

<b>Gericht:</b>	BVerwG 6. Senat	<b>Quelle:</b>	
<b>Entscheidungsdatum:</b>	20.03.1995	<b>Normen:</b>	§ 44 Abs 1 BPersVG, § 46 Abs 6 BPersVG, § 9 Abs 2 BRKG, § 17 BRKG
<b>Aktenzeichen:</b>	6 P 46/93		
<b>Dokumenttyp:</b>	Beschluss		

**Erstattung von Schulungskosten eines Personalratsmitglieds:  
Entsendungsbeschuß als kostenverursachende Personalrat-  
stätigkeit; Höchstgrenzenregelung in Verwaltungsvorschrift**

### Leitsatz

1. Der Beschluß des Personalrats, ein Personalratsmitglied zu einer erforderlichen Schulungsveranstaltung zu entsenden, ist eine Personalratstätigkeit, die die Dienststelle zur Erstattung der notwendigen Schulungskosten verpflichten kann.
2. Die in Nr. 6 c des Rundschreibens des Bundesministers des Innern vom 30. Oktober 1979 (GMBI S. 567) festgelegte Höchstgrenzenregelung für die Erstattung der Schulungskosten ist eine die Gerichte nicht bindende interne Verwaltungsvorschrift, die weder im Bundespersonalvertretungsgesetz noch im Bundesreisekostengesetz eine Rechtsgrundlage hat und die deshalb die Erstattung der Schulungskosten der Höhe nach nicht begrenzen kann.

### Fundstellen

PersV 1996, 126-130 (Leitsatz und Gründe)

#### weitere Fundstellen

DokBer B 1995, 260 (Leitsatz)  
PersR 1995, 338 (Leitsatz)  
Quelle 1995, Nr 11, 27 (Leitsatz)  
DVP 1996, 333 (Kurzwiedergabe)

### Verfahrensgang

vorgehend VG Berlin, 6. September 1993, Az: FK (Bund)-A-11.92

### Diese Entscheidung wird zitiert

#### Rechtsprechung

Vergleiche Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg Fachsenat für Personalvertretungssachen (Bund), 23. April 1996, Az: PB 15 S 365/96

#### Literaturnachweise

Christian Coulin, PersR 1995, 317-319 (Entscheidungsbesprechung)

### Gründe

- I.
  - 1 Die Verfahrensbeteiligten streiten über die Höhe der Kosten, die die Dienststelle der Antragstellerin für die Teilnahme eines Mitglieds des Personalrats der Bundesdruckerei an einer Schulungsveranstaltung im Bildungswerk der Antragstellerin in H. zu zahlen hat. Der Teilnehmer hat seine Ansprüche gegen die Dienststelle auf Erstattung der ihm von der Antragstellerin in Rechnung gestellten Kosten von 1 056 DM (510 DM für Unterkunft und Verpflegung, 110 DM Kursgebühr und 436 DM Reisekosten) an die Antragstellerin abgetreten. Der Beteiligte zu 1 hat hier von insgesamt 682,65 DM, davon 341,25 DM für pauschale Tagungskosten, erstattet, eine wei-

tergehende Erstattung aber unter Bezugnahme auf das Rundschreiben des Bundesministers des Innern vom 30. Oktober 1979 (GMBI S. 567) abgelehnt.

- 2 Die Antragstellerin hat daraufhin das Beschlußverfahren eingeleitet und zuletzt beantragt,
- 3 den Beteiligten zu verurteilen, an sie 373,35 DM nebst 4 % Zinsen seit dem 8. August 1990 zu zahlen.
- 4 Der Beteiligte zu 2 hat sich diesem Antrag angeschlossen.
- 5 Der Beteiligte zu 1 hat beantragt, den Antrag abzulehnen.
- 6 Das Verwaltungsgericht hat den Antrag als unbegründet abgelehnt, soweit es das Verfahren nicht wegen Rücknahme hinsichtlich eines Teilbetrages eingestellt hat. Zur Begründung hat es im wesentlichen ausgeführt, die Erstattungspflicht für die nach § 46 Abs. 6 BPersVG durchgeführte Schulung sei durch das für den Geschäftsbereich des damaligen Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen übernommene erwähnte Rundschreiben begrenzt. Danach könne als notwendig und verhältnismäßig (nur) ein Teilnehmerbeitrag anerkannt werden, der 175 % des Tagesgeldsatzes der Reisekostenstufe B nach § 9 Abs. 2 BRKG nicht übersteige. Daher habe die Antragstellerin keinen Anspruch über den erstatteten Betrag von 682,35 DM hinaus.
- 7 Hiergegen richtet sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene Sprungrechtsbeschwerde der Antragstellerin. Sie macht geltend, für die Beschränkung und Pauschalierung der Kostenerstattung für die Teilnahme an Schulungsveranstaltungen nach § 46 Abs. 6 BPersVG fehle es an einer gesetzlichen Grundlage. Sie beantragt,
- 8 unter Aufhebung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Berlin vom 6. September 1993 den Beteiligten zu 1 zu verurteilen, an sie 373,35 DM nebst 4 % Zinsen zu zahlen.
- 9 Der Beteiligte zu 1 beantragt,
- 10 die Sprungrechtsbeschwerde zurückzuweisen.
- 11 Er hält die Richtlinie vom 30. Oktober 1979 für eine Konkretisierung des Erfordernisses der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel und § 17 BRKG hier für erfüllt. Die Geltendmachung des Anspruchs der Antragstellerin durch den Schriftsatz vom 15. Dezember 1992 sei verwirkt, da er den Anspruch der Höhe nach schon mit Schreiben vom 2. August 1990 zurückgewiesen habe; er habe darauf vertrauen dürfen, daß gegen seine Berechnung keine weiteren Einwände erhoben würden.
- 12 Der Oberbundesanwalt beteiligt sich an dem Verfahren. Er hält die Begrenzung der Kostentragungspflicht der Dienststelle für rechtlich zulässig.

II.

- 13 Die zulässige Sprungrechtsbeschwerde der Antragstellerin ist im wesentlichen begründet. Sie führt zur Zurückverweisung der Sache an das Verwaltungsgericht, da es wegen der von ihm zu Unrecht angenommenen Bindung an die Pauschalierungsrichtlinie, die in dem Rundschreiben des Bundesministers des Innern vom 30. Oktober 1979 enthalten ist, noch keine Feststellungen über die Berechtigung der Restforderung der Antragstellerin getroffen hat.
- 14 Das Verwaltungsgericht ist bei seiner Entscheidung mit Recht davon ausgegangen, daß ein Personalratsmitglied, welches auf Beschluß des Personalrats an einer Schulungsveranstaltung im Sinne von § 46 Abs. 6 BPersVG teilgenommen hat, seinen Anspruch auf Erstattung der Schulungskosten an den Veranstalter der Schulung - hier also an die Antragstellerin - abtreten und der Veranstalter ihn im personalvertretungsrechtlichen Beschlußverfahren geltend machen kann (vgl. Beschluß vom 22. März 1984 - BVerwG 6 P 5.82 - BVerwGE 69, 100). Ihm kann jedoch nicht in der Auffassung gefolgt werden, daß die Höhe der zu erstattenden Kosten durch die Bestimmungen des Rundschreibens vom 30. Oktober 1979 in reisekostenrechtlich zulässiger Weise auf den Betrag von 682,35 DM begrenzt wird, den der Beteiligte zu 1 erstattet hat. Der Senat hat vielmehr - auch in Auseinandersetzung mit der vom Verwaltungsgericht zur Begründung seiner gegenteiligen Auffassung herangezogenen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (Beschlüsse vom 24. Januar 1989 - CL 55/86 - ZBR

1989, 348, und vom 11. März 1992 - CL 60/88 -) - in seinem zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung bestimmten Beschluß vom 7. Dezember 1994 - BVerwG 6 P 36.93 - die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg (Beschluß vom 29. Juni 1993 - VGH PL 15 S 494/92 -) bestätigt, die Erstattung derartiger Schulungskosten sei nicht durch die Verwaltungsvorschriften des Landesministeriums des Innern zum Landesreisekostenrecht begrenzt. Diese Vorschriften stimmen mit dem Rundschreiben des Bundesministers des Innern vom 30. Oktober 1979 überein; ihre Verbindlichkeit für die Gerichte hat der Senat im Hinblick auf die dem Bundesrecht entsprechenden personalvertretungs- und reisekostenrechtlichen Regelungen des Landes Baden-Württemberg aus folgenden Gründen verneint:

- 15 "Der Verwaltungsgerichtshof hat auch zutreffend die Höhe der von der Dienststelle dem Personalratsvorsitzenden zu erstattenden Seminarkosten mit 840 DM festgesetzt. Dies sind Nebenkosten, die gemäß § 14 LRKG in Verbindung mit § 4 Nr. 6 LRKG vom Beteiligten zu übernehmen sind. Nebenkosten im Sinne des § 14 LRKG sind die zur Erledigung des Dienstgeschäfts notwendigen Auslagen, die nicht nach den §§ 5 bis 12 LRKG zu erstatten sind. Darunter sind solche Auslagen zu verstehen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem zu erledigenden Dienstgeschäft stehen und die notwendig sind, um den dienstlichen Auftrag überhaupt oder unter zumutbaren Bedingungen ausführen zu können (in diesem Sinne: Allgemeine Verwaltungsvorschriften des Finanzministeriums Baden-Württemberg vom 20. Dezember 1983 - VV-LRKG - zu § 1 - GemABl 1984, S. 1). Die Seminarkosten erfüllen diese Voraussetzungen. Es handelt sich hierbei um Referentenkosten, Kosten für Lehr- und Lernmaterial sowie um die Tagungskosten. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Notwendigkeit und Angemessenheit der Gebühren geprüft und hat diese mit einer eingehenden Begründung bejaht, wobei er auch dargelegt hat, daß sie nicht übersetzt seien und dies zwischen den Verfahrensbeteiligten auch nicht in Streit stehe.
- 16 Der Erstattungspflicht in dieser Höhe steht - wie der Verwaltungsgerichtshof im Ergebnis zutreffend ausgeführt hat - nicht Nr. 6 c zu § 1 VV-LRKG entgegen. Nach dieser Regelung wird bei Reisen von Personalratsmitgliedern zu Schulungs- und Bildungsveranstaltungen i.S. des § 45 Abs. 1 BaWüPersVG ein Teilnehmerbeitrag entsprechend § 14 als Nebenkosten nur begrenzt bis zur Höhe von täglich 175 v.H. des Tagegeldsatzes (§ 9 Abs. 2) erstattet, wenn der Beitrag die Kosten für Unterkunft und Verpflegung mit einschließt. Außerdem werden, sofern mit dem Teilnehmerbeitrag die Kosten für Unterkunft und Verpflegung nicht oder nicht vollständig abgedeckt sind, die dafür notwendigen zusätzlichen Auslagen unter Berücksichtigung der häuslichen Ersparnis (§ 9 Abs. 6) auf Nachweis erstattet, soweit sie zusammen mit dem Teilnehmerbeitrag täglich 175 v.H. des Tagegeldsatzes (§ 9 Abs. 2) nicht übersteigen.
- 17 Die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, diese die Höhe der Erstattung begrenzende Regelung erfasse nur Sachverhalte, bei denen der Veranstalter die Schulung in einer eigenen Tagungsstätte durchführe und zugleich Unterkunft und Verpflegung zur Verfügung stelle, nicht aber solche, in denen - wie hier - Unterkunft, Verpflegung und Schulung nicht in einer Hand lägen, wird durch den Wortlaut und den erkennbaren Zweck der Regelung nicht bestätigt. Satz 2 von Nr. 6 c der VV-LRKG, der hier in Betracht kommt, trifft diese Unterscheidung nicht, sondern sieht die Begrenzung auf 175 v.H. für alle notwendigen zusätzlichen Auslagen vor, bei denen der Teilnehmerbeitrag die Kosten für Unterkunft und Verpflegung nicht oder nicht vollständig abdeckt. Von einer Ausnahme, wenn Unterkunft, Verpflegung und Schulung nicht von derselben Stelle bereitgestellt werden, ist darin nicht die Rede.
- 18 Davon geht auch das Rundschreiben des Bundesinnenministeriums vom 30. Oktober 1979 (GMBl S. 667) aus, dem die genannten Regelungen in den Verwaltungsvorschriften des Landesfinanzministeriums nachgebildet sind. In Nr. 6 dieses Rundschreibens ist gleichfalls ohne Einschränkung die Erstattungspflicht in derartigen Fällen auf 175 v.H. begrenzt worden.
- 19 Es ist aber dem Verwaltungsgerichtshof insoweit zuzustimmen, daß diese Begrenzungsregelung vorliegend deshalb keine Anwendung finden kann, weil es keine reisekostenrechtliche Grundlage gibt, die für eine solche Begrenzung der Kostenerstattung im Rahmen des § 45 Abs. 1 Satz 2 BaWüPersVG herangezogen werden könnte. Die Verwaltungsvorschriften des Landesministeriums sind ebenso wie das Rundschreiben des Bundesinnenministers vom 30. Oktober 1979 eine die Gerichte nicht bindende interne Regelung (Beschluß vom 14. November 1990 - BVerwG 6 P 4.89 - Buchholz 250 § 46 BPersVG Nr. 25; in diesem Sinne auch OVG NW, Beschluß vom 24. Januar 1989 - CL 55/86 -, ZBR 1989, 348 und vom 11. März 1992 - CL 60/88 -). Dazu ist im einzelnen zu bemerken:

- 20 § 17 LRKG kommt schon von seinem Wortlaut her nicht als Ermächtigungsgrundlage in Betracht, weil die hier im wesentlichen umstrittenen Seminarkosten Nebenkosten im Sinne des § 4 Nr. 6 LRKG sind, die nicht in dem Katalog der Reisekostenvergütungen enthalten sind, die nach § 17 Abs. 1 LRKG mit einer Aufwandsvergütung abgefunden werden können. Im Hinblick auf diese eindeutige Gesetzeslage hat der Bevollmächtigte des Beteiligten in der Anhörung erklärt, daß er sich auf § 17 LRKG nicht weiter berufen wolle.
- 21 Nr. 6 c der VV-LRKG zu § 1 kann sich entgegen der Meinung des Oberbundesanzwalts auch nicht auf § 18 LRKG stützen. Danach kann die oberste Dienstbehörde oder die von ihr ermächtigte nachgeordnete Behörde bei regelmäßigen oder gleichartigen Dienstreisen oder Dienstgängen anstelle der Reisekostenvergütung im Sinne des § 4 Nrn. 1 bis 8 oder Teilen davon eine Pauschvergütung gewähren, die nach dem Durchschnitt der in einem bestimmten Zeitraum sonst anfallenden Einzelvergütungen zu bemessen ist. Die Anwendung dieser Vorschrift kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil die Teilnahme an der hier durchgeführten Schulungsveranstaltung keine 'regelmäßige oder gleichartige' Dienstreise oder ein entsprechender Dienstgang ist. Das Beschwerdegericht hat keine Feststellungen getroffen, aus denen sich die nach § 18 LRKG vorausgesetzte Regelmäßigkeit oder Gleichartigkeit herleiten ließe. Dies ist im Rechtsbeschwerdeverfahren nicht mit einer Aufklärungsrüge angefochten worden und muß daher hingenommen werden.
- 22 Die Berechtigung zur Begrenzung der Erstattung von Schulungskosten durch Nr. 6 c der VV-LRKG zu § 1 läßt sich auch nicht unmittelbar auf § 45 Abs. 1 Satz 1 BaWüPersVG stützen. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat allerdings in der zitierten Rechtsprechung (Beschlüsse vom 24. Januar 1989 und vom 11. März 1992, a.a.O.) zu der vergleichbaren nordrhein-westfälischen Höchstgrenzenregelung (vgl. die mit der Nr. 6 c VV-LRKG zu § 1 inhaltlich übereinstimmende Rundverfügung des Justizministers Nordrhein-Westfalen vom 6. Oktober 1977 sowie den Runderlaß des Innenministers Nordrhein-Westfalen vom 6. Juli 1977) deren Zulässigkeit mit der Begründung bejaht, diese Begrenzungsregelung erweise sich als eine zutreffende Interpretation des Begriffs 'angemessene Kosten' im Sinne dieser Vorschrift. Es ist dem Oberverwaltungsgericht zuzugeben, daß sachgerechte Gründe dafür sprechen mögen, eine derartige Begrenzung einzuführen. Insbesondere die von ihm angeführten Gesichtspunkte der Vermeidung eines nicht gerechtfertigten Verwaltungsaufwandes und einer widerspruchsvollen Verwaltungspraxis mit einer möglicherweise unvermeidbaren Ausweitung der Kostenerstattung sind gewichtige Anliegen, die eine Höchstgrenzenregelung rechtfertigen könnten. Außerdem ist es ein Merkmal des Reisekosten- und Umzugskostenrechts, daß bestimmte Erstattungsbeträge typisiert und pauschaliert werden, auch wenn damit ein voller Ausgleich der tatsächlich entstehenden Kosten nicht immer erreicht wird. Eine derartige Pauschalierung ist aber nicht für nach dem Gesetz erstattungsfähige Schulungskosten der vorliegenden Art erfolgt. Sie kann auch nicht dem § 45 Abs. 1 BaWüPersVG entnommen werden. Nach Abs. 1 Satz 2 dieser Bestimmung findet das Landesreisekostengesetz in vollem Umfang auf Reisen von Personalratsmitgliedern Anwendung. Sinn und Zweck dieser Regelung ist es, die Mitglieder von Personalräten bei Reisen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind, mit einer Reisekostenvergütung in demjenigen Rahmen abzufinden, der auch für Beamte bei Dienstreisen gilt (vgl. Beschlüsse vom 23. September 1966 - BVerwG 7 P 7.65 - BVerwGE 25, 114, vom 25. Oktober 1977 - a.a.O. und vom 27. August 1990 - a.a.O.). Das bedeutet, daß sich die Höhe der Reisekosten, aber auch die Zulässigkeit der Beschränkung der Erstattungsansprüche für Personalratsmitglieder in gleicher Weise wie für Beamte allein aus dem Landesreisekostengesetz ergibt. Dieses sieht aber - wie dargelegt wurde - eine Begrenzung der Erstattungsansprüche für Nebenkosten, insbesondere für Schulungskosten der vorliegenden Art, nicht vor. Folgte man der Auffassung des nordrhein-westfälischen Oberverwaltungsgerichts, so würden entgegen dem Wortlaut der Vorschrift des § 45 BaWüPersVG und der Bestimmungen des Landesreisekostengesetzes die Erstattungsleistungen für Schulungskosten der Personalratsmitglieder pauschal begrenzt, die der Beamten hingegen nicht, weil es für sie eine entsprechende Einschränkung nicht gibt.
- 23 Dieses Ergebnis würde auch im Widerspruch zu der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Angemessenheit der Kostenerstattung für die Teilnahme von Personalratsmitgliedern an Schulungsveranstaltungen stehen. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Entscheidung, ob die Kosten angemessen sind, von der jeweiligen Prüfung des Einzelfalles abhängig gemacht (vgl. Beschlüsse vom 27. April 1979 - BVerwG 6 P 45.78 - a.a.O. und vom 14. November 1990 - BVerwG 6 P 4.89 - Buchholz 250 § 46 BPersVG Nr. 25). Es hat diese Frage (allein) danach beantwortet, ob die Schulungskosten erforderlich und verhältnismäßig waren, insbeson-

dere, ob sie dem Gebot der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel entsprachen. Deshalb hat es beispielsweise die Festlegung einer schematischen Obergrenze für die Dauer der einzelnen Schulung abgelehnt (Beschluß vom 14. November 1990 - a.a.O.). Damit wäre die Festlegung einer pauschalen Höchstgrenze für Schulungskosten, wenn sie allein an die Auslegung des § 45 BaWüPersVG anknüpfen würden, nicht zu vereinbaren. Diese Pauschalierung würde auf jeden Fall dann zu nicht vertretbaren Ergebnissen führen, wenn dadurch die Personalvertretungen oder ihre Mitglieder die Schulungskosten oder einen erheblichen Teil davon übernehmen müßten, obwohl sie nach den Umständen des Einzelfalles nachgewiesenermaßen für die Personalratstätigkeit erforderlich, möglicherweise sogar dringend erforderlich, und der Höhe nach auch angemessen, möglicherweise - wie hier auch festgestellt - sogar 'preisgünstig' waren."

- 24 Es wäre also Aufgabe des Verwaltungsgerichts gewesen, ohne Bindung an die erwähnten Verwaltungsvorschriften zu prüfen, ob die von der Antragstellerin in Rechnung gestellten Beträge nach § 44 Abs. 1 BPersVG und dem Bundesreisekostenrecht angemessen und deshalb erstattungsfähig waren. Das gilt sowohl hinsichtlich der Tagungsgebühr als auch der Kosten für Unterkunft und Verpflegung und der Kosten der Reise. Soweit ersichtlich hat der Schulungsteilnehmer dem Beteiligten vor Beginn der Schulung keine Zusammenstellung der zu erwartenden Kosten vorgelegt. Der Beteiligte zu 1 hatte aber am 19. April 1990 verfügt, daß die "Tagungs- und Reisekosten" von der Bundesdruckerei übernommen werden (Bl. 31 d.A.). Möglicherweise konnte der Schulungsteilnehmer deshalb und wegen der bisherigen Praxis bei der Erstattung von Schulungskosten durch die Bundesdruckerei auf eine vollständige Erstattung der von der Antragstellerin in Rechnung gestellten Beträge vertrauen.
- 25 Für die vom Beteiligten zu 1 mit der Beschwerdeerwiderung geltend gemachte Verwirkung des Anspruchs auf den von ihm nicht erstatteten Betrag fehlen hinreichende Anhaltspunkte; insbesondere ist nicht dargetan, daß sich der Beteiligte zu 1 in der Zeit von seinem Bescheid vom 2. August 1990 bis zur Antragstellung mit Schriftsatz vom 15. Dezember 1992 darauf einrichten durfte und eingerichtet hat, die Antragstellerin habe auf ihre Restforderung verzichtet.