

Beschlussfassung des Personalrats ohne ausreichende Entscheidungsgrundlage

Zum Sachverhalt

Einem Personalrat wird der Antrag auf Zustimmung zur Einstellung des Beamten B vorgelegt. Als Unterlagen liefert der Dienststellenleiter den Lebenslauf des Beamten sowie das Anschreiben mit. Dem Auswahlverfahren war eine Stellenausschreibung vorausgegangen. Als der Tagesordnungspunkt in der Sitzung des Personalrats aufgerufen wird, stellt X den Antrag, weitere entscheidungserhebliche Informationen bei der Dienststellenleitung einzuholen, insbesondere solche über den Leistungsstand von B sowie denjenigen der Mitbewerber. Die Personalratsmehrheit lehnt den Antrag auf Einholung ergänzender Auskünfte jedoch ab mit der Begründung, ausreichend informiert zu sein. Der Personalrat stimmt dem daraufhin zur Abstimmung gestellten Antrag des Dienststellenleiters auf Zustimmung zur Einstellung von B mehrheitlich zu.

X hält dieses Verfahren für rechtswidrig und möchte wissen, welche Möglichkeiten bestehen, hiergegen vorzugehen.

Unsere Stellungnahme

X kann den Beschluss des Personalrats verwaltungsgerichtlich auf seine Rechtmäßigkeit überprüfen lassen. Darüber hinaus kommt die Einleitung eines Verfahrens zur Auflösung des Personalrats wegen grober Verletzung seiner gesetzlichen Pflichten in Betracht. X hat aber in vergleichbaren Fällen keinen unmittelbaren Anspruch auf Beschaffung weiterer Informationen.

1. Der Personalrat hat nach § 68 Abs. 2 BPersVG einen Anspruch gegenüber dem Dienststellenleiter, diejenigen Informationen zu erhalten, die er benötigt, um seine Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können. Danach ist der Personalrat zur Durchführung seiner Aufgaben rechtzeitig und umfassend zu unterrichten; ihm sind die hierzu erforderlichen Unterlagen vorzulegen; für Personalakten und dienstliche Beurteilungen gelten besondere Regelungen.

Stehen dem Personalrat bei der Beschlussfassung nicht diejenigen Informationen zur Verfügung, derer er bedarf, um seiner Verpflichtung zur Mitkontrolle nachkommen zu können, so ist die Sache nicht entscheidungsreif und darf der Maßnahme nicht die Zustimmung gegeben werden. Der Personalrat muss vielmehr – so auch der Antrag des X – den Dienststellenleiter zur Nachlieferung konkret zu benennender Informationen/Unterlagen auffordern. Die Zustimmungsverweigerungsfrist wird dann mangels ausreichender Unterrichtung nicht in Gang gesetzt und die Zustimmungsfiktion tritt nicht ein.

Der beschriebene Informationsanspruch bezieht sich auf das Verhältnis zwischen den beiden Partnern Dienststelle und Personalrat, wobei mit Personalrat das gesamte Gremium gemeint ist. Vertreten wird der Personalrat durch den Personalratsvorsitzenden bzw. den Vorstand, so dass die Informationen des Dienststellenleiters (zunächst) dorthin fließen.

2. Aber auch das **einzelne Personalratsmitglied** besitzt einen **Informationsanspruch**. Deshalb ist es bei fehlender oder nicht ausreichender Information in seinem Recht auf umfassende Unterrichtung und in seinen Rechten als Mitglied des Personalrats ver-

letzt (BVerwG v. 19.7.1994, ZfPR 1994, 185). Diese Rechtsverletzung kann es gerichtlich feststellen lassen. (2.1) Aus diesem Informationsanspruch leitet sich aber kein Anspruch des einzelnen Personalratsmitglieds auf **Beschaffung** von Informationen ab. (2.2)

2.1 Dass das einzelne Personalratsmitglied einen Anspruch darauf hat, in der Sitzung umfassend über alle beim Vorsitzenden/Vorstand vorhandenen Informationen/Unterlagen unterrichtet zu werden, ist unstrittig. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ist einzige Informationsquelle für das Personalratsmitglied die Personalratssitzung (BVerwG v. 29.8.1975, BVerwGE 49, 144). Die Tagesordnung stellt zunächst die einzige Möglichkeit für das einzelne Personalratsmitglied dar, sich **vor** der Sitzung über die zu behandelnden Beratungsgegenstände zu informieren. Soweit die Informationen, die sich auf diese Weise aus der Tagesordnung ergeben, nicht ausreichend sind und damit keine ausreichende Entscheidungsgrundlage für ein Votum bei der Beschlussfassung über den Tagesordnungspunkt bieten, hat das Personalratsmitglied Anspruch darauf, vom Vorsitzenden **in** der Sitzung weitere Informationen zu erhalten (BVerwG v. 19.7.1994, a.a.O.). Das einzelne Plenumsmitglied hat einen Anspruch darauf, dass der Personalratsvorsitzende in der Sitzung anhand des ihm vom Dienststellenleiter übermittelten Materials bzw. der selbst ermittelten Informationen umfassend und objektiv vorträgt und den Plenumsmitgliedern jede von ihnen verlangte sachdienliche Auskunft gibt (BVerwG v. 19.7.1994, aaO.).

Nicht nur die Personalvertretung als Gremium besitzt folglich einen Anspruch auf Information, sondern jedes einzelne Mitglied. Denn auch die einzelnen Personalratsmitglieder sind als Mitglieder des Kollegialorgans berechtigt und verpflichtet, an der Sitzung und der Beschlussfassung der Personalvertretung mitzuwirken. Mit dieser Teilnahmepflicht und Mittragung der Verantwortung für den Inhalt des Beschlusses korrespondiert der Informationsanspruch und die Informationsverpflichtung (OVG NRW v. 10.2.1992, PersR 1992, 369, bestätigt durch BVerwG v. 19.7.1994, a.a.O.).

Ein Personalratsmitglied hat alles zu tun, um eine rechtmäßige Vorgehensweise der Personalvertretung zu gewährleisten. Es muss insbesondere auf eine ordnungsgemäße Beschlussfassung achten und hinwirken. Hält es die Vorgehensweise im Personalrat bei der Beschlussfassung für rechtswidrig, so hat es den Personalrat zu rechtmäßigem Handeln aufzufordern und für den Fall, dass der Personalrat dieser Aufforderung (mehrheitlich) nicht folgt, besitzt es das Recht, das zuständige Verwaltungsgericht mit dem Antrag auf Feststellung anzurufen, dass seine Rechte verletzt sind.

2.2 Ein Anspruch des einzelnen Personalratsmitglieds auf Beschaffung zusätzlicher Informationen durch den Vorsitzenden/Vorstand besteht aber nicht. Der Gesetzgeber hat die Verfahrensrechte der Minderheiten im Personalrat im BPersVG abschließend geregelt, nämlich in Form des Gruppenvetos (§ 40 BPersVG) und in Form der Möglichkeit, den Vorsitzenden zu zwingen, eine Sitzung anzuberaumen und einen bestimmten Punkt auf die Tagesordnung zu setzen (§ 34 Abs. 3 BPersVG). Einem einzelnen Personalratsmitglied können nicht mehr Rechte zustehen als einer Minderheit. Im Übrigen ist zu bedenken, dass die Aufgabe zur Einholung der erforder-

lichen Informationen als Teil der Geschäftsführung in der Verantwortung des Vorstands liegt. Nimmt der Vorstand diese Verantwortung nicht wahr, ist jederzeit seine Abwahl möglich bzw. kann in besonders gravierenden Fällen ein Verfahren auf Ausschluss in Gang gesetzt werden. Jenseits dieser Möglichkeiten besteht für Minderheiten bis hin zum einzelnen Personalratsmitglied die Option, einen Beschluss, der auf Grund einer von dem Personalratsmitglied für rechtswidrig gehaltenen Verfahrensweise zustande gekommen ist, dem Verwaltungsgericht zur Überprüfung vorzulegen, um eine sachgemäße Wahrnehmung der Aufgaben und Pflichten des Personalrats durchzusetzen. Dies gilt auch für Fälle wie den vorliegenden, wenn das Personalratsmitglied der Auffassung ist, ein Beschluss sei ohne ausreichende Informationsgrundlage gefasst worden.

Ob der Personalrat mehrheitlich den Vorsitzenden/Vorstand verpflichten kann, weitere Informationen einzuholen, bleibt offen. Dafür spricht, dass eine die gesetzlichen Regelungen ergänzende Vorschrift in einer Geschäftsordnung zulässig wäre, wonach der Vorstand bei Einstellungen regelmäßig ganz bestimmte, im Einzelnen benannte Informationen einzuholen hat. Dagegen spricht aber auch an dieser Stelle die Übertragung der Geschäftsführung auf den Vorstand, die dieser in eigener Verantwortung wahrzunehmen hat. Im Übrigen ist es dem Personalrat neben den o. g. Handlungsoptionen möglich, eine Angelegenheit mehrheitlich von der Tagesordnung zu nehmen bzw. kann die Personalratsmehrheit einen Zustimmungsantrag ablehnen mit der Begründung, nicht ausreichend informiert zu sein.

2.3 Das Gericht wird die Rechtswidrigkeit des Beschlusses feststellen, wenn es das Informationsrecht des einzelnen Personalratsmitglieds für verletzt hält. Dies dürfte vorliegend der Fall sein. Denn der Anspruch auf zusätzliche Informationen vor der Beschlussfassung ist inhaltlich begründet (2.3.1). Dies führt auch zur Rechtswidrigkeit des dennoch gefassten Beschlusses (2.3.2).

2.3.1 Gem. § 76 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG hat der Personalrat mitzubestimmen bei der Einstellung von Beamten. Der Personalrat hat insoweit zur Ausübung seines Mitbestimmungsrechts nach der Rechtsprechung Anspruch auf folgende Informationen:

Der Personalrat ist zunächst über den ausgewählten Bewerber zu unterrichten. Die Auswahlentscheidung ist von der Dienststelle zu begründen. Insbesondere muss der Personalrat prüfen können, ob der ausgewählte Bewerber die erforderliche Qualifikation mitbringt (BVerwG v. 8.1.2003, ZfPR 2003, 259). Darüber hinaus muss die Dienststelle alle Bewerbungsunterlagen vorlegen – sowohl die des ausgewählten als auch die der übergangenen Bewerber (BVerwG v. 5.2.1971, BVerwGE 3, 169; BVerwG v. 20.3.1996, BVerwGE 100, 354; zur Vorlage der Werdegänge aller Mitbewerber OVG Saarland v. 2.9.2005, ZfPR 2007, 44). Dies gilt sowohl für interne als auch für externe Bewerber (BVerwG v. 11.2.1981, BVerwGE 61, 325). Zu den vorzulegenden Bewerbungsunterlagen gehören des Weiteren auch Auszüge, Ablichtungen und Ähnliches aus den Personalakten des Bewerbers, wenn dieser sie seinen Bewerbungsunterlagen beigefügt hat (BVerwG v. 8.11.1957, BVerwGE 5, 344), amtsärztliche Gesundheitszeugnisse (OVG NRW v. 16.11.1978, PersV 1980, 280) sowie Eignungsgutachten, wenn die Dienststelle durch amts eigene Psychologen solche Gutachten erstellen lassen (VGH BW v. 2.3.1982, ZBR 1983, 137).

Die Beurteilung der Eignung des Bewerbers im Rahmen der Auswahlentscheidung obliegt zwar ausschließlich der Dienststelle, die

das ihr zustehende personalpolitische Ermessen pflichtgemäß wahrzunehmen hat (BVerwG v. 2.3.1993, PersV 1994, 231). Zu den bei personellen Maßnahmen zu beachtenden Rechtsnormen gehört auch Art. 33 Abs. 2 GG, wonach jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt hat. Der Personalrat hat bei der Besetzung ausgeschriebener Dienstposten – nicht nur bei Einstellungen – darauf hinzuwirken, dass diesem verfassungsrechtlichen Gebot Rechnung getragen wird (BVerwG v. 11.2.1981, a.a.O.; BVerwG v. 26.1.1994, BVerwGE 95, 73). Im Rahmen der Zustimmungsverweigerung kann der Personalrat aber nur geltend machen, dass mit der Auswahlmaßnahme gegen ein Gesetz usw. verstoßen wird. Ein Verstoß wiederum liegt mit Blick auf den gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum der Dienststelle erst dann vor, wenn diese mit der von ihr beabsichtigten Personalmaßnahme den von Art. 33 Abs. 2 GG gesteckten Rahmen verlassen will. Das ist dann der Fall, wenn die Dienststelle bei der Eignungsbeurteilung den anzuwendenden Begriff oder den gesetzlichen Rahmen, in dem sie sich frei bewegen kann, verkannt hat oder von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist oder allgemeingültige Maßstäbe nicht beachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt hat (BVerwG v. 20.6.1986, BVerwGE 74, 273; BVerwG v. 2.11.1994, PersR 1995, 83). Ob der Personalrat diese Aspekte überprüft, liegt nicht in seinem Ermessen. Der Personalrat hat bei seiner „Mitkontrolle im Rahmen des § 77 Abs. 2 Nr. 1“ vielmehr das Recht und die **Pflicht** nachzuprüfen, ob die Dienststelle mit der Maßnahme die äußeren Grenzen ihres Beurteilungsspielraumes eingehalten hat (Lorenzen u. a., BPersVG § 77 Rn. 39 a mwN). Deshalb ist der Personalrat – und damit jedes einzelne Personalratsmitglied – verpflichtet, die Entscheidung auf der Grundlage hinreichender Informationen zu treffen.

2.3.2 Ein Beschluss des Personalrats, der trotz unzureichender Unterrichtung gefasst wird, ist allerdings nur dann unwirksam, wenn ein Fehlgebrauch des Entscheidungsspielraums des Personalrats vorliegt (BVerwG v. 10.10.1957, BVerwGE 5, 263), er also die Grenzen seiner Handlungs- und Entscheidungsfreiheit verkannt hat; eine Kontrolle der reinen Zweckmäßigkeit der Entscheidung findet nicht statt (Fischer/Goeres/Gronimus, BPersVG. § 37 Rn. 41, 42; Lorenzen u. a., § 37 Rn. 26).

Vorliegend hat der Personalrat den ihm zustehenden Entscheidungsspielraum überschritten. Stellt die Dienststelle wie hier keinerlei Unterlagen über den Leistungsstand des ausgewählten Bewerbers sowie die nicht zum Zuge gekommenen Mitbewerber zur Verfügung, so stellt sich die Erklärung des Personalrats, er benötige keine weiteren Unterlagen mehr, und die darauf folgende Beschlussfassung als Ermessensüberschreitung dar. Denn es ist offensichtlich, dass ohne jede Unterrichtung über die Qualifikation der ausgewählten Bewerberin und der Mitbewerber der Personalrat seiner Verpflichtung, die Entscheidung der Dienststelle im oben beschriebenen Umfang mitzukontrollieren, nicht nachkommen kann. Ein dennoch gefasster Beschluss ist rechtswidrig (BVerwG v. 10.10.1957, a.a.O.).

3. Fasst der Personalrat mehrfach über Zustimmungsanträge des Dienststellenleiters Beschluss, ohne die dazu zwingend erforderlichen Informationen zu besitzen, so stellt dies zumindest in der Wiederholung eine grobe Verletzung seiner gesetzlichen Pflichten dar mit der Konsequenz, dass seine Auflösung nach § 28 Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz BPersVG in Betracht kommt.