

nen inhaltlichen Bezug zu der beabsichtigten Maßnahme habe. Der Antragsteller habe keine arbeitszeitrechtlichen Punkte geltend gemacht. Die Ausführungen betreffen allein die Eigensicherung sowie ein angebliches Sicherheitsdefizit für die Bürger. Die Mitbestimmungstatbestände nach § 72 Abs. 3 Nrn. 3 und 4 seien nicht gegeben. Beim Einsatz der Früh- oder Lapper-Wagen ändere sich nichts an der Aufgabewahrnehmung der im Wachdienst eingesetzten Beschäftigten. Es ändere sich nur der Beginn und das Ende der täglichen Arbeitszeit, der Arbeitsablauf dagegen bleibe unverändert. Jedenfalls aber liege keine wesentliche Änderung der Arbeitsmethode vor. Schließlich sei auch keine Änderung der Arbeitsorganisation gegeben, denn dazu müsse sich die Maßnahme unmittelbar auf die Arbeitsausführung, das heißt auf die bisher von einzelnen Beschäftigten konkret vorzunehmende Arbeitsgänge, auswirken. Eine rein zeitliche Verschiebung ohne unmittelbare und konkrete Auswirkungen auf die einzelnen Arbeitsvorgänge sei noch keine Änderung der Arbeitsorganisation.

Im Übrigen erscheine die Zustimmungsverweigerung rechtsmissbräuchlich, da sich der Antragsteller von vornherein besserer Erkenntnis verweigert habe.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des dazu vorgelegten Verwaltungsvorgangs Bezug genommen.

II.

Der zulässige Antrag ist auch begründet.

Die Zustimmungsverweigerung des Antragstellers zu der mit Verfügung des Beteiligten vom 8. Dezember 2014 angekündigten Maßnahme ist hinreichend begründet im Sinne von § 66 Abs. 2 Satz 5 LPVG NRW. Eine sog. Zustimmungsfiktion ist nicht anzunehmen; die Maßnahme gilt nicht als gebilligt. Der Beteiligte hat das Mitbestimmungsverfahren zu Unrecht abgebrochen.

In mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten regelt § 66 LPVG NRW das Verfahren wie folgt: Die Dienststelle unterrichtet den Personalrat von der beabsichtigten Maßnahme und beantragt seine Zustimmung (Abs. 2 Satz 1). Der Beschluss des

Personalrats über die beantragte Zustimmung ist der Dienststelle innerhalb von zwei Wochen mitzuteilen (Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1). Sofern der Personalrat beabsichtigt, der Maßnahme nicht zuzustimmen, hat er dies nach Zugang des Antrags grundsätzlich innerhalb der Zwei-Wochen-Frist der Dienststelle mitzuteilen; dann ist die Maßnahme mit dem Ziel einer Verständigung zwischen der Dienststelle und dem Personalrat innerhalb von zwei Wochen oder einer einvernehmlich verlängerten Frist zu erörtern (vgl. Abs. 3 Satz 1). Die Maßnahme gilt als gebilligt, wenn der Personalrat nicht innerhalb von zwei Wochen nach der Erörterung die Zustimmung unter Angabe der Gründe schriftlich verweigert (vgl. Abs. 3 Satz 4 i.V.m. Abs. 2 Satz 5).

Hier hat der Antragsteller, nachdem er unter dem 9. Dezember 2014 unterrichtet und um Zustimmung gebeten worden war, er der Dienststelle mitgeteilt hatte, dass er beabsichtige, der Maßnahme nicht zuzustimmen, und nachdem die Sache am 7. Januar 2015 zwischen ihm und der Dienststelle erörtert worden ist, mit Schreiben vom 8. Januar 2015 seine Zustimmung verweigert. Diese Verweigerung ist frist- und formgerecht erfolgt. Unstreitig sind die Zwei-Wochen-Frist und die Schriftform eingehalten.

Die Verweigerung genügt auch den Anforderungen des § 66 Abs. 2 Satz 5 LPVG NRW. Aus dieser Norm ergibt sich die Notwendigkeit, die Zustimmungsverweigerung hinreichend zu begründen ("unter Angabe der Gründe"). Die dem Personalrat auferlegte Verpflichtung, Gründe dafür anzugeben, dass er seine Zustimmung zu einer mitbestimmungspflichtigen Maßnahme verweigert, dient dem Zweck, die Dienststelle in den Stand zu setzen zu erkennen, welche Einwendungen der Personalrat gegen die beabsichtigte Maßnahme erhebt und auf welchen Erwägungen diese beruhen. Nur dann ist sie in der Lage, die Argumente des Personalrats zu entkräften oder, sofern die Argumente des Personalrats sie überzeugen, die beabsichtigte Maßnahme zu modifizieren oder ganz von ihr abzusehen.

Vgl. Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht NRW, (Loseblatt-)Kommentar, Stand Mai 2015, § 66 Rdn. 173.

Dem Gesetz selbst ist zum notwendigen Inhalt der Gründe nichts zu entnehmen.

Anders insoweit § 77 Abs. 2 BPersVG und das LPVG NRW in der zwischen 2007 und 2011 gültigen Fassung.

Nach Sinn und Zweck der Norm haben Rechtsprechung und Kommentarliteratur dazu folgende Maßstäbe formuliert:

Auf der einen Seite dürfen an die Begründung der Zustimmungsverweigerung keine strengen Anforderungen gestellt werden. Vielmehr ist ein großzügiger Maßstab anzulegen. Dies ist bereits deshalb geboten, weil den Mitgliedern des Personalrats oftmals die erforderlichen Rechtskenntnisse fehlen und er angesichts der Kürze der Zeit, die ihm für seine Beschlussfassung zur Verfügung steht, seine Entscheidung häufig unter Zeitdruck treffen muss.

Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht NRW, (Loseblatt-)Kommentar, Stand Mai 2015, § 66 Rdn. 174, m.w.N.

Auf der anderen Seite darf der Personalrat nicht jeden beliebigen Grund für die Verweigerung der Zustimmung zu einer mitbestimmungspflichtigen Maßnahme anführen. Es muss berücksichtigt werden, dass das Zustimmungserfordernis immer auf einen gesetzlichen Mitbestimmungstatbestand zurückgeht. Deshalb ist es stets erforderlich, dass die Gründe für die Verweigerung der Zustimmung einen inhaltlichen Bezug zu der Maßnahme und zu dem maßgeblichen Mitbestimmungstatbestand aufweisen. Nur dann lässt sich erkennen, dass der Personalrat eine Regelung auf der Grundlage eines Mitbestimmungsrechts anstrebt und die Zustimmung aus einem vom Gesetz gebilligten Grund verweigert.

Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht NRW, (Loseblatt-)Kommentar, Stand Mai 2015, § 66 Rdn. 177 f., m.w.N.

Die Gründe müssen sich aber nicht auf ein von der Dienststelle benanntes Mitbestimmungsrecht beziehen. Da die Mitbestimmungsbefugnis des Personalrats ungeachtet ihrer rechtlichen Grundlagen als Einheit anzusehen ist, kann die Dienststelle ihre Vorlage an den Personalrat nicht wirksam darauf beschränken, einer Maßnahme nur im Hinblick auf ein bestimmtes, von ihr für einschlägig erachtetes Mitbestim-

mungsrecht zuzustimmen; vielmehr umfasst der Zustimmungsantrag stets sämtliche einschlägigen Mitbestimmungsrechte. Dementsprechend ist auch der Personalrat nicht an einen im Zustimmungsantrag benannten Mitbestimmungstatbestand gebunden. Er hat die Maßnahme vielmehr unter allen ihm zustehenden Mitbestimmungsrechten zu beurteilen und auch seine Zustimmungsentscheidung an sämtlichen einschlägigen Mitbestimmungstatbeständen auszurichten.

Infolgedessen kann der Personalrat seine Zustimmungsverweigerung nicht nur auf Gründe stützen, die ein von der Dienststelle benanntes Mitbestimmungsrecht betreffen, sondern auch auf solche, die einen Bezug zu dem selbst für einschlägig befundenen - und auch tatsächlich vorliegenden - Mitbestimmungsrecht haben.

Allerdings darf der Personalrat sich in einem solchen Fall nicht darauf beschränken, ein von der Dienststelle für nicht gegeben erachtetes Mitbestimmungsrecht für sich zu reklamieren. Vielmehr muss er, um dem Begründungserfordernis zu genügen, Gründe angeben, die einen hinreichenden Bezug gerade zu dem von ihm reklamierten Mitbestimmungsrecht aufweisen.

Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht NRW, (Loseblatt-)Kommentar, Stand Mai 2015, § 66 Rdn. 188 ff.

Bei Zugrundelegung dieser Maßstäbe hat der Antragsteller seine Zustimmungsverweigerung hinreichend begründet.

Mit der Umsetzung der Regelung des Beteiligten vom 8. Dezember 2014 wurde den betroffenen Beamten die Möglichkeit genommen, einen Teil der dem 5-Schichten-System immanenten Arbeitsstunden-Unterdeckung durch Mehrarbeit von 15 Minuten je Schicht auszugleichen. Dies gilt unabhängig davon, dass für diesen Einsatz schon seit dem 1. Juli 2013 keine Zeitgutschriften mehr auf den Arbeitszeitkonten erfolgten. Denn es spricht aus Sicht der Kammer alles dafür, dass es sich bei diesem Einsatz, der offensichtlich noch bis zur Anordnung der Polizeipräsidentin vom 16. Januar 2015, entsprechend der Regelung vom 8. Dezember 2014 zu verfahren, jedenfalls noch geduldet, wenn nicht gar erwünscht war, um zu vergütende Arbeitszeit im Sinne der AZVOPol NRW handelt.

Vgl. dazu die - nicht rechtskräftigen - Entscheidungen des VG Köln (u.a. Urteil vom 3. September 2012 - 19 K 2089/10 -, juris), des VG Düsseldorf (u.a. Urteil vom 5. August 2014 - 2 K 8397/12 -, juris) und des VG Gelsenkirchen (u.a. Urteile vom 29. September 2014 - 1 K 5929/12 und 5363/13 -, beide juris).

Die hier umstrittene Regelung führt ferner dazu, dass - bei Beibehaltung des 5-Schichten-Systems - dreimal am Tag für ca. 15 Minuten (zwischen 5:53 und 6:07 Uhr, zwischen 12:53 und 13:07 Uhr und zwischen 21:53 und 22:07 Uhr) jeweils nur ein Einsatzmittel je Wache - entweder der Frühwagen oder das Lapperfahrzeug - zur Verfügung steht. Das entspricht unstreitig nicht der im Funktionsbesetzungsplan benannten Kernfunktionsstärke. Auch die Verfügbarkeit der Beamten auf der Wache ist reduziert.

Betroffen sind mithin Mitbestimmungsrechte aus § 72 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 (Regelungen zu Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit) und § 72 Abs. 3 Nr. 4 (Maßnahmen der Änderung der Arbeitsorganisation) LPVG NRW, aber auch Rechte aus der Wahrnehmung der allgemeinen Aufgaben. Die Tatbestände können hier nicht streng voneinander abgegrenzt werden, sondern gehen ineinander über und ergänzen einander.

Zweck der Mitbestimmung nach § 72 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 (erster Tatbestand) LPVG NRW ist es, dem Schutz der Beschäftigten zu dienen, indem ihre Interessen und Bedürfnisse vom Personalrat in den Entscheidungsprozess über Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit, aber auch über die Verteilung der Arbeitszeit auf die Wochentage eingebracht werden können. Gleichzeitig ist damit dem Personalrat auch die Aufgabe auferlegt, darauf zu achten, dass der Schutz der Beschäftigten mit den dienstlichen Erfordernissen in Einklang gebracht wird. Ihm werden eine tätige Mitarbeit und ein eigenes Bemühen im Hinblick auf einen optimalen Ausgleich zwischen den persönlichen Belangen der Beschäftigten auf der einen und den dienstlichen Belangen auf der anderen Seite abverlangt.

Vgl. Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht NRW, (Loseblatt-)Kommentar, Stand Mai 2015, § 72 Rdn. 766.

Der Beteiligte verkürzt den Mitbestimmungstatbestand in unzulässiger Weise, wenn er die zu berücksichtigenden und geltend zu machenden Interessen der Beschäftigten allein auf die durch die Regelung der Arbeitszeit ebenfalls erfolgte Festlegung der Freizeitphasen reduziert. Tägliche Arbeitszeit ist nicht nur die regelmäßige, sondern jede aus irgendeinem Grund verlängerte oder verkürzte tägliche Arbeitszeit.

Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht NRW, (Loseblatt-)Kommentar, Stand Mai 2015, § 72 Rdn. 796.

Dementsprechend unterliegt auch die Veränderung einer Möglichkeit, jeden Tag eine bestimmte Zahl bezahlter Arbeitsstunden zu leisten, der Mitbestimmung.

Vgl. zur Reduzierung von bislang durchgehend angeordneten und bezahlten Überstunden Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht NRW, (Loseblatt-)Kommentar, Stand Mai 2015, § 72 Rdn. 798.

Dies gilt insbesondere dann, wenn, wie hier, die Schaffung bzw. Abschaffung zusätzliche Arbeitszeit zugleich als Maßnahme der Arbeitsorganisation zu sehen ist.

Unter "Arbeitsorganisation" im Sinne von § 72 Abs. 3 Nr. 4 Alternative 2 LPVG NRW ist die planmäßige Regelung der Arbeitsabläufe zur Erfüllung der Aufgaben der Dienststelle durch deren Beschäftigte zu verstehen. Dabei muss sich die Maßnahme unmittelbar auf die Arbeitsausführung, d.h. auf die bisher von den einzelnen Beschäftigten konkret vorzunehmenden Arbeitsgänge, auswirken.

Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht NRW, (Loseblatt-)Kommentar, Stand Mai 2015, § 72 Rdn. 725.

Es liegt auf der Hand, dass es sich bei der hier umstrittenen Regelung um eine Maßnahme der Arbeitsorganisation handelt. Sie dient dazu, in Umsetzung des MIK-Erlasses vom 28. November 2011 unter der Vorgabe, dass die planmäßige Schichtdauer durch das An- und Ablegen der persönlich zugewiesenen Ausrüstungsgegenstände nicht verlängert werden darf, "den Dienst so zu organisieren, dass das Anle-

gen der genannten Ausrüstungsgegenstände ... innerhalb der Schichtdauer stattfinden kann". Zur Erfüllung der der Polizei zeitlich umfassend zugewiesenen Schutzaufgaben müssen Regelungen gefunden werden, die sowohl dem Schutzauftrag gerecht werden als auch dem Anliegen des Ministeriums Rechnung tragen. Das kann nur durch eine entsprechende Organisation der Arbeitsabläufe geschehen.

Die dazu hier getroffene Maßnahme wirkt sich auch unmittelbar auf die Arbeitsausführung, d.h. auf die bisher von den einzelnen Beschäftigten konkret vorzunehmenden Arbeitsgänge, aus, denn sie verändert für drei Viertelstunden am Tag die sog. Kernfunktionsstärke der Einsatzmittel und berührt dadurch die Sicherheit der betroffenen Beamten.

Insoweit sind hier ergänzend die dem Personalrat obliegenden allgemeinen Aufgaben von Relevanz. Zu diesen gehört in aller erster Linie das Eintreten "zum Wohle der Beschäftigten" (vgl. § 2 Abs. 1 Halbsatz 1 LPVG NRW, aber auch §§ 64 Nr. 4 und 77 LPVG), aber auch "im Rahmen der Aufgabenerledigung der Dienststelle" die Förderung des Gemeinwohls (vgl. § 64 Nr. 1 LPVG).

Es liegt innerhalb des Mitbestimmungsrechts, wenn der Personalrat seine Zustimmung in Wahrnehmung der ihm obliegenden allgemeinen Aufgaben verweigert. Denn die allgemeinen Aufgaben haben auch für die Ausübung des Mitbestimmungsrechts im Einzelfall Bedeutung. Gerade dabei kann der Personalrat seine allgemeinen Aufgaben verwirklichen. Eine derart begründete Zustimmungsverweigerung ist deshalb als vom Gesetz gebilligt anzusehen.

Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht NRW, (Loseblatt-)Kommentar, Stand Mai 2015, § 66 Rdn. 186.

Von daher ist es legitim, wenn sich der Antragsteller in seiner Zustimmungsverweigerung maßgeblich auf ein von ihm empfundenes Sicherheitsdefizit sowohl für die Kollegen des Wachdienstes als auch für die Bürger bezieht.

Die Kammer hat nicht zu entscheiden, ob durch die umstrittene Neuregelung tatsächlich eine relevante Gefährdung insbesondere der betroffenen Polizeibeamten, aber

gegebenenfalls auch der schutzsuchenden Bürger begründet wird. Entscheidend ist allein, dass eine solche Gefährdung nicht von der Hand zu weisen ist. Davon ist hier ohne Weiteres auszugehen. Der Antragsteller hat seine Sicherheitsbedenken plausibel dargelegt. Auch in der Stellungnahme des Leiters der Direktion GE, LPD Flöß, vom 15. Januar 2015 ist die Rede davon, dass durch die Lapper- oder Frühwagen (lediglich) "eine gewisse Einsatzbereitschaft" gewährleistet werde, und dass die Frühwagenregelung "nicht zwingend zu einem Sicherheitsrisiko für den Bürger und auch nicht zu Defiziten in der Eigensicherung" führe. Dies zugrunde gelegt, ist die Zustimmungsverweigerung vom 8. Januar 2015 hinreichend begründet im Sinne des § 66 Abs. 2 Satz 5 LPVG.

Vor diesem Hintergrund kann auch keine Rede davon sein, dass der Antragsteller die Zustimmung rechtsmissbräuchlich verweigert hat. Zwar gilt, dass eine Zustimmungsverweigerung auch dann unbeachtlich ist, wenn sie aus subjektiven Gründen rechtsmissbräuchlich ist, etwa weil sich der Personalrat von vornherein besserer Erkenntnis verschließt oder aber seinen Standpunkt nur zum Schein einnimmt. Das ist etwa dann der Fall, wenn sich der Personalrat auf eine Rechtsauffassung stützen will, von der allgemein anerkannt ist, dass sie unzutreffend ist, etwa weil sie einer gefestigten höchstrichterlichen Rechtsprechung widerspricht.

Vgl. Cécior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht NRW, (Loseblatt-)Kommentar, Stand Mai 2015, § 66 Rdn 204 mit Verweis auf BAG, Urteil vom 19. Juni 2007 - 2 AZR 58/06 -, juris.

An die Feststellung eines möglichen Rechtsmissbrauchs sind aber naturgemäß sehr hohe Anforderungen zu stellen; der Vorwurf darf nicht leichtfertig erhoben werden. Hier liegen aus Sicht der Kammer keinerlei Anhaltspunkte dafür vor, dass sich der Antragsteller von vornherein jeglicher besseren Erkenntnis verschließt. Auch stützt er sich, wie sich aus den obigen Ausführungen ergibt, nicht auf eine erkennbar unzutreffende Rechtsauffassung.

Im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren entfällt eine Kostenentscheidung.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss ist das Rechtsmittel der Beschwerde zulässig, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu entscheiden hat. Die Beschwerde ist innerhalb von einem Monat nach Zustellung des Beschlusses durch Einreichung einer Beschwerdeschrift beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster oder Postfach 63 09, 48033 Münster) einzulegen. Die Beschwerdeschrift muss von einem Rechtsanwalt oder einer nach § 11 Abs. 2 Arbeitsgerichtsgesetz zur Vertretung befugten Person unterzeichnet sein.

Die Beschwerde ist gleichzeitig oder innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Beschlusses von einem Rechtsanwalt oder einer nach § 11 Abs. 2 Arbeitsgerichtsgesetz zur Vertretung befugten Person zu begründen. Die Beschwerdeschrift muss den Beschluss bezeichnen, gegen den die Beschwerde gerichtet ist, und die Erklärung enthalten, dass gegen diesen Beschluss Beschwerde eingelegt wird. Die Beschwerdebegründung muss angeben, auf welche einzelnen anzuführenden Beschwerdebegründe sowie auf welche neuen Tatsachen die Beschwerde gestützt wird.

Rübsam



Beglaubigt
Langemeier, VG-Beschäftigte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle