

Titel:

Erfolglose Klage auf Feststellung der Mitbestimmungspflichtigkeit der Einführung einer Software zur Reisewegbefragung von Asylantragstellern

Normenkette:

BPersVG § 75 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 Nr. 16, Nr. 17, § 76 Abs. 2 Nr. 5 (idF bis zum 14.6.2021)

Leitsätze:

1. Wegen des abschließenden und geschlossenen Katalogs der gesetzlichen Mitbestimmungstatbestände scheidet deren Erweiterung durch Dienstvereinbarungen (oder Regelungsabreden) aus. (Rn. 37)
2. Eine Antragserweiterung in der Beschwerdeinstanz ist zwar grundsätzlich zulässig, die Bejahung von deren Sachdienlichkeit setzt jedoch einen Beschluss der Personalvertretung über die Einleitung eines diesbezüglichen Verfahrens - sei es bereits in dem Beschluss zur Einleitung des Verfahrens erster Instanz, sei es im Rahmen des Beschlusses über die Beschwerdeeinlegung - voraus. (Rn. 39)

Schlagworte:

Mitbestimmungspflichtigkeit der Einführung einer Software zur Reisewegbefragung von Asylantragstellern, maßgebliches Recht bei Stellung eines konkreten Feststellungsantrags die Verletzung von Mitbestimmungsrechten betreffend, Erweiterung von Mitbestimmungsrechten durch Dienstvereinbarungen/Regelungsabreden (verneint), Mitbestimmungspflichtigkeit, Einführung einer Software, Feststellungsantrag, maßgebliches Recht, Mitbestimmungstatbestände, abschließender Katalog

Vorinstanz:

VG Ansbach, Beschluss vom 15.02.2021 – AN 7 P 19.1334

Fundstellen:

DÖV 2022, 729
BayVBI 2022, 553
LSK 2022, 13366

Tenor

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die in der mündlichen Anhörung vom 5. April 2022 gestellten Hilfsanträge werden abgelehnt.
- III. Die Rechtsbeschwerde wird nicht zugelassen.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller, der Gesamtpersonalrat beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (im Folgenden: BAMF), begehrt u.a. die Feststellung, dass der Beteiligte, der Präsident des BAMF, ihn bei der Einführung und IT-Implementierung der Reisewegbefragung von Asylbewerbern hätte mitbestimmen lassen müssen.

2

Nach einer zunächst ab Februar 2017 eingeführten stichprobenartigen Befragung von Asylbewerbern ab 14 Jahren zu ihrem Reiseweg in den Ankunftszentren führte das BAMF zum 8. April 2019 eine Vollerhebung dieser Reisewegbefragung für Asylantragsteller ab 18 Jahren in allen 23 Ankunftszentren und 33 Außenstellen ein. Diese wird durch die Bürosachbearbeiter im Asylverfahrenssekretariat (Eingruppierung E6) direkt nach der Aktenanlage in Anwesenheit eines Dolmetschers und mittels eines selbstentwickelten Software-Programms durchgeführt, das in der Art eines Fragenkatalogs durch die Befragung führt. Dabei sind zunächst die persönlichen Daten des Asylantragstellers wie Name, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum, Familienstand, Staats-, Volks- und Religionszugehörigkeit durch Eingabe oder Übernahme des Datenbestands aus dem EDV-Programm MARiS zu erfassen; sodann erfolgen Fragen und Eingaben

zur Familiensituation des Asylantragstellers, bevor die Befragung zum Reiseweg erfolgt. Hierbei sind Datum und Ort des Grenzübertritts, das Transportmittel, die Reiseroute und das Motiv das Zielland Deutschland betreffend abzufragen und zu erfassen. Seit einem Update im Oktober 2019 erfolgt diese Abfrage ausschließlich im Dropdown-Menü (durch Anklicken von Voreinstellungen) und ist keine händische Eingabe mehr möglich; außerdem wird nicht mehr nach Schleusern gefragt. Auch ist im Gegensatz zu vorher keine händische Nachbearbeitung mehr nötig, sondern die erfragten Daten können direkt in MARiS abgelegt werden. Das Software-Programm ist auf dem lokalen Rechner der Sachbearbeiter aufgespielt (FAT-Client) und kann ohne Eingabe eines Passworts aufgerufen werden. Die Einspeisung in die Datenbank erfolgt von einem einheitlichen User und die Daten werden auf einem Server zentral abgelegt, sodass im Programm ein Bezug zu dem Beschäftigten, der die Daten abgefragt hat, nicht hergestellt werden kann. Die Reisewegbefragung dient neben der Gewinnung der für die Asylsachbearbeitung benötigten Daten dazu, Erkenntnisse über Reiserouten und neue Migrationsbewegungen zu erhalten und vertiefte Analysen zu Herkunftsländern durchführen zu können. Nach einer Nutzerbefragung zur stichprobenartigen Reisewegbefragung geht der Beteiligte von einer Zeitdauer von durchschnittlich 15 Minuten für diese Reisewegbefragung aus.

3

Die bisherigen Tätigkeiten der Bürosachbearbeiter im Asylverfahrenssekretariat bestanden nach der Tätigkeitsbeschreibung vom 24. November 2017 zu 10% aus dem Scannen und Aufbereiten der Verfahrenspost (Nr. 5.1), zu 85% aus Bürosachbearbeitung im Asylverfahrenssekretariat (Nr. 5.2) sowie zu 5% aus sonstigen Tätigkeiten nach Weisung des Vorgesetzten (Nr. 5.3). Zu den Tätigkeiten der Bürosachbearbeitung gehörten die schriftliche/persönliche Antragsannahme/Aktenanlage, wozu unter anderem die Eingabe der Personalien u.a. in MARiS und die Befragungen des Asylantragstellers zur Bestimmung des zur Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Mitgliedstaates sowie zur Vorbereitung der Anhörung gemäß § 25 AsylG gehörten (Nr. 5.2.1). Bezüglich der weiteren Tätigkeiten der Bürosachbearbeitung wird auf die Tätigkeitsdarstellung und -bewertung für Tarifbeschäftigte vom 24. November 2017 (Anlage AS 4, Bl. 25 ff. der VG-Akte) Bezug genommen.

4

Mit Schreiben vom 14. März 2019 teilte der Beteiligte dem Antragsteller die Einführung der Reisewegbefragung mit und wies darauf hin, dass die Erfahrungen bei der Einführung im Februar 2017 gezeigt hätten, dass Schulungen nicht erforderlich seien, dass bei Zugrundelegung der aktuellen Asylozugangssituation ein Personalmehrbedarf nicht entstehe und auch keine merkliche Mehrbelastung bzw. Arbeitssteigerung für die Mitarbeiter des Asylverfahrenssekretariats. Die geplante Maßnahme greife in die herkömmlichen Arbeitsabläufe nicht wesentlich ein und habe keine eingruppierungsrelevante Auswirkung. Bei einem unerwarteten Anstieg der Asyleingangszahlen würde die Vollbefragung gestoppt werden. Da die gewonnenen Daten bei der Reisewegbefragung anonym gespeichert würden, sei ein Rückschluss auf die bearbeitenden Mitarbeiter und somit eine Verhaltens- und Leistungskontrolle nicht möglich.

5

Nachdem der Beteiligte Forderungen des Vorsitzenden des Antragstellers nach der Einleitung eines Mitbestimmungsverfahrens nicht nachgekommen war, beschloss der Antragsteller in seiner Sitzung vom 10./11. April 2019 die Durchführung eines personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahrens zur verwaltungsgerichtlichen Klärung der Mitbestimmungsrechte des Gesamtpersonalrats bei der Einführung und Implementierung der IT-Software zur Reisewegbefragung, welches der beauftragte Prozessbevollmächtigte am 9. Juli 2019 einleitete und den Antrag stellte, dass festgestellt werde, dass die unterlassene Mitbestimmung des Antragstellers bei der Einführung und IT-Implementierung der Reisewegbefragung von Asylbewerbern rechtswidrig sei und den Antragsteller in seinen Rechten verletze. Als verletzte Mitbestimmungsrechte wurden § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG in der damals geltenden Fassung - im Folgenden: a.F. - (Eingruppierung), § 76 Abs. 2 Nr. 5 BPersVG a.F. (Hebung der Arbeitsleistung), § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG a.F. (technische Einrichtung zur Leistungsüberwachung) und § 75 Abs. 3 Nr. 16 BPersVG a.F. (Gestaltung der Arbeitsplätze) genannt. Im weiteren Verlauf des Verfahrens wurde zudem geltend gemacht, die Nichtbeteiligung des Personalrats bei der Einführung des Systems zur Reisewegbefragung verletze dessen Recht auf abredegemäße Beachtung von Dienstvereinbarungen, nämlich der Rahmendienstvereinbarung über Einführung und Betrieb von IT-Systemen (abgeschlossen zwischen dem Beteiligten und dem Antragsteller) vom 5./6. Juli 2006 (im Folgenden: Rahmen-DV-IT) sowie der Rahmendienstvereinbarung zur Digitalisierung (abgeschlossen zwischen dem Bundesministerium des

Innern, für Bau und Heimat und dem Hauptpersonalrat beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) vom 16. Oktober 2019 (im Folgenden: Rahmen-DV-Digitalisierung).

6

Das Verwaltungsgericht lehnte den Antrag mit Beschluss vom 25. Februar 2021 ab. Die geltend gemachten Mitbestimmungsrechte des Antragstellers bestünden nicht. Ein Eingruppierungstatbestand nach § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG a.F. liege nicht vor, da die neu übertragene Aufgabe weder in qualitativer noch quantitativer Hinsicht wesentlich sei. Sie unterschiede sich kaum von den bisherigen Tätigkeiten im Asylverfahrenssekretariat, die schon bisher mehrere vorbereitende Anhörungen, vor allem zur Klärung der Zuständigkeit der Bundesrepublik Deutschland für das Asylverfahren, umfasst habe. Zudem ersetze die Reisewegbefragung die „Befragung zur Vorbereitung der Anhörung nach § 25 AsylG“. Sie stelle eine reine Datenerfassung dar. Nach eigener Auswertung des Gerichts von Asylakten seien für diese regelmäßig zwischen 5 und 10 Minuten, nur selten mehr als 10 Minuten, benötigt worden, sodass die vom Beteiligten angesetzten durchschnittlichen 15 Minuten plausibel seien. Auch eine Maßnahme der Gestaltung der Arbeitsplätze nach § 75 Abs. 3 Nr. 16 BPersVG a.F. liege nicht vor. Unbedeutende Veränderungen blieben insoweit außen vor. Der Arbeitsplatz sei bei Software-Fragen allenfalls im Hinblick auf einzelne Gestaltungselemente, nämlich soweit sich diese auf die Ergonomie der Arbeit auswirkten (veränderte Desktop-Gestaltung, Schriftgröße, Helligkeitseinstellungen und Ähnliches), betroffen, was nicht gerügt und nicht ersichtlich sei. Was die Barrierefreiheit betreffe, seien seitens des Antragstellers keine konkreten Angaben gemacht worden, dass sich im Vergleich zu den bereits benutzten EDV-Programmen wie MARiS oder dem verwendeten Schreibprogramm Unterschiede im Zugang bzw. in der Bedienungsfreundlichkeit für Behinderte ergeben hätten. Die Einführung der Reisewegbefragung stelle auch keine Maßnahme zur Hebung der Arbeitsleistung oder zur Erleichterung des Arbeitsablaufes im Sinne von § 76 Abs. 2 Nr. 5 BPersVG a.F. dar. Für eine Maßnahme zur Hebung der Arbeitsleistung fehle es an der entsprechenden Zielgerichtetheit und es liege auch keine Zwangsläufigkeit und Unausweichbarkeit vor, da keine mengenmäßige oder zeitliche Stückvorgabe existiere und im Übrigen auch das zeitgleiche Einstellen der „Befragung zur Vorbereitung der Anhörung nach § 25 AsylG“ diese Zusatzaufgabe kompensiere. Des Weiteren scheide auch der Mitbestimmungstatbestand des § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG a.F. aus, da die Benutzeranmeldung zu diesem Programm nicht mit Namen und Kennung der einzelnen Beschäftigten erfolge, sondern über einen „Einheits-User“, und die Daten zentral abgelegt seien. Ein Mitbestimmungsrecht des Personalrats ergebe sich weiterhin nicht aus einem Anspruch auf Durchführung von bestehenden Dienstvereinbarungen, zumal der gesetzliche Umfang der Mitbestimmung durch Dienstvereinbarungen nicht über den gesetzlichen Katalog der §§ 75-78 BPersVG a.F. hinaus erweitert werden könne und Datenschutzbelange der Beschäftigten oder Dritten grundsätzlich nicht der Mitbestimmung unterlägen.

7

Der Antragsteller hat Beschwerde eingelegt. Er beantragt,

8

unter Abänderung des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichts Ansbach vom 25. Februar 2021 festzustellen, dass die unterlassene Mitbestimmung des Antragstellers bei der Einführung und IT-Implementierung der Reisewegbefragung von Asylbewerbern rechtswidrig ist und den Antragsteller in seinen Rechten verletzt.

9

Er stellt weiterhin hilfsweise den Antrag,

10

festzustellen, dass der Beteiligte verpflichtet ist, die Rahmendienstvereinbarung über die Einführung und Betrieb von IT-Systemen vom 5./6. Juli 2006 durchzuführen, sowie dass dieser verpflichtet ist, die Rahmendienstvereinbarung zur Digitalisierung zwischen dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und dem Hauptpersonalrat beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat vom 16. Oktober 2019 durchzuführen.

11

Zur Begründung wird u.a. ausgeführt, Schwerpunkt der Beschwerde sei die Argumentation des Verwaltungsgerichts, wonach die Rahmen-DV-IT vom 5./6. Juli 2006 und die Rahmen-DV-Digitalisierung vom 16. Oktober 2019 die gesetzlichen Mitbestimmungstatbestände der §§ 75-78 BPersVG a.F. rechtswidrig erweiterten und die Dienstvereinbarungen unbeachtlich und nicht in einem

personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren durchsetzbar seien. Diese Dienstvereinbarungen enthielten Mindeststandards über die Einführung und den Betrieb von IT-Systemen, insbesondere solchen zum Datenschutz, gegen die der Beteiligte bei Einführung der Reisewegbefragung verstoßen habe, weil - zur Umgehung des Mitbestimmungsrechts des Antragstellers aus § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG a.F. - die Daten der Mitarbeiter (ihre Zugriffe) bei Benutzung der Software nicht protokolliert würden. Eine solche Protokollierung verlangten auch das Bundesdatenschutzgesetz (insbesondere § 76 BDSG), die Datenschutz-Grundverordnung (insbesondere Art. 88 DSGVO) und bereichsspezifische Datenschutzvorschriften, die zugunsten der Beschäftigten geltende Gesetze darstellten, deren Einhaltung die Personalvertretung aufgrund ihres Wächteramts nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG a.F. fordern könne. Gleiches gelte für die oben genannten Dienstvereinbarungen, die datenschutzrechtliche Kollektivvereinbarungen im Sinne des Art. 88 Abs. 1 DSGVO darstellten. Insoweit werde insbesondere auf die Bestimmungen der § 4 Abs. 3, § 6 und §§ 8-12 der Rahmen-DV-IT hingewiesen. Soweit die Rechtsnormqualität der Dienstvereinbarungen im Hinblick auf die Einräumung von Mitbestimmungsrechten nicht anerkannt werde, werde auf die Möglichkeit einer unionsrechtskonformen Auslegung dieser Dienstvereinbarungen als Regelungsabreden hingewiesen, die ein anerkanntes Institut des kollektiven Arbeitsrechts darstellten. Auch Regelungsabreden seien rechtlich bindend und die Personalvertretung könne ihre Durchführung verlangen.

12

Die Mitbestimmungstatbestände nach § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG a.F. und nach § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG a.F. würden nicht (mehr) für einschlägig gehalten. Der Mitbestimmungstatbestand der Hebung der Arbeitsleistung nach § 76 Abs. 2 Nr. 5 BPersVG a.F. sei gegeben, da den Sachbearbeitern (wohl gleichzeitig) weitere Tätigkeiten übertragen worden seien, nämlich das Integrierte Identitätsdatenmanagement - Plausibilisierung, Datenqualität und Sicherheitsaspekte (IDM-S), und sich aus der neuen Tätigkeitsdarstellung vom 9. September 2021 schon von ihrem Umfang her ergebe, dass eine Mehrung der Tätigkeiten erfolgt sei. Auch der Mitbestimmungstatbestand nach § 75 Abs. 3 Nr. 16 BPersVG a.F. liege vor, weil nach wie vor das Vorliegen der Barrierefreiheit der Software bezweifelt werde.

13

Hinsichtlich der in der mündlichen Anhörung gestellten Hilfsanträge werde die Meinung vertreten, dass der Beschluss des Antragstellers vom 10./11. April 2019 nach seinem Wortlaut die umfassende verwaltungsgerichtliche Klärung der Mitbestimmungsrechte des Antragstellers bei der Einführung und Implementierung der IT-Software zur Reisewegbefragung umfasse, somit auch die Geltendmachung der Hilfsanträge. Die Durchführung dieser beiden Dienstvereinbarungen sei bereits im erstinstanzlichen Verfahren geltend gemacht worden, wobei sich der Beteiligte auf diese Thematik rügelos eingelassen habe.

14

Der Beteiligte beantragt,

15

die Beschwerde zurückzuweisen und die neu gestellten Hilfsanträge abzulehnen.

16

Das Verwaltungsgericht habe zu Recht die Mitbestimmungspflichtigkeit der Einführung der Reisewegbefragung verneint und festgestellt, dass sich aus Dienstvereinbarungen als solche keine über die gesetzlichen Mitbestimmungstatbestände des Bundespersonalvertretungsgesetzes hinausgehenden Mitbestimmungsrechte ergeben könnten. Auch das Überwachungsrecht nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG a.F. führe zu keinem Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung, was auch für die geltend gemachte Überwachung der Einhaltung der Datenschutz-Grundverordnung und des Bundesdatenschutzgesetzes gelte, wobei § 76 BDSG und Art. 88 DSGVO vorliegend nicht anwendbar seien. Das Institut der Regelungsabrede sei zwar im Rahmen des Betriebsverfassungsrechts wegen des dortigen § 88 BetrVG (freiwillige Betriebsvereinbarungen), dessen Aufzählung nicht abschließend sei, anwendbar. Eine vergleichbare Regelung enthalte aber das Bundespersonalvertretungsgesetz nicht. Im Übrigen bestünden zahlreiche Unterschiede zwischen dem Bundespersonalvertretungs- und dem Betriebsverfassungsrecht.

17

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakten beider Instanzen verwiesen.

II.

18

1. Die zulässige Beschwerde hat keinen Erfolg.

19

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Feststellung, dass der Beteiligte bei der Einführung und IT-Implementierung der Reisewegbefragung von Asylbewerbern Mitbestimmungsrechte des Antragstellers verletzt hat, zu Recht als unbegründet abgelehnt.

20

a) Der Antrag ist nach der Klarstellung in der mündlichen Anhörung vom 5. April 2022, dass das Wort „rechtswidrig“ keine eigenständige Bedeutung habe, im oben genannten Sinn auszulegen. Dem konkreten Feststellungsantrag fehlt auch nicht das Rechtsschutzbedürfnis, obwohl die Maßnahme durch Einführung (und Änderung) der Software zur Reisewegbefragung bereits vollzogen ist, da die Maßnahme rechtlich und tatsächlich rückgängig gemacht werden kann. In diesem Fall hat der Personalrat einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Nachholung des Mitbestimmungsverfahrens (vgl. BVerwG, B. v. 14.6.2011 - 6 P 10.10 - PersR 2011, 516 Rn. 9 m.w.N.). Nachdem die Maßnahme aber nur in der Gestalt rückgängig gemacht werden kann, in der sie derzeit besteht (somit in Gestalt nach dem Update der Software am 7.10.2019), und auch nur insoweit das Mitbestimmungsverfahren nachgeholt werden kann, ist Prüfungsgegenstand die Maßnahme in der derzeitigen Ausgestaltung der Software. Die Ausgestaltung der Software bei ihrer Einführung am 8. April 2019 ist überholt.

21

b) Der Feststellungsantrag ist unbegründet, da die Einführung der Reisewegbefragung in der Ausgestaltung, die sie durch das Update am 7. Oktober 2019 erhalten hat, kein Mitbestimmungsrecht des Antragstellers verletzt.

22

aa) Prüfungsmaßstab sind insoweit die Bestimmungen des Bundespersonalvertretungsgesetzes in der bis 14. Juni 2021 geltenden Fassung (im Folgenden: BPersVG a.F.), da die streitige Maßnahme noch unter seiner Geltung getroffen worden ist (vgl. OVG Hamburg, B.v. 10.12.2018 - 8 Bf 40/17.PVL - juris Rn. 23.). Im Hinblick auf das Bundespersonalvertretungsgesetz in der Fassung vom 9. Juni 2021 (BGBl I S. 1614), das am 15. Juni 2021 in Kraft getreten ist, ergeben sich unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzbedürfnisses keine Abweichungen, da nach dem aktuellen Rechtszustand die in Frage kommenden Mitbestimmungstatbestände nicht eingeschränkt worden sind, also bei Einschlägigkeit der entsprechenden Mitbestimmungstatbestände auch die derzeitige Einführung der Reisewegbefragung mitbestimmungspflichtig wäre (vgl. hierzu BVerwG, B.v. 14.6.2011 - 6 P 10.10 - PersR 2011, 516 Rn. 12 f. m.w.N.).

23

bb) Die Einführung der Reisewegbefragung unterlag nicht der Mitbestimmungspflicht nach § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG a.F. (Eingruppierung, nunmehr § 78 Abs. 1 Nr. 4 BPersVG).

24

Diesen Mitbestimmungstatbestand macht der Antragsteller zwischenzeitlich nicht mehr geltend, da eine neue Tätigkeitsbetrachtung vom 9. September 2021 erfolgt sei, die die Eingruppierung der Sachbearbeiter im Asylverfahrenssekretariat in E6 bestätigt habe. Auch der Senat ist der Auffassung, dass dieser Mitbestimmungstatbestand im Hinblick auf die nur unwesentliche Änderung des Aufgabenbereichs der Sachbearbeiter nicht gegeben ist, und schließt sich insoweit den zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts an (§ 87 Abs. 2 i.V.m. § 69 Abs. 2 ArbGG).

25

cc) Die Einführung der Reisewegbefragung einschließlich der IT-Implementierung war auch nicht gemäß § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG a.F. (nunmehr § 80 Abs. 1 Nr. 21 BPersVG) als Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen, mitbestimmungspflichtig.

26

Auch diesen Mitbestimmungstatbestand sieht der Antragsteller zwischenzeitlich nicht mehr als gegeben an, da über den die Daten aufnehmenden „Einheits-User“ in technischer Hinsicht keine Daten der Beschäftigten gespeichert werden und eine Leistungskontrolle von deren Tätigkeit durch diese neue Software daher nicht möglich ist. Der Senat teilt diese Auffassung und nimmt ergänzend auf die diesbezüglichen Ausführungen des Verwaltungsgerichts, denen er sich anschließt, Bezug (§ 87 Abs. 2 i.V.m. § 69 Abs. 2 ArbGG).

27

dd) Auch der vom Antragsteller weiterhin geltend gemachte Mitbestimmungstatbestand der Hebung der Arbeitsleistung nach § 76 Abs. 2 Nr. 5 BPersVG a.F. (nunmehr § 80 Abs. 1 Nr. 19 BPersVG) ist nicht einschlägig.

28

(1) Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts fallen unter den Mitbestimmungstatbestand der Hebung der Arbeitsleistung - nur dieser steht hier im Raum - Maßnahmen, die darauf abzielen, die Effektivität der Arbeit in der vorgegebenen Zeit qualitativ und/oder quantitativ zu fördern, d.h. die Güte und/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 Arbeitsertrags anzusehen, sondern die erhöhte Inanspruchnahme der betroffenen Beschäftigten, zu der solche Maßnahmen typischerweise führen, sei es wegen gesteigerter körperlicher Anforderungen oder einer vermehrten geistig-psychischen Belastung als Folge eines schnelleren Arbeitstaktes oder eines geänderten Arbeitsablaufs. Demnach kommt es für diesen Regelfall des Mitbestimmungstatbestands auf die Zielgerichtetheit der Maßnahme an (vgl. BVerwG, B.v. 28.12.1998 - 6 P 1.97 - BVerwGE 108, 233/236; B.v. 14.6.2011 - 6 P 10.10 - PersR 2011, 516 Rn. 27 m.w.N.). Eine Maßnahme zielt dabei 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 (BVerwG, B.v. 18.5.2004 - 6 P 13.03 - BVerwGE 121, 38/44 m.w.N.; B.v. 14.6.2011 a.a.O. m.w.N.).

29

Im vorliegenden Fall ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass der Beteiligte unzweideutig oder sinngemäß erklärt hätte, dass er sich einen schnelleren Arbeitstakt oder einen höheren mengenmäßigen Ertrag erwartet. Vielmehr ist - neben der Gewinnung der für die Asylsachbearbeitung benötigten Daten der Asylantragsteller - erklärtes (und einziges) Ziel der Reisewegbefragung die Gewinnung von Erkenntnissen zu Reiserouten zur eventuellen (Gegen-)Steuerung des Zuzugs.

30

(2) Nur ausnahmsweise erfasst die Mitbestimmung nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch an sich nicht auf Hebung der Arbeitsleistung „abzielende“ Maßnahmen, d.h. solche, bei denen eine derartige Zielrichtung mangels entsprechender Absichtserklärung nicht ohne Weiteres feststellbar ist. Der Mitbestimmungstatbestand liegt auch dann vor, wenn unbeschadet solcher Absichten die Hebung der Arbeitsleistung zwangsläufig und für den 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 (BVerwG, B.v. 18.5.2004 - 6 P 13.03 - BVerwGE 121, 38/45 m.w.N.; B.v. 14.6.2011 - 6 P 10.10 - PersR 2011, 516 Rn. 28 m.w.N.).

31

Vorliegend bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Einführung der Reisewegbefragung zwangsläufig und für die Betroffenen unausweichlich mit einer Erhöhung ihres Outputs und einer damit einhergehenden Mehrbelastung verbunden ist. Wie das Verwaltungsgericht zu Recht ausgeführt hat, können die Beschäftigten mangels einer mengenmäßigen oder zeitlichen Stückzahlvorgabe ihre diesbezügliche Arbeit eigenverantwortlich gestalten; zudem wurde zeitgleich die „Befragung zur Vorbereitung der Anhörung nach § 25 AsylG“ eingestellt, womit ebenfalls eine Kompensation verbunden ist. Soweit in diesem Zusammenhang in der mündlichen Anhörung vom 5. April 2022 vom Antragsteller darauf verwiesen wurde, dass es für die Entscheider Zielvorgaben gebe, wie viele Anhörungen sie durchzuführen bzw. wie viele Bescheide sie zu erstellen hätten, und sich dies indirekt auf die Sachbearbeiter im Asylverfahrenssekretariat auswirke, ändert dies nichts. Zum einen handelt es sich um bloße Zielvorgaben für die Entscheider, also nicht um verbindliche Vorgaben. Zum anderen werden die Reisewegbefragungen nur bei erwachsenen Asylbewerbern und nicht bei Minderjährigen durchgeführt, wobei letztere nach Angaben des Beteiligten etwa im Jahr 2020 ca. 46% der Asylantragsteller ausmachten, und außerdem wird pro Familienverband nur eine Person befragt; die Zielvorgaben für die Entscheider betreffen daher eine viel größere Gruppe von Asylantragstellern als die der Reisewegbefragungen, sodass diese keine unmittelbare Auswirkung auf die durchzuführenden Reisewegbefragungen der Sachbearbeiter im Asylverfahrenssekretariat haben. Soweit darüber hinaus der Antragsteller mit Blick auf die Tätigkeitsdarstellung vom 9. September 2021 auf die Übertragung weiterer Tätigkeiten auf die Sachbearbeiter hingewiesen hat und aus dem größeren Umfang dieser Tätigkeitsdarstellung auf eine zwangsläufige Hebung der Arbeitsleistung schließt, kann dem ebenfalls nicht gefolgt werden. Zum einen stammt die Tätigkeitsdarstellung vom 9. September 2021 aus einer Zeit nach Einführung der streitgegenständlichen Reisewegbefragung und kann aus ihrem größeren Umfang nicht zwangsläufig auf eine Tätigkeitsmehrung geschlossen werden; letzterer könnte seinen Grund auch in der größeren Detailliertheit der Darstellung der Tätigkeiten haben und besagt nichts über die Zeiteile der einzelnen Tätigkeiten. Zum anderen geht es vorliegend nur um die Frage, ob die hier inmitten stehende Einführung der Reisewegbefragung unausweichlich und zwangsläufig zu einem höheren Output und einer entsprechenden Mehrbelastung führt, was aus den oben genannten Gründen, nämlich der möglichen Kompensation durch die freie Arbeitsgestaltung mangels einer Stückzahlvorgabe sowie der zeitgleichen Einstellung der „Befragung zur Vorbereitung der Anhörung nach § 25 AsylG“, zu verneinen ist.

32

ee) Die Einführung der Reisewegbefragung stellt auch keine Maßnahme der Gestaltung der Arbeitsplätze nach § 75 Abs. 3 Nr. 16 BPersVG a.F. (nunmehr § 80 Abs. 1 Nr. 4 BPersVG) dar.

33

Der Begriff des Arbeitsplatzes bei diesem Mitbestimmungstatbestand bezeichnet den räumlichen Bereich, in dem der Beschäftigte tätig ist, und seine unmittelbare Umgebung. Darunter fällt die Anordnung der Arbeitsmittel und der Arbeitsgegenstände, mit denen der Beschäftigte an diesem umgrenzten Ort seine Arbeitsleistung erbringt. Der Zweck der Vorschrift besteht darin, durch eine menschengerechte Gestaltung des Arbeitsplatzes die schutzwürdigen Belange des Beschäftigten zu wahren. Die Personalvertretung soll die räumlichen und sachlichen Arbeitsbedingungen und die Arbeitsumgebung im Interesse der Gesundheit der Beschäftigten beeinflussen können. Mitbestimmungspflichtig sind deshalb nur Festlegungen in Bezug auf erst einzurichtende Arbeitsplätze oder Änderungen der Anlage und Ausgestaltung vorhandener Arbeitsplätze, die ihrer Eigenart nach oder wegen ihrer Auswirkungen auf den dort Arbeitenden objektiv geeignet sind, das Wohlbefinden oder die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten zu beeinflussen.

Unbedeutende Umstellungen an einem Arbeitsplatz unterliegen nicht der Mitbestimmung, mag sie der dort tätige Beschäftigte auch subjektiv als belastend empfinden (stRspr, vgl. z.B. BVerwG, B.v. 16.12.1992 - 6 P 29.91 - PersV 1993, 365; B.v. 17.7.1987 - 6 P 6.85 - BVerwGE 78, 47/49). Zur Gestaltung der Arbeitsplätze gehört unter dem Aspekt der Ergonomie auch die Einführung und Anwendung einer neuen Software, die die Beschäftigten bei der Ausführung ihrer Arbeitsaufgabe benutzen sollen. Nach Nr. 6.1 Abs. 1 Satz 2 des Anhangs zur Arbeitsstättenverordnung sind die Grundsätze der Ergonomie auf die Bildschirmarbeitsplätze und die erforderlichen Arbeitsmittel sowie die für die Informationsverarbeitung durch die Beschäftigten erforderlichen Bildschirmgeräte entsprechend anzuwenden. Nr. 6.5 dieses Anhangs stellt Anforderungen an die Benutzerfreundlichkeit auch hinsichtlich der Softwaresysteme. Die Entscheidung über die zur Anwendung kommende Software betrifft jedoch unter dem Aspekt der Ergonomie nur dann die Gestaltung der Arbeitsplätze (auch) in räumlicher Hinsicht, wenn es sich nicht nur um eine lediglich unbedeutende Änderung handelt, diese ihrer Eigenart nach oder wegen ihrer Auswirkungen also tatsächlich auch objektiv geeignet ist, das Wohlbefinden oder die Leistungsfähigkeit der auf dem Arbeitsplatz eingesetzten

Beschäftigten zu beeinflussen. Betroffen ist dabei in Abgrenzung zum Merkmal der Arbeitsmethode nicht die Art der Antragsbearbeitung, sondern die Gestaltung der Benutzeroberfläche einschließlich der Menüführung (vgl. OVG Berlin-Bbg, B.v. 14.2.2013 - OVG 62 PV 8.12 - NZA-RR 2014, 164/166).

34

Der Senat hält die Einführung der neuen Software zur Reisewegbefragung für eine unbedeutende Umstellung in Bezug auf die Ergonomie und damit objektiv nicht geeignet, das Wohlbefinden oder die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten zu beeinflussen. Dies gilt für die Menüführung, die denkbar einfach gestaltet ist und die Beschäftigten für die erforderliche Datenabfrage im Wege eines Dropdown-Menüs durch das Programm führt, wobei eine händische Eingabe nicht erforderlich ist, sondern nur Voreinstellungen anzuklicken sind. Geöffnet ist dabei nur das Fenster dieser Software und die Daten können anschließend direkt auch in MARiS, also in der elektronischen Akte des Asylantragstellers, abgelegt werden. Dass sich Gestaltungselemente der Benutzeroberfläche, die sich auf die Ergonomie der Arbeit auswirken (etwa veränderte Desktopgestaltung, Schriftgröße, Helligkeitseinstellungen), nachteilig verändert hätten, wird nicht gerügt und ist nicht ersichtlich.

35

Was die weiterhin vom Antragsteller in Zweifel gezogene Barrierefreiheit bzw. behindertengerechte Bedienung des Programms betrifft, hat der Beteiligte in der mündlichen Anhörung des Verwaltungsgerichts am 9. Januar 2020 auf Frage des Antragstellers, ob die Software für Sehbehinderte barrierefrei sei, erklärt, dass die Barrierefreiheit für Blinde und Taube sichergestellt sei, es in dieser Hinsicht keine Einschränkungen gebe und die erforderlichen Hilfsmittel vorhanden seien. Der Antragsteller hat seine diesbezüglich weiterbestehenden Zweifel in der mündlichen Anhörung vor dem Senat nur dahin näher konkretisiert, dass in einer E-Mail des Referats 11B (Gremiumbeteiligung) vom 29. März 2019 eingeräumt worden sei, dass zum damaligen Zeitpunkt die Barrierefreiheit noch nicht sichergestellt gewesen sei und die diesbezüglichen Schritte nur angekündigt worden seien. Diese E-Mail ist an ihn jedoch vor Einführung der Software am 8. April 2019 geschickt worden, sodass sie berechtigte Zweifel an der Aussage des Beteiligten in der mündlichen Anhörung des Verwaltungsgerichts nicht erwecken kann. Ergänzend hat der Beteiligte in der mündlichen Anhörung vor dem Senat darauf hingewiesen, dass bisher keinerlei Beschwerden von Schwerbehinderten oder der Schwerbehindertenvertretung hinsichtlich einer etwa nicht vorhandenen Barrierefreiheit der Software bei der Dienststellenleitung eingegangen seien. Auch der Antragsteller berichtet nichts von an ihn oder die Schwerbehindertenvertretung heran getretenen Beschwerdeführern. Er benennt auch weder schriftsätzlich noch in der mündlichen Anhörung konkrete Beschäftigte, die Gegenteiliges berichten könnten, obwohl die Software zwischenzeitlich bereits seit fast drei Jahren angewendet wird und er bereits im Beschluss des Verwaltungsgerichts darauf hingewiesen wurde, dass er seine diesbezüglichen Bedenken auch auf Nachfrage nicht substantiiert habe und daher nicht ersichtlich sei, dass im Vergleich zu anderen bereits genutzten EDV-Programmen wie MARiS oder dem verwendeten Schreibprogramm Unterschiede im Zugang für Behinderte bzw. in der Bedienungsfreundlichkeit für Behinderte bestünden (BA S. 18 unten). Im Hinblick auf die nach wie vor fehlende Substantiierung seiner diesbezüglichen Zweifel ist auch für den Senat kein Grund ersichtlich, an der Richtigkeit der Aussage des Beteiligten, die Barrierefreiheit für Blinde und Taube sei sichergestellt, zu zweifeln. Dass und inwieweit andere Gruppen von Behinderten beeinträchtigt sein könnten, wurde nicht dargelegt. Nach alledem kann auch im Hinblick auf die Barrierefreiheit nicht von einer wesentlichen Umgestaltung der Arbeitsplätze ausgegangen werden.

36

ff) Weitere Mitbestimmungsrechte, die verletzt sein könnten, sind nicht ersichtlich.

37

Solche können sich weder aus dem vom Antragsteller geltend gemachten Wächteramt in Bezug auf die Durchführung der zugunsten der Beschäftigten geltenden Vorschriften (§ 68 Abs. 1 BPersVG a.F., nunmehr § 62 BPersVG) ergeben noch aus Dienstvereinbarungen wie der von ihm genannten Rahmendienstvereinbarung über Einführung und Betrieb von IT-Systemen (abgeschlossen zwischen dem Beteiligten und dem Antragsteller) vom 5./6. Juli 2006 (im Folgenden: Rahmen-DV-IT) sowie der Rahmendienstvereinbarung zur Digitalisierung (abgeschlossen zwischen dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und dem Hauptpersonalrat beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) vom 16. Oktober 2019 (im Folgenden: Rahmen-DV-Digitalisierung). Das Bundespersonalvertretungsgesetz regelt die Beteiligungsrechte der Personalvertretungen abschließend,

weshalb diese auch durch Dienstvereinbarungen nicht erweitert werden können (vgl. nur BVerwG, B.v. 13.10.1978 - 6 P 6.78 - BVerwGE 56, 324/329; B.v. 9.3.2012 - 6 P 27.10 - PersR 2012, 265 Rn.19). Wegen des abschließenden und geschlossenen Katalogs der gesetzlichen Mitbestimmungstatbestände scheidet auch deren Erweiterung durch eine sogenannte Regelungsabrede aus, wobei das Institut der Regelungsabrede nur im Betriebsverfassungsrecht insbesondere mit Blick auf die Möglichkeit des Abschlusses freiwilliger Betriebsvereinbarungen (§ 88 BetrVG) anerkannt ist, wogegen es - anders als etwa nach dem Berliner Personalvertretungsgesetz - „freiwillige Dienstvereinbarungen“ nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz, das die Reichweite von Dienstvereinbarungen durch den Inhalt der einschlägigen Mitbestimmungstatbestände begrenzt (§ 73 Abs. 1 Satz 1, § 75 Abs. 3, § 76 Abs. 2 Satz 1 BPersVG a.F.; nunmehr § 63 BPersVG), nicht gibt (vgl. nur BVerwG, B.v. 6.10.2010 - 6 PB 11.10 - PersR 2010, 503 Rn.8); daher kann dahinstehen, ob Regelungsabreden im Personalvertretungsrecht überhaupt zulässig sind (wofür nichts spricht), da jedenfalls hierdurch keine Erweiterung der gesetzlichen Mitbestimmungstatbestände möglich wäre.

38

2. Die in der mündlichen Anhörung vom 5. April 2022 gestellten und auf Durchführung der Rahmen-DV-IT und der Rahmen-DV-Digitalisierung gerichteten Hilfsanträge, die angesichts der Beschwerdezurückweisung zur Entscheidung stehen, sind unzulässig. Sie stellen eine unzulässige Antragserweiterung dar und sind daher als unzulässig abzulehnen (vgl. Becker-Eberhard in Münchener Kommentar zur ZPO, 6. Aufl. 2022, § 263 Rn. 54 m.w.N.).

39

Zwar ist grundsätzlich eine Antragserweiterung in der Beschwerdeinstanz noch möglich (§ 87 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 2 i.V.m. § 81 Abs. 3 ArbGG). Der Begriff der Antragsänderung i.S.v. § 81 Abs. 3 ArbGG deckt sich mit dem der Klageänderung im zivilprozessualen Verfahren nach § 263 ZPO (vgl. Weth in Schwab/Weth, ArbGG, 6. Aufl. 2022, § 81 Rn. 111 m.w.N.), sodass auch eine Antragserweiterung darunter fällt. Entgegen der Auffassung des Antragstellers hat sich der Beteiligte auf diese Antragserweiterung nicht rügelos i.S.v. § 81 Abs. 3 Satz 2 ArbGG eingelassen. Da die Antragserweiterung erst im Beschwerdeverfahren erfolgt ist, kann eine solche Einlassung nicht in Ausführungen während des erstinstanzlichen Verfahrens liegen; in der Beschwerdeinstanz hat der Beteiligte zu dem Änderungsantrag nicht Stellung genommen, sodass keine Einlassung vorliegt (vgl. Weth in Schwab/Weth a.a.O. Rn. 115). Die Antragserweiterung ist auch nicht sachdienlich, da die in der Beschwerdeinstanz erstmals gestellten Hilfsanträge - unabhängig von der Frage der Erfüllung der Bestimmtheitsanforderungen des § 253 Abs. 2 Nr. 2 ZPO - schon deshalb unzulässig sind, weil sie von der Beschlussfassung des Gesamtpersonalrats nicht gedeckt sind. Entgegen der Auffassung des Antragstellers beinhaltet nicht bereits der Beschluss des Antragstellers vom 10./11. April 2019, wonach dieser die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens zur Klärung der Mitbestimmungsrechte des Gesamtpersonalrats bei der Einführung und Implementierung der IT-Software zur Reisewegbefragung beschlossen hat, auch die Ermächtigung zur Durchführung eines Verfahrens, in dem es um die Feststellung der Verpflichtung des Beteiligten zur Durchführung der oben genannten Rahmendienstvereinbarungen geht. Dieser Beschluss bezog sich ersichtlich nur auf die Klärung von Mitbestimmungsrechten. Dass der Antragsteller im Rahmen des Beschlusses zur Beschwerdeeinlegung, von dessen Existenz der Senat mangels diesbezüglicher Rüge des Beteiligten ausgeht, auch eine entsprechende Antragserweiterung auf die Feststellung der Verpflichtung der Durchführung von Rahmendienstvereinbarungen beschlossen hätte, ist nicht vorgetragen. Damit fehlt es an dem für die Einleitung eines diesbezüglichen gerichtlichen Beschlussverfahrens nötigen Gesamtpersonalratsbeschluss und somit an der Zulässigkeit der Hilfsanträge, sodass auch für die Antragserweiterung die Sachdienlichkeit zu verneinen ist (vgl. OVG Hamburg, B.v. 28.2.2000 - 8 Bf 334/99 PVL - juris Rn. 22 f. m.w.N.)

40

Eine Kostenentscheidung erübrigt sich (§ 108 Abs. 2 BPersVG i.V.m. § 80 Abs. 1, § 2a Abs. 1 Nr. 1 ArbGG, § 2 Abs. 2 GKG).

41

Die Rechtsbeschwerde wird nicht zugelassen, weil die Voraussetzungen des § 72 Abs. 2 ArbGG nicht vorliegen (§ 108 Abs. 2 BPersVG i.V.m. § 92a Satz 1, § 92 Abs. 1, § 72 Abs. 2 Nr. 1 und 2 ArbGG).