

DAS INFORMATIONSRECHT DES PERSONALRATES

Inhalt und Durchsetzung

»Wissen ist Macht« lehrt bereits der Volksmund. Zutreffend ist, dass der Besitz von Informationen die Grundlage jeglichen konstruktiven Handelns darstellt. Für die Personalratsarbeit gilt insoweit nichts anderes. In der Praxis kommt es immer wieder vor, dass der Personalrat vom Dienststellenleiter entweder überhaupt nicht, nur unzureichend oder nicht rechtzeitig informiert wird. Der Personalrat kann dem Dienststellenleiter aber nur dann »auf die Finger schauen« und die Interessen der Beschäftigten effektiv vertreten, wenn er über die maßgeblichen Informationen verfügt. Das Personalvertretungsrecht bietet für den Personalrat sowohl eine ausreichende gesetzliche Anspruchsgrundlage als auch Mittel und Wege, um die gewünschten Informationen zu erhalten.

I. Der Inhalt des Informationsanspruchs

Das Bundespersonalvertretungsgesetz sieht in §68 Abs.2 ein Informationsrecht des Personalrats vor.[1] Dort heißt es: »Die Personalvertretung ist zur Durchführung ihrer Aufgaben rechtzeitig und umfassend zu unterrichten. Ihr sind die hierfür erforderlichen Unterlagen vorzulegen. Der Informationsanspruch begründet eine Verpflichtung des Dienststellenleiters, den Personalrat rechtzeitig und umfassend zu unterrichten sowie die notwendigen Unterlagen vorzulegen, so dass der Personalrat seine Aufgaben ordnungsgemäß durchführen kann.[2] Der Dienststellenleiter ist dazu verpflichtet, ohne Verlangen des Personalrats von sich aus die Initiative zu ergreifen und den Personalrat zu informieren.[3] Dadurch wird der Personalrat in die Lage versetzt, den Sachverhalt zu prüfen, um eine Entscheidung über sein Tätigwerden treffen zu können.[4] Der Informationsanspruch bezieht sich auf alle gesetzlichen Aufgaben des Personalrats und besteht unabhängig von einem konkreten Beteiligungsfall.[5] Insbesondere ist der Informationsanspruch nicht von der Besorgnis einer Rechtsverletzung abhängig.[6] Aufgrund der umfassenden Überwachungsaufgaben des Personalrats[7] reicht der gesetzliche Informationsanspruch sehr weit.

1. Rechtzeitige Information

Der Gesetzgeber sieht vor, dass der Personalrat rechtzeitig zu informieren ist. Eine Information ist »rechtzeitig« erteilt, wenn sie zu einem Zeitpunkt erfolgt, in dem die beabsichtigte Maßnahme noch gestaltungsfähig ist und der Dienststellenleiter noch keine vollendeten Tatsachen geschaffen hat.[8] Eine Einflussnahme auf die Entscheidung der Dienststelle durch den Personalrat muss daher möglich sein. Die Unterrichtung des Personalrats durch die Dienststelle muss zu dem Zeitpunkt erfolgen, in dem sich die Absicht des Dienststellenleiters verfestigt hat, eine Maßnahme durchzuführen, die in den Aufgabenbereich des Personalrats fällt. Bei Maßnahmen mit einer längeren Planungsphase (z.B. arbeitsorganisatorische Veränderungen) ist eine Information nicht mehr rechtzeitig, wenn sie am Ende dieser Phase erfolgt. Wann genau die Informationserteilung rechtzeitig ist, hängt vom Einzelfall ab. Starre Fristen gibt es nicht.

2. Umfassende Information

Außerdem müssen die zugeleiteten Informationen umfassend sein. Die Informationserteilung ist nur dann »umfassend«, wenn dem Personalrat sämtliche Informationen übermittelt werden, über die auch der Dienststellenleiter verfügt. Der Grundgedanke der Informationspflicht ist, dass der Personalrat denselben Informationsstand wie die Dienststelle haben soll. Der Personalrat muss auf Grund der erteilten Informationen beurteilen können, ob sein Tätigwerden erforderlich ist. Des Weiteren muss er alle entscheidenden Gesichtspunkte kennen, die für die Ausübung des Mitbestimmungsrechts von Bedeutung sein können.[9] Der Zweck des Informationsanspruchs des Personalrats besteht darin, dass er »Auskünfte von Seiten der Dienststelle benötigt, um die ihm obliegenden allgemeinen Aufgaben zu erfüllen und seine Beteiligungsrechte uneingeschränkt wahrnehmen zu können.«[10] Erhält der Dienststellenleiter später zusätzliche Informationen, hat er auch diese an den Personalrat weiterzuleiten.[11]

3. Vorlage der erforderlichen Unterlagen

Der Dienststellenleiter ist zudem verpflichtet, dem Personalrat die zur umfassenden Unterrichtung erforderlichen Unterlagen im Original oder in Fotokopie vorzulegen.[12] Dem Personalrat müssen alle Unterlagen vorgelegt werden, die der Dienststelle zur Verfügung stehen und die für die Meinungsbildung des Personalrats notwendig sind.[13] Der Umfang der Vorlagepflicht ist am Maßstab der Erforderlichkeit zu beurteilen und hängt daher vom Einzelfall ab.[14] Im Regelfall sind an die Erforderlichkeit jedoch keine besonderen hohen Anforderungen zu stellen, weil der Personalrat zur Beurteilung eines Sachverhaltes im Zweifel alle Unterlagen benötigt, die auch dem Dienststellenleiter vorliegen.

4. Keine Einschränkungen durch Datenschutz

Der Informationsanspruch des Personalrats wird durch die datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) nicht eingeschränkt.[15] Der Personalrat hat einen Anspruch auf Informationen, die mit den Mitteln der Datenverarbeitung gespeichert werden, weil das gesetzliche Informationsrecht des Personalrats Vorrang vor dem individuellen Datenschutz hat.[16] Da der Personalrat im Verhältnis zur Dienststelle außerdem nicht »Dritter« im Sinne des BDSG ist, handelt es sich bei einer Datenweitergabe an den Personalrat um einen »innerbetrieblichen« Vorgang. Ein Zurückhalten des Dienststellenleiters von Informationen unter Hinweis auf Datenschutzbestimmungen ist daher unzulässig.[17]

II. Vorgehen des Personalrats in der Praxis

Tritt der Fall ein, dass der Dienststellenleiter nur unzureichend informiert oder er sich weigert, Informationen zu erteilen, ist dem Personalrat jedenfalls angesichts bevorstehender einschneidender Maßnahmen (wie z.B. weitreichender arbeitsorganisatorischer Veränderungen) folgendes Vorgehen zu empfehlen:

1. Aufforderung zur Informationserteilung

Der Personalrat sollte den Dienststellenleiter - zur Nachweisbarkeit immer schriftlich - darauf hinweisen, dass die bisherigen Informationen nicht ausreichen und die Erteilung der erforderlichen Informationen binnen einer vom Personalrat gesetzten Frist erwartet wird. Außerdem sollte deutlich auf die gesetzlichen Verpflichtungen des Dienststellenleiters zur umfassenden Information des Personalrats gemäß §68 Abs. 2 BPersVG und vergleichbare Vorschriften der Landespersonalvertretungsgesetze[18] hingewiesen werden sowie auf die Rechtsverletzung, die durch die Dienststelle im Falle der unvollständigen Informationserteilung begangen wird. Ferner empfiehlt es sich, den Dienststellenleiter daran zu erinnern, dass bereits der Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit die Überlassung der vom Gesetzgeber vorgesehenen Informationen an den Personalrat erfordert. Sofern der Dienststellenleiter bereits die Einleitung des Beteiligungsverfahrens oder sogar die Umsetzung der Maßnahme beabsichtigt, sollte der Dienststellenleiter darauf hingewiesen werden, dass eine unvollständige Unterrichtung die Erklärungsfristen des Personalrats in mitbestimmungs- und mitwirkungspflichtigen Angelegenheiten nicht in Lauf setzen.[19] Insoweit besteht eine Verzahnung des Informationsrechts mit den sich anschließenden Beteiligungsrechten (Mitbestimmung, Mitwirkung). Im Vorfeld der Beteiligung muss eine rechtzeitige und vollständige Information des Personalrats erfolgen. Ansonsten kann der Dienststellenleiter das Beteiligungsverfahren nicht ordnungsgemäß abschließen.

2. Überreichen eines Fragenkatalogs

Wie bereits eingangs festgestellt, besteht für den Personalrat erst nach dem Erhalt von Informationen die Möglichkeit, inhaltlich Einfluss auf die Entscheidungen des Dienststellenleiters zu nehmen. Der Personalrat muss unbedingt die maßgeblichen Informationen erhalten, damit eine inhaltliche Auseinandersetzung über die vom Dienststellenleiter geplanten Vorhaben möglich ist. Dabei spielt der Zeitfaktor erfahrungsgemäß eine wichtige Rolle. Je länger ein Prozess dauert und je höher die Bereitschaft des Dienststellenleiters ist, sich auf eine inhaltliche Auseinandersetzung einzulassen, desto größer werden die Chancen des Personalrats, die Entscheidung des Dienststellenleiters zugunsten der Beschäftigten zu beeinflussen. Zu diesem Zweck hat es sich als hilfreich erwiesen, einen detaillierten und umfangreichen Fragenkatalog zu erstellen und diesen dem Dienststellenleiter zur Beantwortung zu überreichen. Das Überreichen eines Fragenkatalogs führt im Ergebnis nicht nur zum Erhalt wertvoller Informationen, sondern zu dem angenehmen Nebeneffekt, dass sich die Dienststelle Zeit für die Beantwortung der Fragen nehmen muss. Beabsichtigt der Dienststellenleiter z.B. weitreichende arbeitsorganisatorische Veränderungen, sollte seine Stellungnahme zumindest zu folgenden Themen angefordert werden:

- Darstellung des Gesamtkonzepts,
- Mitteilung der für die Veränderungen maßgeblichen finanziellen Daten,
- Angaben über den Umfang, Zeitpunkt und Zeitraum einer evtl. Personalreduzierung bzw. Umsetzungsmaßnahme,
- Vorlage der Stellenorganigramme alt/neu,
- Übergabe einer Liste von betroffenen Beschäftigten inkl. sämtlicher Sozialdaten,
- Erläuterung des Personalüberhangmanagements,
- Bereitschaft zur Zahlung von Abfindungen bzw. Mobilitätsbeihilfen,

- Darstellung der organisatorischen Veränderungen der Arbeitsabläufe,
- Erläuterung der zukünftigen Struktur der Dienststelle und der zukünftigen Personalplanung.

Nach erfolgter Beantwortung des Fragenkatalogs sollte der Personalrat einen Termin mit dem Dienststellenleiter vereinbaren, um dessen Antworten in Hinsicht auf die Konsequenzen für die Beschäftigten zu erörtern. Lässt sich der Dienststellenleiter darauf ein, ist das Ziel erreicht, mit dem Dienststellenleiter in eine inhaltliche Auseinandersetzung zu treten. Der Personalrat kann somit Einfluss auf das geplante Vorhaben nehmen. Der Fragenkatalog muss später um weitere Fragen ergänzt werden, wenn nicht alle Punkte zur Zufriedenheit des Personalrats geklärt worden sind. Bei der Übergabe des Fragenkataloges bzw. späteren Ergänzungen ist unbedingt darauf hinzuweisen, dass es sich um einen vorläufigen Fragenkatalog handelt und nicht um ein abschließendes Auskunftsverlangen. Oberstes Ziel des Personalrats muss es sein, am Meinungsbildungsprozess des Dienststellenleiters durchgängig beteiligt zu werden, denn nur auf diesem Wege ist eine Einflussnahme möglich.

3. Einleiten eines Gerichtsverfahrens

Sofern der Dienststellenleiter nicht oder nur unvollständig unterrichtet, muss sich der Personalrat überlegen, ob er ein gerichtliches Verfahren einleitet. Das Vorenthalten von Informationen stellt eine unzulässige Behinderung der Personalratstätigkeit dar.[20] Gerichtliche Streitigkeiten über Umfang, Art und Form der Unterrichtung des Personalrats sind vor den Verwaltungsgerichten auszutragen. [21] Angesichts der langen verwaltungsgerichtlichen Terminstände in Hauptsacheverfahren ist eine zeitnahe Durchsetzung des Informationsanspruchs auf diesem Wege ausgeschlossen. Kommt es zu Streitigkeiten zwischen Personalrat und Dienststellenleiter über die Erfüllung des Informationsanspruchs muss der Personalrat versuchen, seine Ansprüche im einstweiligen Verfügungsverfahren durchzusetzen. Nach Auffassung des BVerwG steht dem Personalrat allerdings kein Unterlassungsanspruch zu, wenn der Dienststellenleiter ohne ausreichende Unterrichtung des Personalrats die beabsichtigte Maßnahme durchführt.[22] Das Gericht bejaht dagegen die Möglichkeit einer einstweiligen Verfügung mit dem Ziel, dass der Dienststelle aufgegeben wird, das Beteiligungsverfahren einzuleiten oder ein abgebrochenes Verfahren fortzuführen.[23] Aufgrund der strengen Anforderungen im einstweiligen Rechtsschutz hat die Einleitung eines einstweiligen Verfügungsverfahrens nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn ein eindeutiger Rechtsverstoß vorliegt, z.B. wenn der Personalrat überhaupt nicht informiert wird oder wenn der Dienststellenleiter wichtige Fragen aus einem Fragenkatalog unbeantwortet lässt, und es zur Vermeidung unzumutbarer Rechtsnachteile, etwa wegen der Schaffung vollendeter Tatsachen, der Durchführung eines gerichtlichen Eilverfahrens bedarf.[24]

III. Fazit

Damit der Personalrat die Interessen der Beschäftigten ordnungsgemäß vertreten kann, ist der Personalrat vom Dienststellenleiter rechtzeitig, umfassend und unter Vorlage der erforderlichen Unterlagen zu informieren. Der Personalrat muss die Möglichkeit haben, Einfluss auf die Entscheidungen der Dienststelle zu nehmen. Datenschutzrechtliche Einschränkungen stehen dem Informationsanspruch nicht entgegen. Sofern der Dienststellenleiter erkennbar unzureichend informiert, sollten die Informationen beim Dienststellenleiter unter Hinweis auf seine gesetzlich verankerte Informationspflicht eingefordert werden. Die

Erstellung eines Fragenkatalogs hat sich sowohl zum Erhalt von Informationen als auch zum Einstieg in Gespräche mit dem Dienststellenleiter über die beabsichtigten Maßnahmen als hilfreich erwiesen. Oberstes Ziel für den Personalrat ist es, in den Meinungsbildungsprozess des Dienststellenleiters durchgängig eingebunden zu sein, denn nur auf diesem Wege ist eine Einflussnahme möglich. Der Informationsanspruch des Personalrats kann im einstweiligen Rechtsschutzverfahren durchgesetzt werden.

Literaturhinweis

- Eberhard Baden
- Rechte des Personalrats und ihre Durchsetzung
- Handlungshilfe für Personalräte
- ISBN: 978-3-7663-3630-9, E 9,90
- Dieses Buch ist direkt zu beziehen über Buch und Mehr
- Telefon: 069/95 20 53 - 0
- Telefax: 069/95 20 53 - 53
- E-Mail: service@buchundmehr.de
- Online: www.buchundmehr.de

[1]Vgl. die jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen § 68 Abs. 2 LPVG BW, Art. 69 Abs. 2 BayPersVG, § 73 Abs. 1 PersVG Bln, § 60 Abs. 1 PersVG Bbg, § 54 Abs. 3 BremPersVG, § 78 Abs. 2 HmbPersVG, § 62 Abs. 2 HPVG, § 60 Abs. 1 PersVG MV, § 60 Abs. 1 NPersVG, § 65 Abs. 1 LPVG NRW, § 69 Abs. 2 LPersVG RP, § 69 Abs. 3 SPersVG, § 73 Abs. 2 SächsPersVG, § 57 Abs. 2 PersVG LSA, § 49 Abs. 1 MBG SH, § 68 Abs. 2 ThürPersVG.

[2]Altwater/Hamer/Ohnesorg/Peiseler, BPersVG, § 68 Rn. 13.

[3]Altwater/Peiseler, BPersVG, § 68 Rn. 11.

[4]Altwater/Hamer/Ohnesorg/Peiseler, a.a.O., § 68 Rn. 13a.

[5]Altwater/Peiseler, a.a.O., § 68 Rn. 11.

[6]BVerwG v. 23.1.2002 - 6 P 5.01 -, PersR 2002, 201; BVerwG v. 22.4.1998 - 6 P 4.97 -, PersR 1998, 461.

[7]Vgl. hierzu nur § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG.

[8]Altwater/Peiseler, a.a.O., § 68 Rn. 12. Diese Lesart entspricht der Legaldefinition in § 60 Abs. 1 S. 3 NPersVG.

[9]OVG Münster v. 11.10 1988 - CL 23/86 -, PersR 1989, 144 (Ls.).

[10]BVerwG v. 29.8.1990 - 6 P 30.87 -, PersR 1990, 301 sowie OVG Nordrhein-Westfalen v. 4.11.2005 - 1 A 4935/04.PVB -, PersR 2006, 522 m.w.N.

[11]Altwater/Hamer/Ohnesorg/Peiseler, a.a.O., § 68 Rn. 14a.

[12]Altwater/Hamer/Ohnesorg/Peiseler, a.a.O., § 68 Rn. 15.

[13]BVerwG v. 23.1.2002 - 6 P 5.01 -, PersR 2002, 201. Z.B. zahlenmäßiger Überblick über die Beförderungssituation, Vorlage von Personalbeschaffungslisten, Unterlagen über die Verwaltung von Sozialeinrichtungen der Dienststelle, Bedienungsanleitung und Pflichtenheft einer EDV-Anlage, Vorlage von Arbeitszeitkarten.

[14]Vgl. hierzu OVG Nordrhein-Westfalen v. 4.11.2005 - 1 A 4935/04. PVB -, PersR 2006, 522.

[15]Dasselbe gilt bzgl. der Landesdatenschutzgesetze.

[16]BVerwG v. 23.1.2002, Fn. 13.

[17]Vgl. VG Hamburg v. 10.11.2006, - 23 FB 17/06 -, PersR 2007, 130.

[18]S. Fn. 1.

[19]Vgl. BAG v. 15.8.2006 - 9 AZR 571/05 -, PersR 2007, 164; BVerwG v. 27.1.1995 - 6 P 22.92 -, PersR 1995, 185.

[20]Altwater/Hamer/Ohnesorg/Peiseler, a.a.O., § 68 Rn. 14b.

[21]Vgl. etwa § 83 Abs. 1 Nr. 3 BPersVG.

[22]BVerwG v. 27.7.1990 - 6 PB 12.89 -, PersR 1990, 297 mit Anm. Hörter; BVerwG v. 15.3.1995 - 6 P 31.93 -, PersR 1995, 423. Ausführlich hierzu Altwater/Hamer/Ohnesorg/Peiseler, a.a.O., § 83 Rn. 120 ff. m.w.N.

[23]BVerwG v. 27.7.1990, Fn. 22; BVerwG v. 15.3.1995, Fn. 22. Vgl. auch OVG Nordrhein-Westfalen v. 17.2.2003 - 1 B 2544/02.PVL -, PersR 2003, 202.

[24]OVG Sachsen-Anhalt v. 27.10.2006 - 5 M 8/06 -, PersR 2007, 31; OVG Nordrhein-Westfalen v. 17.2.2003, Fn. 23.