



Sachstand

Arbeitsrechtliche Zulässigkeit von Gepäck- und Personenkontrollen Mitbestimmungspflicht nach BetrVG und BPersVG

Arbeitsrechtliche Zulässigkeit von Gepäck- und Personenkontrollen
Mitbestimmungspflicht nach BetrVG und BPersVG

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 010/23
Abschluss der Arbeit: 23.02.2023
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Betriebsverfassungsrechtliche und personalvertretungsrechtliche Mitbestimmung	4
2.1.	Mitbestimmung nach dem Betriebsverfassungsgesetz	5
2.2.	Mitbestimmung nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz	5
2.3.	Mitbestimmung bei bestehenden gesetzlichen oder tariflichen Regelungen	6
3.	Anforderungen an die Zulässigkeit von Gepäck- und Personenkontrollen	7

1. Einleitung

Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages wurde um eine Einschätzung dazu gebeten, ob anlasslose Personen- und Gepäckkontrollen beim Zugang zum Betrieb oder zur Dienststelle arbeitsrechtlich zulässig sind und ob entsprechende Anordnungen der Mitbestimmung unterliegen. Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich die vorliegende Arbeit zunächst mit den Aspekten der betrieblichen und der dienstlichen Mitbestimmung, wobei insbesondere auf die entsprechenden Tatbestände des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) und des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG) eingegangen wird. Im Anschluss daran folgen kurze Ausführungen zu den Zulässigkeitsanforderungen von Gepäck- und Personenkontrollen am Beispiel sogenannter Torkontrollen.

2. Betriebsverfassungsrechtliche und personalvertretungsrechtliche Mitbestimmung

Arbeitgeber und Arbeitnehmer (genauso wie Dienstherren und Beschäftigte) arbeiten auf vielfältige Art und Weise zusammen. Von herausragender Bedeutung ist dabei im Arbeitsrecht wie im öffentlichen Dienstrecht das Institut der Mitbestimmung, denn mitbestimmungspflichtige Vorhaben sind gegenüber den Beschäftigten nur bindend, wenn die Zustimmung des jeweiligen Betriebs- oder Personalrats vorliegt.¹

Echte Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats ergeben sich insbesondere aus § 87 Abs. 1 BetrVG, und beziehen sich beispielsweise auf Angelegenheiten der betrieblichen Ordnung, der Lohngestaltung, der Arbeitszeit oder der Arbeitskontrolle.

In den Verwaltungen des Bundes und der Länder gelten dagegen die jeweiligen Bestimmungen der Personalvertretungsgesetze, wonach die Beschäftigteninteressen von Personalvertretungen (Personalräten) wahrgenommen werden. Das vorliegend beispielhaft zugrunde gelegte BPersVG findet nur in den Verwaltungen des Bundes, in den bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und in den Gerichten des Bundes Anwendung, § 1 Abs. 1 Satz 1 BPersVG. Zu den mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten gehören die Organisation der Dienststelle sowie Fragen personeller und sozialer Natur, §§ 78-80 BPersVG. Die Zuständigkeit der Landespersonalvertretungen ergibt sich aus den jeweiligen Landesgesetzen, auf die hier nicht eingegangen wird.

1 Während die Zustimmung des Betriebsrats nach dem BetrVG eine echte Wirksamkeitsvoraussetzung darstellt, ist dies für die Zustimmung des Personalrats nach dem BPersVG nicht letztgültig geklärt. So wird vertreten, dass bei fehlender Zustimmung lediglich keine Bindungswirkung für die Beschäftigten entsteht; Richardi in: Richardi, Betriebsverfassungsgesetz, 17. Auflage 2022, § 87 Rn. 103; Kaiser/Annuß in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, 5. Auflage 2020, § 75 BPersVG, Rn 229; Ricken in: Beck'scher Online-Kommentar zum Bundespersonalvertretungsgesetz, 11. Edition, 1. Januar 2023, § 70 Rn. 56, 57.

2.1. Mitbestimmung nach dem Betriebsverfassungsgesetz

Nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG bestimmt der Betriebsrat bei Fragen der Ordnung des Betriebes mit. Gegenstand der betrieblichen Ordnung ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) auch die Einrichtung sogenannter Torkontrollen,² einer Maßnahme, die in erster Linie der Vermeidung von Diebstählen im Betrieb dient.³ Üblicherweise werden dabei an den Ein- und Ausgängen des Betriebsgeländes Taschen und Kleidung der Beschäftigten kontrolliert.⁴

In einem Beschluss von 1988 vertrat das BAG zu Sicherheitskontrollen beim Zutritt zu einem Betrieb, der Technologien zur Wiederaufarbeitung von abgebrannten Kernbrennstoffelementen erforschte und erprobte, die Auffassung, dass die stichprobenartigen Sicherheitskontrollen, die dort praktiziert wurden, in Ihrer Eingriffswirkung für die Arbeitnehmerschaft mit klassischen Torkontrollen vergleichbar seien und hat daher für diese Maßnahme ebenfalls ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG angenommen.⁵

Somit kann davon ausgegangen werden, dass die Vornahme anlassloser Kontrollen der Belegschaft und deren Gepäcks ebenfalls der Mitbestimmung des Betriebsrates unterliegen.

2.2. Mitbestimmung nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz

Auch den Personalvertretungen des Bundes steht nach § 80 Abs. 1 Nr. 18 BPersVG das Recht zur Mitbestimmung zu,⁶ wenn es um Regelungen geht, die die Ordnung in der Dienststelle betreffen.⁷

Aufgrund der inhaltlichen Nähe zum BetrVG, beziehen sich die Kommentierungen zum BPersVG überwiegend auf die Rechtsprechung des BAG zu § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG.⁸ Somit kann das oben

2 BAG Urteil vom 13. Dezember 2007 – 2 AZR 537/06; BAG Urteil vom 12. August 1999 - 2 AZR 923/98; BAG Beschluss vom 17. August 1982 - 1 ABR 50/80, (ständige Rechtsprechung).

3 Koch in: Schaub/Koch, Arbeitsrecht von A-Z, 26. Auflage 2022, Torkontrolle.

4 Koch in: Schaub/Koch, Arbeitsrecht von A-Z, 26. Auflage 2022, Torkontrolle.

5 BAG Beschluss vom 26. Mai 1988 - 1 ABR 9/87, Rn. 15 mit weiteren Nachweisen aus der BAG-Rechtsprechung (zitiert nach juris).

6 Der Wortlaut des § 75 Abs. 3 Nr. 15 BPersVG von 1974 wurde nach der Novellierung des Gesetzes im Jahr 2021 unverändert in § 80 Abs. 1 Nr. 18 BPersVG übernommen; Else in: Beck'scher Online-Kommentar zum Bundespersonalvertretungsgesetz, 11. Edition, 1. Januar 2023, § 80 Rn. 60.

7 Auch die einzelnen Landespersonalvertretungsgesetze sehen überwiegend vergleichbare Regelungen zur Mitbestimmung in Ordnungsfragen vor; vergleiche dazu insbesondere: Kaiser/Annuf in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, 5. Auflage 2020, § 75 Rn. 515 mit weiteren differenzierenden Nachweisen.

8 Kaiser/Annuf in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, 5. Auflage 2020, § 75 Rn. 509; Else in: Beck'scher Online-Kommentar zum Bundespersonalvertretungsgesetz, 11. Edition, 1. Januar 2023, § 80 Rn. 67.

Gesagte auf den öffentlichen Dienst übertragen werden. Mithin bestimmen grundsätzlich auch die Personalräte bei anlasslosen Gepäck- und Personenkontrollen in der Dienststelle mit.

Ein Unterschied zum BetrVG zeigt sich jedoch, sobald sich Uneinigkeit zwischen dem Dienstherrn und der Personalvertretung einstellt. Existiert ein mehrstufiger Verwaltungsaufbau, der durch ein Über- und Unterordnungsverhältnis der einzelnen Dienststellen zueinander gekennzeichnet ist,⁹ wird die Angelegenheit nach § 71 Abs. 1 BPersVG zunächst der übergeordneten Dienststelle vorgelegt, die sich ihrerseits mit einer sogenannten Stufenvertretung¹⁰ abzustimmen hat.¹¹ Kommt auf diesem Weg weiterhin keine Einigung zustande, oder existiert bereits keine übergeordnete Dienststelle, wird die Angelegenheit der Einigungsstelle zugeleitet, § 72 BPersVG. Nach § 75 Abs. 1 BPersVG sind die Beteiligten zwar grundsätzlich an den Spruch der Einigungsstelle gebunden. § 75 Abs. 2 BPersVG regelt indes, dass ein Beschluss der Einigungsstelle in solchen Angelegenheiten, die im Einzelfall wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt sind, ganz oder teilweise durch die oberste Dienstbehörde aufgehoben werden kann, sodass diese letztgültig entscheidet.

Die Regelung gründet auf einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts,¹² das im Hinblick auf die lediglich mittelbare demokratische Legitimation der Einigungsstellen forderte, dass in den oben näher bezeichneten Einzelfällen ein parlamentarisch verantwortlicher Amtsträger entscheiden müsse.¹³

Es handelt sich jedoch um eine Ausnahmeregelung,¹⁴ sodass das Überstimmen der Einigungsstelle nur bei solchen Entscheidungen möglich ist, die ihrem Wesen nach darauf angelegt oder im Kern darauf ausgerichtet sind, Auswirkungen auf das Gemeinwesen hervorzurufen.¹⁵

2.3. Mitbestimmung bei bestehenden gesetzlichen oder tariflichen Regelungen

Sowohl § 87 Abs. 1 BetrVG, als auch § 80 Abs. 1 BPersVG gewähren das Recht zur Mitbestimmung jedoch nur, soweit nicht bereits eine gesetzliche oder tarifliche Regelung besteht. Dies

9 Kawik in: Beck'scher Online-Kommentar zum Bundespersonalvertretungsgesetz, 11. Edition, 1. Januar 2023, § 88 Rn. 2.

10 Stufenvertretungen sind Personalräte, die sich insbesondere mit Angelegenheiten untergeordneter Dienststellen befassen.

11 Weber in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, 5. Auflage 2020, § 69 Rn. 82, 83; es handelt sich folglich um eine Art „Instanzenzug im Mitbestimmungsverfahren“, Weber in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, 5. Auflage 2020, § 69 Rn. 92.

12 BVerfG Beschluss vom 24. Mai 1995 - 2 BvF 1/92; NVwZ 1996, 574.

13 Ricken in: Beck'scher Online-Kommentar zum Bundespersonalvertretungsgesetz, 11. Edition, 1. Januar 2023, § 75 Rn. 5 unter Verweis auf BVerfG Beschluss vom 24.05.1995 - 2 BvF 1/92; NVwZ 1996, 574, S. 576.

14 Die Gesetzesbegründung spricht insoweit von „besonderen Einzelfällen“, Bundesratsdrucksache 14/21, S. 132.

15 Ricken in: Beck'scher Online-Kommentar zum Bundespersonalvertretungsgesetz, 11. Edition, 1. Januar 2023, § 75 Rn. 8.

gründet auf der Überlegung, dass die Interessen der Beschäftigten bei Existenz einer solchen Norm bereits hinreichend geschützt würden, sodass für die Einräumung eines Mitbestimmungsrechts kein Bedürfnis bestehe.¹⁶ Da den Parteien in diesem Fall kein Entscheidungsspielraum verbleibe, sei jedoch auch das Mitbestimmungsrecht hinfällig.¹⁷ Das Mitbestimmungsrecht kann allerdings nur durch solche Regelungen beschnitten werden, die den in Frage stehenden Mitbestimmungstatbestand abschließend, umfassend und zwingend regeln.¹⁸

Beispielhaft kann an dieser Stelle auf eine aktuelle Entscheidung des BAG aus dem Jahr 2022 verwiesen werden.¹⁹ Das BAG hatte unter anderem die Streitfrage zu klären, ob ein Betriebsrat die Einführung eines Systems der (elektronischen) Arbeitszeiterfassung mithilfe der Einigungsstelle erzwingen kann. Das BAG verwies in diesem Zusammenhang auf § 3 Abs. 2 Nr. 1 des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG), wonach der Arbeitgeber bei unionsrechtskonformer Auslegung der Vorschrift bereits verpflichtet sei, ein System einzuführen, mit dem die von den Arbeitnehmern geleistete Arbeitszeit erfasst werden kann. Ein entsprechendes Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bestehe daher nur, soweit § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG hierzu Spielraum lasse.

In dem weiter oben vorgestellten Beschluss des BAG von 1988²⁰ beschäftigte sich das BAG mit der Frage, ob der Betriebsrat bei der Einführung von Sicherheitskontrollen mitbestimmen dürfe, obwohl der Arbeitgeber bereits durch Verwaltungsakt, vorliegend eine Auflage zu der ihm gegenüber bindend gewordenen atomrechtlichen Genehmigung, dazu verpflichtet war diese umzusetzen. Das Gericht hat hier dem Betriebsrat das Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG mit der Begründung versagt, dass die Möglichkeit einer Mitbestimmung nur bestehe, soweit es dem Arbeitgeber auch offen stehe, eine freie Entscheidung in der fraglichen Angelegenheit zu treffen.

3. Anforderungen an die Zulässigkeit von Gepäck- und Personenkontrollen

Ob eine Regelung, die die Einführung von anlasslosen Gepäck- und Personenkontrollen vorsieht, auch zulässig ist, hängt von der konkreten Ausgestaltung im Einzelfall ab. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass Taschenkontrollen und persönliche Durchsuchungen (zum Beispiel Leibesvisitationen) einen erheblichen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Beschäftigten

16 BAG Urteil vom 24. Februar 1987, AP BetrVG 1972 § 77 Nr. 21; Kania in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 23. Auflage 2023, § 87 BetrVG Rn. 10; Kaiser/Annauß in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, 5. Auflage, 2020, § 75 Rn. 213.

17 Kania in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 23. Auflage 2023, § 87 BetrVG Rn. 10; Richardi in: Richardi, Betriebsverfassungsgesetz, 17. Auflage 2022, § 87 Rn. 143.

18 Richardi in: Richardi, Betriebsverfassungsgesetz, 17. Auflage 2022, § 87 Rn. 144; Kaiser/Annauß in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, 5. Auflage 2020, § 75 Rn. 215.

19 BAG Beschluss vom 13. September 2022 – 1 ABR 22/21.

20 BAG Beschluss vom 26. Mai 1988 - 1 ABR 9/87.

bedeuten.²¹ Daher unterliegen sie insbesondere der Maßgabe der Erforderlichkeit und der Angemessenheit. Die Erforderlichkeit von Torkontrollen beispielsweise kann sich nach der Kommentarliteratur aus der Häufigkeit von Diebstählen ebenso ergeben wie aus der Branchenüblichkeit. Angemessen sind Torkontrollen nur dann, wenn die Beschäftigten gemessen an Dauer und Intensität nicht übermäßig persönlich involviert oder zum Objekt degradiert werden.²² Bei der Ausgestaltung der Kontrollen ist zudem der Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten.²³

Das BAG hatte 2014²⁴ über die Zulässigkeit einer Betriebsvereinbarung zu entscheiden, die die Anordnung von Taschenkontrollen (auch Mantel- und Jackentaschen) beinhaltet, um den Diebstahl kleinräumiger Produktionsgegenstände zu verhindern. Vor dem Hintergrund, dass im Jahr vor Inkrafttreten der Betriebsvereinbarung durch entwendete Gegenstände in dem Betrieb ein Schaden in Höhe von circa 250.000 Euro entstanden war und die Auswahl der zu kontrollierenden Mitarbeiter durch einen Zufallsgenerator erfolgte, erkannte das BAG die Vereinbarung für verhältnismäßig.

* * *

-
- 21 Mengel in: Hümmerich/Reufels, Gestaltung von Arbeitsverträgen, 4. Auflage 2019, § 1 Arbeitsverträge Rn. 3880.
- 22 Reichhold in: Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Band 1: Individualarbeitsrecht I, 5. Auflage 2021, § 55 Rn. 31.
- 23 Mengel in: Hümmerich/Reufels, Gestaltung von Arbeitsverträgen, 4. Auflage 2019, § 1 Arbeitsverträge Rn. 3883.
- 24 BAG, Beschluss vom 9.7.2013 - 1 ABR 2/13.