



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 6 PB 18.12
OVG PL 9 A 403/09

In der Personalvertretungssache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 19. Juni 2013
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Büge und Prof. Dr. Hecker

beschlossen:

Im Hinblick auf die vom Antragsteller begehrte Feststellung, dass bis zum 21. November 2010 auch im Einzugsgebiet i.S.d. § 2a Abs. 1 SächsTGV wohnende Mitglieder des Antragstellers einen Anspruch auf Erstattung der durch die Tätigkeit im Lehrerhauptpersonalrat entstehenden Fahrtkosten haben, wird das Verfahren eingestellt.

Im Übrigen wird die Beschwerde des Antragstellers gegen die Nichtzulassung der Rechtsbeschwerde im Beschluss des Sächsischen Obergerichtes vom 11. September 2012 zurückgewiesen.

G r ü n d e :

- 1 Im Hinblick auf den Antrag, festzustellen, dass bis zum 21. November 2010 auch im Einzugsgebiet im Sinne des § 2a Abs. 1 SächsTGV wohnende Mitglieder des Antragstellers einen Anspruch auf Erstattung der durch die Tätigkeit im Lehrerhauptpersonalrat entstehenden Fahrtkosten haben, war das Verfahren aufgrund der übereinstimmenden Teilerledigungserklärungen der Verfahrensbeteiligten einzustellen; § 95 Satz 4 i.V.m. § 83a Abs. 2 Satz 1 ArbGG. Insoweit sind die vorinstanzlichen Entscheidungen unwirksam.
- 2 Im Hinblick auf die übrigen, von den Teilerledigungserklärungen unberührten Feststellungsbegehren hat die Beschwerde keinen Erfolg.
- 3 1. Im Hinblick auf den Antrag,
„festzustellen, dass die Mitglieder des Antragstellers bei der Erstattung von Reisekosten von anfallenden Steuern und Sozialabgaben freizustellen sind, insbesondere nicht auf eine nachträgliche Erstattung von abgeführten Steuern verwiesen werden dürfen, sowie auch von Steuern und Sozialabgaben freizustellen sind, die auf gezahlte Ausgleichsbeiträge entfallen“,

erweist sich die Beschwerde als unbegründet, da keiner der geltend gemachten Zulassungsgründe vorliegt.

- 4 a. Das Oberverwaltungsgericht hat diesem Antrag das Feststellungsinteresse abgesprochen. Die Feststellungsklage sei nicht zur Klärung einer abstrakten Rechtsfrage ohne konkreten Hintergrund gedacht. Sie müsse ein konkretes Rechtsverhältnis zum Gegenstand haben. Der Beteiligte habe dargelegt, dass auf Grundlage des Erlasses des Staatsministeriums der Finanzen eine Abrechnung im Einklang mit der Rechtsprechung vorgenommen werde (BA S. 10).
- 5 b. Soweit der Antragsteller hierin eine Abweichung von dem Beschluss des Senats vom 28. Juni 2002 - BVerwG 6 P 1.02 - (Buchholz 251.4 § 88 HmbPersVG Nr. 1) sieht (Beschwerdebegründung S. 7 f.), kann er hiermit keinen Erfolg haben. Der Senat hat in diesem Beschluss einen Bedarf an gerichtlicher Klärung hinsichtlich von Fallgestaltungen verneint, die zwischen den Beteiligten nicht im Streit stehen (a.a.O. S. 2). Auf eben diese Maßgabe zielt der angefochtene Beschluss mit seiner Aussage, eine „abstrakte Rechtsfrage ohne konkreten Hintergrund“ begründe kein Feststellungsinteresse. Hiermit war ersichtlich gemeint, ein Feststellungsinteresse setze voraus, dass das Bestehen oder der Umfang personalvertretungsrechtlicher Rechte und Pflichten zwischen den Beteiligten tatsächlich im Streit befindlich ist. Auch der Antragsteller versteht den angefochtenen Beschluss wohl in diesem Sinne (Beschwerdebegründung S. 8). Die von ihm angeführte Rechtsprechung zur Zulässigkeit sog. Globalanträge (Überblick bei Widmaier, in: Ilbertz/ders./Sommer, Bundespersonalvertretungsgesetz, 12. Aufl. 2012, § 83 Rn. 23) betrifft die anders gelagerte Frage, inwieweit die Anerkennung eines Feststellungsinteresses voraussetzt, dass ein - tatsächlich bestehender - Streit zwischen den Beteiligten sich auf einen manifest gewordenen bzw. noch aktuell fortwirkenden einzelnen Lebenssachverhalt bezieht. Diese Frage ist hier nicht von Interesse, da das Oberverwaltungsgericht schon das Bestehen rechtlicher Meinungsverschiedenheiten zwischen den Beteiligten verneint hat.
- 6 c. Auch die vom Antragsteller erhobene Gehörsrüge greift nicht durch. Das Oberverwaltungsgericht hat bei Verneinung des Feststellungsinteresses keinen entscheidungserheblichen Vortrag des Antragstellers unberücksichtigt gelassen.

- 7 Der Anspruch auf rechtliches Gehör fordert, dass das Gericht die Ausführungen der Prozessbeteiligten zur Kenntnis nimmt und in Erwägung zieht. Als Regel ist davon auszugehen, dass ein Gericht das von ihm entgegengenommene Vorbringen der Beteiligten auch zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen hat. Die Gerichte sind nicht verpflichtet, sich mit jedem Vorbringen der Beteiligten in den Gründen der Entscheidung ausdrücklich auseinanderzusetzen. Geht ein Gericht allerdings auf den wesentlichen Kern des Tatsachenvortrags eines Beteiligten zu einer Frage, die für das Verfahren von zentraler Bedeutung ist, nicht ein, so lässt dies grundsätzlich auf die Nichtberücksichtigung dieses Vortrags schließen, sofern er nicht nach dem Rechtsstandpunkt des Gerichts unerheblich oder aber offensichtlich unsubstantiiert war (BVerfG, Kammerbeschluss vom 23. Juli 2003 - 2 BvR 624/01 - BVerfGK 1, 259 <263>; stRspr).
- 8 Im Lichte dieser Maßgaben ist dem Oberverwaltungsgericht nicht als Gehörverstoß anzulasten, dass es das Vorliegen eines Streits zwischen den Verfahrensbeteiligten und demzufolge ein Feststellungsinteresse verneint hat, ohne hierbei ausdrücklich auf das Monitum des Antragstellers einzugehen, zum Ausgleich der Steuer- und Sozialabgabenpflichtigkeit von Leistungen zur Reisekostenerstattung gezahlte Beträge seien ihrerseits mit Steuern und Sozialabgaben belegt worden bzw. der Ausgleich tatsächlich eingetretener Abgabenbelastungen sei erst verspätet erfolgt (Schriftsatz vom 5. Juli 2011 - GA II 265; siehe auch Schriftsatz vom 31. August 2010 - GA II 217 f. - sowie die Niederschrift über die Anhörung vom 12. Juli 2011 - GA II 275). Der Antragsteller hat als konkreten Beleg für den von ihm in diesen Punkten unterstellten Dissens zum Beteiligten lediglich auf eine um den Jahreswechsel 2009/2010 gegenüber seinem Vorsitzenden praktizierte Verfahrensweise verwiesen (Schriftsatz vom 31. August 2010 - GA II 217 f.; Bezugnahme hierauf im Schriftsatz vom 5. Juli 2011 - GA II 265). Der Beteiligte hat ausweislich der Niederschrift über die Anhörung vom 12. Juli 2011 ausdrücklich nicht bestritten, dass freigestellten Mitgliedern der Personalvertretungen bei den Reisekostenabrechnungen die Steuern und Sozialabgaben zu erstatten seien (a.a.O.). Zuvor hatte er bereits unter Verweis auf einen Erlass des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen vom 23. November 2006 (GA II 225 ff.) vorgetragen, der Anspruch des Antragstellers werde nicht bestritten, so dass kein Feststellungsinteresse bestehe (Schriftsät-

ze vom 5. Juli 2010 - GA II 205 f., vom 16. Februar 2011 - GA II 224 und vom 24. März 2011 - GA II 240 f.). Diesem Erlass ist zu entnehmen, dass die Staatsregierung die Gefahr einer Veranlagung von Ausgleichsbeträgen durchaus erkannt hat und ihr durch eine Verfahrensweise begegnet, welche die Ausgleichsleistung im Berechnungswege steuerlich bzw. abgabenrechtlich neutralisiert („Nettolohnversteuerung“), d.h. im Ergebnis sicherstellt, dass der Erstattungsbeitrag ohne Zeitverzug in ungeschmälerter Höhe dem Berechtigten zufließt und dort verbleibt. Dass der Antragsteller die durch den Erlass vorgegebene Verfahrensweise dem Grunde nach akzeptiert und in Wahrheit im Rahmen des Beschlussverfahrens nicht mehr als ihre Anwendung in einem Einzelfall kritisiert hat, wird durch seinen Schriftsatz vom 31. August 2010 (GA II 217) bestätigt; dort heißt es, der monatliche „Mehrbelastungsausgleich“ führe „im Rahmen des rechnerisch Möglichen zu einer weitgehenden Entlastung der Personalratsmitglieder“; es sei allerdings im Hinblick auf seinen Vorsitzenden im Dezember 2009 zu einer „abweichenden Verfahrensweise“ gekommen.

- 9 Vor diesem Hintergrund durfte das Oberverwaltungsgericht davon ausgehen, dass die Vorgaben zur steuer- bzw. abgabenrechtlichen Handhabung der Erstattung von Reisekosten sich zwischen den Verfahrensbeteiligten nicht generell im Streit befinden, und den gegenteiligen Vortrag des Antragstellers als unbelegte Pauschalbehauptung und mithin als offensichtlich unsubstantiiert werten. Eines vorherigen Hinweises hierauf bedurfte es schon deshalb nicht, weil der Antragsteller im Lichte des Vortrags des Beteiligten damit zu rechnen hatte, dass das Gericht hierauf gestützt sein Feststellungsinteresse verneinen könnte. Eine solche Erwartung lag für den Antragsteller nahe, weil der hier in Rede stehende Antrag zu 2 nicht etwa darauf gerichtet war, einer konkreten Benachteiligung seines Vorsitzenden abzuweichen, sondern auf eine abstrakte Feststellung zugunsten aller seiner ganz oder überwiegend freigestellten Mitglieder abzielte. In dieser Hinsicht war der zitierte Erlass vom 23. November 2006 aber darauf angelegt, dass der Erstattungsbeitrag - ganz im Sinne des mit dem Antrag zu 2 verfolgten Anliegens - tatsächlich vollständig, d.h. von Steuern und Sozialabgaben ungeschmälert, zur Verfügung stand.

- 10 2. Die in Bezug auf die vom Obergerverwaltungsgericht ausgesprochene Ablehnung des Antrags,

festzustellen, dass die überwiegend freigestellten Personalratsmitglieder einen Anspruch auf Erstattung der Aufwendungen für Fahrten mit dem privaten PKW vom Wohnsitz zum Sitz des Antragstellers in Höhe von 0,30 € pro gefahrenen Kilometer haben,

vom Antragsteller erhobenen Grundsatzrügen greifen nicht durch.

- 11 a. Der Antragsteller sieht rechtsgrundsätzlichen Klärungsbedarf zum einen im Hinblick auf die Frage, ob freigestellte bzw. überwiegend freigestellte Mitglieder des Personalrats eine typischerweise im Außendienst ausgeübte Tätigkeit im Sinne von § 5 Abs. 3 SächsRKG - der einen Entschädigungssatz von 0,30 €/Kilometer vorsieht - wahrnehmen. Das Obergerverwaltungsgericht hat diese Frage verneint und im vorliegenden Fall auf eine Wegstreckenentschädigung nach Maßgabe von § 5 Abs. 2 SächsRKG (0,25 €/Kilometer) erkannt.
- 12 Die Grundsatzrüge greift schon deshalb nicht durch, da sich die gestellte Frage auf Basis des Gesetzeswortlauts und vorliegender Rechtsprechung des Senats eindeutig im Sinne des Obergerverwaltungsgerichts beantwortet. § 5 Abs. 3 SächsRKG gilt ausweislich seines Satzes 1 für „typischerweise im Außendienst ausgeübte Tätigkeiten“. Gemäß Satz 2 der Vorschrift wird eine Tätigkeit typischerweise im Außendienst ausgeübt, wenn die Arbeitsinhalte durch nicht nur gelegentlichen Außendienst bestimmt werden oder die Wahrnehmung der Dienstaufgaben regelmäßig nur außerhalb der Dienststelle möglich ist. Es liegt auf der Hand, dass diese Voraussetzungen bei der Tätigkeit der Mitglieder von Personalvertretungen im Allgemeinen nicht erfüllt sind.
- 13 Eine entsprechende Anwendung von § 5 Abs. 3 SächsRKG ist nicht im Lichte des in der Senatsrechtsprechung entwickelten Grundsatzes geboten, wonach bei Anwendung reisekostenrechtlicher Bestimmungen über die Fahrtkostenerstattung aufgrund des personalvertretungsrechtlichen Benachteiligungsverbots (§ 8 SächsPersVG) zu vermeiden ist, dass Mitglieder von Personalvertretungen

mandatsbedingte, unvermeidbare Aufwendungen selbst tragen und auf diese Weise als Folge des Personalratsamts einen Teil ihres Einkommens „zuschießen“ müssen (vgl. hierzu im Einzelnen Beschlüsse vom 28. November 2012 - BVerwG 6 P 3.12 - juris Rn. 16 ff., vom 21. Mai 2007 - BVerwG 6 P 5.06 - Buchholz 251.5 § 42 HePersVG Nr. 1 Rn. 24 ff. und vom 27. Januar 2004 - BVerwG 6 P 9.03 - Buchholz 250 § 44 BPersVG Nr. 33 S. 14 f.). Der Senat hat in seinem Beschluss vom 28. Januar 2010 - BVerwG 6 P 1.09 - (Buchholz 251.91 § 45 SächsPersVG Nr. 1) im Detail ausgeführt, dass die Wegstreckenentschädigung nach § 6 Abs. 1 SächsRKG a.F., die in ihrem Kern in § 5 Abs. 2 SächsRKG überführt worden ist, auf einen pauschalisierten Aufwendungsersatz zielt, der die durchschnittlichen Kosten des Betriebs und der Instandhaltung voll, dagegen diejenigen der Kraftfahrzeughaltung nur anteilig abdecken soll (a.a.O. Rn. 31). Demgegenüber zielt die Wegstreckenentschädigung nach § 6 Abs. 2 Satz 1 SächsRKG a.F., an die § 5 Abs. 3 SächsRKG wertungsmäßig anknüpft, auf die volle Berücksichtigung der Anschaffungs-, Unterhaltungs- und Betriebskosten und der Abnutzung des Kraftfahrzeugs, schließt also auch die Betriebskosten übersteigende Kosten wie beispielsweise diejenigen für Versicherung, Kraftfahrzeugsteuer und Garage ein (vgl. a.a.O. Rn. 32). Die vergleichsweise geringere Höhe des Entschädigungssatzes nach § 6 Abs. 1 SächsRKG a.F. bzw. § 5 Abs. 2 SächsRKG folgt der Erwägung, dass ein privates Kraftfahrzeug ungeachtet seiner periodischen Nutzung zu dienstlichen Zwecken seinem Halter regelmäßig privaten Nutzen stiftet, der es rechtfertigt, diesem einen Teil der Haltungskosten zu belassen (vgl. a.a.O. Rn. 31). Ausgehend hiervon begegnet es keinen Bedenken, dass das Oberverwaltungsgericht mit § 5 Abs. 2 SächsRKG diejenige Regelung für anwendbar gehalten hat, die für sämtliche Bediensteten gilt, die aus triftigen Gründen - d.h. aus dringenden dienstlichen oder in Ausnahmefällen dringenden persönlichen Gründen (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 2 SächsRKG) - Dienstfahrten mit privaten Kraftfahrzeugen zurücklegen. Es ist nicht zu erkennen, inwiefern Mitgliedern von Personalvertretungen entgegen § 8 SächsPersVG spezifisch mandatsbedingte Nachteile gegenüber anderen Bedienstetengruppen zugefügt werden könnten, wenn die Fahrtkostenerstattung wie im Falle gewöhnlicher Dienstfahrten der Maßgabe folgt, dass im Gegensatz zu den durch die Fahrt verursachten Betriebs- und Instandhaltungskosten, die vollständig abgedeckt werden, die anteilig auf die Wegstrecke

berechneten Haltungskosten, bei denen es sich in wesentlichen Teilen um Fixkosten handelt, nicht in voller Höhe zu berücksichtigen sind. Diese Maßgabe erscheint insbesondere auch nicht geeignet, qualifizierte Personen von der Wahrnehmung personalvertretungsrechtlicher Ämter abzuhalten (vgl. hierzu Beschluss vom 28. November 2012 a.a.O. Rn. 18).

- 14 Eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache ergibt sich ferner nicht aus dem von der Beschwerde angesprochenen Beschluss des Senats vom 12. November 2009 - BVerwG 6 PB 17.09 - (Buchholz 251.92 § 42 SAPersVG Nr. 1); ebenso wenig ergibt sich hieraus eine Divergenz im Sinne von § 72 Abs. 2 Nr. 2 ArbGG. Der Senat hat dort für den Fall, dass dem Personalratsmitglied die tägliche Rückkehr zu seinem Wohnort zuzumuten ist, die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel jedoch ausscheidet, die auf einen Entschädigungssatz in Höhe von 0,30 €/Kilometer zielende Regelung des § 5 Abs. 2 BRKG - anders als die mit § 5 Abs. 1 BRKG eröffnete Regelungsalternative (0,20 €/Kilometer) - für geeignet angesehen, entsprechend den Vorgaben des personalvertretungsrechtlichen Benachteiligungsverbots den Beschäftigten vor der Tragung von Kosten zu bewahren, die er bei ordnungsgemäßer Wahrnehmung seines Personalratmandats nicht vermeiden kann (a.a.O. Rn. 19). Damit ist nicht zum Ausdruck gebracht worden, Entschädigungssätze unterhalb dieser Höhe würden dieses Gebot verletzen. Welche konkrete Höhe Entschädigungssätze der hier in Rede stehenden Art aufweisen müssen, um Bediensteten entstehende Fahrtkosten hinreichend auszugleichen, obliegt in erster Linie der Entscheidung des Gesetzgebers, der bei Erlass reisekostenrechtlicher bzw. trennungsgeldrechtlicher Vorschriften über beträchtliche Einschätzungs- und Typisierungsspielräume verfügt. Daher ist auch hinzunehmen, dass bundesweit keine einheitlichen Sätze gelten.
- 15 Soweit die Beschwerde eine uneinheitliche Verwaltungspraxis im Freistaat Sachsen moniert, legt sie nicht hinreichend dar, inwiefern sich hieraus - in Bezug auf die Vorschrift des Art. 3 Abs. 1 GG - rechtsgrundsätzlicher Klärungsbedarf ergeben könnte.

b. Zum zweiten macht der Antragsteller unter verschiedenen Aspekten rechtsgrundsätzlichen Klärungsbedarf in Bezug auf die Regelung in § 2a Abs. 2 SächsTGV geltend, wonach die tägliche Rückkehr zum Wohnort in der Regel nicht zuzumuten ist, wenn beim Benutzen regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel die Abwesenheit von der Wohnung mehr als zwölf Stunden oder die benötigte Zeit für das Zurücklegen der Strecke zwischen Wohnung und Dienststätte und zurück mehr als drei Stunden beträgt. Der Senat hat zur inhaltsgleichen Vorschrift des § 3 Abs. 1 Satz 2 TGV in seinem bereits erwähnten Beschluss vom 12. November 2009 ausgeführt, dieser Regelvermutungsstatbestand stelle auf die Benutzbarkeit regelmäßig verkehrender öffentlicher Verkehrsmittel ab und greife in der atypischen Konstellation nicht, dass das Angebot öffentlicher Verkehrsmittel völlig unzureichend sei (a.a.O. Rn. 29 f.). Stehen öffentliche Verkehrsmittel nicht zur Verfügung oder sind solche nur zu unangemessenen Bedingungen verfügbar - was der Fall ist, wenn der mit ihrer Benutzung einhergehende Zeitaufwand in keinem Verhältnis zur zurückzulegenden Strecke steht -, ist einem Bediensteten die tägliche Rückkehr unter Nutzung seines privaten Kraftfahrzeugs zuzumuten, wenn hierdurch die durch die Norm gesetzten zeitlichen Grenzen eingehalten werden (a.a.O. Rn. 30). Ausgehend von dieser Maßgabe hat das Oberverwaltungsgericht in dem angefochtenen Beschluss hinsichtlich des Beschäftigten H. angenommen, diesem sei die tägliche Rückkehr zu seinem Wohnort nicht zuzumuten, da die lange Fahrdauer nicht aus einer unzulänglichen Verbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln, sondern aus der Länge der Wegstrecke (150 KM) resultiere.

- 17 Die Beschwerde setzt an dieser Annahme der Vorinstanz an und zielt darauf, im Rahmen eines Rechtsbeschwerdeverfahrens die genannte Maßgabe aus dem Beschluss des Senats vom 12. November 2009 anhand verschiedener Fallgruppen - keine tägliche Präsenz am Dienort, Existenz familiärer Pflichten am Wohnort - auszudifferenzieren und darüber hinaus das Kriterium zu präzisieren, wonach der mit der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel einhergehende Zeitaufwand in einem angemessenen Verhältnis zur zurückzulegenden Strecke stehen muss. Sie kann hiermit deshalb keinen Erfolg haben, weil die insoweit aufgezeigten Rechtsfragen keine über den Einzelfall hinausweisende Bedeutung haben. Der Senat hat bereits in seinem Beschluss vom 12. November

2009 hervorgehoben, dass die Frage, wann eine atypische Konstellation vorliegt und demzufolge der in Rede stehende Regelvermutungstatbestand nicht greift, von den Tatsacheninstanzen anhand aller maßgeblichen Umstände des Einzelfalls zu beurteilen ist (a.a.O. Rn. 31). Der Senat hält daran fest, dass die vom Antragsteller erwünschten Konkretisierungen auf einer fallübersteigenden Ebene nicht möglich sind.

- 18 Im Hinblick auf den von der Beschwerde in diesem Zusammenhang weiter aufgeworfenen Fall des Beschäftigten W. sind die genannten Fragen schon nicht entscheidungserheblich, weil das Oberverwaltungsgericht insoweit ein Feststellungsinteresse verneint hat.

Neumann

Büge

Prof. Dr. Hecker

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Personalvertretungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

SächsPersVG §§ 8, 45 Abs. 1 Satz 2
SächsRKG § 5 Abs. 3

Stichworte:

Erstattung von Reisekosten für freigestellte Personalratsmitglieder.

Leitsatz:

§ 45 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 8 SächsPersVG gebieten nicht, dass überwiegend freigestellte Mitglieder von Personalvertretungen, die vom Sitz der Personalvertretung außerhalb ihres Dienst- und Wohnorts täglich mit ihrem Personenkraftwagen an ihren Wohnort zurückkehren, Wegstreckenentschädigung in einer Höhe erhalten, mit der die Kosten der Krafftfahrzeughaltung vollumfänglich abgedeckt werden.

Beschluss des 6. Senats vom 19. Juni 2013 - BVerwG 6 PB 18.12

I. VG Dresden vom 17.08.2007 - Az.: VG PL 9 K 201/07 -
II. OVG Bautzen vom 11.09.2012 - Az.: OVG PL 9 A 403/09 -