

Die Rechtsprechung des BVerwG zum Informations- und Vorlageanspruch der Personalvertretung

Dr. Wilhelm Ilbertz, Bonn*

I. Gesetzliche Grundlagen

In vielen Bereichen des Personalvertretungsrechts werden die Partner zur **vertrauensvollen Zusammenarbeit** aufgefordert – vor allem im Bereich der „allgemeinen Aufgaben“¹ sowie bei der Unterrichtung der Personalvertretung.² Der Dienststellenleiter muss darauf vertrauen können, dass die Personalvertretung mit ihrem Informationsbegehren „nicht überzieht“, die Personalvertretung ihrerseits darauf, dass der Dienststellenleiter Informationen, die sie zur Aufgabenerfüllung benötigt, nicht zurückhält. Beide – Dienststellenleiter und Personalvertretung – müssen sich darüber im Klaren sein, dass sie nur in gemeinsamem Handeln die ihnen durch das Gesetz vorgegebenen Ziele erreichen können – zum einen die „Erfüllung der der Dienststelle obliegenden Aufgaben“, zum anderen die Förderung des Wohls der Beschäftigten. Deshalb: Der Dienststellenleiter hat umfassend zu informieren, die Personalvertretung hat Anspruch darauf, die für ihre Arbeit tatsächlich notwendigen Informationen zu erhalten.

1. Gleicher Informationsstand

Das personalvertretungsrechtliche Beteiligungssystem erfordert einen gleichrangigen Informationsstand von Dienststellenleiter und Personalvertretung.³

Die Effektivität der personalvertretungsrechtlichen Beteiligung steht und fällt mit dem personalvertretungsrechtlichen Informationsanspruch.⁴

Daher trifft den Dienststellenleiter die Pflicht zur rechtzeitigen und umfassenden Unterrichtung der Personalvertretung. Die entsprechende Vorschrift in den Personalvertretungsgesetzen des Bundes und der Länder beinhaltet zugleich die Pflicht zur Vorlage der notwendigen Unterlagen. Die Informationspflicht korrespondiert mit dem Informationsanspruch der Personalvertretung. Die Vorschrift gehört zum „Standardprogramm der Personalvertretungsgesetze in Bund und Ländern“⁵. Daher sind der Personalvertretung alle Informationen zugänglich zu machen, die eine sachgerechte Beurteilung der beteiligungspflichtigen Maßnahme und des dieser zugrundeliegenden Sachverhalts ermöglichen.⁶ Der Dienststellenleiter hat die Personalvertretung in den gleichen Informationsstand zu versetzen, in dem er sich selbst befindet.⁷ Die

§ 68 BPersVG

(1) Die Personalvertretung hat folgende allgemeine Aufgaben:

1. Maßnahmen, die der Dienststelle und ihren Angehörigen dienen, zu beantragen,
2. darüber zu wachen, dass die zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze, Verordnungen, Tarifverträge, Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen durchgeführt werden,
3. Anregungen und Beschwerden von Beschäftigten entgegenzunehmen und, falls sie berechtigt erscheinen, durch Verhandlung mit dem Leiter der Dienststelle auf ihre Erledigung hinzuwirken,
4. die Eingliederung und berufliche Entwicklung Schwerbehinderter und sonstiger schutzbedürftiger, insbesondere älterer Personen zu fördern,
5. Maßnahmen zur beruflichen Förderung Schwerbehinderter zu beantragen,
- 5a. die Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern insbesondere bei der Einstellung, Beschäftigung, Aus-, Fort- und Weiterbildung und dem beruflichen Aufstieg, zu fördern,
6. die Eingliederung ausländischer Beschäftigter in die Dienststelle und das Verständnis zwischen ihnen und den deutschen Beschäftigten zu fördern,
7. mit der Jugend- und Auszubildendenvertretung zur Förderung der Belange der in § 57 genannten Beschäftigten eng zusammenzuarbeiten.

(2) Die Personalvertretung ist zur Durchführung ihrer Aufgaben rechtzeitig und umfassend zu unterrichten. Ihr sind die hierfür erforderlichen Unterlagen vorzulegen. Personalakten dürfen nur mit Zustimmung des Beschäftigten und nur von den von ihm bestimmten Mitgliedern der Personalvertretung eingesehen werden. Dienstliche Beurteilungen sind auf Verlangen des Beschäftigten der Personalvertretung zur Kenntnis zu bringen.

Personalvertretung muss alle entscheidenden Gesichtspunkte, die für die Ausübung ihrer Beteiligungsrechte erforderlich sind, kennen.⁸

2. Akzessorietät des Informationsanspruchs

Die Unterrichts- und Informationspflicht gegenüber der Personalvertretung besteht aber nur in dem Umfang, „in welchem die Personalvertretung zur Durchführung ihrer Aufgaben die Kenntnis der Unterlagen benötigt“⁹.

Die Verpflichtung des Dienststellenleiters zur rechtzeitigen und umfassenden Information der Personalvertretung und zur

* Dr. Wilhelm Ilbertz war Leiter der Abteilung Mitbestimmung, Personalvertretungs- und Betriebsverfassungsrecht in der Bundesgeschäftsstelle des dbb beamtenbund und tarifunion. Er ist Autor einschlägiger Kommentare und Aufsätze.

1 § 68 Abs. 1 BPersVG.

2 § 68 Abs. 2 BPersVG.

3 Fischer/Goeres/Gronimus, GKöD V, § 68 Rn. 27.

4 VGH Bayern v. 15.3.2016, ZfPR online 6/2016, S. 6.

5 BVerwG v. 19.12.2018, ZfPR online 4/2019, S. 6.

6 BVerwG v. 23.6.2010, ZfPR online 12/2010, S. 2.

7 BVerwG v. 19.6.2014, ZfPR online 3/2015, S. 2.

8 VGH Baden-Württemberg v. 24.6.1997, ZfPR 1997, 184; OVG Berlin-Brandenburg v. 19.1.2017, ZfPR 2017, Ilbertz/Widmaier/Sommer, BPersVG, 14. Aufl., § 68 Rn. 33.

9 OVG Nordrhein-Westfalen v. 14.5.2013, ZfPR online 3/2014, S. 7; OVG Nordrhein-Westfalen v. 30.8.2018, ZfPR 2019, 5.

Mit § 68 BPersVG vergleichbare Regelungen in den Landespersonalvertretungsgesetzen

Baden-Württemberg	§ 70 Abs. 4, § 71
Bayern	Art. 69
Berlin	§§ 72, 73
Brandenburg	§§ 58, 60
Bremen	§ 54
Hamburg	§ 78
Hessen	§ 62
Mecklenburg-Vorpommern	§§ 60, 61
Niedersachsen	§§ 59, 60
Nordrhein-Westfalen	§§ 64, 65
Rheinland-Pfalz	§ 6 Satz 2, § 39 Abs. 1 Satz 2
Saarland	§ 69 Abs. 3, § 71
Sachsen	§ 73
Sachsen-Anhalt	§ 57
Schleswig-Holstein	§§ 49, 51
Thüringen	§ 68

Vorlage der notwendigen Unterlagen ist daher „streng aufgabenakzessorisch ausgestaltet“¹⁰. Das bedeutet:

Dort, wo weder Beteiligungsrechte noch der Personalvertretung sonst zugewiesene allgemeine Aufgaben bestehen, gibt es auch keine Informationspflicht des Dienststellenleiters.

Die Personalvertretungsgesetze begründen keinen von den Beteiligungsrechten unabhängigen, umfassenden Unterrichtsanspruch in Bezug auf alle die Dienststelle betreffenden Angelegenheiten. Der Informationspflicht unterliegen daher nicht solche Informationen, die keinen Bezug zu einer konkret zu treffenden Maßnahme haben, also „ohne jede Relevanz sind oder lediglich die (vorbereitende) interne Entscheidungsfindung auf Seiten des Dienstherrn betreffen“¹¹.

II. Die aktuelle Rechtsprechung des BVerwG

Die Erörterungen um die Voraussetzungen und den Umfang der Informationspflicht eines Dienststellenleiters haben in Rechtsprechung und Literatur seit jeher einen äußerst breiten Rahmen eingenommen. Die neueste Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts¹² wird diese Erörterungen erneut befördern. Das Gericht hat, unter Bezugnahme auf die bisherige Rechtsprechung, bestätigt, „dass ... der Informationsanspruch als solcher wie auch der darauf bezogene Anspruch auf Vorlage von Unterlagen **strikt aufgabengebunden** sind“. Diese Feststellung bezieht sich nach zutreffender Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts sowohl auf die allgemeinen Aufgaben als auch auf alle Beteiligungsangelegenheiten. In einer solchen Klarheit ist die Einbeziehung auch der „allgemeinen Aufgaben“ in die Informationspflicht von der Rechtsprechung bisher noch nicht betont wor-

den.¹³ Das Gericht stützt seine Meinung unter anderem auf den Wortlaut des § 68 Abs. 2 Satz 1 BPersVG und auf die vergleichbaren landesgesetzlichen Bestimmungen, die festlegen, dass die Personalvertretung „zur Durchführung ihrer Aufgaben rechtzeitig und umfassend zu unterrichten“ ist – und zwar **„ohne eine Begrenzung auf die aus Beteiligungsrechten folgenden Aufgaben“**. Ohne diese umfassende Unterrichtung kann eine Personalvertretung den ihr gesetzlich vorgegebenen Aufgaben nicht sachgerecht nachkommen, und zwar vor allem in den Bereichen nicht, in denen der Verwaltung ein weiter Bewertungs- und Beurteilungsspielraum wie bei der Festsetzung von Erfahrungsstufen oder der Festsetzung von Leistungszulagen zusteht. Gerade dort kommt „dem kollektiv-rechtlichen Schutz der Beschäftigten in Gestalt einer vorbeugenden Überwachung durch die Personalvertretung besondere Bedeutung“ zu.¹⁴ Entgegen der Auffassung der Vorinstanz¹⁵ entfaltet daher die Tatsache, dass eine bestimmte Maßnahme nicht der Mitbestimmung unterliegt, keine „Sperrwirkung hinsichtlich des nur subsidiär als Auffangtatbestand anzusehenden Wächteramtes des Personalrats“.

Steht dem Personalrat an einer Maßnahme kein Beteiligungsrecht zu, sperrt dies nicht einen sich aus dem Wächteramt ergebenden Informationsanspruch des Personalrats.

Die Personalvertretung hat dem Schutz kollektiver Rechte der Beschäftigten nicht nur über die ihr gesetzlich zugewiesenen Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte zu dienen, sondern auch dort, wo die Personalvertretungsgesetze ihr **ausdrücklich Überwachungs-/Kontrollrechte zuweisen**, damit die vielfältigen rechtlichen und sozialen Interessen der Beschäftigten – auch untereinander – nach Recht und Billigkeit gewahrt werden. In diesen Bereichen, in denen einer Personalvertretung gerade im Rahmen von Spielräumen, die der Normvollzug der Verwaltung belässt, auch die Rolle einer Vermittlerin zwischen unterschiedlichsten individuellen Belangen der Beschäftigten zugewiesen ist, kommt es im Interesse einer **Gleichbehandlung** ganz wesentlich darauf an, dass der Personalvertretung ausreichende Informationen zur Verfügung stehen, die ihr eine möglichst objektive und neutrale Vorgehensweise ermöglichen. Erst mit einer umfassenden Information auch in diesen Angelegenheiten kann es gelingen, „mithilfe der Personalvertretung“ verfassungsrechtliche Grundprinzipien durchzusetzen. Hier geht es um eine **Gemeinschaftsaufgabe von Dienststelle und Personalvertretung** – auch um eine Unterstützung des Dienststellenleiters bei dessen oft nicht einfacher Aufgabe der Durchsetzung von Recht und Gesetz in seinem Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich.

Insofern ist die Befolgung einer Informationspflicht, die sich auf die Wahrnehmung allgemeiner Aufgaben der Personalvertretung bezieht, keine den Handlungsrahmen des Dienststellenleiters einschränkende (etwa lästige oder gar überflüssige) Pflicht, sondern eine solche, die ihn **entlastet**, indem er mit der Personalvertretung als Partnerin im Rahmen des ihm obliegenden Aufgabenvollzugs zusammenwirken kann.

10 BVerwG v. 19.12.2018, ZfPR online 4/2019, S. 6.

11 Vgl. u. a. BVerwG v. 25.5.2016, ZfPR online 10/2016, S. 2.

12 BVerwG v. 19.12.2018, ZfPR online 4/2019, S. 6.

13 Vgl. zuvor u. a. BVerwG v. 16.2.2010, ZfPR online 4/2010, S. 12; BVerwG v. 27.11.1991, PersV 1992, 228.

14 BVerwG v. 19.12.2018, ZfPR online 4/2019, S. 6.

15 OVG Rheinland-Pfalz v. 8.9.2016, ZfPR 2017, 36.

Nur ein solches Verständnis der Rollenverteilung steht im Einklang mit dem Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit, wie es die Personalvertretungsgesetze den beiden Partnern auferlegen.

III. Die Grenzen des Informationsanspruchs

Würde man der Personalvertretung generell ein Informationsrecht unabhängig von einer konkreten Aufgabe zubilligen, dann würde sie in der Tat zu einem allgemeinen Kontrollorgan der Dienststelle, dem neben den Fach- und Rechtsaufsichtsinstanzen die allgemeine Überwachung der Aufgabenerfüllung und des inneren Betriebes der Dienststelle obläge.¹⁶

Die Begrenzung des Informationsanspruchs auf solche Informationen, die zur Wahrnehmung der allgemeinen Überwachungsaufgaben des Personalrats erforderlich sind, verhindert, dass der Personalrat zu einem „**allgemeinen Kontrollorgan der Dienststelle**“ wird.

In den Fällen aber, in denen, wie hier, „eine Information durch die Dienststelle der einzige Weg (ist), um die Personalvertretung überhaupt in den Stand zu versetzen, ihre Aufgabe wahrzunehmen“,¹⁷ ist die Personalvertretung mit „nach der konkreten Aufgabenstellung allgemein erforderlichen Informationen“ zu versehen.

Diese Voraussetzung ist **bei Sachzusammenhängen** erfüllt, „**die sich dem Blickfeld des Personalrats und der Beschäftigten regelmäßig entziehen**“. Die Erstfestsetzung von Erfahrungsstufen „entzieht sich dem Blickfeld des Personalrats“. Entsprechende Informationen sind daher „der einzige Weg, um die Personalvertretung in den Stand zu versetzen, ihre diesbezügliche (Überwachungs-) Aufgabe wirkungsvoll wahrzunehmen und etwaigen Rechtsverstößen oder Unbilligkeiten effektiv entgegenwirken zu können“.¹⁸ Insoweit allerdings ist auch ein konkreter Aufgabenbezug gegeben; denn die Personalvertretung fordert Informationen über die vorgenommenen Stufenfestsetzungen und die ihnen zugrunde liegenden Erwägungen. Nur mit diesen Informationen nämlich kann sie im Wege der „nachvollziehenden Kontrolle“ ihrer Verpflichtung zur Überwachung der Recht- und Zweckmäßigkeit der Festsetzungspraxis nachkommen.

Eine allgemeine Kontrollbefugnis gegenüber dem Dienststellenleiter wird, wie vorstehend bereits erwähnt, der Personalvertretung mit dieser Interpretation des Informationsanspruchs nicht zugestanden.

Hier geht es alleine darum, ihr die Möglichkeit einzuräumen, **wirkungsvoll den ihr auferlegten Überwachungsaufgaben nachkommen** zu können.

Insoweit, das sei nochmals hervorgehoben, kommt dem Informationsrecht der Personalvertretung als einer **Konkretisierung des allgemeinen Gebots zu vertrauensvoller Zusammenarbeit**

und zu gegenseitiger Offenheit besondere Bedeutung zu. Das Gesetz auferlegt den Partnern ein allgemeines Verhaltensgebot, das sie verpflichtet, eine einvernehmliche Lösung von Streitfragen anzustreben und ihren jeweiligen gesetzlichen Aufgabenbereich zu respektieren.¹⁹

Ein Dienststellenleiter darf sich daher grundsätzlich dem **Informationsverlangen der Personalvertretung** unter den dargestellten Voraussetzungen **nicht widersetzen**. Die Personalvertretung ihrerseits darf ihr **Informationsbegehren nicht überziehen**.

Den vorstehenden Überlegungen sollte noch folgende hinzugefügt werden: Dienststellenleiter sind kraft Amtes Recht und Gesetz unterworfen, d.h. sie haben unter anderem dafür Sorge zu tragen, dass in ihrem Bereich alle bestehenden Institutionen (Personalvertretung, Datenschutzbeauftragter, Gleichstellungsbeauftragte etc.) den ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben nachkommen können. Deshalb haben sie diese Institutionen bei ihren Überwachungsaufgaben wirksam zu unterstützen, ihnen also die Informationen zukommen zu lassen, die sie überhaupt erst in die Lage versetzen, ihre entsprechenden Aufgaben sachgerecht zu erfüllen. Auf diese Weise leisten Dienststellenleiter einen Beitrag dazu, dass die in ihrem Zuständigkeitsbereich bestehenden Aufgaben der sie unterstützenden Institutionen (z.B. Überwachung der Wahrung der zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze, Verordnungen, Tarifverträge, Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen) tatsächlich durchgeführt werden.

IV. Zusammenfassung

Der Informationsanspruch der Personalvertretung setzt einen bestimmten, sachlich gerechtfertigten Anlass voraus. Dies gilt sowohl für die auf die Beteiligungs- als auch für die auf die allgemeinen Aufgaben gerichteten Informationsansprüche.

Liegen keine Beteiligungsrechte (Anhörungs-, Mitwirkungs- oder Mitbestimmungsrechte) vor, so wird dadurch keine Sperrwirkung bezüglich der auf die allgemeinen Aufgaben gerichteten Informationsrechte ausgelöst. Die Personalvertretung muss sich zur Ausübung ihrer allgemeinen Überwachungsaufgabe nicht auf einen besonderen Anlass (z.B. bekannt gewordener Rechtsverstoß) berufen. Vielmehr reicht es aus, wenn sie ihr Informationsbegehren deshalb als notwendig bezeichnet, um darüber wachen zu können, dass die zugunsten der Beschäftigten bestehenden Gesetze etc. durchgeführt und alle Angehörigen der Dienststelle nach Recht und Billigkeit behandelt werden. Darin ist ein konkreter Aufgabenbezug zu sehen, der eine Information im Wege der nachvollziehenden Kontrolle über Stufenfestsetzungen und die ihnen zugrunde liegenden Erwägungen (Recht- und Zweckmäßigkeit der Festsetzungspraxis) erforderlich macht. Diese Informationen sind der einzige Weg, um der Personalvertretung die sachgerechte Ausübung ihrer Überwachungsrechte gerade dort zu ermöglichen, wo der Verwaltung Bewertungs- und Beurteilungsspielräume für ihre Entscheidungen zur Verfügung stehen.

¹⁶ BVerwG v. 22.4.1998, ZfPR 1999, 10.

¹⁷ BVerwG v. 19.12.2018, ZfPR online 4/2019, S. 6.

¹⁸ BVerwG v. 19.12.2018, ZfPR online 4/2019, S. 6.

¹⁹ BVerwG v. 23.5.1986, PersV 1987, 196.