



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**IM NAMEN DES VOLKES**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 6 P 10.10  
OVG 60 PV 6.08

In der Personalvertretungssache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 14. Juni 2011  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Büge, Vormeier, Dr. Bier und  
Dr. Möller

beschlossen:

Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-  
Brandenburg - Fachsenat für Personalvertretungssachen  
des Landes Berlin - vom 5. November 2009 wird aufgehoben.

Die Sache wird zur neuen Anhörung und Entscheidung an  
das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Im Jahre 2002 schlossen sieben Bundesländer den Kooperationsvertrag über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Automationsunterstützung im Besteuerungsverfahren (Kooperationsvertrag für das Projekt EOSS „Evolutionär Orientierte Steuersoftware“). Ziel des Verwaltungsabkommens ist es, die in den beteiligten Ländern eingesetzten Verfahren arbeitsteilig zu pflegen, den sich verändernden Bedingungen anzupassen, zu verbessern und langfristig insbesondere unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu entwickeln. Der Einsatz einheitlicher Systemplattformen mit einheitlichen Strukturen und Softwareprodukten wird angestrebt. Am 14. September 2005 erklärte das Land Berlin seinen Beitritt zum Kooperationsvertrag EOSS.
  
- 2 Mit Schreiben vom 12. Februar 2007 bat der Beteiligte unter Hinweis auf § 90 Nr. 3 BlnPersVG um Zustimmung zur sukzessiven Einführung von Anwendungen des EOSS-Verbundes ab 1. Juli 2007. Beigefügt war ein Ordner mit acht Anlagen, darunter das Projekthandbuch, die Verfahrensliste sowie Entscheidungsvorlagen. Mit Schreiben vom 1. März 2007 machte der Antragsteller Mit-

bestimmungsrechte geltend, die nach seiner Auffassung dem vom Beteiligten eingeräumten Mitwirkungsrecht vorgingen. Dem trat der Beteiligte mit Schreiben vom 30. März 2007 entgegen. Das Mitwirkungsverfahren schloss er mit Schreiben vom 20. Juni 2007 unter Hinweis darauf ab, dass er an der beabsichtigten Maßnahme „Einführung der EOSS-Verfahren in Berlin“ festhalte.

- 3 Das Verwaltungsgericht hat festgestellt, dass die gemäß Beteiligungsvorlage vom 12. Februar 2007 vorgesehene Einführung der Verfahren des EOSS-Verbundes in der Berliner Finanzverwaltung der Mitbestimmung des Antragstellers unterliegt. Auf die Beschwerde des Beteiligten hat das Oberverwaltungsgericht den erstinstanzlichen Beschluss geändert und den Antrag abgelehnt. Es hat Mitbestimmungsrechte bei technischer Überwachung (§ 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Buchst. b BlnPersVG), bei automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten (§ 85 Abs. 2 Nr. 8 BlnPersVG) sowie bei Änderung betrieblicher Informations- und Kommunikationsnetze (§ 85 Abs. 2 Nr. 10 BlnPersVG) verneint. Mitbestimmungsrechte bei Hebung der Arbeitsleistung und Erleichterung des Arbeitsablaufs (§ 85 Abs. 2 Nr. 2 BlnPersVG) sowie bei neuen Arbeitsmethoden im Rahmen der Informations- und Kommunikationstechnik (§ 85 Abs. 2 Nr. 9 BlnPersVG) hat es für möglich gehalten, jedoch als vom Mitwirkungsrecht nach § 90 Nr. 3 BlnPersVG verdrängt angesehen. Zur Begründung hat es ausgeführt: Die Übernahme der EOSS-Verfahren habe eine Änderung des Arbeitsablaufs bei Besteuerungsverfahren mit sich gebracht, die angesichts der Vielzahl der neuen Programme als dem Umfang nach grundlegend anzusehen sei. Der Begriff „grundlegend“ erfordere darüber hinausgehend, dass es sich um eine der Entscheidungshoheit der Exekutive vorzubehaltende organisatorische Grundentscheidung handele. Der Berliner Landesgesetzgeber habe sich bei der Verabschiedung des Personalvertretungsgesetzes im Jahre 1974 nicht in der Lage gesehen, bestimmte Tatbestände der vollen oder eingeschränkten Mitbestimmung zu unterwerfen. Demgemäß handele es sich bei den in § 90 BlnPersVG aufgezählten Angelegenheiten um Maßnahmen, bei denen die Funktionsfähigkeit der Verwaltung in mehr oder weniger großem Maße auf dem Spiel stehe. Im Verhältnis zu den Mitbestimmungstatbeständen in § 85 Abs. 2 Nr. 2 und 9 BlnPersVG sei der Mitwirkungstatbestand nach § 90 Nr. 3 BlnPersVG spezieller, weil er nur arbeitsorganisatorische Maßnahmen erfasse,

die für den Ablauf des Dienstbetriebes und für die Art und Weise der Erledigung der der Dienststelle übertragenen Aufgaben von erheblicher Bedeutung seien. Diese systematische Grundaussage werde nicht dadurch berührt, dass § 85 Abs. 2 Nr. 9 BlnPersVG erst durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes vom 26. Juni 1992 eingefügt worden sei. Hätte der Gesetzgeber die damals in der Rechtsprechung bereits anerkannte Verdrängungswirkung des § 90 Nr. 3 BlnPersVG für den neu eingefügten Mitbestimmungstatbestand ausschließen wollen, hätte es nahe gelegen, einen klarstellenden Zusatz in das Gesetz aufzunehmen. Die Einführung der EOSS-Verfahren habe die Veränderung der Organisation der automationsgesteuerten Besteuerungsverfahren und damit die Arbeitsorganisation zum Gegenstand. Letztere wirke über den innerdienstlichen Bereich hinaus auf die Aufgabenerfüllung der Finanzämter in nicht unerheblicher Weise ein. Die Ansiedlung der Maßnahme auf der Ebene eines Länderabkommens spreche ebenfalls dafür, dass es sich um eine Angelegenheit handle, die als für die Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltung wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt sei.

- 4 Der Antragsteller trägt zur Begründung seiner Rechtsbeschwerde vor: Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts sei der Mitbestimmungstatbestand nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Buchst. b BlnPersVG erfüllt. Das mit der Einführung der EOSS-Verfahren übernommene Programm ACUSTIG erlaube es, Informationen zu den einzelnen Dienstkräften aufzurufen und zu dokumentieren. Diese Daten ermöglichten Rückschlüsse auf das Verhalten und die Leistungen der Dienstkräfte. Ebenso sei mit der Einführung der EOSS-Verfahren, insbesondere durch das Programm ACUSTIG, eine wesentliche Änderung in Bezug auf die automatische Verarbeitung personenbezogener Daten der Dienstkräfte verbunden gewesen, so dass das Mitbestimmungsrecht nach § 85 Abs. 2 Nr. 8 BlnPersVG eingreife. Aus der Gesamtschau der Einzelanwendungen, die im Rahmen des EOSS-Verbundes teilweise als völlig neue Programme eingeführt worden und im EOSS-Projekt zusammengefasst seien, ergäbe sich eine wesentliche Änderung bzw. Ausweitung des Informations- und Kommunikationsnetzes im Sinne von § 85 Abs. 2 Nr. 10 BlnPersVG. Eine Ausweitung sei nämlich auch dann gegeben, wenn Veränderungen dergestalt durchgeführt würden, dass andere oder weitergehende Informationen gespei-

chert werden könnten. Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts werde das Mitbestimmungsrecht nach § 85 Abs. 2 Nr. 9 BlnPersVG von der Mitwirkung nach § 90 Nr. 3 BlnPersVG nicht verdrängt. Bei der Einfügung des Mitbestimmungstatbestandes nach § 85 Abs. 2 Nr. 9 BlnPersVG im Jahre 1992 habe der Landesgesetzgeber für die Qualifizierung der tatbestandsmäßigen Änderungen der Arbeitsmethode nicht das Adjektiv „grundlegend“ verwendet, sondern die Schwelle des Eingreifens der Mitbestimmung mit der Umschreibung „wesentliche Änderung“ erkennbar gesenkt. Der nachträglich ins Gesetz eingeführte Mitbestimmungstatbestand sei daher die speziellere Regelung. Andernfalls hätte der Gesetzgeber diese Regelung, für welche bei einem Vorrang des § 90 Nr. 3 BlnPersVG nur ein minimaler Anwendungsbereich bliebe, nicht einzufügen brauchen. § 85 Abs. 2 Nr. 9 BlnPersVG sei der eingeschränkten Mitbestimmung zugeordnet. Damit habe der Gesetzgeber den Anforderungen des demokratischen Prinzips Rechnung getragen, nach welchem Angelegenheiten von politischem Gewicht nicht Stellen übertragen werden dürften, die nicht in der parlamentarischen Verantwortlichkeit stünden.

- 5 Der Antragsteller beantragt sinngemäß,  
  
den angefochtenen Beschluss aufzuheben und die Beschwerde des Beteiligten gegen den erstinstanzlichen Beschluss zurückzuweisen.
- 6 Der Beteiligte beantragt,  
  
die Rechtsbeschwerde zurückzuweisen.
- 7 Er verteidigt im Ergebnis den angefochtenen Beschluss.

## II

- 8 Die zulässige Rechtsbeschwerde des Antragstellers hat Erfolg. Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts beruht auf der unrichtigen Anwendung von Rechtsnormen (§ 91 BlnPersVG i.d.F. der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994, GVBl S. 337, zuletzt geändert durch Art. III des Gesetzes vom 25. Januar 2010,

GVBl S. 22, i.V.m. § 93 Abs. 1 Satz 1 ArbGG). Er ist daher aufzuheben; die Sache ist zur neuen Anhörung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen (§ 96 Abs. 1 Satz 2 ArbGG i.V.m. § 562 Abs. 1, § 563 Abs. 1 Satz 1 ZPO). Ob und inwieweit die Einführung der Verfahren des EOSS-Verbundes in der Berliner Finanzverwaltung der Mitbestimmung des Antragstellers unterliegt, vermag der Senat anhand der bisherigen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts nicht abschließend zu entscheiden.

- 9 1. Das Rechtsschutzbedürfnis für das im Rechtsbeschwerdeverfahren weiter verfolgte Begehren des Antragstellers, die Mitbestimmungspflichtigkeit der in Rede stehenden Maßnahme festzustellen, ist nicht entfallen.
- 10 a) Ungeachtet dessen, dass die Maßnahme durch sukzessive Einführung der EOSS-Verfahren ab 1. Juli 2007 vollzogen wurde, erwächst dem Antragsteller ein Vorteil, wenn sich im vorliegenden Verfahren herausstellt, dass die Maßnahme mitbestimmungspflichtig ist. Hat nämlich die Dienststelle eine Maßnahme unter Missachtung von Mitbestimmungsrechten getroffen, so ist sie objektiv-rechtlich verpflichtet, die Maßnahme rückgängig zu machen, soweit dies rechtlich und tatsächlich möglich ist. In diesem Fall hat der Personalrat einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Nachholung des Mitbestimmungsverfahrens (vgl. Beschlüsse vom 23. August 2007 - BVerwG 6 P 7.06 - Buchholz 251.4 § 86 HmbPersVG Nr. 13 Rn. 10 und vom 2. Februar 2009 - BVerwG 6 P 2.08 - Buchholz 251.2 § 85 BlnPersVG Nr. 16 Rn. 11).
- 11 Wie der Beteiligte in der Rechtsbeschwerdeerwiderung sowie im Schriftsatz vom 29. November 2010 im Einzelnen dargelegt hat, würde die Rückkehr zur alten, bei Einführung der EOSS-Verfahren praktizierten Informationstechnik auf kaum überwindbare technische und finanzielle Schwierigkeiten stoßen. Der Beteiligte geht dabei offenbar von der Vorstellung aus, die Dienststelle müsse die Maßnahme, wenn sich deren Mitbestimmungspflichtigkeit im gerichtlichen Verfahren herausstellen sollte, zunächst vollständig rückgängig machen; sei dies nicht mehr möglich, so entfalle das Rechtsschutzbedürfnis für die gerichtliche Klärung des Mitbestimmungsrechts. Diese Vorstellung trifft nicht zu. Die Dienststelle kann sich nach gerichtlicher Feststellung des Mitbestimmungsrechts zu-

nächst darauf beschränken, das bislang unterbliebene Mitbestimmungsverfahren nachzuholen. Ob und in welchem Umfang die Maßnahme rückgängig zu machen ist, ist vom Ausgang des nachzuholenden Mitbestimmungsverfahrens abhängig (vgl. Beschluss vom 17. Februar 2010 - BVerwG 6 PB 43.09 - Buchholz 250 § 75 BPersVG Nr. 111 Rn. 10). Demzufolge ist das Rechtsschutzbedürfnis des Personalrats für die gerichtliche Klärung seines Mitbestimmungsrechts zu bejahen, solange er im nachzuholenden Mitbestimmungsverfahren noch eine Änderung der Maßnahme - sei es auch nur zum kleineren Teil - erreichen kann. Dass im künftigen Zeitpunkt einer etwaigen Nachholung des Mitbestimmungsverfahrens die Informationstechnik in den Berliner Finanzämtern im Zuge der Übernahme der EOSS-Verfahren einen Stand erreicht hat, der jegliche Änderung im Sinne des Antragstellers ausschließt, vermag der Senat dem Vortrag des Beteiligten nicht zu entnehmen. Dies gilt unbeschadet dessen, dass es sich bei der IT-Unterstützung der Steuerverwaltung um ein Gesamtverfahren handelt, „bei dem einzelne Komponenten nicht herausgelöst oder durch andere Produkte ersetzt werden können“ (S. 2 der Rechtsbeschwerdeerwiderung).

- 12 b) Freilich ist der gerichtliche Prüfungsumfang unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzbedürfnisses mit Blick auf das Siebte Gesetz zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes vom 17. Juli 2008, GVBl S. 206, eingeschränkt.
- 13 Prüfungsmaßstab für die durch das streitige Begehren aufgeworfene Frage, ob und in welchem Umfang die Einführung der EOSS-Verfahren in der Zeit ab 1. Juli 2007 der Mitbestimmung des Antragstellers unterliegt, waren zunächst die Bestimmungen des Berliner Personalvertretungsgesetzes in der damals geltenden Fassung. Die hier einschlägigen Mitbestimmungsrechte sind aber durch das zitierte Änderungsgesetz vom 17. Juli 2008 teilweise eingeschränkt worden. Stellt das Gericht Mitbestimmungsrechte fest, welche nach dem aktuellen Rechtszustand nicht mehr bestehen, so erwächst dem Antragsteller daraus kein Vorteil mehr. Weder ergibt sich daraus eine Verpflichtung des Beteiligten zur vollständigen oder teilweisen Aufhebung der Maßnahme, noch steht dem Antragsteller ein entsprechender Anspruch auf Nachholung des Mitbestimmungsverfahrens zu. Die nach altem Recht mitbestimmungspflichtige Maßnahme könnte der Beteiligte nach einer etwaigen Aufhebung mitbestimmungs-

frei sofort wieder erlassen (vgl. Beschluss vom 23. August 2007 a.a.O. Rn. 12). Prüfungsmaßstab sind hier daher die einschlägigen Mitbestimmungstatbestände in der aktuellen, durch das Änderungsgesetz vom 17. Juli 2008 teilweise eingeschränkten Fassung.

- 14 2. Der Antragsteller ist als Gesamtpersonalrat für die Berliner Finanzämter die zur Beteiligung berufene Personalvertretung (§ 50 Abs. 1 Nr. 3, § 54 Abs. 1 Satz 1 BlnPersVG). Die in Betracht zu ziehenden und im Folgenden zu erörternden Mitbestimmungsrechte stehen nach den Einleitungssätzen in § 85 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 BlnPersVG jeweils unter dem Vorbehalt einer Regelung durch Rechtsvorschrift oder Tarifvertrag. Der Gesetzes- und Tarifvorrang greift jedoch hier nicht ein.
- 15 3. Nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Buchst. b BlnPersVG bestimmt die Personalvertretung mit über Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Dienstkräfte zu überwachen. Ob dieser Mitbestimmungstatbestand gegeben ist, vermag der Senat anhand der bisherigen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts nicht zuverlässig zu beurteilen.
- 16 a) Als technische Einrichtungen im Sinne des vorbezeichneten Mitbestimmungstatbestandes sind Anlagen oder Geräte anzusehen, die unter Verwendung nicht menschlicher, sondern anderweit erzeugter Energie mit den Mitteln der Technik, insbesondere der Elektronik, eine selbständige Leistung erbringen (vgl. Beschlüsse vom 31. August 1988 - BVerwG 6 P 35.85 - BVerwGE 80, 143 <144> = Buchholz 250 § 75 BPersVG Nr. 63 S. 37 und vom 23. September 1992 - BVerwG 6 P 26.90 - BVerwGE 91, 45 <54> = Buchholz 250 § 75 BPersVG Nr. 81 S. 99). Ob eine technische Einrichtung dazu bestimmt ist, das Verhalten oder die Leistung der Dienstkräfte zu überwachen, beurteilt sich anhand einer objektiven Betrachtungsweise. Der Mitbestimmungstatbestand erstreckt sich auf alle technischen Einrichtungen, die zur Überwachung objektiv geeignet sind, ohne dass der Dienststellenleiter bei ihrer Einführung und Anwendung die Absicht haben muss, sie zu diesem Zweck einzusetzen. Anlagen zur elektronischen Datenverarbeitung sind dann zur Überwachung geeignet,



wenn sie mit einem entsprechenden Programm versehen sind oder werden können. Nach Einführung der Anlage unterliegt jede spätere Veränderung im Betriebssystem oder an den Programmen als neuer Fall der Anwendung erneut der Mitbestimmung. Dagegen ist das Mitbestimmungsrecht nicht gegeben, wenn die Befürchtung einer Überwachung objektiv und erkennbar unbegründet ist. Das ist der Fall, wenn die technische Einrichtung nach ihrer Konstruktion überhaupt nicht zur Überwachung geeignet ist oder wenn es zur Überwachung einer technischen Änderung der Anlage bedarf. Das gilt bei Anlagen der elektronischen Datenverarbeitung auch dann, wenn sich die Dienststelle ein entsprechendes Programm nur mit außergewöhnlichem und unverhältnismäßigem Aufwand beschaffen kann (vgl. Beschluss vom 23. September 1992 a.a.O. S. 49 ff. bzw. S. 95 ff. m.w.N.).

- 17 b) Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts geht es im Rahmen der Mitbestimmung nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Buchst. b BlnPersVG allein um das EOSS-Dialogverfahren ACUSTIG (Arbeitsplatz-Computerunterstützung in der Geschäftsstelle), welches der Beteiligte seit 1. Juli 2007 in den Finanzämtern seines Zuständigkeitsbereichs einsetzt. In Betracht zu ziehen ist hier jedenfalls die Tatbestandsvariante „Anwendung“.
  
- 18 aa) Das Oberverwaltungsgericht hat festgestellt, dass das Datenbankprogramm ACUSTIG nicht geeignet ist, der Verhaltens- oder Leistungskontrolle der Beschäftigten dienende Daten „über die bisherige Art und Weise hinausgehend“ zu speichern (Beschlussabdruck S. 13). Dies könnte so zu verstehen sein, dass das neue Programm objektiv geeignet ist, Verhalten oder Leistung der Dienstkräfte zu überwachen, wenn auch in nicht größerem Umfang als das bisherige Programm, an dessen Stelle es getreten ist. Bei einer derartigen Fallgestaltung ist jedoch die Mitbestimmung nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Buchst. b BlnPersVG eröffnet. Zwar ist, wie mit Blick auf den zitierten Senatsbeschluss vom 23. September 1992 klarzustellen ist, bei einem Austausch von Programmen für das Eingreifen der Mitbestimmung zu verlangen, dass das neue Programm überhaupt Überwachungsaufgaben wahrnehmen kann. Ist das aber der Fall, so gebietet es der Zweck des Mitbestimmungstatbestandes, das Ausmaß der durch das Programm ermöglichten Überwachung im Mitbestimmungsver-

fahren zu klären. Durch die Einschaltung des Personalrats sollen die Dienstkräfte nämlich vor unverhältnismäßiger, in ihrem Ausmaß nicht durchschaubarer Überwachung geschützt werden. Die durch das neue Programm ausgelösten Befürchtungen der Dienstkräfte durch fachkundige Aufklärung zu zerstreuen, ist Sache des Mitbestimmungsverfahrens (vgl. Beschluss vom 23. September 1992 a.a.O. S. 50 f. bzw. S. 96 f.).

- 19 Es ist jedoch nicht hinreichend sicher, dass das Oberverwaltungsgericht eine objektive Überwachungseignung des Programms ACUSTIG in seiner in den Berliner Finanzämtern angewandten, nur begrenzten Gestalt überhaupt festgestellt hat. Nach der Darstellung des Oberverwaltungsgerichts geht es in diesem Zusammenhang allein um die Klärung von Zugriffsrechten der Anwender. Welcher Art Verhaltens- oder Leistungskontrolle dabei stattfinden kann, ergibt sich aus dem angefochtenen Beschluss nicht. Sollte die Abklärung der Zugriffsberechtigung lediglich ein autonomer technischer Vorgang sein, der nicht vom jeweiligen Dienststellenleiter oder Vorgesetzten zum Zwecke der Leistungs- oder Verhaltenskontrolle rückverfolgt werden kann, so entfällt die Überwachungseignung des Programms, soweit es in den Berliner Finanzämtern eingesetzt wird.
- 20 bb) Dass das Oberverwaltungsgericht die Mitbestimmung nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Buchst. b BlnPersVG verneint hat, soweit das Programm ACUSTIG eine weitergehende Verwaltung von Personaldaten ermöglicht, ist rechtlich nicht zu beanstanden. Es hat dazu festgestellt, dass das Datenbankprogramm mit dazu benötigten Modulen nicht ausgestattet ist. Die Freischaltung zu einem späteren Zeitpunkt hat es als wesentliche technische Änderung gewürdigt (Beschlussabdruck S. 14). Unter dieser Voraussetzung ist es gerechtfertigt, die Mitbestimmung auf diesen späteren Zeitpunkt zu verlagern.
- 21 4. § 85 Abs. 2 Nr. 8 BlnPersVG ist nicht erfüllt. Danach bezieht sich die Mitbestimmung auf Einführung und Anwendung von automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten der Dienstkräfte außerhalb von Besoldungs-, Gehalts-, Lohn- und Versorgungsleistungen sowie die Änderung oder Erweiterung dieser Verarbeitung, wenn sie aufgrund ihres Umfangs einer Einführung ver-

gleichbar sind (Halbs. 1); § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 BlnPersVG bleibt unberührt (Halbs. 2).

- 22 a) Ist die Anwendung des Programms ACUSTIG zur Überwachung geeignet, so verdrängt die Mitbestimmung nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Buchst. b BlnPersVG diejenige nach § 85 Abs. 2 Nr. 8 BlnPersVG. Denn der letztgenannte Mitbestimmungstatbestand greift auch dann ein, wenn eine Überwachung der Dienstkräfte durch die automatische Datenverarbeitung nicht möglich ist (vgl. Germelmann/Binkert/Germelmann, Personalvertretungsgesetz Berlin, 3. Aufl. 2010, § 85 Rn. 278 und 284a). In einem Überwachungsfall kann der Personalrat unter Berufung auf § 85 Abs. 2 Nr. 8 BlnPersVG keine Zustimmungsverweigerungsgründe geltend machen, die nicht bereits in der Mitbestimmung bei technischer Überwachung angelegt sind.
- 23 b) § 85 Abs. 2 Nr. 8 BlnPersVG kommt aber auch dann nicht zum Zuge, wenn das Programm ACUSTIG eine technische Überwachung nicht ermöglicht.
- 24 Da in den Berliner Finanzämtern auch schon vor Übernahme der EOSS-Verfahren eine automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten der Dienstkräfte stattgefunden hat, kommt hier nicht die Tatbestandsalternative „Einführung und Anwendung“, sondern allenfalls die Alternative „Änderung“ oder „Erweiterung“ in Betracht. Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts unterscheidet sich das Programm ACUSTIG in Bezug auf die Zugriffsrechte von seinem Vorläufer nur insoweit, als die Zugriffsrechte automatisch beim Programm- und Datenabruf berücksichtigt und nicht durch Eingabe abgefragt werden (Beschlussabdruck S. 13). Hierin liegt offensichtlich keine Änderung oder Erweiterung, die einer Einführung vergleichbar ist. Soweit bisher nicht verwandte Funktionen des Programms ACUSTIG, die eine weitergehende Verarbeitung personenbezogener Daten ermöglichen, zu einem späteren Zeitpunkt aktiviert werden können, ist der Antragsteller auf diesen Zeitpunkt zu verweisen. Dies ist unter der vom Oberverwaltungsgericht angenommenen Voraussetzung der wesentlichen technischen Änderung hier mindestens in gleicher Weise gerechtfertigt wie bei der konkurrierenden Mitbestimmung nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Buchst. b BlnPersVG.

- 25 Den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts ist zu entnehmen, dass mit den Verfahren des EOSS-Verbundes im Übrigen eine Verarbeitung personenbezogener Daten der Dienstkräfte nicht verbunden ist.
- 26 5. Offen ist, ob § 85 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 1 BlnPersVG hier eingreift. Danach bestimmt die Personalvertretung mit bei Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung.
- 27 a) Unter diesen Mitbestimmungstatbestand fallen Maßnahmen, die darauf abzielen, die Effektivität der Arbeit in der vorgegebenen Zeit qualitativ oder quantitativ zu fördern, das heißt die Güte oder Menge der zu leistenden Arbeit zu steigern. Entscheidend ist, ob die beabsichtigte Maßnahme darauf angelegt ist, auf einem oder mehreren Arbeitsplätzen einen höheren mengenmäßigen Arbeitsertrag zu erzielen oder die Qualität des Arbeitsprodukts zu verbessern. Dabei ist als Hebung der Arbeitsleistung nicht die Steigerung der Menge oder Qualität des Arbeitsertrages anzusehen, sondern vielmehr die erhöhte Inanspruchnahme der betroffenen Beschäftigten, zu der solche Maßnahmen typischerweise führen. Diese kann in gesteigerten körperlichen Anforderungen oder in einer vermehrten geistig-psychischen Belastung bestehen. Der Zweck des Tatbestandes besteht darin, die betroffenen Beschäftigten vor einer unnötigen oder unzumutbaren Belastung zu bewahren. Für den Mitbestimmungstatbestand „Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung“ kommt es in der Regel auf die Zielgerichtetheit der Maßnahme an. Bezweckt der Arbeitgeber eine Hebung der Arbeitsleistung und soll dabei die Qualität der Arbeit unverändert bleiben, so ist es unerheblich, ob die Beschäftigten die möglicherweise nur in einem Teilbereich ihrer Arbeit erhöhte Inanspruchnahme durch eine Minderarbeit in einem anderen Bereich kompensieren können. Eine Maßnahme zielt nicht nur dann erklärtermaßen und unmittelbar auf eine Hebung der Arbeitsleistung ab, wenn der Dienstherr unzweideutig erklärt, dass er bei insgesamt gleichbleibender vorgeschriebener Wochenstundenzahl - beispielsweise - einen schnelleren Arbeitstakt oder einen höheren mengenmäßigen Ertrag erwartet. Vielmehr genügt es, wenn er dies sinngemäß unter Einbeziehung aller Umstände zum Ausdruck bringt (vgl. Beschlüsse vom 18. Mai 2004 - BVerwG 6 P 13.03 - BVerwGE 121,

38 <44> = Buchholz 251.0 § 79 BaWüPersVG Nr. 17 S. 3 f., vom 1. September 2004 - BVerwG 6 P 3.04 - Buchholz 251.2 § 85 BlnPersVG Nr. 13 S. 10 und vom 10. Januar 2006 - BVerwG 6 P 10.04 - Buchholz 251.0 § 84 BaWüPersVG Nr. 1 Rn. 7).

- 28 Nur ausnahmsweise erfasst die Mitbestimmung auch an sich nicht auf Hebung der Arbeitsleistung „abzielende“ Maßnahmen, das heißt solche, bei denen eine derartige Zielrichtung mangels entsprechender Absichtserklärung nicht ohne Weiteres feststellbar ist. Der Mitbestimmungstatbestand liegt auch dann vor, wenn unbeschadet sonstiger Absichten die Hebung zwangsläufig und für die Betroffenen unausweichlich (mittelbar) damit verbunden ist, das Arbeitsergebnis zu erhöhen. Dies ist anzunehmen, wenn Tätigkeiten in größerer Zahl bei unverminderter Güte in gleichbleibender exakt festgelegter Zeit verrichtet werden müssen. Wesentlich für den Schluss von den objektiven Gegebenheiten auf den Zweck der Hebung ist die Unausweichlichkeit der mit der zwangsläufigen Beschleunigung oder Vermehrung der zu verrichtenden Tätigkeiten verbundenen erhöhten Arbeitsbelastung im Ganzen. Von einer solchen Unausweichlichkeit ist dann nicht auszugehen, wenn eine Kompensation an anderer Stelle etwa in der Weise in Betracht kommt, dass eine Verringerung anderer Tätigkeiten oder eine Verminderung der Arbeitsgüte anheimgestellt wird. Dies kann - abhängig von den Gesamtumständen - auch stillschweigend geschehen, insbesondere dann, wenn den betroffenen Beschäftigten eine eigenverantwortliche Arbeitsgestaltung zugestanden ist. Eine Mitbestimmung scheidet in derartigen Fällen auch dann aus, wenn eine wesentliche Entlastung möglich ist und nur ihr Ausmaß sich nicht genau vorhersehen lässt. Eine zwangsläufige Mehrbelastung rückt den Zweck der Hebung der Arbeitsleistung erst dann in den Vordergrund, wenn entweder eine gleichzeitige Entlastung überhaupt nicht möglich ist oder aber die Summe aller gleichzeitig möglichen Entlastungen von vornherein und eindeutig hinter den Mehrbelastungen zurücktreten muss. Somit kommt es nur und ausschließlich in derartigen Ausnahmefällen darauf an, ob den Bediensteten eine Kompensation bei anderen Verrichtungen anheimgestellt ist (vgl. Beschlüsse vom 18. Mai 2004 a.a.O. S. 45, insoweit bei Buchholz a.a.O. nicht abgedruckt, vom 1. September 2004 a.a.O. S. 11 und vom 10. Januar 2006 a.a.O. Rn. 7).

- 29 b) Dass die danach erforderlichen tatsächlichen Voraussetzungen für die Erfüllung des Mitbestimmungstatbestandes „Hebung der Arbeitsleistung“ vorliegen, vermag der Senat anhand der Feststellungen im angefochtenen Beschluss weder zu bejahen noch zu verneinen. Das Oberverwaltungsgericht hat sich hier in tatsächlicher Hinsicht - von seinem Rechtsstandpunkt aus folgerichtig - insgesamt nicht festgelegt (vgl. Beschlussabdruck S. 16 f.). Insbesondere hat es nicht festgestellt, dass der Beteiligte unzweideutig erklärt hat, dass er von den Dienstkräften bei gleichbleibender Arbeitszeit eine Steigerung bei der Zahl der zu bearbeitenden Steuerfälle erwartet. Dass er eine derartige Leistungsanforderung gegenüber den Dienstkräften bei Einführung der EOSS-Verfahren sinngemäß unter Einbeziehung aller Umstände zum Ausdruck gebracht hat, lässt sich den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts ebenfalls nicht hinreichend deutlich entnehmen. Dagegen hat es das Oberverwaltungsgericht offenbar als wahrscheinlich ansehen wollen, dass die Maßnahme zwangsläufig und für die Dienstkräfte unausweichlich damit verbunden ist, das Arbeitsergebnis zu erhöhen. Es hat jedoch andererseits eine Kompensation „an anderer Stelle“ nicht ausschließen wollen.
- 30 6. Entsprechendes gilt für die Mitbestimmung bei Maßnahmen zur Erleichterung des Arbeitsablaufs nach § 85 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 2 BlnPersVG.
- 31 a) Als Arbeitsablauf im Sinne der Vorschrift ist die funktionelle, räumliche und zeitliche Abfolge der verschiedenen unselbständigen Arbeitsvorgänge und der äußere Verlauf jedes einzelnen dieser Arbeitsvorgänge anzusehen. Maßnahmen, welche dazu bestimmt sind, in den Hergang der Arbeit einzugreifen, um der Dienstkraft einzelne Verrichtungen zu erleichtern, die also seine körperliche oder geistige Inanspruchnahme durch den einzelnen Arbeitsvorgang oder durch die Abfolge mehrerer aneinander anschließender Arbeitsvorgänge verringern sollen, unterliegen der Mitbestimmung, weil die so zu verstehende Erleichterung des Arbeitsablaufs in aller Regel mit einer Anhebung des Maßes der verlangten Arbeit, des Arbeitspensums, verbunden ist. Ob eine Maßnahme dazu bestimmt ist, den Arbeitsablauf zu erleichtern, beurteilt sich danach, ob sie darauf abzielt, Art und Maß der Beanspruchung der Dienstkräfte zu mindern (vgl. Beschluss

vom 30. August 1985 - BVerwG 6 P 20.83 - BVerwGE 72, 94 <104 ff.> = Buchholz 238.31 § 79 BaWüPersVG Nr. 5 S. 19 f.).

- 32 b) Den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts ist nicht mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen, dass der Beteiligte unzweideutig oder jedenfalls sinngemäß zum Ausdruck gebracht hat, dass er mit der Einführung der EOSS-Verfahren die Belastung der Dienstkräfte bei der Bearbeitung der Steuerfälle zu verringern gedenke. Das Oberverwaltungsgericht hält es vielmehr - wie bereits erwähnt - eher für denkbar, dass die Maßnahme des Beteiligten auf eine arbeitszeitabhängige Leistungsverdichtung angelegt ist. Dann aber greift vorrangig die Mitbestimmung bei Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung nach § 85 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 1 BlnPersVG ein (vgl. Beschluss vom 30. August 1985 a.a.O. S. 106 bzw. S. 19).
- 33 7. Offen ist ebenfalls, ob § 85 Abs. 2 Nr. 9 BlnPersVG eingreift. Danach bestimmt die Personalvertretung mit über Einführung neuer Arbeitsmethoden im Rahmen der Informations- und Kommunikationstechnik sowie die Änderung oder Ausweitung dieser Arbeitsmethoden, wenn sie aufgrund ihres Umfangs einer Einführung vergleichbar sind.
- 34 a) Mit der Arbeitsmethode wird festgelegt, auf welchem Bearbeitungsweg und mit welchen Arbeitsmitteln durch welche Beschäftigten die Aufgaben der Dienststelle erfüllt werden sollen. Die Arbeitsmethode ist das auf der Grundlage der personellen, räumlichen, technischen und sonstigen bedeutsamen Gegebenheiten und Möglichkeiten der Dienststelle entwickelte Modell des Ablaufs derjenigen Arbeit, die zur Aufgabenerfüllung geleistet werden muss (vgl. Beschlüsse vom 30. August 1985 a.a.O. S. 108 bzw. S. 22, vom 14. März 1986 - BVerwG 6 P 10.83 - Buchholz 238.31 § 79 BaWüPersVG Nr. 7 S. 32 f., vom 24. September 1991 - BVerwG 6 P 6.90 - BVerwGE 89, 65 <67> = Buchholz 251.7 § 72 NWPersVG Nr. 20 S. 31 und vom 27. November 1991 - BVerwG 6 P 7.90 - Buchholz 250 § 76 BPersVG Nr. 23 S. 24). Eingeführt wird eine neue Arbeitsmethode, wenn sie im Dienststellenbereich erstmals angewandt wird (vgl. Germelmann u.a., a.a.O. § 85 Rn. 282 und 287).

- 35 b) Sind neue Arbeitsmethoden im Rahmen der Informations- und Kommunikationstechnik eingeführt worden, so sind spätere Änderungen und Ausweitungen dieser - damals neu eingeführten - Arbeitsmethoden unter der Voraussetzung mitbestimmungspflichtig, dass sie aufgrund ihres Umfangs einer Einführung vergleichbar sind. Dies ist der Fall, wenn die Änderung oder Ausweitung grundlegend ist. Da unter dieser Voraussetzung die Änderung oder Ausweitung der Arbeitsmethode ihrer Einführung gleichzusetzen ist, ist es gerechtfertigt, auf das Verständnis beim Beteiligungstatbestand „Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden“ zurückzugreifen (vgl. § 76 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 BPersVG, § 90 Nr. 3 BlnPersVG). Danach ist die Änderung oder Ausweitung einer Arbeitsmethode nicht nur dann grundlegend, wenn die Gesamtheit der den Arbeitsablauf an einem Arbeitsplatz bestimmenden Regeln neu gestaltet wird, sondern auch dann, wenn sie sich auf bestimmte Abschnitte des Arbeitsablaufs beschränkt. Voraussetzung dafür ist, dass die Änderung oder Ausweitung für die von ihr betroffenen Dienstkräfte ins Gewicht fallende körperliche oder geistige Auswirkungen hat (vgl. Beschlüsse vom 30. August 1985 a.a.O. S. 109 bzw. S. 23, vom 14. März 1986 a.a.O. S. 33 und vom 27. November 1991 a.a.O. S. 24 f.).
- 36 c) Die elektronische Datenverarbeitung ist eine Arbeitsmethode im Rahmen der Informations- und Kommunikationstechnik. Durch sie wird festgelegt, dass die öffentlichen Aufgaben in der Dienststelle unter Einsatz von Rechnern sowie unter Verwendung eines Betriebssystems und von Programmen erfüllt werden. Damit wird zugleich der Bearbeitungsweg durch die jeweils zuständigen und damit zugriffsberechtigten Dienstkräfte gesteuert. Da die Programme wesentlicher Bestandteil dieser Arbeitsmethode sind, ist jeder Austausch als Änderung der Arbeitsmethode anzusehen (vgl. Germelmann u.a., a.a.O. § 85 Rn. 286 f.). Mit der Einführung ist der Austausch von Programmen vergleichbar, wenn sein Umfang für die betroffenen Dienstkräfte ins Gewicht fallende körperliche oder geistige Auswirkungen hat.
- 37 d) Dieses Verständnis wird durch die Entstehungsgeschichte des Gesetzes bestätigt. Die Mitbestimmungstatbestände in § 85 Abs. 2 Nr. 8 bis 10 BlnPersVG sind durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes vom 26. Juni 1992, GVBl S. 210, eingefügt worden. § 85 Abs. 2



Nr. 9 BlnPersVG stellte danach neben der Einführung auch die wesentliche Änderung oder wesentliche Ausweitung neuer Arbeitsmethoden im Rahmen der Informations- und Kommunikationstechnik unter Mitbestimmung.

- 38 Durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes vom 17. Juli 2008, GVBl S. 206, wurde die Mitbestimmung nach § 85 Abs. 2 Nr. 8 bis 10 BlnPersVG eingeschränkt, indem die Tatbestandsalternativen „Änderung oder Erweiterung bzw. Ausweitung“ jeweils mit dem Vorbehalt versehen wurden: „wenn sie aufgrund ihres Umfangs einer Einführung vergleichbar sind“. In der Begründung zum Gesetzentwurf des Senats von Berlin hieß es dazu: „Die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik vollzieht sich in einer Weise, die bei der Schaffung der Regelungen zur Mitbestimmung in diesem Bereich nicht absehbar war. Die Verwaltung setzt mittlerweile ganz überwiegend Software-Produkte ein, die allgemein am Markt verfügbar sind und folgt weitestgehend den Zyklen der Hersteller bei der Einführung geänderter Softwareversionen. Nach den bisherigen Bestimmungen in § 85 Abs. 2 Nr. 8 bis 10 erfordert praktisch jede Umstellung eine Beteiligung der Personalvertretung.“ (Abgeordnetenhaus Berlin, Drucks. 16/1108 S. 2, ähnlich S. 15; vgl. dazu ferner Wortprotokoll InnSichO 16/30: Senator Dr. Körting S. 2 sowie Hauptpersonalratsmitglied Januszewski S. 5 f.).
- 39 Der Gesetzgeber hat somit bei der Neufassung zugrunde gelegt, dass der Austausch von Programmen im Rahmen der Informations- und Kommunikationstechnik nach dem seit 1992 geltenden Recht in erheblichem Umfang der Mitbestimmung unterlag. Dies wollte er einschränken, aber nicht beseitigen. Damit offenbart sich ein Verständnis des Gesetzgebers, wonach auch nach aktuellem Rechtszustand Änderungen im Bereich der Programme die Arbeitsmethode im Rahmen der Informations- und Kommunikationstechnik in der Dienststelle betreffen. Andernfalls wäre die Gesetzesänderung entbehrlich gewesen.
- 40 e) Da in der Berliner Finanzverwaltung die elektronische Datenverarbeitung schon seit längerem zum Einsatz kommt, ist hier in Bezug auf den Mitbestimmungstatbestand des § 85 Abs. 2 Nr. 9 BlnPersVG nicht die Alternative „Einführung“, sondern die Alternative „Änderung oder Ausweitung“ in Betracht zu zie-

hen. Wie aus den vorstehenden Ausführungen zu ersehen ist, hat das Oberverwaltungsgericht die Übernahme der EOSS-Verfahren zu Recht als Änderung der Arbeitsmethode im Rahmen der Informations- und Kommunikationstechnik gewertet (Beschlussabdruck S. 18 f.). Ob die Änderung aufgrund ihres Umfangs der Einführung vergleichbar ist, hängt davon ab, ob der Programmaustausch für die betroffenen Dienstkräfte ins Gewicht fallende körperliche oder geistige Auswirkungen hat. Dass für diese Beurteilung die Zahl der geänderten Programme und nicht unerheblicher Schulungsbedarf eine Rolle spielen können, hat das Oberverwaltungsgericht zutreffend angeführt. Es hat sich jedoch - von seinem Rechtsstandpunkt folgerichtig - in tatsächlicher Hinsicht nicht festgelegt (Beschlussabdruck S. 20).

- 41 8. § 85 Abs. 2 Nr. 10 BlnPersVG greift hier nicht ein. Danach hat die Personalvertretung mitzubestimmen über Einführung betrieblicher Informations- und Kommunikationsnetze sowie die Änderung oder Ausweitung dieser Netze, wenn sie aufgrund ihres Umfangs einer Einführung vergleichbar sind.
- 42 a) Informations- und Kommunikationsnetze betreffen Datenverarbeitungsanlagen, die mehrere Arbeitsplätze oder mehrere EDV-Stationen miteinander verbinden. Eine Änderung oder Ausweitung betrieblicher Informations- und Kommunikationsnetze ist gegeben, wenn technische Veränderungen vorgenommen werden, die dazu führen, dass weitere Arbeitsplätze in das System einbezogen werden, oder wenn weitere Verbindungsstellen geschaffen werden (vgl. Germelmann u.a., a.a.O. § 85 Rn. 288 und 290). Die Erhöhung der Speicherkapazität und die Erhöhung des Umfangs der zu speichernden Daten fallen nicht unter § 85 Abs. 2 Nr. 10 BlnPersVG (so aber Germelmann u.a., a.a.O. § 85 Rn. 290). Denn die Erweiterung der Verarbeitung personenbezogener Daten wird durch § 85 Abs. 2 Nr. 8 BlnPersVG, die Ausweitung des Informationssystems im Übrigen durch § 85 Abs. 2 Nr. 9 BlnPersVG erfasst.
- 43 b) In den Berliner Finanzämtern war bereits vor Übernahme der EOSS-Verfahren ein Informations- und Kommunikationsnetz vorhanden. Deswegen kommt hier nur die Tatbestandsalternative „Änderung oder Ausweitung“ in Betracht. Sie ist nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts nicht ge-

geben. Danach bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass weitere Arbeitsplätze in das System einbezogen oder weitere Verbindungsstellen zu außerhalb bestehenden Netzen geschaffen werden (Beschlussabdruck S. 15).

- 44 9. Die nach alledem in Betracht kommende Mitbestimmung nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Buchst. b sowie Abs. 2 Nr. 2 und 9 BlnPersVG wird durch § 90 Nr. 3 BlnPersVG nicht verdrängt. Danach wirkt die Personalvertretung mit bei der Einführung grundlegender neuer Arbeitsmethoden und grundlegender Änderungen von Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufen. Nur dieses Mitwirkungsrecht hat der Beteiligte anerkannt und das entsprechende Verfahren mit Schreiben vom 20. Juni 2007 beendet.
- 45 In der Senatsrechtsprechung ist bereits geklärt, dass die Mitwirkung bei Verwaltungsvorschriften in innerdienstlichen Angelegenheiten nach § 90 Nr. 2 BlnPersVG in den Fällen der Mitbestimmung nach § 85 BlnPersVG entfällt (vgl. Beschluss vom 1. September 2004 a.a.O. S. 4 ff.). Im Übrigen hat der Gesetzgeber mit der Formulierung thematisch spezifizierter Mitwirkungstatbestände in § 90 BlnPersVG zum Ausdruck gebracht, dass er in diesen Fällen eine - volle oder eingeschränkte - Mitbestimmung des Personalrats nicht wünscht. Dies kann unter im Einzelnen näher zu prüfenden Umständen dazu führen, dass ein nach seinem Wortlaut gleichzeitig eingreifender Mitbestimmungstatbestand verdrängt wird (vgl. Beschluss vom 1. September 2004 a.a.O. S. 9). Hier ergibt die Prüfung, dass die Mitbestimmung nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Buchst. b sowie Abs. 2 Nr. 2 und 9 BlnPersVG Vorrang hat vor der Mitwirkung nach § 90 Nr. 3 BlnPersVG.
- 46 a) Dies gilt zunächst für die Mitbestimmung bei technischer Überwachung nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Buchst. b BlnPersVG. Diese Mitbestimmung kann von § 90 Nr. 3 BlnPersVG schon deswegen nicht verdrängt werden, weil dort der Schutz vor Überwachung nicht angelegt ist. Vielmehr dient die Beteiligung des Personalrats bei der Einführung neuer Arbeitsmethoden ebenso wie diejenige bei Änderungen von Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufen dem Schutz der Dienstkräfte vor Überforderung. Dagegen bezweckt die Beteiligung des Personalrats bei technischer Überwachung, die Dienstkräfte in ihrer Persönlichkeit zu

schützen, und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG. Dem wollte der Gesetzgeber durch Zuerkennung eines vollen Mitbestimmungsrechts kollektivrechtlich Nachdruck verleihen (vgl. § 81 Abs. 2 Satz 1, § 83 Abs. 3 Satz 3 BlnPersVG). Eine Reduzierung der Beteiligung auf bloße Mitwirkung im Widerspruch zur gesetzgeberischen Intention ist unzureichend. Denn die Mitwirkung erschöpft sich in einem Recht des Personalrats auf Erörterung, welche der abschließenden Entscheidung des Dienststellenleiters vorausgeht (§ 84 Abs. 1 bis 3 BlnPersVG). Dagegen eröffnet die Mitbestimmung - selbst in ihrer eingeschränkten Form - den Personalvertretungen die Gelegenheit, ihren Standpunkt im Stufenverfahren und vor der Einigungsstelle Gehör zu verschaffen (§§ 80 ff. BlnPersVG; vgl. in diesem Zusammenhang VerfGH Sachsen, Urteil vom 22. Februar 2001 - Vf. 51-II-99 - PersV 2001, 198 <226 f.>).

- 47 b) Ebenso wenig wird die Mitbestimmung nach § 85 Abs. 2 Nr. 9 BlnPersVG von § 90 Nr. 3 BlnPersVG verdrängt.
- 48 aa) Seine heutige Fassung hat § 90 Nr. 3 BlnPersVG bereits durch das Personalvertretungsgesetz vom 26. Juli 1974, GVBl S. 1669, erfahren. Die Vorschrift besagte damals, dass die Einführung neuer Arbeitsmethoden nur dann mitwirkungspflichtig war, wenn diese grundlegend waren. Das Merkmal „grundlegend“ entschied über die Beteiligungspflicht überhaupt. Die Einführung neuer Arbeitsmethoden, die nicht grundlegend waren, war als solche überhaupt nicht beteiligungspflichtig.
- 49 bb) Diese Rechtslage hat sich durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes vom 26. Juni 1992, GVBl S. 210, nachhaltig geändert. Durch dieses Gesetz wurden die Mitbestimmungstatbestände in § 85 Abs. 2 Nr. 8 bis 10 BlnPersVG eingefügt. Die Mitbestimmung nach § 85 Abs. 2 Nr. 9 BlnPersVG bezog sich auf Einführung, wesentliche Änderung oder wesentliche Ausweitung neuer Arbeitsmethoden im Rahmen der Informations- und Kommunikationstechnik. Damit hat der Gesetzgeber für den speziellen Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik die Einführung neuer Arbeitsmethoden ohne Bindung an das Merkmal „grundlegend“ sowie die wesentliche Än-

derung und Ausweitung dieser Arbeitsmethoden der Mitbestimmung zugeführt. Er hat insoweit für diesen Bereich im Vergleich zu § 90 Nr. 3 BlnPersVG den Beteiligungstatbestand erweitert und zugleich das Beteiligungsniveau erhöht. Durch die Ergänzung in § 81 Abs. 2 Satz 1 BlnPersVG hat er das Letztentscheidungsrecht des Senats von Berlin sichergestellt, dadurch aber zugleich zum Ausdruck gebracht, dass er in den Fällen des § 85 Abs. 2 Nr. 8 bis 10 BlnPersVG ein eingeschränktes Mitbestimmungsrecht für vertretbar hält. Damit hat er seine Zurückhaltung, die ihn bei der Formulierung des Mitwirkungskatalogs im Personalvertretungsgesetz vom 26. Juli 1974 noch bestimmt hatte (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucks. 6/1354 S. 20 ff.), für die Mitbestimmungstatbestände in § 85 Abs. 2 Nr. 8 bis 10 BlnPersVG aufgegeben.

- 50 Zwar sind die Gesetzesmaterialien zum Vierten Änderungsgesetz unergiebig (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, 12/1586; 12/1703; Ausschussprotokoll Inn 12/30 S. 3 und 16 ff.; Haupt 12/38 S. 7 und 11). Doch spricht die Gesetzesänderung für sich. Ersichtlich wollte der Berliner Landesgesetzgeber mit der Einfügung der Mitbestimmungstatbestände nach § 85 Abs. 2 Nr. 8 bis 10 BlnPersVG die Rechte der Personalräte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik stärken und der wachsenden Sensibilität in der Gesellschaft, die zwischenzeitlich durch die Anerkennung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auch ihren verfassungsrechtlichen Ausdruck gefunden hatte (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 u.a. - BVerfGE 65, 1), kollektivrechtlich Rechnung tragen. Dabei ging es ihm um den Schutz der Dienstkräfte vor Überwachung wie auch vor körperlicher und geistiger Überbeanspruchung.
- 51 cc) Diese Intention hat der Berliner Landesgesetzgeber im Siebten Änderungsgesetz vom 17. Juli 2008, GVBl S. 206, zwar eingeschränkt, aber nicht fallen lassen. Wie bereits oben erwähnt, wollte er die Mitbestimmung nach § 85 Abs. 2 Nr. 8 bis 10 BlnPersVG im Kernbereich erhalten wissen (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucks. 16/1108 S. 15). Dieser gesetzgeberischen Absicht läuft es zuwider, wenn man § 90 Nr. 3 BlnPersVG gegenüber § 85 Abs. 2 Nr. 9 BlnPersVG für vorrangig hält. Denn dann läuft diese Mitbestimmung jedenfalls in den Varianten „Änderung“ und „Ausweitung“ leer. Wie nämlich den Ausfüh-

rungen in Abschnitt II 7 b) dieser Beschlussgründe zu entnehmen ist, ist die der Einführung vergleichbare Änderung oder Ausweitung einer Arbeitsmethode nach § 85 Abs. 2 Nr. 9 BlnPersVG deckungsgleich mit der Einführung einer grundlegenden neuen Arbeitsmethode nach § 90 Nr. 3 BlnPersVG, weil darunter auch Änderungen fallen, die für die betroffenen Dienstkräfte ins Gewicht fallende körperliche oder geistige Auswirkungen haben (vgl. Beschlüsse vom 30. August 1985 a.a.O. S. 109 f. bzw. S. 23, vom 14. März 1986 a.a.O. S. 33 und vom 27. November 1991 a.a.O. S. 24 f.).

- 52 c) Ist somit die Mitbestimmung nach § 85 Abs. 2 Nr. 9 BlnPersVG gegenüber der Mitwirkung nach § 90 Nr. 3 BlnPersVG vorrangig, so muss zur Vermeidung eines Wertungswiderspruchs für die Mitbestimmung nach § 85 Abs. 2 Nr. 2 BlnPersVG im Verhältnis zur Mitwirkung dasselbe gelten. Wie oben bereits ausgeführt (Abschnitt II 6 b) der Gründe) dient die Mitbestimmung bei Einführung, Änderung oder Ausweitung von Arbeitsmethoden im Rahmen der Informations- und Kommunikationstechnik dem Schutz der Dienstkräfte vor körperlicher und geistiger Überbeanspruchung. Die Mitbestimmung bei Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung verfolgt grundsätzlich denselben Zweck. Sie knüpft aber an Maßnahmen des Dienststellenleiters an, die auf eine arbeitszeitabhängige Leistungsverdichtung abzielen. Die Frage nach einer Überlastung der Dienstkräfte stellt sich hier in besonders präziser und zugleich verschärfter Form. Die Gründe dafür, der stärkeren Mitbestimmung gegenüber der schwächeren Mitwirkung den Vorzug zu geben, greifen hier erst recht ein. Für die Mitbestimmung bei Maßnahmen zur Erleichterung des Arbeitsablaufs kann schon wegen des systematischen Zusammenhangs mit der Mitbestimmung bei Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung nichts anderes gelten (vgl. Beschlüsse vom 30. August 1985 a.a.O. S. 105 bzw. S. 19 und vom 19. Mai 2003 - BVerwG 6 P 16.02 - Buchholz 250 § 78 BPersVG Nr. 19 S. 12).
- 53 d) Am Senatsbeschluss vom 7. Februar 1980 - BVerwG 6 P 35.78 - (Buchholz 238.32 § 90 BlnPersVG Nr. 1) zum Verhältnis von § 85 Abs. 2 Nr. 2 BlnPersVG und § 90 Nr. 3 BlnPersVG wird nicht mehr festgehalten. Er ist durch die beschriebene gesetzgeberische Entwicklung überholt.

- 54 10. Die hier in Rede stehende Maßnahme, die Übernahme der EOSS-Verfahren in den Berliner Finanzämtern, unterliegt dem Letztentscheidungsrecht des Senats von Berlin. Soweit es um die Mitbestimmung nach § 85 Abs. 2 Nr. 2 und 9 BlnPersVG geht, ergibt sich dies bereits aus § 81 Abs. 2 Satz 1 BlnPersVG. Soweit es um die Mitbestimmung bei technischer Überwachung nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Buchst. b BlnPersVG geht, folgt das Letztentscheidungsrecht aus § 83 Abs. 3 Satz 4 BlnPersVG. Danach dürfen Entscheidungen, die im Einzelfall wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt sind, nicht dem Senat von Berlin entzogen werden. Ein solcher Einzelfall liegt vor, wenn die Maßnahme hinsichtlich der Aufgabenerfüllung gegenüber dem Bürger wesentliche Auswirkungen hat (vgl. Beschlüsse vom 3. Dezember 2001 - BVerwG 6 P 12.00 - Buchholz 251.4 § 83 HmbPersVG Nr. 1 S. 9 und vom 4. Juni 2010 - BVerwG 6 PB 4.10 - juris Rn. 12). Das ist hier der Fall.
- 55 Bei der Einführung der EOSS-Verfahren in der Berliner Finanzverwaltung geht es nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts (Beschlussabdruck S. 10, 21 und 25) nicht um eine nur begrenzte Anpassung der Informationstechnik. Vielmehr handelt es sich um ein Gesamtpaket, welches eine Vielzahl neuer Programme (vgl. die Verfahrensliste gemäß Anlage 2 der Vorlage des Beteiligten vom 12. Februar 2007) mit etwa 6 400 Einzeländerungen umfasst. Die Maßnahme hat erhebliche Auswirkungen auf die Effizienz der staatlichen Einnahmebeschaffung einerseits und auf die schnelle und zuverlässige Abwicklung der steuerrechtlichen Verfahren gegenüber dem Bürger andererseits. Der Programmaustausch betrifft die Verarbeitung neuer Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie aktueller Gerichtsentscheidungen und leistet damit einen bedeutenden Beitrag für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung der Finanzverwaltung.
- 56 Ist somit das Letztentscheidungsrecht des Senats von Berlin bei der hier in Rede stehenden Maßnahme sichergestellt, so kann mangels Entscheidungserheblichkeit auf sich beruhen, ob die Zuerkennung der uneingeschränkten Mitbestimmung bei technischer Überwachung gemäß § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Buchst. b BlnPersVG durch den Berliner Landesgesetzgeber verfassungsge-

mäßig ist (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1995 - 2 BvF 1/92 - BVerfGE 93, 37 <72>).

- 57 Mit der Anerkennung des Letztentscheidungsrechts für den Senat von Berlin ist den Anforderungen des demokratischen Prinzips genügt. Diese Anforderungen hat das Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 24. Mai 1995 (a.a.O. S. 71 ff.) präzisiert. Danach sind innerdienstliche Maßnahmen, die im Einzelfall wegen ihrer Auswirkungen auf das Allgemeinwohl wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt sind, der Mitbestimmung zugänglich, unterliegen aber der Letztentscheidung des parlamentarisch verantwortlichen Amtsträgers. Innerdienstliche Maßnahmen, die schwerpunktmäßig die Erledigung von Amtsaufgaben betreffen, sind der eingeschränkten Mitbestimmung in der Weise zugänglich, dass die auf der letzten Stufe stehende Entscheidung der Einigungsstelle nur den Charakter einer Empfehlung an die zuständige Dienstbehörde haben darf (vgl. Beschlüsse vom 18. Mai 2004 a.a.O. S. 50 ff. bzw. S. 6 f., vom 30. Juni 2005 - BVerwG 6 P 9.04 - BVerwGE 124, 34 <41 f. und 44> = Buchholz 250 § 75 BPersVG Nr. 106 S. 44 und 46, vom 2. Juni 2010 - BVerwG 6 P 9.09 - juris Rn. 24 und 28 sowie vom 5. November 2010 - BVerwG 6 P 18.09 - juris Rn. 25 f.). Verfassungsrecht gebietet es daher nicht, „arbeitsorganisatorische Maßnahmen“ aus der Mitbestimmung herauszunehmen.
- 58 11. Für das Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht nach Zurückverweisung sieht der Senat noch Anlass für folgende Hinweise:
- 59 a) Bei der Überprüfung der Mitbestimmung bei technischer Überwachung nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Buchst. b BlnPersVG wird sich das Oberverwaltungsgericht nochmals zu vergewissern haben, ob seine Annahme, die Aktivierung weiterer personaldatenbezogener Funktionen des Programms ACUSTIG sei mit einer wesentlichen technischen Änderung verbunden (Beschlussabdruck S. 14), in tatsächlicher Hinsicht zutrifft. Dabei wird die entsprechende Entscheidungsvorlage an den Projektleiter (Stand: 22. Januar 2007) in Anlage 3 zum Schreiben des Beteiligten an den Antragsteller vom 12. Februar 2007 zu würdigen sein, in dem es am Ende heißt: „Die Möglichkeit einer späteren Aktivierung der ACUSTIG-Funktionalitäten, deren Nutzung in Berlin nicht bzw. nur im ange-



fürten eingeschränkten Rahmen beabsichtigt ist, ist aus technischer Sicht ohne Weiteres zu bewerkstelligen.“

- 60 b) Für die Mitbestimmung bei Hebung der Arbeitsleistung gemäß § 85 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 1 BlnPersVG gelten die Grundsätze aus der Senatsrechtsprechung, die oben in Abschnitt II 5 a) dieser Beschlussgründe ausführlich wiedergegeben wurden. Danach wird das Oberverwaltungsgericht zunächst festzustellen haben, ob der Beteiligte unzweideutig oder unter Einbeziehung aller Umstände sinngemäß erklärt hat, dass er von den Dienstkräften bei gleichbleibender Arbeitszeit eine Erhöhung der Zahl der zu bearbeitenden Steuerfälle erwartet. Ist dies zu bejahen, so ist der Mitbestimmungstatbestand gegeben. Auf eine etwaige Kompensation kommt es dann nicht mehr an. Verneinendenfalls prüft das Oberverwaltungsgericht, ob die Übernahme der EOSS-Verfahren für die Dienstkräfte unausweichlich mit einer arbeitszeitabhängigen Leistungsverdichtung verbunden ist. Nur in diesem Ausnahmefall ist Kompensationsfragen nachzugehen. Greift die Mitbestimmung nach § 85 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 1 BlnPersVG ein, so entfällt diejenige nach § 85 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 2 und Nr. 9 BlnPersVG.

Neumann

Büge

Vormeier

Dr. Bier

Dr. Möller

### B e s c h l u s s

Der Wert des Gegenstandes der anwaltlichen Tätigkeit wird für das Rechtsbeschwerdeverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 23 Abs. 3 Satz 2, § 33 Abs. 1 und 8 Satz 1 Halbs. 1 RVG i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG analog).

Büge

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Personalvertretungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BlnPersVG §§ 85, 90

Stichworte:

Mitbestimmung bei technischer Überwachung; Hebung der Arbeitsleistung und Änderung der Arbeitsmethoden; Informations- und Kommunikationstechnik; Verhältnis von Mitbestimmung und Mitwirkung.

Leitsatz:

Die Mitbestimmung bei technischer Überwachung, bei Hebung der Arbeitsleistung und bei Änderung der Arbeitsmethode im Rahmen der Informations- und Kommunikationstechnik (§ 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Buchst. b sowie Abs. 2 Nr. 2 und 9 BlnPersVG) wird durch die Mitwirkung nach § 90 Nr. 3 BlnPersVG nicht verdrängt.

Beschluss des 6. Senats vom 14. Juni 2011 - BVerwG 6 P 10.10

I. VG Berlin vom 27.05.2008 - Az.: VG 62 A 16.07 -  
II. OVG Berlin-Brandenburg vom 05.11.2009 - Az.: OVG 60 PV 6.08 -