

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Übersetzung: nein

Personalvertretungsrecht und Richtervertretungsrecht

Rechtsquelle/n:

PersVG BE § 54 Abs. 1 Satz 1, § 83 Abs. 4 Satz 4, § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 12

Titelzeile:

Mitbestimmung des Personalrats bei der Beschaffung von Schusswaffen und Zubehör für den Einsatz von Polizeivollzugsbeamten

Leitsatz:

Die Beschaffung von Schusswaffen und Zubehör für den Einsatz von Polizeivollzugsbeamten unterliegt nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 PersVG BE als Gestaltung mobiler Arbeitsplätze der Mitbestimmung des Personalrats.

Beschluss des 5. Senats vom 24. November 2021 - BVerwG 5 P 7.20

- I. VG Berlin vom 26. Juli 2019
Az: VG 62 K 8.18 PVL
- II. OVG Berlin-Brandenburg vom 17. September 2020
Az: OVG 60 PV 11.19



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
BESCHLUSS

BVerwG 5 P 7.20
OVG 60 PV 11.19

In der Personalvertretungssache



hat der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts

am 24. November 2021

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Störmer, die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Stengelhofen-Weiß und Dr. Harms sowie die Richter am Bundesverwaltungsgericht Holtbrügge und Preisner

beschlossen:

Auf die Rechtsbeschwerde des Antragstellers wird der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 17. September 2020 geändert. Die Beschwerde der Beteiligten gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin - Fachkammer für Personalvertretungssachen - vom 26. Juli 2019 wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Verfahrensbeteiligten streiten darüber, ob der Antragsteller (der Gesamtpersonalrat der Berliner Polizei) bei der Beschaffung von bestimmten Ausrüstungsgegenständen unter dem Gesichtspunkt der Gestaltung der Arbeitsplätze mitzubestimmen hat.
- 2 Die beteiligte Dienststellenleiterin (Polizeipräsidentin) beschaffte für den Einsatz der Polizeivollzugsbeamten in Berlin Mitteldistanzwaffen sowie Zubehör (Leuchtpunktvisiere, Zielbeleuchtungen, Handgriffe und Waffentragegurte) für diese Waffen und für bereits im Bestand der Polizei befindliche Maschinenpistolen. Hierüber unterrichtete sie den Gesamtpersonalrat im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit, lehnte aber die Durchführung des von ihm beantragten Mitbestimmungsverfahrens mit der Begründung ab, dass die Beschaffung dieser Gegenstände vorrangig auf einsatztaktischen Erwägungen und Konzepten beruhe.
- 3 Mit dem vom Antragsteller im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren verfolgten Begehren, die Verletzung seines Mitbestimmungsrechts bei der Gestaltung der Arbeitsplätze nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 PersVG BE feststellen

zu lassen, hatte er vor dem Verwaltungsgericht Erfolg. Auf die Beschwerde der Beteiligten hat das Oberverwaltungsgericht die erstinstanzliche Entscheidung geändert und den Antrag zurückgewiesen. Es könne dahinstehen, ob hier ein noch hinreichender räumlicher Bezug zu konkreten Arbeitsplätzen gegeben sei oder ob der Mitbestimmungstatbestand deshalb nicht erfüllt sei, weil die in Rede stehenden Waffen - anders als etwa die regelmäßig mitgeführten Dienstpistolen - nicht bestimmten Polizeivollzugsbeamten zugeordnet seien, sondern entweder zur Standardausrüstung in den Funkstreifenwagen und im Übrigen zur Poolausstattung gehörten oder - wie die neu angeschafften Mitteldistanzwaffen - nur nach konkreter Lagebesprechung bei den Hundertschaften zum Einsatz kämen. Entscheidend sei, dass die Mitbestimmung des Personalrats nur innerdienstliche Angelegenheiten erfasse. Eine solche Angelegenheit stellten die streitigen Beschaffungsmaßnahmen nicht dar. Die Fragen, zu welchem Zeitpunkt welche Waffen zu welchen Einsatzzwecken, gegebenenfalls noch in welcher Stückzahl beschafft würden und welches Zubehör für die Einsatzwertsteigerung angeschafft werde, beträfen vielmehr unmittelbar der Dienststelle obliegende organisatorische und operative Entscheidungen. Die Effektivität, Wirksamkeit und Durchsetzbarkeit vollzugspolizeilicher Handlungen gegenüber Störern hänge in besonderem Maße und ganz direkt von der Einsatztauglichkeit der Schusswaffen ab. Die Beantwortung der vorstehenden Fragen wirke sich mithin unmittelbar auf die nach außen gerichtete Erfüllung des Amtsauftrages der Vollzugspolizei bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs gegenüber Störern der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aus. Insofern unterscheide sich die Ausstattung der Polizei mit Waffen grundlegend von den unter den Mitbestimmungstatbestand fallenden Büroausstattungen, technischen Hilfsmitteln, Einrichtungsgegenständen und dergleichen, die im weiteren Sinne zu der Aufgabenerfüllung einer Behörde beitragen, aber nur eine dienende Funktion erfüllten. Die Aspekte der Ergonomie, des Tragekomforts oder des Gewichts der Waffen, die den Schutzzweck des Mitbestimmungstatbestandes berührten, die Beschäftigten bei der Arbeit vor Gefährdungen und Überbeanspruchung zu schützen, träten gegenüber den der Dienststelle obliegenden organisatorischen und operativen Entscheidungen in den Hintergrund.

- 4 Mit seiner Rechtsbeschwerde begehrt der Antragsteller die Wiederherstellung der erstinstanzlichen Entscheidung. Er rügt eine Verletzung des § 85 Abs. 1

Satz 1 Nr. 12 PersVG BE. Der Begriff des Arbeitsplatzes erfordere nicht, dass dieser einem bestimmten Beschäftigten zugeordnet werden könne. Ebenso wenig komme es auf die Intensität bzw. Häufigkeit der Nutzung oder darauf an, dass die beabsichtigte Maßnahme eine Belastung eines Beschäftigten von einigem Gewicht bedeute. Im Übrigen weist der Antragsteller klarstellend darauf hin, dass er keine Mitbestimmung hinsichtlich der Frage beanspruche, ob eine bestimmte Waffe oder ein bestimmtes Zubehör als solches beschafft und eingesetzt werde bzw. in welcher Stückzahl dies geschehen solle. Sein Begehren sei allein auf die davon abtrennbare Frage gerichtet, wie die zu beschaffenden Waffen und das zu beschaffende Zubehör im Einzelnen gestaltet und ausgeprägt seien. Dies betreffe nicht den Amtsauftrag oder die Erledigung der Amtsgeschäfte, sondern nur den Schutz der Beschäftigten vor Gefährdungen und Überbeanspruchungen.

- 5 Die Beteiligte verteidigt den angefochtenen Beschluss des Oberverwaltungsgerichts.

II

- 6 Die zulässige Rechtsbeschwerde des Antragstellers ist begründet. Der angefochtene Beschluss beruht auf der unrichtigen Anwendung einer Rechtsnorm (§ 91 Abs. 2 PersVG BE i.V.m. § 93 Abs. 1 Satz 1 ArbGG). Er steht nicht im Einklang mit § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 PersVG BE, soweit das Oberverwaltungsgericht entscheidungstragend annimmt, die Mitbestimmung des Personalrats bei der Gestaltung der Arbeitsplätze erstrecke sich nur auf Maßnahmen, deren Auswirkungen sich auf den innerdienstlichen Wirkungsbereich beschränkten und nicht unmittelbar auf die nach außen zu erfüllenden Aufgaben der Dienststelle Einfluss nähmen. Eine derartige Beschränkung ist der Vorschrift nicht zu entnehmen. Die Frage, ob die Mitbestimmung aus den genannten Gründen ausgeschlossen oder eingeschränkt ist, ist vielmehr nach dem Maßstab der Schutzzweck- und Verantwortungsgrenze eigenständig zu prüfen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. Juni 2005 - 6 P 9.04 - BVerwGE 124, 34 <41> m.w.N.). Weil der entscheidungserhebliche Sachverhalt geklärt ist, entscheidet der Senat in der Sache selbst (§ 96 Abs. 1 Satz 2 ArbGG i.V.m. § 562 Abs. 1 und § 563 Abs. 3 ZPO). Dies führt zur Wiederherstellung des erstinstanzlichen Beschlusses. Die

Beschaffung von Mitteldistanzwaffen sowie Zubehör in Form von Leuchtpunktvisieren, Zielbeleuchtungen, Handgriffen und Waffentragegurten für diese Waffen und bereits im Bestand der Polizei befindliche Maschinenpistolen unterliegt unter dem Gesichtspunkt der Gestaltung der Arbeitsplätze der Mitbestimmung des Antragstellers (1.). Die zu beachtende Schutzzweck- und Verantwortungsgrenze führt zu keinem anderen Ergebnis (2.).

- 7 1. Rechtsgrundlage für das vom Antragsteller im Rahmen seiner Zuständigkeit nach § 54 Abs. 1 Satz 1 PersVG BE geltend gemachte Mitbestimmungsrecht ist § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 PersVG BE. Danach bestimmt die Personalvertretung, soweit - wie hier - keine Regelung durch Rechtsvorschrift oder Tarifvertrag besteht, gegebenenfalls durch Abschluss von Dienstvereinbarungen über die Gestaltung der Arbeitsplätze mit. Die Beschaffung der vorgenannten Ausrüstungsgegenstände stellt eine Gestaltung der Arbeitsplätze im Sinne dieser Vorschrift dar.
- 8 a) Der Begriff des Arbeitsplatzes im Sinne des § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 PersVG BE bzw. der Parallelbestimmungen in anderen Personalvertretungsgesetzen bezeichnet den räumlichen Bereich, in dem der Beschäftigte tätig ist, und seine unmittelbare Umgebung. Er umfasst insbesondere auch mobile Arbeitsplätze im Freien (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Mai 2003 - 6 P 16.02 - Buchholz 250 § 78 BPersVG Nr. 19 S. 10 m.w.N.). Soweit Polizeivollzugsbeamte im Außendienst tätig sind, nehmen sie einen solchen mobilen Arbeitsplatz ein.
- 9 b) Mit dem Begriff der Gestaltung im Sinne des § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 PersVG BE ist die Bestimmung der räumlichen und sachlichen Arbeitsbedingungen sowie der Arbeitsumgebung gemeint. Als Gestaltung ist nicht nur die erstmalige Festlegung, sondern auch jede nicht lediglich unbedeutende Änderung der räumlichen und sachlichen Arbeitsbedingungen sowie der Arbeitsumgebung anzusehen, die ihrer Eigenart nach oder wegen ihrer Auswirkungen objektiv geeignet ist, das Wohlbefinden oder die Leistungsfähigkeit derjenigen Beschäftigten zu beeinflussen, die auf dem Arbeitsplatz eingesetzt sind oder werden sollen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. August 1985 - 6 P 20.83 - BVerwGE 72, 94 <99 ff.>). Die Gestaltung umfasst auch solche Ausrüstungsgegenstände, die Beschäftigte zur Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeit bei sich zu tragen haben.

Allein dieses Begriffsverständnis entspricht dem Sinn und Zweck des Mitbestimmungsrechts, durch eine menschengerechte Gestaltung des Arbeitsplatzes die schutzwürdigen Belange der Beschäftigten zu wahren (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 15. Dezember 1978 - 6 P 13.78 - Buchholz 238 3a § 76 BPersVG Nr. 1 S. 13 und vom 19. Mai 2003 - 6 P 16.02 - Buchholz 250 § 78 BPersVG Nr. 19 S. 10). Die Mitbestimmung soll sicherstellen, dass Beschäftigte bei der Arbeit vor Gefährdungen und Überbeanspruchung geschützt sind (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. Juli 1987 - 6 P 6.85 - BVerwGE 78, 47 <49>). Dementsprechend gehören zur Gestaltung mobiler Arbeitsplätze die sachlichen Mittel, die es den Beschäftigten ermöglichen, ihre dienstlichen Aufgaben durchzuführen und zu erfüllen.

- 10 Gemessen daran ist die Beschaffung der in Rede stehenden Ausrüstungsgegenstände ein Akt der Gestaltung der Arbeitsplätze. Die Polizeivollzugsbeamten haben die neu angeschafften Mitteldistanzwaffen sowie das für diese Waffen und für bereits im Bestand der Polizei befindliche Maschinenpistolen beschaffte Zubehör im Einsatzfall bei der Wahrnehmung der ihnen übertragenen Aufgaben mit sich zu führen bzw. zu tragen. Damit geht auch keineswegs eine nur unbedeutende Änderung der Arbeitsbedingungen einher. Insbesondere der Rückstoß der Mitteldistanzwaffen, das Gewicht dieser Waffen und der Zubehöerteile sowie deren Ausgestaltung, Tragekomfort und Passform wirken sich für die Betroffenen auf die Ergonomie aus und haben damit maßgeblichen Einfluss auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen. Dass namentlich die Mitteldistanzwaffen nach den für das Rechtsbeschwerdegericht bindenden tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts nicht einem bestimmten Polizeivollzugsbeamten zur alleinigen Nutzung zugewiesen sind, lässt die Mitbestimmungspflicht nicht entfallen. Dies liefe dem dargestellten Schutzzweck des § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 PersVG BE zuwider. Dieser gebietet es vielmehr, dass die Mitbestimmung nicht daran scheitert, dass sachliche Arbeitsmittel von mehreren Beschäftigten zeitgleich oder - wie hier - nacheinander zur Aufgabenerfüllung genutzt werden (vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. August 1985 - 6 P 20.83 - BVerwGE 72, 94 <98 f.>).

- 11 2. Gegen das Mitbestimmungsrecht des Antragstellers bei der Beschaffung der in Rede stehenden Ausrüstungsgegenstände bestehen auch mit Blick auf das Erfordernis hinreichender demokratischer Legitimation keine Bedenken.
- 12 Der Mitbestimmung des Personalrats sind durch das Demokratieprinzip zwar Grenzen gesetzt. Nach der daraus abgeleiteten sogenannten Schutzzweckgrenze darf sich die Beteiligung des Personalrats nur auf innerdienstliche Maßnahmen erstrecken und nur soweit gehen, als die spezifischen im Beschäftigungsverhältnis angelegten Interessen der Angehörigen der Dienststelle sie rechtfertigen. Dabei wird der Charakter als innerdienstliche Maßnahme durch den Zusammenhang mit der Erledigung der Amtsaufgabe aber nicht in Frage gestellt. Für innerdienstliche Maßnahmen ist es nicht untypisch, dass durch sie behördenintern die Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Amtsauftrages geschaffen werden. Hat eine innerdienstliche Maßnahme erhebliche Auswirkungen auf die Erledigung des Amtsauftrages, so ist dem nicht durch den Ausschluss jeglicher Beteiligung, sondern durch die Beachtung der Verantwortungsgrenze Rechnung zu tragen. Diese besagt, dass die Angelegenheit nicht der Letztentscheidungsbezugnis der der Volksvertretung verantwortlichen Stelle entzogen werden darf (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. April 2008 - 6 P 8.07 - Buchholz 250 § 86 BPersVG Nr. 5 Rn. 13 m.w.N.; s.a. BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1995 - 2 BvF 1/92 - BVerfGE 93, 37 <68, 70>). Die Mitbestimmung des Personalrats ist mithin unter dem Gesichtspunkt der Schutzzweckgrenze nur dann ausgeschlossen, wenn die in Rede stehende Maßnahme keinen innerdienstlichen Charakter aufweist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Mai 2003 - 6 P 16.02 - Buchholz 250 § 78 BPersVG Nr. 19 S. 5).
- 13 In Anwendung dieser rechtlichen Vorgaben scheidet die Mitbestimmung des Antragstellers hier nicht deshalb aus, weil die Beschaffung der in Rede stehenden Ausrüstungsgegenstände auch die Effektivität und Durchsetzungsfähigkeit vollzugspolizeilicher Handlungen betrifft und sich damit darauf auswirkt, ob und in welcher Weise die Polizei ihren Aufgaben nachkommen kann. Die Schutzzweckgrenze ist eingehalten, weil die Entscheidung über die Beschaffung der Mitteldistanzwaffen und des Zubehörs - ausweislich der vorstehenden Ausführungen - auch einen innerdienstlichen Charakter aufweist. Die Verantwortungsgrenze ist beachtet, weil diese Entscheidung nach § 83 Abs. 4 Satz 4

PersVG BE (bzw. deren Vorgängerregelung in § 83 Abs. 3 Satz 4 PersVG BE <a.F.>) dem Letztentscheidungsrecht des Senats von Berlin als oberster Dienstbehörde unterliegt und damit der Letztentscheidungsbefugnis der der Volksvertretung verantwortlichen Stelle nicht entzogen ist (vgl. <zum vergleichbaren Fall der Mitbestimmung bei technischer Überwachung nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Buchst. b PersVG BE> BVerwG, Beschluss vom 14. Juni 2011 - 6 P 10.10 - Buchholz 251.2 § 85 BlnPersVG Nr. 17 Rn. 54).

Dr. Störmer

Stengelhofen-Weiß

Dr. Harms

Holtbrügge

Preisner