

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

BESCHLUSS

BVerwG 6 P 6.04
OVG 1 A 898/02.PVL

In der Personalvertretungssache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 25. November 2004
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. B a r d e n h e w e r und die Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. H a h n , B ü g e , Dr. G r a u l i c h und V o r m e i e r

beschlossen:

Die Rechtsbeschwerde des Beteiligten zu 1 gegen den Beschluss des Fachsenats für Landespersonalvertretungssachen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 9. Juni 2004 wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

I.

Der in Porta-Westfalica wohnende Antragsteller war bis 31. Juli 1995 Vorsitzender des Personalrats der Regionaldirektion Minden-Lübbecke der AOK Westfalen-Lippe mit Sitz in Minden. Am 1. August 1995 wurden die beiden Regionaldirektionen Minden-Lübbecke und Herford zur Regionaldirektion Herford, Minden-Lübbecke mit Sitz in Herford vereinigt. Der Antragsteller wurde zum Vorsitzenden der dort gebildeten Personalkommission gewählt und von seiner dienstlichen Tätigkeit ganz freigestellt. Nach den regulären Personalratswahlen in den Jahren 1996, 2000 und 2004 wurde der Antragsteller jeweils zum Vorsitzenden des Personalrats, des Beteiligten zu 2, gewählt und von seiner dienstlichen Tätigkeit ganz freigestellt. Seit Ende 1995 erstattete der Beteiligte zu 1 dem Antragsteller Kosten für dessen Fahrten zwischen Porta-Westfalica und Herford (27 km) abzüglich der Kosten für die Strecke zwischen Porta-Westfalica und Minden (6 km).

Durch Schreiben vom 30. April 2001 stellte der Beteiligte zu 1 die Zahlungen im Wesentlichen mit der Begründung ein, im Falle des Antragstellers komme nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur Trennungsschädigung in Betracht, deren Gewährung aber aufgrund der Entscheidung des Landesgesetzgebers ausgeschlossen sei. Dem auf für Weitergewährung von Wegstreckenentschädigung für die Zeit ab Mai 2001 gerichteten Begehren des Antragstellers hat das

Verwaltungsgericht entsprochen. Das Oberverwaltungsgericht hat die Beschwerde des Beteiligten zu 1 zurückgewiesen und diesen verpflichtet, dem Antragsteller für die Fahrten von seinem Wohnort Porta-Westfalica zu dem Sitz des Beteiligten zu 2 in Herford und zurück während des Zeitraums vom 1. Mai bis 31. Dezember 2001 Reisekostenvergütung in Form der Wegstreckenentschädigung unter jeweiligem Abzug der fiktiven Kosten für die Fahrten von seinem Wohnort Porta-Westfalica zu seiner früheren Dienststelle in Minden und zurück zu gewähren. Zur Begründung hat es ausgeführt: Die kostenverursachende Tätigkeit im Sinne von § 40 Abs. 1 Satz 1 NWPersVG liege hier darin, dass der Beteiligte zu 2 den Antragsteller zu seinem Vorsitzenden gewählt und seine Freistellung beschlossen habe. In Anknüpfung an den Wortlaut des § 40 Abs. 1 Satz 4 NWPersVG, an seinen systematischen Zusammenhang mit der kostenerstattungsrechtlichen Grundregel in § 40 Abs. 1 Satz 1 NWPersVG und an die Zweckrichtung beider Vorschriften sei zugrunde zu legen, dass in den Fällen des § 40 Abs. 1 Satz 1 NWPersVG eine Reisekostenvergütung vorgesehen sei. Der Ausschluss jeglichen Kostenersatzes könne dem Gesetzgeber nicht unterstellt werden, weil dies dem Benachteiligungsverbot des § 107 Satz 1 Halbsatz 1 BPersVG zuwiderliefe. Aus der Begründung für die Anfügung des Satzes 4 in § 40 Abs. 1 NWPersVG gehe hervor, dass der historische Gesetzgeber in den dort tatbestandlich erfassten Fällen nicht den Ausschluss jeglicher Kostenerstattung normieren, sondern eine dienstreisekostenrechtliche Erstattung habe sichergestellt wissen wollen. Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Gesetzesergänzung gäben zu erkennen, dass der historische Gesetzgeber der im Beschluss vom 14. Februar 1990 - BVerwG 6 P 13.88 - begründeten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für das Landesrecht eine Absage habe erteilen wollen. Mit der vom Antragsteller nicht zu verantwortenden, im Übrigen mit Blick auf den Sitz der neuen Regionaldirektion in Herford sachgerechten Bestimmung des Sitzes des Beteiligten zu 2, der Wahl des Antragstellers zum Personalratsvorsitzenden und seiner Freistellung sowie der damit einhergehenden Pflicht, seine Amtstätigkeiten regelmäßig in Herford auszuüben, habe sich für den Antragsteller eine Änderung ergeben, die hinsichtlich der streitigen Fahrtkosten eine gegenüber den übrigen Beschäftigten abweichende Behandlung rechtfertige. Der Kostenerstattungsanspruch des Antragstellers erstrecke sich auf jegliche Art notwendiger Personalratstätigkeit am Sitz des Personalrats; er sei nicht lediglich auf die Sitzungsteilnahme beschränkt. Dem Begünstigungsverbot nach § 107 Satz 1 Halbsatz 1 BPersVG werde dadurch Rech-

nung getragen, dass der Erstattungsbetrag um die fiktiven Kosten für Fahrten von Porta-Westfalica nach Minden vermindert werde.

Der Beteiligte zu 1 trägt zur Begründung seiner Rechtsbeschwerde vor: Die Fahrt des Antragstellers zum Sitz des Personalrats sei keine meldepflichtige "Dienstreise" im Sinne von § 40 Abs. 1 Satz 2 NWPersVG. Schon deswegen könne es sich dabei nicht um eine solche Reise handeln, die nach § 40 Abs. 1 Satz 3 NWPersVG Reisekostenvergütung nach dem Landesreisekostengesetz begründe. Die Gesetzesergänzung in § 40 Abs. 1 Satz 4 NWPersVG regele eindeutig, dass die Gewährung von Trennungentschädigung bei den hier in Rede stehenden Fahrten ausscheide. Diese Norm schreibe aber gerade nicht positiv die Anwendung der reisekostenrechtlichen Bestimmungen vor. Etwa entgegenstehende Motive des Landesgesetzgebers hätten im Gesetzestext nicht ihren Niederschlag gefunden. Durch die Zahlung von Reisekostenvergütung an das freigestellte Personalratsmitglied werde dieses im Verhältnis zu anderen Beschäftigten in der Dienststelle begünstigt. Durch die Zusammenlegung der vorher selbstständigen Einheiten in Herford und Minden-Lübbecke seien auch andere Mitarbeiter der Dienststelle betroffen gewesen, für welche sich der Dienort geändert habe. Bei der hier in Rede stehenden Reisetätigkeit handele es sich um Fahrten des Antragstellers zu seinem "Dienort", nämlich dem Sitz des Personalrats. Es verbiete sich, freigestellte Personalratsmitglieder gegenüber abgeordneten Beamten zu begünstigen.

Der Beteiligte zu 1 beantragt,

die Beschlüsse der Vorinstanzen aufzuheben und den Antrag abzulehnen.

Der Antragsteller beantragt,

die Rechtsbeschwerde zurückzuweisen.

Er verteidigt den angefochtenen Beschluss.

II.

Die zulässige Rechtsbeschwerde des Beteiligten zu 1 ist nicht begründet. Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts beruht nicht auf der Nichtanwendung oder der unrichtigen Anwendung einer Rechtsnorm (§ 79 Abs. 2 Satz 1 NWPersVG vom 3. Dezember 1974, GV.NRW. S. 1514, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2003, GV.NRW. S. 814 i.V.m. § 93 Abs. 1 ArbGG). Der Antragsteller kann verlangen, dass ihm für seine Fahrten vom Wohnort Porta-Westfalica zum Sitz der Regionaldirektion der AOK Westfalen-Lippe in Herford Reisekostenvergütung in Form von Wegstreckenentschädigung unter Abzug der fiktiven Kosten für die Fahrten von Porta-Westfalica zur AOK-Geschäftsstelle in Minden gewährt wird.

1. Der Anwendungsbereich des Personalvertretungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen ist hier eröffnet (§ 1 Abs. 1 NWPersVG). Die Regionaldirektion Herford, Minden-Lübbecke der AOK Westfalen-Lippe ist eine Dienststelle einer der Aufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen unterstehenden Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die AOK Westfalen-Lippe ist als Träger der Sozialversicherung eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 29 Abs. 1 SGB IV). Ihr Zuständigkeitsbereich beschränkt sich auf den westfälischen Teil des Landes Nordrhein-Westfalen (Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG, § 143 Abs. 1 und 2, § 145 Abs. 1 SGB V i.V.m. § 1 Abs. 2, § 2 der Verordnung über die Vereinigung der Ortskrankenkassen in Nordrhein-Westfalen zu zwei Ortskrankenkassen vom 19. Oktober 1993, GV.NRW. S. 835). Deswegen untersteht sie der Aufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen, die vom Landesversicherungsamt Nordrhein-Westfalen wahrgenommen wird (§ 90 Abs. 2 SGB IV i.V.m. § 3 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Sozialgesetzbuch vom 13. Dezember 1989, GV.NRW. S. 679, zuletzt geändert durch Verordnung vom 29. November 2001, GV.NRW. S. 873). Die Regionaldirektion Herford, Minden-Lübbecke ist eine von 13 Regionaldirektionen, die zusammen mit der Zentralkommission in Dortmund die zweistufige Dienststellenorganisation der AOK Westfalen-Lippe bilden (§§ 1, 27 der Satzung der AOK Westfalen-Lippe vom 18. Februar 1994, GV.NRW. S. 102, zuletzt geändert durch den 21. Nachtrag vom 29. Juni 2004, MBI.NRW. S. 673).

2. Der streitige Anspruch ergibt sich aus § 40 Abs. 1 NWPersVG. Die Vorschrift lautet: "Die durch die Tätigkeit des Personalrats entstehenden Kosten trägt die Dienststelle. Reisen, die zur Erfüllung von Aufgaben des Personalrats notwendig sind, sind dem Leiter der Dienststelle rechtzeitig vorher anzuzeigen. Mitglieder des Personalrats erhalten bei solchen Reisen Reisekostenvergütung nach dem Landesreisekostengesetz, die nach den für Beamte der Besoldungsgruppe A 15 geltenden Bestimmungen zu bemessen sind. Bei Fahrten zu der Stelle, bei der der Personalrat gebildet worden ist, und bei Fahrten zu regelmäßigen Sitzungen bei einer anderen Stelle und täglicher Rückkehr zum Wohnort finden die Bestimmungen des Trennungsschadigungsrechts keine Anwendung."

a) Bereits der Wortlaut der vorbezeichneten Bestimmungen gebietet es, den Antragsteller von denjenigen Kosten zu entlasten, die ihm seit seiner Freistellung als Vorsitzender des Personalrats der Regionaldirektion Herford, Minden-Lübbecke durch seine Fahrten nach Herford zusätzlich entstehen.

aa) Es handelt sich zunächst um Kosten, die durch die Tätigkeit des Personalrats entstehen (§ 40 Abs. 1 Satz 1 NWPersVG).

(1) Die Fahrten zwischen Porta-Westfalica, dem Wohnort des Antragstellers, und Herford, dem Sitz sowohl des Beteiligten zu 1 als auch des Beteiligten zu 2, sind durch die Tätigkeit des Personalrats veranlasst. Nach der Fusion der Regionaldirektionen Herford und Minden-Lübbecke zum 1. August 1995 hat zunächst die gemäß § 44 Abs. 1 und 2 NWPersVG gebildete Personalkommission, sodann nach den Personalratswahlen in den Jahren 1996, 2000 und 2004 der Beteiligte zu 2 den Antragsteller jeweils zum Vorsitzenden gewählt (§ 29 Abs. 1 Satz 1, § 44 Abs. 3 NWPersVG) und anschließend seine vollständige Freistellung von seiner dienstlichen Tätigkeit beschlossen (§ 42 Abs. 3 Satz 1, § 44 Abs. 3 NWPersVG). Als demgemäß vom Beteiligten zu 1 freigestellter Personalratsvorsitzender hat der Antragsteller sich zwecks Führung der laufenden Geschäfte des Personalrats (§ 29 Abs. 2 NWPersVG) täglich an den Sitz der Beteiligten in Herford zu begeben, soweit seine Aufgaben nicht seine Anwesenheit in einer der übrigen Geschäftsstellen der Regionaldirektion erfordern.

(2) Dadurch wird er mit Fahrtkosten belastet, die ihm ohne sein spezielles Personalratsmandat nicht entstanden wären. Wäre er nach der Fusion der beiden Regionaldirektionen nicht für seine Personalratstätigkeit freigestellt worden, hätte er seine dienstliche Tätigkeit in der Geschäftsstelle Minden fortgesetzt. Dadurch wären nur Fahrtkosten für die Strecke zwischen Porta-Westfalica und Minden entstanden. Hierfür hätte er zwar keine Reisekostenvergütung erhalten können, weil Fahrten zwischen Wohnung und Dienstort nicht als Dienstreise gelten (§ 2 Abs. 1 Satz 1 des Landesreisekostengesetzes - LRKG - vom 16. Dezember 1998, GV.NRW. S. 738, in der Fassung der Verordnung vom 8. März 2000, GV.NRW. S. 222). Die Fahrtstrecke zwischen Porta-Westfalica und Herford (27 km) ist jedoch wesentlich länger als diejenige zwischen Porta-Westfalica und Minden (6 km). Die Kosten für die Differenz beider Fahrtstrecken sind daher durch die Personalratstätigkeit des Antragstellers entstanden.

bb) Bei den Fahrten zum Sitz des Personalrats in Herford handelt es sich um Reisen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Personalrats notwendig sind (§ 40 Abs. 1 Satz 2 NWPersVG). Wird ein Personalratsvorsitzender wegen Art und Umfang der ihm obliegenden Aufgaben von seiner dienstlichen Tätigkeit ganz freigestellt, dann gebietet es schon seine Verpflichtung zur Führung der laufenden Geschäfte, dass er sich täglich an den Sitz der Geschäftsstelle des Personalrats begibt (§ 29 Abs. 2, § 40 Abs. 3, § 42 Abs. 3 Sätze 1 und 2 NWPersVG), soweit nicht seine Aufgaben die Anwesenheit in zur Dienststelle gehörenden Nebenstellen erfordern.

cc) Der Antragsteller hat "bei solchen Reisen" gemäß § 40 Abs. 1 Satz 3 NWPersVG Anspruch auf Reisekostenvergütung nach dem Landesreisekostengesetz. Mit dem Merkmal "solche Reisen" knüpft § 40 Abs. 1 Satz 3 NWPersVG an die bereits bejahete Voraussetzung in § 40 Abs. 1 Satz 2 NWPersVG an, wonach die Reisen zur Erfüllung der Personalratsaufgaben notwendig sein müssen. Dass § 40 Abs. 1 Satz 3 NWPersVG auch an die in § 40 Abs. 1 Satz 2 NWPersVG ausgesprochene Rechtsfolge anknüpft, wonach die Reisen dem Dienststellenleiter rechtzeitig vorher anzuzeigen sind, ist nicht nahe liegend. Selbst wenn man dies aber annehmen wollte, so schließt die Regelung in § 40 Abs. 1 Satz 3 NWPersVG die Gewährung von Reisekostenvergütung für solche Fahrten nicht aus, bei welchen die Einhaltung der Anzeigepflicht entbehrlich ist, weil diese Fahrten und ihre Notwendigkeit dem Dienststel-

lenleiter bekannt sind. So liegt es hier. Denn dass die Fahrten des Antragstellers von seinem Wohnort zur Dienststelle nach Herford in dem geltend gemachten Umfang stattfinden und notwendig sind, ist auch für den Beteiligten zu 1 offenkundig.

dd) Ferner gestattet bereits der Wortlaut der Regelung in § 40 Abs. 1 Satz 3 NWPersVG, dass der Antragsteller Wegstreckenentschädigung nach § 6 Abs. 1 LRKG erhält. Jene Bestimmung sieht vor, dass Personalratsmitglieder unter den in den vorhergehenden Bestimmungen genannten Voraussetzungen Reisekostenvergütungen nach dem Landesreisekostengesetz erhalten. Nach der ausdrücklichen Regelung in § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 LRKG umfasst die Reisekostenvergütung auch die Wegstreckenentschädigung nach § 6 LRKG. Dagegen ist die Trennungsschädigung nach § 18 LRKG im Katalog des § 1 Abs. 2 Satz 2 LRKG nicht erwähnt. Der Wortlaut des vorbezeichneten Regelwerks spricht somit eher dafür, dass der Gesetzgeber für im Zusammenhang mit Personalratstätigkeit entstandene notwendige Fahrtkosten ausschließlich die in § 1 Abs. 2 Satz 2 LRKG genannten Leistungen, nicht aber Trennungsschädigung vorsehen wollte.

Allerdings hat der Senat zu der ähnlich lautenden Regelung in § 44 Abs. 1 Satz 2 BPersVG entschieden, dass dem freigestellten Mitglied eines Bezirkspersonalrats für die täglichen Fahrten zwischen seinem Wohnort und dem Sitz der Geschäftsstelle des Bezirkspersonalrats keine Reisekostenvergütung, sondern in entsprechender Anwendung des § 22 Abs. 1 des Bundesreisekostengesetzes - BRKG - Trennungsgeld zu leisten ist (Beschluss vom 14. Februar 1990 - BVerwG 6 P 13.88 - Buchholz 250 § 44 BPersVG Nr. 17). Zu diesem Ergebnis ist der Senat jedoch nicht bereits aufgrund des zwingenden Wortlauts der fraglichen gesetzlichen Bestimmungen gelangt, sondern aufgrund rechtssystematisch und teleologisch geprägter Analogieüberlegungen, in deren Mittelpunkt die Aussage stand, dass der dem "Dienstort" vergleichbare Ort, an dem der freigestellte Vorsitzende des Bezirkspersonalrats seine Personalratstätigkeit ausübt, der Sitz der Geschäftsstelle des Bezirkspersonalrats ist (a.a.O., S. 15). Dem freigestellten Personalratsmitglied - wie einem abgeordneten Beamten - Trennungsschädigung zuzusprechen, sah sich der Senat nicht durch den Begriff "Reisekostenvergütung" in § 44 Abs. 1 Satz 2 BPersVG und § 1 Abs. 1 BRKG gehindert, weil er das Trennungsgeld als einen Unterfall aller im Bundesreisekostengesetz geregelten Reisekosten im weiteren Sinne gewertet hat (a.a.O.

S. 18). Solche Überlegungen lassen sich zu § 40 Abs. 1 Satz 3 NWPersVG für sich betrachtet ebenfalls anstellen. Dies bedeutet aber lediglich, dass die Vorschrift - für sich betrachtet - ihrem Wortlaut nach offen ist für beide Varianten, nämlich die Reisekostenvergütung im Sinne von § 1 Abs. 2 LRKG und die Trennungsentschädigung nach § 18 LRKG.

ee) Die ergänzende Regelung in § 40 Abs. 1 Satz 4 BPersVG lässt dagegen keine Zweifel daran, dass in den hier in Rede stehenden Fällen Reisekostenvergütung und damit nach Maßgabe von § 6 LRKG auch Wegstreckenentschädigung zu leisten ist. Denn nach jener Vorschrift finden bei Fahrten zu der Stelle, bei der der Personalrat gebildet worden ist, und täglicher Rückkehr zum Wohnort die Bestimmungen des Trennungsentschädigungsrechts keine Anwendung. Daraus folgt zwecks Erreichung eines widerspruchsfreien Ergebnisses zugleich, dass in Fällen der vorliegenden Art der § 2 Abs. 3 Sätze 1 und 2 LRKG vergleichbare "Dienstort" nicht der Sitz des Personalrats, sondern der Sitz derjenigen Dienststätte ist, bei welcher das Personalratsmitglied vor seiner Freistellung tätig war. Mit dem Wortlaut des § 2 Abs. 3 LRKG ist ein solches Verständnis schon deswegen nicht unvereinbar, weil die Begriffsdefinitionen des Reisekostenrechts auf die dienstliche Tätigkeit vom Beamten zugeschnitten sind und die daher gebotene entsprechende Anwendung auf die Personalratstätigkeit ohnehin Raum lässt für Auslegungsergebnisse, die der inneren Logik des Personalvertretungsrechts Rechnung tragen.

ff) Für eine Beschränkung der Reisekostenvergütung auf Fahrten zu Personalratssitzungen gibt der Wortlaut von § 40 Abs. 1 Satz 4 NWPersVG nichts her. Die Bestimmung spricht zwei Arten von Fahrten an: erstens Fahrten zu der Stelle, bei der der Personalrat gebildet worden ist, und zweitens Fahrten zu regelmäßigen Sitzungen bei einer anderen Stelle. Die hier in Rede stehende erste Variante der Regelung erwähnt die Sitzungen nicht; sie umfasst daher alle Fahrten zum Sitz des Personalrats, die zur Erfüllung von Aufgaben des Personalrats notwendig sind. Dies wird durch das weitere Merkmal "bei täglicher Rückkehr zum Wohnort" bestätigt, welches sich auf beide Varianten bezieht. Denn Personalratssitzungen finden im Allgemeinen nicht täglich statt, so dass neben ihnen auch die Führung der laufenden Geschäfte, die Abhaltung von Sprechstunden und sonstige Bereiche der Personalratstätigkeit erfasst sein müssen.

b) Das somit bereits nach dem Wortlaut der Gesamtregelung in § 40 Abs. 1 NWPersVG gebotene Auslegungsergebnis wird durch die Entstehungsgeschichte der ergänzenden Regelung in Satz 4 der Vorschrift bestätigt.

§ 40 Abs. 1 Satz 4 NWPersVG wurde durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27. September 1994, GV.NRW. S. 846, angefügt. Nach dem Bericht des Ausschusses für innere Verwaltung vom 6. Juni 1994 sollte mit der Ergänzung erreicht werden, dass Reisen von Personalratsmitgliedern zu Personalratssitzungen wie Dienstreisen abgegolten werden, unabhängig davon, ob das Personalratsmitglied voll, teilweise oder gar nicht freigestellt ist (LTDrucks 11/7130 S. 43).

aa) Mit dieser Ergänzung wollte der Gesetzgeber ersichtlich auf den zitierten Senatsbeschluss vom 14. Februar 1990 reagieren, in welchem der Sitz der Stufenvertretung als "Dienstort" im Sinne des Reisekostenrechts behandelt worden war. Indem der Gesetzgeber aber nunmehr die Reisen auch freigestellter Personalratsmitglieder zu Personalratssitzungen wie Dienstreisen behandelt wissen will, "korrigiert" er die zitierte Senatsrechtsprechung. Denn die Entscheidung des Gesetzgebers setzt zu ihrer Wirksamkeit mit Blick auf § 2 Abs. 1 Satz 1 LRKG voraus, dass sich der "Dienstort" für das freigestellte Mitglied der Stufenvertretung nicht nach deren Sitz, sondern nach der Dienststelle bestimmt, in welchem das Mitglied vor seiner Freistellung tätig war.

bb) Wie aus dem Wortlaut der Gesetzesergänzung und der dafür im zitierten Ausschussbericht gegebenen Begründung hervorgeht, hatte der Gesetzgeber den im Senatsbeschluss vom 14. Februar 1990 entschiedenen Fall eines freigestellten Mitglieds der Stufenvertretung vor Augen. Für dieses erklärt § 51 NWPersVG die Kostenregelung in § 40 Abs. 1 NWPersVG für entsprechend anwendbar. Entsprechendes gilt auch für die Mitglieder des Gesamtpersonalrats (§ 53 NWPersVG). Auch das freigestellte Mitglied des Gesamtpersonalrats hat somit nach dem Willen des Landesgesetzgebers Anspruch auf Reisekostenvergütung, wenn es vor seiner Freistellung nicht am Sitz des Gesamtpersonalrats tätig war. In beiden genannten Fällen stehen die freigestellten Mitglieder der Personalvertretung vor demselben Problem: Sie müssen zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben täglich eine Fahrtstrecke

bewältigen, die größer ist als diejenige, die sie vor ihrer Freistellung zum Erreichen ihrer bisherigen Dienststelle zurücklegen mussten. Dem Willen des Gesetzgebers lässt sich somit ein allgemeiner Grundsatz entnehmen: Freigestellte Mitglieder der Personalvertretungen sollen - bei gleichzeitigem Ausschluss von Trennungsentuschädigung - Reisekostenvergütung für tägliche Fahrten zum Sitz der Personalvertretung erhalten, wenn und soweit die Fahrtstrecken größer sind als diejenigen zwischen Wohnort und Dienststelle vor der Freistellung. Dieser Grundsatz erfasst auch die hier gegebene Fallgestaltung, die mit den erwähnten Fällen eines freigestellten Mitgliedes der Stufenvertretung oder des Gesamtpersonalrats in allen maßgeblichen Punkten übereinstimmt.

c) Sinn und Zweck der in § 40 Abs. 1 NWPersVG getroffenen Regelung gebieten es ebenfalls, das freigestellte Personalratsmitglied von Kosten zu entlasten, die ihm durch die Fahrten zum Sitz der Personalvertretung zusätzlich entstehen.

aa) Die Regelung zur Reisekostenvergütung an Personalratsmitglieder in § 40 Abs. 1 NWPersVG ist eine spezielle Ausformung des in § 107 Satz 1 Halbsatz 1 BPersVG bundesrahmenrechtlich für die Länder verbindlich vorgegebenen Grundsatzes, wonach Mitglieder der Personalvertretungen wegen ihrer Tätigkeit nicht benachteiligt werden dürfen. Das Benachteiligungsverbot bedeutet, dass Personalratsmitglieder nicht schlechter behandelt werden dürfen als vergleichbare Beschäftigte ohne Personalratsamt (vgl. Beschluss vom 27. Januar 2004 - BVerwG 6 P 9.03 - Buchholz 250 § 44 BPersVG Nr. 33 S. 14).

Wäre der Antragsteller nicht freigestelltes Personalratsmitglied, so ginge er seiner dienstlichen Tätigkeit in der AOK-Geschäftsstelle in Minden nach, wo er vor seiner Freistellung beschäftigt war. Ihm entstünden daher nur die Fahrtkosten zwischen seiner Wohnung in Porta-Westfalica und Minden, nicht aber die erheblich höheren Kosten der Fahrten zwischen Porta-Westfalica und dem Sitz des Personalrats in Herford. Erhält der Antragsteller die Differenz nicht erstattet, so muss er die darauf entfallenden Kosten als Folge seines Personalratsamts aus seinem Einkommen "zuschießen". Eine derartige finanzielle Schlechterstellung ist geeignet, qualifizierte Personen von der Wahrnehmung des Amtes eines von der dienstlichen Tätigkeit ganz freigestellten Mitgliedes der Personalvertretung abzuhalten. Damit würde die

Institution Personalvertretung insgesamt geschwächt. Deren Aufgaben bestehen vor allem darin, nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen die Belange der Beschäftigten in beteiligungspflichtigen Angelegenheiten wahrzunehmen. Mit dem aus dieser anspruchsvollen Aufgabe erwachsenen Erfordernis qualifizierter Interessenvertretung verträgt sich eine Gesetzesauslegung nicht, die die Mandatswahrnehmung durch nicht in der Nähe des Dienststellensitzes wohnende Beschäftigte behindert (vgl. zu freigestellten Mitgliedern der Stufenvertretung: Beschluss vom 27. Januar 2004, a.a.O. S. 14 f.).

Vom Benachteiligungsverbot hat sich der Senat letztlich auch im zitierten Beschluss vom 14. Februar 1990 leiten lassen, in welchem er - bei Verneinung des Anspruchs auf Reisekostenvergütung - dem freigestellten Mitglied der Stufenvertretung immerhin Trennungsentschädigung zugesprochen hat (a.a.O. S. 18). Diesen Aspekt verfehlt der Beteiligte zu 1 grundlegend, wenn er dem Antragsteller weder Reisekostenvergütung noch Trennungsentschädigung zugestehen will. Eine solche Auffassung kann daher vor der Regelung in § 107 Satz 1 Halbsatz 1 BPersVG keinen Bestand haben.

bb) Sinn und Zweck der Regelung in § 40 Abs. 1 Satz 4 NWPersVG gebieten die Kostenübernahme im hier streitigen Umfang. Dies ergibt sich bereits aus der Einbindung der Regelung in die oben beschriebene Zielsetzung der Kostenvorschrift des § 40 Abs. 1 NWPersVG insgesamt. Aber auch die spezielle Bedeutung des Satzes 4 besagt nichts Abweichendes. Sie geht dahin, für Fahrten freigestellter Personalratsmitglieder zum Personalratssitz einheitlich Reisekostenvergütung vorzusehen und Trennungsentschädigung auszuschließen. Zu diesem Zweck musste klargestellt werden, dass der Sitz des Personalrats nicht als Dienort im Sinne der reisekostenrechtlichen Bestimmungen gilt. Dies kommt in der ersten Variante des § 40 Abs. 1 Satz 4 NWPersVG zum Ausdruck, die sich mit den Fahrten zum Sitz des Personalrats befasst. Die zweite Variante, die sich auf Fahrten zu regelmäßigen Sitzungen "bei einer anderen Stelle" bezieht, ist von derselben Zielvorstellung geprägt. Hier war die Klarstellung deswegen nötig, weil für den denkbaren Fall regelmäßiger Personalratssitzungen an einem anderen Ort als dem des Dienststellensitzes vorgesorgt werden musste. Andernfalls wäre die Erwägung, dass dieser Ort der "Dienort" des freigestellten Personalratsmitgliedes sein könnte, nicht fern liegend gewesen. Für den

Fall gelegentlicher ("unregelmäßiger") Personalratssitzungen an einem Ort außerhalb des Dienststellensitzes stellt sich diese Frage von vornherein nicht. Die Kosten für solche Fahrten sind bereits von § 40 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 NWPersVG unzweifelhaft erfasst.

d) Die Gewährung von Reisekostenvergütung in dem vom Oberverwaltungsgericht zugesprochenen Umfang verstößt schließlich nicht gegen das in § 107 Satz 1 Halbsatz 1 BPersVG ebenfalls enthaltene Begünstigungsverbot.

aa) Der Antragsteller wird nicht gegenüber Beschäftigten bevorzugt, die von der Geschäftsstelle Minden zur Hauptdienststelle Herford versetzt bzw. umgesetzt worden sind. Diese Gruppe von Beschäftigten scheidet als Vergleichspersonen aus. Denn der Antragsteller ist im Gegensatz zu diesen Beschäftigten vor seiner Freistellung nicht nach Herford versetzt oder umgesetzt worden. Eine fiktive Annahme des Inhalts, der Antragsteller wäre ohne seine Freistellung zum Dienststellensitz nach Herford versetzt oder umgesetzt worden, scheidet mit Blick auf § 43 Satz 1 NWPersVG aus. Danach dürfen Mitglieder des Personalrats gegen ihren Willen nur versetzt oder für eine Dauer von mehr als drei Monaten umgesetzt werden, wenn dies auch unter Berücksichtigung der Mitgliedschaft im Personalrat aus wichtigen dienstlichen Gründen unvermeidbar ist und der Personalrat, dem das Mitglied angehört, zustimmt. Nach dieser Vorschrift sind personelle Maßnahmen der dort genannten Art gegenüber Personalratsmitgliedern grundsätzlich ausgeschlossen. Auch ohne eine Freistellung wäre daher eine Versetzung oder Umsetzung des Antragstellers von Minden nach Herford grundsätzlich nicht in Betracht gekommen. Die Regelung in § 43 Satz 1 NWPersVG findet ihrerseits ihre Rechtfertigung in der besonderen Schutzbedürftigkeit von Personalratsmitgliedern gegenüber sie belastenden personellen Maßnahmen des Dienstherrn (vgl. zu § 47 Abs. 2 BPersVG: Beschluss vom 15. Juli 2004 - BVerwG 6 P 15.03 - S. 7 ff. m.w.N.).

bb) Der Antragsteller wird ferner nicht gegenüber abgeordneten Beamten bevorzugt, die nach § 18 LRKG i.V.m. den Bestimmungen der Trennungsentschädigungsverordnung - TEVO - vom 29. April 1988, GV.NRW. S. 226, i.d.F. der Achten Änderungsverordnung vom 8. März 2000, GV.NRW. S. 222, auf Trennungsentschädigung verwiesen sind.

(1) Die Unterschiede in der Leistungshöhe sind begrenzt. Im streitbefangenen Zeitraum (Mai bis Dezember 2001) belief sich die Wegstreckenentschädigung nach § 6 Abs. 3 Satz 2 TEVO auf 42 Pfennig je Kilometer. Demgegenüber betrug die Wegstreckenentschädigung für den Antragsteller nach § 6 Abs. 1 Satz 2 LRKG 52 Pfennig je Kilometer.

(2) Abgeordnete Beamte sind nicht die Vergleichspersonen, die das personalvertretungsrechtliche Begünstigungsverbot im Auge hat. Bei Beamten, denen vorübergehend ein Amt bei einer anderen Dienststelle zugewiesen wird, und Beschäftigten, die zu Mitgliedern des Personalrats gewählt und anschließend aufgrund autonomer Entscheidungen der Personalvertretung von ihrer dienstlichen Tätigkeit zwecks Mandatswahrnehmung am Dienststellensitz freigestellt werden, handelt es sich um zwei wesensverschiedene Personengruppen. Moderate finanzielle Einbußen, die mit der Abordnung eines Beamten wegen der pauschalierenden Regelungen in den für die Bemessung der Trennungsentschädigung maßgeblichen Bestimmungen verbunden sein mögen, erscheinen hinnehmbar. Im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative durfte der Gesetzgeber jedoch annehmen, dass sich vergleichbare Einbußen, die ihre Ursache in der Tätigkeit als freigestelltes Mitglied der Personalvertretung haben, verbieten, weil andernfalls die effektive Aufgabenwahrnehmung durch die Personalvertretung als Ganzes Schaden nimmt (vgl. Beschluss vom 27. Januar 2004, a.a.O. S. 15 f.).

Bardenhewer

Hahn

Büge

Graulich

Vormeier

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Personalvertretungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

NWPersVG § 40 Abs. 1

Stichworte:

Freigestellte Mitglieder von Personalvertretungen; Fahrten zum Sitz der Personalvertretung; Reisekostenvergütung statt Trennungsentschädigung.

Leitsatz:

Nach § 40 Abs. 1 NWPersVG erhalten freigestellte Mitglieder von Personalvertretungen - bei gleichzeitigem Ausschluss von Trennungsentschädigung - Reisekostenvergütung für die täglichen Fahrten zum Sitz der Personalvertretung, wenn und soweit die Fahrtstrecken größer sind als diejenigen zwischen Wohnort und Dienststelle vor der Freistellung.

Beschluss des 6. Senats vom 25. November 2004 - BVerwG 6 P 6.04

- I. VG Minden vom 14.01.2002 - Az.: VG 12 K 1497/01.PVL -
- II. OVG Münster vom 09.06.2004 - Az.: OVG 1 A 898/02.PVL -