



Sachverständige auf Kosten des Dienstherrn?

Beschluß des BVerwG v. 8.11.1989 (6 P. 7/87)

Leitsätze

1. Hat die Dienststelle wegen der Einführung eines automatisierten Personal- und Stellenverwaltungssystems von sich aus die Landesbeauftragte für Datenschutz um Abklärung etwaiger datenschutzrechtlicher Probleme angerufen, so liegt vor Abschluß dieses Abklärungsprozesses regelmäßig keine umfassende Information der Personalvertretung vor; die Frist für eine Versagung der Zustimmung beginnt dann nicht zu laufen.
2. § 68 Abs. 2 LPVG BW (entspricht § 68 Abs. 2 BPersVG) schließt die Hinzuziehung von Sachverständigen durch den Personalrat nicht schlechthin aus.
3. Ist die eingeleitete datenschutzrechtliche Überprüfung durch die Landesbeauftragte noch nicht abgeschlossen, hat der Personalrat keinen Anspruch darauf, seinerseits wegen rechtlicher und technischer Fragen, die mit dem Datenschutz zusammenhängen, einen Sachverständigen hinzuzuziehen.

Gründe

I. Die Beteiligten streiten um die Befugnis des Personalrats, eigenständig auf Kosten der Dienststelle oder auch ohne Kosten für die Dienststelle einen Sachverständigen heranzuziehen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst Baden-Württemberg, Beteiligter zu 1, ließ über Jahre hin zum Zwecke der elektronischen Datenverarbeitung in den Universitätsverwaltungen ein neues „Personal- und Stellenverwaltungssystem am Arbeitsplatz (PSA)“ entwickeln. ... Über die Zielsetzungen und den jeweiligen Stand der Entwicklung unterrichtete das Ministerium den bei ihm gebildeten Hauptpersonalrat, den Antragsteller, fortlaufend in der Form von zahlreichen Besprechungen und durch schriftliche Unterlagen. ...

Gleichwohl teilte der Antragsteller dem Ministerium am 24. Mai 1984 mit, er sehe sich ohne sachverständigen Rat nicht in der Lage, die sachlichen und insbesondere datenschutzrechtlichen Probleme von erheblicher Tragweite zu lösen. ...

Das Ministerium war damit nicht einverstanden. In seinem Schreiben vom 12. Juli 1984 vertrat es den Standpunkt, eine Beauftragung von Sachverständigen durch den Personalrat sei gesetzlich nicht vorgesehen, jedenfalls aber ohne vorherige Vereinbarung mit der Dienststelle nicht angängig. ...

Im Anschluß an eine abermalige gemeinsame Erörterung beschloß schließlich der Antragsteller, die Zustimmung zu verweigern. In der entsprechenden Mitteilung vom 17. August 1984 begründete er dies dem Ministerium gegenüber mit verbliebenen datenschutzrechtlichen Bedenken grundsätzlicher Art, deren Tragweite er ohne Hinzuziehung von Sachverständigen nicht beurteilen könne.

Nachdem das Ministerium am 28. August 1984 die Bildung einer Einigungsstelle beantragt hatte, kam es, soweit es das Rahmenkonzept für den Einsatz der Datenverarbeitung in den zentralen Universitätsverwaltungen betraf, zu einer Einigung über eine Reihe von Punkten. Am 3. Oktober 1984 erteilte daher der Antragsteller insoweit – was das Rahmenkonzept anbelangt – seine Zustimmung.

Davon ausgenommen blieb die Einführung des PSA als solcher. Insoweit hat der Antragsteller Ende Oktober 1984 wegen der Hinzuziehung von Sachverständigen im vorliegenden Verfahren das Verwaltungsgericht angerufen.

Schon vorher – nämlich im Mai 1984 – hatte sich das Ministerium an die Landesbeauftragte für den Datenschutz gewandt und um eine Stellungnahme zum PSA gebeten. Diese erhob in einer ersten Äußerung vom 23. November 1984 verschiedene Forderungen. Daraufhin nahm das Ministerium eine eingehende Überprüfung unter Gesichtspunkten des Datenschutzes und der Datensicherheit vor, die in einer Reihe von Einzelschritten zur Änderung der Systembeschreibung führte. Gleichwohl nahm die Landesbeauftragte den Bericht des Ministeriums vom 28. Januar 1985 zum Anlaß, in einer zweiten Äußerung vom 15. März 1985 fortbestehende Bedenken geltend zu machen und die Vorlage einer Beschreibung eines vollständigen Datensicherungskonzepts zu fordern.

Gegenstand des Streits: Ein „Personal- und Stellenverwaltungssystem am Arbeitsplatz (PSA)“

Die Einschaltung der Landesbeauftragten für Datenschutz



Der Antrag 1. Instanz

Die zweite Stellungnahme der Landesbeauftragten für den Datenschutz wurde in dem Beschluß der Einigungsstelle vom 15. April 1985, durch den der Einführung der PSA unter Maßgaben zugestimmt wurde, weder ausdrücklich noch inhaltlich berücksichtigt. Der Antragsteller rief auch gegen den Spruch der Einigungsstelle das Verwaltungsgericht an und machte insoweit Verstöße gegen formelles Recht und datenschutzrechtliche Bestimmungen geltend. Die Beschwerden gegen den aus formellen Gründen teilweise stattgebenden Beschluß des Verwaltungsgerichts haben die Beteiligten des vorliegenden Verfahrens jedoch im Juni 1986 unter Hinweis auf eine Vereinbarung über die materiell-rechtlichen Fragen zurückgenommen.

Im vorliegenden Verfahren hat der Antragsteller erstinstanzlich sinngemäß beantragt,

festzustellen, daß er berechtigt sei, Sachverständige mit der Erstellung von Gutachten zu den datenschutzrechtlichen und technischen Problemen im Zusammenhang mit der Einführung des „Personal- und Stellenverwaltungssystem (PSA)“ auf Kosten der Dienststelle zu beauftragen und diese zu seinen Sitzungen hinzuzuziehen. ...

Hilfsweise hat er sein Begehren darauf beschränkt,

wegen der genannten Fragen einen Sachverständigen auf Kosten der Dienststelle ausschließlich zu seinen Sitzungen hinzuzuziehen zu können.

Begründung des Antrags 1. Instanz

Zur Begründung hat der Antragsteller vorgetragen:

Ihm gehöre kein Mitglied an, das über entsprechende technische Kenntnisse verfüge oder in der Lage sei, die einschlägigen daten- und persönlichkeitschutzrechtlichen Probleme zu beurteilen. Die Hinzuziehung von Sachverständigen sei daher notwendig. ... Der Beteiligte ist dem Antrag entgegengetreten.

Dem Begehren fehle die notwendige Eingrenzung. Es sei auch nicht dargelegt, zur Mitwirkung aufgrund welcher personalvertretungsrechtlichen Beteiligungstatbestände sachverständige Hilfe benötigt werde. Das Ministerium und der Koordinator für elektronische Datenverarbeitung hätten bisher alle Fragen eingehend und erschöpfend beantwortet.

*Ergebnis 1. Instanz: Abweisung der Anträge
Beschwerde durch den Antragsteller*

Das Verwaltungsgericht hat die Anträge des Antragstellers abgewiesen.

Der Antragsteller hat daraufhin Beschwerde eingelegt und später nach der inzwischen getroffenen Vereinbarung sinngemäß seine Anträge in der Form eines nachträglichen Feststellungsbegehrens wiederholt.

Er hat ausgeführt:

Die an der Entwicklung des Systems beteiligten Fachleute der Dienststelle hätten von der Natur der Sache her ein Interesse, ihre eigene Entwicklung nicht in Zweifel zu ziehen. Auch seien sie gegenüber der Dienststelle gehalten, deren Interesse zu vertreten. Auf Auskünfte von ihnen allein dürfe er daher nicht verwiesen werden. Falls ein Personalrat nur berechtigt sei, Sachverständige hinzuzuziehen, deren Beauftragung bei der Dienststelle keine Kosten entstehen ließen, könne auch dies als ein „Weniger“ festgestellt werden. ...

Zurückweisung der Beschwerde durch den VGH

Der Verwaltungsgerichtshof hat die Beschwerde zurückgewiesen.

Soweit das Beschwerdevorbringen darauf abziele, in den Feststellungsantrag auch die kostenlose Beauftragung von Sachverständigen einzubeziehen, stelle sich dies als unzulässige Antragsänderung dar, weil es sich um ein neues, zusätzliches Feststellungsbegehren handle. ...

Im übrigen sei die Beschwerde unbegründet. Das Landespersonalvertretungsgesetz verleihe dem Personalrat nicht die Befugnis zur kostenträchtigen Beauftragung von Sachverständigen. Das Schweigen des Gesetzgebers zu dieser Frage sei ein beredtes. Von einer Regelung, die § 80 Abs. 3 BetrVG 1972 entsprochen hätte, sei bewußt Abstand genommen worden. Das Bedürfnis des Personalrats, bei der Durchführung seiner Aufgaben jeweils zeitgerecht über zureichende tatsächliche Entscheidungsgrundlagen verfügen zu können, sei durch eine rechtzeitige und umfassende Unterrichtung durch die Dienststelle zu befriedigen. Der Personalrat solle insoweit keinen höheren Informationsstand als die Dienststelle haben. Ein Recht zu eigenständigen Ermittlungen stehe



ihm nicht zu. Eine umfassende Unterrichtung sei auch im vorliegenden Falle erfolgt. ... Mit der vom Beschwerdegericht zugelassenen Rechtsbeschwerde wendet sich der Antragsteller zunächst dagegen, daß ein Teil seines Begehrens vom Beschwerdegericht als unzulässige Antragsänderung behandelt worden sei.

Im übrigen sei sein Antrag vollen Umfangs begründet. Eine kostenträchtige Beauftragung von Sachverständigen werde durch das Landespersonalvertretungsgesetz für Baden-Württemberg nicht ausgeschlossen. Auch der Status des Personalrats stehe einem im Verhältnis zur Dienststelle erweiterten Informationsstand nicht grundsätzlich entgegen. ...

Der Antragsteller beantragt,

den angefochtenen Beschluß zu ändern und festzustellen, daß er berechtigt gewesen ist, Sachverständige mit der Erstellung von Gutachten zu den datenschutzrechtlichen und technischen Problemen im Zusammenhang mit der Einführung des „Personal- und Stellenverwaltungssystem (PSA)“ auf Kosten der Dienststelle zu beauftragen und diese Sachverständigen zu seinen Sitzungen hinzuzuziehen, hilfsweise, diese Feststellung beschränkt auf die Hinzuziehung zu seinen Sitzungen auszusprechen.

II. Die Rechtsbeschwerde ist nicht begründet. Das Beschwerdegericht hätte zwar das Feststellungsbegehren, soweit es die kostenlose Hinzuziehung von Sachverständigen betraf, nicht als unzulässig behandeln dürfen.

Das Begehren des Antragstellers erweist sich jedoch insgesamt als unbegründet, so daß es auch einer Zurückverweisung nicht bedarf. ...

(Folgen Ausführungen zur Zulässigkeit.)

3. Das Rechtsschutzinteresse des Antragstellers für das so geltend gemachte Begehren ist gegeben.

(Folgen Ausführungen zum Rechtsschutzinteresse.)

4. Die somit insgesamt zulässigen Feststellungsanträge sind unbegründet. Der Antragsteller hatte aus Anlaß des Streitfalles bis zum Zeitpunkt der abschließenden sachlichen Einigung mit dem Beteiligten keinen Anspruch auf eine wie auch immer geartete Hinzuziehung von Sachverständigen.

a) Allerdings läßt sich ein solcher Anspruch entgegen der Auffassung des Beschwerdegerichts nicht schon mit der Begründung verneinen, daß von Gesetzes wegen eine Hinzuziehung von Sachverständigen durch den Personalrat schlechthin ausgeschlossen sei. Vielmehr kommen § 68 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 und 2, § 2 Abs. 1 LPVG BW als mögliche Anspruchsgrundlage in Betracht.

aa) Das Schweigen des Landesgesetzgebers zu dieser Frage ist ebenso wie dasjenige des Bundesgesetzgebers (§ 68 Abs. 2 LPVG Baden-Württemberg entspricht wörtlich § 68 Abs. 2 Satz 1 bis 3 BPersVG) kein beredtes. Es trifft zwar zu, daß nach der Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes 1972 bei den Neufassungen des BPersVG 1974 und des sich hieran wiederum eng anlehnenden LPVG BW 1975 von einer dem § 80 Abs. 3 BetrVG 1972 entsprechenden Regelung abgesehen worden ist. Dieses Schweigen läßt aber nicht auf die Absicht einer Restriktion schließen.

Soweit es die Regelungen in § 80 BetrVG 1972 betrifft, müssen diese vornehmlich in dem Sinne ausgelegt werden, daß sie eine Konkretisierung der Informationsrechte des Betriebsrats und der Informationspflichten des Arbeitgebers im Verhältnis zum früheren Rechtszustand enthalten.

(Vgl. Regierungsentwurf, BT-Drucks. VI/1786, S. 47, zu § 80; Kammann/Hess/Schlochauer, BetrVG, § 80 Rdnr. 26).

Darüber hinaus wollte der Gesetzgeber speziell mit der Regelung in § 80 Abs. 3 BetrVG erreichen, daß der Betriebsrat kein Kostenrisiko läuft, sondern vorab geklärt wird, daß der Arbeitgeber im Rahmen des § 40 BetrVG unter Umständen hohe Kosten für einen Sachverständigen zu tragen hat. Es ist also nicht davon auszugehen, daß mit der Neuregelung in § 80 Abs. 3 BetrVG dem Betriebsrat erstmals ein ihm vorher nicht zustehendes Recht hätte eingeräumt werden sollen. Vielmehr wurde ein solches Recht als bestehend vorausgesetzt und lediglich in spezifischer Weise ausgeformt. Eine entsprechende

Zugelassene Rechtsbeschwerde

Die Rechtsbeschwerde-Anträge

Die Rechtsbeschwerde ist zulässig, aber nicht begründet

Es gibt Anspruchsgrundlagen für die Hinzuziehung von Sachverständigen

Das Schweigen des Gesetzgebers ist nicht „beredt“



Gleiche Handlungsmöglichkeiten für Betriebsrat und Personalrat

Das Schweigen des Bundesgesetzgebers ist als Bestätigung der Rechtsprechung zu interpretieren

*Grenzen des Informationsanspruchs:
Notwendigkeit der vertrauensvollen
Zusammenarbeit,
Verhältnismäßigkeit, Friedenspflicht,
Prinzip der dienststelleninternen
Einigung*

Konkretisierung mag bei der Neufassung des Bundespersonalvertretungsgesetzes vor allem unter dem Gesichtspunkt der Kosten als weniger dringlich empfunden worden sein. Denn im öffentlichen Dienst läßt sich auch bei der Hinzuziehung externer Sachverständiger häufig die Entstehung von Kosten vermeiden oder deren Umfang doch geringhalten. Hingegen bestand kein Grund, dem Personalrat „zur Sicherung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung“ generell weniger Handlungsmöglichkeiten zuzugestehen als dem Betriebsrat. Der Bundesgesetzgeber verfolgte mit der Neufassung des § 68 Abs. 2 BPersVG 1974 vielmehr ausdrücklich das Ziel, die Stellung des Personalrats bei der Erfüllung seiner Aufgaben erheblich zu stärken.

(So schon die Begründung zum Regierungsentwurf von 1972, BRat-Drucks. 306/72, S. 33, zu § 68; ebenso die Begründung zum Initiativantrag von 1973, BT-Drucks. 7/176, S. 33, zu § 68).

Vor allem aber hätte eine etwaige Restriktion – unterstellt, sie wäre überhaupt gewollt gewesen – nicht durch ein Schweigen des Gesetzgebers herbeigeführt werden können. Denn bis dahin galt jedenfalls die Befugnis des Personalrats, Sachverständige oder Auskunftspersonen zu seiner Sitzung hinzuzuziehen, als „allgemein anerkannt“ (vgl. Mollitor, BPersVG, 2. Aufl. 1958, § 34 Anm. 4 m.w.N.).

Von einer solchen allgemeinen Anerkennung ist das Bundesverwaltungsgericht noch 1975 ausgegangen (vgl. BVerwGE 49, 259, 269). Angesichts dieser Rechtsentwicklung hätte es mehr als nahegelegen, im Gesetzgebungsverfahren auf neue, andersartige Vorstellungen zumindest hinzuweisen (vgl. zu einer ähnlichen Sachlage: BVerfGE 55, 207, 233 ff.).

Das Schweigen des Bundesgesetzgebers steht daher im Einklang mit der bisherigen Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts. An ihr ist festzuhalten.

(Vgl. auch Fischer/Goeres in Fürst, GKÖD V, K § 35 Rz 11; Lorenzen/Haas/Schmitt, BPersVG, Stand April 1989, § 44 Rdnr. 21 a; Dietz/Richardi, BPersVG, 2. Aufl. 1978, § 35 Rdnr. 5; Altwater/Bacher/Sabottig/Schneider/Thiel, BPersVG, 2. Aufl. 1985, § 35 Rdnr. 1; Welkoborsky PersR 1987, 162, m.w.N. auch aus der Rechtsprechung).

Da sich der Gesetzgeber des baden-württembergischen Landespersonalvertretungsgesetzes im Rahmen der Novellierung von 1975 bei der Fassung des § 68 Abs. 2 – wie weitgehend auch sonst – an der Neufassung des Bundespersonalvertretungsgesetzes orientierte (vgl. Rooschütz/Killinger/Schwarz, LPVG BW, 6. Aufl. 1985, S. 12, Einl. III), ist dieser Auffassung auch für die hier anzuwendende landesrechtliche Vorschrift zu folgen (vgl. Rooschütz/Killinger/Schwarz, a.a.O., § 36 Rdnr. 4).

bb) Im übrigen sprechen auch Sinn und Zweck der Regelung über die Unterrichtspflicht der Dienststelle und den damit korrespondierenden Informationsanspruch des Personalrats für dieses Auslegungsergebnis. Die ineinandergreifenden Rechte und Pflichten haben zum Zweck, der Personalvertretung die notwendigen rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen zu vermitteln, die sie zu einer sachgerechten, d.h. ihrem allgemeinen Vertretungsauftrag gerecht werdenden, Entscheidung befähigt. Ohne ausreichende Information bliebe ihr vom Gesetz gestellter Auftrag unerfüllbar (vgl. BVerwGE 61, 325, 327), obwohl er von ihr wirksam erfüllt werden können muß. Ein Defizit in dieser Beziehung nimmt das Gesetz, mag es auch auf Beschleunigung des Mitbestimmungsverfahrens angelegt sein, grundsätzlich nicht hin. Es entspräche jedenfalls nicht dem gesetzlichen Bild von einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zum Wohle der Beschäftigten, wenn man den Personalrat, sofern er von der Dienststelle – sei es, daß diese dazu nicht in der Lage ist, sei es, daß sie sich dem Anliegen zu Unrecht verschließt – nicht vollständig mit den erforderlichen Informationen versehen wird, darauf verweisen wollte, vor den für ihn unlösbaren Schwierigkeiten der Aufgabe und vor dem Fristendruck zu kapitulieren. Ausnahmen, die ihm den Zugang zu erforderlichen Informationen, die nur über bestimmte Informationsquellen zu erlangen sind, beschränken (vgl. etwa § 30 Abs. 1 PersVG Berlin 1968), sind im Bundespersonalvertretungsgesetz wie im Landespersonalvertretungsgesetz für Baden-Württemberg nicht angelegt. Begrenzt wird der Informationsanspruch nur durch die Grundsätze der vertrauensvollen Zusammenarbeit und der Verhältnismäßigkeit, durch die Friedenspflicht sowie durch die Verpflichtung, eine Einigung möglichst innerhalb der Dienststelle anzustreben (§ 66 Abs. 3 LPVG BW, entspricht § 66 Abs. 3 BPersVG).

b) Bedenken gegen dieses Ergebnis lassen sich nicht aus der Rechtsstellung des Personalrats herleiten. Dieser ist zwar den genannten Grundsätzen unterworfen. Auch sein Informationsverhalten muß sich an ihnen ausrichten. Das bedeutet aber nicht, daß er, wenn es um die Gewinnung erforderlicher Informationen geht, ausschließlich auf die



Unterrichtung durch die Dienststelle verwiesen wäre (vgl. auch OVG Münster, PersVG 1971, 272, 273).

Daß eine „Selbstinformation“ der Rechtsstellung des Personalrats nicht grundsätzlich oder schlechthin widerspricht, erweist sich im übrigen schon daran, daß zahlreiche Landesgesetze ausdrücklich die Möglichkeit vorsehen, Sachverständige und Auskunftspersonen zu den Sitzungen hinzuzuziehen (vgl. Fischer/Goeres, a.a.O., K § 35 Rz 11, 22). c) Bedenken ergeben sich auch nicht in Ansehung der im Gesetz vorhandenen Regelungen über die Kostenerstattung. Sie enthalten konkrete Vorschriften nur für die typischerweise anfallenden Kosten; insoweit bieten sie keine Veranlassung, auf eine entsprechende Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten des Personalrats zu schließen. Für das Bundespersonalvertretungsgesetz wird daher mit Recht davon ausgegangen, daß die Kosten für zulässigerweise hinzugezogene Sachverständige solche im Sinne von § 44 Abs. 1 Satz 1 BPersVG sind (vgl. dem Grunde nach Lorenzen/Haas/Schmitt, a.a.O., § 44 Rdnr. 21 a). Dem ist auch für das baden-württembergische Landesrecht (§ 45 Abs. 1 Satz 1 LPVG Baden-Württemberg) zu folgen.

Ebensowenig hindert die Schweigepflicht (§ 10 Abs. 1 Satz 1 LPVG Baden-Württemberg, entspricht § 10 Abs. 1 Satz 1 BPersVG) in grundsätzlicher Weise die Hinzuziehung von Sachverständigen. Gegebenenfalls gehören auch sie zu dem Personenkreis, der im Sinne dieser Vorschrift Aufgaben oder Befugnisse nach dem Gesetz wahrnimmt.

(Vgl. Dietz/Richardi, a.a.O., § 10 Rdnr. 14 und § 35 Rdnr. 7; Grabendorff/Windscheid/Ilbertz/Widmaier, BPersVG, § 10 Rdnr. 6; vgl. auch Welkoborsky a.a.O., S. 164).

d) Unter welchen näheren Voraussetzungen die kostenträchtige oder kostenlose Inanspruchnahme von Sachverständigen erfolgen kann

(vgl. hierzu den Überblick über die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts bei Jobs RDV 1987, 125; ferner BAGE 54, 278; BAG, Beschluß vom 4. Juni 1987 - 6 ABR 63/85 -, AP § 80 BetrVG 1972 Nr. 30; Linnenkohl BB 1988, 766; Pflüger NZA 1988, 45; Welkoborsky a.a.O., m.w.N. aus der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung),

bedarfi zur Entscheidung der vorliegenden Streitfrage keiner abschließenden Festlegung. Das Begehren des Klägers bezieht sich nämlich ausschließlich auf eine Feststellung zum konkreten Mitbestimmungsverfahren bis zu dessen Abschluß durch die sachliche Einigung Mitte 1986. Insoweit aber ist der geltend gemachte Anspruch schon allein deshalb zu verneinen, weil parallel zu diesem Verfahren die Überprüfung durch die Landesbeauftragte für den Datenschutz stattgefunden hat und das Ergebnis dieser Prüfung, das dem konkreten Informationsbedarf des Antragstellers weitestgehend Rechnung trug, von diesem in sein Begehren naturgemäß zunächst nicht einbezogen werden konnte, aber auch späterhin in keiner Weise einbezogen worden ist.

Aus dem Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit folgt zunächst, daß sich der Personalrat der bereits vorhandenen und ihm zur Verfügung stehenden Informationen und Hilfen zur Informationsverarbeitung bedienen muß; das schließt je nach Art und Schwierigkeit der Problemlage Erkundigungen bei Gewerkschaften - soweit sie sich im Rahmen des üblichen halten -, ferner die Selbstunterrichtung anhand von Fachliteratur - soweit dies fallbezogen förderlich sein kann - sowie die Entgegennahme von Einzelauskünften und Einzelerläuterungen durch die Dienststelle und die Teilnahme an den von der Dienststelle angebotenen projektbezogenen Schulungsmaßnahmen ein (vgl. zu allem Jobs a.a.O.; Linnenkohl a.a.O.). Will der Personalrat weitergehende Informationsansprüche geltend machen, so müssen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorher alle Möglichkeiten einer Unterrichtung durch die Dienststelle selbst ausgeschöpft sein (vgl. auch BAGE 54, 278, 296 ff.).

Denn erst wenn die Dienststelle nach ihren Möglichkeiten den Personalrat abschließend unterrichtet hat, läßt sich die Frage beantworten, ob zum Verständnis der gegebenen Informationen Kenntnisse erforderlich sind, die der Personalrat nicht besitzt, die ihm auch die Dienststelle nicht zur Verfügung stellen kann und die ihm deshalb nur ein Sachverständiger vermitteln kann. Hiervon ist jedenfalls dann auszugehen, wenn zwischen einem festgestellten Defizit an Unterrichtung durch die Dienststelle und dem vom Personalrat geltend gemachten Bedürfnis nach einer Klärung durch einen Sachverständigen über den gemeinsamen Bezug zu demselben Mitbestimmungstatbestand hinausgehend auch ein sachlicher Zusammenhang besteht. Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Während des in Betracht zu ziehenden Zeitraums hat trotz der Einigung zum Rahmenkonzept eine Pflicht des Beteiligten zur weitergehenden, vollständigen Unter-

Im Prinzip: „Selbstinformation“ des Personalrats nicht ausgeschlossen

Kosten für zulässigerweise hinzugezogene Sachverständige sind, solche nach § 44 Abs. 1 S. 1 BPersVG

Vertrauensvolle Zusammenarbeit: Ausschöpfung vorhandener Informationsquellen

Verhältnismäßigkeit: Unterrichtung durch die Dienststelle wahrnehmen

Erst bei „Auskunftsversagen“ der Dienststelle stellt sich die Frage nach dem Sachverständigen



Der notwendige Umfang der Unterrichtung des Personalrats

richtung des Antragstellers auch und gerade in bezug auf das Mitbestimmungsrecht nach § 79 Abs. 3 Nr. 9 LPVG Baden-Württemberg bestanden (aa). Ihr ist der Beteiligte nur unvollständig nachgekommen (bb). Das Defizit an Unterrichtung stand auch in einem sachlichen Zusammenhang mit dem zu Fragen des § 79 Abs. 3 Nr. 9 LPVG Baden-Württemberg geltend gemachten Informationsbedürfnis des Antragstellers (cc). aa) Der notwendige Umfang der Unterrichtung des Personalrats richtet sich im Einzelfall jeweils danach, für welche Maßnahme die Zustimmung beantragt wird. Denn nach § 68 Abs. 2 Satz 1 LPVG Baden-Württemberg ist die Personalvertretung „zur Durchführung ihrer Aufgaben“ zu unterrichten. Dieser Gesetzeswortlaut besagt eindeutig, daß ein Anspruch der Personalvertretung auf umfassende und rechtzeitige Information insoweit, aber auch nur insoweit, besteht, als sie Auskünfte und dergleichen von seiten der Dienststelle benötigt, um die ihr, der Personalvertretung, obliegenden Aufgaben erfüllen und ihre Beteiligungsrechte rechtzeitig und uneingeschränkt wahrnehmen zu können.

(Vgl. Beschlüsse des Senats vom 21. September 1984 – BVerwG 6 P 24.83, DVBl. 1985, 449 f. und vom 27. Februar 1985 – BVerwG 6 P 9.84, DVBl. 1985, 748 ff.)

*Auch bei Verzicht auf Kontrolle:
Fortbestehen der Mitbestimmungspflichtigkeit*

Da das Mitbestimmungsrecht auf die Wahrung der vom Schutzzweck des Mitbestimmungstatbestandes angesprochenen Belange der Beschäftigten und darüber hinaus gegebenenfalls auf die gesetzlich zugelassenen Versagungsgründe beschränkt ist, hat sich auch der Umfang der Unterrichtungspflicht der Dienststelle und des damit korrespondierenden Unterrichtsanspruchs der Personalvertretung hieran auszurichten (vgl. BVerwGE 78, 65, 69). Dies bedeutet, daß die Personalvertretung alle die Informationen und Unterlagen erhalten muß, die sie als für die Prüfung der Frage bedeutsam halten darf, ob ein Versagungsgrund vorliegen könnte (vgl. Stupka PersV 1987, 278, 282). Hier geht es in erster Linie um das auch vom Beteiligten nicht in Zweifel gezogene Mitbestimmungsrecht nach § 79 Abs. 3 Nr. 9 LPVG Baden-Württemberg (vgl. auch Beschluß des Senats vom 16. Dezember 1987 – BVerwG 6 P 32.84, PersR 1988, 51). Die Einführung des PSA unterlag auch noch nach der Zustimmung zum Rahmenkonzept der Mitbestimmung. Auch wenn in der Vereinbarung, die der Zustimmung zum Rahmenkonzept vorausging, festgelegt wurde, daß eine Verwendung von Verhaltens- und Leistungsdaten zu einer diesbezüglichen Kontrolle nicht stattfinden dürfe und eine solche Kontrolle aufgrund der Bedienung der Geräte auszuschließen sei, blieb der Mitbestimmungstatbestand weiterhin gegeben. Allein durch eine solch abstrakte Vereinbarung wurde die Eignung im Sinne der nach § 79 Abs. 3 Nr. 9 LPVG Baden-Württemberg gebotenen objektiv-finalen Betrachtungsweise nicht ausgeräumt. Die Art und Weise der Umsetzung der vereinbarten Zielsetzung stand nämlich damit noch nicht fest und somit auch nicht die Wirksamkeit der im einzelnen zu treffenden Vorkehrungen gegen Mißbrauch. Darüber hinaus ergeben sich weitere Gesichtspunkte für eine fortbestehende Mitbestimmungspflichtigkeit nach § 79 Abs. 3 Nr. 9 LPVG Baden-Württemberg aus den erst nach der Zustimmung zum Rahmenkonzept abgegebenen Stellungnahmen der Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 23. November 1984 und 15. März 1985. Beide sprachen datenschutzrechtliche Fragen an, die nicht nur allgemeiner Natur waren.

(Vgl. insoweit jetzt den Mitbestimmungstatbestand § 79 Abs. 3 Nr. 13 LPVG Baden-Württemberg i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 14. Juli 1986, GBl. Baden-Württemberg S. 222).

*Eignung zur Verhaltenskontrolle:
Kriterien der Systembeurteilung*

Vielmehr gingen sie auf noch offengebliebene Fragen ein, die gerade für die Wahrnehmung der Mitbestimmungsaufgabe nach § 79 Abs. 3 Nr. 9 LPVG Baden-Württemberg von erheblicher Bedeutung waren. So war in der ersten dieser beiden Stellungnahmen z.B. davon die Rede, daß krankheitsbedingte Fehlzeiten, attestfreie Krankheitszeiten und unentschuldigte Fehlzeiten gespeichert wurden. Dies ließ auf eine Eignung von PSA zur Verhaltenskontrolle im Sinne des § 79 Abs. 3 Nr. 9 LPVG Baden-Württemberg schließen. Eine solche ist nämlich schon bei einer Eignung zur Kontrolle des zumindest auch willentlich beeinflussbaren Tuns und Unterlassens der Beschäftigten gegeben (vgl. zu § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG auch BAGE 51, 217; zu § 75 Abs. 3, Nr. 17 BPersVG: Schneider PersR 1988, 87, 90). Kam aber die Erhebung und Speicherung von Daten in Betracht, die im Sinne der Vorschrift erheblich waren, dann hatte darüber hinaus auch die in der weiteren Stellungnahme erneut als ungeklärt angesprochene Frage der diesbezüglichen Datensicherung (vgl. Gola DöV 1984, 839, 845) einen Bezug zum Mitbestimmungstatbestand, konnte folglich im Mitbestimmungsverfahren auch dieser Frage nachgegangen werden.



bb) Ist bei der Einführung von EDV-Systemen ein Mitbestimmungsrecht des Personalrats bezüglich der Eingabe, Speicherung und Auswertung von Daten gegeben, die zu einer Leistungs- und Verhaltenskontrolle führen können, so besteht ein Informationsrecht der Personalvertretung über das technische System einschließlich des Betriebsprogramms und etwaige Anwendungsprogramme sowie über die Verknüpfungsmöglichkeiten mit anderen Systemen. Dem ist in der Regel durch Übergabe entsprechender Hard- und Softwarebeschreibungen zu entsprechen, die lückenlos sein müssen. Außerdem hat die Dienststelle die Personalvertretung über alle gespeicherten Datenfelder mit Personaldaten zu informieren und die Arbeitsweise bzw. Verwendungszusammenhänge der Programme einschließlich der Möglichkeit der Verknüpfung der Datenfelder offenzulegen.

(Vgl. zu allem Jobs RDV 1987, 125, 126; Kofika in Jobs/Samland, Personalinformationssysteme in Recht und Praxis, 1984, S. 105 ff., 111 - 116).

Bei umfangreichen und komplizierten Systemen müssen die Unterlagen zumindest im Zusammenhang mit den für den Mitbestimmungstatbestand erheblichen Daten auch ein angemessenes Datenschutzkonzept erkennen lassen. Dies fordert der Schutzzweck des Mitbestimmungstatbestandes des § 79 Abs. 3 Nr. 9 LPVG Baden-Württemberg. Dazu nötigt auch der Umstand, daß es sich bei den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder um zugunsten der Beschäftigten geltende Gesetze im Sinne von § 68 Abs. 1 Nr. 2 LPVG Baden-Württemberg handelt.

(Vgl. zu § 68 Abs. 1 Buchst. b LPersVG Rheinland-Pfalz: Beschluß des Senats vom 26. März 1985 - BVerwG 6 P 31.82, PersR 1986, 95; zu § 80 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG: BAG, Beschluß vom 17. März 1987 - 1 ABR 59/85, PersR 1988, 73).

Daneben kann als weitere Informationsmöglichkeit eine Anrufung der Bundes- oder Landesbeauftragten für den Datenschutz in Betracht kommen, wie sie hier beiderseits erfolgt ist. Insoweit mag hier offenbleiben, unter welchen Voraussetzungen (vgl. etwa § 66 Abs. 3 LPVG BW) die Personalvertretung diese Beauftragten von sich aus anrufen darf und sich so selbst informieren kann.

(Vgl. hierzu: Lorenzen PersV 1979, 305, 309; Ilbertz ZfPR 1989, 147, 148; 9. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, BT-Drucks. 11/1693 S. 31).

Jedenfalls ist die Personalvertretung insoweit nicht auf eine „Selbstinformation“ verwiesen. Es entspräche nicht der gesetzlichen Aufgabenverteilung im Sinne eines ineinandergreifenden Zusammenwirkens von Dienststelle und Personalvertretung, wollte man in den Mitbestimmungsfällen des § 79 Abs. 3 Nr. 9 LPVG Baden-Württemberg die datenschutzrechtliche Überprüfung allein der Personalvertretung überbürden. Bei komplizierten Fällen mit nicht ohne weiteres absehbaren Fehlerquellen ist diese Überprüfung vielmehr in erster Linie eine Sache der Dienststelle. Das legt schon der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nahe, der hier ergänzt wird durch die Verpflichtung der öffentlichen Stellen auf einen vorverlagerten Grundrechtsschutz, wie sie nach der genannten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei erheblichen und vom Betroffenen schwer durchschaubaren Gefährdungen von Persönlichkeitsrechten bestehen kann (vgl. BVerfGE 65, 1, 45 ff.). Dem entspricht es, wenn der Bundesbeauftragte für den Datenschutz in seinem 9. Tätigkeitsbericht (a.a.O. S. 32) in Anbetracht der „großen Unsicherheiten bei der richtigen Beurteilung automatisierter Personaldatenverarbeitungssysteme“ darauf hingewiesen hat, das „möglichst frühzeitige Zusammenwirken von Dienststelle, Personalvertretung und Datenschutzinstanzen“ empfehle sich, wenn die Einführung solcher Systeme erwogen oder geplant werde. ...

Hier ist die Landesbeauftragte für den Datenschutz - auch - vom Beteiligten zur datenschutzrechtlichen Überprüfung des Vorhabens eingeschaltet worden. Über das Ergebnis dieser Überprüfung mußte der Antragsteller unterrichtet werden. Dabei mag auf sich beruhen, in welchen Fällen und unter welchen Voraussetzungen die Dienststelle verpflichtet ist, die Datenschutzinstitutionen einzuschalten. Bei neuartigen, komplizierten und langwierig entwickelten Systemen, deren datenschutzrechtliche Fragen bisher noch nicht abgeklärt worden sind, wird sich eine solche Verpflichtung schwerlich verneinen lassen. Jedenfalls dann aber, wenn die Dienststelle bei der Einführung von automatisierten Personaldatenverarbeitungssystemen schon von sich aus den Bundes- oder Landesbeauftragten für den Datenschutz um Abklärung etwaiger - von ihr erkannt oder auch nur vermuteter - datenschutzrechtlicher Probleme angerufen hat, ist in aller Regel davon auszugehen, daß vor Abschluß des laufenden Abklärungsprozesses - soweit er ei-

Umfang des Informationsrechts der Personalvertretung bezüglich technischer Systeme

Bei umfangreichen Systemen: Ein Datenschutzkonzept muß erkennbar sein

Die Personalvertretung ist nicht allein auf „Selbstinformation“ angewiesen

Es geht um „vorverlagerten Grundrechtsschutz“

Verpflichtung der Dienststelle zur Einschaltung des Datenschutzbeauftragten: Voraussetzungen



*Wartepflicht, wenn die
Datenschutzbeauftragte Erhebliches
prüft*

nen mitbestimmungsfähigen Tatbestand betrifft – auch der Personalrat noch nicht über die Informationen verfügt, die ihm erst eine sachgerechte Wahrnehmung seiner Aufgaben ermöglichen. Zur umfassenden Information des Personalrats zählt daher, daß ihm gegebenenfalls allerspätestens bei Einleitung des Mitbestimmungsverfahrens alle mitbestimmungserheblichen Stellungnahmen der Datenschutzinstitutionen und die Unterlagen über diesbezügliche Reaktionen der Dienststelle vorgelegt werden. Wenn er nicht entsprechend den genannten Empfehlungen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz schon früher („so früh wie möglich“) einbezogen worden ist, muß für den Personalrat spätestens mit Beginn des Fristlaufs in nachvollziehbarer Form erkennbar sein, ob mit den Datenschutzinstitutionen ein Konsens erzielt worden ist bzw. in welchen Punkten und aus welchen Gründen ein datenschutzrechtlicher Auffassungsunterschied verblieben ist.

cc) Auch wenn infolge der unzureichenden Unterrichtung durch den Beteiligten die Frist für die Versagung der Zustimmung noch nicht zu laufen begonnen hatte, muß der Antragsteller gegen sich gelten lassen, daß die eingeleitete datenschutzrechtliche Überprüfung durch die Landesbeauftragte für den Datenschutz noch nicht abgeschlossen war. Denn das Defizit an Unterrichtung stand in einem sachlichen Zusammenhang mit dem von ihm vornehmlich zu Fragen des § 79 Abs. 3 Nr. 9 LPVG Baden-Württemberg geltend gemachten Informationsbedürfnis. Die Überprüfung durch die Landesbeauftragte für den Datenschutz erbrachte nicht nur zum größten Teil diejenigen Informationen, derentwegen der Personalrat einen Sachverständigen hinzugezogen wissen wollte. Sie führte darüber hinaus sogar zu mit diesen Sachfragen zusammenhängenden Änderungen der Systembeschreibung. Letztlich bewirkte also die Überprüfung eine Veränderung der von der Dienststelle beabsichtigten mitbestimmungspflichtigen Maßnahme, veränderte sie also den Gegenstand der Mitbestimmung. Dem vorzugreifen, bestand bis zum Abschluß dieser Überprüfung keine Notwendigkeit. Erst danach konnte sich die Frage stellen, ob die Einholung weiterer Informationen oder die Abklärung weiterer Problempunkte durch Hinzuziehung von Sachverständigen überhaupt erforderlich gewesen wäre.

Demgegenüber läßt sich zugunsten des Antragstellers nicht ins Feld führen, daß die Einschaltung datentechnisch und datenschutzrechtlich versierter Sachverständiger die gewünschte Abklärung einfacher und schneller hätte erwarten lassen. Solche und ähnliche Erwägungen zur Beschleunigung des Mitbestimmungsverfahrens lassen sich gegen den Willen des Leiters der Dienststelle nicht durchsetzen. ...

Für die Zeit nach Abschluß der datenschutzrechtlichen Überprüfung und bis zur abschließenden Einigung der Verfahrensbeteiligten rechtfertigt der Sachverhalt kein anderes Ergebnis. Nunmehr waren zwar für den Antragsteller die Voraussetzungen gegeben, um beurteilen zu können, ob aus seiner Sicht noch weitere Informationen und Informationshilfen für eine sachgerechte und verantwortliche Mitbestimmung benötigt wurden. Auf dieser veränderten Grundlage hätte es aber dem Antragsteller oblegen, gegebenenfalls zumindest darzulegen, daß sein Informationsbedürfnis immer noch nicht erfüllt sei, sowie dafür Anhaltspunkte zu benennen. Denn bis dahin hatte er nahezu ausschließlich datenschutzrechtliche Fragen und technische Vorfragen hierzu begutachtet wissen wollen. Dazu aber lagen nunmehr die Antworten der Landesbeauftragten für den Datenschutz vor, die letztlich sogar die abschließende sachliche Einigung ermöglicht haben. Dies läßt darauf schließen, daß kein für das Mitbestimmungsverfahren bedeutsamer Rest offengeblieben ist. ...