

tigkeits­berichte sind von vorn­her­in auf die Auswertung durch eine Anlage der elektronischen Datenverarbeitung konzipiert und nur für eine solche Auswertung verwendbar. Das handschriftliche Ausfüllen der Formulare dient ausschließlich der Vorbereitung ihrer Auswertung durch die EDV-Anlage, die nach Angaben des Beteiligten zwar zur Kontrolle und hausinternen Verrechnung der entstehenden Entwicklungskosten eingerichtet worden ist, außerdem aber auch eine Beurteilung

des Verhaltens oder der Leistung der Bankangestellten bei der Bearbeitung der ihnen übertragenen Projekte ermöglicht. Das Mitarbeiter-Berichtssystem stellt somit in Verbindung mit der vorgesehenen Verwendung der mit ihm erhobenen Daten im Hinblick auf deren objektive Personenbezogenheit eine technische Einrichtung dar, die im Sinne des § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG dazu bestimmt ist, das Verhalten und die Leistung der Beschäftigten zu überwachen.

Mitbestimmung bei EDV-gespeicherten Personal­daten auch ohne weitere programmgesteuerte Verarbeitungsschritte

OVG Münster, Beschl. v. 15. 3. 1988 (CC 8/87)

Leitsätze

1. Die Bereichsausnahme des § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW für Besoldungs- und Versorgungsleistungen erstreckt sich nicht auf Beihilfezahlungen.

2. Die Mitbestimmung bei der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten greift auch dann ein, wenn die in einer Datenverarbeitungsanlage gespeicherten Personal­daten bei ihrer Verwendung keinem weiteren programmgesteuerten Verarbeitungsschritt unterworfen werden.¹ Der Bet. - der Regierungspräsident in K. - installierte einen Terminal, der seit Mitte 1985 für ein sog. Beihilfeauskunftsverfahren genutzt wird, das als Vorstufe für die spätere Einführung einer automatisierten Beihilfenberechnung und -zahlbarmachung eingerichtet wurde. Das Beihilfeauskunftsverfahren ermöglicht es, über das Bildschirmgerät die für die Bearbeitung von Beihilfeanträgen erforderlichen Personal­daten aus einem Datenspeicher abzufragen. Gespeichert sind die aktuellen Personal­daten der beihilfeberechtigten Bediensteten des Beteiligten, seiner nachgeordneten Behörden sowie aller Lehrer des Regierungsbezirks.

Der Personalrat bei dem Regierungspräsidenten K. ist im Hinblick auf § 72 Abs. 3 Nr. 5 LPVG NW an der Einführung des Beihilfeauskunftsverfahrens beteiligt worden. Ein Mitbestimmungsrecht des Ast. - des Personalrats für Lehrer an Gymnasien beim Regierungspräsidenten K. -, das dieser gestützt auf § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW geltend gemacht hatte, lehnte der Bet. unter Hinweis auf eine Kommentarstelle bei Havers (Erläuterung 49 zu § 72) ab. In dem daraufhin eingeleiteten Beschlußverfahren bestätigte der Fachsenat die erstinstanzliche Entscheidung, die eine Verletzung der Beteiligungsrechte des Ast. festgestellt hatte.

Aus den Gründen

Das VG hat zutreffend festgestellt, daß die Einführung und Anwendung des ADV-gestützten Beihilfeauskunftsverfahrens gemäß § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW der Mitbestimmung durch den Ast. bedurft hätte. Der genannte Mitbestimmungstatbestand bezieht sich innerhalb der Rationalisierungs-, Technologie- und Organisationsangelegenheiten u.a. auf die Fallgestaltung, daß außerhalb von Besoldungs-, Gehalts-, Lohn- und Versorgungsleistungen (nachfolgend 1.) die automatisierte

Verarbeitung personenbezogener Daten der Beschäftigten eingeführt und angewandt wird (nachfolgend 2.). Diese Voraussetzungen erfüllt das Beihilfeauskunftsverfahren aus folgenden Gründen:

1. Der Fachkammer ist darin zu folgen, daß die Bearbeitung von Beihilfeanträgen nicht den Besoldungs- oder Versorgungsleistungen zuzurechnen ist, die § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW auch im Fall der automatisierten Datenverarbeitung von der Mitbestimmungspflicht ausgenommen hat. Was unter Besoldungs- und Versorgungsleistungen zu verstehen ist, hat der Gesetzgeber nicht ausdrücklich bestimmt. Es ist aber nicht zweifelhaft, daß er insoweit an den dienstrechtlichen Besoldungs- und Versorgungsbegriff anknüpfen wollte. Von daher gesehen ist gegen die vom VG vertretene Auffassung, daß sich aus § 1 BBesG sowie § 2 BeamtVG ergebe, welche Leistungen im einzelnen zur Besoldung und Versorgung gehörten, nichts zu erinnern. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Landesgesetzgeber in den §§ 94 ff LBG NW ausdrücklich an die besoldungs- und versorgungsrechtlichen Vorschriften des Bundes und damit auch an die dortigen Legaldefinitionen anknüpft (vgl. § 95 und § 96 Abs. 1 LBG NW), während er Beihilfen offenbar als Fürsorgeleistungen einstuft, die nicht zur Besoldung und Versorgung gehören (vgl. § 97 LBG NW). Die Beschwerde, die demgegenüber auf den in Art. 74 a Abs. 1 GG enthaltenen Begriff der Besoldung und Versorgung abstellt, der nach Auffassung der BVerfG² Beihilfeleistungen umfaßt, muß sich entgegenhalten lassen, daß eine dahingehende Auslegung des § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW weder mit dem Wortlaut noch mit der Systematik oder der Entstehungsgeschichte der Vorschrift vereinbar ist; diese Auslegung wird auch nicht durch den Schutzzweck der Norm gefordert.

1.1. Die Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder verzichten generell auf eine Definition derjenigen Begriffe, die in den Mitbestimmungstatbeständen aus dem Beamtenrecht - soweit die Mitbestimmungsbefugnis Personalangelegenheiten der Beamten betrifft - und aus dem Tarifrecht - soweit entsprechende Befugnisse in Personalangelegenheiten der Angestellten und Arbeiter angesprochen sind - übernommen worden sind. Welche Maßnahmen unter die vom Personalvertre-

1. OVG NW, Fachsenat für Landespersonalvertretungssachen, Beschl. v. 15.3.1988 - CL 8/87;

2. Beschl. v. 8.12.1982 - 2 BvL 12/79 -, BVerfGE 62, 354 (368)

tungsrecht aus dem Beamten oder Tarifrecht übernommenen Begriffe unterzuordnen sind, ist daher in erster Linie den Bestimmungen des jeweils in Betracht kommenden Statusrechts und deren Auslegung in Rechtsprechung und Praxis zu entnehmen.³ Allerdings kann einem in dieser Weise übernommenen Begriff ein eigenständiger personalvertretungsrechtlicher Gehalt innewohnen.⁴ Bei einer anderweitig - hier im Besoldungs- und Versorgungsrecht - vorhandenen Legaldefinition spricht aber zunächst eine Vermutung gegen ein derartiges Auseinanderfallen von dienst- und personalvertretungsrechtlicher Bedeutung eines mit dem gleichen Begriff bezeichneten Tatbestandsmerkmals. Denn in einem derartigen Fall hätte es für den Gesetzgeber ein naheliegender Schritt sein müssen, die gewollte Abweichung im Personalvertretungsrecht ausdrücklich hervorzuheben. Das Schweigen des Gesetzes ist insofern berechtigt.

1.2. Die Entstehungsgeschichte des Mitbestimmungstatbestandes bestätigt außerdem, daß der Gesetzgeber Beihilfeleistungen bei der Formulierung der Bereichsausnahme des § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW nicht einbeziehen wollte. Wie bereits vom VG zutreffend angemerkt worden ist, findet sich in den Gesetzesmaterialien der am 22.1.1985 in Kraft getretenen Novelle eine gesonderte Begründung für diesen neu eingeführten Mitbestimmungstatbestand nicht. Der Regierungsentwurf der Novelle sah aber in seiner ursprünglichen Fassung die Mitbestimmungspflicht für die Einführung und Anwendung von „Personalinformationssystemen“ neu vor.⁵

Die Gesetz gewordene Fassung des Mitbestimmungstatbestandes verwendet diesen Begriff zwar nicht mehr, auch nicht in der Form eines Klammerzusatzes. Die Tatbestandsmerkmale des § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW sind aber identisch mit denjenigen Begriffsmerkmalen, mit denen in Fachkreisen Personalinformationssysteme gekennzeichnet werden. Zu diesem Sprachgebrauch zählt insbesondere die Einschränkung, daß es sich um Informationssysteme im Personalbereich handeln muß, „die über reine Lohn- und Gehaltsabrechnungssysteme hinausgehen“.⁶ Dies hat zum Hintergrund, daß sowohl in der gewerblichen Wirtschaft wie auch in der öffentlichen Verwaltung die automatisierte Datenverarbeitung bei der Lohn- und Gehaltsabrechnung sich seit Jahrzehnten durchgesetzt hat, ohne daß in diesem Bereich nennenswerte Unzuträglichkeiten für den Datenschutz der Beschäftigten verzeichnet worden sind. Dementsprechend spielt die automatisierte Personal­datenverarbeitung bei Besoldungs-, Gehalts-, Lohn- und Versorgungsleistungen im Rahmen der Datenschutzdiskussion nur eine untergeordnete Rolle. Das Gegenteil trifft für den Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung für andere Zwecke der Personalverwaltung und -planung zu. Insofern haben Fortschritte der Mikroelektronik der automatisierten Personal­datenverarbeitung in den letzten Jahren neue Anwendungsbereiche erschlossen. Mit dem Begriff der „Personalinformationssysteme“ wird gerade versucht, diese neuen Formen der automatisierten Personal­datenverarbeitung zu umschreiben. Die Entstehungsgeschichte der in § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW geregelten Bereichsausnahme läßt somit das Bestreben des Gesetzgebers erkennen, an die von ihm seinerzeit - bei der Novel­lierung - vorgefundenen Strukturen der automatisierten Personal­datenverarbeitung anzuknüpfen und die Mitbestimmungspflicht auf die in der Datenschutzdiskussion kontrovers beurteilten Personalinformationssysteme zu beschränken. Zur Vermeidung von Unklarheiten hat der Gesetzgeber es jedoch

vorgezogen, diesen Begriff durch eine Legaldefinition zu ersetzen. Damit verbietet sich aber jede ausweitende Auslegung und erst recht eine entsprechende Anwendung dieser Bereichsausnahme. Denn andernfalls würde die Rechtssicherheit preisgegeben, die der Gesetzgeber mit der Verwendung der aus dem Beamten- und Tarifrecht sowie dem Datenschutzrecht entlehnten Tatbestandsmerkmale angestrebt hat.

1.3. Auch der Schutzzweck der fraglichen Vorschrift erfordert eine andere Auslegung nicht. Dieser ist darin zu sehen, das Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“, das vom BVerfG als neue Rechtsfigur entwickelt worden ist⁷, gegen die Gefahren der modernen Informationsverarbeitungstechnologien zu schützen.⁸

Die Erwägungen, mit denen der Bet. es in Zweifel zieht, ob es notwendig ist, Beihilfeleistungen in den Schutzbereich des Mitbestimmungstatbestandes einzubeziehen, sind rechtspolitischer Natur und daher allenfalls de lege ferenda bedeutsam.

2. Ohne Erfolg wendet die Beschwerde gegen das Mitbestimmungsrecht des Ast. ein, das Beihilfeauskunftsverfahren erfülle nicht das Merkmal einer automatisierten Datenverarbeitung. Der in § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW verwendete Begriff der „automatisierten Verarbeitung“ personenbezogener Daten der Beschäftigten erlaubt es nicht, die Beteiligung der Personalvertretung auf Fälle zu beschränken, die dadurch gekennzeichnet sind, daß eine Personaldatei in einem programmgesteuerten Verfahren ausgewertet werden kann. Im einzelnen ergibt sich dies aus folgenden Überlegungen:

2.1. Der Mitbestimmungstatbestand des § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW ist eine bereichsspezifische Datenschutznorm. Sie ergänzt das Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung vom 19.12.1978 - GV NW S. 640 - (DSG NW) durch eine Sonderregelung (vgl. § 37 DSG NW), um auf diese Weise den kollektiven Belangen der Beschäftigten im Bereich der „informationellen Selbstbestimmung“ auch im Arbeitsleben Rechnung zu tragen. Während allerdings der vom Datenschutzrecht vermittelte Schutz (vgl. § 1 DSG NW) sich auf alle Formen der Datenverarbeitung erstreckt (nachfolgend 2.2.), hat § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW einen engeren Schutzbereich, der sich auf die „automatisierte“ Datenverarbeitung beschränkt (2.3.). Dies hindert jedoch nicht, die im vorliegenden Fall streitige Auslegungsfrage auf der Grundlage der datenschutzrechtlichen Begriffe zu beantworten (2.4.), weil insoweit ein eigenständiger personalvertretungsrechtlicher Gehalt des Mitbestimmungstatbestandes nicht ermittelt werden kann (2.5.).

2.2. In § 1 Abs. 1 Nr. 1 DSG NW wird der Datenverarbeitungsbegriff in dem Klammerzusatz durch bestimmte Phasen der Verarbeitung definiert: Speicherung, Übermittlung, Verän-

3. Vgl. BVerwG, Beschl. v. 22.3.1984 - 6 P 26.82 -; Beschl. v. 6.4.1984 - 6 P 12.82 -.

4. Vgl. BVerwG, Beschl. v. 13.2.1976 VII P 4.75 -, BVerwGE 50, 186; Beschl. vom 2.9.1983 6 P 29.82 -, ZBR 1984, 80.

5. Vgl. IT-Drucks. 9/3091, S. 21.

6. So der Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“, BT-Drucks. 9/2442 S. 203.

7. vgl. BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, - 1 BvR 209 u. a. /83 -, BVerfGE 65, 1 (41 ff.).

8. Vgl. OVG NW, Beschl. v. 21.9.1987 CL 4/86 -.

derung und Löschung. Diese vier Phasen sind in § 2 Abs. 2 DSGVO im einzelnen näher umschrieben. Dabei beziehen sich die Begriffsbestimmungen in § 2 Abs. 2 DSGVO auf den in § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSGVO definierten Dateibegriff. Eine Datei ist danach eine gleichartig aufgebaute Sammlung von Daten, die nach bestimmten Merkmalen erfaßt und geordnet, nach anderen bestimmten Merkmalen ungeordnet und ausgewertet werden kann, ungeachtet der dabei angewendeten Verfahren. Dem gleichgestellt sind Akten oder Aktensammlungen, wenn sie durch automatisierte Verfahren ungeordnet und ausgewertet werden können. Allerdings haben die zuletzt angesprochenen Dateien in der Praxis bisher keine Bedeutung erlangt. Alle in Datenverarbeitungsanlagen gespeicherten Daten erfüllen vielmehr die Begriffsmerkmale einer gleichartig aufgebauten Datensammlung.⁹

2.3. Bei einer gleichartig aufgebauten Sammlung von Daten iSd § 2 Abs. 3 Nr. 3 DSGVO kommt es nicht darauf an, ob die Daten im herkömmlichen oder im automatisierten Verfahren verarbeitet werden („ungeachtet der dabei angewendeten Verfahren“). Speichermedium können insoweit auch z. B. Karteikarten und Formularbelege sein.¹⁰

Demgegenüber erfaßt der Mitbestimmungstatbestand des § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW nur die automatisierte Datenverarbeitung. Darunter sind lediglich solche Phasen der Datenverarbeitung zu verstehen, die mit Hilfe programmgesteuerter Geräte ablaufen.¹¹

Eine manuell ablaufende Datenverarbeitung scheidet damit selbst dann aus der Mitbestimmung aus, wenn die erhobenen Daten später unter Einsatz einer Datenverarbeitungsanlage ausgewertet werden sollen.¹²

2.4. Eine automatisierte Datenverarbeitung findet auch bereits dann statt, wenn personenbezogene Daten von einer Dienststelle zum eigenen Gebrauch in einer Datenverarbeitungsanlage gespeichert werden (sog. interne Datei). Es gehört grundsätzlich nicht zu den Merkmalen des Datenverarbeitungsbegriffs, daß eine Übermittlung der gespeicherten Daten an Dritte stattfindet (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 sowie § 2 Abs. 2 Nr. 2 DSGVO). Der Begriff der Speicherung beinhaltet nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 DSGVO „das Erfassen, Aufnehmen

oder Aufbewahren von Daten auf einem Datenträger zum Zwecke ihrer weiteren Verwendung“. Von daher gesehen ist es nicht zweifelhaft, daß im Datenschutzrecht jede in einer Datenverarbeitungsanlage gespeicherte Datensammlung bereits eine automatisierte Datei darstellt, und zwar unbeschadet der weiteren Programmschritte, die die verwendete Software ermöglicht. Die Frage, ob und wie gespeicherte Daten im Rahmen ihrer Nutzung programmgesteuerten Bearbeitungsvorgängen unterworfen sind, mag ein spezielles Problem des Datenschutzes ansprechen. De lege lata ist aber Nutzung automatisierter Dateien vom Datenschutzrecht nicht einmal in die Phasen einbezogen, die den Begriff der Datenverarbeitung kennzeichnen.¹³

2.5. Es fehlen zureichend Anhaltspunkte dafür, daß dem § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW ein abweichender Datenverarbeitungsbegriff zugrunde liegt. Eine Einschränkung dahingehend, daß die Einrichtung und Anwendung einer automatisierten Personaldatei lediglich dann der Beteiligung der Personalvertretung unterliegt, wenn das Anwendungsprogramm eine automatisierte Auswertung ermöglicht, wird von dem Schutzzweck der Norm nicht gefordert. Im Gegenteil dient es dem vom Gesetzgeber angestrebten Schutz des „informationellen Selbstbestimmungsrechts“ eher, wenn auch die diejenigen internen Personaldateien von der Mitbestimmungspflicht erfaßt werden, die lediglich in der Form genutzt werden, daß die in einer Datenverarbeitungsanlage gespeicherten Daten unverändert abgerufen werden. So können z. B. die verschiedensten Kontrollmaßnahmen erforderlich sein, um auch in derartigen Fällen eine mißbräuchliche Nutzung der gespeicherten Daten auszuschließen. Der zuständigen Personalvertretung eine Einflußnahme auf diese Kontrollmaßnahmen einzuräumen, ist im Interesse der betroffenen Beschäftigten sinnvoll.

9. Vgl. Nr. 1.5.2. der Vorläufigen Richtlinien zur Durchführung des Bundesdatenschutzgesetzes, RdErl. des Innenministers NW vom 21.2.1979 MBl. NW S. 362 -, geändert durch RdErl. vom 7.7.1981 MBl. NW S. 1496 - (Vorl. DSGVO-Richtl.).

10. Vgl. Auernhammer, Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, 1977, § 2 RdNr. 23.

11. Vgl. Nr. 1.9.2 Vorl. DSGVO - Richtl.

12. Vgl. OVG NW, Beschl. v. 21.9.1987 - CL 4/86 -.

13. Vgl. dagegen § 3 Abs. 2 Nr. 7 des DSGVO NW in der Fassung des Entwurfs des Gesetzes zur Fortentwicklung des Datenschutzes, IT Drucks. 1

(Eingesandt von der Veröffentlichungskommission der OVG Münster)

*Weitere Urteile in der Mailbox
NUA 456 121 33061
Abteilung „jur-PC“*