahren wird damit abgeschlossen.

1 Umfang der Prüfung

Wir haben in den Jahren 2011 bis 2015 die Erstattung von Reisekosten in Angelegenheiten der Personalvertretungen und die Übernahme der Kosten für die Schulung von Personalratsmitgliedern querschnittlich in der Bundesverwaltung geprüft.

Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes Hamburg und Stuttgart haben dazu örtliche Erhebungen in den Geschäftsbereichen von neun Ressorts durchgeführt.

2 Rechtliche Grundlagen

Nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) sind Personalräte

- die (örtlichen) Personalräte¹,
- die Gesamtpersonalräte² und
- die Stufenvertretungen³.

Die Personalvertretungen nehmen ihre Aufgaben innerhalb der Zuständigkeit der Dienststellen wahr, bei denen sie gebildet werden.

2.1 Reisekosten

Die aus der Tätigkeit des Personalrates entstehenden Kosten sind nach § 44 Absatz 1 Satz 1 BPersVG von der Dienststelle zu tragen. Für Reisen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind, erhalten Mitglieder des Personalrates gemäß § 44 Absatz 1 Satz 2 BPersVG Reisekostenvergütungen nach dem Bundesreisekostengesetz (BRKG). Aufgrund dieses Verweises sind bei der Reisekostenerstattung die ein-

¹ § 12 BPersVG: „In allen Dienststellen, die in der Regel mindestens fünf Wahlberechtigte beschäftigen, von denen drei wählbar sind, werden Personalräte gebildet.“

² § 55 BPersVG: „In den Fällen des § 6 Absatz 3 BPersVG wird neben den einzelnen Personalräten ein Gesamtpersonalrat gebildet.“ § 6 Absatz 3 BPersVG: „Nebenstellen und Teile einer Dienststelle, die räumlich weit von dieser entfernt liegen, gelten als selbstständige Dienststellen, wenn die Mehrheit ihrer wahlberechtigten Beschäftigten dies in geheimer Abstimmung beschließt.“

³ § 53 BPersVG: „Für den Geschäftsbereich mehrstufiger Verwaltungen werden bei den Behörden der Mittelstufe Bezirkspersonalräte, bei den obersten Dienstbehörden Hauptpersonalräte gebildet.“

schlägigen reisekostenrechtlichen Vorschriften des Bundes⁴ in vollem Umfang zu beachten.

Fahrten von Personalvertretungsmitgliedern sind keine Dienstreisen im Sinne von § 2 BRKG, denn mit ihnen werden keine Dienstgeschäfte erledigt. Sie bedürfen daher weder einer Genehmigung noch einer Anordnung des Dienststellenleiters.⁵ Die Reisen sind der Dienststelle im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit (§ 2 Absatz 1 BPersVG) rechtzeitig anzuzeigen.

Besonderheiten bei der Erstattung von Fahrtkosten bei der Benutzung eines privaten Kraftwagens ergeben sich aufgrund der Rechtsprechung.⁶

Eine Verpflichtung zur Kostenübernahme besteht nur für Tätigkeiten, die zum gesetzlichen zugewiesenen Aufgabenbereich von Personalvertretungen gehören.⁷ Er ist in den §§ 66 bis 68 BPersVG sowie §§ 75 bis 81 BPersVG festgelegt und auf dienststellenbezogene Zuständigkeiten begrenzt.

Die Dienststelle bzw. die abrechnende Stelle hat darüber zu befinden, ob bei einer solchen Reise Tätigkeiten ausgeübt wurden, die der jeweiligen Personalvertretung nach dem BPersVG zugewiesen sind. Das ist ausschließlich nach objektiven Gesichtspunkten zu beurteilen und Ermessenserwägungen entzogen.

Die Personalvertretungen sind an das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 7 Bundeshaushaltsordnung [BHO] sowie § 2 BRKG i. V. m. Tz. 2.1.10 BRKGVwV) gebunden. Zu erstatten sind deshalb nur notwendige Kosten.

⁴ • BRKG vom 26. Mai 2005, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Februar 2013 (BGBl. I S. 285).
 • Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundesreisekostengesetz (BRKGVwV) vom 1. Juni 2005, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 12. November 2013 (GMBI Nr. 63, S. 1258).
 • § 44 Absatz 1 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst vom 13. September 2005; Besonderer Teil Verwaltung.
 • Verordnung über die Reisekostenvergütung bei Auslandsdienstreisen (Auslandsreisekostenverordnung – ARV) vom 21. Mai 1991 (BGBl. I S. 1140) und Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Neufestsetzung der Auslandstage- und Auslandsübernachtungsgelder (ARVVwV) vom 12. November 2009 mit der jeweils gültigen Anlage.

⁵ Vgl. Lorenzen/Etzel/Gerhold u. a., Kommentar zum Bundespersonalvertretungsgesetz, Rdn. 33 zu § 44 BPersVG.

⁶ Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) vom 15. April 2008 – 6 PB 4/08; BVerwG vom 1. Juli 2010 – PB 7.10; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NW) vom 26. März 2013 – 20 A 878/12.PVB.

⁷ Vgl. Lorenzen/Etzel/Gerhold u. a., Kommentar zum Bundespersonalvertretungsgesetz, Rdn. 8 zu § 44 BPersVG.

Mit dem Gesetz zur Reform des Reisekostenrechts⁸ sind alle Erstattungstatbestände, die an das Einkommen/die Besoldungs- oder Vergütungsgruppe oder den Personenstand anknüpfen, weggefallen.

Übernachungskosten werden nunmehr nach § 7 Absatz 1 BRKG erstattet, soweit sie notwendig sind. Nach Ziffer 7.1.3 der BRKGVwV sind Übernachtungskosten als notwendig anzusehen, wenn ein Betrag von 60 Euro nicht überschritten wird. Übersteigen die Übernachtungskosten diesen Betrag, ist deren Notwendigkeit im Einzelfall zu begründen. Unabhängig davon werden Übernachtungskosten erstattet, wenn die Reisestelle diese bereits vor Reiseantritt als angemessen anerkannt hat, oder sie die Zimmerreservierung selbst durchgeführt hat. Als angemessen gelten auch Zimmer, die Dienstreisende aus einem von der Reisestelle herausgegebenen Hotelverzeichnis buchen. Maßgebend ist hier die vom Bundesministerium der Finanzen gemäß § 40 BHO anerkannte TMS-Hotelliste des Bundesverwaltungsamtes, die für alle Bundesbehörden bindend ist. In dieser Liste sind die ortsbezogenen Preisobergrenzen für Dienstreisen von Bundesbediensteten festgelegt.

Nach § 4 BRKG werden entstandene Kosten für Fahrten auf dem Land- oder Wasserweg mit regelmäßig verkehrenden Beförderungsmitteln bis zur Höhe der niedrigsten Beförderungsklasse erstattet. Für Bahnfahrten von mindestens zwei Stunden können die entstandenen Fahrkosten der nächsthöheren Klasse erstattet werden. Hierzu erläutert die BRKGVwV in Ziffer 4.1.2, dass eine mindestens zweistündige Fahrzeit vorliegt, wenn bei Bahnfahrten für die einfache Strecke der Zeitraum von der planmäßigen Abfahrt bis zur planmäßigen Ankunft einschließlich Umsteigezeiten zwei Stunden beträgt. Fahrzeiten für Zu- und Abgänge am Wohn-, Dienst- oder Geschäftsort mit Bus, Straßen-, U- und S-Bahn bleiben unberücksichtigt. Liegt eine mindestens zweistündige Fahrzeit vor und wird Dienstreisenden der Anspruch auf Erstattung der Kosten für die nächsthöhere Klasse zuerkannt, gilt dies von Anfang an.

Gemäß § 4 Absatz 3 BRKG werden Dienstreisenden, denen für Bahnfahrten die Kosten der niedrigsten Beförderungsklasse zu erstatten wären, bei einem Grad der Behinderung von mindestens 50 % die Kosten der nächsthöheren Klasse erstattet.

⁸ BRKG vom 26. Mai 2005 (BGBl. I S. 1418).

2.2 Schulungs- und Bildungsveranstaltungen

Nach § 46 Absatz 6 BPersVG sind Mitglieder des Personalrates unter Fortzahlung der Bezüge für die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen freizustellen, soweit diese Kenntnisse vermitteln, die für die Tätigkeit im Personalrat erforderlich sind. Die Kosten solcher Veranstaltungen trägt gemäß § 44 Absatz 1 Satz 1 BPersVG die Dienststelle. Notwendige Reisekosten sind nach § 44 Absatz 1 Satz 2 BPersVG zu erstatten.

Das Bundesministerium des Innern (BMI) hat in einem Rundschreiben⁹ vom 28. April 2008 Hinweise zur Kostenerstattung für die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen sowie die hierfür notwendigen Freistellungen gegeben, um in der Bundesverwaltung eine einheitliche Vorgehensweise und die Gleichbehandlung aller Personalratsmitglieder sicherzustellen.

Auch bei ihren Entscheidungen über die Entsendung zu Schulungs- und Bildungsveranstaltungen sind die Personalvertretungen an das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 7 BHO sowie § 2 BRKG i. V. m. Tz. 2.1.10 BRKGVwV) gebunden. Die Dienststellen müssen deshalb nur angemessene Kosten für notwendige Veranstaltungen übernehmen.

2.3 Benachteiligungs-/Besserstellungsverbot

Nach § 8 BPersVG dürfen Personen, die Aufgaben oder Befugnisse nach dem BPersVG wahrnehmen, darin nicht behindert und wegen ihrer Tätigkeit nicht benachteiligt oder begünstigt werden.

Im Hinblick auf die Wegstreckenentschädigung hat das BVerwG mit Beschluss vom 1. Juli 2010 – 6 PB 7.10 – festgestellt, dass für Personalratsmitglieder wie für alle Beschäftigten auch die Beschränkungen des § 5 Absatz 1 BRKG (20 Cent/km; 130,00 Euro/ggf. 150,00 Euro Kappungsgrenze) gelten. Für Personalratsmitglieder komme die Gewährung der sogenannten „großen Wegstreckenentschädigung“ nach § 5 Absatz 2 BRKG (30 Cent/km ohne Kappungsgrenze; volle Erstattung von Parkgebühren; volle Sachschadenshaftung) bereits in Betracht, wenn die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel ausfalle und die Regelung in § 5 Absatz 1 BRKG keine auch nur annähernd kostendeckende Erstattung zulasse. So könne im Einzelfall im Einklang mit dem Benachteiligungsverbot des § 8 BPersVG sichergestellt werden,

⁹ Rundschreiben des BMI – DI 3 - 212 154 - 1/1 – vom 28. April 2008.

dass Beschäftigte nicht mit Kosten belastet blieben, die sie bei ordnungsgemäßer Wahrnehmung ihres Personalratsmandates nicht vermeiden könnten. Ob in diesem Sinne ein erhebliches dienstliches Interesse nach § 5 Absatz 2 BRKG bestehe, unterliege einem begrenzten Beurteilungsspielraum des entsprechenden Personalratsmitglieds (BVerwG vom 15. April 2008 – 6 PB 4/08).

Das OVG NW führt im Beschluss vom 26. März 2013 – 20 A 878/12.PVB aus, dass die grundsätzlich eröffnete Möglichkeit der Gewährung einer Reisekostenvergütung im Sinne von § 1 Absatz 2 BRKG auch in Anbetracht der in § 44 Absatz 1 Satz 2 BPersVG enthaltenen Verweisung nicht zu einer unmittelbaren Anwendung der Vorschriften des BRKG führe. Vielmehr seien bei der Geltendmachung von Reisekosten durch ein Personalratsmitglied die reisekostenrechtlichen Vorschriften wegen der Eigenart der Personalratstätigkeit nur entsprechend anwendbar.

Deshalb stehe dem Personalratsmitglied insbesondere hinsichtlich der Frage, ob an der Benutzung eines Kraftwagens ein erhebliches dienstliches Interesse nach § 5 Absatz 2 BRKG bestehe, ein Beurteilungsspielraum zu. Dieser sei aber begrenzt, weil das Personalratsmitglied die Wertung des Gesetzgebers, wonach die Benutzung eines Kraftwagens im Verhältnis zur Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrsmittel besonders rechtfertigungsbedürftig sei, zu beachten habe. Es habe daher in pflichtgemäßer Würdigung die für und gegen die Benutzung des Kraftwagens sprechenden Umstände (selbst) abzuwägen.

Erlassregelungen, in denen den Dienststellen/Abrechnungsstellen Hinweise gegeben werden, wie sie bei Personalratsreisen unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung verfahren sollen, haben wir nur im Geschäftsbereich des BMI vorgefunden. Die Abteilungen Z und B des BMI haben jeweils eigene Erlasse – wesentlich gleichen Inhalts – herausgegeben.¹⁰

In den Erlassen betont das BMI, dass § 5 Absatz 2 Satz 2 BRKG für Personalratsreisen nicht einschlägig sei. Sinn und Zweck dieser reisekostenrechtlichen Regelung sei es, der Dienststelle vorab die Möglichkeit zu geben, das Vorliegen eines erheblichen dienstlichen Interesses an der Durchführung der beantragten Dienstreise – auch unter Kostengesichtspunkten – eingehend zu prüfen. Da es bei Personalratsreisen auf die Bewertung durch die Dienststelle nicht ankomme und Reisen von Personalratsmit-

¹⁰ Vgl. Erlasse BMI – Az. Z I 1 - 30001/5#1 – vom 29. Januar 2014 und – Az. B 1 - 30001/8#1 – vom 2. Januar 2014.

gliedern (im Rahmen der dem Personalrat zugewiesenen Aufgaben) zudem durch die Dienststelle weder angeordnet noch genehmigt werden müssten, bedürfe es auch keiner derartigen Feststellung.

Das Personalratsmitglied dürfe aber den ihm eingeräumten Beurteilungsspielraum offensichtlich, d. h. für einen verständigen Dritten ohne Weiteres erkennbar, nicht verletzen. Es sei zu berücksichtigen, dass nach Rn. 36 des Beschlusses des OVG NW vom 26. März 2013 Entscheidungen eines Personalratsmitglieds [zur Nutzung eines privaten Kfz] „nicht rückblickend allein nach objektiven Maßstäben zu beurteilen [sind]; es genügt, wenn der Personalrat die Aufwendungen bei pflichtgemäßer Beurteilung der Sachlage für erforderlich und vertretbar halten durfte“.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Reisekosten

Bei unseren Prüfungen stießen wir bei nahezu allen geprüften Stellen auf Reiseanzeigen und Reisekostenerstattungen, bei denen die wahrzunehmenden Aufgaben nicht konkret benannt waren. Sie wurden als „Personalratstätigkeiten“, „Personalrat“, „Bezirkspersonalrat“ oder ähnlich bezeichnet. Nachprüfungen ergaben, dass häufig Tätigkeiten wahrgenommen wurden, die den gesetzlich zugewiesenen Aufgaben nicht zuzuordnen waren.

Sie lassen sich in vier Fallgruppen zusammenfassen:

a Fallgruppe 1 – Besprechungen mit Personalvertretungen

- Besprechungen mit mehreren (örtlichen) Personalratsvorsitzenden
- gemeinsame Sitzungen bzw. Treffen von örtlichen Personalräten
- Besprechungen der örtlichen Personalratsvorsitzenden mit dem Vorstand des Bezirkspersonalrates
- gemeinsame Sitzungen von Bezirkspersonalräten
- Gespräche beim Vorstand des Hauptpersonalrates
- Workshop für Personalräte des Geschäftsbereichs eines Ministeriums

b. Fallgruppe 2 – Besprechungen mit politischen Gremien

- Parlamentarischer Abend einer Partei
- Personalrätekonferenz einer Bundestagsfraktion
- Diskussionsveranstaltung einer Partei
- Personalrätekonferenz einer Bundestagsfraktion

c. Fallgruppe 3 – Besprechungen mit Gewerkschaften

- Personalräteforum einer Gewerkschaft
- Fachbeiratssitzung einer Gewerkschaft

d. Fallgruppe 4 – Veranstaltungen allgemeiner Art

- Entsendung zu einem „Behördenabend“ mit Gästen aus Politik und Gesellschaft
- Teilnahme an einem „Friedensgottesdienst“
- Einladung zum „Traditionellen Starkbieranstich“
- Mitwirkung bei Vorbereitung und Durchführung des Familienfestes einer Gemeinde

Die in Fallgruppe 1 zusammengefassten Besprechungen mit anderen Personalvertretungen, Treffen von örtlichen Personalräten mit dem Vorstand von Stufenvertretungen oder gemeinsame Sitzungen von Personalvertretungen sieht das BPersVG nicht vor. Sie gehören damit ebenso wenig zu den vom BPersVG zugewiesenen Aufgaben der Personalvertretungen wie die Zusammenarbeit mit politischen Gremien (Fallgruppe 2).

Demgegenüber ist das Zusammenwirken der Personalvertretung mit den in einer Dienststelle vertretenen Gewerkschaften nach § 2 BPersVG „zum Wohle der Beschäftigten und zur Erfüllung der der Dienststelle obliegenden Aufgaben“ vorgesehen. Allerdings darf sich der Personalrat nur in Angelegenheiten der gewerkschaftlichen Unterstützung bedienen, die sich im Rahmen seiner gesetzlich zugewiesenen Aufgaben bewegen.¹¹ Diesem Erfordernis entsprechen die in Fallgruppe 3 beispielhaft aufgeführten Reisen nicht.

¹¹ Vgl. Bernhard Faber in: Uwe Lorenzen/Gerhard Etzel/Diethelm Gerhold, Kommentar zum Bundespersonalvertretungsgesetz, 39. Auflage, Rdn. 17 zu § 2 BPersVG.

An den übrigen, in Fallgruppe 4 aufgeführten Veranstaltungen haben Personalratsmitglieder ebenfalls keine Aufgaben wahrgenommen, die im BPersVG definiert sind. Zwar könnten sie dort möglicherweise als offizielle Repräsentanten ihrer Dienststellen aufgetreten sein. Solche Repräsentationsaufgaben für die Dienststellen sieht das BPersVG für die Mitglieder von Personalvertretungen jedoch nicht vor.

Bei allen hier beispielhaft aufgeführten Anlässen haben es die Dienststellen versäumt, die Voraussetzungen für die Erstattung der Reisekosten aus Titel 527 03¹² nach § 44 Absatz 1 BPersVG zu prüfen. Damit haben die Dienststellen nicht nur gegen die Regelungen des BPersVG, sondern auch gegen den Grundsatz der Zweckbindung¹³ der Haushaltsmittel verstoßen.

In seiner Stellungnahme vom 22. September 2016 hat das BMI die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich anerkannt. Es hält jedoch bei den beanstandeten Besprechungen mit anderen (z. B. örtlichen) Personalvertretungen eine differenzierende Betrachtung für geboten. In vielen Fällen werde die Teilnahme an solchen Besprechungen zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Personalratsaufgaben zwar nicht erforderlich sein. Es seien aber auch Fallgestaltungen denkbar, in denen sie zuzulassen wären, z. B. wenn auch die Dienststellenleiter oder deren Beauftragte, die auf Seiten der Dienststelle mit Angelegenheiten nach dem BPersVG befasst sind, zu behördenübergreifenden Besprechungen zusammen kämen. In solchen Fällen werde man es den Personalvertretungen – auch im Hinblick darauf, dass die vertrauensvolle Zusammenarbeit auch das Gebot der Fairness umfasse – nicht verwehren können, in gleicher Weise zu behördenübergreifenden Besprechungen zusammen zu kommen.

3.2 Schulungs- und Bildungsveranstaltungen

321 In den geprüften Stellen nahmen Personalratsmitglieder an den unterschiedlichsten Veranstaltungen teil. Die Veranstaltungen, bei denen die Voraussetzungen für die Anerkennung als Schulungs- und Bildungsveranstaltung nach § 44 Absatz 1 BPersVG i. V. m. § 46 Absatz 6 BPersVG nicht vorlagen, haben wir in vier Fallgruppen zusammengefasst. Dabei haben wir uns an den Kriterien des o. a. Rundschreibens vom 28. April 2008 orientiert:

¹² Titel 527 03: „Reisen in Angelegenheiten der Personalvertretungen und der Gleichstellungsbeauftragten sowie in Vertretung der Interessen schwerbehinderter Menschen“.

¹³ § 45 Absatz 1 BHO: „Ausgaben ... dürfen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck ... geleistet oder in Anspruch genommen werden.“

a. Fallgruppe 1 – Vermittlung von Kenntnissen

- Datenschutz-Forum eines Beratungsbüros für Arbeitnehmervertreter
- Gesamtkonferenz Bundeswehr einer Gewerkschaft
- Beamtenpolitische Fachtagung
- Fachtagung Bundeswehr Niedersachsen-Bremen einer politischen Partei
- gemeinsame Konferenz mit dem Arbeitskreis Bundeswehr einer politischen Partei
- Entsendungen zu einem Gewerkschaftsforum

b. Fallgruppe 2 – objektive Erforderlichkeit

- mehrwöchige Grundschulungen für Personalräte
- mehrwöchige Schulungen „Arbeitsrecht“
- Rhetorik-Seminare

c. Fallgruppe 3 – subjektive Erforderlichkeit

- Spezialschulungen für jeweils mehrere Teilnehmer aus einer Personalvertretung
- Grundschulungen für Personalräte mit langjähriger Erfahrung und umfassenden Vorkenntnissen
- wiederholte Entsendung derselben Personalratsmitglieder zu Schulungen mit identischen Inhalten
- Schulungen von Ersatzmitgliedern
- Entsendung eines Beamtenvertreters auf ein Tarifrrechts-Seminar

d. Fallgruppe 4 – Angemessenheit der Schulungskosten

- Entsendungen zu Schulungen/Seminaren ohne Prüfung der Angemessenheit der Kosten bei drei verschiedenen Dienststellen

322 a. Vermittlung von Kenntnissen

Kennzeichnend für eine Schulungs- und Bildungsveranstaltung ist, dass ein in einem Arbeitsplan festgelegter Lehrstoff in Form eines Unterrichts durch Vortrag eines Referenten dargeboten und durch anschließende Diskussion oder in anderer didaktischer Form vertieft und verarbeitet wird.¹⁴

Nach der einschlägigen Rechtsprechung¹⁵ fehlt es einem bloßen Erfahrungs- und Meinungsaustausch ebenso wie Messen und berufsfachlichen Tagungen an der geforderten Vermittlung von Kenntnissen. Demgemäß weist das BMI in seinem Rundschreiben darauf hin, dass nicht jede Veranstaltung, die für die Personalratsarbeit nützlich sei, diese Anforderung erfülle.

Die in Fallgruppe 1 aufgeführten Veranstaltungen hätten nach der Rechtsprechung und den vom BMI gegebenen Hinweisen nicht als Schulungs- und Bildungsveranstaltung anerkannt werden dürfen. Gleichwohl haben die Dienststellen die von den Personalvertretungen benannten Personalräte für die Veranstaltungen freigestellt und die Kosten übernommen.

b. Objektive Erforderlichkeit

Eine Schulungs- oder Bildungsveranstaltung ist objektiv erforderlich, wenn Kenntnisse vermittelt werden, die zum gesetzlich zugewiesenen Aufgabengebiet der jeweiligen Personalvertretung gehören.

Das BMI erläutert hierzu, dass Schulungen als erforderlich zu betrachten seien, wenn sie Kenntnisse über das geltende Personalvertretungsrecht vermittelten, insbesondere solche über die Ausübung personalvertretungsrechtlicher Befugnisse oder die Wahrnehmung entsprechender Aufgaben. Solche Inhalte würden grundsätzlich in Grundschulungen angeboten. Die Dauer von Bildungsveranstaltungen müsse sich an Umfang und Schwierigkeitsgrad der zu vermittelnden Themen bemessen, weshalb für eine Grundschulung in der Regel fünf Wochentage als erforderlich anzusehen seien. Spezialschulungen könnten erforderlich sein, wenn sie der Vermittlung von Wissen dienten, das notwendig sei, um besonderen Aufgaben auf Spezialgebieten innerhalb der Personalvertretung gerecht werden zu können. Das könnten z. B. Schulungen zur Informationstechnik, zur

¹⁴ Vgl. Lorenzen/Etzel/Gerhold u. a., Kommentar zum Bundespersonalvertretungsgesetz, Rdn. 181 zu § 46 BPersVG.

¹⁵ Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 24. Februar 2005; 22 TL 2161/03 - ESVGH 55, 194 – 197.

Arbeitssicherheit oder zur aktuellen Rechtsprechung sein. Die Schulungsinhalte müssten auf die Aufgaben der jeweiligen speziellen Personalvertretung zugeschnitten, also dienststellenbezogen sein. Inhalte, die Aufgaben behandelten, mit denen die Personalvertretung nur selten oder nur am Rande befasst sei, rechtfertigten keine Schulung. Dies gilt auch für Schulungsinhalte allgemeiner Art ohne unmittelbaren Bezug zur Personalratstätigkeit.

Diesen Anforderungen genügen die in Fallgruppe 2 zusammengefassten Veranstaltungen nicht. Ungeachtet dessen stellten die Dienststellen auch hier die von den Personalvertretungen benannten Personalratsmitglieder für die Teilnahme frei und übernahmen die Kosten.

c. Subjektive Erforderlichkeit

Bei Veranstaltungen, die nach objektiven, dienststellenbezogenen Kriterien erforderlich sind, ist vor der Freistellung eines Personalratsmitglieds die personenbezogene Notwendigkeit zu prüfen.

Subjektiv notwendig ist nach dem Rundschreiben des BMI eine einmalige Grundschulung zum BPersVG für jedes Personalvertretungsmitglied. Spezialschulungen sind nur dann als notwendig zu betrachten, wenn das betreffende Personalvertretungsmitglied auch tatsächlich im entsprechenden Aufgabengebiet tätig ist oder in naher Zukunft damit befasst sein wird und kein anderes Mitglied innerhalb der Personalvertretung mit dieser Materie vertraut ist. Nicht erforderlich sind z. B. Schulungen kurz vor Ende der Amtszeit des betreffenden Personalvertretungsmitglieds. Kosten für die Schulung von Ersatzmitgliedern dürfen nach den Grundsätzen des BMI nur in begründeten Ausnahmefällen übernommen werden.

Bei allen in Fallgruppe 3 angeführten Freistellungen war die mangelnde subjektive Erforderlichkeit offensichtlich. Unbeschadet dessen stellten die Dienststellen die von den Personalvertretungen gemeldeten Mitglieder frei und übernahmen die Kosten.

d. Angemessenheit der Schulungskosten

Bei der Übernahme von erforderlichen Schulungskosten unterliegen die Dienststellen und Personalvertretungen dem allgemein geltenden Gebot der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel (§ 7 Absatz 1 Satz 1 BHO). Deshalb ist neben

der objektiven und subjektiven Erfordernis von Schulungen regelmäßig auch die Angemessenheit der Kosten beantragter Schulungs- und Bildungsmaßnahmen zu prüfen.

Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung können nach dem Rundschreiben des BMI vom 28. April 2008 Gebühren ohne einen detaillierten Kostennachweis als angemessen anerkannt werden, sofern sie je Schultag und Person den Betrag von 150,00 Euro¹⁶ nicht übersteigen. Wird ein höherer Betrag geltend gemacht, sind die entstehenden Kosten von der Dienststelle zu tragen, soweit sie angemessen sind. Zur Prüfung der Angemessenheit sind ein Kostenvoranschlag oder Belege vorzulegen, aus denen die einzelnen Leistungen des Schulungsveranstalters sowie die von der Schulungsteilnehmerin bzw. vom Schulungsteilnehmer zu tragenden Kosten detailliert ersichtlich sind.

Werden von einem anderen Anbieter alternative Veranstaltungen mit vergleichbarer Kenntnisvermittlung und wesentlich niedrigeren Kosten angeboten, sind diese vorzuziehen. Ergibt sich bei der Überprüfung, dass eine grundsätzlich erforderliche Schulungs- und Bildungsveranstaltung unangemessen teuer ist, dürfen die Kosten nur in Höhe der notwendigen Auslagen erstattet werden.

In den in der Fallgruppe 4 zusammengefassten Veranstaltungen haben die Dienststellen mit 193,70 Euro, 347,50 Euro und 327,00 Euro pro Tag und Teilnehmer deutlich über dem pauschalen Tagessatz von 150,00 Euro liegende Teilnehmergebühren erstattet. Sie haben die erforderlichen Informationen zur Beurteilung der Angemessenheit nicht angefordert bzw. sich mit einer nichtssagenden Begründung zufrieden gegeben. Insbesondere haben die Dienststellen nicht die Möglichkeit von alternativen, preisgünstigeren Angeboten geprüft.

- 323 Das BMI hat mit seinem Rundschreiben vom 28. April 2008 der Bundesverwaltung eine ausführliche und sachgerechte Arbeitsanweisung für die Bearbeitung von Anträgen auf Freistellungen von Personalratsmitgliedern für Schulungs- und Bildungsveranstaltungen gegeben. Aus unserer Sicht sind die vorgegebenen Verfahrensabläufe und Prüfungen praxisgerecht und verursachen keinen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Sie können insofern nicht ursächlich dafür sein, dass in 15 der 19 geprüften Stellen Personalratsmitglieder für Schulungs- und Bildungsveranstaltungen freigestellt wurden, die nach den erläuterten Kriterien entweder nicht erfor-

¹⁶ In diesen Pauschbetrag ist die Fahrtkostenerstattung nicht eingerechnet.

derlich oder zu teuer waren. Vielmehr haben die Dienststellen in diesen Fällen die Prüfung anhand der im Rundschreiben genannten Kriterien unterlassen oder sie nicht mit der notwendigen Sorgfalt vorgenommen.

Wie schon bei der Erstattung von Reisekosten (Tz. 3.1) haben die Dienststellen durch die nicht sachgerechten Freistellungen und Kostenübernahmen nicht nur gegen das BPersVG, sondern auch gegen den Grundsatz der Zweckbindung der Haushaltsmittel verstoßen.

Das BMI schließt sich unserer Auffassung an, dass es sich bei den Nr. 3.2.1. benannten Veranstaltungen nicht um Schulungs- und Bildungsveranstaltungen handele. Allerdings gebe es auch hier Fallgestaltungen, die eine differenzierende Betrachtung erforderten. Das gelte z. B. für die beanstandeten Rhetorik-Seminare. Im Regelfall werde keine Notwendigkeit bestehen, einem Personalratsmitglied die Teilnahme an einem solchen Seminar zu ermöglichen. Seien die Verhältnisse in der Dienststelle und im Personalrat aber so gelagert, dass der Personalrat seine gesetzlichen Aufgaben nur dann sachgerecht erfüllen könne, wenn die rhetorischen Fähigkeiten bestimmter Personalratsmitglieder durch Teilnahme an einer Schulungsveranstaltung verbessert würden, könne die Entsendung dieser Personalratsmitglieder zu einer Rhetorikschulung gleichwohl erforderlich sein. Im Einzelfall sei dann jedoch darzulegen, dass gerade das zu der Schulung entsandte Personalratsmitglied die dort vermittelten Kenntnisse brauche, damit der Personalrat seine gesetzlichen Aufgaben sach- und fachgerecht wahrnehmen könne. Insbesondere für Personalratsvorsitzende, die einem größeren Personalratsgremium vorstünden und Personalversammlungen mit mehreren hundert Teilnehmern zu leiten hätten, werde der Erwerb von Rhetorik-Kenntnissen im Einzelfall durchaus zur sachgerechten Aufgabenerledigung erforderlich sein (so für das Betriebsverfassungsrecht BAG, Beschluss vom 12. Januar 2011 - 7 ABR 94/0).

Grundsätzlich gelte aber, dass nicht jede Veranstaltung, die für die Personalratsarbeit nützlich sein könne, auch „erforderlich“ im Sinne des § 46 Absatz 6 BPersVG sei. Darauf habe das BMI in seinem Rundschreiben vom 28. April 2008 auch ausdrücklich hingewiesen.

3.3 Benachteiligungs-/Begünstigungsverbot

Die Anwendung der reisekostenrechtlichen Bestimmungen unter Berücksichtigung des Benachteiligungs- und Begünstigungsverbots (§ 8 BPersVG) und der jüngeren Rechtsprechung bereitet vielen Dienststellen und den mit der Abrechnung von Personalratsreisen beauftragten Stellen Probleme. Hier sehen wir zwei Schwerpunkte:

331 Gewährung der „großen“ Wegstreckenentschädigung¹⁷

Bei unseren Erhebungen stießen wir auf Reisekostenabrechnungen für Personalratsreisen, in denen für die Benutzung eines privaten Kraftwagens die „große“ Wegstreckenentschädigung (30 Cent/km) gewährt wurde, aber nicht erkennbar war, dass die Voraussetzungen des § 5 Absatz 2 BRKG und der ergänzenden Regelungen der BRKGVwV (Tz. 5.2 ff.) gegeben waren.

So erkannte eine Dienststelle u. a. für alle Reisen von Angehörigen von Stufenvertretungen generell das erhebliche dienstliche Interesse an der Nutzung eines privaten Kraftwagens gemäß § 5 Absatz 2 BRKG an. Eine andere Dienststelle erstattete die „große“ Wegstreckenentschädigung auch für Zubringerfahrten zum/vom Bahnhof/Flughafen.¹⁸

In weiteren Dienststellen wurde bei Nutzung eines privaten Kraftwagens bei Personalratsreisen generell immer die „große“ Wegstreckenentschädigung ohne Prüfung der Voraussetzungen gewährt.

Am Beispiel der „großen“ Wegstreckenentschädigung zeigt sich die Unsicherheit der Dienststellen.

Einerseits sind nach der Verweisung in § 44 Absatz 1 Satz 2 BPersVG bei Reisen in Personalratsangelegenheiten die einschlägigen reisekostenrechtlichen Vorschriften des Bundes in vollem Umfang zu beachten. Die „große“ Wegstreckenentschädigung dürfte danach nur gewährt werden, wenn die in § 5 Absatz 2 BRKG und Tz. 5.2.1 ff. BRKGVwV definierten Voraussetzungen erfüllt und das erhebliche dienstliche Interesse an der Benutzung eines privaten Kraftwagens vor Beginn der Reise/Dienstreise anerkannt wurde. Nach der amtlichen Begründung zu § 5 Ab-

¹⁷ § 5 Absatz 2 BRKG – Wegstreckenentschädigung 30 Cent/km; keine Kappungsgrenze; volle Übernahme aller notwendigen Park-, Maut- und Fährggebühren; volle Sachschadenshaftung im Schadensfall.

¹⁸ Nach § 5 Absatz 1 BRKG i. V. m. mit Tz. 5.1.2 BRKGVwV wird für Fahrten zum und vom Bahnhof/Flughafen die „kleine“ Wegstreckenentschädigung gewährt.

satz 2 BRKG sind die Dienststellen gehalten, dabei einen strengen Maßstab anzulegen.

Andererseits kommt nach der Rechtsprechung zu § 8 BPersVG (Benachteiligungsverbot) ein Anspruch auf die „große“ Wegstreckenentschädigung bereits in Betracht, wenn die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel ausfällt und die Regelung in § 5 Absatz 1 BRKG („kleine“ Wegstreckenentschädigung)¹⁹ keine auch nur annähernd kostendeckende Erstattung zulässt.

Das BMI erläutert in seinen an den eigenen Geschäftsbereich gerichteten Erlassen diese Rechtsprechung, gibt aber keine konkreten Handlungsempfehlungen zur Abgrenzung der reisekostenrechtlichen Regelung zu dem Benachteiligungs-/Begünstigungsverbot. Daher verwundert es nicht, dass mittlerweile in weiten Bereichen der Bundesverwaltung Personalratsmitglieder generell die „große“ Wegstreckenentschädigung erhalten, auch wenn die reisekostenrechtlichen Bestimmungen dies für keinen anderen Beschäftigten der Bundesverwaltung vorsehen. Zu einer Benachteiligung der Personalvertretungen kann es also gar nicht kommen; vielmehr muss von deren Begünstigung ausgegangen werden.

332 Überschreitung von Erstattungsobergrenzen

In einer großen Zahl geprüfter Abrechnungen von Personalratsreisen fiel die Überschreitung von Erstattungsobergrenzen des BRKG auf. Schwerpunkte zeichneten sich dabei ab bei

- a) Überschreitungen der örtlichen Obergrenzen für Übernachtungsgelder und
- b) Bahnfahrten in der 1. Klasse bei einer Reisedauer von weniger als zwei Stunden.

Die Personalratsmitglieder hatten die Hotels selbst gebucht; die Überschreitungen der Übernachtungsgelder waren entweder nicht oder nicht ausreichend begründet. Für die Buchung der Bahnfahrkarten der 1. Klasse waren weder dienstliche noch gesundheitliche Gründe erkennbar.

Aufgrund der Verweisung in § 44 Absatz 1 Satz 2 BPersVG gelten diese reisekostenrechtlichen Regelungen auch für Reisen in Personalratsangelegenheiten. Im Gegensatz zu der Erstattung der „großen“ Wegstreckenentschädigung für Personalratsreisen sind hier keine Unklarheiten zu verzeichnen.

¹⁹ § 5 Absatz 1 BRKG – Wegstreckenentschädigung von 20 Cent/km; Kappungsgrenze bei 130,00/150,00 Euro; nur eingeschränkte Sachschadenhaftung von maximal 350,00 Euro im Schadenfall.

Es ist für Personalratsmitglieder nicht unzumutbar, in Hotels zu übernachten, die für die Dienstreisenden des Bundes als angemessen hinsichtlich Komfort (in der Regel 3-Sterne-Standard) und Preis einzustufen sind. Unbegründete Überschreitungen führen deshalb auch nicht zu finanziellen Belastungen für die Personalräte, weil sie nicht durch ihre Personalratstätigkeit begründet sind.

Bei notwendigen Fahrten mit regelmäßig verkehrenden Beförderungsmitteln erstattet der Bund seinen Dienstreisenden alle Kosten, um zu zumutbaren Zeiten mit ausreichend komfortablen Verkehrsmitteln den Geschäftsort zu erreichen. Bei Überschreitung der Zwei-Stunden-Grenze, aber auch aus gesundheitlichen Gründen, können die Kosten der 1. Klasse der Bahn erstattet werden.

Wählen Personalratsmitglieder die 1. Klasse, ohne dass dafür hinreichende Gründe gegeben sind, führt die Verweigerung des höheren Beförderungsentgelts nicht zu einer unzumutbaren Belastung. In diesen Fällen die Verweigerung der Erstattung der Kosten der 1. Klasse der Bahn keinen Verstoß gegen das Schlechterstellungsverbot des § 8 BPersVG dar.

Gleichwohl haben die Dienststellen / Abrechnungsstellen in den angesprochenen Fällen die erhöhten Kosten ohne Nachweis der Notwendigkeit übernommen.

333 Bewertung

Die geprüften Dienststellen verfahren bei der Erstattung von Reisekosten für Personalratsmitglieder oftmals erheblich großzügiger als bei ihren Dienstreisenden. Damit verstoßen sie gegen § 8 BPersVG, nach dem Personalratsmitglieder wegen ihrer Tätigkeit weder benachteiligt noch begünstigt werden dürfen.

Durch eine solche Bevorzugung können das Ansehen der Personalvertretungen und die Akzeptanz der Personalratstätigkeit Schaden nehmen.

Sie kann darauf zurückzuführen sein, dass viele Dienststellen eine Konfrontation mit Personalratsmitgliedern in Reiseangelegenheiten scheuen, um die vertrauensvolle Zusammenarbeit in mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten nicht zu beeinträchtigen.

Nach unserem Eindruck möchten Behörden weitere Rechtsstreitigkeiten über Reisekostenerstattungen von Personalräten nach Möglichkeit vermeiden. Zudem haben die obersten Dienstbehörden bei der Bekanntmachung solcher Urteile nicht immer eindeutig erläutert, wie in der Praxis abrechnungstechnisch verfahren werden soll.

Besonders deutlich wird das am Beispiel der jüngeren Rechtsprechung zu § 5 Absatz 2 BRKG und § 8 BPersVG. Die nachgeordneten Dienststellen haben keine oder nur unzureichende Hinweise erhalten, wie die Rechtsprechung in der Praxis zu berücksichtigen ist.

In seiner Stellungnahme setzt sich das BMI mit der von uns aufgezeigten Besserstellung von Personalratsmitgliedern bei der Reisekostenerstattung nicht auseinander. Es verweist lediglich darauf, dass angesichts einschlägiger gerichtlicher Entscheidungen die Kostenerstattung für Reisen von Personalratsmitgliedern bei Benutzung privater Kraftfahrzeuge besondere Probleme bereite.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG (B. vom 15. April 2008, 6 PB 3/08) hätten Personalratsmitglieder bei ihrer Tätigkeit einen von strikter Rechtskontrolle entbundenen Beurteilungsspielraum, der sich auch auf die durch Personalratstätigkeit entstandenen Reisekosten erstrecke. Insoweit seien bei Reisen von Personalratsmitgliedern andere Maßstäbe anzulegen als bei Dienstreisen von Beschäftigten. Die Unabhängigkeit der Personalratsfunktion und die damit verbundene Autonomie in der Geschäftsführung rechtfertigten es, die Einhaltung der reisekostenrechtlichen Bestimmungen durch das Personalratsmitglied am Maßstab „pflichtgemäßer Würdigung der Umstände“ zu beurteilen. Das Bundesverwaltungsgericht habe ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dies keineswegs bedeute, dass das Personalratsmitglied sich über die reisekostenrechtlichen Bestimmungen hinwegsetzen könne. Vielmehr seien die gesetzlichen Vorgaben zu beachten, soweit sie ungeachtet der Eigenart der Personalratstätigkeit Verbindlichkeit beanspruchen dürften. Dort jedoch, wo die anzuwendenden reisekostenrechtlichen Bestimmungen unbestimmte Rechtsbegriffe enthielten, die offen für Wertungen und Abwägungen gegenläufiger Gesichtspunkte seien, sei es gerechtfertigt, dem Personalratsmitglied einen eigenen, strikter Rechtskontrolle entbundenen Beurteilungsspielraum zuzuerkennen. Dieser sei allerdings begrenzt, weil das Personalratsmitglied die Wertung des Gesetzgebers, wonach die Benutzung eines Kraftwagens im Verhältnis zur Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrsmittel – aus haushaltsrechtlichen wie aus ökologischen Gründen – besonders rechtfertigungsbedürftig ist, zu beachten habe. Es habe daher in pflichtgemäßer Würdigung die für und gegen die Benutzung des Kraftwagens sprechenden Umstände abzuwägen. Nur wenn das Ergebnis vertretbar sei, werde es der Überprüfung durch Dienststelle und Gericht standhalten (vgl. OVG NRW, B. vom 26. März 2013, 20 A 878/12.PVB).

4 **Zusammenfassende abschließende Bewertung**

Das BPersVG regelt die Bildung von (örtlichen) Personalräten, Gesamtpersonalräten und Stufenvertretungen in der Bundesverwaltung. Sie nehmen ihre Aufgaben nur innerhalb der Zuständigkeit der Dienststelle wahr, bei der sie gebildet wurden. Das BPersVG weist Stufenvertretungen keine Aufsichtsbefugnisse über die Personalräte nachgeordneter Dienststellen zu.

Nach unseren Prüfungserfahrungen prüfen die Obersten und Oberen Dienstbehörden sowie die Behörden der Mittelinstanz im Rahmen ihrer Dienst- und Fachaufsicht die ordnungsgemäße Anwendung des BPersVG in den nachgeordneten Dienststellen in der Regel nicht.

So kann die großzügige Auslegung von Gesetzen, Vorschriften und Erlassen un bemerkt bleiben, sich verfestigen und letztlich zur Umgehung oder Missachtung gesetzlicher Regelungen und Durchführungshinweise führen.

Zur Verbesserung der Rechtsanwendung baten wir das BMI

- seine Hinweise vom 28. April 2008 zur Freistellung und Kostenerstattung für Personalratsschulungen unter Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung zu überarbeiten und Hinweise zur ordnungsgemäßen Erstattung von Reisekosten für Reisen in Angelegenheiten der Personalvertretungen aufzunehmen sowie
- in geeigneter Weise zu veranlassen, dass die Ressorts im Rahmen ihrer Dienst- und Fachaufsicht die ordnungsgemäße Anwendung des BPersVG sicherstellen.

Eine Überarbeitung des genannten Rundschreibens vom 28. April 2008 hält das BMI für nicht geboten. Das Problem liege offenkundig weniger in nicht ausreichenden Hinweisen als vielmehr darin, dass die Hinweise in zahlreichen Fällen nicht befolgt würden. Vor diesem Hintergrund beabsichtige das BMI, die obersten Bundesbehörden schriftlich auf die vom Bundesrechnungshof festgestellten Fehlentwicklungen hinzuweisen und ihnen die abschließende Prüfungsmitteilung zur Kenntnis zu geben.

Das BMI hat unsere Beanstandungen grundsätzlich anerkannt. Seine Hinweise zu Ausnahmen bei Personalrätekonferenzen und Schulungsveranstaltungen halten wir für sachgerecht.

Durch das angekündigte Schreiben an alle Obersten Bundesbehörden, dem unsere Prüfungsmitteilung beigelegt wird, kommt das BMI unserer Empfehlung nach. Es stellt damit auch sicher, dass die Obersten Dienstbehörden über die nach unserer Auffassung erforderliche Fachaufsicht über die Anwendung des BPersVG informiert werden.

Unser Prüfungsverfahren schließen wir aufgrund der Stellungnahme des BMI vom 22. September 2016 ab.

Graf

Fehse