



## Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 6 LP 128/22**

VG: 12 K 1166/21

### Beschluss

In der Personalvertretungssache

– Antragsteller –

Verfahrensbevollmächtigter

Beteiligt:

Verfahrensbevollmächtigte

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 6. Senat - durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Maierhöfer sowie die ehrenamtliche Richterin Frohmader und die ehrenamtlichen Richter Pietsch, Lohfeld und Essmann am 22. Februar 2023 beschlossen:

**Die Beschwerde der Beteiligten gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 13.04.2022 wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass der Beschluss wie folgt abgeändert wird:**

**Es wird festgestellt, dass der von der Senatorin für Kinder und Bildung angeordnete Distanzunterricht der Mitbestimmung des Personalrats gem. § 66 Abs. 1 Buchstabe b) BremPersVG unterliegt.**

**Die Rechtsbeschwerde wird nicht zugelassen.**

### Gründe

I. Der Antragsteller, der Personalrat Schulen, begehrt die Feststellung der Mitbestimmungspflichtigkeit von Distanzunterricht.

Mit Schreiben vom 09.12.2020 und 13.04.2021 forderte der Antragsteller die Beteiligte auf, umgehend die Mitbestimmung für die Einführung des sog. Distanzunterrichts einzuleiten. Dieser Forderung kam die Beteiligte nicht nach.

Der Antragsteller hat am 18.05.2021 beim Verwaltungsgericht einen Antrag auf gerichtlichen Rechtsschutz gestellt, der zunächst darauf gerichtet war festzustellen, dass der von der Beteiligten angeordnete Distanzunterricht seiner Mitbestimmung gemäß § 66 Abs. 1 lit. b) BremPersVG unterliege.

Mit dem Erlass Nr. 12/2021 vom 06.12.2021 stellte die Beteiligte Regelungen für den Schulbetrieb unter Geltung der Rechtsverordnungen zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-Cov-2 auf. Daraufhin stellte der Antragsteller am 13.12.2021 beim Verwaltungsgericht einen Antrag auf gerichtlichen Eilrechtsschutz (12 V 2456/21). Der Erlass sei gemäß §§ 63 und 66 BremPersVG mitbestimmungspflichtig. Das Eilverfahren erledigte sich durch das Außerkrafttreten des Erlasses Nr. 12/2021.

Am 20.01.2022 wurde der Erlass Nr. 12/2021 durch den Erlass Nr. 13/2022 ersetzt, der auf die 30. Corona-Verordnung der Freien Hansestadt Bremen vom 18.01.2022 (Brem.GBl. S. 12) Bezug nahm. In dem Erlass wurde u.a. festgelegt, dass Schüler\*innen, die zur Risikogruppe gehören, in deren direktem persönlichen Umfeld nicht vollständig geimpfte Personen der Risikogruppe leben oder die andere schwerwiegende Gründe nachweisen, auf Wunsch auf Distanz beschult werden (Ziffer 3). Ferner sollten Klassen, in denen sich die Quarantäne-Zeiträume von mindestens vier positiv getesteten Schüler\*innen überschneiden, im Digitalunterricht zuhause beschult werden (Ziffer 7). Mit Schreiben vom 26.01.2022 informierte ein Abteilungsleiter der senatorischen Behörde den Antragsteller darüber, dass der Erlass Nr. 13/2022 als Eilmaßnahme nach § 58 Abs. 3 BremPersVG ergangen sei und bat „ausdrücklich ohne Anerkennung einer Rechtspflicht“ um Zustimmung.

Der Antragsteller hat den Erlass Nr. 13/2022 in das von ihm bereits im Mai 2021 eingeleitete verwaltungsgerichtliche Verfahren einbezogen. Auch zu diesem Erlass habe kein ordnungsgemäßes Mitbestimmungsverfahren stattgefunden. Das Schreiben vom 26.01.2022 stamme nicht von der zur Einleitung der Mitbestimmung befugten Dienststellenleitung oder deren ständiger Vertretung, sondern lediglich von einem

Abteilungsleiter. Inhaltlich genüge dieses Schreiben den Anforderungen an die ordnungsgemäße Einleitung eines Mitbestimmungsverfahrens ebenfalls nicht.

Der Antragsteller hat erstinstanzlich beantragt,

festzustellen, dass die Ziffern 3 und 7 des Erlasses Nr. 13/2022 seiner Mitbestimmung unterlagen.

Die Beteiligte hat erstinstanzlich beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie hat vorgetragen, dass eine Dienstvereinbarung zwischen ihr und u.a. dem Antragsteller aus dem Jahr 2015 zur Lernplattform „itslearning“ am 04.11.2020 so geändert worden sei, dass sie auch den Distanzunterricht regle. Ziff. 5 (2) der Dienstvereinbarung lautete nun dahingehend, dass im Fall der Notwendigkeit von Distanzunterricht digitale Lehr- und Lernformen an die Stelle des Präsenzunterrichts treten können und dass damit die Nutzung des Lernmanagementsystems „itslearning“ verpflichtend sei. Zudem sei nach Ziff. 5 (5) der Dienstvereinbarung der Arbeitsprozess so zu gestalten, dass keine Mehrarbeit oder Mehrbelastung entstehe. Die Beteiligte ist der Auffassung, die Ziffern 3 und 7 des Erlasses Nr. 13/2022 enthielten keinen über die Dienstvereinbarung hinausgehenden mitbestimmungspflichtigen Inhalt.

Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 13.04.2022, berichtigt durch Beschluss vom 28.04.2022, festgestellt, dass die Ziffern 3 und 7 des Erlasses Nr. 13/2022 der Mitbestimmung des Antragstellers unterlagen. Der Feststellungsantrag sei zulässig. Das Schreiben vom 26.01.2022 sei keine ordnungsgemäße Einleitung des Mitbestimmungsverfahrens gewesen, da es weder von der Dienststellenleiterin noch von ihrer ständigen Vertretung unterzeichnet wurde. Der Antragsteller habe ein berechtigtes Feststellungsinteresse, obwohl der Erlass Nr. 13/2022 inzwischen außer Kraft sei. Es sei nämlich nicht ausgeschlossen, dass die Entwicklung des Infektionsgeschehens erneut zur Anordnung von Distanzunterricht führe. Der Antrag sei auch begründet. Die Ziffern 3 und 7 des Erlasses 13/2022 enthielten eigenständige Regelungen, die nicht abschließend durch Gesetz oder Rechtsverordnung vorgegeben gewesen seien. § 16 der 30. Corona-Verordnung der Freien Hansestadt Bremen habe die Einführung von Distanzunterricht nicht selbst geregelt, sondern in seinem Abs. 7 lediglich der Beteiligten aufgegeben, das Nähere zum Schulbetrieb unter Pandemiebedingungen zu regeln. Von dieser Ermächtigung habe die Beteiligte mit dem Erlass Nr. 13/2022 eigenverantwortlich Gebrauch gemacht. Der Erlass Nr. 13/2002 sei eine „Maßnahme“ im Sinne des § 58 Abs. 1 BremPersVG. Zwar handle es sich zunächst um eine nicht mitbestimmungspflichtige Anordnung über die

individuellen Dienstpflichten der Lehrkräfte während der Pandemie. Dies schließe es jedoch nicht aus, dass die Mitbestimmungspflicht wegen der Folge- und Nebenwirkungen besteht, die sich in organisatorischer oder sozialer Hinsicht für die Beschäftigten ergeben. Es liege eine Parallele zu § 66 Abs. 1 lit. a) BremPersVG (Verlegung von Dienststellen oder wesentlicher Teile von ihnen) und zu § 66 Abs. 1 lit. b) BremPersVG (Einführung neuer Arbeitsmethoden) vor. Zudem handle es sich um eine „Maßnahme zur Hebung der Arbeitsleistung“ im Sinne des § 63 Abs. 1 lit. b) BremPersVG. Die betroffenen Lehrkräfte würden dann, wenn entweder einzelne Schüler\*innen einer Klasse oder einzelne Klassen einer Jahrgangsstufe im Distanzunterricht zu beschulen sind, über die üblichen Anforderungen des Schulbetriebes hinaus in Anspruch genommen. Die Mitbestimmungspflicht entfalle nicht deshalb, weil in der Dienstvereinbarung zur Lernplattform „itslearning“ festgelegt wurde, dass der Arbeitsprozess so zu gestalten sei, dass keine Mehrarbeit oder Mehrbelastung entstehe. Diese Regelung erfasse nur die Mehrarbeit oder Mehrbelastung durch den Einsatz digitaler Lehr- und Lernsysteme. Nicht erfasst sei eine Mehrarbeit bzw. Mehrbelastung durch die sonstigen Begleitumstände des Wechsels von Präsenz- zu Distanzunterricht.

Hiergegen hat die Beteiligte am 30.05.2022 Beschwerde erhoben. Zur Begründung trägt sie zum einen vor, der Antragsteller habe dem Erlass Nr. 13/2022 nicht fristgerecht widersprochen, so dass der Erlass nun als gebilligt gelte (§ 58 Abs. 1 Satz 2, 4 BremPersVG). Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts müsse die Mitbestimmung nicht durch die Dienststellenleitung oder ihre ständige Vertretung persönlich eingeleitet werden; dies könne auch jede andere in der Dienststelle mitarbeitende Person tun, die hierzu von der Dienststellenleitung ermächtigt wurde. Daher sei mit dem Schreiben des Abteilungsleiters vom 26.01.2022 das Mitbestimmungsverfahren ordnungsgemäß eingeleitet worden. Die Ziffern 3 und 7 des Erlasses Nr. 13/2022 enthielten zudem keine „Maßnahmen“ im personalvertretungsrechtlichen Sinne. Es habe sich nur um eine Konkretisierung der Dienstvereinbarung „itslearning“ gehandelt. Dort sei in Ziff. 5 (2) bereits geregelt, dass Schüler\*innen auch auf Distanz unterrichtet werden können. Die Einführung von Distanzunterricht sei nicht mit der „Verlegung einer Dienststelle“ vergleichbar, denn Distanzunterricht könne auch aus dem Klassenraum heraus gestaltet werden. Der Distanzunterricht bei gehäuften Quarantänefälle nach Ziff. 7 des Erlasses gelte nur für einen kurzen Zeitraum von jeweils 5 Tagen. Es handle sich bei der Einführung von Distanzunterricht ferner nicht um eine „neue Arbeitsmethode“. Denn die Gestaltung des Unterrichts liege letztlich im Ermessen der Lehrkräfte. Jedenfalls sei der Distanzunterricht aber nicht durch den Erlass Nr. 13/2022, sondern schon durch die Dienstvereinbarung „itslearning“ eingeführt worden. Die Anordnung von Distanzunterricht sei schließlich auch

keine „Maßnahme zur Hebung der Arbeitsleistung“, denn sie löse keine Mehrbelastung der Lehrkräfte aus. Diese seien ohnehin verpflichtet, den Unterricht immer individuell an die Situation in der jeweiligen Klasse und an neue Lehrinhalte anzupassen. In Ziff. 5 (5) der Dienstvereinbarung „itslearning“ sei ausdrücklich festgelegt worden, dass der Arbeitsprozess so zu gestalten sei, dass keine Mehrarbeit oder Mehrbelastung entsteht. Damit seien nicht nur Mehrbelastungen durch den Einsatz der digitalen Systeme gemeint, sondern Mehrbelastungen jedweden Ursprungs.

Die Beteiligte beantragt,

den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 12. Kammer – vom 13.04.2022 aufzuheben und den Antrag abzulehnen.

Der Antragsteller beantragt,

1. festzustellen, dass der von der Senatorin für Kinder und Bildung angeordnete Distanzunterricht der Mitbestimmung des Personalrats gem. § 66 Abs. 1 Buchstabe b) BremPersVG unterliegt,
2. hilfsweise festzustellen, dass die Anordnung von Distanzunterricht für Schüler\*innen, die zur Risikogruppe gehören, in deren direktem persönlichen Umfeld nicht vollständig geimpfte Personen der Risikogruppe leben oder die andere schwerwiegende Gründe nachweisen, sowie die Anordnung von Distanzunterricht für Klassen, in denen sich eine bestimmte Anzahl von Schüler\*innen zeitgleich in Quarantäne befinden, der Mitbestimmung des Antragstellers unterliegt,
3. die Beschwerde zurückzuweisen.

Er ist der Auffassung, dass der Erlass nicht als gebilligt gelten könne. Nach dem eindeutigen Wortlaut von § 58 Abs. 1 Satz 1 und § 8 BremPersVG könnten ausschließlich die Dienststellenleitung und ihre ständige Vertretung das Mitbestimmungsverfahren einleiten. Soweit frühere Beschlüsse des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen eine Delegation der Einleitungsbefugnis auf andere Mitarbeitende durch ausdrückliche schriftliche Ermächtigung der Dienststellenleitung zuließen, verstoße dies gegen den Gesetzeswortlaut. Jedenfalls fehle im vorliegenden Fall aber eine ausdrückliche schriftliche Ermächtigung des handelnden Abteilungsleiters. Die Anordnung von Distanzunterricht sei eine „Maßnahme“ im Sinne des Personalvertretungsrechts, denn sie habe zwingend Auswirkungen auf die Arbeit und die persönlichen Belange der Beschäftigten. Die Vorbereitung von Distanzunterricht stelle andere Anforderungen als die Vorbereitung von Präsenzunterricht und sei in der Regel aufwändiger. Das diesbezügliche Mitbestimmungsrecht sei nicht durch den Abschluss der Dienstvereinbarung „itslearning“

und deren Änderung im November 2020 verbraucht. Die Dienstvereinbarung treffe keine Regelung über die Einführung von Distanzunterricht, sondern stelle nur fest, dass im Fall der Notwendigkeit von Distanzunterricht digitale Lehr- und Lernformen an die Stelle von Präsenzunterricht treten können. Inzwischen solle Distanzunterricht auch aus anderen als infektionsschutzrechtlichen Gründen gegeben werden, z.B. weil Schüler\*innen aufgrund von Streiks der Verkehrsbetriebe nicht zur Schule kommen können.

## II. Die zulässige Beschwerde der Beteiligten ist unbegründet.

Allerdings ist der Beschluss des Verwaltungsgerichts deswegen abzuändern, weil der Antragsteller im Beschwerdeverfahren in zulässiger Weise seinen Antrag geändert hat. Er begehrt nun mit seinem Hauptantrag nicht mehr die Feststellung der Rechtswidrigkeit der konkreten Ziffern 3 und 7 des Erlasses Nr. 13/2022, sondern allgemein die Feststellung, dass die Anordnung von Distanzunterricht durch die Beteiligte nach § 66 Abs. 1 b) BremPersVG (Einführung neuer Arbeitsmethoden) der Mitbestimmung unterliegt. Dieser neue Antrag ist zulässig und begründet.

1. Das Oberverwaltungsgericht hat über den allgemeinen Feststellungsantrag zu entscheiden, den der Antragsteller in der Beschwerdeinstanz gestellt hat, und nicht über den in erster Instanz gestellten Feststellungsantrag, der konkret auf den Erlass Nr. 13/2022 bezogen war. Der Übergang vom konkreten zum allgemeinen Feststellungsantrag in der Beschwerdeinstanz ist vorliegend gemäß § 70 Abs. 2 BremPersVG i.V.m. § 87 Abs. 2 Satz 3, § 81 Abs. 3 Satz 1 ArbGG trotz des Widerspruchs der Beteiligten zulässig, weil er sachdienlich ist. Der Streitstoff bleibt trotz der Antragsänderung im Wesentlichen derselbe und das bisherige Prozessergebnis bleibt auch für den geänderten Antrag zum größten Teil relevant.

## 2. Der allgemeine Feststellungsantrag ist zulässig.

**a)** Der Erlass Nr. 13/2022 ist mittlerweile nicht mehr in Kraft. Aus diesem Grund kann er nicht mehr Gegenstand eines konkreten Feststellungsantrags sein. Stattdessen ist ein allgemeiner, vom konkreten Ausgangsfall abgelöster Feststellungsantrag zulässig, wenn zu erwarten ist, dass die gleiche Streitfrage künftig erneut auftaucht (vgl. BVerwG, Beschl. v. 9.07.2007 – 6 P 9/06, juris Rn. 13). Dies ist vorliegend der Fall. Abgesehen davon, dass das erneute Auftreten von pandemischen Lagen, die Distanzunterricht erfordern, nicht ausgeschlossen werden kann, hat der Antragsteller überzeugend vorgetragen, dass die Beteiligte auch aus anderen Gründen (z.B. wegen Streiks der Verkehrsbetriebe) schon Distanzunterricht in Erwägung gezogen hat. Jedenfalls solche anderen Gründe werden mit

einiger Wahrscheinlichkeit zukünftig wieder auftreten. Anders als der Hilfsantrag, ist der Hauptantrag nicht auf die Feststellung der Mitbestimmungspflichtigkeit von Distanzunterricht aus Infektionsschutzgründen beschränkt, sondern bezieht sich auf jede Anordnung von Distanzunterricht, unabhängig vom Anlass.

**b)** Der Hauptantrag ist hinreichend bestimmt, obwohl er den Grund für die Anordnung von Distanzunterricht nicht benennt. Für bestimmte Mitbestimmungstatbestände (vgl. z.B. § 63 Abs. 1 b [Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung] oder d [Maßnahmen zur Verhütung von Gesundheitsschädigungen]) könnte nicht unabhängig von Grund und Zweck des Distanzunterrichts entschieden werden, ob die Anordnung der Mitbestimmung unterliegt. Der Antragsteller zielt mit seinem neuen Hauptantrag jedoch nur noch auf die Feststellung einer Mitbestimmungspflicht unter dem Aspekt der „Einführung neuer Arbeitsmethoden“ (§ 66 Abs. 1 lit. b) BremPersVG). Hierfür kommt es nur darauf an, ob Distanzunterricht eine „Arbeitsmethode“ ist und in der betroffenen Dienststelle „neu eingeführt“ wird. Der Grund und der Zweck der Einführung spielen hier keine Rolle.

**c)** Die Anordnung von Distanzunterricht gilt in dem konkreten Fall, der Anlass des vorliegenden Rechtsstreits war, auch nicht als gebilligt nach § 58 Abs. 1 Satz 2 bis 4 BremPersVG, weil der Antragsteller auf das Schreiben des Abteilungsleiters vom 26.01.2022 nicht mit einer ausdrücklichen Verweigerung seiner Zustimmung reagiert hat. Diess Schreiben hat das Mitbestimmungsverfahren nicht ordnungsgemäß eingeleitet.

§ 58 Abs. 1 Satz 1 BremPersVG weist die Zuständigkeit für die Information des Personalrats über eine beabsichtigte Maßnahme und die Bitte um Zustimmung ausdrücklich der Leiter\*in der Dienststelle zu. An ihrer bzw. seiner Stelle kann auch die ständige Vertretung handeln (§ 8 BremPersVG). Andere Beschäftigte, wie z.B. Abteilungsleiter\*innen, können das Mitbestimmungsverfahren nicht wirksam einleiten (OVG Bremen, Beschl. v. 03.02.1984 – PV-B 11/82; vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 26.08.1987 – 6 P 11/86, juris Rn. 22). Eine mit § 8 Satz 3 BPersVG, der unter bestimmten Umständen die Vertretung der Dienststellenleiter\*in durch Abteilungsleiter\*innen zulässt, vergleichbare Regelung enthält das Bremische Personalvertretungsgesetz nicht. Ob eine Vertretung der Dienststelle gegenüber dem Personalrat durch eine andere Person als die Dienststellenleiter\*in oder ihre bzw. seine ständige Vertretung ausnahmsweise dann zulässig ist, wenn eine ausdrückliche schriftliche Bevollmächtigung dieser anderen Person vorliegt (so VG Bremen, Beschl. v. 09.12.2011 – P K 2008/10.PVL, juris Rn. 42; a.A. Graue, in: GK-BremPersVG, § 8 Rn. 27), kann dahinstehen. Der Antragsteller hat vorgetragen, dass ihm eine ausdrückliche schriftliche Bevollmächtigung des Abteilungsleiters, der das

Schreiben vom 26.01.2022 verfasst hat, nicht bekannt ist. Die Beteiligte hat dem nicht widersprochen.

Das Oberverwaltungsgericht ist allerdings grundsätzlich der Auffassung, dass der Personalrat sich auf die Stellung des Zustimmungsantrags durch eine unzuständige Person nicht mehr berufen kann, wenn er nicht innerhalb der Frist des § 58 Abs. 1 Satz 2 BremPersVG verlangt hat, dass der Mitbestimmungsantrag durch die Dienststellenleitung oder deren ständige Vertretung gestellt wird. Die entgegenstehende, damals nicht näher begründete Auffassung aus seinem Beschluss vom 03.02.1984 - PV-B 11/82 gibt das Oberverwaltungsgericht auf. Der Personalrat kann ohne Schwierigkeiten erkennen, ob ein Zustimmungsantrag von der Dienststellenleitung bzw. deren ständiger Vertretung unterzeichnet wurde oder von einer anderen Person. Das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesarbeitsgericht haben für das Bundespersonalvertretungsgesetz überzeugend dargelegt, dass eine vertrauensvolle Zusammenarbeit von Personalrat und Dienststellenleitung es gebietet, dass der Personalrat fristgerecht auf die Unzuständigkeit der antragstellenden Person hinweist, wenn es ihm auf eine Antragstellung durch die Dienststellenleitung bzw. deren ständige Vertretung persönlich ankommt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 26.08.1987 – 6 P 11/86, juris Rn. 24; BAG, Urt. v. 26.10.1995 – 2 AZR 743/94, juris Rn. 35). Dem schließt sich das Oberverwaltungsgericht für das bremische Personalvertretungsrecht an.

Allerdings kann dem Antragsteller im vorliegenden Verfahren noch nicht vorgehalten werden, er habe gegen den Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit verstoßen, weil er die Unzuständigkeit des Abteilungsleiters für die Einleitung des Mitbestimmungsverfahrens nicht fristgerecht gerügt hat. Der Antragsteller konnte sich damals noch darauf verlassen, dass eine solche Rüge nach der bisherigen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts nicht erforderlich ist.

**3.** Der (Haupt-)Antrag ist begründet. Die Anordnung von Distanzunterricht durch die Beteiligte unterliegt als Einführung einer neuen Arbeitsmethode der Mitbestimmung nach § 66 Abs. 1 Buchstabe b) BremPersVG.

**a)** Distanzunterricht ist für Lehrkräfte eine im Vergleich zum Präsenzunterricht andere Arbeitsmethode.

Unter „Arbeitsmethode“ ist das Verfahren bei der Abwicklung der dienstlichen Tätigkeit zu verstehen (Fuchs, in: GK-BremPersVG, § 66 Rn. 46). Mit der "Arbeitsmethode" wird festgelegt, auf welchem Bearbeitungsweg und mit welchen Arbeitsmitteln durch welche



Beschäftigten die Aufgaben der Dienststelle erfüllt werden sollen (BVerwG, Beschl. v. 27.11.1991 – 6 P 7/90, juris Rn. 21). Die „Arbeitsmethode“ von Lehrkräften umfasst mithin den Weg, auf dem sie den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule erfüllen, und welche Arbeitsmittel sie dabei verwenden.

Nach diesen Maßstäben ist „Distanzunterricht“ eine andere Arbeitsmethode als „Präsenzunterricht“. Der Ablauf der Unterrichtsvorbereitung und des Unterrichts sowie die dafür zu verwendenden Arbeitsmittel unterscheiden sich in beiden Konstellationen deutlich voneinander. Ein Blick in die (unverbindliche) Handreichung „Lernsituationen in Präsenz und Distanz gestalten und verknüpfen“, die die Beteiligte für Lehrkräfte herausgegeben hat (vgl. 84 ff. d. VG-Akte), bestätigt diesen Befund. So kann der schulische Rhythmus aus dem Präsenzunterricht nicht eins zu eins auf den Distanzunterricht übertragen werden; die zeitliche Gestaltung muss unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Schüler\*innen anders geplant werden (z.B. im Hinblick auf die Zeit, die den Schüler\*innen für die Bearbeitung von Aufgaben zur Verfügung steht; die Zeitdauer und den Rhythmus des Feedbacks der Lehrkraft; die Zeitfenster, in denen eine Echtzeit-Kommunikation zwischen Schüler\*in und Lehrkraft möglich ist, u.s.w., vgl. S. 6 der Handreichung). Die technische Ausstattung, die den Schüler\*innen zur Verfügung steht, und deren Fertigkeiten bei der Nutzung dieser Ausstattung müssen ermittelt und berücksichtigt werden (vgl. S. 7 der Handreichung). Die Bewältigbarkeit der gestellten Aufgaben durch die Schüler\*innen ist für die Lehrkraft beim Distanzunterricht nicht unmittelbar erkennbar; häufig werden die Schüler\*innen im Distanzunterricht mehr Zeit benötigen als bei unmittelbarer Anleitung durch die Lehrkraft im Klassenzimmer. Umfang, Schwierigkeit und Art der Aufgabenstellung müssen entsprechend angepasst werden; synchrone und asynchrone sowie individuelle und kollektive Arbeitsphasen müssen geplant und aufeinander abgestimmt werden (vgl. S. 7 f. der Handreichung). Die emotionale Unterstützung der Schüler\*innen und die Kommunikation mit ihnen müssen in anderer Weise als beim Präsenzunterricht erfolgen (vgl. S. 8 f. der Handreichung).

**b)** Die Arbeitsmethode „Distanzunterricht“ ist in der vorliegend betroffenen Dienststelle „neu“. Sie wurde nicht schon durch die Dienstvereinbarung „itslearning“ in der Fassung vom 04.11.2020 eingeführt. Die Anordnung von Distanzunterricht stellt sich nicht als bloßer „Vollzug“ dieser Dienstvereinbarung dar. Daher hat der Antragsteller sein Mitbestimmungsrecht zum Distanzunterricht nicht schon durch den Abschluss der Dienstvereinbarung umfassend ausgeübt (vgl. dazu, dass der Personalrat bei Maßnahmen, die lediglich dem Vollzug einer Dienstvereinbarung dienen, nicht mehr [erneut] zu beteiligen ist, BVerwG, Beschl. v. 26.03.1986 – 6 P 38/82, juris Rn. 20).

Die Dienstvereinbarung zu der Lernplattform „itslearning“ regelt (auch in der Fassung vom 04.11.2020) lediglich die Einführung, Anwendung, Evaluation und Weiterentwicklung dieser Software (vgl. Ziff. 1 (1) der Dienstvereinbarung). Die Dienstvereinbarung gilt unabhängig davon, ob die Lernplattform im Rahmen von Präsenzunterricht (z.B. für Hausaufgaben oder die Kommunikation mit Schüler\*innen außerhalb der Unterrichtszeit) oder im Rahmen von Distanzunterricht genutzt wird. Explizit mit Distanzunterricht beschäftigt sich nur Ziff. 5 (2) der Dienstvereinbarung in der am 04.11.2020 geänderten Fassung. Dort wird jedoch nur die informationstechnische Seite dieser Unterrichtsform (teilweise) geregelt: Zum einen wird bestimmt, dass im Fall von Distanzunterricht digitale Lehr- und Lernformen eingesetzt werden können; zum anderen wird vorgegeben, dass dann die Nutzung von „itslearning“ verpflichtend ist. Der Übergang von Präsenz- zu Distanzunterricht hat aber noch andere Aspekte als die Frage der zu verwendenden Software. Didaktische Methodik, Unterrichtsmaterialien, die Art der den Schüler\*innen zu stellenden Aufgaben, Zeiteinteilung, Kommunikation und vieles mehr unterscheiden sich bei beiden Unterrichtsmodellen erheblich voneinander – und zwar über die rein technische Seite hinaus (vgl. insoweit näher oben unter a)). Unabhängig von der zwischen Antragsteller und Beteiligter umstrittenen Frage, ob Distanzunterricht für Lehrkräfte im Vergleich zum Präsenzunterricht mehr Arbeit mit sich bringt oder nicht, ist die Arbeit jedenfalls eine andere.

Die Dienstvereinbarung „itslearning“ regelt nicht, wann bzw. unter welchen Voraussetzungen die Arbeitsmethode „Distanzunterricht“ angewandt werden soll. Weder ein Zeitpunkt bzw. Zeitraum noch die Gründe, aus denen Distanzunterricht angeordnet werden darf, werden genannt. Daher ist die Anordnung von Distanzunterricht nicht lediglich ein „Vollzug“ der Dienstvereinbarung „itslearning“.

**c)** Anders als § 80 Abs. 1 Nr. 20 BPersVG, verlangt § 66 Abs. 1 b) BremPersVG nur, dass die eingeführte Arbeitsmethode „neu“ ist, nicht aber, dass sie „grundlegend neu“ ist. Der von der Rechtsprechung zum Tatbestandsmerkmal „grundlegend“ entwickelte Rechtssatz, dass eine nur gelegentliche oder kurzfristige Betroffenheit der Beschäftigten nicht ausreichend ist (vgl. Else, in: BeckOK BPersVG, Stand: 01.09.2022, BPersVG § 80 Rn. 84), spielt daher im bremischen Recht keine Rolle. Insoweit ist der Einwand der Beteiligten, Distanzunterricht sei im Erlass Nr. 13/2022 nur für jeweils wenige Tage angeordnet worden, ohne Belang.

**d)** Die Anordnung von Distanzunterricht ist keine Maßnahme zur Erfüllung der Aufgaben der Schulen „nach Außen“, die sich ausschließlich an die Schüler\*innen richtet und die

Lehrkräfte lediglich als mittelbaren „Reflex“ trifft. Daher ist sie nicht aus diesem Grund der Mitbestimmung entzogen.

Die Mitbestimmung bei der Einführung neuer Arbeitsmethoden erfasst nur Maßnahmen, die sich direkt an die Beschäftigten einer Dienststelle wenden und die Gestaltung ihrer Arbeit zum Inhalt haben. Wendet sich dagegen eine Dienststelle im Rahmen ihrer Aufgabenstellung mit einer Maßnahme nach außen an die Adressat\*innen, denen gegenüber sie ihre Aufgabe zu erfüllen hat, sind die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Beschäftigten nur "Reflexe". Solche Angelegenheiten sind der Mitbestimmung entzogen (BVerwG, Beschl. v. 24.09.1991 – 6 P 6/90, juris Rn. 14).

Die Anordnung von Distanzunterricht richtet sich nicht nur an die Schüler\*innen unmittelbar; ihre Auswirkungen auf die Arbeitsweise der Lehrkräfte sind nicht bloß mittelbarer Art. Die Lehrkräfte sind – ebenso wie die Schüler\*innen – direkte Adressat\*innen der Anordnung. Die Einführung von Distanzunterricht unterscheidet sich erheblich von dem Sachverhalt, über den das Bundesverwaltungsgericht im vorstehend zitierten Beschluss vom 24.09.1991 zu entscheiden hatte. Dort waren für die Beschäftigten lediglich Arbeitsvorgänge ersatzlos entfallen, weil die Dienststellenleitung entschieden hatte, dass eine bestimmte Dienstleistung der Behörde in Zukunft nicht mehr von den Beschäftigten erbracht, sondern von den „Kund\*innen“ in einem Online-Verfahren selbst ausgeführt wird (vgl. BVerwG, aaO., juris Rn. 1 f. und 16). Die Anordnung von Distanzunterricht bewirkt indes nicht nur, dass der Präsenzunterricht für die Lehrkräfte entfällt, sondern bringt für sie neue Arbeitsvorgänge bei der Vorbereitung und Durchführung des Distanzunterrichts mit sich.

Zwar stellt die Anordnung von Distanzunterricht zunächst einmal vor allem eine Weisung an die Lehrkräfte dar, wie sie ihre Dienstpflichten (d.h. ihren Lehr- und Erziehungsauftrag) nach „Außen“ (also gegenüber den Schüler\*innen) zu erfüllen haben. Unter diesem Aspekt ist sie nicht mitbestimmungsbedürftig. Beinhaltet eine Anordnung zur Dienstpflichtenerfüllung „nach Außen“ jedoch zugleich die Einführung einer neuen Arbeitsmethode, unterliegt sie unter diesem Aspekt nach § 66 Abs. 1 b) BremPersVG der Mitbestimmung. Die Anordnung besitzt dann eine Doppelnatur: Sie ist nicht nur Konkretisierung der Dienstpflicht der Beschäftigten, sondern darüber hinaus zusätzlich eine Maßnahme in einer organisatorischen Angelegenheit (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 12.01.1993 – PV-B 3/92, juris Rn. 21 f.)

**e)** Da die „Einführung neuer Arbeitsmethoden“ in § 66 Abs. 1 b) BremPersVG ausdrücklich als Mitbestimmungstatbestand genannt ist, muss nicht geprüft werden, ob sie im konkreten

Fall zugleich unter die allgemeine Definition des Begriffs der personalvertretungsrechtlichen „Maßnahme“ fällt. Die Beispielskataloge der §§ 63, 65 und 66 BremPersVG schränken die „Allzuständigkeit“ der Personalräte bezüglich sämtlicher „Maßnahmen“ der Dienststellenleitung in sozialen, personellen und organisatorischen Angelegenheiten (§ 52 Abs. 1, § 58 Abs. 1 BremPersVG) nicht ein (vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.10.2018 – 5 P 9/17, juris Rn. 12 sowie § 63 Abs. 2, § 65 Abs. 3 und § 66 Abs. 3 BremPersVG). Sie besitzen aber insoweit eine eigenständige Bedeutung, als die Fälle, die in ihnen als mitbestimmungspflichtig aufgezählt sind, stets mitbestimmungspflichtig sind. Einer hypothetischen Prüfung, ob diese Angelegenheiten auch dann, wenn sie in §§ 63, 65 oder 66 BremPersVG nicht ausdrücklich genannt würden, aufgrund der „Allzuständigkeit“ der Mitbestimmung unterlägen, bedarf es nicht. §§ 63 Abs. 1, § 65 Abs. 1 und § 66 Abs. 1 BremPersVG sind insoweit Spezialvorschriften, die der allgemeinen Regelung der „Allzuständigkeit“ vorgehen.

**f)** Die Mitbestimmung bei der Anordnung von Distanzunterricht ist schließlich auch nicht wegen einer „gesetzlichen Regelung“ (§ 66 Abs. 1 i.V.m. § 63 Abs. 1 erster Halbsatz BremPersVG) ausgeschlossen. Die Frage, wann Distanzunterricht stattzufinden hat, ist derzeit nicht unmittelbar durch Gesetz oder Rechtsverordnung geregelt. Dies räumt die Beteiligte in ihrer Beschwerdeschrift ausdrücklich ein.

**g)** Ob die Anordnung von Distanzunterricht auch noch unter andere Beispielstatbestände von § 63 Abs. 1 oder § 66 Abs. 1 BremPersVG fallen kann, Bedarf keiner Entscheidung. Der Antragsteller hat seinen Hauptantrag ausdrücklich auf die Feststellung eines Mitbestimmungsrechts nach § 66 Abs. 1 Buchstabe b) BremPersVG beschränkt.

**4.** Da dem Hauptantrag vollumfänglich stattgegeben wurde, ist über den Hilfsantrag nicht zu entscheiden.

**5.** Die Voraussetzungen für die Zulassung der Rechtsbeschwerde (§ 70 Abs. 2 BremPersVG i.V.m. § 92 Abs. 1 und § 72 Abs. 2 ArbGG) liegen nicht vor. Dies gilt auch für die Frage, ob Personalräte im Anwendungsbereich des Bremischen Personalvertretungsgesetzes eine Obliegenheit trifft, die Einleitung des Mitbestimmungsverfahrens durch eine andere Person als die Dienststellenleitung oder deren ständige Vertretung fristgerecht zu rügen, wenn sie sich später auf diesen formellen Fehler berufen wollen. Diese Rechtsfrage hat zwar grundsätzliche Bedeutung, sie ist im vorliegenden Fall aber (noch) nicht entscheidungserheblich. Auch wenn das Oberverwaltungsgericht eine solche Rüge nun für erforderlich hält, billigt es im Hinblick darauf, dass dies eine Änderung seiner Rechtsprechung darstellt, dem Antragsteller

vorliegend noch einmal ausnahmsweise zu, sich auch ohne fristgerechte Rüge auf die fehlerhafte Einleitung des Mitbestimmungsverfahrens berufen zu können (s.o. unter 2 c)).

### Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Rechtsbeschwerde kann selbstständig durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innerhalb einer Notfrist von einem Monat nach Zustellung dieses Beschlusses beim

Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig,

schriftlich oder nach Maßgabe von § 70 Abs. 2 BremPersVG, § 92 Abs. 2, § 72 Abs. 5 ArbGG, § 549 Abs. 2, § 130a ZPO elektronisch einzulegen und innerhalb einer Notfrist von zwei Monaten nach Zustellung dieses Beschlusses schriftlich oder nach Maßgabe von § 70 Abs. 2 BremPersVG, § 92 Abs. 2, § 72 Abs. 5 ArbGG, § 549 Abs. 2, § 130a ZPO elektronisch zu begründen. Die Einlegung und Begründung der Beschwerde müssen durch einen Prozessbevollmächtigten erfolgen. Als Bevollmächtigte sind außer Rechtsanwält\*innen nur die in § 11 Absatz 2 Satz 2 Nr. 4 und 5 Arbeitsgerichtsgesetz bezeichneten Organisationen zugelassen. Diese müssen durch Personen mit Befähigung zum Richteramt handeln. Rechtsanwält\*innen, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse müssen die Rechtsbeschwerdeschrift und die Begründungsschrift als elektronisches Dokument übermitteln. Dies gilt auch für nach dem Arbeitsgerichtsgesetz vertretungsberechtigte Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 46c Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 ArbGG zur Verfügung steht. Ist die Übermittlung als elektronisches Dokument aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen (§ 70 Abs. 2 BremPersVG, § 92 Abs. 2, § 46g ArbGG).

Dr. Maierhöfer

Frohmaner

Pietsch

Der ehrenamtliche Richter Pietsch ist wegen Urlaubs an der Unterschrift gehindert.

Dr. Maierhöfer

Lohfeld

Essmann