Der Personalrat

Zeitschrift für das Personalrecht im öffentlichen Dienst
Januar 1990, 7. Jahrgang
Bund-Verlag

Aktuelles Thema

Fehlzeiterhebung durch den Bundesrechnungshof?

Mitbestimmungsrechte der Personalvertretung und datenschutzrechtliche Fragen

In letzter Zeit häufen sich die Auseinandersetzungen um die Ausgrenzung der Mitbestimmung von Personalräten durch behördliche oder politische Entscheidungen.

So hatte das Bundesverwaltungsgericht am 2. 8. 1989 einen Fall zu entscheiden, in dem die Mitbestimmung eines Personalrats bei der Erstellung eines Personalfragebogens durch die Dienststelle deshalb bestritten wurde, weil der begehrten Ausfüllung der Fragebögen ein Auskunftsersuchen des Rechnungshofes zugrundelag.

Das Bundesverwaltungsgericht hat trotzdem die Mitbestimmung bejaht (PersR 1989, 303).

Die baden-württembergische Landesregierung sah sich im Dezember 1988 berechtigt, die Umsetzung der tariflichen Arbeitszeitverkürzung für die Angestellten und Arbeiter des Landes regierungsamtlich zu regeln, ohne die zuständigen Personalvertretungen zu beteiligen; dies mit der Begründung, daß es sich um eine Regierungsentscheidung handele, an der es keine Beteiligung von Personalräten gebe. Mit dieser Problematik befaßt sich in dieser Ausgabe der Beitrag „Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung im öffentlichen Dienst — zum Stand der gerichtlichen Auseinandersetzungen im Bereich des Landes Baden-Württemberg“.

Im Bereich der Deutschen Bundespost hat der Bundesrechnungshof im September 1988 eine Fehlzeiterhebung im Erlaßwege veranlaßt und entsprechende Erhebungen im Laufe des Jahres 1989 bei einzelnen Ämtern durchgeführt, ohne die Personalvertretungen einzuschalten.

Das nachfolgend abgedruckte Gutachten von Prof. Dr. Wolfgang Däubler behandelt — ausgehend vom Sachverhalt der Fehlzeiterhebung durch den Bundesrechnungshof — die Frage der Mitbestimmung der Personalräte und die Zulässigkeit der Datenerhebung und ist — in Anbetracht der geschilderten Entwicklung — über den angesprochenen Sachverhalt hinaus von grundsätzlicher Bedeutung.

A. Sachverhalt

Mit Erlaß vom 7. 9. 1988 hat der Bundesrechnungshof (BRH) das Arbeitsprogramm der sog. Vorprüfungsstellen bei der Deutschen Bundespost für das Jahr 1989 festgelegt. Diese sind bei den einzelnen Oberpostdirektionen eingerichtet, bestehen aus Beschäftigten der Deutschen Bundespost, sind jedoch nach § 100 Abs. 4 Bundeshaushaltsordnung (BHO) fachlich ausschließlich den Weisungen des BRH unterstellt.

Der Erlaß enthielt u. a. den Prüfauftrag PE 005/89 mit der Bezeichnung „Analyse von Personalausfällen aus Krankheitsgründen und Entwicklung des Krankenstandes bei Ämtern des Post- und Fernmeldewesens.“ Im Laufe des Jahres 1989 erfolgte eine weitere Konkretisierung. Den Vorprüfungsstellen wurde im Erlaßwege mitgeteilt, welche Ämter im einzelnen zu überprüfen seien. Außerdem wurden ihnen vom BRH drei Erhebungsbögen übersandt, die einen

eingehenden Fragenkatalog enthielten. Nach dem „Erhebungsblatt I“ waren in bezug auf jeden Beschäftigten u. a. folgende Angaben festzuhalten:

- Name und Vorname;
- laufende Nummer im Amt;
- Nationalität;
- Kfz-Kennzeichen;
- Geschlecht;
- Anzahl der nach dem 31. 12. 1979 geborenen Kinder;
- Grad der Behinderung;
- Krankentage mit Anfangs- und Enddatum;
- Verursachung durch Unfall, Mutterschutz oder Kur;
- Krankheitsbeginn vor oder nach einem Wochenfeiertag;
- Krankheitsbeginn vor, nach oder während eines Erholungs- oder Sonderurlaubs;
- Leistung von Schichtdienst;
- Leistung von Nachtdienst.

Name und Vorname sollten — wie ausdrücklich auf dem „Erhebungsblatt I“ vermerkt — nicht in die DV übernommen werden.

Die Erhebungsblätter 2 und 3 betrafen Strukturdaten der einzelnen Ämter. So sollte u. a. die Zahl der im Schichtdienst Beschäftigten, der Empfänger von Nachtdienstzulagen und der zwischen dem 1. 4. 1988 und dem 31. 3. 1989 ausgeschiedenen Arbeitskräfte erfaßt werden. Dabei war eine Untergliederung in einzelne Funktionsbereiche wie „Hausverwaltung“, „Schalteraufgaben“, „Briefzustellung“, „Paketzustellung“, „Fahrzeugtechnik“ vorgesehen.

Die beigelegten Erläuterungen spezifizierten das Erhebungsprogramm. So seien z. B. die Abruf- und die Nachwuchskräfte nicht mitzuerfassen. Bei der Staatsangehörigkeit sei zwischen Italienern, Jugoslawen, Portugiesen, Spaniern, Türken und „Sonstigen“ zu unterscheiden. Weiter werden ausdrücklich die Datenquellen genannt, zu denen u. a. Personal- und Krankenkarte, aber auch Listen des Systems PERSIS gehörten. Über Schicht- und Nachtdienst hinausgehende Angaben zu den Arbeitsbedingungen waren nicht vorgesehen; ob im Einzelfall etwa schwere körperliche Arbeit oder Bildschirmtätigkeit vorliegt,

konnte aufgrund des „Frageprogramms“ nicht erhoben werden.

Die Erhebungen wurden im Laufe des Jahres 1989 bei den einzelnen Ämtern zu unterschiedlichen Zeitpunkten durchgeführt. Die Bögen wurden von Mitarbeitern der Vorprüfungsstellen unter Heranziehung der bei den Personalstellen vorhandenen Unterlagen ausgefüllt.

Die Personalvertretungen wurden nicht eingeschaltet.

Die erhobenen Daten wurden im Auftrag des BRH EDV-mäßig gespeichert. Dabei ist davon auszugehen, daß die Namen nicht mit eingegeben wurden.

B. Fragestellungen

Der hier referierte Streitstand gibt zu folgenden Überlegungen Anlaß:

● Steht dem Personalrat ein Mitbestimmungsrecht zu? Schließt § 95 BHO ggfs. eine Mitentscheidung durch den Personalrat aus, weil der Dienststellenleiter insoweit keinerlei eigene Entscheidungskompetenz besitzt?

● Bewegen sich die in den Erhebungsblättern enthaltenen Fragen innerhalb des durch § 95 BHO gezogenen Rahmens? Wie könnte ggfs. eine unzulässige Datenspeicherung durch den Bundesrechnungshof wieder rückgängig gemacht werden?

Im folgenden sollen **beide Komplexe** untersucht werden. Zuerst nach den **Mitbestimmungsrechten** zu fragen, ist deshalb sinnvoll, weil Daten, die unter Verletzung der Personalratsbefugnisse gewonnen wurden, nicht weiter verwertet werden dürfen¹⁾.

C. Rechtliche Zulässigkeit der Fehlzeiterhebung

I. Mitbestimmungsrechte des Personalrats

Im folgenden ist zunächst zu untersuchen, ob die Voraussetzungen einzelner Mitbestimmungstatbestände gegeben sind. Im Anschluß daran stellt sich die Frage, ob das Auskunftsrecht des Bundesrechnungshofs nach § 95 BHO die Mitbestimmungsrechte begrenzt oder ausschließt.

1. Mitbestimmung über den Inhalt von Personalfragebögen

§ 75 Abs. 3 Nr. 8 BPersVG unterwirft den „Inhalt von Personalfragebogen für

Angestellte und Arbeiter“ dem Mitbestimmungsrecht des Personalrats. § 76 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BPersVG ordnet dasselbe für den „Inhalt von Personalfragebogen für Beamte“ an, doch ist insoweit § 69 Abs. 4 Satz 3 BPersVG zu beachten, der in personellen Angelegenheiten der Beamten keine verbindliche Entscheidung durch die Einigungsstelle zuläßt.

Stellen die im vorliegenden Fall verwendeten Erhebungsblätter einen „Personalfragebogen“ im Sinne der genannten Bestimmungen dar?

Der Begriff des **Personalfragebogens** wird in der Rechtsprechung grundsätzlich weit bestimmt. Der Sache nach geht es um jede standardisierte Abfrage persönlicher Verhältnisse; erfaßt sind etwa „Erhebungsbogen, die Fragen nach der Person, den persönlichen Verhältnissen, dem beruflichen Werdegang, den fachlichen Kenntnissen und sonstigen Fähigkeiten eines Bewerbers oder Beschäftigten enthalten“²⁾.

Insoweit gilt dasselbe wie im Betriebsverfassungsrecht³⁾. Dort ist insbesondere anerkannt, daß es allein auf die Standardisierung des Erhebungsmittels und seinen Personenbezug ankommt⁴⁾.

Umstritten ist, ob eine durch Erhebungsbogen eingeholte Arbeitsplatzbeschreibung der Mitbestimmung unterliegt oder nicht. Das Bundesverwaltungsgericht verneint dies, und zwar auch dann, wenn bei der Erhebung personenbezogene Daten anfallen, sofern diese dem Arbeitgeber schon bekannt sind⁵⁾. Noch weitergehend vertritt es nunmehr sogar die Auffassung, das Mitbestimmungsrecht entfalle immer dann, wenn die sach- und nicht die personenbezogenen Daten überwiegen⁶⁾.

Im vorliegenden Zusammenhang können diese Kontroversen im wesentlichen auf sich beruhen. Betrachtet man zunächst das im Vordergrund der Auseinandersetzung stehende „Erhebungsblatt 1“, so ist der Personenbezug evident: Bei der Erhebung werden Name und Vorname miterfaßt, abgefragt werden ausschließlich persönliche Verhältnisse. Die Arbeitsplatzsituation wird entweder gar nicht oder nur in der Weise angesprochen, daß sie mittelbar — etwa bei der Erhebung von Schichtzulagen — in das Datenmaterial eingeht. Die Erhebungsblätter 2 und 3 enthalten zwar nur sog. Strukturdaten, doch sind diese in vielen Fällen auf einzelne Beschäftigte beziehbar. Wird etwa die Zahl der „Nachdienstzulagenempfänger“ im März 1989 für die Hausverwaltung erhoben, so kann die erfaßte Gruppe so klein und überschaubar sein, daß mit Hilfe von unschwer beschaffbarem Zusatzwissen die in Frage stehenden Personen ermittelt werden können. Selbst wenn Derartiges

die Ausnahme wäre, würde gleichwohl von der Zahl der abgefragten Informationen her das Erhebungsblatt 1 bei weitem im Vordergrund stehen; es gibt der Aktion insgesamt das Gepräge.

Denkbar ist, daß das Mitbestimmungsrecht mit dem Argument in Zweifel gezogen wird, die Erhebungsbögen würden keine neuen Informationen schaffen, sondern lediglich das bei den Personalstellen schon vorhandene Datenmaterial auswerten. In der Tat könnte man daran denken, den bloßen standardisierten Abruf von Daten nicht unter § 75 Abs. 3 Nr. 8 BPersVG zu subsumieren. Im vorliegenden Fall ist jedoch zu berücksichtigen, daß nicht nur „abgerufen“ wird, sondern neue Erkenntnisse entstehen: Die durch die Erhebungsblätter erfolgte „Zusammenführung“ von Informationen schafft neue Informationen über das Beschäftigungsverhältnis des Einzelnen: Weiß der Arbeitgeber bzw. Dienstherr, daß Erkrankungen häufig in zeitlichem Zusammenhang mit Wochenfeiertagen oder dem Urlaubsende anfielen, so läßt dies verbreiteter Auffassung nach Rückschlüsse auf das Verhalten und die Einsatzfreude des Einzelnen zu. Die Möglichkeit, auf der Basis der Erhebungsbögen Durchschnittswerte (z. B. bei Krankheitstagen) zu ermitteln und den Einzelnen daran zu messen, macht zusätzlich deutlich, daß durch die vorgenommene Aufbereitung neue Erkenntnisse gewonnen werden. Damit liegt aber ein Tatbestand vor, der auch nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts das Mitbestimmungsrecht des Personalrats auslöst⁷⁾.

1) So für den Fall, daß das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats nach § 94 BetrVG verletzt wurde, BAG AP Nr. 2 zu § 23 BDSG mit Anmerkung Däubler; Boewer RDV 1988, 18

2) So ausdrücklich BVerwG, PersV 1981, 294, bestätigt durch BVerwG, PersR 1986, 95

3) So auch Fischer-Goeres, Personalvertretungsrecht des Bundes und der Länder, GKÖD, Bd. V, Stand: 1987, § 75 Rn 96

4) Nachweise bei Däubler, Gläserne Belegschaften? Datenschutz für Arbeiter, Angestellte und Beamte, Köln 1987, Rn 371 ff.

5) BVerwG, PersR 1986, 95

6) BVerwG, PersR 1988, 51

7) BVerwG, PersR 1986, 95

2. Mitbestimmungsrecht über die Anwendung einer technischen Einrichtung

§ 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG erstreckt das Mitbestimmungsrecht des Personalrats auf „Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen.“ Die Auslegung dieser Vorschrift hat in jüngster Zeit einige Akzente erhalten, so daß eine kurze Darstellung der heutigen Handhabung angezeigt erscheint.

§ 75 Abs. 3 Nr. 17 betrifft „technische“ Kontrolle, nicht die Überwachung durch Personen⁸⁾. Nicht notwendig ist, daß die Erhebung der Daten auf technischem Wege erfolgt; es reicht aus, wenn manuell erhobene Daten in ein computerisiertes Informationssystem eingegeben werden⁹⁾. Auch die „Auswertung“ von Daten stellt eine Anwendung einer technischen Einrichtung dar¹⁰⁾.

Die Natur der erhobenen oder durch Auswertung gewonnenen Daten ist grundsätzlich unerheblich. Es reicht, daß es sich um personenbezogene Daten handelt, die gemeinsam mit Zusatzwissen Aussagen über Verhalten und Leistung einzelner Arbeitnehmer ermöglichen¹¹⁾.

Ohne jede Bedeutung ist schließlich, ob eine Überwachungsabsicht besteht. Es reicht die Möglichkeit, daß die erfaßten Daten einer entsprechenden Nutzung zugeführt werden können¹²⁾.

Wendet man diese Grundsätze im vorliegenden Fall an, so ergeben sich folgende Konsequenzen:

Die Erhebungsbogen sind ersichtlich keine „technische Einrichtung“ im Sinne des § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG. Werden sie ausgefüllt, liegt deshalb auch noch keine „Anwendung“ einer technischen Einrichtung vor. Das bei standardisierter Datenerhebung entstehende Schutzbedürfnis wird durch § 75 Abs. 3 Nr. 8 BPersVG aufgefangen.

Soweit die Daten für den Fragebogen aus manuell geführten Unterlagen, insbes. aus Akten gewonnen werden, bleibt § 75 Abs. 3 Nr. 17 gleichfalls außer Anwendung. Anders verhält es sich jedoch mit denjenigen Angaben, die aus dem System PERSIS abgefragt werden: Insofern liegt sehr wohl eine „Anwendung“ der technischen Einrichtung PERSIS vor. Daß auch einzelne Datenläufe und Auswertungsvorgänge der Mitbestimmung unterliegen, ist im Bereich der Betriebsverfassung vom BAG anerkannt worden¹³⁾.

Dies ist konsequent, weil die aus dem System gewonnenen Daten eine Kontextveränderung erfahren, insofern also die Gefahr besteht, daß der Einzelne nicht

mehr wissen kann, welche Informationen über ihn gespeichert sind. Eine solche Situation muß jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermieden werden; die Mitbestimmung des Personalrats ist ein Weg hierzu¹⁴⁾.

Dies bedeutet, daß das System PERSIS bei dem Ausfüllen der Erhebungsbogen nicht ohne Zustimmung des Personalrats hätte benutzt werden dürfen.

Ein zweiter Anwendungsfall des § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG liegt darin, daß die in den Erhebungsbogen aufgenommenen Daten anschließend in eine EDV-Anlage eingegeben wurden. Darin liegt die Anwendung einer technischen Einrichtung, da es nach der Rechtsprechung nicht mehr darauf ankommt, in welcher Phase der Informationsverarbeitung die EDV-Anlage zur Anwendung kommt¹⁵⁾.

Dabei kann es keine Rolle spielen, ob der Dienststellenleiter das „Einspeisen“ selbst vornahm oder ob er an diesem Vorgang nur mittelbar mitwirkte, indem er das notwendige Material zur Verfügung stellte und die Mitarbeiter der Vorprüfungsstelle ihre Tätigkeit verrichten ließ: Derartige Vorgänge sind ihm zuzurechnen, da er in bezug auf seine Dienststelle Weisungsbefugnis besitzt.

Die erhobenen Daten sind auch dazu geeignet, Aussagen über Verhalten und Leistung der Arbeitnehmer (und Beamten) zu ermöglichen. Zumindest unter Heranziehung von Zusatzwissen kann das Verhalten der Einzelnen (positiv oder negativ) beurteilt werden¹⁶⁾.

Ohne Bedeutung ist schließlich, daß die Deutsche Bundespost glaubhaft versichert, die erhobenen Daten nicht für eigene Zwecke verwerten zu wollen: Die fehlende Überwachungsabsicht läßt das Mitbestimmungsrecht unberührt. Denkbar ist allerdings, daß durch Vernichtung aller erhobenen Daten im Bereich der Deutschen Bundespost jede unmittelbare Überwachungsgefahr beseitigt wird. Auch eine solche Konstellation läßt das Mitbestimmungsrecht des Personalrats allerdings nicht vollständig entfallen; vielmehr reduziert sich lediglich der Regelungsbedarf insoweit, als nur noch verlangt werden kann, daß die Nicht-Verwertung normativ festgeschrieben wird und der Personalrat damit die Möglichkeit erhält, die Durchführung einer solchen Dienstvereinbarung zu kontrollieren.

3. Vorrang des § 95 BHO?

Ohne die Einzelfragen des § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG zu erörtern, vertritt ersichtlich auch der BMPT den Standpunkt, das Speichern der erhobenen Informationen falle an sich unter diese Be-

stimmung. Das Mitbestimmungsrecht scheitert jedoch daran, daß sich der ganze Vorgang außerhalb des Einwirkungsbereichs der Deutschen Bundespost abspiele. Durch § 95 BHO seien jedenfalls den Dienststellenleitern die Hände gebunden. Diese Stellungnahme geht an der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vorbei.

Normativer Ausgangspunkt ist § 95 BHO, der unter der Überschrift „Auskunftspflicht“ bestimmt;

„(1) *Unterlagen, die der Bundesrechnungshof zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, sind ihm auf Verlangen innerhalb einer bestimmten Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen.*

(2) Dem Bundesrechnungshof und seinen Beauftragten sind die erbetenen Auskünfte zu erteilen.“

8) Altvater/Bacher/Sabottig/Schneider/Thiel, BPersVG, Kommentar für die Praxis, 2. Aufl., Köln 1985, § 75 Rn 79; Fischer/Goeres, a.a.O., § 75 Rn 112; Lorenzen/Haas/Schmitt, BPersVG, Kommentar, 4. Aufl., Heidelberg, Loseblatt (Stand: Oktober 1986), § 75 Rn 195

9) So unter Übernahme der Rechtsprechung des BAG BVerwG, PersR 1988, 51

10) So BVerwG, a.a.O.

11) S. etwa Grabendorff/Windscheid/Ilbertz/Widmaier, BPersVG mit Wahlordnung, Kommentar, 6. Aufl. Stuttgart 1986, § 75 Rn 198. Ebenso für § 87 Abs. 1 Ziffer 6 BetrVG BAG EZA § 87 BetrVG 1972 Kontrolleinrichtung Nr. 12 und Nr. 15

12) BVerwG, PersR 1988, 51, 498; VGH Mannheim AP Nr. 1 zu § 79 LPersVG Baden-Württemberg; Altvater u. a. § 75 Rn 81; Grabendorff u. a. § 75 Rn 205; Lorenzen/Haas/Schmitt § 75 Rn 195 a

13) BAG, EZA § 87 BetrVG 1972 Kontrolleinrichtung Nr. 15

14) Vgl. BverfGE 65, 1, 63: „Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer, was, wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß.“

15) So BVerwG, PersR 1988, 51

16) Ebenso für Fehlzeiten BAG, EZA § 87 BetrVG 1972 Kontrolleinrichtung Nr. 15

Für die sachlich übereinstimmende Vorschrift des § 95 der Landeshaushaltsordnung von Baden-Württemberg hat das Bundesverwaltungsgericht am 2. August 1989 entschieden, daß sie lediglich ein Auskunftsrecht des Rechnungshofs gegenüber dem Träger der Verwaltung gewähre, es aber diesem überlasse, wie er das Auskunftersuchen im einzelnen umsetze. Die Verteilung von Fragebögen an eine bestimmte Gruppe von Beschäftigten sei daher eine mitbestimmungspflichtige „Maßnahme“¹⁷⁾.

Das Auskunftsrecht des Rechnungshofs habe nicht Vorrang vor den Mitbestimmungsregelungen nach dem Landespersonalvertretungsgesetz: Es könne vielmehr nur im Rahmen der geltenden Gesetze ausgeübt werden. Weder in der Landeshaushaltsordnung noch im Landespersonalvertretungsgesetz seien Prioritäten zugunsten dieses Auskunftsrechts vorgesehen. Der Vorbehalt einer anderweitigen gesetzlichen Regelung greife nur dann ein, „wenn ein Sachverhalt unmittelbar, ohne daß es weiterer Ausführungsakte bedarf, durch das Gesetz selbst geregelt“ sei; diese Voraussetzung liege beim Auskunftsrecht des Rechnungshofs nicht vor¹⁸⁾.

Im konkreten Fall war es um einen Personalfragebogen gegangen, der vom Rechnungshof entworfen worden war und den der Dienststellenleiter auf Ersuchen des Rechnungshofs hin an die Beschäftigten verteilt hatte.

Die Übereinstimmungen mit dem hier zu beurteilenden Fall liegen auf der Hand. Für das Vorliegen eines Mitbestimmungsrechts nach § 75 Abs. 3 Nr. 8 kommt es ersichtlich nicht darauf an, auf welche Weise der Fragebogen ausgefüllt wird: Entscheidend ist die dem Arbeitgeber zuzurechnende standardisierte Informationserhebung. Die BHO enthält keine über das Landesrecht von Baden-Württemberg hinausgehenden Auskunftsansprüche. Schon der Wortlaut des § 95 BHO macht deutlich, daß es sich um einen „Anspruch“ handelt, nicht aber um die Zuweisung einer Vollzugskompetenz, die dem Rechnungshof nach Art der Kriminalpolizei unmittelbaren (und überraschenden) Zugriff auf alle Unterlagen eröffnen würde¹⁹⁾.

Die Tatsache, daß ein gesetzlicher Anspruch zu Gunsten des Rechnungshofs besteht, wird allerdings in vielen Fällen den Spielraum der Beteiligten beschränken. Soweit sich der Rechnungshof innerhalb des ihm gezogenen Rahmens hält, wird es daher in den Verhandlungen zwischen Personalrat und Dienststellenleiter bzw. in der Einigungsstelle nicht um die Auskunftserteilung als solche, sondern nur darum gehen, auf welche Weise und zu welchem exakten Zeit-

punkt die erbetenen Auskünfte erteilt werden. Überschreitet der Rechnungshof die ihm durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben, so ist der Spielraum allerdings ungleich größer. Der Personalrat wird in solchen Fällen vermutlich seine Zustimmung verweigern; in der Einigungsstelle ist dann darüber zu entscheiden, ob das Auskunftersuchen ggfs. auf der Basis weniger weitreichender Fragen gerechtfertigt ist.

Im Ergebnis kommt es somit auf die zwischen den Beteiligten umstrittene Frage, ob sich die Fehlzeiterhebung überhaupt auf § 95 BHO stützen läßt, gar nicht an: Auch wenn der Bundesrechnungshof völlig korrekt gehandelt hat, bleibt das Mitbestimmungsrecht als solches unberührt. Der Bundesrechnungshof besitzt zwar nach § 100 Abs. 4 BHO umfassende Weisungsbefugnisse gegenüber den Vorprüfungsstellen. Weder diesen noch ihm selbst kommen jedoch entsprechende Befugnisse gegenüber einzelnen Dienststellen der Deutschen Bundespost zu.

4. Ergebnis

Der Personalrat hat ein Mitbestimmungsrecht aus § 75 Abs. 3 Nr. 8 und aus § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG. § 95 BHO steht nicht entgegen. Die erhobenen Daten dürfen daher schon deshalb nicht gespeichert oder weiterverarbeitet werden, weil sie unter Verletzung des Mitbestimmungsrechts gewonnen wurden.

II. Rechtmäßigkeit der Datenerhebung und Datenverarbeitung

Unabhängig von der mitbestimmungsrechtlichen Problematik stellt sich die Frage, ob die Datenerhebung und die Speicherung der erlangten Angaben durch den Bundesrechnungshof rechtmäßig waren. Dabei ist zunächst die potentielle Rechtsgrundlage für das Vorgehen des BRH zu klären; im Anschluß daran wird es darum gehen, welchen konkreten Inhalt diese Vorschriften im Hinblick auf die Funktion des BRH besitzen. Die Anwendung auf den konkreten Fall leitet zu dem Problem über, auf welchem gerichtlichen Wege Rechtsverstöße des BRH geltend gemacht werden können.

1. BDSG oder § 95 BHO?

Relativ breiten Raum nahm in den bisherigen Auseinandersetzungen die Frage ein, ob das BDSG anwendbar ist oder nicht. Die Erhebungsbogen als solche

dürften die Voraussetzungen einer Datei im Sinne des § 2 Abs. 3 Ziff. 3 BDSG nicht erfüllen, wohl aber würden die beim BRH gespeicherten Informationen dem BDSG unterliegen.

Im Ergebnis kommt es darauf allerdings nicht an. Nach seinem § 45 gehen dem BDSG „besondere Rechtsvorschriften des Bundes“ vor, die auf in Dateien gespeicherte personenbezogene Daten anzuwenden sind. Eine solche vorrangige Bestimmung stellt auch § 95 BHO dar: Er legalisiert einen bestimmten Informationsfluß zwischen Verwaltung und Rechnungshof, der ersichtlich nicht mit Rücksicht auf das Bundesdatenschutzgesetz unterbunden oder von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig gemacht werden sollte. Die Tatsache, daß § 95 BHO in § 45 Satz 2 BDSG nicht ausdrücklich genannt wird, ist ohne Bedeutung, da es dort nur um Beispiele geht²⁰⁾. Auch die ausdrückliche Erwähnung von § 71 BHO ist ohne Bedeutung.

Der Vorrang der BHO reicht allerdings nur soweit, wie diese eine Regelung getroffen hat. Werden beispielsweise die Grenzen des in § 95 BHO vorgesehenen Auskunftsrechts überschritten, ergeben sich etwaige Abwehransprüche der Betroffenen wiederum aus dem BDSG: Soweit die BHO keine Regelung enthält, kann und will sie das BDSG ersichtlich auch nicht verdrängen²¹⁾.

2. Auslegung des § 95 BHO

Welche Unterlagen und welche Auskünfte der Bundesrechnungshof verlangen darf, richtet sich grundsätzlich nach seinem pflichtgemäßen Ermessen. Dies ist nicht nur allgemein anerkannt²²⁾, sondern folgt auch aus der Formulierung des § 95 Abs. 1, wonach es darauf an-

17) BVerwG, PersR 1989, 303

18) BVerwG, a.a.O., S. 304

19) Wäre dies der Fall, käme in der Tat der Gesetzesvorbehalt des Einleitungssatzes von § 75 Abs. 3 BPersVG zur Geltung. Der Fall läge dann genauso wie in BAG AP Nr. 5 zu § 87 BetrVG 1972 Ordnung des Betriebes, wo das Mitbestimmungsrecht aus § 87 Abs. 1 Ziff. 1 BetrVG nicht auf Ermittlungsmaßnahmen der Polizei erstreckt werden konnte.

20) Simitis, in: Simitis/Dammann/Mallmann/Reh, BDSG-Kommentar, 3. Aufl. Baden-Baden 1981, § 45 Rn 22

21) Ebenso Simitis, a.a.O., § 45 Rn 18

22) Vgl. statt aller Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Loseblatt (Stand: Januar 1986), § 95 Anm. 2

kommt, was der Bundesrechnungshof „zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält“.

Entscheidender Bezugspunkt für die Ausübung des Ermessens ist die durch Verfassung und Gesetz dem Bundesrechnungshof zugewiesene Funktion. Nur was sich von seiner Aufgabenstellung her legitimieren läßt, kann im Rahmen des § 95 BHO „abgefragt“ werden.

Nach Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG prüft der Bundesrechnungshof „die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung“. Mit „Ordnungsmäßigkeit“ ist die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, insbesondere die Beachtung des Haushaltsplans gemeint, „Wirtschaftlichkeit“ betrifft die Frage, ob derselbe Verwaltungszweck nicht auch durch geringeren Aufwand hätte erreicht werden können²³⁾.

§ 90 BHO hat dies weiter konkretisiert, und als Beispiel u. a. genannt, ob die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind und ob die Aufgabe „mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann.“

Aus diesen normativen Festlegungen folgen **zwei wesentliche Schranken**:

— Der Rechnungshof prüft nur in der Vergangenheit liegende Vorgänge; er ist keine zentrale Planbehörde²⁴⁾. Dies schließt in keiner Weise aus, daß aufgedeckte Verstöße und Mängel in Zukunft abgestellt werden müssen; insofern ist eine (mittelbare) Zukunftswirkung durchaus vorhanden und auch inhaltlich zu bejahen²⁵⁾.

— Der Rechnungshof ist auf die Prüfung von Maßnahmen beschränkt, die wirtschaftliche Auswirkungen mit sich bringen. Alle anderen Fragen sind seiner Zuständigkeit entzogen. Auch der Gesetzgeber könnte ihm keine fachbehördlichen Aufgaben zuweisen, etwa bei bestimmten Maßnahmen seine Zustimmung vorsehen²⁶⁾. Auch die in § 88 Abs. 2 BHO erwähnte Gutachtertätigkeit kann ausdrücklich nur „aufgrund von Prüfungserfahrungen“ ausgeübt werden²⁷⁾. Eine eventuelle Rüge kann sich nur auf die wirtschaftlichen Auswirkungen beziehen²⁸⁾.

Das Auskunfts- und Informationsrecht des § 95 BHO ist als akzessorisches Recht an dieselben Schranken gebunden. Zutreffend wird daher betont, daß die Gutachterfunktion nach § 88 Abs. 2 BHO keine zusätzlichen Auskunftsansprüche begründe, da der Bundesrechnungshof — wie eben ausgeführt — ja nur „aufgrund von Prüfungserfahrungen“

gen“ tätig werden kann²⁹⁾.

Ebenso konsequent ist es daher, wenn gesagt wird, daß sich § 95 Abs. 1 nur auf Unterlagen beziehe, die vorhanden seien oder bei ordnungsmäßiger Verwaltung vorhanden sein müßten; der Bundesrechnungshof könne nicht verlangen, daß Unterlagen für seine Prüfungszwecke besonders anzufertigen seien³⁰⁾.

Außer diesen funktionsbezogenen Schranken hat der Bundesrechnungshof nach Art. 1 Abs. 3 GG die Grundrechte etwa betroffener Bürger zu wahren. So ist schon seit längerer Zeit anerkannt, daß der Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts auch insoweit wirkt³¹⁾, und daß ggf. auch Verschwiegenheitspflichten sowie das Steuergeheimnis zu beachten sind³²⁾.

In jüngster Zeit hat das Bundesarbeitsgericht daraus konkrete Konsequenzen in bezug auf die Beachtung des informationellen Selbstbestimmungsrechts des Bürgers gezogen³³⁾.

Ausdrücklich hob das BAG hervor, das informationelle Selbstbestimmungsrecht, d. h. das Recht, über die Preisgabe und Verwendung der eigenen Daten selbst zu bestimmen, werde beeinträchtigt, wenn diese Daten seitens des Arbeitgebers „Bundespost“ an den Bundesrechnungshof übermittelt würden³⁴⁾.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung müsse sich jedoch im überwiegenden Allgemeininteresse Einschränkungen gefallen lassen. Dazu zähle auch die Sicherung der Gesamtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung. Die Kenntnis der Arbeitszeiten bestimmter Kraftfahrer sei in diesem Zusammenhang notwendig gewesen. Ein relevantes Gegeninteresse der Betroffenen bestehe nicht, da es nicht um den der Kenntnis Dritter grundsätzlich verschlossenen Bereich der privaten Lebensführung gegangen sei. Die Vorschrift des § 95 Abs. 1 BHO sei „jedenfalls insoweit wirksam“.

Bemerkenswert ist, daß das BAG sehr präzise überprüft, ob die Kenntnis bestimmter personenbezogener Daten für eine konkrete Kontrolltätigkeit des Bundesrechnungshofs erforderlich ist; ohne eine solche „Eingriffsermächtigung“ wäre die Ermittlung und Weitergabe von Fakten unzulässig³⁵⁾.

3. Anwendung auf den konkreten Fall

Die Beurteilung der hier erörterten Fehlzeiterhebung wird dadurch erschwert, daß der Bundesrechnungshof keinerlei Angaben dazu macht, welche konkreten Zwecke er mit seiner Untersuchung verfolgt. Auch seitens der deut-

schen Bundespost ist kein näherer Aufschluß gewährt worden. Bei der Überprüfung am Maßstab des § 95 BHO ist man daher darauf verwiesen, selbst nach potentiellen Zwecken zu suchen, die sich innerhalb der Aufgabenstellung des Bundesrechnungshofs bewegen.

Seinem Gesamtcharakter nach legt insbesondere das Erhebungsblatt 1 den Schluß nahe, daß es sich um epidemiologische Forschung handelt: Man ermittelt Lage, Dauer und Häufigkeit von Krankheitszeiten, korreliert diese mit den Arbeitsbedingungen und kann so einen Beitrag dazu leisten, daß in Zukunft (mehr) präventive Maßnahmen ergriffen werden. Mit einer solchen Begründung läßt sich das „Erhebungsprogramm“ allerdings im Ergebnis nicht rechtfertigen. Zum einen wäre die Eignung für einen solchen Zweck nur bedingt gegeben, da

23) Näher Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 114 Rn 49, 50

24) Allgemeine Meinung; vgl. etwa Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht III, 4. Aufl., München 1978, § 163 Rn 18; Maunz/Dürig/Herzog/Scholz Art. 114 Rn 29; Piduch § 88 Rn 4

25) Vgl. auch Krüger-Spitta/Bronk, Einführung in das Haushaltsrecht und die Haushaltspolitik, Darmstadt 1973, S. 171

26) Vgl. Fischer-Menshausen, in: v. Münch (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., München 1983, Art. 114 Rn 11; Vogel/Kirchhof, Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung, März 1973, Art. 114 Rn 111

27) Vgl. Vogel/Kirchhof, a.a.O., Art. 114 Rn 201

28) Vogel/Kirchhof, a.a.O., Art. 114 Rn 105

29) Piduch § 95 Anm. 2

30) So Piduch § 95 Anm. 2

31) Vgl. Vogel/Kirchhof, a.a.O., Art. 114 Rn 143

32) Dazu Plinke, DVBl 1967, 900

33) BAG, PersR 1989, 15 ff. Im konkreten Fall war es darum gegangen, daß Schaublätter aus Fahrtenschreibern von einer Dienststelle der deutschen Bundespost dem Rechnungshof zugänglich gemacht wurden, da der Verdacht bestand, daß zu Unrecht Kraftfahreraufwandsvergütungen gewährt worden waren.

34) BAG, a.a.O., S. 16 mittl. Sp.

35) Ähnlich schon Vialon, Haushaltsrecht, 2. Aufl., Berlin, Frankfurt/Main 1959, § 98 Anm. 2 und 3, wonach nur eine „sachlich ausreichende Aufklärung“ in Betracht kommt und keine Informationen abgefragt werden dürfen, die ohne jeden Zusammenhang mit der Wirtschaftsführung stehen.

lediglich bestimmte, aus der Arbeitssituation abgeleitete Faktoren wie Schichtzulagen usw. erfaßt werden; andere, für die gesundheitliche Situation der Beschäftigten vermutlich sehr viel wichtigere Dinge wie Schwere der Arbeit, belastende Umwelteinflüsse (Schadstoffe, Zugluft usw.) werden — wie in der Auseinandersetzung ja auch gerügt wurde — nicht erfaßt. Zum zweiten ist epidemiologische Forschung nach dem Gesagten nicht Aufgabe des Bundesrechnungshofs. Hier sind vielmehr die Fachbehörden, insbesondere die Krankenkassen und die Gesundheitsverwaltung gefordert. Der Bezug zu ausgabenwirksamen Maßnahmen ist bei einer solchen Fragestellung nicht eng genug, um § 90 BHO eingreifen zu lassen. Schließlich würden auch nicht alle abgefragten Angaben von einem solchen Zweck erfaßt; die Kraftfahrzeugnummer hat beispielsweise ersichtlich nichts mit einer solchen Fragestellung zu tun.

Denkbar wäre weiter, daß mit der Erhebung festgestellt werden sollte, ob in allen Fällen die Voraussetzungen für eine Lohn- oder Gehaltsfortzahlung im Krankheitsfall gegeben waren. Die Parallele zu dem vom BAG entschiedenen Fall läge dabei auf der Hand.

Auch dieser — durchaus legitime — Zweck deckt nicht das vorliegende Erhebungsprogramm. Zum einen werden nicht genügend Tatsachen erfaßt, die eine entsprechende Überprüfung ermöglichen würden: An keiner Stelle ist die Rede davon, daß auch ärztliche Krankenschreibungen miterfaßt sein sollten. Zum anderen wären zahlreiche abgefragte Angaben überflüssig. Die Tatsache, daß eine Arbeitnehmerin oder Beamtin Kinder unter 10 Jahren hat, ist für die Frage, ob zu Recht Lohnfortzahlung im Krankheitsfall beansprucht wurde, ohne jede Bedeutung. Dasselbe gilt für das Vorliegen der deutschen, der spanischen, der türkischen oder der jugoslawischen Staatsangehörigkeit: Niemand wird ernsthaft behaupten, der ärztlichen Krankenschreibung komme gegenüber bestimmten ausländischen Staatsangehörigen geringerer (oder größerer) Beweiswert zu. Von daher fehlt auch insoweit jede Rechtfertigung aus den Aufgaben des Bundesrechnungshofs heraus.

Weitere legitime Zwecke sind nicht ersichtlich. Die Voraussetzungen des § 95 BHO sind daher nicht gegeben. Unter diesen Umständen kann es dahinstehen, ob die Erhebung nicht als Anfertigung neuer Unterlagen zu qualifizieren ist, was gleichfalls den Rahmen des § 95 überschreiten würde³⁶⁾.

Das Fehlen einer ausreichenden Rechtfertigung ist um so gravierender, als die Erhebung und Weitergabe der Da-

ten einen erheblichen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht darstellt. Über den einzelnen werden außerordentlich vielfältige Informationen erhoben, die zahlreiche weitere Verknüpfungen ermöglichen. Denkbare Beispiel: Ergibt sich, daß Türken häufiger krank sind als Jugoslawen, werden die ersteren in Zukunft grundsätzlich nicht mehr eingestellt. Türkische Mütter mit kleinen Kindern werden als „Risiko-Gruppe“ qualifiziert, deren einvernehmliches Ausscheiden nach Kräften gefördert werden muß.

Die ermittelten Fakten betreffen überdies sehr sensible Bereiche und greifen deshalb stärker in das informationelle Selbstbestimmungsrecht ein als die schlichte Erhebung der tatsächlich am Steuer eines Fahrzeugs verbrachten Zeit. Berücksichtigt man, daß diesem weitreichenden Eingriff kein irgendwie relevantes Allgemeininteresse gegenübersteht, so ist das Ergebnis eindeutig: Die vom Bundesrechnungshof veranlaßte Fehlzeiterhebung ist mit dem geltenden Recht nicht vereinbar.

4. Probleme der Rechtsdurchsetzung

a) Ansprüche des einzelnen gegen die Deutsche Bundespost

Soweit die Erhebung noch nicht durchgeführt und abgeschlossen ist, kann der einzelne Arbeitnehmer oder Beamte von der Deutschen Bundespost verlangen, daß sie die auf ihn bezogenen Daten nicht herausgibt. Ist die Untersuchung abgeschlossen, kommt ein Unterlassungsanspruch in Betracht, soweit die Gefahr einer Wiederholung droht³⁷⁾.

Ist die Aktion im Einzelfall bereits abgeschlossen, befinden sich die erhobenen Daten nur noch bei der Vorprüfungsstelle und droht keine Wiederholungsgefahr, so ist ein Prozeß gegen die Deutsche Bundespost allerdings wenig aussichtsreich. Insbesondere im Hinblick auf diesen Fall ist von Interesse, ob auch gegen den Rechnungshof vorgegangen werden kann.

b) Ansprüche gegen den Bundesrechnungshof und ihre prozessuale Durchsetzung

Verschafft sich der Bundesrechnungshof in rechtswidriger Weise Daten, so stellt dies einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Personen dar. Soweit diese Daten nicht in einer Datei verarbeitet werden, besteht in entsprechender Anwendung des § 1004 BGB ein Anspruch auf Beseitigung der fortdauernden Beeinträchtigung, d. h. auf Vernichtung oder Herausgabe der betreffenden Unterlagen³⁸⁾.

Würden wie hier die erhobenen Daten EDV-mäßig gespeichert, findet das BDSG Anwendung. Insoweit enthält die BHO keine nach § 45 BDSG vorgehende Spezialvorschrift. Ein Lösungsanspruch ergibt sich in diesem Fall aus § 14 Abs. 3 Satz 2 BDSG; geht man davon aus, daß die Sonderregelung des § 7 Abs. 3 auch dann eingreift, wenn Arbeitnehmer- und Beamtendaten von einer unabhängigen staatlichen Instanz gespeichert werden, so findet der dritte Abschnitt des BDSG Anwendung mit der Folge, daß sich aus § 27 Abs. 3 Satz 2 ein identischer Anspruch ergibt.

Fraglich ist, vor welchen Gerichten diese Ansprüche geltend gemacht werden müssen. Der Rechtsschutz gegen Akte des Rechnungshofs ist ein „Stiefkind des Rechtswegestaates“³⁹⁾, was damit zusammenhängt, daß dieser grundsätzlich keine rechtsverbindlichen Entscheidungen erläßt.

Die Tätigkeit des Rechnungshofs stellt gleichwohl hoheitliche, nicht etwa fiskalische Staatstätigkeit dar⁴⁰⁾.

Dies ergibt sich aus der Kontrollfunktion gegenüber anderen staatlichen Gewalten und der dadurch geschaffenen zentralen Bedeutung des Rechnungshofs für das Funktionieren des Staates insgesamt. Es kommt daher von vornherein nicht die Zuständigkeit der ordentlichen, sondern nur die der Verwaltungsgerichte in Betracht.

Bedenken könnten allerdings insoweit bestehen, als § 40 VwGO Streitigkeiten verfassungsrechtlicher Art aus dem Verwaltungsrechtsweg ausnimmt. In der Tat wird die Auffassung vertreten, der Rechnungshof nehme die in Art. 114 Abs. 2 GG vorgesehenen verfassungsrechtlichen Aufgaben wahr, so daß als einziger Rechtsbehelf gegen seine Akte die Verfassungsbeschwerde in Betracht komme⁴¹⁾.

Dem ist entgegenzuhalten, daß die Zuweisung bestimmter Aufgaben durch das Grundgesetz nicht dazu führt, daß Streitigkeiten um ihre Ausübung damit auto-

36) Vgl. Piduch § 95 Anm. 2

37) Ein entsprechender Antrag wurde von BAG NZA 1988, 622 für zulässig gehalten.

38) Ebenso BAG NZA 1984, 321 = DB 1984, 2626 für den Fall des Personalfragebogens eines abgewiesenen Bewerbers.

39) So Susanne Tiemann DÖV 1975, 405

40) So OVG Münster, DVBl 1979, 431 = DÖV 1979, 682; Krebs VerwA 71 (1980) 77; Tiemann DÖV 1975, 411

41) So Tiemann DÖV 1975, 411

matisch verfassungsrechtliche Dimension gewinnen. Dies wäre nur dann der Fall, wenn es vom Gegenstand her um einen Streit ginge, der das Verhältnis der Staatsorgane (oder anderer in der Verfassung vorgesehener Instanzen) zueinander betrifft. Im Verhältnis zum Bürger erhält eine Tätigkeit nicht deshalb verfassungsrechtlichen Charakter, weil sich der Staat auf bestimmte im Grundgesetz vorgesehene Kompetenzen stützt⁴²⁾.

Auch ist mit Recht darauf hingewiesen worden, daß jedenfalls diejenigen Tätigkeiten, die nur der Vorbereitung verfassungsrechtlichen Handelns dienen, nicht aus der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte nach § 40 VwGO ausgenommen sind⁴³⁾.

Im Ergebnis besteht daher kein Zweifel, daß der Bürger seine Rechte gegen-

über dem Rechnungshof vor den Verwaltungsgerichten geltend machen kann. Bei der Antragstellung ist zu berücksichtigen, daß bei der EDV-mäßigen Speicherung Name und Vorname nicht mehr enthalten sind; insofern müßte der Klagantrag die Personalnummer oder ein anderes eine ausreichende Identifizierung ermöglichendes Merkmal benennen.

D. Zusammenfassung

● Die Deutsche Bundespost hat die Mitbestimmungsrechte des Personalrats aus § 75 Abs. 3 Nr. 8 und Nr. 17 BPersVG verletzt, indem sie ohne Zustimmung des Personalrats an der Fehlzeiterhebung des Bundesrechnungshofs mitwirkte.

● Die Datenerhebung war außerdem nicht durch § 95 BHO gedeckt. Sie stellt vielmehr einen unzulässigen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht dar, der durch verwaltungsgerichtliche Klage gegen den Bundesrechnungshof korrigiert werden kann.

Prof. Dr. Wolfgang Däubler

42) Ebenso BVerwGE 36, 218, 227f.

43) So Redeker/von Oertzen, VwGO, 9. Aufl., Stuttgart u. a. 1988, § 40 Rn 4

Novellierung

Änderungen im Bayerischen Personalvertretungsgesetz

Der Bayerische Landtag hat im Dezember 1989 einen Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Personalvertretungsgesetzes nach Empfehlungen des Ausschusses für Fragen des öffentlichen Dienstes mit der Stimmenmehrheit der CSU bei Stimmenthaltung der Opposition verabschiedet (vgl. Landtagsdrucksache 11/14262). Die Gesetzesnovelle tritt am 1. 3. 1990 in Kraft.

Zwei Gesetzentwürfe der SPD-Fraktion sowie der Gesetzentwurf des Bayerischen Senats wurden mit CSU-Mehrheit abgelehnt. Damit sind auch die von DGB und ÖTV in mehreren Initiativen vorgebrachten Novellierungsvorschläge weitgehend unberücksichtigt geblieben.

Im folgenden sollen zunächst die wesentlichen Gesetzesänderungen kurz

dargestellt und anschließend eine Bewertung der Gesetzesnovelle vorgenommen werden.

Passives Wahlrecht für Beschäftigte aus EG-Staaten

Die wesentlichste Änderung ist die Schaffung des passiven Wahlrechts zur Personalvertretung für alle Beschäftigten, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft besitzen (Art. 14 Abs. 1 Buchst. c BayPVG).

Mit dieser Ausweitung des passiven Wahlrechts in die Personalvertretung auf EG-angehörige Beschäftigte hat die CSU-Mehrheit des Landtags dem Druck der EG-Kommission, des Europäischen Gerichtshofs und von den Gewerkschaften angedrohter Gerichtsverfahren zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgebots für ausländische Arbeitnehmer notdürftig nachgegeben.

Sowohl die Gewerkschaften als auch die Fraktionen der SPD und der Grünen sowie der Bayerische Senat hatten nachdrücklich das passive Wahlrecht für alle

ausländischen Beschäftigten gefordert. Die Mehrheit des Landtags ist diesen Forderungen ohne jede sachliche Begründung nicht gefolgt. Damit bleibt in Bayern für die nicht EG-angehörigen ausländischen Beschäftigten der Weg in die Personalvertretung verschlossen. Für diesen Personenkreis bleibt die **Sondervertretung** der „Vertrauensperson der ausländischen Beschäftigten, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft besitzen“, bestehen (Art. 65 BayPVG).

Jugend- und Auszubildendenvertretung

Eine zweite materielle Änderung betrifft die **Jugend- und Auszubildendenvertretungen**. Das Alter für die Wahlberechtigung zur Jugend- und Auszubildendenvertretung wurde für Dienstangefänger, Beamte im Vorbereitungsdienst und Auszubildende vom 21. auf das 25. Lebensjahr heraufgesetzt (Art. 58 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayPVG). Damit wird auch der Kreis der zu bildenden Jugend- und Auszubildendenvertretungen erweitert.

Das passive Wahlrecht zur Jugend- und Auszubildendenvertretung haben in Zukunft auch Beschäftigte, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft besit-