

Mitbestimmung bei Büro- und Telekommunikation

- Rechtlicher Rahmen und Problemskizze zu einem  
ISDN-Modellversuch in Dortmund -

von Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

## Abkürzungsverzeichnis

AP	Arbeitsrechtliche Praxis
BAG	Bundesarbeitsgericht
BetrR	Der Betriebsrat (Jahr und Seite)
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BPersVG	Bundespersönalvertretungsgesetz
Btx	Bildschirmtext
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bwPersVG	baden-württembergisches Personalvertretungsgesetz
DB	Der Betrieb (Jahr und Seite)
DuD	Datenschutz und Datensicherung (Jahr und Seite)
EzA	Entscheidungssammlung zum Arbeitsrecht
GG	Grundgesetz
GKÖD	Gesamtkommentar zum öffentlichen Dienstrecht
LPersVG	Landespersonalvertretungsgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PersR	Der Personalrat (Jahr und Seite)
PersV	Die Personalvertretung (Jahr und Seite)
RiA	Recht im Amt (Jahr und Seite)
Rn	Randnummer
VG	Verwaltungsgericht
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht (Jahr und Seite)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Jahr und Seite)

## Inhaltsverzeichnis

I.	Das Problem .....	57
	1. Zum Sachverhalt .....	57
	2. Rechtsfragen .....	60
II.	Mitbestimmung des Personalrats bei der ersten Stufe des ISDN-Modellversuchs .....	62
	1. Allgemeines .....	62
	2. Mitbestimmung nach § 72 Abs. 3 Ziff. 6 LPersVG	67
	3. Mitbestimmung nach § 72 Abs. 3 Ziff. 1 LPersVG	69
	4. Mitbestimmung nach § 72 Abs. 3 Ziff. 2 LPersVG	71
	5. Mitbestimmung nach § 72 Abs. 3 Ziff. 3 LPersVG	73
	6. Mitbestimmung nach § 72 Abs. 3 Ziff. 5 LPersVG	77
	7. Mitbestimmung nach § 72 Abs. 4 Ziff. 10 LPersVG	81
III.	Mitbestimmung des Personalrats bei der Ausdeh- nung auf weitere Ämter und beim Ausbau des Systems	84
	1. "Wesentliche Änderung" und "wesentliche Aus- weitung" als Mitbestimmungstatbestand .....	84
	2. Die Erheblichkeitsgrenze bei § 75 Abs. 3 Ziff 6 LPersVG .....	87
	3. Erstreckung der Regelungsbefugnis auf die Ar- beitsplätze der ersten Stufe .....	91
	4. Mitbestimmung nach § 72 Abs. 3 Ziff. 1 und 2 LPersVG bei Erweiterung des Systems ....	92
	5. Mitbestimmung nach § 72 Abs. 3 Ziff. 3 LPersVG	93
	6. Mitbestimmung nach § 72 Abs. 3 Ziff. 5 und nach § 72 Abs. 4 Ziff. 10 LPersVG .....	94
	7. Funktionsanreicherungen des Systems .....	95

IV.	Veränderungen des Mitbestimmungsverfahrens .....	98
V.	Ansätze inhaltlicher Regelungen .....	105
VI.	Probleme der überbetrieblichen Vernetzung .....	109
	1. Das Eingreifen der Mitbestimmungstatbestände ..	109
	2. Probleme der Regelung des überbetrieblichen Netzes .....	111

## I. Das Problem

### 1. Zum Sachverhalt

Im Rahmen eines ISDN-Modellversuchs soll bei der Stadtverwaltung in Dortmund eine ISDN-Nebenstellenanlage installiert werden. Nach den vorliegenden Informationen soll die Umstellung auf die neue Technik schrittweise erfolgen. Zunächst sei daran gedacht, nur 20 bis 30 Arbeitsplätze in zwei verschiedenen Ämtern umzustellen und allmählich weitere Teile der Stadtverwaltung einzubeziehen. Auch sei für die Zukunft geplant, Verbindungen zu anderen (Landes- und Kommunal-)Verwaltungen sowie bei Bedarf zu Industrieunternehmen herzustellen.

Die Installierung und allmähliche Erweiterung einer ISDN-Nebenstellenanlage ermöglicht "simultanen Daten-, Text-, Bild- und Sprachverkehr über ein und dieselbe Leitung".

So die Systembeschreibung der Firma Philips "SophoS - die neue Dimension der integrierten Bürokommunikation. Baustufe 3 W 3000", S. 3.

Dies bedeutet, daß bestimmte bisher von den Beschäftigten übernommene Tätigkeiten überflüssig werden: Die Zahl der zu schreibenden Briefe geht zurück, wenn der Sachbearbeiter

Mitteilungen direkt über das ISDN-Netz an den Adressaten schickt, der Transport von Akten entfällt, wenn ihr wesentlicher Inhalt im Wege der Fernkopie übermittelt wird. Auswirkungen ergeben sich aber nicht nur für diese Hilfstätigkeiten, sondern auch für die Sachbearbeiter selbst: Die Möglichkeit zum Datenabruf erspart zeitraubende Rückfragen oder eigene Berechnungen, die Bild-Übertragung kann eines Tages Konferenzschaltungen ermöglichen, so daß Besprechungen von den einzelnen Büros aus geführt werden können und damit Wegezeiten für Sitzungsteilnahme entfallen.

Der allmählichen, prozeßhaften Einführung der ISDN-Nebstellenanlage entsprechend werden die hier keineswegs abschließend umschriebenen Einspareffekte nur im Laufe eines längeren Zeitraums sichtbar. Wieviel traditionelle Arbeit wegfällt, hängt entscheidend von der "Anschlußdichte", d.h. davon ab, wieviele potentielle Kommunikationspartner über das ISDN-Netz erreichbar sind. Jede Einbeziehung neuer Ämter hat daher auch Rückwirkungen auf diejenigen Teile der Stadtverwaltung, die bereits in das System einbezogen sind. Auch für sie vergrößert sich die Zahl der Arbeitsvorgänge, die nicht mehr in überkommener Form erledigt werden. Erst recht tritt dieser Effekt ein, wenn außerhalb der Stadtverwaltung liegende Stellen einbezogen werden: Der Anschluß an ein einziges anderes Netz (etwa der

Landesverwaltung -(zu den entsprechenden Plänen s. zuletzt Volmer PersR 1987, 28) kann sehr viel größere Auswirkungen haben als die Erstreckung des Systems auf 3 oder 4 weitere innerstädtische Ämter.

Die Installierung einer ISDN-Nebenstellenanlage hat neben diesen quantitativen, den Arbeitsaufwand betreffenden auch qualitative, die Arbeitsbedingungen verändernde Auswirkungen. So wird der Anteil der Bildschirmarbeit an der Gesamttätigkeit der Beschäftigten ganz entscheidend zunehmen, in vielen Fällen 100 Prozent erreichen. Dies wirft Probleme des Gesundheitsschutzes und der Humanisierung der Arbeitsbedingungen auf. Weiter ist davon auszugehen, daß die Anlage Nutzungszeiten erfaßt und damit Kontrolle gegenüber den mit ihr arbeitenden Beschäftigten ermöglicht. Nähere Angaben dazu sind nicht ersichtlich, doch erscheint es schon aus Kosten- und haushaltsrechtlichen Gründen denkbar unwahrscheinlich, etwa auf die Erfassung der Anzahl der von einer Nebenstelle aus veranlaßten Fernkopien oder auf die Erfassung der Rechnernutzungszeit zu verzichten. Soweit eine Nebenstelle einer bestimmten Person oder einer kleinen überschaubaren Gruppe von Beschäftigten zugeordnet werden kann, würden bereits dadurch die Voraussetzungen einer "Überwachung" von Verhalten und Leistung im Rechtssinne erfüllt.

## 2. Rechtsfragen

Für den Personalrat ist einmal von Interesse, ob und in welchem Umfang der "erste Schritt", d.h. die Einführung in zwei bis drei Ämtern seiner Mitbestimmung unterliegt. Dabei ist nicht allein an § 72 Abs.3 Ziffer 6 LPersVG ("Einführung...betrieblicher Informations- und Kommunikationsnetze") zu denken; vielmehr kommen auch eine Reihe anderer Tatbestände wie insbes. § 72 Abs.3 Ziffer 2 ("Einführung...von technischen Einrichtungen, die geeignet sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen"), § 72 Abs.3 Ziffer 3 LPersVG ("Einführung...neuer Arbeitsmethoden") sowie § 72 Abs.4 Ziffer 10 ("Gestaltung der Arbeitsplätze") in Betracht (dazu unten II).

Von besonderem Interesse ist darüber hinaus die Frage, inwieweit sich die Mitbestimmung auch auf den zweiten und dritten Schritt, d.h. auf die Einbeziehung weiterer Ämter erstreckt. Liegt hierin eine "wesentliche Ausweitung" des betrieblichen Informations- und Kommunikationsnetzes oder gar die "Einführung" eines solchen? Wie sind die Rückwirkungen auf die schon vernetzten Teile im Rahmen des § 72 Abs.3 Ziffer 6 LPersVG, aber auch im Rahmen der übrigen Mitbestimmungstatbestände zu berücksichtigen? (Dazu unten III).

Mitbestimmungsrechte knüpfen üblicherweise an genau

definierte Vorgänge wie etwa die "Einführung der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten der Beschäftigten" in § 72 Abs.3 Ziffer 1 LPersVG an. Geht es wie hier um einen Prozeß, der sich voraussichtlich über viele Jahre erstrecken wird, so stellen sich zwei Sonderprobleme. Zum einen ist denkbar, daß einzelne "Stationen" als "kleinere Veränderungen" nicht der Mitbestimmung unterliegen. Kann dann zu Beginn des ganzen Vorgangs eine Regelung getroffen werden, die auch in solchen Fällen den Personalrat einschaltet? Zum andern kann sich auch der umgekehrte Fall stellen, daß bei einer Vielzahl einzelner "Etappen" ein Mitbestimmungsrecht ausgelöst wird, bei den Beteiligten aber das Bedürfnis besteht, eine einheitliche Regelung auch schon für künftige Fälle zu treffen. Ist eine solche "Mitbestimmung auf Vorrat" zulässig? (Dazu unten IV).

Eine weitere Besonderheit des vorliegenden Sachverhalts liegt darin, daß es sich um einen sog. Modellversuch handelt, daß also nicht von vornherein feststehen darf, wie über die Technikeinführung im Endergebnis entschieden wird. Zwar stellt § 72 Abs.5 LPersVG klar, daß der Erprobungscharakter einer Maßnahme die Mitbestimmung nicht beeinträchtigt, doch sind Überlegungen angebracht, inwieweit die Natur des Vorhabens eine Regelung ausschließt, die die Entscheidung vorwegnimmt, also einen mehr oder weniger irreversiblen Zustand schafft. Dies leitet über

zu der Frage, welche sonstigen inhaltlichen Bestimmungen für Dienstvereinbarungen über die ISDN-Nebenstellenanlage in Betracht kommen. Dabei kann es allerdings nur um die Bestimmungen von Eckpunkten, nicht um die Formulierung eines Entwurfs gehen (dazu unten V).

Schließlich soll in einem gesonderten Abschnitt die spezifische Problematik der "überbetrieblichen" Vernetzung angegangen werden: Erstrecken sich die Mitbestimmungsrechte auch auf die Beteiligung an "überregionalen", den Bereich der Stadtverwaltung Dortmund verlassenden Netzen? Gilt dies bereits heute für den umstrittenen Telefax-Anschluß? Ist es sachgerecht, nur die einzelne "Anschlußstelle" einem (wie auch immer gearteten) Einfluß der Arbeitnehmerseite zu unterwerfen, das Netz als solches aber aus jeder personlavertretungsrechtlichen oder tariflichen Mitbestimmung auszuklammern? (Dazu unten VI).

## II. Mitbestimmung des Personalrats bei der ersten Stufe des ISDN-Modellversuchs

### 1. Allgemeines

Die Installierung einer Nebenstellenanlage unter Einbeziehung von 20 bis 30 Arbeitsplätzen kann unter verschiedene Tatbestände des § 72 Abs.3 fallen. Neben der unmittelbar

einschlägigen Ziffer 6 ist die Anwendung weiterer Bestimmungen zu prüfen. In Betracht kommt die "Einführung von automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten der Beschäftigten" nach § 72 Abs.3 Ziffer 1, die "Einführung...von technischen Einrichtungen, die geeignet sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen" nach § 72 Abs.3 Ziffer 2, die "Einführung neuer Arbeitsmethoden" nach § 72 Abs.3 Ziffer 3 sowie die Vornahme von "Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung oder zur Erleichterung des Arbeitsablaufs sowie Maßnahmen zur Änderung der Arbeitsorganisation, soweit sie nicht von den Nummern 3 oder 4 erfaßt sind" nach § 72 Abs.3 Ziffer 5.

Schon der Wortlaut der Bestimmungen macht deutlich, daß sich im weiten Umfang Überschneidungen ergeben können: Das "betriebliche Informations- und Kommunikationsnetz" ist mit der Verarbeitung personenbezogener Daten verbunden, die sich überdies auf Verhalten oder Leistung der Beschäftigten beziehen. Dies erschwert die Rechtsanwendung, da anders als im Betriebsverfassungsrecht in den allermeisten Fällen eine Vielzahl von Tatbeständen zu prüfen ist: Auf der anderen Seite hat die redundante Formulierung der Mitbestimmungstatbestände zur Folge, daß sich Meinungsverschiedenheiten unschwer in der Weise klären lassen, daß das Eingreifen des einen oder anderen Tatbestands dahingestellt bleibt. Im Ergebnis kann es wegen der

identischen Rechtsfolgen nämlich keine Rolle spielen, ob sich der Personalrat beispielsweise auf Ziffer 1 oder auf Ziffer 2 von § 72 Abs. 3 LPersVG berufen kann.

Entsprechende Erscheinungen finden sich ausnahmsweise auch im Betriebsverfassungsrecht. So ist etwa unklar, wann die Vorschrift des § 111 Satz 2 Ziffer 4 BetrVG ("grundlegende Änderungen der Betriebsorganisation, des Betriebszwecks oder der Betriebsanlagen") und wann die Vorschrift des § 111 Satz 2 Ziffer 5 BetrVG ("Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden und Fertigungsverfahren") eingreift. Das BAG hat in zwei vom Sachverhalt her durchaus vergleichbaren Fällen einmal auf Ziffer 4 (BAG AP Nr. 10 zu § 111 BetrVG 1972), das andere Mal auf Ziffer 5 (BAG NJW 1984, 1485) zurückgegriffen, ohne irgendeine Präferenz erkennen zu lassen.

Bei der Erörterung des § 72 Abs.3 LPersVG ist allerdings zu beachten, daß er entgegen dem ersten Anschein kein volles Mitbestimmungsrecht gewährt. Nach § 66 Abs.7 Satz 4 LPersVG kann die nach erfolglosen Verhandlungen eingeschaltete Einigungsstelle nur eine Empfehlung an die endgültig entscheidende Stelle beschließen. Das letzte Wort liegt daher beim Arbeitgeber. § 72 Abs.3 bleibt insoweit sogar hinter § 75 Abs.3 Ziffer 17 BPersVG zurück, der bei technischen Einrichtungen, die zur Überwachung von Verhalten und Leistung der Beschäftigten bestimmt sind, ein "hartes" Mitbestimmungsrecht mit Letztentscheidung durch die Einigungsstelle vorsieht. Dasselbe gilt nach § 87 Abs.1 Ziffer 6

BetrVG für den Anwendungsbereich der Betriebsverfassung. Der breitere Anwendungsbereich des § 72 Abs.3 LPersVG wird so durch eine geringere Intensität der Beteiligung des Personalrats "kompensiert". In der Praxis kommt es daher entscheidend darauf an, ob die Arbeitgeberseite ihrerseits dem Gedanken der Mitbestimmung aufgeschlossen gegenübersteht und deshalb von ihrem Letztentscheidungsrecht keinen effektiven Gebrauch macht.

Angesichts der strukturellen Schwäche der "Mitbestimmung" nach § 72 Abs.3 LPersVG kommt der Frage besondere Bedeutung zu, ob die Einführung der ISDN-Nebenstellenanlage als "Gestaltung der Arbeitsplätze" im Sinne von § 72 Abs.4 Ziffer 10 LPersVG zu qualifizieren ist: Läßt sich diese Frage bejahen, steht dem Personalrat jedenfalls insoweit ein volles Mitbestimmungsrecht zu.

Sämtliche Mitbestimmungsrechte nach § 72 Abs.3 und Abs.4 LPersVG stehen unter dem Vorbehalt einer anderweitigen tariflichen Regelung. Die Rationalisierungsschutz-Tarifverträge für den öffentlichen Dienst

zu ihnen Schelter PersR 1987, 67 ff.

schließen jedoch ihrem Regelungsbereich nach die Mitbestimmung nicht aus: Sie betreffen lediglich die Folgen von Rationalisierungsmaßnahmen, während § 72 Abs.3 ihre Vornahme betrifft.

Ebenso VG Arnsberg, Entscheidung vom 11.6.1986, PVL 12/86 zitiert nach Krieg-Orth-Welkoborsky, Landespersonalvertretungsgesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar für die Praxis, 4.Aufl., Köln 1987, § 72 (3) - Einleitungssatz (S.385).

Die gesetzlichen Mitbestimmungsrechte nach § 72 Abs.3 LPersVG entfallen nicht auch etwa deshalb, weil seit 31.12.1986 im Bereich der Stadtverwaltung Dortmund die "Dienstvereinbarung über Arbeitsbedingungen und Arbeitsplatzsicherung bei Anwendung und Ausbau der technikerunterstützten Informationsverarbeitung" gilt. Nach ihrem § 1 Abs.2 Satz 1 will sie lediglich "im Rahmen der Informations- und Beteiligungsrechte der Personalvertretung" eine Regelung treffen, läßt diese selbst also unberührt. Dies wird auch aus der Protokollnotiz Nr. 2 zur selben Bestimmung deutlich, wo betont wird, es könne notwendig werden, ergänzende Regelungen zu dieser Dienstvereinbarung zu vereinbaren. Weiter wird in der Protokollnotiz zu § 2 Abs.5 ausdrücklich auf die Verhandlungen über eine Dienstvereinbarung zur EDV-gestützten Verarbeitung von Personaldaten verwiesen. Unter diesen Umständen bedarf es keines näheren Eingehens auf die Frage, ob es überhaupt zulässig wäre, für eine unbestimmte Vielzahl künftiger technischer Innovationen eine Regelung zu treffen, die die jeweils eingreifenden Mitbestimmungsrechte konsumieren würde.

Näher zu dieser Problematik s. unten V

## 2. Mitbestimmung nach § 72 Abs.3 Ziffer 6 LPersVG

Die Mitbestimmung des Personalrats bei der Einführung betrieblicher Informations- und Kommunikationsnetze hat den Sinn, die Beschäftigten im Rahmen des Möglichen vor den negativen Folgen neuer Technologien zu schützen. Durch die Einschaltung des Personalrats sollen die mit modernen technischen Umstrukturierungsprozessen verbundenen Risiken (Arbeitsplatzverlust, Einkommens- und Qualifikationseinbußen, erhöhte physische oder psychische Belastungen, Beeinträchtigungen der Persönlichkeits-sphäre) vermindert werden.

Ebenso Cecior-Dietz-Vallendar, Das Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Loseblatt, Stand: Februar 1987, § 72 Rn 335

Aus dieser Zielsetzung der Vorschrift heraus ist ihre exakte Reichweite zu bestimmen.

Daß die Installierung einer ISDN-Nebenstellenanlage für zunächst 20 bis 30 Arbeitsplätze als Einführung eines "betrieblichen Informations- und Kommunikationsnetzes" anzusehen ist, unterliegt keinem Zweifel. In der Literatur wird der Begriff des "Netzes" allerdings unterschiedlich gesehen. Während Cecior-Dietz-Vallendar (a.a.O., § 72 Rn 336) von einem "technischen System (sprechen), das dazu dient, Informationen von einem Ort zum anderen

zu übermitteln", verlangt Havers (Landespersonalvertretungsgesetz NW, Kommentar, 7. Aufl., Siegburg 1987, § 72 Anmerkung 54.1) eine "Ring-Leitungsverbindung" zwischen den einzelnen Geräten. Dies führt insbes. dort zu einem engeren Anwendungsbereich, wo eine Vielzahl von Bildschirmgeräten mit einem zentralen Rechner verbunden wird, ohne daß zwischen ihnen eine unmittelbare Verbindung hergestellt wäre. Eine solche Einengung überzeugt zwar in keiner Weise, da die Auswirkungen auf die Beschäftigten nicht von der Art und Weise der Schaltung abhängen. Im vorliegenden Zusammenhang muß dem jedoch nicht weiter nachgegangen werden, da eine ISDN-Nebenstellenanlage die von Havers aufgestellte Voraussetzung erfüllt: Jede Nebenstelle kann mit jeder anderen in Verbindung treten, nicht zuletzt darin liegt der besondere Wert dieser Innovation. Unproblematisch ist auch der "betriebliche" Charakter der ersten Stufe des ISDN-Modellversuchs.

Von ihrem Gegenstand her bezieht sich die Mitbestimmung nicht nur auf den rein technischen Vorgang wie das Legen von Kabeln oder das Aufstellen von Geräten. Erfasst sind vielmehr auch arbeitsorganisatorische Bereiche, so insbes. die Frage, welche Aufgaben in das neue System einbezogen werden, welche Gegenstände also in Zukunft über die Nebenstellenanlage und welche in den bisherigen Formen erledigt werden.

Ebenso Krieg-Orth-Welkoborsky, a.a.O., § 72 (3)  
6 (S. 411).

Auf die potentiellen Regelungsgegenstände ist an späterer Stelle einzugehen.

Nach § 72 Abs.5 LPersVG wird die Mitbestimmung nicht dadurch relativiert, daß es sich um eine Maßnahme handelt, die nur der Erprobung dient, also ggfs. nach einiger Zeit wieder rückgängig gemacht wird.

Ebenso schon die bisherige Rechtsprechung des OVG Münster (zitiert bei Krieg-Orth-Welkoborsky, a.a.O., § 72 (3) III - S. 401) sowie für das BPersVG BVerwG ZBR 1980, 59, 62

### 3. Mitbestimmung nach § 72 Abs.3 Ziffer 1 LPersVG

Die Entscheidung des Gesetzgebers, die Einführung automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten der Beschäftigten grundsätzlich der Mitbestimmung zu unterstellen, soll dem Schutz des Einzelnen dienen: Dem informationellen Selbstbestimmungsrecht entsprechend soll auf diese Weise sichergestellt werden, daß keine unkontrollierte, für den Betroffenen nicht mehr nachvollziehbare Datenverarbeitung entsteht. Da er in die Lage versetzt werden soll, grundsätzlich selbst über die Preisgabe seiner Daten und deren Verwendung zu entscheiden, sind mit Recht nicht nur Leistungs- und Verhaltensdaten einbezogen worden. § 72 Abs.3 Ziffer 1 übernimmt vielmehr den datenschutzrechtlichen Begriff des personenbezogenen Datums.

Ebenso VG Düsseldorf, Beschluß vom 22.5.1986  
PVL 40/85, zitiert bei Krieg-Orth-Welkoborsky,  
a.a.O., § 72 (3) 1 S. 386 und bei Volmer PersR  
1987, 29

Erfaßt sind deshalb auch sog. Statusdaten wie Name,  
Vorname, Wohnort usw., aber auch - was im vorliegenden  
Zusammenhang bedeutsam ist - nur "personenbeziehbare"  
Daten.

§ 2 Abs.1 BDSG definiert personenbezogene Daten  
als "Einzelangaben über persönliche oder sach-  
liche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimm-  
baren natürlichen Person (Betroffener)".

Konkret bedeutet dies, daß § 72 Abs.3 Ziffer 1 bereits  
dann eingreift, wenn der Arbeitgeber bzw. Dienstherr auf-  
grund von Zusatzwissen feststellen kann, wie sich beispiels-  
weise ein Beschäftigter in einer bestimmten Situation ver-  
halten hat, wie lange er beispielsweise sein Gerät in  
Anspruch nahm.

Ebenso BAG EZA § 87 BetrVG Kontrolleinrichtung  
Nr. 16 im Fall einer Telefon-Nebenstellenanlage

Je nach Ausgestaltung des Systems wird ein größeres oder  
geringeres Maß an personenbeziehbaren Daten anfallen. Ohne  
Bedeutung ist, daß der Rückschluß von einer an einer be-  
stimmten Nebenstelle entfalteteten Aktivität auf eine be-

stimmte Person nicht immer richtig sein muß: Auch wenn ein Unbefugter telefoniert (oder Daten abgerufen) hat, liegt zunächst ein auf den Anschlußinhaber beziehbares Datum vor.

Ebenso für den Fall einer Telefonnebenstellenanlage  
BAG EzA § 87 BetrVG 1972 Nr. 16 (S. 154).

#### 4. Mitbestimmung nach § 72 Abs.3 Ziffer 2 LPersVG

Ziffer 2 unterwirft der Mitbestimmung die "Einführung von technischen Einrichtungen, die geeignet sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen." Schon vom Wortlaut her besteht somit weitgehende Übereinstimmung mit § 87 Abs.1 Ziffer 6 BetrVG. Nur ein scheinbarer Unterschied liegt darin, daß § 87 Abs.1 Ziffer 6 davon spricht, die technische Einrichtung müsse dazu bestimmt sein, das Verhalten oder die Leistung der Arbeitnehmer zu überwachen: Nach der Rechtsprechung des BAG wird dieses Erfordernis im Sinne einer objektiven Eignung, nicht im Sinne einer "Widmung" zur Überwachung seitens des Arbeitgebers ausgelegt, so daß sich auch insoweit Übereinstimmung ergibt.

Nachweise bei Fitting-Auffarth-Kaiser-Heither,  
Betriebsverfassungsgesetz mit Wahlordnung, Hand-  
kommentar, 15. Aufl., München 1987, § 87 Rn 71

In der Literatur besteht deshalb mit Recht auch Einigkeit darüber, daß die BAG-Rechtsprechung auch bei der Auslegung von § 72 Abs.3 Ziffer 2 LPersVG Beachtung verlangt.

Cecior-Dietz-Vallendar, a.a.O., § 72 Rn 296;  
Havers, a.a.O., § 72 Anmerkung 50.4; Krieg-  
Orth-Welkoborsky, a.a.O., § 72 (3) 2 (S.389 ff.).

Auch § 72 Abs.3 Ziffer 2 ist als Instrument eines wirksamen Persönlichkeitsschutzes zu verstehen und muß deshalb schon dann eingreifen, wenn nur die Möglichkeit einer Kontrolle von Leistung und Verhalten der Arbeitnehmer besteht. Diese Voraussetzung ist nicht nur dann gegeben, wenn auf Verhalten oder Leistung bezogene Aussagen direkt erfaßt oder durch eine Rechenanlage erarbeitet werden; vielmehr genügt es, daß eine solche Aussage nur unter Verwertung von anderweitigen Informationen ("Zusatzwissen") erzielbar ist.

Näher dazu Däubler, Gläserne Belegschaften? Datenschutz für Arbeiter, Angestellte und Beamte, Köln 1987, § 14 II 3d mwN

Dies bedeutet, daß immer dann, wenn das Verhalten der Beschäftigten an den neuen Geräten durch die Anlage selbst erfaßt wird, auch § 72 Abs.3 Ziffer 2 LPersVG eingreift. Der in § 5 der Dienstvereinbarung über Arbeitsbedingungen

und Arbeitsplatzsicherung bei Anwendung und Ausbau der technikunterstützten Informationsverarbeitung ausgesprochene Verzicht auf Leistungs- und Verhaltenskontrolle ändert daran nichts; der Personalrat muß bei jeder neuen Einrichtung die Möglichkeit haben, diejenigen Vorkehrungen zu verlangen, die eine effektive Benutzung zu Überwachungszwecken ausschließen. Dementsprechend wird auch im Bereich der Betriebsverfassung einhellig die Auffassung vertreten, die Erklärung des Arbeitgebers, keinerlei Kontrolle vornehmen zu wollen, ändere nichts an der Existenz des Mitbestimmungsrechts.

BAG EzA § 87 BetrVG 1972 Bildschirmarbeitsplatz Nr. 1 (S. 45) = AP Nr. 7 zu § 87 BetrVG 1972 Überwachung; Hess-Schlochauer-Glaubitz, BetrVG, 3.Aufl., Neuwied 1986, § 87 Rn 257 u.a.

#### 5. Mitbestimmung nach § 72 Abs.3 Ziffer 3 LPersVG

Die Mitbestimmung über die "Einführung neuer Arbeitsmethoden" unterscheidet sich von ihrem Gegenstand her vom bis 1985 in Nordrhein-Westfalen geltenden Recht, da damals nur "grundlegend" neue Arbeitsmethoden die Mitbestimmung des Betriebsrats auslösten Auch § 76 Abs.2 Ziffer 7 BPersVG verlangt einen derartigen "grundlegenden" Wandel. Der veränderte Gesetzeswortlaut hat zur Folge, daß auch solche Veränderungen erfaßt werden, denen bislang ein

"grundlegender" Charakter abgesprochen wurde. Der maßgebende Zweck auch des neuen Mitbestimmungsrechts liegt darin, den einzelnen Beschäftigten vor einer unangemessenen körperlichen oder geistigen Beanspruchung zu schützen, die durch die Umstellung auf neue Arbeitsmethoden eintreten kann.

Ebenso im Rahmen der Beteiligung an "grundlegend neuen" Arbeitsmethoden BVerwG NJW 1986, 1360, 1364

Unter "Arbeitsmethode" ist die konzeptionelle Festlegung zu verstehen, auf welchem Bearbeitungsweg, mit welchen Arbeitsmitteln und durch welche Beschäftigten die Aufgaben der Dienststelle erfüllt werden.

So BVerwG a.a.O.

Zum Begriff "Arbeitsmethode" gehört die Festlegung der Art und Weise, wie der einzelne Mensch an dem Arbeitsablauf beteiligt sein soll.

So schon BVerwG ZBR 1981, 257, bestätigt durch BVerwG NJW 1986, 1360, 1364

Wird ein Teil der menschlichen Arbeit durch ein Informationssystem ersetzt, ist diese Voraussetzung erfüllt. Mit Recht hat das Bundesverwaltungsgericht weiter festgestellt, daß es selbst für die Annahme einer "grundlegend neuen" Arbeitsmethode ausreicht, wenn sich die "Regeln" in bezug auf einzelne Abschnitte des Arbeitsablaufs ändern.

So BVerwG NJW 1986, 1360, 1364

Ohne Bedeutung ist deshalb, wenn die Arbeit mit der ISDN-Nebenstellenanlage nur einen Teil des Arbeitstages einzelner Beschäftigter ausmacht.

Eine Arbeitsmethode ist bereits dann "neu", wenn sie in dem betreffenden Teil der Dienststelle noch nicht praktiziert wurde; nicht erforderlich ist, daß es sich um etwas Neuartiges, erst seit kurzem Bekanntes handelt.

Ebenso Krieg-Orth-Welkoborsky, a.a.O.,  
§ 72 (3) 3 - S. 400

Dies rechtfertigt sich aus dem Zweck der Vorschrift, kann doch eine Überforderung einzelner Beschäftigter auch dann eintreten, wenn an anderer Stelle bereits praktizierte Arbeitsmethoden auf den eigenen Bereich angewandt werden.

In der Literatur zum LPersVG werden angesichts dieser Gesetzeslage auch solche EDV-Anwendungen unter § 72 Abs.3 Ziffer 3 subsumiert, die eine weniger weitgehende Umgestaltung der betrieblichen Arbeitsabläufe als die Installierung einer ISDN-Nebenstellenanlage zur Folge haben. So soll die Einführung des elektronischen Zahlungsverkehrs für Individualüberweisungen oder die Einführung von Geldausgabeautomaten bei Sparkassen

ausreichen, ebenso selbstredend die Inbetriebnahme eines Verwaltungsrechners.

So Cécior-Dietz-Vallendar, a.a.O., § 72 Rn 308; der die abweichende frühere Rechtsprechung als durch das neue Gesetz überholt ansieht.

Ohne Bedeutung ist, daß § 75 Ziffer 2 LPersVG dem Personalrat ein Anhörungsrecht bei "grundlegenden Änderungen von Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufen" gewährt. Wollte man davon ausgehen, daß diese Vorschrift eine dem § 72 Abs.3 Ziffer 3 vorgehende Spezialnorm ist, so wäre ein sinnwidriges Ergebnis unvermeidbar: Nicht nur würde die Mitbestimmung gerade bei den wichtigeren, die Beschäftigten elementarer betreffenden Änderungen versagen, auch die Erweiterung des Mitbestimmungsrechts durch die Novellierung 1984 würde offensichtlich in ihr Gegenteil verkehrt. Mit Recht wird deshalb auch in der Literatur der Standpunkt vertreten, § 75 Ziffer 2 sei eng auszulegen und erfasse nur Fälle, in denen sich die veränderten Arbeitsabläufe aus dem Wandel der Aufgabenstellung der Dienststelle ergeben.

Cécior-Dietz-Vallendar § 72 Rn 314

## 6. Mitbestimmung nach § 72 Abs.3 Ziffer 5 LPersVG

Die Einführung einer ISDN-Nebenstellenanlage könnte weiter eine "Maßnahme zur Hebung der Arbeitsleistung" oder eine Maßnahme "zur Erleichterung des Arbeitsablaufs" sein und damit das Mitbestimmungsrecht nach § 72 Abs.3 Ziffer 5 LPersVG auslösen.

"Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung" und "Maßnahmen zur Erleichterung des Arbeitsablaufs" bezeichnen zwei selbständige Mitbestimmungsbereiche, wobei die "Erleichterung des Arbeitsablaufs" als Unterfall der ersten Alternative angesehen wird.

So BVerwG NJW 1986, 1360, 1362 für den gleichlautenden § 79 Abs.1 Satz 1 Ziffer 9bw PersVG

Von einer "Hebung der Arbeitsleistung" kann dann die Rede sein, wenn in derselben Zeit mehr oder bessere Arbeit geleistet wird.

So BVerwG NJW 1986, 1360, 1362 ("Güte und Menge"); Cécior-Dietz-Vallendar, a.a.O., § 72 Rn 324; Havers, a.a.O., § 72 Anmerkung 53.3; Krieg-Orth-Welkoborsky, a.a.O., § 72 (3) 5, S. 407 unter Bezugnahme auf OVG NW vom 6.6.1983 - CL 11/82 und vom 16.1.1984 - CL 36/82.

Zweck des Mitbestimmungsrechts ist es, den einzelnen Beschäftigten vor unnötiger oder unzumutbarer Belastung zu bewahren.

BVerwG NJW 1986, 1360, 1362; Cécior-Dietz-Vallendar  
§ 72 Rn 322

Im Hinblick darauf wird verlangt, daß die Maßnahme nicht von vornherein ersichtlich keinerlei zusätzliche Belastungen zur Folge haben kann.

Cécior-Dietz-Vallendar § 72 Rn 322

Auch darf sie nicht nur von ganz untergeordneter Bedeutung sein, etwa nur einen zeitlich kaum ins Gewicht fallenden Nebenaspekt der Tätigkeit betreffen.

So BVerwG NJW 1986, 1360, 1363 für die "unregelmäßige und verhältnismäßig kurzfristige Inanspruchnahme" von Bildschirmgeräten durch die einzelnen Beschäftigten eines wissenschaftlichen Instituts

Schließlich muß die Maßnahme darauf abzielen, die Quantität oder Qualität der Arbeit zu verbessern; tritt dieser Effekt lediglich aufgrund von Maßnahmen ein, die mit anderer Zielsetzung vorgenommen wurden, so greift § 72 Abs.3 Ziffer 5 LPersVG nicht ein.

So BVerwG NJW 1986, 1360, 1362 für die baden-württembergische Parallelvorschrift.

Legt man diese Maßstäbe zugrunde, so stellt die Installation einer ISDN-Nebenstellenanlage eine Maßnahme zur "Hebung der Arbeitsleistung" dar. Die - als solche nicht

veränderten - Aufgaben sollen in kürzerer Zeit und damit "effektiver" abgewickelt werden; an die Stelle zeitraubender Rückfragen, Sitzungen, schriftlicher Mitteilungen usw. soll die direkte Kommunikation per Bildschirm treten. Für die Beschäftigten ist damit im Regelfall nicht nur eine marginale Änderung ihrer Tätigkeit verbunden; vielmehr kann je nach Tätigkeitszuschnitt die Bildschirmarbeit bis zu 100 Prozent der Arbeitszeit erreichen. Auch zielt der Modellversuch jedenfalls auch in die Richtung, während seiner Durchführung den "output" an Aufgabenerfüllung zu verbessern. Selbst wenn dieser Effekt nur für den Fall eines Gelingens des Projekts intendiert wäre, würde sich nichts an der Anwendung des § 72 Abs.3 Ziffer 5 ändern, da § 72 Abs.5 Erprobungsvorhaben ausdrücklich den definitiven Entscheidungen gleichstellt. Auch nach der Rechtsprechung des OVG Münster kann die Einführung von Datensichtgeräten (also eine weniger weitreichende Veränderung) eine Maßnahme zur Hebung der Arbeitsleistung nach § 72 Abs.3 Ziffer 18 LPersVG a.F. sein.

OVG NW vom 6.6.1983 - CL 11/82, zitiert nach Krieg-Orth-Welkoborsky, § 72 (3) 5 (S. 407).

Weiter ist zu prüfen, ob auch die zweite Alternative des § 72 Abs.3 Ziffer 5 erfüllt ist. Als Unterfall der ersten Alternative dient sie demselben Zweck des Überforderungsschutzes. Als "Arbeitsablauf" ist die Abfolge der verschiedenen unselbständigen Arbeitsschritte und

ihr äußerer Verlauf anzusehen. Von "Erleichterung" kann dann die Rede sein, wenn der Arbeitsvorgang "einfacher" wird, also weniger Aufwand seitens des oder der Beschäftigten erfordert.

So BVerwG NJW 1986, 1360, 1363

Auch hier wird verlangt, daß der Arbeitsvorgang eine gewisse quantitative Bedeutung hat; würde er nur wenige Male im Monat anfallen, droht keine Erhöhung des Arbeitspensums, so daß kein Anlaß für das Eingreifen des § 72 Abs.3 Ziffer 5 besteht.

So BVerwG NJW 1986, 1360, 1363

Legt man diese Kriterien zugrunde, so besteht kein Zweifel, daß die Installierung einer ISDN-Nebenstellenanlage auch den Arbeitsablauf erleichtern soll, da bestimmte Tätigkeiten einfacher werden und weniger Aufwand erfordern. Die Rechtsprechung des OVG NW hat dies für weniger weitreichende Formen der Einführung von Informationstechnologien bereits bejaht. Wird etwa durch den Einsatz von Datensichtgeräten im Vermessungs- und Katasteramt einer Gemeindeverwaltung erreicht, daß Berechnungen, die früher mehrere Tage beanspruchten, nunmehr umgehend abgerufen werden können, so liegt eine "Vereinfachung des Arbeitsablaufs" vor.

OVG NW RiA 1984, 264 = PersV 1985, 313

Dasselbe gilt für die Inbetriebnahme eines eigenen Verwaltungsrechners in einer Hochschule, die bisher an ein externes Rechenzentrum angeschlossen war.

OVG NW, Beschluß vom 28.8.1984, CL 13/83,  
zitiert nach Cécior-Dietz-Vallendar § 72 Rn 329.  
S. auch Krieg-Orth-Welkoborsky § 72 (3) 5 (S.408).

§ 72 Abs.3 Ziffer 5 LPersVG ist somit in beiden Alternativen erfüllt. Ob die zweite Alternative der ersten als Spezialnorm vorgeht, bedarf angesichts der identischen Rechtsfolgen keiner Entscheidung.

#### 7. Mitbestimmung nach § 72 Abs.4 Ziffer 10 LPersVG

§ 72 Abs.4 Ziffer 10 LPersVG gibt dem Personalrat ein unbeschränktes Mitbestimmungsrecht über die "Gestaltung der Arbeitsplätze". Damit wird dem Personalrat die Aufgabe übertragen, auf eine menschengerechte Gestaltung der Arbeitsplätze hinzuwirken und dadurch die schutzwürdigen Belange der Beschäftigten zu wahren.

So BVerwG ZBR 1980, 59, 63

Dabei ist auf den jeweiligen Stand der arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse abzuheben.

Cécior-Dietz-Vallendar § 72 Rn 421; Krieg-Orth-Welkoborsky § 72 (4) 10 (S. 436 ff.). Ebenso für § 75 Abs.3 Ziffer 16 BPersVG Grabendorff-Windscheid-Ilbertz-Widmaier, Bundespersonalvertretungs-

gesetz mit Wahlordnung, 6.Aufl., Stuttgart u.a.  
1986, § 75 Rn 193

Aus diesem Zweck wird abgeleitet, daß die Veränderungen der Arbeitsplätze objektiv geeignet sein müssen, "das Wohlbefinden oder die Leistungsfähigkeit" des dort tätigen Beschäftigten zu beeinflussen.

So BVerwG NJW 1986, 1360, 1362

Nicht erforderlich ist, daß eine Belastung "von einigem Gewicht" vorliegt oder zu erwarten ist.

So BVerwG, a.a.O., in Abweichung von OVG Münster, Beschluß vom 17.2.1982 - CL 13/80

Der Begriff "Arbeitsplatz" ist im Rahmen des § 72 Abs.4 Ziffer 10 LPersVG genau wie bei § 75 Abs.3 Ziffer 16 BPersVG rein räumlich zu verstehen. Es geht um die Arbeitsumgebung, speziell um die Art und Weise der Anordnung der Geräte und Arbeitsmittel, nicht um den Inhalt der Arbeit.

So BVerwG ZBR 1980, 59, 63; BVerwG NJW 1986, 1360, 1361; enge Handhabung bei BVerwG NJW 1986, 2778; ebenso im Ergebnis Cecior-Dietz-Vallendar § 72 Rn 423; Havers § 72 Anmerkung 66.3

Dabei kommt es allerdings nicht darauf an, ob die Arbeitsplätze bereits bestehen oder ob sie erst konkret geplant sind.

BVerwG NJW 1986, 1360, 1361; Cecior-Dietz-Vallendar § 72 Rn 424; anders nur Havers § 72 Anmerkung 66.3

Keine Rolle spielt auch, ob ein Arbeitsplatz im Sinne eines räumlichen Arbeitsbereichs regelmäßig von mehreren Beschäftigten benutzt wird, was insbes. bei einem Datensichtgerät in Betracht kommt.

So BVerwG NJW 1986, 1360, 1361; zustimmend Cecior-Dietz-Vallendar § 72 Rn 424

Eine "Gestaltung" liegt bei jeder die sonstigen Voraussetzungen erfüllenden Veränderung des Arbeitsplatzes vor.

So sinngemäß BVerwG NJW 1986, 1360, 1362; Krieg-Orth-Welkoborsky § 72 (4) 10 (S.437).

Legt man diese Kriterien zugrunde, so greift § 72 Abs.4 Ziffer 10 LPersVG bei der Installierung einer ISDN-Nebstellenanlage ein. Die Installierung von Endgeräten verändert ersichtlich die Arbeitsumgebung.

Vgl. BVerwG ZBR 1980, 59, 63: Unter "Gestaltung der Arbeitsplätze" fällt "die Anordnung der Arbeitsmittel und der Arbeitsgegenstände, mit denen der Beschäftigte an diesem umgrenzten Ort seine Arbeitsleistung erbringt."

Für den Fall der Installierung von Bildschirmgeräten hat das Bundesverwaltungsgericht das Vorliegen dieses Mitbestimmungstatbestands bejaht; Bildschirmarbeitsplätze würden in verschiedener Hinsicht Vorkehrungen

erfordern, um die dort tätigen Beschäftigten vor unnötigen Belastungen und vor Schäden zu bewahren.

So BVerwG NJW 1986, 1360, 1362 li.Sp.

Dies wurde sogar für den Fall angenommen, daß der Einzelne nur gelegentlich mit dem Bildschirmgerät in Kontakt kommt. Erst recht muß dies daher dann gelten, wenn das Bildschirmgerät zum zentralen Arbeitsmittel wird.

Vgl. weiter Havers § 72 Anmerkung 66.4, wonach bei der Einführung von EDV "regelmäßig" der Tatbestand des § 72 Abs.4 Ziffer 10 erfüllt sei.

Der Personalrat kann daher eine konsequente Anwendung arbeitswissenschaftlicher Erkenntnisse verlangen, wenn es um die Ausgestaltung der in den Modellversuch einbezogenen Arbeitsplätze geht.

### III. Mitbestimmung des Personalrats bei der Ausdehnung auf weitere Ämter

#### 1. "Wesentliche Änderung" und "wesentliche Ausweitung" als Mitbestimmungstatbestand

Wird der zunächst in vergleichsweise geringem Umfang praktizierte Modellversuch auf weitere Ämter ausgedehnt, so fragt es sich, ob und unter welchen Voraussetzungen der Personalrat erneut in diesen Prozeß einzuschalten ist.

Anders als das BPersVG und auch anders als die meisten übrigen Personalvertretungsgesetze der Länder trägt das LPersVG bei der Formulierung der Mitbestimmungsrechte in § 72 Abs. 3 ausdrücklich der Tatsache Rechnung, daß neue technische Einrichtungen, Informations- und Kommunikationsnetze usw. üblicherweise nicht mit einem Schlag sondern innerhalb eines längeren Zeitraums eingeführt werden. Ausdrücklich wird daher bei vier Einzeltatbeständen auch die "wesentliche Änderung" und die "wesentliche Erweiterung" bzw. "Ausweitung" für mitbestimmungspflichtig erklärt. Dies gilt für die automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten der Beschäftigten nach Ziffer 1, für technische Einrichtungen, die zur Überwachung von Verhalten und Leistung der Beschäftigten geeignet sind, nach Ziffer 2, für die neuen Arbeitsmethoden nach Ziffer 3 und für die betrieblichen Informations- und Kommunikationsnetze nach Ziffer 6. Keine entsprechende Bezugnahme findet sich in Ziffer 5 sowie in § 72 Abs.4 Ziffer 10.

Wann im einzelnen eine "wesentliche Änderung" oder eine "wesentliche Ausweitung" vorliegt, ist bislang noch wenig erörtert worden. Aus den bislang vorliegenden Äußerungen ergibt sich in etwa folgendes Bild:

Die "Änderung" betrifft den Inhalt der Arbeit, hat also qualitative Natur.

Cecior-Dietz-Vallendar § 72 Rn 294 (für § 72 Abs. 3 Ziffer 1); Krieg-Orth-Welkoborsky § 72 (3) 1 - S. 385.

So liegt etwa eine wesentliche Änderung der Personaldatenverarbeitung nach Ziffer 1 vor, wenn erheblich geänderte Verarbeitungsprogramme eingesetzt werden

Cecior-Dietz-Vallendar § 72 Rn 294

und neue Arbeitsmethoden werden dadurch wesentlich geändert, daß zusätzliche Teilarbeiten von der EDV erfaßt werden.

Krieg-Orth-Welkoborsky § 72 (3) 3 - S. 400

Eine "Erweiterung" liegt demgegenüber vor, wenn andere Bereiche der Dienststelle erfaßt oder wenn der Kreis der einbezogenen Personen vergrößert wird.

Cecior-Dietz-Vallendar § 72 Rn 311; Krieg-Orth-Welkoborsky § 72 (3) 1 - S. 385 f.; dies. § 72 (3) 3 - S. 403

Bei der Ausweitung oder Erweiterung geht es daher um den räumlichen oder personellen Bereich; insoweit hat dieser Tatbestand primär eine quantitative Dimension.

Wann eine Änderung oder eine Ausweitung "wesentlich" ist, muß aus dem Zweck des jeweiligen Mitbestimmungsrechts heraus bestimmt werden. Erfaßt sind jedenfalls alle diejenigen Änderungen bzw. Erweiterungen, die ähnliche Wirkungen wie die Einführung der neuen Technik bzw.

Arbeitsmethode besitzen.

Cecior-Dietz-Vallendar § 72 Rn 294 (für Persönlichkeitsschutz nach Ziffer 1 und 2); dies. Rn 313 (für Ziffer 3); dies. § 72 Rn 337 (für die Vernetzung nach Ziffer 6).

Mit Recht wird darauf hingewiesen, daß die Ausweitung eines Systems folgenreicher als seine Einführung sein könne.

So Havers § 72 Anmerkung 51.4

Das Abstellen auf den Zweck macht es nötig, die einzelnen Mitbestimmungsrechte getrennt zu erörtern, da das, was im Hinblick auf die Überwachung der Beschäftigten von wesentlicher Bedeutung ist, für die Arbeitsmethoden ganz untergeordnete Relevanz haben kann. Auch bietet sich eine differenzierte Betrachtung schon deshalb an, weil der in der genannten Literatur erreichte Konkretisierungsgrad noch recht unbefriedigend ist. Im Vordergrund soll zunächst das den Modellversuch am unmittelbarsten betreffende Mitbestimmungsrecht nach § 75 Abs.3 Ziffer 6 LPersVG stehen.

## 2. Die Erheblichkeitsgrenze bei § 75 Abs.3 Ziffer 6 LPersVG

Werden weitere Ämter in das ISDN-System einbezogen, so stellt dies eine "Ausweitung" im eben beschriebenen Sinne dar: Der Anwendungsbereich der neuen Technik wird sowohl

räumlich als auch personell erweitert. Bewegt sich diese zweite Stufe quantitativ in etwa innerhalb desselben Rahmens wie die erste Stufe, besteht am Eingreifen des § 75 Abs.3 Ziffer 6 kein Zweifel.

Geht es um eine quantitativ sehr viel bescheidenere Maßnahme, wird zweifelhaft sein, bei welcher Größenordnung noch von "wesentlicher" Änderung gesprochen werden kann. Ein ganz ähnliches Problem stellt sich im Rahmen des Begriffs der Betriebsänderung nach § 111 BetrVG: Dort ist von "wesentlichen Betriebsteilen" die Rede, die eingeschränkt oder stillgelegt werden, sowie von "erheblichen Teilen der Belegschaft" die wesentliche Nachteile erleiden können. Das BAG hat in diesen Fällen eine quantitative Betrachtungsweise praktiziert und eine Betriebsänderung mangels anderer Anhaltspunkte dann angenommen, wenn die Grenze der Massenentlassung nach §§ 17 ff. KSchG überschritten war.

BAG DB 1980, 550, 743, 1402

Zusätzlich müssen jedoch mindestens 5 Prozent der Belegschaft betroffen sein.

BAG DB 1983, 2776

Diese quantitative Betrachtungsweise wird auch auf die Fälle des § 111 Satz 2 Ziffer 4 und 5 BetrVG ausgedehnt, wo es u.a. um die grundlegende Änderung der Betriebsanlagen bzw. um die Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden geht.

BAG DB 1984, 934 = NJW 1984, 1476, 1485

Eine Betriebsänderung, die zu Verhandlungen über einen Interessenausgleich und zum Abschluß eines Sozialplans verpflichtet, liegt also bereits dann vor, wenn von den grundlegend neuen Arbeitsmethoden 5 Prozent der Belegschaft betroffen sind.

Mangels besserer Anhaltspunkte sind derartige zahlenmäßige Sätze das relativ beste Mittel, um den mitbestimmungspflichtigen vom mitbestimmungsfreien Bereich abzugrenzen. Der innere Grund für den auf den ersten Blick relativ niedrig erscheinenden Satz liegt darin, daß Arbeitsplatz ersichtlich nicht gleich Arbeitsplatz ist: Je größer die Zahl der Betroffenen, um so höher auch die Wahrscheinlichkeit, daß Sondersituationen bestehen, denen durch eine (Neu-)Regelung Rechnung getragen werden muß. Im vorliegenden Zusammenhang ist zu beachten, daß Bezugsgröße für die "Ausweitung" nicht die Belegschaft als solche, sondern der bisherige Anwendungsbereich des Systems ist. Nach der insoweit eindeutigen Gesetzesformulierung geht es darum, daß das betriebliche Informations- und Kommunikationsnetz wesentlich ausgeweitet wird. Dies bedeutet, daß der Personalrat erneut mitzubestimmen hat, wenn die Zahl der von der neuen Technik erfaßten Arbeitnehmer um 5 Prozent größer wird. Eine solche relativ häufige Einschaltung des Personalrats rechtfertigt sich insbes. bei Vorhaben, die sich erst im Versuchsstadium befinden: Bei ihnen besteht ein erhöhtes

Maß an Ungewißheit, das es rechtfertigt, den Schutz der Beschäftigten besonders nachhaltig einzufordern. Die Einbeziehung von Erprobungsmaßnahmen durch § 72 Abs.5 LPersVG hat gerade den Sinn, die Mitbestimmung auch in solchen Situationen effektiv werden zu lassen. Ohne Bedeutung ist, daß bei einem vergleichsweise "kleinen" Anfang der Personalrat häufiger einzuschalten ist als nach einem großangelegten ersten Schritt: Die Wahrscheinlichkeit, daß sich neuartige Regelungsprobleme stellen, ist erheblich größer, wenn zunächst nur wenige Beschäftigte betroffen waren.

Die Erweiterung des zunächst installierten ISDN-Netzes stellt darüber hinaus auch eine "Änderung" im Rechtssinne dar: Die in das Gesamtsystem eingehenden Informationen werden zahlreicher; wie unter I 1 dargelegt, werden auch die Arbeitsbedingungen der schon bisher mit der neuen Technik arbeitenden Beschäftigten verändert. Wo hier die "Wesentlichkeitsgrenze" verläuft, ist vergleichbar ungewiß wie im Bereich der Ausweitung. Auch hier bleibt nur der Rückgriff auf eine quantitative Betrachtung. Dabei dürfte es aber kaum angehen, schon eine Erhöhung von 5 Prozent der bisher an den neuen Geräten geleisteten Arbeit ausreichen zu lassen. Dieser vergleichsweise niedrige Satz rechtfertigt sich damit, daß die Beschäftigten einer neuen, qualitativ anderen Situation ausgesetzt sind. Im vorliegenden Zusammenhang geht es jedoch nur um eine quantitative Erweiterung einer sowieso schon

ausgeübten Tätigkeit, so daß erst eine Erweiterung um ca. 30 Prozent als wesentliche Änderung angesehen werden kann.

Bei jeder Einbeziehung neuer Ämter ist sowohl der Tatbestand der wesentlichen Ausweitung wie auch der der wesentlichen Änderung zu prüfen. Denkbar ist, daß nur der erste vorliegt, da etwa die Einbeziehung weiterer 15 Arbeitsplätze die Tätigkeit an den schon bisher erfaßten 25 Arbeitsplätzen nur in ganz geringem Umfang berührt. Umgekehrt ist auch der Fall möglich, daß zwei sehr wichtige, kommunikationsreiche Arbeitsplätze einbezogen werden, die zwar nicht die 5-Prozent-Grenze überschreiten, dafür aber eine wesentliche Änderung in der Tätigkeit der bislang mit dem System Umgehenden bewirkt.

### 3. Erstreckung der Regelungsbefugnis auf die Arbeitsplätze der ersten Stufe

Die Tatsache, daß sich die Erweiterung des Systems auch auf die bereits vorher einbezogenen Arbeitsplätze auswirkt, macht es notwendig, auch sie zum (erneuten) Gegenstand der Verhandlungen im Rahmen des Mitbestimmungsverfahrens zu machen. Wegen der bei ihnen eintretenden größeren oder kleineren Änderungen besteht ein Bedürfnis dafür, erneut über mögliche negative Folgen für die Beschäftigten zu reden und ggfs. Gegenmaßnahmen zu treffen. Daß dies die allein sinnvolle Lösung ist, wird nicht

zuletzt daran deutlich, daß diese Arbeitsplätze auch dann in die Verhandlungen einbezogen würden, wenn sie zum ersten Mal betroffen wären: Die Tatsache, daß es sich um zusätzliche, zu einem schon stattgefundenen Prozeß hinzukommende Effekte handelt, darf nicht gegen die Mitbestimmung sprechen.

Die bisher bestehende Dienstvereinbarung wirkt solange weiter, bis eine neue Regelung für das gesamte System getroffen ist.

#### 4. Mitbestimmung nach § 72 Abs.3 Ziffer 1 und 2 LPersVG bei Erweiterung des Systems

Ihrem Zweck nach wollen die Mitbestimmungsrechte nach § 72 Abs.3 Ziffer 1 und 2 die Persönlichkeitssphäre der Beschäftigten schützen.

Dazu näher oben II 3 und 4

Dies hat zur Folge, daß jede Erweiterung der in das System eingehenden und ausgewerteten Informationen als "wesentliche Änderung" angesehen werden kann: Da sich die Verknüpfungsmöglichkeiten nicht von vornherein zahlenmäßig bestimmen lassen, besteht auch bei Hinzutritt nur einiger weniger neuer Daten die Gefahr weitgehender zusätzlicher Erforschung des Einzelnen. Dementsprechend wird auch in der Rechtsprechung und Literatur zum Betriebsverfassungsrecht

der Standpunkt vertreten, daß das Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs.1 Ziffer 6 immer dann eingreift, wenn die Überwachungskapazität erweitert wird, wenn etwa der Kreis der betroffenen Personen oder die Zahl der erfaßten Daten vergrößert

so LAG Berlin DB 1984, 2098

oder wenn nachträglich erweiterte Auswertungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Zur Einführung eines Match-Code s. Karl Schmitz BetrR 1986, 393 ff. Weitere Nachweise bei Fitting-Auffarth-Kaiser-Heither § 87 Rn 74a sowie bei Däubler, Gläserne Belegschaften? § 14 II 6d

Werden im Rahmen einer ISDN-Anlage personenbezogene Daten erfaßt, ist daher schon bei einer Erweiterung um einen Arbeitsplatz das Mitbestimmungsrecht gegeben. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, daß auf der Grundlage von § 72 Abs.3 Ziffer 1 und 2 LPersVG nicht beliebige Regelungen sondern nur solche verlangt werden können, die einen Mißbrauch personenbezogener Daten bzw. ein Übermaß an Kontrolle verhindern.

5. Mitbestimmung nach § 72 Abs.3 Ziffer 3 LPersVG

Wann eine "wesentliche Änderung" oder eine "wesentliche Ausweitung" neuer Arbeitsmethoden vorliegt, richtet sich

nach denselben Kriterien wie im Rahmen des § 72 Abs.3 Ziffer 6. Auch hier muß eine Quantifizierung erfolgen, die das Maß der Betroffenheit handhabbar macht.

6. Mitbestimmung nach § 72 Abs.3 Ziffer 5 und nach § 72 Abs. 4 Ziffer 10 LPersVG

Beide Mitbestimmungstatbestände enthalten von ihrem Wortlaut her keinen Hinweis darauf, wie dann zu verfahren ist, wenn bestimmte Maßnahmen zur "Hebung der Arbeitsleistung" bzw. zur Veränderung der Arbeitsplätze zunächst in einem Teil der Dienststelle, später in einem ganz anderen vorgenommen werden. Von räumlicher oder personeller Erweiterung einer vorher getroffenen Maßnahme ist in beiden Tatbeständen nicht die Rede. Dies kann nur bedeuten, daß bei jedem weiteren Schritt erneut geprüft wird, ob die Arbeitsleistung verbessert oder die räumliche Gestalt der Arbeitsplätze verändert werden soll. Im Extremfall ist der Personalrat auch dann zu beteiligen, wenn nur ein Arbeitsplatz an das System angeschlossen wird: Auch dann liegen die Voraussetzungen der beiden Mitbestimmungsrechte vor. Rechtsprechung und Literatur haben jedenfalls bislang keine Untergrenze entwickelt, sondern im Gegenteil Aussagen getroffen, die sich auch auf Einzelmaßnahmen beziehen.

S. OVG NW RiA 1983, 199

## 7. Funktionsanreicherungen des Systems

Den bisherigen Ausführungen lag die Vorstellung zugrunde, daß das gesamte ISDN-System mit allem was es "kann", auf weitere Ämter ausgedehnt wird. Denkbar (und praktisch naheliegend) ist aber auch der Fall, daß in einer ersten Stufe nur einzelne Möglichkeiten ausgeschöpft werden (z.B. nur Datenübertragung und Fernkopien), jedoch keine Bildübertragung vorgesehen ist. Wird letztere in einem späterem Zeitpunkt installiert, stellt sich die Frage, ob der Übergang zu dieser zweiten Stufe Mitbestimmungsrechte des Personalrats auslöst.

Nach dem oben unter 1 Gesagten liegt in einem solchen Fall eine "Änderung", keine Ausweitung des Systems vor, da der räumliche und personelle Anwendungsbereich derselbe bleibt. Betroffen ist der Inhalt der Arbeit. Ob das Hinzutreten einer neuen "Systemkomponente" eine "wesentliche" Änderung darstellt, ist aus der Zwecksetzung des jeweiligen Beteiligungsrechts heraus zu beurteilen.

Was zunächst die Vorschrift des § 72 Abs.3 Ziffer 6 LPersVG betrifft, so ist denkbar, daß der Übergang zu weiteren Kommunikationsformen schon bei qualitativer Betrachtung aus der Arbeit eine "andere" macht, weil sich das Verhalten des

Einzelnen am Arbeitsplatz in deutlicher Weise verändert. Läßt sich insoweit keine klare Aussage treffen, ist auch hier auf eine quantitative Betrachtung zurückzugreifen: Eine "wesentliche" Änderung liegt vor, wenn mindestens 5% der Tätigkeit verändert wird, also im Regelfall am Bildschirm und nicht in Form von Aktenbearbeitung und Besprechungen erfolgt. Da es hier um eine "Umstellung" geht, d.h. um neuartige Arbeitsvollzüge, liegt der Fall anders, als wenn sich durch Anschluß neuer Ämter lediglich die Menge des mit dem System zu bewältigen Arbeitsanfalls vergrößert: Nur dort ist die relativ hohe Grenze von 30% gerechtfertigt.

Die Regelungsbefugnis von Personalrat und Dienststellenleitung erstreckt sich auf alle Arbeitsplätze, die durch den Ausbau des Systems betroffen sind, an denen sich also irgendwelche Veränderungen ergeben können.

Was die Beteiligung des Personalrats nach § 72 Abs.3 Ziffer 1 und 2 LPersVG ergibt, so kommt es darauf an, ob durch die Veränderungen des Systems zusätzliche personenbeziehbare Daten entstehen: Nur wenn letzteres der Fall ist, kann der Persönlichkeitsschutz tangiert sein und muß deshalb das Mitbestimmungsrecht eingreifen.

Ob nach § 72 Abs.3 Ziffer 3 mitbestimmt werden kann, richtet sich nach denselben Kriterien wie im Rahmen des § 72 Abs.3 Ziffer 6 (dazu oben 5).

Was schließlich § 72 Abs.3 Ziffer 5 und § 72 Abs.4 Ziffer 10 LPersVG betrifft, so ergeben sich keine Besonderheiten. Wird ein Gerät für Fernkopien installiert oder ein neuer Bildschirm für Konferenzschaltungen, so greift jedenfalls § 72 Abs.4 Ziffer 10 LPersVG ein.

#### IV. Veränderungen des Mitbestimmungsverfahrens

Die gesetzliche Regelung der Mitbestimmung führt dazu, daß einzelne Erweiterungen des ISDN-Systems als "unwesentlich" etwa von der Mitbestimmung nach § 72 Abs.2 Ziffer 6 LPersVG nicht erfaßt werden. Bei der Abfassung von Dienstvereinbarungen sollte daher darauf geachtet werden, daß solche Fälle wenigstens unter die bereits vereinbarten Regeln fallen.

Angesichts der Besonderheiten eines Modellversuchs kann es naheliegen, daß beide Seiten die gesetzliche Regelung nicht für völlig adäquat halten und die "Stationen" für die Einschaltung des Personalrats anders bestimmen möchten. Dies wirft zwei Rechtsfragen auf.

Zum einen ist es möglich, daß durch ein und dieselbe Dienstvereinbarung auch Vorgänge erfaßt werden sollen, die eigentlich die Voraussetzungen einer wesentlichen Änderung oder Erweiterung erfüllen. Wegen der völlig gleichgelagerten Arbeitssituation im Amt Y soll dieses bereits jetzt in eine Regelung einbezogen werden, obwohl zunächst das System nur in den Ämtern A und B eingeführt wird.

Zum andern ist es auch denkbar, daß der Personalrat in Situationen eingeschaltet werden soll, die die "Erheblichkeitsgrenze" nicht überschreiten. So könnte man etwa

den Standpunkt vertreten, ein Mitbestimmungsverfahren sei schon immer dann einzuleiten, wenn nach Auffassung nur einer Seite eine wesentliche Änderung oder Erweiterung vorliegt. Eine solche Regelung würde sich insbes. dann anbieten, wenn man die aus dem Betriebsverfassungsrecht übernommene Quantifizierung der "Wesentlichkeit" nicht mitmacht, also vor der schwer lösbaren Situation steht, sich mit der jeweiligen Gegenseite über die "Wesentlichkeit" verständigen zu müssen.

Was die Ausübung des Mitbestimmungsrechts auch für eine bestimmte Anzahl künftiger Fälle betrifft, so läßt sich ein solches Vorgehen schlecht mit dem geltenden Recht vereinbaren. Das Bundesarbeitsgericht hat in bezug auf die Rechte nach §§ 111 ff. BetrVG betont, eine derartige Abmachung laufe auf einen unzulässigen Mitbestimmungsverzicht hinaus. Im einzelnen hat das Gericht ausgeführt (BAG AP Nr. 10 zu § 113 BetrVG 1972 Bl.3):

"Die Beteiligungsrechte des Betriebsrats nach den §§ 111, 112 BetrVG knüpfen an die jeweilige konkrete Betriebsänderung an. Durch die Vereinbarung eines Sozialplans, der alle künftigen, bei seiner Aufstellung noch gar nicht absehbaren Betriebsänderungen erfaßt, kann der Betriebsrat nicht von vornherein sein Einverständnis mit allen diesen ihrer Art und ihrem Ausmaß nach völlig ungewissen Betriebsänderungen geben. Das liefe letztlich auf einen unzulässigen Verzicht des Betriebsrats auf seine Beteiligungsrechte hinsichtlich der Herbeiführung eines Interessenausgleichs für künftige Fälle hinaus. Auf seine gesetzlichen Beteiligungsrechte kann der Betriebsrat aber nicht verzichten."

Auch in anderem Zusammenhang hat das BAG eine Ausübung von Mitbestimmungsrechten "auf Vorrat" zurückgewiesen und eine Ausnahme lediglich für den Fall gemacht, daß es sich um eine Vielzahl eilbedürftiger Maßnahmen handelte, bei denen die Einschaltung des Betriebsrats in jedem Einzelfall außerordentliche Schwierigkeiten bereitet hätte.

So BAG AP Nr. 6 zu § 87 BetrVG 1972 Arbeitszeit. Im konkreten Fall ging es darum, daß bei immer wieder auftretenden Störfällen einzelne Beschäftigte Überstunden machen mußten. Hier könne der Betriebsrat seine Zustimmung ausnahmsweise auch im Voraus erteilen.

Im Rahmen der Mitbestimmung nach §§ 72 Abs.3 Ziffer 1, 2,3,5 und 6 und Abs.4 Ziffer 10, LPersVG kann nichts anderes gelten. Gerade bei einem Modellversuch hat die Einschaltung des Personalrats den Sinn, auf neue und unerwartete Situationen adäquat zu reagieren, also aus der jeweils gegebenen, möglicherweise sehr unterschiedlichen Situation heraus diejenige Lösung zu finden, die die negativen Folgen der neuen Technologien für die Beschäftigten reduziert oder aufhebt. Ein Verzicht auf künftige Mitbestimmungsrechte muß - wie in Ergänzung des BAG anzumerken ist - nicht zuletzt deshalb ausscheiden, weil es andernfalls möglich wäre, auch die Rechte eines künftigen, neugewählten Personalrats zu schmälern und so letztlich das Wahlrecht der Beschäftigten zu entwerten.

Der zwingende Charakter aller gesetzlichen Mitbestimmungsrechte führt auch nicht zu praktischen Unzuträglichkeiten. Sind beide Seiten der Auffassung, daß keine neuen Sachfragen auftreten, steht es ihnen frei, sich binnen weniger Minuten auf die Übernahme der bisher geltenden Regelung zu einigen. Auch ist es keineswegs ausgeschlossen, eine Rahmenvereinbarung zu treffen, die für künftige Fälle Mindestbedingungen oder "Leitgrößen" vorsieht. Da Dienstvereinbarungen anders als nach Bundesrecht gem. § 70 Abs. 1 LPersVG generell zulässig sind, soweit keine gesetzlichen oder tariflichen Regelungen entgegenstehen, ist für ein solches freiwilliges Entgegenkommen der Arbeitgeberseite jederzeit Platz.

Zur entsprechenden Rechtsfigur der Rahmensozialpläne s. die Nachweise bei Däubler NZA 1985, 546 f.

Als Beispiel für eine solche Rahmenregelung kann die TIV-Dienstvereinbarung gelten.

Weniger eindeutig beantwortet sich die zweite Frage. Will man die Einschaltung des Personalrats nicht vom Vorliegen einer "wesentlichen" Änderung oder Erweiterung abhängig machen, weil man die Auseinandersetzungen um das Vorliegen dieser Voraussetzung verständlicherweise scheut, so bieten sich zwei Lösungen an.

Zum einen kann man einen pragmatischen Weg wählen und die für die erste Stufe geschlossene Dienstvereinbarung

mit relativ kurzen Kündigungsfristen versehen. So ist es etwa möglich, die gesetzliche Regelung des § 70 Abs. 4 Satz 1 LPersVG beizubehalten, wonach eine Dienstvereinbarung jederzeit mit dreimonatiger Frist gekündigt werden kann. Zu denken wäre auch an kürzere Fristen, die dann auf einen Endzeitpunkt wie das Quartalsende usw. bezogen werden könnten. Der Personalrat würde sich so in die Lage versetzen, bei geplanten Erweiterungen relativ schnell zu einem Mitbestimmungsverfahren zu kommen. Die Kündigung könnte auch nicht als "Übermaß" angesehen werden, da die Erweiterung des Netzes Rückwirkungen auf die bereits bestehenden Teile hat und deshalb die Verhandlungen sowieso auch auf den bisher geregelten Bereich erstreckt werden müssen.

Zum zweiten kommt in Betracht, daß man sich nicht an starre Fristen bindet, sondern das Mitbestimmungsverfahren vom jeweiligen Veränderungsstand abhängig macht. Dies könnte in der Weise geschehen, daß das Mitbestimmungsverfahren immer dann durchgeführt wird, wenn nach Auffassung auch nur einer Seite eine "wesentliche" Änderung oder Erweiterung vorliegt und kein offensichtlicher Mißbrauch dieser einseitigen "Definitions-macht" vorliegt. Eine solche Verfahrensregelung könnte im Ergebnis dazu führen, daß die Grenzen der Mitbestimmung anders gezogen würden als wenn es zu einer gerichtlichen Klärung über das Vorliegen einer "wesentlichen" Änderung oder Ergänzung käme: Denkbar ist, daß eine Änderung von keiner Seite als wesentlich

qualifiziert wird, obwohl sie nach Auffassung des zuständigen Verwaltungsgerichts diese Voraussetzung erfüllt, denkbar ist ebenfalls, daß Fälle einbezogen werden, die nach richterlichem Urteil unter der "Wesentlichkeitsschwelle" bleiben.

Die Zulässigkeit einer solchen Regelung könnte an § 4 LPersVG scheitern, wonach das Personalvertretungsrecht durch Dienstvereinbarung nicht abweichend vom LPersVG geregelt werden kann. Wann eine "Abweichung" vorliegt, erscheint nicht ausreichend geklärt. Nach Havers (§ 3 Anmerkung 3) sind "ergänzende Regelungen" zulässig, nach Krieg-Orth-Welkoborsky (§ 4 Anmerkung 2) kann insbes. dann, wenn das Gesetz unbestimmte Rechtsbegriffe benützt, eine Ausgestaltung und Konkretisierung auch durch Dienstvereinbarung erfolgen. Im Bereich des Bundespersonalvertretungsgesetzes wird eine solche Konkretisierungskompetenz gleichfalls angenommen, doch hat diese Position auch Widerspruch erfahren.

Dafür Altvater-Bacher-Sabottig-Schneider-Thiel, Bundespersonalvertretungsgesetz, Kommentar für die Praxis, 2. Aufl., Köln 1985, § 3 Rn 2; kritisch dazu Fischer-Goeres, Personalvertretungsrecht des Bundes und der Länder, GKÖD, Bd V, K § 3 Rn 5 mwN

Für eine Konkretisierungskompetenz spricht die Tatsache, daß die starre Regelung des § 4 LPersVG eine Ausnahmenvorschrift darstellt, die bestimmte Bereiche der ansonsten durchaus unterstützten Selbstregulierung durch die Betrof-

fenen entzieht. Dies spricht für eine eher enge Interpretation, zumal das in § 4 LPersVG ebenfalls enthaltene Verbot entsprechender tariflicher Regelungen bei weiter Auslegung schwerlich mit der Garantie der Tarifautonomie durch Art.9 Abs.3 GG vereinbar wäre. Hinzu kommt, daß eine Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe zahlreiche Streitigkeiten vermeidet, die sonst unvermeidbar wären und deren Austragung die in § 2 Abs.1 LPersVG vorgesehene vertrauensvolle Zusammenarbeit jedenfalls nicht fördern würde. Bedenkt man weiter, daß eine derartige Dienstvereinbarung nur auf freiwilliger Grundlage zustandekommen und nicht über die Einigungsstelle erzwungen werden kann, so sind auch keine allzuweit gehenden, die eine oder die andere Seite benachteiligenden Abweichungen vom gesetzlichen Modell zu besorgen. Dies alles rechtfertigt es, Dienstvereinbarungen zuzulassen, die den unbestimmten Rechtsbegriff der "wesentlichen" Änderung oder Erweiterung konkretisieren. Angesichts der in einem Modellversuch nur schwer vorausplanbaren Einzelsituationen erscheint es dabei auch sachgerecht, jeder Seite ein Bestimmungsrecht einzuräumen. Allerdings müßte dieses durch eine Mißbrauchsklausel beschränkt werden, da andernfalls der Bereich der Konkretisierung des gesetzlichen Tatbestands verlassen und der der schlichten Erweiterung des Mitbestimmungsrechts erreicht wäre.

## V. Ansätze inhaltlicher Regelungen

Welche inhaltlichen Vorgaben aufgrund der verschiedenen Mitbestimmungsrechte in eine Dienstvereinbarung aufgenommen werden, läßt sich auf der Grundlage des vorliegenden Tatsachenmaterials nicht abschließend beurteilen. Als allgemeiner Rahmen sind zwingende Gesetze zu beachten, was § 67 Abs.5 Satz 2 LPersVG für die Beschlüsse der Einigungsstelle ausdrücklich klarstellt. Innerhalb dieses Rahmens kommt den Beteiligten ein weiter Ermessensspielraum zu. Dabei sind die Belange der Dienststelle und der betroffenen Beschäftigten angemessen zu berücksichtigen; zwar enthält das Personalvertretungsrecht anders als § 76 Abs.5 Satz 3 BetrVG keine entsprechende Vorschrift, doch ist nicht anzunehmen, daß deshalb Abweichendes gelten sollte.

Zwei Sachfragen bedürfen besonderer Hervorhebung.

Zum einen geht es nach übereinstimmender Auffassung aller Beteiligten im vorliegenden Fall um einen "Modellversuch", also um ein Vorhaben, das Erfahrungen mit einer bestimmten Technik sammeln und damit Grundlagen für künftige umfassendere Entscheidungen liefern soll. Dieser spezifische Zweck schließt Regelungen aus, durch die irreversible Veränderungen geschaffen oder qua Dienstvereinbarung bestätigt würden. Genau wie der Gesetzgeber müssen sich auch die Parteien einer Dienstvereinbarung an die von ihnen selbst geschaffene "Sachgesetzlichkeit" halten, sie dürfen nicht ohne sachlichen Grund von ihrer eigenen Konzeption abweichen.

Tun sie dies dennoch, so läge darin ein Verstoß gegen Art.3 Abs.1 GG, der die Dienstvereinbarung unwirksam machen würde.

Nachweise zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über die Bindung des Gesetzgebers an den Grundsatz der Systemgerechtigkeit bei Leibholz-Rinck, Kommentar zum Grundgesetz Loseblatt, Art.3 Anmerkung 11. Zur Bindung von Betriebsvereinbarungen an Art.3 Abs. 1 GG s. Fitting-Auffarth-Kaiser-Heither § 75 Rn 18c

Wann Irreversibilität im Rechtssinne angenommen werden kann, läßt sich nicht im Detail bestimmen. Nicht vorausgesetzt ist, daß es technisch unmöglich sein muß, den alten Zustand wiederherzustellen; ausreichend wäre vielmehr auch, daß die Rückkehr zum Status quo oder das Beschreiten eines dritten Weges mit so hohen wirtschaftlichen Aufwendungen verbunden wäre, daß vernünftigerweise niemand davon Gebrauch machen würde. Bei den Regelungen wird daher sinnvollerweise schon heute in Betracht zu ziehen sein, daß die nach Abschluß des Modellversuchs zu treffenden Entscheidungen möglichst nicht präjudiziert werden. Dies bedeutet, daß im Rahmen des technisch Möglichen auch die alten Kommunikationsformen beibehalten werden müssen, was praktische Auswirkungen etwa für die Telefonanlage, die Anzahl der Sitzungszimmer, aber auch die Personalplanung hat. Im einzelnen wäre hier noch Konkretisierungsarbeit zu leisten.

Ein zweiter wesentlicher Bereich für ISDN-Dienstvereinbarungen betrifft die Frage, wie die "Einsparungseffekte" erfaßt und verwendet werden sollen.

Die TIV-Vereinbarung enthält in § 2 Abs.2 die wichtige Vorgabe, daß der Antrag der Dienststellenleitung zur Einleitung des Mitbestimmungsverfahrens klarzustellen habe,

- " - welcher Anteil am Rationalisierungserfolg zugunsten der Beschäftigten verwendet wird (Humanisierung der Arbeitsbedingungen usw.),
- welche immateriellen Faktoren die Arbeitssituation der Beschäftigten verbessern (z.B. Arbeitserleichterungen, Befreiung von monotonen Arbeitsvorgängen, Schaffung von Mischarbeit, Verbesserung der Arbeitsqualifikation u.a.)"

Diese alles andere als alltägliche, den Rationalisierungsschutz ernstnehmende Vorschrift bedarf im vorliegenden Fall insofern der Ergänzung, als jedenfalls ihr erster Spiegelstrich sinngemäß voraussetzt, daß der Rationalisierungserfolg als solcher quantifizierbar ist. Im Rahmen des Modellversuchs kann diese Voraussetzung im Einzelfall durchaus gegeben sein, muß es aber nicht: Welche genauen Effekte etwa die Erweiterung des Netzes um zwei Ämter für die Arbeitsplätze 1 bis 20 hat, läßt sich unter Umständen nur ganz grob abschätzen. Dies birgt für die Arbeitnehmerseite die Gefahr in sich, daß die Schätzung gegen Null geht und so eine schleichende Ersetzung

menschlicher Arbeit durch das Informationssystem ohne die in der TIV-Dienstvereinbarung vorgesehenen Kompensationen erfolgt. Dem läßt sich auch nicht dadurch entgegenwirken, daß niemand aus technikbedingten Gründen gekündigt werden kann: Die bestehende Regelung des § 6 TIV-Dienstvereinbarung läuft dann leer, wenn Personal lediglich durch Ausnutzung der natürlichen Fluktuation eingespart oder wenn sich eine Reduzierung des Arbeitsanfalls nicht eindeutig der neuen Technik zuordnen läßt. Als Ausweg bieten sich zwei Möglichkeiten:

Zum einen könnte man daran denken, die quantitativen Effekte der Technikeinführung bzw. Technikerweiterung dadurch in den Griff zu bekommen, daß sehr genaue Beobachtungen durchgeführt werden. Als Mittel hierfür könnte man sich paritätische Kommissionen vorstellen, die vom Personalrat und von der Dienststellenleitung beschickt werden.

Die Einrichtung von Personalratsausschüssen kann in der Geschäftsordnung festgelegt werden (so Havers § 38 Anmerkung 3; Krieg-Orth-Welkoborsky § 38 Anmerkung 2). Auch gegen paritätische Kommissionen nach dem Vorbild des § 28 Abs.3 BetrVG dürfte rechtlich nichts einzuwenden sein.

Der zweite Ausweg läge darin, überall dort, wo eine Reduzierung des Arbeitsanfalls angenommen wird, personalpolitische Folgemaßnahmen wie Zusammenlegung von Stellen, Reduzierung auf Halbtags usw. nur dann zuzulassen, wenn die Arbeitgeberseite beweisen kann, daß die Verringerung des Arbeitsvolumens auf anderen als technikbedingten Gründen beruht. Gelingt ihr dieser

Beweis nicht, ist entsprechend § 2 Abs.2 der TIV-Dienstvereinbarung zu verfahren.

## VI. Probleme der überbetrieblichen Vernetzung

### 1. Das Eingreifen der Mitbestimmungstatbestände

Die Beteiligung an einem über den Bereich der Stadtverwaltung Dortmund hinausreichenden Netz wirft die Frage auf, ob die Mitbestimmung nach § 72 Abs.3 Ziffer 6 LPersVG auch in einem solchen Fall eingreift. Da dort von "betrieblichen" Informations- und Kommunikationsnetzen die Rede ist, erscheint eine positive Antwort nicht von vornherein sicher zu sein.

In der Literatur werden drei verschiedene Auffassungen vertreten. Während Havers (§ 72 Anmerkung 54.1) "betrieblich" mit "dienststellenintern" gleichsetzt und deshalb nur in-house-Netze als erfaßt ansieht, sehen Krieg-Orth-Welkoborsky (§ 72 (3) 6 - S. 411) auch den Anschluß an das Btx-System der Bundespost als mitbestimmungspflichtig an, gehen deshalb also wohl von der Mitbestimmungspflichtigkeit der Einbeziehung in jedes überbetriebliche Netz aus. Eine Mittelmeinung vertreten schließlich Cecior-Dietz-Vallendar (§ 72 Rn 336), die den bloßen Anschluß an

ein Netz der Deutschen Bundespost nicht als ausreichend ansehen, jedoch eigene Netze der Verwaltung, die über die einzelne Dienststelle hinausgehen, unter § 72 Abs.3 Ziffer 6 subsumieren.

Der letzteren Auffassung ist zuzustimmen. Nach dem im Personalvertretungsrecht üblichen Sprachgebrauch ist die relevante Grundeinheit die "Dienststelle", nicht der Betrieb. Für eine Abweichung von diesem in deutlichem Kontrast zum Betriebsverfassungsrecht stehenden Sprachgebrauch gibt es keinerlei Anhaltspunkte. "Betrieblich" meint daher nicht "auf die Dienststelle bezogen", sondern ist im Gegensatz zu "öffentlich" zu verstehen: Nur wenn innerhalb der Verwaltung selbst eine Netzstruktur aufgebaut wird, sind jene Risiken zu gewärtigen, vor denen der gesetzliche Tatbestand die Beschäftigten schützen will. So kann ein einziger Anschluß an ein Informationssystem der Verwaltung zahlreiche Tätigkeiten verändern und bestimmte Arbeitsschritte wegfallen lassen. Beim Anschluß an öffentliche Netze ist dies (derzeit) möglicherweise noch nicht im selben Maße der Fall, auch wenn man der Beschränkung auf den "betrieblichen" Bereich die rechtspolitische Folgerichtigkeit absprechen kann. Jeden Netzanschluß einzu beziehen, geht jedoch ersichtlich über den Wortlaut der Vorschrift hinaus. Für das Beispiel Telefax bedeutet dies, daß keine Mitbestimmung nach § 72 Abs.3 Ziffer 6 LPersVG besteht, wenn lediglich ein einzelner Anschluß ohne Ver-

bindung zu sonstigen Stellen innerhalb der Dienststelle eingerichtet wird.

Die Tatsache, daß § 72 Abs.3 Ziffer 6 LPersVG in bestimmten Fällen nicht zum Zuge kommt, bedeutet nicht, daß der Personalrat insoweit keinerlei Einflußmöglichkeiten hätte. Je nach den Umständen greift § 72 Abs.3 Ziffer 1 oder Ziffer 2 LPersVG ein. Die "Überbetrieblichkeit" ist auch ohne Bedeutung für die Frage, ob eine "neue Arbeitsmethode" im Sinne des § 72 Abs.3 Ziffer 3 eingeführt wurde oder eine Maßnahme zur Hebung der Arbeitsleistung im Sinne des § 72 Abs.3 Ziffer 5 LPersVG vorliegt. Schließlich ist zu beachten, daß in allen Fällen das "harte" Mitbestimmungsrecht des § 72 Abs.4 Ziffer 10 LPersVG eingreift, da sich der Anschluß schwerlich ohne Änderung der äußeren Gestaltung der Arbeitsplätze realisieren läßt. Mit Recht hat deshalb das Verwaltungsgericht Hamburg die Einrichtung eines Telefax-Anschlusses gem. § 75 Abs.3 Ziffer 16 BPersVG für mitbestimmungspflichtig erklärt.

VG Hamburg PersR 1986, 59

## 2. Probleme der Regelung des überbetrieblichen Netzes

Wird ein Netz errichtet, das mehrere Dienststellen oder gar den Gesamtbereich der Kommunal- und Landesverwaltung

einbezieht, so fehlt es auf Arbeitnehmerseite an einer Instanz, die über die Einführung und die prinzipielle Ausgestaltung des Netzes mitbestimmen könnte. Eine dem Konzernbetriebsrat der gewerblichen Wirtschaft nachgebildete Institution ist nicht vorhanden. Die Mitbestimmung wird gewissermaßen parzelliert: Sie erstreckt sich jeweils auf einzelne Elemente des Netzes, was wenig sachgerechte Konsequenzen hat.

Zum einen ist denkbar, daß die Mitbestimmungsrechte leerlaufen. Dies ist dann zu besorgen, wenn im Bereich des LPersVG die Verwaltungsseite ihre Befugnisse voll ausschöpft und nach Durchführung des Einigungsstellenverfahrens generell diejenige Lösung wählt, die ins "System" paßt. Weiter kann sich für die einzelnen Personalräte die Situation ergeben, daß bereits so viele vollendete Tatsachen geschaffen sind, daß eine Ablehnung des Anschlusses aus Kostengründen sowieso nicht mehr in Betracht kommt. Je weiter das Netz entwickelt ist, um so eher werden "Sachzwänge" dieser Art ins Feld geführt werden können. Dies bedeutet, daß die Einführung der neuen Techniken letztlich an den Beschäftigten vorbei erfolgt. Dies ist nicht nur in deren Interesse zu bedauern, sondern auch ein Vorgang, der die Akzeptanz der neuen Techniken erheblich mindern kann. Ein derartiges Vorgehen liegt auch nicht im Interesse der Verwaltung.

Bei vollen Mitbestimmungsrechten oder dann, wenn aus poli-

tischen Gründen vom Letztentscheidungsrecht der Exekutivspitze kein Gebrauch gemacht wird, kann die Parzellierung der Mitbestimmung auch zu einem anderen Effekt führen. Denkbar ist nämlich, daß es nicht gelingt, die Vielzahl der Mitbestimmungsträger unter einen Hut zu bringen und so die für das Funktionieren notwendige Einheitlichkeit zu sichern. Selbst in multinationalen Konzernen, in denen sich die Mitbestimmung gleichfalls nur auf ein Element eines (weltumspannenden) Informationssystems bezieht, ist es aktiven Betriebsräten im Einzelfall gelungen, die Pläne der Konzernleitungen zu durchkreuzen und so die Implementation des eigentlich gewollten Systems zu behindern.

S. die Erfahrungsberichte in Klebe-Roth (Hrsg.),  
Informationen ohne Grenzen. Computernetze und  
internationale Arbeitsteilung, Hamburg 1987

Auch eine solche Situation sollte im Interesse aller Beteiligten tunlichst vermieden werden.

Ein Ausweg könnte einmal darin liegen, daß man durch Gesetzesänderung eine Vertretungsstruktur schafft, die der Entscheidungsstruktur entspricht. Verhandlungen müßten auf der Ebene stattfinden können, wo die reale Entscheidung fällt, die Arbeitnehmerseite müßte von all denjenigen legitimiert werden, die potentiell durch die Einführung der Systeme betroffen sind. Daneben ist zu prüfen, inwieweit es auf Seiten der zuständigen Gewerkschaften wie der Ver-

waltung die Bereitschaft gibt, über die Einführung dienststellenübergreifender Systeme zu verhandeln und die Ergebnisse in verbindliche Form zu gießen. Als "Branchenorganisation" wären die Gewerkschaften von ihrem organisatorischen Aufbau her besser als die Personalvertretung heutigen Zuschnitts in der Lage, über die Einführung und Ausgestaltung von Informations- und Kommunikationsnetzen innerhalb der gesamten Verwaltung zu verhandeln.

Der Ausweg eines Ausbaus der Personalvertretung oder der Einschaltung der Gewerkschaften ist allerdings dann nicht mehr gegeben, wenn das geplante Netz auch Industrie- und Dienstleistungsunternehmen einbezieht. Bei einer solchen "branchenübergreifenden" Struktur ist das bestehende Vertretungssystem insgesamt überfordert. Dies mag auf den ersten Blick überraschen, da Querverbindungen nicht nur zwischen Staat und Wirtschaft, sondern auch zwischen einzelnen Branchen der Wirtschaft seit langem bestehen. In der Vergangenheit betrafen diese aber ausschließlich den kaufmännisch-wirtschaftlichen Bereich bzw. den Inhalt der Staatstätigkeit. Für die Art und Weise der Arbeit spielte es keine entscheidende Rolle, ob das Arbeitgeberunternehmen in größerem oder geringerem Umfang von einem branchenfremden Unternehmen wirtschaftlich abhängig war oder nicht. Mit den Informationstechnologien ändert sich dies: Aus der durch den Markt vermittelten wird eine durch Technik vermittelte Abhängigkeit, die unmittelbar auf die Arbeitsbedingungen

durchschlägt. Was dies konkret - insbes. auch im Bereich der staatlichen Verwaltung - bedeutet, bedarf näherer Untersuchung. Im vorliegenden Zusammenhang kann nur darauf verwiesen werden, daß selbst Vorüberlegungen zu einer tariflichen oder institutionalisierten Mitbestimmung auf dieser Ebene noch nicht ersichtlich sind. Für den einzelnen Personalrat kann dies nur bedeuten, daß er angesichts ihrer ungewissen Auswirkungen einer überbetrieblichen Vernetzung grundsätzlich nicht zustimmen kann. Dies gilt nicht zuletzt im Hinblick auf den oben genannten Gesichtspunkt der Reversibilität getroffener Entscheidungen: Ein "Modellversuch", der einen beträchtlichen Teil der Republik einbezieht, wäre kein Modellversuch mehr sondern die Schaffung harter Tatsachen. Ob dazu die Exekutive für sich allein befugt ist, wird man mit guten Gründen bezweifeln können.

Dazu Kubicek DuD 1987, 21 ff.; Däubler, ZRP 1986, 46 ff.

Eine Vertiefung muß an dieser Stelle unterbleiben.

Ministerium für  
Arbeit, Gesundheit und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Landesprogramm "Mensch + Technik — Sozialverträgliche Technikgestaltung"  
Reihe: "Werkstattberichte"

In der Schriftenreihe "Werkstattberichte" werden Zwischenergebnisse, Bestandsaufnahmen, Ergebnisse kleinerer Vorhaben und Diskussionsbeiträge aus dem Landesprogramm "Mensch + Technik — Sozialverträgliche Technikgestaltung" veröffentlicht.

Dieses Programm ist ein Bestandteil der "Initiative Zukunftstechnologien" des Landes, die seit 1984 der Förderung, Erforschung und sozialen Gestaltung von Zukunftstechnologien dient. Der technische Wandel im Feld der Mikroelektronik und der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien hat sich weiter beschleunigt. Die ökonomischen, sozialen und politischen Folgen durchdringen alle Teilbereiche der Gesellschaft. Neben positiven Entwicklungen zeichnen sich Gefahren ab, etwa eine wachsende technologische Arbeitslosigkeit und eine sozialunverträgliche Durchdringung der Gesellschaft mit elektronischen Medien und elektronischer Informationsverarbeitung. Aber es bestehen Chancen, die Entwicklung zu steuern. Dazu bedarf es einer breiten öffentlichen Diskussion auf der Grundlage besserer Kenntnisse über die Problemzusammenhänge und Gestaltungsalternativen. Die Interessen aller vom technischen Wandel Betroffenen müssen angemessen berücksichtigt werden, die technische Entwicklung muß dem Sozialstaatspostulat verpflichtet bleiben. Es geht um sozialverträgliche Technikgestaltung.

Die Beiträge in der "Werkstattreihe" sollen die Diskussion anregen und erste Programmperspektiven beschreiben.

Die alleinige Verantwortung für die Inhalte der Berichte liegt bei den Autoren. Aufgrund der Aufgabe der Reihe, die Diskussion um eine sozialverpflichtete Technikgestaltung anzuregen, teilt der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen nicht in allen Fällen die in den Berichten zum Ausdruck kommenden Auffassungen.