



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

12 K 1821/21

Beschluss

In der Personalvertretungssache

[REDACTED]

– Antragsteller/in –

Beteiligt:

Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau,
Contrescarpe 72, 28195 Bremen,

Verfahrensbevollmächtigte/r

[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 12. Kammer - durch die Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Benjes sowie die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter Beamtin Rieke-Brodde, Arbeitnehmerin Wohlfeil, Beamtin Schneider und Beamter Martensen am 26. August 2022 beschlossen:

- 1. Es wird festgestellt, dass die Weigerung der Beteiligten, dem Antragssteller entsprechend seines Antrages vom 20.7.2021 Auskunft zu erteilen, eine Behinderung der Arbeit des Antragsstellers darstellte.**
- 2. Es wird festgestellt, dass dem Antragssteller monatlich eine namentliche Liste der Gleitzeitsalden, die sich außerhalb der Grenzen der geltenden Dienstvereinbarung bewegen, zu übermitteln ist.**

Gründe

I.

Unter dem 20.7.2021 beantragte der Antragsteller bei der Beteiligten, ihm monatlich die Salden der Gleitzeitkonten aller Beschäftigten der Behörde zur Verfügung zu stellen. Der Antrag war als Initiativantrag nach § 58 Abs. 4 BremPersVG bezeichnet. Zur Wahrnehmung der Aufgabe gemäß § 54 Abs. 1 lit. b) BremPersVG sei zwingend die Kenntnis über die Salden der Gleitzeitkonten erforderlich. Datenschutzrechtliche Bedenken seien aufgrund der Schweigepflicht des Personalrates nach § 57 BremPersVG ausgeschlossen. Mit Schreiben vom 23.7.2021 lehnte die Staatsrätin bei der Beteiligten den Antrag ab. Der Personalrat sei weder ein allgemeines Kontrollorgan der Dienststelle noch sei er berechtigt, eine „Parallelpersonalverwaltung“ zu führen. Die ständige Überwachung der Gleitzeitkontenstände außerhalb konkreter Anlässe laufe auf eine umfassende Kontrolle betrieblicher Abläufe inklusive des Verhaltens der in den Organisationseinheiten tätigen Vorgesetzten hinaus. Zudem seien die Persönlichkeitsrechte der Beschäftigten zu wahren.

Mit Schreiben vom 14.9.2021 leitete der Antragsteller ein Einigungsstellen-Verfahren ein.

Der Antragsteller hat am 16.9.2021 Antrag auf gerichtlichen Rechtsschutz gestellt. Die vorgetragenen Gründe dienten allein dazu, ihm notwendige Informationen vorzuenthalten und seine Arbeit zu behindern. Die Beteiligte habe dem Antragsteller nunmehr eine Liste der Gleitzeitkonten in anonymisierter Form vorgelegt, die sich außerhalb des Rahmens der Dienstvereinbarung befänden. Aus dieser Liste ergebe sich eine erhebliche Zahl unzulässiger Überschreitungen der Arbeitszeit, sie lasse zudem vermuten, dass bei einigen Arbeitszeitkonten das Arbeitszeitgesetz nicht eingehalten werde. Der Antrag sei auch zulässig, allein das Gericht könne die Feststellung treffen, ob eine Behinderung der Arbeit des Antragstellers vorgelegen habe.

Der Antragsteller beantragt,

1. festzustellen, dass die ursprüngliche Verweigerung der Auskunftgebung durch die Beteiligte eine Behinderung der Arbeit des Personalrats darstelle
2. festzustellen, dass dem Antragssteller monatlich eine namentliche Liste der Gleitzeitsalden zu übermitteln ist, die sich außerhalb der Grenzen der geltenden Dienstvereinbarung befinden.

Die Beteiligte beantragt,

den Antrag abzuweisen.

Für den Antrag bestehe kein Rechtsschutzbedürfnis, der gerichtliche Rechtsschutz sei gegenüber dem Schlichtungs- und Einigungsstellenverfahren subsidiär. Der Antragsteller könne zudem nicht verlangen, dass ihm die in der elektronischen Arbeitszeiterfassung gespeicherten Daten unter Namensnennung der Beschäftigten zur Verfügung gestellt würden; es fehle insoweit an der Erforderlichkeit für die Wahrnehmung der Aufgaben des Antragstellers.

Im Rahmen des Einigungsstellen-Verfahrens hat die Personalstelle de [REDACTED] [REDACTED] alle Mitarbeiter:innen per E-Mail befragt, inwieweit diese mit einer namentlichen Übermittlung des Gleitzeitkontos an den Antragsteller einverstanden seien. Daraufhin haben 141 Beschäftigte der namentlichen Weiterleitung zugestimmt und 71 Beschäftigte haben widersprochen. In der Folge wurden dem Antragsteller monatlich Listen mit den Ständen der Gleitzeitkonten (>50 und <20) übermittelt, wobei die Namen derjenigen in der Liste enthalten waren, die einer namentlichen Weitergabe an den Antragsteller zugestimmt hatten. Auf ihrer Sitzung vom 1.6.2022 hat die Einigungsstelle den Antrag „Nichtzustimmung der Dienststelle der [REDACTED] zum Initiativantrag des PR hinsichtlich der monatlichen Zurverfügungstellung der Salden der Gleitzeitkonten aller Beschäftigten der senatorischen Behörde“ abgelehnt.

II.

1.

Die Anträge sind zulässig; insbesondere ergibt sich eine Unzulässigkeit nicht aus dem parallel geführten Einigungsstellenverfahren.

Gemäß §§ 58 bis 60 BremPersVG ist ein Einigungsstellenverfahren (ggf. im Anschluss an das Schlichtungsverfahren) einzuleiten, wenn es in einer Angelegenheit, die der Mitbestimmung unterliegt, zwischen dem Personalrat und dem Leiter der Dienststelle oder der sonst zur Entscheidung befugten Stelle im Sinne von § 58 Abs. 2 BremPersVG zu keiner Einigung gekommen ist und von einem der Beteiligten die Nichteinigung festgestellt wurde. Voraussetzung eines Einigungsstellenverfahrens ist mithin, dass die Beteiligten über eine Maßnahme i.S.d. § 58 Abs. 1 Satz 1 BremPersVG streiten. Im Einigungsstellenverfahren ist sodann ggf. die Zustimmung eines der Beteiligten zu der geplanten Maßnahme zu ersetzen.

Der Antrag des Antragstellers vom 20.7.2021 beinhaltet jedoch keine mitbestimmungspflichtige Maßnahme i.S.d. § 58 Abs. 1 Satz 1 BremPersVG. Vielmehr erfolgte die Anfrage im Rahmen der Tätigkeit des Personalrates nach § 54 Abs. 1 lit. b) BremPersVG, nämlich darüber zu wachen, dass hinsichtlich der Arbeitszeit die zugunsten der Bediensteten geltenden Gesetze, Verordnungen, Tarifverträge, Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang machte der Antragsteller sein Recht aus § 54 Abs. 3 BremPersVG geltend, ihm auf Verlangen die zur Durchführung seiner Aufgaben erforderlichen Unterlagen vorzulegen.

Vor diesem Hintergrund war das Einigungsstellenverfahren E 08/2021 „Nichtzustimmung der Dienststelle der [REDACTED] zum Initiativantrag des PR hinsichtlich der monatlichen Zurverfügungstellung der Salden der Gleitzeitkonten aller Beschäftigten der senatorischen Behörde“ unzulässig. Der Beschluss der Einigungsstelle vom 1.6.2022 kann die Kammer daher nicht binden.

2.

Die Anträge sind auch begründet.

a)

Der Antragsteller hat einen Anspruch auf die monatliche Übermittlung einer namentlichen Liste der Gleitzeitkonten der Beschäftigten der Beteiligten, soweit diese ein Stundenkonto außerhalb der Grenzen der Dienstvereinbarung, also mehr als 50 Stunden oder weniger als 20 Stunden, aufweisen.

Gemäß § 54 Abs. 3 Satz 1 BremPersVG sind dem Personalrat auf Verlangen die zur Durchführung seiner Aufgaben erforderlichen Unterlagen vorzulegen. Diese Regelung entspricht weitestgehend der im Zusammenhang zu betrachtenden bundesrechtlichen Vorschrift des § 66 Abs. 1 BPersVG, wonach die Personalvertretung zur Durchführung ihrer Aufgaben rechtzeitig und umfassend zu unterrichten ist und ihr die hierfür erforderlichen Unterlagen vorzulegen sind. Insofern kann auf die bundesrechtliche Vorschrift und die hierzu ergangenen gerichtlichen Entscheidungen und Auslegungen Bezug genommen werden (VG Bremen, B. v. 26.1.2015 – 7 K 38/14 –, Rdnr. 18, juris). Der Verpflichtung des Dienststellenleiters korrespondiert ein entsprechender Anspruch des Personalrates; dies jedoch nur in dem Umfang, in welchem der Personalrat zur Durchführung der Aufgabe die Kenntnis der Unterlagen tatsächlich benötigt (BVerwG, B. v. 4.9.2012, 6 P 5/11, Rdnr. 9, juris; B. v. 19.3.2014, 6 P 1/13, Rdnr. 8, juris). Die Vorlagepflicht des Dienststellenleiters ist von der Darlegung eines besonderen Anlasses,

namentlich einer zu besorgenden Rechtsverletzung unabhängig. Eine Überwachung verlangt ein von einem bestimmten Anlass gerade unabhängiges, vorbeugendes Tätigwerden. Dementsprechend soll der Personalrat in die Lage versetzt werden, etwaigen Rechtsverstößen bereits im Vorfeld effektiv entgegenwirken zu können (vgl. BVerwG, B. v. 19.4.2014, 6 P 1/13, Rdnr. 9 juris; B. v. 4.9.2012, 6 P 5/11, Rdnr. 18, juris; a.A. wohl VG Bremen, B. v. 26.1.2015, 7 K 38/14, Rdnr. 20, juris).

Wie bereits ausgeführt, hat der Personalrat nach § 54 Abs. 1 lit. b) BremPersVG darüber zu wachen, dass die zugunsten der Bediensteten geltenden Gesetze, Verordnungen, Tarifverträge, Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen durchgeführt werden. Die arbeitszeitrechtlichen Bestimmungen sind normative Regelungen zu Gunsten der Beschäftigten, auf welche sich die Überwachungsaufgabe des Personalrates bezieht. Sie dienen durchweg der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz der Beschäftigten. Dies bezieht sich auch auf die Wochenarbeitszeit und die Einhaltung des Gleitzeitrahmens (BVerwG, B. v. 19.3.2014, 6 P 1/13, Rdnr. 13, 20, 29, juris). Um dieser Aufgabe nachkommen zu können, benötigt der Antragsteller regelmäßige Kenntnisse darüber, inwieweit Beschäftigte der senatorischen Behörde sich mit ihrer Arbeitszeit außerhalb der vereinbarten Grenzen von einer zum Monatsende festzustellenden Überschreitung von bis zu 50 Stunden und einer Unterschreitung von bis zu 20 Stunden bewegen. Bei Berücksichtigung einer Entwicklung dieser Zahlen über mehrere Monate lassen sich für den Personalrat Rückschlüsse nicht nur auf die möglicherweise ungebührliche Belastung einzelner Beschäftigter sondern auch auf Missstände in einzelnen Arbeitsbereichen ziehen. Diese Kenntnisse können von Bedeutung für die Arbeit des Personalrates sein. Im Falle der Beteiligten hatten die im Einigungsstellenverfahren überreichten Listen erhebliche Überschreitungen der Arbeitszeitaußerhalb der vereinbarten Gleitzeitarbeit ergeben, so dass sich ein Handlungsbedarf für den Antragsteller aufdrängen musste.

Die Variante der Auskunftserteilung beurteilt sich nach dem Maßstab der Erforderlichkeit; diesem kommt besondere Bedeutung zu, wenn es um die Frage geht, ob Auskünfte unter Namensnennung der betroffenen Beschäftigten oder anonym zu erteilen sind. Das Bundesverwaltungsgericht statuiert nach Abwägung mit den Persönlichkeitsrechten der Beschäftigten ein zweistufiges Verfahren (BVerwG, B. v. 19.3.2014, 6 P 1/13, Rdnr. 32 juris):

„Aus alledem ergibt sich, dass die Überwachungsaufgabe des Antragstellers wegen der Einhaltung arbeitszeitrechtlicher Bestimmungen in einem zweistufigen Verfahren stattfindet. Auf der ersten Stufe muss sich der Antragsteller mit der Vorlage anonymisierter Arbeitszeitlisten begnügen. Soweit die Überprüfung der Listen Unstimmigkeiten zu erkennen gibt, hat der Antragsteller auf einer zweiten Stufe

Anspruch auf Erläuterungen, welche auch zur Aufdeckung der Identität des betroffenen Beschäftigten führen kann, wenn anders eine Klärung der Angelegenheit nicht möglich ist.“

Bei Anwendung dieser Vorgaben ergibt sich ein Recht des Antragstellers auf die Übergabe von Listen, in denen sämtliche Betroffenen namentlich benannt sind. Dies gilt auch für die Gleitzeitkonten von Beschäftigten, die bei der im Rahmen des Einigungsstellenverfahrens durchgeführten Abstimmung einer Weitergabe ihres Namens an den Antragsteller widersprochen haben, soweit sie von einer maßgeblichen Über- bzw. Unterschreitung betroffen sind. Bei der im Rahmen der Prüfung der Erforderlichkeit anzustellenden Abwägung hat ihr Persönlichkeitsrecht hinter dem Interesse des Antragstellers an einer umfassenden Ausübung seiner Aufgaben nach dem BremPersVG zurückzutreten.

Bei der Abwägung ist zunächst zu berücksichtigen, dass die persönlichen Daten der betroffenen Beschäftigten durch die Schweigepflicht der Mitglieder des Personalrates gemäß § 57 BremPersVG geschützt sind. Danach haben die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Personalrates auch nach dem Ausscheiden aus dem Personalrat oder aus der Dienststelle über dienstliche Angelegenheiten oder Tatsachen, die ihnen auf Grund ihrer Zugehörigkeit zum Personalrat bekannt geworden sind, Stillschweigen zu bewahren. Die Verletzung dieser Schweigepflicht kann zu schwerwiegenden arbeitsrechtlichen, personalvertretungsrechtlichen und strafrechtlichen Konsequenzen führen. Unter Umständen kann der Ausschluss aus dem Personalrat nach § 25 Abs. 1 BremPersVG und darüber hinaus die Bestrafung nach § 203 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 StGB in Betracht kommen. Personalratsmitglieder sind daher bei Verletzung der Schweigepflicht einem ähnlich scharfen Sanktionsregime ausgesetzt wie der Dienststellenleiter und nachgeordnete Mitarbeiter, die wegen amtlicher Befassung mit Personalangelegenheiten unvermeidlich Zugang zu personenbezogenen Daten der Beschäftigten erhalten, und sie sind auch nicht weniger vertrauenswürdig (vgl. BVerwG, B. v. 4.9.2012, 6 P 5/11, Rdnr. 30 juris).

Für ein Zurücktreten der Persönlichkeitsrechte der Beschäftigten spricht, dass es keine vergleichbare, praktikable Möglichkeit gibt, den Antragsteller ausreichend zu informieren. Die von der Beteiligten vorgelegten Übersichten ohne Benennung der einzelnen Beschäftigten bleiben ohne Aussagekraft. Hinzu kommt, dass die Durchführung der Umfrage durch die Personalstelle ohne Beteiligung des Antragstellers und sehr formlos erfolgte und dass ungeklärt ist, in welcher Form eine solche Umfrage in Zukunft bei Neueinstellungen erfolgen sollte. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass eine gehäufte Überschreitung der vereinbarten Arbeitszeit nicht nur auf eine Überlastung der betroffenen Beschäftigten, sondern auch auf ein strukturelles Problem in einem Arbeitsbereich

hindeuten kann. Insoweit kann es nicht im Belieben einzelner Beschäftigter liegen, diesbezügliche Aufklärungsmöglichkeiten des Antragstellers durch die Verweigerung ihrer namentlichen Nennung zu behindern.

Zwar kann letztlich jeder Beschäftigte eine selbstbestimmte Entscheidung gegen die Teilnahme des Personalrates an einem ihn betreffenden Klärungsprozess treffen (vgl. BVerwG, B. v. 4.9.2012, 6 P 5/11, Rdnr. 43 juris). Dieser Vorbehalt betrifft jedoch erst den Fall, dass die Dienststelle aus dem Vorliegen erheblicher – nicht angeordneter – Über- oder Unterstunden Konsequenzen für einzelne Beschäftigte ziehen will. Hier liegt es im Belieben des Einzelnen, auf eine Einbeziehung des Personalrates zu verzichten.

b)

In der Verweigerung der vom Antragsteller unter dem 20.7.2021 begehrten Auskünfte lag nach dem oben unter 2. a) Gesagten eine Behinderung der Arbeit des Antragstellers gemäß § 56 BremPersVG.

Gemäß § 56 Abs. 1 1. Alt. BremPersVG dürfen die Mitglieder des Personalrates in der Ausübung ihrer Befugnisse nicht behindert werden. Der Begriff der Behinderung ist umfassend auszulegen und umfasst jede Form der Beeinträchtigung, die von der Erschwerung über die Störung bis zur Verhinderung reichen kann; erfasst ist u.a. auch die Vorenthaltung von Unterlagen (GK zum BremPersVG, § 56, Rdnr. 9f.).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist die Beschwerde statthaft. Sie ist innerhalb von einem Monat nach Zustellung dieses Beschlusses bei dem

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198,
28195 Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im
Eingangsbereich)

einulegen. Die Beschwerdeschrift muss von einem Rechtsanwalt oder einer nach § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 und 5 ArbGG zur Vertretung berechtigten Person unterzeichnet sein. Sie muss den Beschluss bezeichnen, gegen den die Beschwerde gerichtet ist, und die Erklärung enthalten, dass gegen diesen Beschluss die Beschwerde eingelegt wird. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Beschlusses zu begründen. Die Beschwerdebegründung muss von einem Rechtsanwalt oder einer nach § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 und 5 ArbGG zur Vertretung berechtigten Person unterzeichnet sein. Sie muss angeben, auf welche im Einzelnen anzuführenden Beschwerdegründe sowie auf welche neuen Tatsachen die Beschwerde gestützt wird.

Dr. Benjes