



## **Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen**

**OVG: 6 LP 165/25**

VG: 12 K 402/25

### **Beschluss**

In der Personalvertretungssache

– Antragsteller –

Verfahrensbevollmächtigter

Beteiligt:

1.

2.

Verfahrensbevollmächtigter

zu 1 und 2:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 6. Senat - durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Maierhöfer, die ehrenamtlichen Richterinnen Kitzmann und Schumacher und die ehrenamtlichen Richter Strassemeier und Tydt am 7. Januar 2026 beschlossen:

**Auf die Beschwerde des Antragstellers wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 12. Kammer – vom 14. Mai 2025 abgeändert.**

**Es wird festgestellt, dass der Beschluss der Einigungsstelle vom 6. Februar 2025 (E 12/2024) nur insoweit dem Letztentscheidungsrecht des Beteiligten zu 2. unterliegt, als**

**1. es um die im ersten und letzten Punkt des Initiativantrags genannten Einführungszeitpunkte geht**

**und**

**2. es um die technische Umsetzung (5. Punkt des Initiativantrags) geht**

**und dass der Beschluss der Einigungsstelle im Übrigen nicht dem Letztentscheidungsrecht des Beteiligten zu 2. unterliegt.**

**Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.**

**Die Rechtsbeschwerde wird nicht zugelassen.**

### **G r ü n d e**

**L** Der Antragsteller wendet sich gegen einen Beschluss des Senats der Freien Hansestadt Bremen, mit dem die Umsetzung einer Einigungsstellenentscheidung über die Erfassung der Arbeitszeit an Schulen abgelehnt wurde.

Der Antragsteller ist der für die Schulen in der Stadtgemeinde Bremen zuständige Personalrat. Der Beteiligte zu 1. ist der für Schulen zuständige Senator. Der Beteiligte zu 2. (Senat) ist die Regierung des Landes Bremen.

Der Antragsteller übersandte dem Beteiligten zu 1. am 05.07.2024 einen Initiativantrag mit folgendem Inhalt:

*„[D]er Personalrat Schulen beantragt aufgrund seines Beschlusses vom 20.06.2024, die laut Urteil des EuGHs vom 14.05.2019 vorgeschriebene Arbeitszeiterfassung an Schulen in der Stadtgemeinde Bremen wie folgt durchzuführen:*

- *Die Erfassung startet zum 01.02.2025 in Form eines Pilotprojekts mit ausgewählten Schulen. Damit lassen sich Schwierigkeiten bei der Umsetzung evaluieren, bevor die Arbeitszeiterfassung auf alle Beschäftigten ausgeweitet wird.*
- *Die am Pilotprojekt beteiligten Schulen werden so ausgewählt, dass das Spektrum von Schulformen und Schulstufen mit allen in Schule vorkommenden Berufsgruppen vertreten ist. Die Liste der Schulen findet sich im Anhang; es sind im Wesentlichen diejenigen Schulen, die bereits von der SKB für eine Pilotierung vorgeschlagen wurden.*

- *Erfasst wird die tägliche Arbeitszeit. Hierfür werden das Datum, der Beginn und das Ende der Arbeit unabhängig vom Arbeitsort registriert.*
- *Des Weiteren werden folgende Daten erfasst: Name, Vorname und Personalnummer der/des Beschäftigten.*
- *Die technische Umsetzung erfolgt schrittweise in dem Maße, in dem die Voraussetzungen vorliegen:*
  - *Bei Fehlen einer digitalen Lösung werden die Daten über ein Formular erfasst.*
  - *Wenn verfügbar, werden die Daten innerhalb einer App auf den iPads der Beschäftigten erfasst. Die Auswahl der Software erfolgt in Abstimmung mit den Beschäftigtenvertretungen. Die Behörde stellt sicher, dass jeder bzw. jedem Beschäftigten hierfür ein iPad zur Verfügung steht.*
- *Die Beschäftigten erhalten nach Abschluss eines Kalendermonats jeweils eine Aufstellung ihrer erfassten Arbeitszeiten.*
- *Bis zum Abschluss der Pilotierung (Ende des Schuljahres 2024/25) wird die Methodik der Datenerfassung evaluiert.*
- *Zum Beginn des Schuljahres 2025/26 startet die Arbeitszeiterfassung mit allen Beschäftigten an allen Schulen.“*

Der Beteiligte zu 1. widersprach dem Initiativantrag. Nach erfolgloser Durchführung eines Schlichtungsverfahrens rief der Beteiligte zu 1. die Einigungsstelle an. Die Einigungsstelle sprach sich mit Beschluss vom 06.02.2025 für den Initiativantrag aus und ersetzte die Zustimmung des Beteiligten zu 1. Daraufhin beantragte der Beteiligte zu 1. eine Letztentscheidung des Beteiligten zu 2. Am 01.04.2025 beschloss der Beteiligte zu 2., dem Beschluss der Einigungsstelle nicht zu folgen und den Initiativantrag abzulehnen.

Bereits am 24.02.2025 hatte der Antragsteller beim Verwaltungsgericht Rechtsschutz beantragt. Er hat zur Begründung vorgetragen, dass der Landesregierung in der hier betroffenen Angelegenheit kein Letztentscheidungsrecht zustehe. Das BremPersVG sehe ein solches Letztentscheidungsrecht nur in personellen und organisatorischen Angelegenheiten vor. Die Arbeitszeiterfassung sei aber eine soziale Angelegenheit, da es um den Schutz der Gesundheit der Beschäftigten gehe. Auch aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen ergebe sich ein Letztentscheidungsrecht der Landesregierung im vorliegenden Fall nicht.

Der Antragsteller hat erstinstanzlich beantragt,

festzustellen, dass der Beschluss der Einigungsstelle vom 06.02.2025 (E 12/2024) nicht dem Letztentscheidungsrecht des Beteiligten zu 2. unterliegt.

Der Beteiligte zu 1. hat erstinstanzlich beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung hat er vorgetragen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch in sozialen Angelegenheiten ein Letztentscheidungsrecht der Landesregierung bestehen müsse, wenn die Angelegenheit erhebliche Auswirkungen auf die Erledigung des Amtsauftrags und auf das Gemeinwohl habe und von entscheidender Tragweite sei. Bei der flächendeckenden Einführung der Arbeitszeiterfassung an Schulen ab dem Schuljahr 2025/2026 sei dies der Fall.

Der Beteiligte zu 2. hat sich erstinstanzlich nicht geäußert und keinen Antrag gestellt.

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag des Antragstellers mit Beschluss vom 15.05.2025 abgelehnt. Bei der Arbeitszeiterfassung an Schulen handle es sich zwar um eine soziale Angelegenheit (§ 63 Abs. 1 lit d), f) BremPersVG), denn es gehe um Arbeitsschutz. Nach dem Wortlaut des § 61 Abs. 4 Satz 3 BremPersVG habe der Beteiligte zu 2. daher kein Letztentscheidungsrecht. Jedoch müsse ein solches Letztentscheidungsrecht aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) bestehen. Aus dem Demokratieprinzip folge die Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung, die vom Parlament gewählt und ihm gegenüber verantwortlich sei. Dies setze der Mitbestimmung Grenzen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seien drei Arten von Angelegenheiten zu unterscheiden, in denen Mitbestimmung in unterschiedlichem Maße verfassungsrechtlich zulässig sei: (a) Angelegenheiten, die in ihrem Schwerpunkt die Beschäftigten in ihrem Beschäftigungsverhältnis treffen, typischerweise aber nicht oder nur unerheblich die Wahrnehmung von Amtsaufgaben gegenüber dem Bürger berühren. (b) Maßnahmen, die den Binnenbereich des Beschäftigungsverhältnisses betreffen, jedoch die Wahrnehmung des Amtsauftrags typischerweise nicht nur unerheblich berühren. (c) Maßnahmen, die schwerpunktmäßig die Erledigung von Amtsaufgaben betreffen, unvermeidlich aber auch die Interessen der Beschäftigten berühren. Bei der Einführung der Arbeitszeiterfassung an Schulen handle es sich um eine Maßnahme der Gruppe b). Der Übergang von einer Berechnung der Arbeitszeit nach Stunden-Deputaten zu einer individuellen Arbeitszeiterfassung sei ein Systemwechsel. Es müsse geregelt werden, wie die Arbeitszeit von Lehrkräften außerhalb des Unterrichts von der Freizeit abgegrenzt wird. Zudem müsse die technische und

finanzielle Umsetzung geregelt werden. Diese Fragen berührten die Wahrnehmung des Amtsauftrags der Schulen nicht nur unerheblich. Keiner der Beteiligten habe derzeit einen Überblick über die Arbeitszeit, die die Beschäftigten der Schulen tatsächlich leisten. Es werde allgemein damit gerechnet, dass zumindest teilweise erheblich mehr als die Regelarbeitszeit gearbeitet werde. Daher bestehe die Gefahr, dass die Einführung der Arbeitszeiterfassung zu einer Einschränkung schulischer Angebote führen würde. Weil die Angelegenheit der Gruppe b) zuzuordnen sei, müsse das Letztentscheidungsrecht bei der Landesregierung oder bei einer anderen demokratisch legitimierten Stelle liegen. Die Einigungsstelle sei keine demokratisch legitimierte Stelle. Die von Personalratsseite bestellten Mitglieder der Einigungsstelle und der oder die Vorsitzende könnten ihre Legitimation nicht auf das Volk zurückführen. Um einen Verfassungsverstoß zu vermeiden, müsse § 61 Abs. 4 Satz 3 BremPersVG vorliegend entsprechend angewandt werden, so dass dem Beteiligten zu 2. das Letztentscheidungsrecht zustehe.

Der Antragsteller hat gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Beschwerde erhoben. Er ist der Auffassung, die Einführung der Arbeitszeiterfassung an Schulen gehöre in Gruppe a) der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Fallgruppen. Denn sie betreffe im Schwerpunkt die Beschäftigten in ihrem Beschäftigungsverhältnis – nämlich den Arbeits- und Gesundheitsschutz. Die Erfüllung der Amtsaufgaben der Schulen sei hingegen nicht oder allenfalls unerheblich betroffen. Der Beteiligte zu 1. komme schon seit mehreren Jahren seiner gesetzlichen Pflicht, die Arbeitszeit der Beschäftigten der Schulen zu erfassen, nicht nach. Anders als das Verwaltungsgericht meine, fordere der Initiativantrag keinen „Systemwechsel“ von der Festlegung der Arbeitszeit der Lehrkräfte nach Stunden-Deputaten hin zu einer individuellen Arbeitszeiterfassung. Das Verwaltungsgericht vermenge hier die Festlegung der Arbeitszeit mit ihrer Erfassung. Die Abgrenzung zwischen außerschulischer Arbeitszeit und Freizeit von Lehrkräften sei eine Verwaltungsaufgabe, die nichts mit dem Amtsauftrag der Schulen zu tun habe. Die Annahme des Verwaltungsgerichts, die Arbeitszeiterfassung werde ergeben, dass zumindest in Teilbereichen erheblich mehr als das Soll gearbeitet wird, und diese Feststellung werde dann erhebliche Auswirkungen auf den Amtsauftrag der Schulen haben, sei eine Mutmaßung. Es sei völlig unklar, ob die Arbeitszeiterfassung ergeben wird, dass Lehrkräfte überobligatorisch zur Arbeit herangezogen werden. Eben so unklar sei, welche Konsequenzen der Beteiligte zu 1. daraus ziehen würde. Die Arbeitszeiterfassung liefere lediglich Daten. Unerheblich sei auch, dass das Bundesverfassungsgericht die „Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen“ ausdrücklich als Beispiel für Fallgruppe b) benannt habe. Denn anders als das BPersVG, auf das sich das Bundesverfassungsgericht bezogen habe, kenne das BremPersVG einen solchen

Mitbestimmungstatbestand gar nicht explizit. Im bremischen Recht falle die Arbeitszeiterfassung unter § 63 Abs. 1 lit. d) und e) BremPersVG und gehöre daher zu den sozialen Angelegenheiten. Zudem spiele die technische Seite für den Antragsteller nur eine untergeordnete Rolle. Es gehe ihm nicht um die Durchsetzung eines bestimmten Modells der Zeiterfassung, Die zentralen Punkte des Initiativantrags seien das erstmalige Erfassen der Arbeitszeit der Schulbeschäftigte als solches und die inhaltliche Abgrenzung der als Arbeitszeit zu erfassenden Tätigkeiten von außerdienstlichen, privaten Aktivitäten. Da es somit um eine Angelegenheit aus Gruppe a) – und nicht aus Gruppe b) – der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehe, dürfe der Beschluss der Einigungsstelle aus verfassungsrechtlicher Sicht bindend sein, wie es § 61 Abs. 4 Satz 2, BremPersVG vorsehe. Die Einführung der Arbeitszeiterfassung an Schulen falle auch nicht wegen ihrer erheblichen Auswirkungen auf das Gemeinwohl ausnahmsweise in die Letztentscheidungsbefugnis der Landesregierung. Es gehe nur um die Umsetzung der gesetzlichen Pflicht der Arbeitgeberin bzw. Dienstherrin zur Arbeitszeiterfassung.

Der Antragsteller beantragt,

den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 12. Kammer – vom 14. Mai 2025 aufzuheben und festzustellen, dass der Beschluss der Einigungsstelle vom 06.02.2025 (E 12/2024) nicht dem Letztentscheidungsrecht des Beteiligten zu 2. unterliegt.

Die Beteiligten zu 1. und 2. beantragen,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Sie sind der Auffassung, dass eine gemischt sozial-organisatorische Angelegenheit vorliege, so dass schon nach dem Wortlaut von § 61 Abs. 4 Satz 3 BremPersVG ein Letztentscheidungsrecht der Landesregierung bestehe. Aber selbst wenn man von einer ausschließlich sozialen Angelegenheit ausgehe, müsse in verfassungskonformer Auslegung des BremPersVG ein solches Letztentscheidungsrecht angenommen werden. Die Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen, sei vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich als Beispiel für die Fallgruppe b) bezeichnet worden, in der das Letztentscheidungsrecht bei einer demokratisch legitimierten Stelle liegen müsse. Vorliegend gehe es um derartige technische Einrichtungen, denn die Arbeitszeitkonten der Schulbeschäftigte müssten digital geführt werden. Der Beschluss der Einigungsstelle habe weitreichende, völlig unabsehbare Folgen. Seine Umsetzung

erfordere technische und organisatorische Maßnahmen, die ihrerseits der Mitbestimmung unterlägen. Die Aufgaben und Tätigkeiten der Lehrkräfte außerhalb der Unterrichtszeit müssten neu bestimmt und tätigkeitsspezifische Soll-Zeiten festgelegt werden. Projekte neben dem Unterricht im engeren Sinne könnten dann eventuell nicht mehr im bisherigen Umfang durchgeführt werden. Davon seien nicht nur die Beschäftigten betroffen, sondern auch die Schülerinnen, Schüler und Eltern. In der Einigungsstelle seien nur die drei von Behördenseite benannten Beisitzenden demokratisch legitimiert im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

**II.** Die zulässige Beschwerde ist teilweise begründet. Der Beschluss der Einigungsstelle vom 06.02.2025 unterliegt – anders als vom Verwaltungsgericht angenommen – nicht vollständig, sondern nur teilweise dem Letztentscheidungsrecht des Beteiligten zu 2. Er ist für den Beteiligten zu 2. zwar insoweit nicht bindend, als es um die im ersten und letzten Punkt des Initiativantrags genannten Einführungszeitpunkte für die Arbeitszeiterfassung geht. Insoweit besteht nämlich schon von vorherein kein Mitbestimmungsrecht des Antragstellers (1.). Der Beschluss der Einigungsstelle ist auch insoweit nicht bindend, als es um die technische Umsetzung der Arbeitszeiterfassung (5. Punkt des Initiativantrags) geht. Dieser Aspekt unterliegt zwar der Mitbestimmung, jedoch steht hier das Letztentscheidungsrecht in analoger Anwendung von § 61 Abs. 4 Satz 3 BremPersVG dem Beteiligten zu 2. zu (2.). Hinsichtlich der übrigen Punkte des Initiativantrags ist der Beschluss der Einigungsstelle jedoch verbindlich; hier steht dem Beteiligten zu 2. kein Letztentscheidungsrecht zu (3.).

**1.** Der Beschluss der Einigungsstelle ist nicht bindend hinsichtlich des Zeitpunkts, ab dem die Arbeitszeit der Beschäftigten der Schulen zu erfassen ist (erster und letzter Punkt des Initiativantrags). Diesbezüglich besteht schon von vornherein kein Mitbestimmungsrecht des Personalrats. Denn seit wann Arbeitgeber bzw. Dienstherren verpflichtet sind, die Arbeitszeiten ihrer Beschäftigten zu erfassen, ergibt sich unmittelbar und zwingend aus dem Gesetz. Daher obliegt die (Letzt-)Entscheidung darüber nach allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen dem Beteiligten zu 2., der bei seiner Entscheidung aber natürlich an Recht und Gesetz gebunden ist (vgl. Art. 118 Abs. 1 Satz 1 BremLVerf: „Der Senat führt die Verwaltung nach den Gesetzen [...]“).

Nach § 63 Abs. 1, § 65 Abs. 1 und § 66 Abs. 1 BremPersVG reicht das Mitbestimmungsrecht des Personalrats nur „soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht.“ Die Arbeitgeber und Dienstherren sind schon kraft Gesetzes (RL 2003/88/EG i.V.m. § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG, BAG, Beschl. v. 13.09.2022 – 1 ABR 22/21, juris Rn. 22, 42 ff.) verpflichtet, ein System einzuführen, mit dem Beginn und Ende und

damit die Dauer der Arbeitszeiten einschließlich der Überstunden erfasst werden. Deshalb kann sich ein Initiativrecht des Personalrats nicht auf die Einführung – also das „Ob“ – einer darauf bezogenen Zeiterfassung richten (vgl. BAG, Beschl. v. 13.09.2022 – 1 ABR 22/21, juris Rn. 19). Der Antragsteller trägt selbst vor, dass für den Beteiligten zu 1. schon seit sechs Jahren eine gesetzliche Verpflichtung bestehe, die Arbeitszeit an Schulen zu erfassen und es daher insoweit bei dem Initiativantrag und dem Einigungsstellenbeschluss nur um die Umsetzung von Gesetzen gehe (S. 5 letzter Absatz und S. 6 letzter Absatz des Schriftsatzes vom 16.07.2025, Bl. 90 f. d. OVG-Akte).

**2.** Bezuglich der technischen Umsetzung der Arbeitszeiterfassung (fünfter Punkt des Initiativantrags) ist der Beschluss der Einigungsstelle ebenfalls nicht bindend. Zwar unterliegt die Angelegenheit insoweit der Mitbestimmung. Das Letztentscheidungsrecht steht aber in entsprechender Anwendung von § 61 Abs. 4 Satz 3 BremPersVG dem Beteiligten zu 2. zu.

**a)** Maßnahmen der Dienststellenleitung bezüglich der Arbeitszeiterfassung unterliegen als soziale Angelegenheit der Mitbestimmung (§ 52 Abs. 1 Satz 1, § 58 Abs. 1 Satz 1, § 63 Abs. 1 lit. d) BremPersVG). Denn es handelt sich hierbei um „Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen und sonstigen Gesundheitsschädigungen“ im Sinne des § 63 Abs. 1 lit. d) BremPersVG. Die Verpflichtung der Arbeitgeber und Dienstherrn aus der RL 2003/88/EG, ein objektives, verlässliches und zugängliches System einzuführen, mit dem die von den Beschäftigten geleistete tägliche Arbeitszeit gemessen werden kann, dient dem Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten (vgl. BAG, Beschl. v. 13.09.2022 – 1 ABR 22/21, juris Rn. 22; EuGH, Urt. v. 14.05.2019 – C 55/18, juris Rn. 38 ff., 60 ff.). Im nationalen Recht stützt das BAG diese Pflicht auf § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG, also auf eine arbeitsschutzrechtliche Grundlage (vgl. BAG, Beschl. v. 13.09.2022 – 1 ABR 22/21, juris Rn. 42 ff.). Damit erstreckt sich das Initiativrecht des Antragstellers nach § 58 Abs. 4 Satz 1 BremPersVG auch auf solche Maßnahmen.

Dieses Initiativrecht ist nicht durch den Gesetzesvorbehalt (§ 63 Abs. 1 Halbsatz 1 BremPersVG) ausgeschlossen, soweit es um die Ausgestaltung der Arbeitszeiterfassung (also das „Wie“) geht. Denn insoweit lässt die gesetzliche Regelung dem Arbeitgeber bzw. Dienstherrn Handlungsspielräume, innerhalb derer sich die Mitbestimmung vollziehen kann (BAG, Beschl. v. 13.09.2022 – 1 ABR 22/21, juris Rn. 59 ff.; zum Spielraum bzgl. der konkreten Ausgestaltung der Arbeitszeiterfassung vgl. auch EuGH, Urt. v. 14.05.2019 - C-55/18, juris Rn. 63).

**b)** Das Letztentscheidungsrecht liegt bzgl. der technischen Umsetzung der Arbeitszeiterfassung beim Beteiligten zu 2.

Da es sich um eine soziale Angelegenheit handelt (s.o. a), wäre zwar rein nach dem Wortlaut des BremPersVG der Einigungsstellenbeschluss bindend (§ 61 Abs. 4 Satz 2 BremPersVG). Nur in personellen und organisatorischen Angelegenheiten räumt § 61 Abs. 4 Satz 3 BremPersVG dem Beteiligten zu 2. ein Letztentscheidungsrecht ein. Allerdings würde dies im vorliegenden Fall gegen das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, das nach Art. 28 Abs. 1 GG auch für die Länder verbindlich ist, verstößen (aa). Deshalb muss zur Vermeidung eines Verfassungsverstoßes § 61 Abs. 4 Satz 3 BremPersVG hier entsprechend angewandt werden (bb).

**aa)** Eine bindende Wirkung des Einigungsstellenbeschlusses ohne Letztentscheidungsrecht der Landesregierung würde hinsichtlich der technischen Umsetzung der Arbeitszeiterfassung gegen das Demokratieprinzip verstößen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss in Angelegenheiten, die den Binnenbereich des Beschäftigungsverhältnisses der Bediensteten betreffen, die Wahrnehmung des Amtsauftrags jedoch typischerweise nicht nur unerheblich berühren, das Letztentscheidungsrecht stets einem gegenüber Volk und Parlament verantwortlichen Amtsträger vorbehalten bleiben. Eine Kompetenz einer Einigungsstelle zur abschließenden Entscheidung ist in solchen Angelegenheiten nur dann verfassungskonform, wenn der Gesetzgeber die Einigungsstelle so ausgestaltet hat, dass die Mehrheit ihrer Mitglieder uneingeschränkt personell demokratisch legitimiert ist und die Entscheidung darüber hinaus von einer Mehrheit der demokratisch legitimierten Mitglieder getragen wird (Prinzip der doppelten Mehrheit) (BVerfG, Beschl. v. 24.05.1995 – 2 BvF 1/92, juris Rn. 147). Die technische Umsetzung der Arbeitszeiterfassung ist eine solche Angelegenheit ((1)); die Ausgestaltung der Einigungsstelle nach dem BremPersVG stellt das Prinzip der doppelten Mehrheit nicht sicher ((2)).

**(1)** Die technische Umsetzung der Zeiterfassung gehört zu den Angelegenheiten, die den Binnenbereich des Beschäftigungsverhältnisses der Bediensteten betreffen, die Wahrnehmung des Amtsauftrags jedoch typischerweise nicht nur unerheblich berühren. Das Bundesverfassungsgericht hat die Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen, ausdrücklich dieser Fallgruppe zugeordnet (vgl. den Verweis auf § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG a.F. in BVerfG, Beschl. v. 24.05.1995 – 2 BvF 1/92, juris Rn. 147, zweiter Satz). Die technische Umsetzung der Arbeitszeiterfassung an Schulen fällt unter diesen

Tatbestand. Beginn und Ende der täglichen Dienstausübung sowie Mehrarbeit und Überstunden sind Verhaltens- und Leistungsdaten der Beschäftigten, so dass ihre Überwachung unter § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG a.F. (heute § 80 Abs. 1 Nr. 21 BPersVG) fallen kann (Dierßen, in: Altvater/ Baden u.a., BPersVG, 11. Aufl. 2023, § 80 Rn. 191). Allerdings muss die Überwachung durch eine technische Einrichtung erfolgen. Eine Überwachung durch Personen (z.B. Vorgesetzte) genügt nicht; gleiches gilt, wenn die Beschäftigten ihre Arbeitszeit selbst aufzeichnen, solange die Aufzeichnungen nicht durch eine technische Einrichtung verarbeitet werden (Dierßen, in: Altvater/ Baden u.a., BPersVG, 11. Aufl. 2023, § 80 Rn. 192; Annuß, in: Richardi/Dörner u.a., PersVertR, 6. Aufl. 2024, § 80 BPersVG Rn. 306). Zu den technischen Einrichtungen gehören insbesondere alle elektronischen Geräte, die eine selbständige Leistung erbringen, unabhängig davon, ob sie sich stationär in der Dienststelle befinden oder mobil sind (Dierßen, in: Altvater/ Baden u.a., BPersVG, 11. Aufl. 2023, § 80 Rn. 192). Zeiterfassungsgeräte und -systeme fallen nach einhelliger Auffassung darunter (vgl. Dierßen in: Altvater/ Baden u.a., BPersVG, 11. Aufl. 2023, § 80 Rn. 197; Else, BeckOK PersVG, § 80 BPersVG Rn. 164). Dies gilt auch, wenn die Geräte bzw. Systeme von den Beschäftigten oder anderen Personen manuell bedient werden (Else, BeckOK PersVG, § 80 BPersVG Rn. 161). Ebenfalls unter diesen Mitbestimmungstatbestand fällt es, wenn auf nichttechnischem Wege erhobene Daten mittels einer technischen Einrichtung ausgewertet werden (Dierßen, in: Altvater/ Baden u.a., BPersVG, 11. Aufl. 2023, § 80 Rn. 195), wie z.B. bei der Verarbeitung und Analyse von durch die Beschäftigten händisch in ein Formular eingetragenen Arbeitszeiten mittels einer Software (BVerwG, Beschl. v. 16.12.1987 – 6 P 32.84, juris Rn. 23, 25; Sächs. OVG, Beschl. v. 27.04.2016 – 9 B 368/15.PL, juris Rn. 10-12). Mithin handelt es sich bei der Entscheidung, ob die Arbeitszeiten der Schulbeschäftigte in einer App auf den dienstlichen iPads erfasst werden (wie es der Initiativantrag mittelfristig vorsieht) bzw. ob Arbeitszeitdaten aus händisch ausgefüllten Formularen (wie sie der Initiativantrag kurzfristig vorsieht) anschließend von einer Software verarbeitet und analysiert werden sollen, um eine Entscheidung über die Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen.

**(2)** Die Einigungsstelle ist in der Form, wie sie im BremPersVG ausgestaltet ist, nicht hinreichend demokratisch legitimiert, um in Angelegenheiten, die den Binnenbereich des Beschäftigungsverhältnisses der Bediensteten betreffen, die Wahrnehmung des Amtsauftrags jedoch typischerweise nicht nur unerheblich berühren, letztverbindlich zu entscheiden. Zwar ist die Mehrheit ihrer Mitglieder personell uneingeschränkt demokratisch legitimiert ( $\alpha$ ); es ist aber nicht sichergestellt, dass ein Einigungsstellenbeschluss stets von einer Mehrheit der demokratisch legitimierten Mitglieder getragen wird ( $\beta$ ).

**a)** Vier von sieben Mitgliedern der Einigungsstelle – und damit die Mehrheit – sind uneingeschränkt personell demokratisch legitimiert. Uneingeschränkt personell demokratisch legitimiert sind die drei Beisitzer, die vom Dienstherrn bzw. öffentlichen Arbeitgeber benannt werden (§ 60 Abs. 2 Satz 1 BremPersVG). Denn der Senat sowie die einzelnen Senatorinnen und Senatoren werden von der Bürgerschaft (Landtag) gewählt (Art. 107 Abs. 2 BremLVerf) und sind ihr gegenüber verantwortlich (Art. 110, 118 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 BremLVerf). Die Leiterinnen und Leiter der nachgeordneten Behörden werden vom Senat, der zuständigen Senatorin oder dem zuständigen Senator bestimmt und unterliegen deren Weisungen (Art. 127 BremLVerf). Damit sind Senat, Senatorinnen, Senatoren sowie Behördenleitungen personell demokratisch legitimiert und können diese Legitimation den von ihnen bestimmten Einigungsstellenbeisitzern vermitteln. Personell demokratisch legitimiert ist auch die oder der Vorsitzende der Einigungsstelle. Einigen sich beide Seiten auf die Vorsitzende oder den Vorsitzenden (§ 60 Abs. 2 Satz 1 BremPersVG), ist sie oder er dadurch personell demokratisch legitimiert, dass ein demokratisch legitimiertes Regierungsmittel bzw. eine demokratisch legitimierte Behördenleitung der Ernennung der oder des Vorsitzenden zugestimmt hat (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.05.1995 – 2 BvF 1/92, juris Rn. 137). Einigen sich die Parteien nicht auf eine oder einen Vorsitzenden, wird sie oder er von der Präsidentin oder dem Präsidenten der Bürgerschaft bestimmt (§ 60 Abs. 2 Satz 2 BremPersVG). Die Bürgerschaftspräsidentin bzw. der Bürgerschaftspräsident ist zweifellos demokratisch legitimiert und damit in der Lage, personelle demokratische Legitimation an die Vorsitzende oder den Vorsitzenden der Einigungsstelle weiterzugeben. Nicht demokratisch legitimiert im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind jedoch die von der Personalratsseite benannten Beisitzer. Die innerbetriebliche demokratische Legitimation der Personalräte genügt dafür nicht. Das Bundesverfassungsgericht stellt mit dem Begriff der „demokratischen Legitimation“ auf eine Wahl durch die „Gesamtheit der Staatsbürger, das Volk“ der Bundesrepublik oder des jeweiligen Landes ab (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.05.1995 – 2 BvF 1/92, juris Rn. 136).

**b)** Das BremPersVG stellt nicht sicher, dass der Beschluss der Einigungsstelle von einer Mehrheit der vier personell uneingeschränkt demokratisch legitimierten Mitglieder getragen wird (Prinzip der doppelten Mehrheit). Die Einigungsstelle entscheidet nach § 61 Abs. 3 BremPersVG mit Stimmenmehrheit. Die Mehrheit für einen Einigungsstellenbeschluss kann daher so zustande kommen, dass die drei nicht demokratisch legitimierten Beisitzer der Personalratsseite zusammen mit nur einem der vier demokratisch legitimierten Mitglieder dafür stimmen.

**bb)** Da somit ein Letztentscheidungsrecht des Beteiligten zu 2. hinsichtlich der technischen Umsetzung der Arbeitszeiterfassung verfassungsrechtlich geboten ist, muss § 61 Abs. 4 Satz 3 BremPersVG zur Vermeidung eines Verfassungsverstoßes entsprechend angewandt werden (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 10.11.2021 – 6 LP 443/20, juris Rn. 25, 28 f.; BVerwG, Beschl. v. 15.07.2019 – 5 P 1/18, juris Rn. 32).

**3.** Hinsichtlich der übrigen Punkte des Initiativantrags ist der Beschluss der Einigungsstelle hingegen verbindlich; hier steht dem Beteiligten zu 2. kein Letztentscheidungsrecht zu. Dies betrifft die Durchführung eines Pilotprojekts an repräsentativ ausgewählten, im Anhang zum Initiativantrag aufgelisteten Schulen mit anschließender Evaluation der Ergebnisse, die Täglichkeit der Erfassung, die zu erfassenden Daten (Name, Vorname, Personalnummer des Beschäftigten sowie Datum, Beginn und Ende der Arbeitszeit unabhängig vom Arbeitsort) sowie die monatliche Übermittlung einer Aufstellung der erfassten Arbeitszeiten an die Beschäftigten.

**aa)** Bei diesen Fragen der Ausgestaltung, also des „Wie“ der Arbeitszeiterfassung, handelt es sich um eine soziale Angelegenheit im Sinne des § 63 Abs. 1 lit. d) BremPersVG, für die Mitbestimmung auch nicht wegen des Gesetzesvorbehalts ausgeschlossen ist (vgl. entsprechend oben Ziff. 2. a)).

Anders als der Beteiligte zu 1. und der Beteiligte zu 2. meinen, liegt eine organisatorische Angelegenheit nicht vor. Soziale Angelegenheiten sind dadurch gekennzeichnet, dass sie die Stellung der Bediensteten insgesamt und zueinander betreffen, während es bei organisatorischen Angelegenheiten um die Dienststelle selbst geht und nicht um die Bediensteten (Fuchs, in: GK-BremPersVG, § 66 Rn. 19). Entscheidend ist der Schwerpunkt der Maßnahme. Soweit eine Angelegenheit in den Beispielskatalogen der §§ 63 bis 66 BremPersVG aufgeführt ist, ist ihre Zuordnung eindeutig (Fuchs, in: GK-BremPersVG, § 66 Rn. 20). Die Arbeitszeiterfassung betrifft im Schwerpunkt die Bediensteten, um deren Arbeitszeiten es geht, und nicht die Organisation der Dienststelle als solche (vgl. insoweit auch das bei Fuchs, in: GK-BremPersVG, § 66 Rn. 20 angeführte Rechtsprechungsbeispiel zu einer Arbeitszeitregelung bei Bibliothekaren). Sie erfolgt zum Gesundheitsschutz und fällt daher unter ein in § 63 Abs. 1 lit. d) BremPersVG ausdrücklich genanntes Beispiel für soziale Angelegenheiten. Mit den in § 66 Abs. 1 BremPersVG aufgezählten Beispielen für organisatorische Angelegenheiten hat die Arbeitszeiterfassung hingegen keine Ähnlichkeit.

Damit ist der Einigungsstellenbeschluss in diesen Punkten bindend (§ 61 Abs. 4 Satz 2 BremPersVG). Dem Beteiligten zu 2. steht kein Letztentscheidungsrecht zu; ein solches

besteht nur in organisatorischen und personellen Angelegenheiten (vgl. § 63 Abs. 4 Satz 3 BremPersVG).

**bb)** Es ist nicht verfassungsrechtlich geboten, § 63 Abs. 4 Satz 3 BremPersVG hier entsprechend anzuwenden. Eine Verbindlichkeit des Einigungsstellenbeschlusses ohne Letztentscheidungsrecht des Beteiligten zu 2. begegnet in diesen Punkten keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

(1) Der Einigungsstellenbeschluss und der ihm zugrunde liegende Initiativantrag müssen nicht im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen (s.o. Ziff. 2 b) aa)), in ihrer Gesamtheit einem Letztentscheidungsrecht des Beteiligten zu 2. unterworfen werden. Es ist durchaus möglich, die Arbeitszeit der Schulbeschäftigte ohne den Einsatz solcher Einrichtungen zu erfassen. Wie den Mitgliedern des Gerichts bekannt ist und in der mündlichen Verhandlung erörtert wurde, gibt es auch heute noch Dienststellen im Anwendungsbereich des BremPersVG, in denen die Beschäftigten ihre Arbeitszeiten manuell in Listen erfassen, die nicht automatisiert ausgewertet, sondern von Vorgesetzten persönlich (in der Regel stichprobenartig) durchgesehen werden. Ob ein solches Vorgehen an den Schulen sinnvoll wäre, hat das erkennende Gericht nicht zu entscheiden. Es wäre jedenfalls möglich, den Einigungsstellenbeschluss in dieser Weise umzusetzen.

(2) Ein Letztentscheidungsrecht des Beteiligten zu 2. besteht in diesen Punkten auch nicht im Hinblick auf die allgemeine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grenzen der Mitbestimmung in Angelegenheiten, die den Binnenbereich des Beschäftigungsverhältnisses der Bediensteten betreffen, die Wahrnehmung des Amtsauftrags jedoch typischerweise nicht nur unerheblich berühren. Denn es handelt sich hier nicht um eine solche Angelegenheit. Vielmehr liegt eine Angelegenheit vor, die in ihrem Schwerpunkt die Beschäftigten in ihrem Beschäftigungsverhältnis betrifft, typischerweise aber nicht oder nur unerheblich die Wahrnehmung der Amtsaufgaben gegenüber dem Bürger berührt (α), und die auch nicht im Einzelfall wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwohl wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt ist (β). Die abschließende Entscheidungsbefugnis einer an Recht und Gesetz gebundenen Einigungsstelle, deren Mitglieder – wie hier (s.o. Ziff. 2 b) aa) (2) (α)) – mehrheitlich personell demokratisch legitimiert sind, ist in solchen Angelegenheiten verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.05.1995 -2 BvF 1/92, juris Rn. 146).

- a)** Zu den Angelegenheiten, die in ihrem Schwerpunkt die Beschäftigten in ihrem Beschäftigungsverhältnis betreffen, typischerweise aber nicht oder nur unerheblich die Wahrnehmung der Amtsaufgaben gegenüber dem Bürger berühren, zählt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen und sonstigen Gesundheitsschäden (vgl. den Hinweis auf § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG a.F. in BVerfG, Beschl. v. 24.05.1995 -2 BvF 1/92, juris Rn. 146). Genau darum geht es bei der Arbeitszeiterfassung nach der RL 2003/88/EG i.V.m. § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG (s.o. Ziff. 2 a)). Die Arbeitszeiterfassung fällt daher, soweit es nicht um die zum Einsatz kommenden technischen Einrichtungen geht (s.o. Ziff. 2 b)), in die Fallgruppe, in der eine an Recht und Gesetz gebundene, mehrheitlich personell demokratisch legitimierte Einigungsstelle grundsätzlich letztverbindlich entscheiden darf.
- b)** Die Einführung der Arbeitszeiterfassung an Schulen ist – bei Ausklammerung der Entscheidung über den Einsatz technischer Zeiterfassungsgeräte und -systeme (s.o. Ziff. 2 b)) – auch nicht im Einzelfall wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwohl wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt. Insbesondere wird der Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule (§ 3 Abs. 1, 2 BremSchulG) davon nicht wesentlich berührt.

Unmittelbar mit der Einführung der Zeiterfassung verbundene Kosten (z.B. unmittelbare Sach- und Personalkosten des Projekts), die so hoch sind, dass sie die Regierungstätigkeit des Beteiligten zu 2. wesentlich beeinträchtigen würden, sind nicht konkret bezeichnet worden.

Der Umstand, dass noch nicht alle rechtlichen Zweifelsfragen, die bei der Zeiterfassung auftreten können – insbesondere die Abgrenzung von Arbeits- und Freizeit der Lehrkräfte bei Tätigkeiten außerhalb des Unterrichts – geklärt sind, macht die Einführung der Zeiterfassung ebenfalls nicht zu einem wesentlichen Bestandteil der Regierungsgewalt der Landesregierung. Denn solche Fragen müssen nicht zwingend bereits vor dem Start der Zeiterfassung abschließend geklärt sein. Dies kann auch dann noch erfolgen, wenn sie sich bei der Anwendung der Zeiterfassung in konkreten Fällen stellen – gegebenenfalls im Rahmen von arbeits- oder beamtenrechtlichen Gerichtsverfahren zwischen den betroffenen Beschäftigten und der Arbeitgeberin bzw. Dienstherrin. Auch in anderen Verwaltungsbereichen bestehen in Bezug auf den Umfang, in dem bestimmte Tätigkeiten der Freizeit oder der Arbeitszeit zuzuordnen sind, Unklarheiten (vgl. z.B. OVG Bremen, Beschl. v. 07.04.2025 – 2 LA 52/24, juris zur Einordnung der Führungsbereitschaftsdienste bei der Polizei), ohne dass dort die Arbeitszeiterfassung deshalb grundsätzlich in Frage gestellt würde. Dass die zu erfassende Arbeitszeit von den Lehrkräften zu einem Großteil zuhause erbracht wird, ist in der heutigen Zeit, in der auch „gewöhnliche“

Verwaltungsbeschäftigte in erheblichem Umfang im „Home Office“ arbeiten, ebenfalls nichts Außergewöhnliches. Zudem befasst sich der Initiativantrag, der dem Einigungsstellenbeschluss zugrunde liegt, nicht mit Fragen der Abgrenzung von Freizeit und Arbeitszeit. Er schränkt daher die Entscheidungsbefugnisse der Arbeitgeberin bzw. Dienstherrin insoweit nicht ein.

Folgen für den Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schulen, die sich aus Maßnahmen ergeben könnten, die der Beteiligte zu 1. eventuell ergreifen wird, wenn bei der Arbeitszeiterfassung Verstöße gegen arbeitsrechtliche Vorschriften aufgedeckt werden sollten, wären rechtlich betrachtet keine Folgen der Arbeitszeiterfassung, sondern Folgen des Umstands, dass gegen das Arbeitsrecht verstoßen wird. Die Erfassung der Arbeitszeit begründet die Fürsorge- und Schutzpflichten der Arbeitgeberin bzw. Dienstherrin im Hinblick auf die Arbeitszeitgestaltung nicht. Sie stellt nur einen bestehenden tatsächlichen Zustand fest. Die Verpflichtung, die arbeitsrechtlichen Vorgaben einzuhalten, bestand für den Arbeitgeber bzw. Dienstherrn auch schon vorher. Zudem ist es völlig ungewiss und spekulativ, ob und in welchem Umfang die Arbeitszeiterfassung arbeitsrechtliche Missstände an den Schulen aufdecken wird und welche Abhilfemaßnahmen die Arbeitgeberin bzw. Dienstherrin dann gegebenenfalls ergreifen wird.

**III.** Die Rechtsbeschwerde ist nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 70 Abs. 2 BremPersVG i.V.m. § 92 Abs. 1, §72 Abs. 2 ArbGG nicht vorliegen.

### **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).

gez. Dr. Maierhöfer

gez. Kitzmann

Schumacher

Frau Schumacher ist wegen Urlaubs  
an der Unterschrift gehindert  
gez. Dr. Maierhöfer

gez. Strassemeier

gez. Tydt