

BETEILIGUNG DES PERSONALRATS BEIM URLAUB

von Fachanwalt für Arbeitsrecht Dr. Heiko Peter Krenz, Berlin

Jeder Beschäftigte hat Anspruch auf bezahlten Urlaub. Dieser Anspruch folgt aus Gesetz, Tarifvertrag oder Anstellungsvertrag. Der Anspruch ist gegenüber dem Dienstherrn geltend zu machen, der den Urlaubsanspruch grundsätzlich zu gewähren hat.[1] Die freie Wahl der Beschäftigten hinsichtlich der Lage des Urlaubs ist jedoch eingeschränkt, wenn der Dienstherr einen Urlaubsplan aufstellt oder dienstliche Belange die Urlaubsgewährung verhindern. Als Korrektiv hierzu hat der Gesetzgeber in diesen Fällen unter § 75 Abs. 3 Nr. 3 BPersVG ein Mitbestimmungsrecht des Personalrats vorgesehen.[2] Dadurch soll ein Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen der einzelnen Beschäftigten und dem Interesse des Dienstherrn an einem ungestörten Ablauf des Dienstbetriebs ermöglicht werden. Das Mitbestimmungsrecht hat folgenden Inhalt:

»§ 75 BPersVG

(3) Der Personalrat hat, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht, gegebenenfalls durch Abschluss von Dienstvereinbarungen mitzubestimmen über (...)

3. Aufstellung des Urlaubsplanes, Festsetzung der zeitlichen Lage des Erholungsurlaubs für einzelne Beschäftigte, wenn zwischen dem Dienststellenleiter und den beteiligten Beschäftigten kein Einverständnis erzielt wird, (...)«

Der Gesetzgeber sieht beim Urlaub zwei Mitbestimmungsfälle vor: Der Personalrat hat bei der Aufstellung des Urlaubsplans sowie bei der Festsetzung der zeitlichen Lage des Erholungsurlaubs für einzelne Beschäftigte mitzubestimmen, wenn zwischen dem Dienststellenleiter und den beteiligten Beschäftigten hierüber kein Einverständnis erzielt wird.

I. Mitbestimmung bei der Aufstellung des Urlaubsplans (§ 75 Abs. 3 Nr. 3 1. Fall BPersVG)

Die Aufstellung des Urlaubsplans beinhaltet die Festlegung der zeitlichen Lage des Urlaubs der Beschäftigten der Dienststelle im jeweiligen Urlaubsjahr.[3] Unter dem Begriff „Urlaub“ wird jede Form bezahlten und unbezahlten Urlaubs verstanden. Darunter fällt der gesetzliche Mindesturlaub, zusätzlicher Erholungsurlaub nach Tarifvertrag oder Einzelarbeitsvertrag, Zusatzurlaub für Schwerbehinderte, Bildungsurlaub nach den Landesgesetzen zur Arbeitnehmerweiterbildung sowie bezahlter oder unbezahlter Sonderurlaub.[4] Mit der Aufstellung eines Urlaubsplans werden die Urlaubszeiten der Beschäftigten koordiniert. Dadurch sollen die Interessen der Beschäftigten möglichst gleichrangig berücksichtigt und der reibungslose Ablauf des Dienstbetriebs nicht gestört werden.[5]

Der Urlaubsplan ist von der sog. Urlaubsliste zu unterscheiden, die oftmals vor Beginn des Urlaubsjahrs in der Dienststelle ausgelegt wird. In die Urlaubsliste kann jeder Beschäftigte seine Wünsche zur zeitlichen Lage des Urlaubs eintragen. Eine Urlaubsliste ist in der Regel die Grundlage des Urlaubsplans. Im Gegensatz zum Urlaubsplan ist die Urlaubsliste nicht mitbestimmungspflichtig.[6] Das gilt jedenfalls, soweit die Urlaubsliste nicht faktisch die Funktion eines Urlaubsplans innehat.

Urlaubsplans bedürfen der Zustimmung des Personalrats. Ein Widerruf des Urlaubs aus dringenden betrieblichen Gründen ist im Einzelfall dagegen mitbestimmungsfrei.[7]

Die Aufstellung allgemeiner Urlaubsgrundsätze ist im Unterschied zum Betriebsverfassungsrecht[8] unter § 75 Abs. 3 Nr. 3 BPersVG nicht ausdrücklich aufgeführt. Trotzdem unterliegt auch die Aufstellung allgemeiner Urlaubsgrundsätze der Mitbestimmung des Personalrats. Die allgemeinen Urlaubsgrundsätze stellen schließlich die Grundlage für die Aufstellung des Urlaubsplans dar.[9]

Allgemeine Urlaubsgrundsätze sind Regeln, die festlegen, nach welchen Grundsätzen der Urlaub gewährt werden soll.[10] Allgemeine Urlaubsgrundsätze beziehen sich z.B. auf die Erfassung der Urlaubswünsche (z.B. durch Verwendung einer Urlaubsliste), die Kriterien, nach denen diese Wünsche zu berücksichtigen sind und nach denen bei gleichgelagerten Wünschen bestimmte Personengruppen (z.B. Eltern mit schulpflichtigen Kindern, Beschäftigte mit erwerbstätigen Lebenspartnern, schwerbehinderte oder ältere Beschäftigte) Vorrang erhalten sollen.[11] Zu den allgemeinen Urlaubsgrundsätzen zählt die Verteilung des Urlaubs unter Beachtung des Prinzips der zusammenhängenden Urlaubserteilung und auch die Frage, ob der Urlaub im Rahmen von Betriebsferien zu nehmen ist und in welcher Zeit und für welche Dauer diese eingerichtet werden sollen sowie das Verfahren der Urlaubserteilung und Fragen der Urlaubsvertretung.[12] Die spätere Änderung dieser Grundsätze unterliegt ebenfalls der Mitbestimmung.[13]

Nach Auffassung der Rechtsprechung ist allerdings die Anordnung einer Urlaubssperre für bestimmte Zeiträume aus unabweisbarer dienstlicher Notwendigkeit nicht mitbestimmungspflichtig, was in keiner Weise nachvollziehbar ist. Eine Urlaubssperre soll nicht Bestandteil der Urlaubsplanung sein, weil sie eine zeitlich und sachlich der Urlaubsplanung vorausgehende organisatorische Maßnahme darstellt, die in die „ungeteilte Aufgabenverantwortung“ des Dienststellenleiters falle und deshalb nicht mitbestimmungspflichtig sei.[14] Das soll auch für die Festlegung von Zeiten durch die Dienststelle gelten, in denen Beschäftigte mit bestimmten Funktionen keinen Urlaub planen dürfen.[15] Mit derartigen Anordnungen wird ein genereller Hinderungsgrund für die Urlaubsgewährung geschaffen, sodass für eine Urlaubsplanung kein Raum mehr bleibt.[16]

Diese Rechtsprechung ist schlichtweg falsch, da sie eindeutig im Widerspruch zur gesetzlichen Fassung des Mitbestimmungsstatbestands steht, in dem derartige Einschränkungen nicht vorgesehen sind.[17] Schließlich wird das Mitbestimmungsrecht weitgehend sinnentleert, wenn der Dienstherr von der Möglichkeit einer Urlaubssperre Gebrauch macht. Im Konfliktfall wäre es letztlich Sache der Einigungsstelle, die dienstlichen Notwendigkeiten angemessen zu berücksichtigen.[18] Das Mitbestimmungsrecht besteht dann nur noch für die verbleibenden Restzeiträume.

II. Mitbestimmung bei der Festsetzung der zeitlichen Lage des Erholungsurlaubs für einzelne Beschäftigte (§ 75 Abs. 3 Nr. 3 2. Fall BPersVG)

Der Personalrat hat darüber hinaus bei der Festsetzung der zeitlichen Lage des Erholungsurlaubs für einzelne Beschäftigte mitzubestimmen, wenn zwischen dem Dienststellenleiter und dem/den beteiligten Beschäftigten kein Einverständnis erzielt wird. Das Mitbestimmungsrecht erstreckt sich im Gegensatz zum Mitbestimmungsrecht bei der Aufstellung des Urlaubsplans ausdrücklich nur auf den Erholungsurlaub.

Die vom Dienstherrn zu treffende Entscheidung über die Urlaubserteilung orientiert sich am Bundesurlaubsgesetz (BUrlG). Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 BUrlG sind bei der zeitlichen Festlegung des Urlaubs die Urlaubswünsche der Beschäftigten zu berücksichtigen, es sei denn, dass ihrer Berücksichtigung dringende dienstliche Belange oder Urlaubswünsche anderer Beschäftigten, die unter sozialen Gesichtspunkten den Vorrang verdienen, entgegenstehen. Die Urlaubswünsche des betroffenen Beschäftigten, die berechtigten konkurrierenden Urlaubswünsche anderer Beschäftigter und dringende dienstliche Erfordernisse sind nach billigem Ermessen gegeneinander abzuwägen.[19]

Wird bei der Vorbereitung der zu treffenden Entscheidung des Dienststellenleiters kein Einverständnis mit den jeweils beteiligten Beschäftigten über die Festsetzung der zeitlichen Lage des Urlaubs erzielt, hat der Personalrat mitzubestimmen. Zu beachten ist, dass der Personalrat nicht als Interessenvertreter der jeweils betroffenen einzelnen Beschäftigten auftritt, sondern als Repräsentant aller Beschäftigten.[20] Die Aufgabe des Personalrats besteht darin, unter Beachtung des Gebots der Behandlung sämtlicher Beschäftigten nach Recht und Billigkeit und den Grundsätzen der Gleichbehandlung (§ 67 Abs. 1 Satz 1 BPersVG) eine gerechte Abwägung der Wünsche der Beschäftigten und der dienstlichen Belange sicherzustellen.[21] Dieses Mitbestimmungsrecht ist unabhängig davon gegeben, ob ein Urlaubsplan aufgestellt wurde, und besteht auch dann, wenn nur ein Beschäftigter betroffen ist.[22]

III. Durchführung des Mitbestimmungsverfahrens und Streitigkeiten

Können sich die Dienststelle und der Personalrat nicht über die Aufstellung des Urlaubsplans (1. Fall) oder auf die Festsetzung der zeitlichen Lage des Erholungsurlaubs für einzelne Beschäftigte (2. Fall) verständigen, ist das weitere Mitbestimmungsverfahren bis hin zum Anrufen der Einigungsstelle fortzusetzen, sofern nicht zuvor eine Einigung erfolgt (§§ 69, 71 BPersVG).

Die Einigung kann hinsichtlich der Aufstellung des Urlaubsplans durch Abschluss einer Dienstvereinbarung erfolgen. Gesetzliche oder tarifliche Regelungen, die gem. § 75 Abs. 3 BPersVG, einer Verständigung zwischen Dienststelle und Personalrat entgegenstehen würden, gibt es – soweit ersichtlich - nicht.[23]

Soweit es um die Festsetzung der zeitlichen Lage des Erholungsurlaubs für einzelne Beschäftigte geht, ist eine einseitige Entscheidung des Dienstherrn gegen den Willen des oder der betroffenen Beschäftigten unwirksam, wenn der Personalrat oder die Einigungsstelle der Festlegung nicht zugestimmt hat.[24]

Berücksichtigen der Personalrat und der Dienststellenleiter oder der Spruch der Einigungsstelle die Wünsche des oder der betroffenen Beschäftigten nicht in seinem Sinne, brauchen diese sich damit nicht abzufinden, sondern können auf die gewünschte Urlaubserteilung klagen. Ein Beamter kann nach Durchführung eines Vorverfahrens (vgl. § 126 Abs. 3 Nr. 1 BRRG) Verpflichtungsklage beim Verwaltungsgericht erheben. Beschäftigte im Anstellungsverhältnis können ihre Urlaubswünsche direkt beim Arbeitsgericht einklagen.[25] Der Urlaubsanspruch kann übrigens auch schon vor Abschluss des Mitbestimmungsverfahrens im Klagewege durchgesetzt werden.[26] Der Urlaubswunsch ist vom Gericht zu gewähren, wenn keine dringenden dienstlichen Belange oder Urlaubswünsche anderer Beschäftigte, die unter sozialen Gesichtspunkten den Vorrang verdienen, entgegenstehen.

IV. Fazit

Durch das Mitbestimmungsrecht des Personalrats beim Urlaub soll ein Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen der einzelnen Beschäftigten und dem Interesse des Dienstherrn an einem ungestörten Ablauf des Dienstbetriebs ermöglicht werden.

Der Personalrat hat bei der Aufstellung des Urlaubsplans mitzubestimmen, was eine Beteiligung hinsichtlich des Aufstellens allgemeiner Urlaubsgrundsätze mit umfasst. Der Begriff des „Urlaubs“ umfasst bei der Aufstellung des Urlaubsplans jede Form des Urlaubs. Das Auslegen einer Urlaubsliste und die Verhängung einer Urlaubssperre sind nicht mitbestimmungspflichtig.

Daneben hat der Personalrat bei der Festsetzung der zeitlichen Lage des Erholungsurlaubs für einzelne Beschäftigte mitzubestimmen, wenn zwischen dem Dienststellenleiter und den beteiligten Beschäftigten kein Einverständnis erzielt wird. Bei der Entscheidungsfindung sind die Urlaubswünsche des betroffenen Beschäftigten, die berechtigten konkurrierenden Urlaubswünsche anderer Beschäftigter und dringende dienstliche Erfordernisse gegeneinander abzuwägen.

Können sich Dienststelle und Personalrat nicht über die Aufstellung des Urlaubsplans oder auf die Festsetzung der zeitlichen Lage des Erholungsurlaubs für einzelne Beschäftigte verständigen, ist das weitere Mitbestimmungsverfahren bis hin zum Anrufen der Einigungsstelle fortzusetzen.

Soweit es um die Festsetzung der zeitlichen Lage des Erholungsurlaubs für einzelne Beschäftigte geht, kann der betroffene Beschäftigte auch ungeachtet des Mitbestimmungsverfahrens auf die gewünschte Urlaubserteilung klagen.

[1] BAG v. 9.8.1994, AP BUrIG § 7 Nr. 19; vgl. näher hierzu Tschöpe, S. 772.

[2] Vgl. die Regelungen in den jeweiligen LPersVG: § 79 Abs. 1 Nr. 3 BaWü; Art. 75 Abs. 4 Nr. 3 BayPersVG; § 85 Abs. 1 Nr. 4 BlnPersVG; § 66 Nr. 4 LPersVG Bbg; § 63 Abs. 1 BremPersVG; § 86 Abs. 1 Nr. 2 HbgPersVG; § 74 Abs. 1 Nr. 11 HPVG; § 68 Abs. 1 Nr. 21 MVPersVG; § 65 Abs. Nr. 3, § 66 Abs. 1 Nr. 3 NidPersVG; § 72 Abs. 4 Nr. 4 LPersVG NW; § 80 Abs. 2 Nr. 10 LPersVG Rhlpf; § 78 Abs. 1 Nr. 3 SaarlPersV; § 80 Abs. 3 Nr. 3 SächsPersVG; § 51 Abs. 1, § 54 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 SchIHMBG; § 74 Abs. 2 Nr. 2 ThürPersVG. Vgl. auch die nahezu identische Regelung im Betriebsverfassungsrecht unter § 87 Abs. 1 Nr. 5 BetrVG.

[3] OVG NW v. 17.2.2000 – 1 A 697/98.PVL –, PersR 2001, 29.

[4] Vgl. ErfK/Kania, § 87 BetrVG, Rn. 43 m.w.N.; BAG v. 28. 5. 2002 – 1 ABR 37/01 –, AP Nr. 10 zu § 87 BetrVG 1972 Urlaub, soweit nicht spezielle Beteiligungstatbestände eingreifen, z.B. § 76 Abs. 1 Nr. 8 BPersVG.

[5] BVerwG v. 19.1.1993 – 6 P 19.90 –, PersR 1993, 167 mit krit. Anm. Sabottig; OVG NW v. 17. 2. 2000 – 1 A 697/98.PVL –, PersR 2001, 29; VGH BW v. 20.6.2000 – PL 15 S 2134/99 –, PersR 2000, 431.

- [6] ErfK/Kania, § 87 BetrVG, Rn. 45.
- [7] Fitting, § 87 BetrVG, Rn. 203.
- [8] Vgl. § 87 Abs. 1 Nr. 5 BetrVG.
- [9] OVG NW v. 17.2.2000 – 1 A 697/98.PVL –, PersR 2001, 29.
- [10] Altvater/Hamer/Kröll/Lemke/Peiseler, § 75 BPersVG, Rn. 139; ErfK/Kania, § 87 BetrVG, Rn. 44.
- [11] Altvater/Hamer/Kröll/Lemke/Peiseler, § 75 BPersVG, Rn. 139.
- [12] Altvater/Hamer/Kröll/Lemke/Peiseler, § 75 BPersVG, Rn. 139 m.w.N.
- [13] Fitting, § 87 BetrVG, Rn. 200.
- [14] BVerwG v. 19.1.1993 – 6 P 19.90 –, PersR 1993, 167.
- [15] OVG NW v. 17.2.2000 – 1 A 697/98.PVL –, PersR 2001, 29.
- [16] VGH BW v. 20.6.2000 – PL 15 S 2134/99 –, PersR 2000, 431.
- [17] Vgl. auch Altvater/Hamer/Kröll/Lemke/Peiseler, § 75 BPersVG, Rn. 140 m.w.N.
- [18] v. Roetteken, PersR 2001, 315 ff., 326.
- [19] ErfK/Kania, § 87 BetrVG, Rn. 46.
- [20] Altvater/Hamer/Kröll/Lemke/Peiseler, § 75 BPersVG, Rn. 141 m.w.N.; Fischer/Goeres/Gronimus, Rn. 83a.
- [21] VG Stade v. 25.8.1989 – 3 A 82/89 –, PersR 1989, 338.
- [22] VG Stade v. 25.8.1989 – 3 A 82/89 –, PersR 1989, 338; DKK-Klebe, § 87 Rn. 118; Fitting, § 87 Rn. 206.
- [23] Vgl. auch Altvater/Hamer/Kröll/Lemke/Peiseler, § 75 BPersVG, Rn. 275.
- [24] Altvater/Hamer/Kröll/Lemke/Peiseler, § 69 BPersVG, Rn. 61 ff.
- [25] Vgl. Fischer/Goeres/Gronimus, Rn. 83a.
- [26] Dietz/Richardi, Rn. 263; DKK-Klebe, § 87 Rn. 119; a. A. Fischer/Goeres/Gronimus, Rn. 83a.