

# PersV

## Die Personalvertretung

59. Jahrgang  
Februar 2016  
Seiten 41–80

[www.PersVdigital.de](http://www.PersVdigital.de)

### Herausgeber/ Schriftleitung

Prof. Dr. Frank Bieler

Fachzeitschrift des gesamten Personalwesens  
für Personalvertretungen und Dienststellen

### Ständige Mitarbeiter

Prof. (em.) Dr. Dr. h. c.  
Ulrich Battis  
Dr. Hans Bernhard Beus  
Univ.-Prof. Dr. Monika Böhm  
Bernhard Faber  
Dr. Michael Förster  
Univ.-Prof. Dr. Claas Friedrich  
Germelmann, LL. M.  
Dr. Andreas Gronimus  
Prof. Dr. Jens Kersten  
Michael Klein  
Dr. Volker Lautenbach  
Univ.-Prof. (em.) Dr. Dieter Leuze  
Jürgen Lorse  
Dr. Karl-Peter Pühler  
Prof. (em.) Dr. Reinhard Richardi  
Arne Schlatmann  
Dr. Hans-Werner Schleicher  
Prof. Dr. Gunnar Schwarting  
Dr. Friedrich Sembdner  
Dr. Harald Steiner  
Prof. Dr. Marina Tamm  
Dr. Klaus Vogelgesang  
Prof. Dr. Hans-Dietrich Weiß  
Prof. Dr. Ulrich Widmaier

### Beiträge

**Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten  
an behördlichen BDG-Disziplinarverfahren nach  
dem neuen Bundesgleichstellungsgesetz 2015**

*Prof. Dr. Hans-Dietrich Weiß*

**Im Zielkonflikt zwischen Meinungsstreit und  
Loyalität – zur Schweigepflicht der Personalrats-  
mitglieder**

*Dr. Andreas Gronimus*

### Aktuelle Rechtsprechung

**Teilzeitstelle ist im Rahmen eines Übernahme-  
verlangens eines JAV-Mitgliedes geeignet**

*– OVG Niedersachsen*

**Schulungsbedarf langjähriger Personalratsmit-  
glieder für Grundschulung – OVG Berlin-Brandenburg**

**Formerfordernis der Zustimmungsverweigerung**  
*– OVG Nordrhein-Westfalen*

**Personalratsfähigkeit militärischer Dienststellen  
in privaten Unternehmen – VG München**

**Amtsangemessene Besoldung bei begrenzter  
Dienstfähigkeit (Vorlagebeschluss) – BVerwG**

# Im Zielkonflikt zwischen Meinungsstreit und Loyalität – zur Schweigepflicht der Personalratsmitglieder

Von Dr. Andreas Gronimus, Verbandssyndikus des Deutschen Bundeswehrverbands, Bonn

§ 10 BPersVG begründet für alle Personen, die Aufgaben nach diesem Gesetz wahrnehmen, eine auch nachwirkende Verschwiegenheitspflicht für die ihnen bei diesen Tätigkeiten bekannt gewordenen Angelegenheiten oder Tatsachen. Sie soll die Integrität der Personalvertretungen sichern und ebenso die Vertraulichkeit dienststelleninterner Vorgänge schützen<sup>1</sup>. Parallele Regelungen finden sich auch in allen Landespersonalvertretungsgesetzen<sup>2</sup> sowie weiteren Mitarbeitervertretungsregelungen<sup>3</sup>.

## I. Schweigepflicht im Normengefüge

Die Verschwiegenheitspflicht ist das Gegenstück zum Informationsanspruch der Personalvertretungen gegenüber der Dienststellenleitung (§ 68 Abs. 2 BPersVG). Dessen personalratsfreundliche Auslegung vor allem im Bereich der allgemeinen Aufgaben nach § 68 Abs. 1 BPersVG beruht entscheidend darauf, dass die Verletzung der Verschwiegenheitspflicht ihrerseits eine Straftat nach § 203 oder § 353b StGB bildet und daher der Verwaltung zuzumuten ist, den Personalrat rechtzeitig und umfassend zu unterrichten<sup>4</sup>.

- 1) Fischer/Goeres in: Fürst GKÖD, Bd. V, Stand: Juni 2012, K § 10 Rz. 1 m. w. N.
- 2) Vgl. § 10 LPVG Bd-Wü, Art. 10 BayPVG, § 11 PersVG Bln, § 10 PersVG Bbg, § 57 BremPersVG, § 9 HmbPersVG, § 68 HPVG, § 9 PersVG M-V, § 9 NPersVG, § 9 LPVG NW, § 71 LPersVG Rh-Pf, § 9 SPersVG, § 10 Sächs-PersVG, § 10 PersVG LSA, § 9 MBG Schl-H, § 10 ThürPersVG. Dazu Fischer/Goeres in: Fürst GKÖD, Bd. V, K § 10 Rz. 22; Seulen in: Altvater u. a., BPersVG, 8. Aufl., § 10 Rz. 30–36.
- 3) Z.B. § 79 BetrVG, § 96 Abs. 7 SGB IX.
- 4) BVerwG vom 22. 12. 1993 – 6 P 15.92, PersV 1994, 523 – Postleistungs-zulagen; zur Bestrafung bei Verletzung von Privatgeheimnissen (§ 203 StGB) vgl. näher Fischer/Goeres in: Fürst GKÖD, Bd. V, Stand:



Dr. Andreas Gronimus

Jg. 1960. 1978–1983 Studium in Saarbrücken und Bonn. Seit 1989 Rechtsanwalt sowie im Deutschen Bundeswehrverband für Fragen des Mitbestimmungs-, Arbeits- und Europarechts verantwortlich, seit 2001 auch Verbandssyndikus. 1991 Promotion über völkerrechtliche Fragen des NATO-Truppenstatuts. Zahlreiche Veröffentlichungen, u. a. Mitarbeit im GKÖD, Bd. V.

1. Als weitere effektive Abhilfe kommt ein Ausschlussverfahren wegen grober Pflichtverletzung nach § 28 BPersVG in Betracht<sup>5</sup>. Entsprechend ist die Verschwiegenheitspflicht

November 2012, K § 110, und bei Verletzung von Dienstgeheimnissen (§ 353b StGB) K § 111; dazu auch Faber in: Lorenzen u. a., BPersVG, Stand: Januar 2013, § 10 Rz. 43–58; Altvater u. a., BPersVG, § 10 Rz. 4. Die Strafandrohung ist freilich eher theoretischer Natur, v. a. wegen der Langwierigkeit der Strafverfahren, vgl. Wahlers PersV 1986, 393.

- 5) Fischer/Goeres in: Fürst GKÖD, Bd. V, Stand: April 2013, K § 28 Rz. 24a m. w. N.; vgl. auch Ilbertz/Widmaier/Sommer, BPersVG, 13. Aufl., § 10 Rz. 21. Die Sanktionierung von Verstößen über § 28

auch in Beziehung zu setzen zur Nichtöffentlichkeit der Personalratssitzungen nach § 35 Satz 1 BPersVG<sup>6</sup>. So ist sie ein wichtiger Baustein für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Personalvertretung<sup>7</sup>. Zutreffend wird die Verschwiegenheit daher als Hauptpflicht des Personalvertretungsrechts beschrieben<sup>8</sup>.

2. Verstöße gegen die Verschwiegenheitspflicht können gegenüber Beamten, Richtern und Soldaten auch disziplinarische Maßnahmen, gegenüber Arbeitnehmern Abmahnung und im Extremfall Kündigung rechtfertigen, vor allem wenn zugleich ein Verstoß gegen § 67 BBG (entsprechend § 46 DRiG, § 14 SG), § 3 Abs. 1 TVöD, § 3 Abs. 2 TVL vorliegt<sup>9</sup>.

3. Die Verschwiegenheitspflicht tritt damit zwangsläufig in ein Spannungsverhältnis mit der Pflicht der Personalvertretung zur Information der Beschäftigten z. B. im Rahmen eines Tätigkeitsberichts oder einer Mitarbeiter-Informationsschrift<sup>10</sup>. Die Schweigepflicht wird auch als problematisch empfunden, wenn der Personalrat seinerseits Rat und Hilfe benötigt, um einen Vorgang sachgerecht zu bewerten; hier entfällt sie allerdings gegenüber Personen, die aus einem anderen Sachzusammenhang heraus ihrerseits zur Verschwiegenheit verpflichtet sind<sup>11</sup>. Schließlich kann die Verschwiegenheitspflicht kollidieren mit dem Wunsch des Personalratsmitgliedes auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 GG) in der Ausprägung, auch von anderen Auffassungen im Gremium abweichende Einschätzungen und Bewertungen zu vertreten und dafür etwa in der Belegschaft zu werben<sup>12</sup>. Insoweit stufen die Gerichte § 10 BPersVG als

„allgemeines Gesetz“ i. S. von Art. 5 Abs. 2 GG ein, dem der Gesetzgeber gegenüber der uneingeschränkten Betätigung des Grundrechts auf Meinungsäußerung in angemessenem Rahmen unter Abwägung mit anderen Belangen den Vorrang einräumen kann<sup>13</sup>.

4. Solche Belange sind zunächst die berechtigten Erwartungen der Verwaltung, dass – als Gegenstück einer frühzeitigen und umfassenden Unterrichtung und Beratung mit dem Personalrat – nicht „unfertige“ Planungen, Meinungsstände und Erwägungen in der Dienststellenöffentlichkeit ausgebreitet werden<sup>14</sup>. Speziell bei Personalmaßnahmen sind auch die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Mitarbeiter zu beachten, weshalb der Personalrat Einzelheiten aus Bewerbungsverfahren, Personalakten und personenbezogene Daten besonders sorgsam und vertraulich zu behandeln hat. Schließlich schützt speziell die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen die Freiheit jedes einzelnen Mitglieds, im Kreis des Personalrats seine persönliche Meinung offen und ungeschützt zu artikulieren, ohne jedes Wort auf die Goldwaage legen zu müssen<sup>15</sup>. Dazu gehört auch, keine internen Beratungen im Personalrat an die Dienststelle weiterzugeben<sup>16</sup>.

## II. Reichweite und Grenzen der Schweigepflicht

Die Verschwiegenheit nach § 10 BPersVG beansprucht Geltung für alle Personen, die Aufgaben nach dem Personalvertretungsrecht wahrnehmen, und auch gegenüber allen nicht am Vorgang beteiligten Personen und Stellen („Dritten“), und für alle dabei erlangten Kenntnisse über „Angelegenheiten und Tatsachen“<sup>17</sup>. Dieser im Vergleich zu § 60 PersVG 1955 umfassende Ansatz<sup>18</sup> ist gleichwohl nicht überbordend, sondern durch einige relevante Merkmale moderiert und eingeehgt.

1. So unterliegt eine Information der Verschwiegenheit von vornherein nur dann, wenn sie dem Personalratsmitglied „bei“ Wahrnehmung seiner gesetzlichen Aufgaben bekannt geworden ist. Wohl gilt dies auch für Geheimnisse, die dem Mitglied nur „gelegentlich“ der Wahrnehmung seines Ehrenamts bekannt wurden<sup>19</sup>. Doch bleibt Voraussetzung, dass die Kenntnis in Ausübung dieses Ehrenamtes erfolgte<sup>20</sup>. Daher fallen unter § 10 BPersVG nicht Tatsachen, die das Mitglied bei Erledigung seiner sonstigen

BPersVG hat erheblich an Bedeutung gewonnen, seit die Verwaltungsgerichte einstweiligen Rechtsschutz in Gestalt eines vorläufigen Amtsverbots in Betracht ziehen, vgl. OVG Lüneburg vom 15. 12. 1997 – 18 M 4676/97, PersR 1998, 427; Fischer/Goeres in: Fürst GKÖD, Bd. V, Stand: Oktober 2014, L § 85 ArbGG Rz. 137.

6) OVG Koblenz vom 5. 8. 2005 – 4 A 10571/05, PersV 2006, 189; Lorenzen u.a., BPersVG, § 10 Rz. 2.  
7) Ilbertz/Widmaier/Sommer, BPersVG, § 10 Rz. 2; Ballerstedt u.a., BayPVG, Stand: Mai 2014, Art. 10 Rz. 1a; kritisch Leuze PersV 1988, 71.  
8) OVG Koblenz vom 5. 8. 2005 – 4 A 10571/05, PersV 2006, 189; VGH München vom 26. 4. 2010 – 17 P 09.3079, PersR 2010, 407; Lorenzen u.a., § 10 Rz. 1; Ballerstedt u.a., BayPVG, Art. 10, Rz. 1a.  
9) OVG Koblenz vom 25. 2. 2000 – 2 A 12134/99, ZfPR 2001, 11; LAG Köln vom 26. 11. 2001 – 4 Sa 700/01, LAGReport 2002, 173 = PersV 2002, 419 Ls; allg. Lorenzen u.a., BPersVG, § 10 Rz. 18, 42; Ilbertz/Widmaier/Sommer, BPersVG, § 10 Rz. 23; Altvater u.a., § 10 Rz. 26; Cecior u.a., LPVG NW, Stand: Dezember 2011, § 9 Rz. 66 ff.; Fischer/Goeres in: Fürst GKÖD, Bd. V, K § 10 Rz. 2a.  
10) Fischer/Goeres in: Fürst GKÖD, Bd. V, Stand: März 2004, K § 49 Rz. 10; vgl. OVG Berlin vom 25. 10. 1995 – PV Bln 15.94, PersR 1996, 396; Wahlers PersV 1986, 394; Ilbertz ZfPR 2011, 133; Leuze ZTR 2009, 6; von Roettenken ZfPR 2011, 102; allg. Lorenzen u.a., BPersVG, § 10 Rz. 17; Altvater u.a., § 10 Rz. 20.  
11) Vgl. VGH München vom 8. 12. 1999 – 17 P 99.1582, PersV 2000, 273; instruktiv zum inhaltsgleichen § 8 SBG Erlass des BMVg ZDv A-1472/1 Nr. 224 (Text des identischen Vorläufers ZDv 10/2 zitiert bei Gronimus, SBG, 7. Aufl., § 8 Rz. 3).  
12) So darf das Mitglied einen Beschluss des Personalrats, den dieser der Dienststelle noch nicht mitgeteilt hat, nicht eigenmächtig bekannt machen: VGH München vom 14. 2. 2001 – 17 P 00.333, PersV 2003, 27; Lorenzen u.a., BPersVG, § 10 Rz. 15; Ballerstedt u.a., BayPVG, Art. 10 Rz. 11 m. w. N.

13) BVerwG vom 11. 1. 2006 – 6 PB 17.05, PersV 2006, 186.  
14) Lorenzen u.a., § 10 Rz. 1.  
15) Dazu VGH München vom 2. 11. 2009 – 17 P 08.2325, PersV 2011, 111; Cecior u.a., PersVG NW § 9 Rz. 31.  
16) Treber in: Richardi/Dörner/Weber (Hrsg.), BPersVG, 4. Aufl., § 10 Rz. 16; Altvater u.a., § 10 Rz. 19; Cecior u.a., § 9 Rz. 36.  
17) Lorenzen u.a., BPersVG, § 10 Rz. 13; Cecior u.a., § 9 Rz. 28.  
18) S. Fischer/Goeres, in: Fürst GKÖD, Bd. V, K § 10 Rz. 2; Lorenzen u.a., BPersVG, § 10 Rz. 6–10; Altvater u.a., § 10 Rz. 7; Ballerstedt u.a., BayPVG Art. 10 Rz. 5 ff.  
19) Richardi/Dörner/Weber (Hrsg.), BPersVG, § 10 Rz. 18.  
20) Lorenzen u.a., BPersVG, § 10 Rz. 14.

Dienstgeschäfte erfährt. Auch als Personalratsmitglied ist es nicht „immer im Dienst“. So ist die Anwendbarkeit des § 10 BPersVG zu verneinen bei Mitteilungen, die dem Mitglied beim Kantinegespräch oder in seiner Freizeit gemacht werden, es sei denn, es wurde in seiner Eigenschaft als Personalratsmitglied (und damit im Vertrauen auf seine Schweigepflicht) angesprochen und ins Vertrauen gezogen<sup>21</sup>. Wird dieses Vertrauen in Anspruch genommen, greift § 10 BPersVG, bis das Mitglied den Vertrauensbestand beendet, indem es etwa dem Mitarbeiter erklärt, für eine Fortsetzung des Gesprächs „als Personalrat“ nicht mehr zur Verfügung zu stehen (etwa bei ihm aufgedrängten Mitteilungen über schwere Dienstvergehen).

In diesem Rahmen darf ein Mitarbeiter (etwa im Rahmen der Beteiligung zu einer beabsichtigten Kündigung oder Disziplinarmaßnahme<sup>22</sup>) grundsätzlich darauf vertrauen, mit seinem Personalrat über Pflichtverletzungen offen sprechen zu können, ohne dass ein solches „Geständnis“ sogleich den Weg zum Arbeitgeber nimmt. Diese Schweigepflicht im Zusammenhang mit Dienstvergehen hat freilich Grenzen. So gehört der Personalrat nicht zu den in § 53 StPO aufgezählten Geheimnisträgern mit der Folge, dass er in einem etwaigen Strafverfahren vor Gericht wahrheitsgemäß aussagen müsste<sup>23</sup>; umstritten ist hingegen, ob die Schweigepflicht nach § 10 BPersVG im Zivil- und Verwaltungsprozess die Notwendigkeit einer Aussagegenehmigung begründet<sup>24</sup>.

2. Anerkanntermaßen gilt die Schweigepflicht auch nur gegenüber „Dritten“<sup>25</sup>. Mit dieser Formel beschreibt das geltende Recht die Lage, dass beim Schutz von privaten oder staatlichen Geheimnissen die zu schützende Person oder Stelle, um die es geht, als „Erster“ zählt, während die Person, die von dem Geheimnis Kenntnis erhalten hat, der „Zweite“ ist, und es stets darum geht, ob als „Dritter“ eine Person oder Stelle Kenntnis erlangen darf, die diese noch nicht besitzt. Hieraus folgt, dass im Rahmen der Anhörung des Betroffenen durch den Personalrat zu einer beabsichtigten Personal- oder Disziplinarmaßnahme der davon betroffene Mitarbeiter selbstredend nicht „Dritter“ ist, er also mit ihm zur Last gelegten Vorwürfen konfrontiert werden darf und soll, damit er mitteilen kann, was er zu seiner Verteidigung vorzubringen hat<sup>26</sup>.

3. Der gleichen Logik folgt es, wenn § 10 Abs. 1 S. 2 BPersVG klarstellt, dass die Schweigepflicht nicht „für Mit-

glieder der Personalvertretung und der Jugend- und Auszubildendenvertretung gegenüber den übrigen Mitgliedern der Vertretung und ... gegenüber der zuständigen Personalvertretung“ gilt<sup>27</sup>, soweit es sich nicht um das Ergebnis einer Personalakteneinsicht (§ 68 Abs. 2 S. 3 BPersVG) oder einen als Verschlussache der Stufe „Vertraulich“ oder höher eingestuften Vorgang des zuständigen VS-Ausschusses (§ 93 BPersVG) handelt<sup>28</sup>. Ebenso findet sie keine Anwendung „gegenüber der vorgesetzten Dienststelle, der bei ihr gebildeten Stufenvertretung, ggf. dem Gesamtpersonalrat und der Einigungsstelle“ (§ 10 Abs. 1 S. 2 Halbs. 2, S. 3 BPersVG). Dies ist jeweils geboten und notwendig, damit Beteiligungsverfahren zu einem sachgerechten Ergebnis geführt werden können, indem den besagten Stellen ein möglichst vollständiger Sachverhalt zur Bewertung und Entscheidung vorliegen kann.

4. Schließlich beugt sich das Gesetz der Einsicht, dass ein Geheimnis, welches allgemein bekannt ist, wohl oder übel kein Geheimnis mehr ist. Die Schweigepflicht endet daher, wenn Tatsachen „offenkundig“ geworden, also einem nicht mehr näher bestimmbar größeren Personenkreis bekannt geworden sind oder zumindest interessierte Personen sich offen Kenntnis von ihr verschaffen können, die Tatsache also gewissermaßen „auf der Hand liegt“ (§ 10 Abs. 2 BPersVG)<sup>29</sup>. In diesem Fall verliert auch ein rechtswidrig gebrochenes Geheimnis seinen Schutz<sup>30</sup>.

Schließlich stellt § 10 Abs. 2 BPersVG in einer Art „Bagatellklausel“ auch Angelegenheiten und Tatsachen von der Verschwiegenheit frei, die mangels Bedeutung keiner Geheimhaltung bedürfen<sup>31</sup>.

### III. Schweigepflicht zum Schutz des Beratungsprozesses

Als Verletzung der Verschwiegenheit gilt in Abwägung der aufgezeigten Aspekte daher insbesondere, wenn Vorgänge aus den Sitzungen der Personalvertretung an Außenstehende weitergegeben werden<sup>32</sup>. Nicht anders ist personalratsinterne Korrespondenz, sei es schriftlich oder elektronisch, zu sehen<sup>33</sup>.

21) S. OVG Koblenz vom 25. 2. 2000 – 2 A 12134/99, ZfPR 2001, 11; VGH München vom 26. 4. 2010 – 17 P 09.3079, PersR 2010, 407.

22) Vgl. § 79 Abs. 1, 3 BPersVG (Arbeitnehmer), § 78 Abs. 1 Nr. 3, § 79 Abs. 3 BPersVG (Beamte), § 52 Abs. 2, § 27 Abs. 1, 2 SBG (Soldaten).

23) BVerwG vom 28. Juni 2012 – 2 WD 34.10, NZWehrr 2013, 82; vgl. Altvater u. a., BPersVG, § 10 Rz. 22; Lorenzen u. a., § 10 Rz. 66; Ballerstedt u. a., BayPVG Art. 10 Rz. 36; LG Magdeburg vom 18. 6. 2006 – 21 Qs 44a/08, PersV 2008, 348.

24) Vgl. Fischer/Goeres in: Fürst GKÖD, Bd. V, K § 10 Rz. 17a m. w. N.; Lorenzen u. a., BPersVG, u. a., BPersVG, § 10 Rz. 61–63.

25) Richardi/Dörner/Weber (Hrsg.), BPersVG, § 10 Rz. 14.

26) Vgl. (zweifelnd) Cecior u. a., PersVG NW, § 9 Rz. 53 zu § 9 Abs. 2 S. 2 LPVG NW.

27) Dazu im Einzelnen z. B. Ballerstedt u. a., BayPVG, Art. 10 Rz. 14–22c.

28) Altvater u. a., BPersVG, § 10 Rz. 12.

29) VGH München vom 14. 11. 2001 – 17 P 01.1526, ZfPR 2002, 172; vom 2. 11. 2009 – 17 P 08.2325, PersV 2011, 111; Richardi/Dörner/Weber (Hrsg.), BPersVG, § 10 Rz. 19; Cecior u. a., PersVG NW, § 9 Rz. 47. Bieler, ZfPR 1995, 64, verneint die Schweigepflicht für Tatsachen bereits, sobald sie „dienststellenöffentlich“ geworden sind.

30) Lorenzen u. a., BPersVG, § 10 Rz. 37 f.; Cecior u. a., PersVG NW § 9 Rz. 48; Fischer/Goeres in: Fürst GKÖD, Bd. V, K § 10 Rz. 18.

31) VGH München vom 28. 02. 2011 – 17 P 10.2354, juris, Rz. 31; zum Begriff „offenkundig“ BVerfG vom 3. 11. 1959 – 1 BvR 13/59, BVerfGE 10, 177; allg. Lorenzen u. a., BPersVG, § 10 Rz. 38.

32) BVerwG vom 23. 1. 2002 – 6 P 5.01, PersV 2003, 153; VGH München vom 14. 2. 2001 – 17 P 00.333, PersV 2003, 27; OVG Koblenz vom 5. 8. 2005 – 4 A 10571/05, PersV 2006, 189; Ballerstedt u. a., BayPVG, Art. 10 Rz. 28.

33) OVG Koblenz vom 6. 8. 2014 – 5 A 10386/14.OVG, PersV 2016, 15 mit zust. Anm. Ilbertz, ZfPR-online 2015 (11), 5 (rkr. gemäß BVerwG vom 29. 6. 2015 – 5 PB 14.14, juris).

1. Die hier zuletzt entschiedene Konstellation ist in mehrfacher Hinsicht geradezu klassisch zu nennen: Nach der Neuwahl des Gesamtpersonalrats einer Landes-Dienststelle gab dessen Vorsitzender den Anstoß zu einer gemeinsamen Fortbildungsveranstaltung an der Fachhochschule des Landes für die GPR-Mitglieder und die amtsseitig mit Personalvertretungsfragen befassten Mitarbeiter der Personalabteilung. Diese sollte in zwei Teilen erfolgen. Die erste Schulung fand entsprechend statt, der zweite Termin wurde fixiert, der GPR stimmte dem Vorhaben auch mehrheitlich zu. Anschließend zeigten sich aber Meinungsverschiedenheiten im Mitgliederkreis des GPR. Der Vorsitzende, ebenso dessen 1. Stellvertreter argumentierten nun in einer via E-Mail geführten Debatte, anzustreben sei eine Schulung für Personalräte, während die gemeinsame Veranstaltung mit der Dienststelle eine eigene, als unzumutbar empfundene „Gesprächsdynamik“ erzeugt habe. Der 2. Stellvertreter widersprach dem und betonte, dies sei auch bereits anders beschlossen und hieran sei festzuhalten. Seine Stellungnahme leitete er mit der Funktion „allen antworten“ den übrigen GPR-Mitgliedern zu, fügte hieran die Mails des Vorsitzenden und des 1. Stellvertreters an, und erweiterte den Empfängerkreis, indem er mittels „Kopie“ auch den Sachgebietsleiter Personal der Dienststelle einbezog.

2. Darauf beschloss der GPR mit großer Mehrheit, den Ausschluss des 2. Stellvertreters aus dem GPR zu beantragen. Das Verwaltungsgericht wies diesen Antrag zurück, einerseits formell wegen Mängeln der Einladung und Beschlussfassung<sup>34</sup>, andererseits mangels einer „groben“ Pflichtverletzung, weil die Meinungsverschiedenheiten innerhalb der GPR der Dienststelle ohnehin geläufig gewesen seien<sup>35</sup>.

Das Oberverwaltungsgericht gab der Beschwerde des GPR statt und schloss den 2. Stellvertreter aus dem GPR aus. Aus Sicht des OVG war entscheidend, dass das Mitglied zwar seine eigene Auffassung auch der Dienststelle hätte mitteilen können, aber keinesfalls die unter dem Schutz der Nichtöffentlichkeit der Sitzung und der Verschwiegenheit stehenden Stellungnahmen anderer Mitglieder ohne deren Zustimmung weitergeben dürfen. Auch sei die Einlassung, bei der Erweiterung des Empfängerkreises habe ein Versehen vorgelegen, eine bloße Schutzbehauptung<sup>36</sup>.

3. Die gegen den Beschluss des OVG gerichtete Nichtzulassungsbeschwerde wies das BVerwG zurück<sup>37</sup>. Mit dieser wurde mit Blick auf die Frage der Schweigepflicht und groben Pflichtverletzung die Zulassung wegen grundsätzlicher Bedeutung begehrt zur Klärung, ob im Rahmen eines via Intranet der Dienststelle geführten Meinungsaustauschs eine grobe Pflichtverletzung zu verneinen sei, wenn ein Mitglied seine Meinungsäußerung mittels „Kopie“ auch einem Funktionsträger der Dienststelle mitteile, und ob

eine grobe Pflichtverletzung daran scheitere, wenn dieser Meinungsaustausch teilweise nicht über spezielle Mail-Adressen für Personalräte sondern über die allgemeinen Mail-Adressen der Beschäftigten geführt werde und nicht der Vorbereitung einer konkret angesetzten Sitzung diene<sup>38</sup>. Die Nichtzulassungsbeschwerde wurde insoweit ohne eine Aussage des BVerwG in der Sache mangels gehöriger Darlegung eines Zulassungsgrundes (also als unzulässig) zurückgewiesen, weil sich die Beschwerde insoweit gegen die Sachverhaltswürdigung des Beschwerdegerichts wende und mit den auf den Einzelfall zugeschnittenen Fragen keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung über den Einzelfall hinaus aufwerfe. Immerhin konnte der Beschwerdeführer mit der erfolglosen Nichtzulassungsbeschwerde jedoch mit dem Eintritt der Rechtskraft zugleich sein Ausscheiden aus dem Personalrat um rund 10 Monate verzögern.

4. Der Sachverhalt beschreibt häufig wiederkehrende Elemente in Streitigkeiten aus § 10, § 28 BPersVG. Hinter dem formalen Streit um die Schweigepflicht stand wie häufig eine mit formalen Argumenten ausgefochtene inhaltliche Kontroverse, hier innerhalb des GPR darüber, wieviel Nähe oder Distanz zwischen Gremium und Dienststelle für die Aufgabenwahrnehmung des Personalrats sachgerecht ist. Dieser Grund des Streits fand seinen Anlass in der Frage, ob eine gemeinsame BPersVG-Schulung von GPR und Amtsseite oder eine Schulung nur für die GPR-Mitglieder sinnvoll und anzustreben sei. § 46 Abs. 6 BPersVG lässt – ebenso wie das hier einschlägige LPersVG Rh-Pf – beides zu, so dass beide Seiten darüber im Einzelfall miteinander reden können und müssen.

Hier hatte sich der GPR zunächst auf eine gemeinsame Schulung für GPR und Personalabteilung verständigt, dann auch deren Teil 1 durchgeführt und dem Teil 2 bereits mit Terminierung zugestimmt. Anschließend kamen dann aber einigen Mitgliedern nachträglich „zweite Gedanken“, darunter auch dem Vorsitzenden. Dieser stieß dann im elektronischen Umlaufverfahren eine erneute Meinungsbildung an, in der das Ergebnis des bereits gefassten Beschlusses für Teil 2 der Schulung kippte, ohne dass recht klar wird, wer diesen Meinungsumschwung warum betrieb. Der Sachverhalt des OVG-Beschlusses deutet an, dass augenscheinlich sich einige GPR-Mitglieder in Teil 1 der Schulung „zurückgehalten“ hatten, sprich Fragen, die sie hatten, nicht gestellt hatten, entweder aus Sorge, sich in Anwesenheit der Gegenseite zu „blamieren“ oder aus Sorge, dabei ihre nicht ganz konfliktfreie Sicht der Zusammenarbeit offenlegen zu müssen.

5. Diesen Zielkonflikt zwischen Harmoniebedürfnis und kontroverser Interessendurchsetzung muss indes jeder Personalrat aushalten und für sich selbst die Frage beantworten, wie viel „Schmusekurs“ und wie viel „Krawall“ und „Streiterei“ geboten ist, um die berechtigten persönlichen, innerdienstlichen und sozialen Belange der Beleg-

34) Dazu Knorz, PersV 2016, 9.

35) VG Mainz vom 12. 3. 2014 – 5 K 1240/13.MZ.

36) OVG Koblenz vom 6. 8. 2014 – 5 A 10386/14.OVG (rkr.) – PersV 2016, 15.

37) BVerwG vom 29. 6. 2015 – 5 PB 14.14, juris.

38) BVerwG v. 29. 6. 2015 – 5 PB 14.14, juris.

schaft so optimal wie möglich durchzusetzen. Das hängt von vielen Faktoren ab, etwa von Grundüberzeugungen der Mitglieder, ihrer persönlichen Streitkultur (einschließlich Fähigkeit und Bereitschaft, Meinungsverschiedenheiten so auszutragen, dass darüber nicht für die künftige wirkungsvolle Arbeit noch dringend benötigtes „Porzellan“ dauerhaft zerschlagen wird), aber getreu dem Spruch „it takes two to tango“ auch von der entsprechenden Prädisposition der Gegenseite (Leitung und Personalverwaltung der Dienststelle). Häufig bewahrheitet sich auch im Verlauf einer langen Amtsperiode der Bibelspruch „Alles hat seine Stunde. Für jedes Geschehen unter dem Himmel gibt es eine bestimmte Zeit.“<sup>39</sup>

Effektive Interessenwahrnehmung durch den Personalrat erfordert daher eigentlich beides, sowohl die Fähigkeit und Bereitschaft zu Harmonie und Kooperation als auch die Fähigkeit, nicht auflösbare Interessenkonflikte kontrovers aber „professionell“ durchzustehen, ohne dabei die Dienststelle in verbrannte Erde zu verwandeln. Ideal wäre nun gewesen, wenn diese Meinungsbildung im GPR in fundierter Form erfolgt wäre, bevor Beschlüsse gefasst wurden. Dazu kam es aber nicht aus Gründen, die sich aus den späteren Gerichtsentscheidungen nicht erschließen.

6. So aber nahm das Unheil seinen Lauf. Termin und Beschluss für Teil 2 der gemeinsamen Schulung liefen zunächst problemlos durch den Personalrat. Dies entsprach der Überzeugung der „Harmonie-Fraktion“. Danach setzte sich jedoch mehrheitlich die Überzeugung durch, dass man auch die Fähigkeit zum professionellen Führen von Konflikten brauche. Es zeichnete sich eine Mehrheit ab, den gefassten Beschluss wieder zu kippen zugunsten einer Schulung „nur für Personalräte“. Diese unterschiedliche Gewichtung von Harmonie und Konfliktbereitschaft spaltete nicht nur das Gremium insgesamt, sondern auch den Vorstand.

An dieser Stelle wäre es nun für alle Beteiligten vorteilhaft gewesen, die Sicht der jeweils anderen Auffassung mit Wertschätzung zu behandeln. Angesichts einer sich abzeichnenden mehrheitlich anderen Auffassung im GPR unternahm der 2. Stellvertreter dann seinen Versuch, den GPR auf den bereits gefassten Beschluss zu verpflichten. Dazu zog er die Amtsseite in die bis dahin personalratsinterne Debatte hinein, indem er dem Sachgebietsleiter Personal der Dienststelle nicht nur seine eigene Stellungnahme mitteilte, sondern auch noch die (gegenläufigen) persönlichen Stellungnahmen der beiden anderen Vorstandsmitglieder im elektronischen Volltext beifügte. Damit legte er nicht nur die interne Debatte offen, sondern stellte zugleich diese anderen Mitglieder gegenüber der Dienststelle bloß. Es ist in der Tat kaum zu glauben, dass dies ein Versehen gewesen sein soll. Plausibel ist derartige Handeln nur dann, wenn die „Andersgläubigen“ so dazu gebracht werden sollen, ihrer Überzeugung doch nicht zu folgen. Ob man dies dann Nötigung nennt oder nicht, ist Geschmacksfrage.

7. Der weitere Verlauf ist dann schon fast „normal“. Die so angefasste Mehrheit wollte sich nicht nötigen lassen, sondern schlug mit der maximalen Keule des Ausschlussantrages zurück. Dabei gingen die Emotionen so hoch, dass es für einen sofortigen Beschluss unter nachträglicher Ergänzung der Tagesordnung reichte. Das so angegangene Vorstandsmitglied wehrte sich im Beschlussverfahren mit formalen Rügen der Einladung und Tagesordnung, damit der Beschluss über den Ausschlussantrag aus formalen Gründen für unwirksam erklärt würde, aber auch mit feinsinnigen Erwägungen zur modernen Bürokommunikation.

Letztlich folgte das OVG der Auffassung der GPR-Mehrheit, dass diese Regelverletzung so massiv war, dass das Mitglied kein Anrecht auf eine „2. Chance“ oder „Bewährung“ verlangen konnte. Das BVerwG bestätigte den OVG-Beschluss formell, weil keine Zulassungsgründe nach §92a ArbGG gehörig darlegt worden waren.

#### IV. Folgerungen für die Praxis

Und doch enthält die Zurückweisung der Nichtzulassungsbeschwerde durch das BVerwG auch eine inhaltliche Komponente. Denn das BVerwG wollte keine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache in den einzelnen Formen der Personalrats-Kommunikation erblicken.

1. Man kann daher festhalten, dass es nach Auffassung des BVerwG für den Geltungsanspruch der Schweigepflicht nach § 10 BPersVG unerheblich ist, ob eine personalratsinterne Debatte in einer Sitzung oder vorab per Intranet/E-Mail geführt wird. Ebenso hat es keine grundsätzliche Bedeutung, ob die Personalratsmitglieder dabei ihre „Beschäftigten-Adressen“ benutzen oder aber speziell eingerichtete und technisch gegen Zugriff Dritter besonders gesicherte „Personalrats-Adressen“. Allein entscheidend ist vielmehr, dass die Personalratsmitglieder sich in ihrer ehrenamtlichen Eigenschaft unterhalten. Ist dies der Fall, steht auch E-Mail-Verkehr unter dem Schutz der Schweigepflicht gegenüber Dritten.

2. In der Sache waren nach Auffassung des BVerwG auch keine Bedenken zu erheben gegen die Einschätzung des OVG, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung des ausgeschlossenen Mitgliedes – in der Ausprägung als das Recht der Minderheit, für ihre Auffassung notfalls auch öffentlich einzutreten und so für eine „andere Mehrheit“ zu werben – es zwar vielleicht hergibt, wenn ein Mitglied seine eigene Meinung zu einem kontroversen Thema auch Außenstehenden offenlegt. Mit gleicher Entschiedenheit hält das OVG jedoch fest, dass die Schweigepflicht es in jedem Fall ausschließt, dass ein Personalratsmitglied, das sich mit seiner Meinung im Gremium nicht durchsetzen kann, dann andere Mitglieder, die anderer Auffassung sind, bei der Dienststelle „hingängt“, indem es dieser deren Äußerungen im Detail hinterbringt<sup>40</sup>.

39) Prediger 3, Vers 1 (bekannter in englischer Fassung aus The Byrds „Turn! Turn! Turn!“).

40) Ähnlich BVerwG vom 11. 1. 2006 6 PB 17.05, PersV 2006, 186, selbst für bloße „Vermutungen“ über Abstimmungsverhalten bei geheimer Abstimmung.

3. Als weiteren Grundsatz darf man auch festhalten, dass es für den Geltungsanspruch der Schweigepflicht hierbei gleichfalls unerheblich ist, ob Debattenbeiträge im internen Kreis der Personalratsmitglieder außerhalb einer Sitzung getätigt werden oder im Rahmen einer Personalratssitzung (womit dann zusätzlich noch die Nicht-öffentlichkeit der Sitzung gebrochen wird). Die Verletzung der Schweigepflicht vermag allein für sich schon den Ausschluss zu tragen, und bedarf keiner Erschwerung in der Weise, dass zusätzlich auch noch andere Vorschriften übertreten wurden.

Umso mehr darf auch nicht das Abstimmungsverhalten einzelner Mitglieder öffentlich gemacht werden. Dieses Verbot umfasst auch Umgehungsformen, etwa in der Form, dass im Flugblatt der Betriebsgruppe einer Gewerkschaft die Sitzverteilung im Personalrat rezitiert und mit der vermeintlich „anonymen“ Mitteilung des Abstimmungsergebnisses betreffend eine außerordentliche Kündigung (entlang der Fraktionsgrenzen) verknüpft<sup>41</sup>.

Wohl kann, etwa beim Streit um die Inhalte einer Dienstvereinbarung, eine Liste ihre eigenen Forderungen öffentlich machen, dafür in Flugblättern oder in der Personalversammlung um Unterstützung werben, und dem auch kontrovers die Auffassung des Personalrats gegenüber stellen. Ebenso kann der Personalrat, wenn sich die Verhandlungen über eine Dienstvereinbarung festgefahren haben, die Belegschaft über den Stand der Verhandlungen, erzielte Zwischenstände zu einzelnen Punkten und des Konflikts unterrichten. Anders sind in der Regel Verhandlungsstände zu betrachten, über die beide Seiten noch im Gespräch stehen; hier gebietet es vielfach schon das eigene Interesse des Personalrats, noch zu einer Verständigung kommen zu wollen (und zu können), schwebende Verhandlungen nicht mittels einer öffentlichen Debatte in der Dienststelle zu belasten.

4. Vielfach bewährt sich im Bereich der Informationspolitik von Personalrat und Dienststelle das Prinzip „need to know“. So ist es für nicht betroffene Mitarbeiter vielleicht interessant, aber nicht notwendig, dass bei der Darstellung eines streitigen Beförderungs- oder Versetzungsvorgangs die Personalien der betroffenen Mitarbeiter verbreitet werden. Äußert sich der Personalrat zu einer von ihm beschlossenen Zustimmungsverweigerung, so wird vielfach die Nennung der erhobenen Einwendungen legitim sein, während es Außenstehende nichts angeht, wer von den Personalratsmitgliedern diese in die Beratung eingeführt hat.

## V. Ausblick: Schweigepflicht und Transparenz – beide müssen sein

Generell gilt: Wer als Personalrat eine möglichst frühzeitige und umfassende Unterrichtung durch die Amtsseite über laufende Planungen und eine Beteiligung zu einem Zeitpunkt, in dem sich tatsächlich noch Dinge bewegen lassen, fordern möchte, muss auch bereit sein, den gesetz-

lich vorgesehenen Kaufpreis zu entrichten, indem er die Schweigepflicht nach § 10 BPersVG und den entsprechenden Vorschriften ernst nimmt und ebenfalls mit Leben füllt.

Dabei gilt naturgemäß, dass man als „Geheimnis“ nur Umstände bewahren kann, die nicht schon in der Dienststelle „rund“ sind. Ist ein Geheimnis wie auch immer öffentlich geworden, dann beginnt so oder so die Diskussion in der interessierten Belegschaft.

Stehen Personalrat und Dienststelle in laufenden Beteiligungsverfahren in Verhandlungen, müssen beide Seiten zwar ihre Positionen definieren und auch gegenüber der Belegschaft vertreten, sollten aber auch tunlichst unterlassen, anlässlich der notwendigen Unterrichtung der Belegschaft Brücken zu verbrennen, über die man vielleicht noch gehen möchte.

Auch innerhalb des Personalrats prallen von Zeit zu Zeit gegenläufige Interessen aufeinander, teils zwischen den Gruppen, teils zwischen den in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften oder anders abgegrenzten Teilen der Belegschaft. Hier gilt dann oft „Nach der Wahl ist vor der Wahl“, sprich die Beteiligten streiten um Rückhalt in der Belegschaft. Faktisch ist dies wie Wahlkampf. Für diesen Bereich gibt die Meinungsäußerungsfreiheit den Mitgliedern einen beachtlichen Spielraum, die eigene Meinung zu verbreiten und für sie zu werben. § 10 BPersVG schützt die Mitglieder jedoch mit gleichem Gewicht davor, dass ein nichtöffentlich gesprochenes Wort durch andere eigenmächtig in die Öffentlichkeit getragen wird. Meinungsfreiheit und legitimer Wettstreit um die Wählergunst rechtfertigen es also grundsätzlich nicht, andere Mitglieder bei Dritten, auch bei der Amtsseite, zu „verpetzen“. Ebenso besteht eine rote Linie dort, wo das Werben für die eigene Position umschlägt in „negative campaigning“, der Schwerpunkt also darin liegt, gegen andere Stimmung zu machen.

In diesem Spannungsfeld führt § 10 BPersVG die gegenläufigen Belange von Transparenz und Vertrauensschutz zu einem sinnvollen Ausgleich.

41) OVG Lüneburg vom 15.12.1997 – 18 M 4676/97, PersR 1998, 427.