

Titel:

Mitbestimmung der Personalvertretung bei Einführung einer EDV-basierten Befragungstätigkeit der Beschäftigten

Normenkette:

BPersVG § 75 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 Nr. 16, Abs. 3 Nr. 17, § 76 Abs. 2 Nr. 5

Leitsätze:

1. Die Einführung einer zeitlich unbedeutenden und einer nicht gänzlichen neuen EDV-basierten Interviewtätigkeit stellt keine Frage der Eingruppierung i.S. d. § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG dar (Rn. 44 und 47)
 2. Die Einführung eines EDV-Programms, das Beschäftigte nicht mit persönlicher Kennung nutzen, sondern bei dem sich diese über einen „Einheits-User“ einloggen, stellt keine Maßnahme zur Hebung der Arbeitsleistung nach § 76 Abs. 2 Nr. 5 BPersVG und keine Einführung einer technischen Einrichtung, die dazu bestimmt ist, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten i.S.v. § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG zu überwachen, dar (Rn. 53 und 57)
 3. Die Einführung eines neuen, aber von anderen Systemen nicht abweichenden, einfachen EDV-Programms erfüllt den Mitbestimmungstatbestand des § 75 Abs. 3 Nr. 16 BPersVG nicht (Rn. 55)
 4. Das Recht auf abredgemäße Durchführung von Dienstanweisungen geht nicht über die gesetzlichen Mitbestimmungstatbestände hinaus (Rn. 58)
1. Im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren besteht ein Rechtsschutzbedürfnis auch bei Durchführung der Maßnahme fort, wenn die Maßnahme rechtlich und tatsächlich rückgängig gemacht werden kann, wobei auch eine mögliche Änderung oder das Stoppen der Maßnahme für die Zukunft ist diesem Sinne ausreichend ist. (Rn. 42) (redaktioneller Leitsatz)
 2. Der Mitbestimmungstatbestand des § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG ist bei einer Aufgabenänderung des Arbeitsplatzes nur dann betroffen, wenn die neu übertragene Aufgabe wesentlich ist. Dies ist dann der Fall, wenn die Aufgabenneuzuweisung einer Umsetzung gleichkommt, wenn der Arbeitsplatz durch die Veränderung also eine neue, andere Prägung erhält. (Rn. 46) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Mitbestimmung der Personalvertretung bei der Einführung bzw. Änderung einer EDV-basierten Befragungstätigkeit der Beschäftigten, Mitbestimmungstatbestand, Aufgabenänderung, Arbeitsplatz, Aufgabenneuzuweisung

Tenor

Der Antrag wird abgelehnt.

Gründe

I.

1

Die Verfahrensbeteiligten streiten über die Frage der Mitbestimmung des Personalrats bei der Einführung einer softwaregestützten Befragung von Asylbewerbern zu ihrem Reiseweg durch Tarifbeschäftigte der Entgeltgruppe E 6.

2

Im Februar 2017 führte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in den Ankunftszentren eine stichprobenartige Befragung von Asylbewerbern zu ihrem Reiseweg ein. Rund 22% der Erstasylantragstellenden ab 14 Jahren (rund 1.700 Personen) waren von dieser Befragung betroffen.

3

Zum 8. April 2019 führte das BAMF eine Vollerhebung dieser Reisewegbefragung für Asylantragssteller ab 18 Jahren in allen 23 Ankunftszentren und 33 Außenstellen ein. Die Reisewegbefragung wird durch

Tariffbeschäftigte (Eingruppierung E 6, Bürosachbearbeiter) im sog. Asylverfahrenssekretariat vorgenommen.

4

Die bisherigen Tätigkeiten dieser Bürosachbearbeiter bestehen nach deren Tätigkeitsbeschreibungen zu 10% aus dem Scannen und Aufbereiten der Verfahrenspost, zu 85% aus Bürosachbearbeitung im Asylverfahrenssekretariat und zu 5% aus sonstigen Tätigkeiten nach Weisung des Vorgesetzten. Zu den Tätigkeiten der Bürosachbearbeitung gehören die schriftliche und persönliche Annahme von Asylanträgen und Aktenanlagen einschließlich der Eingabe der Personalien u.a. in MARiS und der Befragungen der Asylantragsteller zur Bestimmung des zur Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Mitgliedstaates sowie zur Vorbereitung der Anhörung gemäß § 25 AsylG (Ziffer 5.2.1 der Tätigkeitsbeschreibung). Weitere Tätigkeiten der Bürosachbearbeitung sind u.a. die Identitätsbehandlung von Asylbewerbern (erkennungsdienstliche Behandlungen, Durchsuchungen und Fotografien), die Entgegennahme von Dokumenten und die Erstkontrolle dieser auf Echtheit, die Koordinierung des weiteren Asylverfahrens (insbesondere Dolmetschereinsatz und Entscheiderterminplanung), die allgemeine Post- und Aktenbearbeitung und die Mitwirkung bei der Bearbeitung von Dublin- und Drittstaatenverfahren (insbesondere Korrespondenz mit den Mitgliedsstaaten während des Prozessverfahrens).

5

Die Reisewegbefragung dient nach den Darlegungen des Beteiligten der Sachverhaltsaufklärung nach § 7 Abs. 1 AsylG für die einzelne Asylentscheidung und darüber hinaus dazu, Erkenntnisse über Reiserouten und neue Migrationsbewegungen zu erhalten und vertiefte Analysen zu Herkunftsländern durchführen zu können.

6

Die Reisewegbefragung schließt sich im Asylverfahrenssekretariat direkt an die Aktenanlage an. Sie erfolgt in Anwesenheit eines Dolmetschers und mittels eines selbst entwickelten Softwareprogramms, das in der Art eines Fragenkatalogs durch die Befragung führt. Dabei sind zunächst die persönlichen Daten des Asylantragstellers wie Name, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum, Familienstand, Staats-, Volks- und Religionszugehörigkeit durch Eingabe oder Übernahme des Datenbestandes aus dem EDV-Programm MARiS zu erfassen. Sodann erfolgen Fragen und Eingaben zur Familiensituation des Asylantragstellers (Kinder, Verwandte in Deutschland, Nachzugswunsch des Ehepartners), bevor die Befragung zum Reiseweg erfolgt. Hierbei sind Datum und Ort des Grenzübertritts, zum Transportmittel, zur Reiseroute und zum Motiv des Ziellandes Deutschland abzufragen und zu erfassen.

7

Der Präsident des BAMF (Beteiligter) gibt an, dass die Nutzerbefragung zur stichprobenartigen Reisewegbefragung ergeben habe, dass die Befragung zwischen 10 und 20 Minuten dauere, sodass sich bei Zugrundelegung von durchschnittlich 15 Minuten ein rechnerischer Mehraufwand von rund 14 Vollzeitäquivalenzen für das gesamte BAMF ergebe. Eine automatische Datenübernahme der bei der Reisewegbefragung erhobenen Daten in das EDV-System MARiS erfolge im Moment nicht. Zunächst erfolge eine „händische Lösung“.

8

Mit Schreiben vom 14. März 2019 teilte der Beteiligte dem Gesamtpersonalrat (Antragsteller) die Einführung der Reisewegbefragung im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit und teilte weiter mit, dass die Erfahrungen bei der Einführung im Februar 2017 gezeigt hätten, dass Schulungen nicht erforderlich seien, dass bei Zugrundelegung der aktuellen Asylyzugangssituation ein Personalmehrbedarf nicht entstehe und auch eine merkliche Mehrbelastung bzw. Arbeitssteigerung für die Mitarbeiter des Asylverfahrenssekretariats nicht entstünde. Die geplante Maßnahme greife in die herkömmlichen Arbeitsabläufe nicht wesentlich ein und habe keine eingruppierungsrelevante Auswirkung. Bei einem unerwarteten Anstieg der Asyleingangszahlen würde die Vollbefragung gestoppt werden. Da die gewonnenen Daten bei der Reisewegbefragung anonym gespeichert werden, sei ein Rückschluss auf die bearbeitenden Mitarbeiter und somit eine Verhaltens- und Leistungskontrolle nicht möglich.

9

Hiergegen wendete sich der Vorsitzende des Gesamtpersonalrats mit Email vom 18. März 2019. Der Gesamtpersonalrat beschloss in seiner Sitzung vom 12. April 2019 die Durchführung eines personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahrens vor dem Verwaltungsgericht Ansbach mit der

Forderung der Einleitung des Mitbestimmungsverfahrens. Dies lehnte der Beteiligte ab. Der Gesamtpersonalrat verwies auf die Einführung der Reisewegbefragung zum 1. Februar 2017 ohne Beteiligung der Gremien. Damals seien für die täglich zehn angesetzten Befragungen jeweils rund 30 Minuten veranschlagt worden. Die flächendeckende Einführung der Vollbefragung führe zu weiteren Mehrbelastungen, zumal eine Schnittstelle zu MARiS nicht bestehe und eine händische Übernahme erforderlich sei. Die eingesetzte Software entspreche nicht den Anforderungen an die Barrierefreiheit und damit an die Arbeitsplatzgestaltung. Die Einspielung des Programms auf die jeweiligen Arbeitsplatzcomputer als „FAT-Client“ ermögliche es, das Verhalten der Mitarbeiter zu verfolgen, zu dokumentieren und zu bewerten. Das Mitbestimmungsrecht des Personalrats erstreckte sich auf derartige technische Einrichtungen (§ 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG).

10

Mit Schriftsatz vom 8. Juli 2019 beantragte der Gesamtpersonalrat über seinen Prozessbevollmächtigten beim Verwaltungsgericht Ansbach:

11

Es wird festgestellt, dass die unterlassene Mitbestimmung des Antragstellers bei der Einführung und IT-Implementierung der Reisewegbefragung von Asylbewerbern rechtswidrig ist und den Antragsteller in seinen Rechten verletzt.

12

Zur Begründung wurde vorgetragen, dass die Reisewegbefragung bisher eine Tätigkeit des gehobenen Dienstes bzw. vergleichbarer Entgeltgruppen gewesen sei und nunmehr vom Beteiligten auf den mittleren Dienst, in der Regel auf Tarifangestellte der Entgeltgruppe E 6 als weitere Tätigkeit übertragen werde. Die unterlassene Beteiligung des Personalrats an der umfassenden Neugestaltung der Reisewegbefragung verletzte das Mitbestimmungsrecht des Antragstellers. Es handele sich um eine Frage der Eingruppierung nach § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG. In der bisherigen Tätigkeitsdarstellung der Bürosachbearbeiter im Asylverfahrenssekretariat vom 24. November 2017 finde sich die Reisewegbefragung nicht. Es sei lediglich allgemein die Rede von einer Befragung. Dies sei jedoch auf die Vorbereitung der Anhörung gemäß § 25 AsylG beschränkt, welche selbst eine Tätigkeit des gehobenen Dienstes sei. Die Reisewegbefragung gehe über die bisherige Tätigkeit hinaus, da detaillierte Angaben zur Ausreise, Reiseroute und Einreise gefordert würden. Unter „Sonstiges“ könnten weitere Informationen wie die Motive des Asylantragstellers eingegeben werden.

13

Ein mitbestimmungspflichtiger Eingruppierungstatbestand liege auch vor, wenn sich der Aufgabenbereich wesentlich ändere, ohne dass ein neuer Arbeitsplatz zugewiesen werde. Bei der Überprüfung, ob die bisherige Eingruppierung noch zutreffe, handele es sich um eine mitbestimmungspflichtige Maßnahme. Die zu gewinnenden Informationen seien für das BAMF von großer Bedeutung. Die Reisewegbefragung stelle eine selbstständige Leistung dar und sei damit mindestens der Entgeltgruppe E 7 zuzuordnen. Die selbstständige Leistung sei durch einen Ermessens-, Entscheidungs-, Gestaltungs- oder Beurteilungsspielraum bei der Gestaltung des Arbeitsplatzes gekennzeichnet. Dies treffe für die Reisewegbefragung zu, da sie eine Schlüssigkeitsüberprüfung erfordere, weil Asylbewerber unrichtige Angaben machen können. Auch die zusätzlichen Eingabemöglichkeiten setzten eine sorgfältige und gesteigerte Gedankenarbeit voraus. Die Hilfstätigkeit als Bürosachbearbeiter, der dadurch im weitesten Sinne nachrichtendienstlich tätig werde, werde verlassen. Fehlerhafte Leistungen können zu Nachteilen für die Bundesrepublik Deutschland führen. Außerdem sei im Einzelfall auch Misstrauen gegenüber dem Dolmetscher angebracht. Die Tätigkeit fülle mindestens ein Fünftel der Arbeitszeit.

14

Außerdem liege der Mitbestimmungstatbestand des § 76 Abs. 2 Nr. 5 BPersVG vor. Die Reisewegbefragung diene der Hebung der Arbeitsleistung. Eine Maßnahme ziele nicht nur dann auf die Hebung der Arbeitsleistung ab, wenn der Dienstherr dies unzweideutig erkläre, sondern auch wenn dies sinngemäß zum Ausdruck gebracht werde. Der Mitbestimmungstatbestand sei außerdem dann erfüllt, wenn die Hebung der Arbeitsleistung für den Betroffenen zwangsläufig und unausweichlich damit verbunden sei. Dies wäre nur dann nicht der Fall, wenn eine Kompensation des Mehraufwandes durch Verringerung an anderer Stelle gegeben wäre, was vorliegend nicht ersichtlich sei.

15

Außerdem sei die computer- und datenbankgestützte Erfassung des Reisewegs eine technische Einrichtung, die dazu bestimmt sei, das Verhalten oder die Leistung des Beschäftigten zu überwachen, § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG. Durch die technische Einrichtung werde dokumentiert, wie viele Reisewegbefragungen jeder Beschäftigte durchführe. Jeder Datensatz enthalte Informationen darüber, wer diesen angelegt habe (Benutzer-ID). Die Bestimmtheit zur Überwachung verlange nicht die Kontrollabsicht, es sei ausreichend, dass die Kontrolle möglich sei. Dies sei bei einer Datenbankabfrage mit der ID des Mitarbeiters möglich.

16

Auch der Mitbestimmungstatbestand des § 75 Abs. 3 Nr. 16 BPersVG (Gestaltung des Arbeitsplatzes) sei erfüllt. Zur Arbeitsplatzgestaltung gehöre auch die Software, die nicht barrierefrei sei, was bei einer Schwerbehindertenquote von aktuell ...% beim BAMF einen Verstoß gegen die Pflicht zur gesundheitlich verträglichen Arbeitsplatzgestaltung darstelle.

17

Der Beteiligte beantragte mit Schriftsatz vom 2. September 2019, den Antrag abzuweisen.

18

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die frühere Reisewegbefragung Ende 2015 eingestellt worden sei. Bei der Wiedereinführung der modifizierten und vereinfachten Reisewegbefragung im BAMF Anfang 2017 sei diese im Gegensatz zu früher dem mittleren Dienst übertragen worden. Im Gegensatz zur früheren Reisewegbefragung seien nach der Befragung keine schriftlichen Auswertungsberichte mehr in einem Umfang von bis zu 30 Seiten zu erstellen und umfasse die Befragung auch nicht mehr 45 bis 60 Minuten. Vielmehr handele es sich um standardisierte Fragen zum Fluchtgrund, dem Reiseweg, Aufenthaltszeiten sowie den Verkehrsmitteln. Es handele sich um eine Tätigkeit einer reinen Dateneingabe und sei mit dem Ausfüllen eines Formulars vergleichbar. Die Ergebnisse würden als PDF-Dokument exportiert und in der elektronischen Asylakte (MARiS-Akte) abgelegt. Die Befragung finde im Rahmen der Aktenanlage statt, welche zu den originären Tätigkeiten des Asylverfahrenssekretariats gehöre. Ein eigener Ermessens- oder Beurteilungsspielraum bestehe nicht. Die Daten seien nur entsprechender der Angaben des Befragten anzulegen. Sämtliche Fragen seien standardisiert und voreingestellt. Der Zeitanteil betrage pro Arbeitsplatz voraussichtlich 0,9 bis 1,4%, sodass keine wesentliche Änderung vorhanden sei. Es finde keine Mitarbeiter-Nutzeranmeldung in der Datenbank statt und damit keine Speicherung von personenbezogenen Daten. Die Anonymität der Eingabe sei gewährleistet.

19

Die Durchführung der Reisewegbefragung stelle eine rein organisatorische Maßnahme des Dienstherrn dar. Es handelt sich nicht um Personaleinzelmaßnahmen, so dass die Mitbestimmungstatbestände der §§ 75 Abs. 1 Nr. 2, 76 Abs. 1 Nr. 3 BPersVG ausschieden. Es liegt darüber hinaus keine höher zu bewertende Tätigkeit vor; es seien keine Abwägungsprozesse von den Beschäftigten vorzunehmen. Der Aufgabenkreis der Bürosachbearbeiter ändere sich nicht so wesentlich, dass von einer Neueingruppierung auszugehen sei.

20

Auch eine Maßnahme zur Hebung der Arbeitsleistung liege nicht vor. Diese erfordere in der Regel eine Zielgerichtetheit der Maßnahme. Ziel der Reisewegbefragung sei jedoch, für die Entscheider substantiierte Entscheidungsgrundlagen sowie flächendeckende Informationen über Migrationsrouten zu ermitteln und die Asylverfahren insgesamt effektiver zu gestalten. Mengenvorgaben bestehen für die Mitarbeiter nicht. Die zeitliche Inanspruchnahme sei gering. Eventuell bestehende punktuelle Mehrbelastungen durch die Reisewegbefragung würden durch Vorgaben der Vorgesetzten zur Priorisierung und Umverteilungen ausgeglichen.

21

Es liege auch keine technische Einrichtung vor, die dazu bestimmt sei, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen. Ein Mitbestimmungsrecht liege nicht vor, wenn eine Überwachung objektiv und erkennbar unbegründet sei, was dann der Fall sei, wenn die technische Einrichtung nach ihrer Konstruktion überhaupt nicht zur Überwachung geeignet sei oder wenn es zur Überwachung einer technischen Änderung der Anlage bedürfte. Es würden keine User-ID und kein Passwort des Mitarbeitenden gespeichert, so dass sich nicht herausfinden lasse, welcher Mitarbeiter zu welchem Zeitpunkt wie viele Abfragen getätigt habe.

22

Eine Mitbestimmungspflicht wegen der Ausgestaltung des Arbeitsplatzes wäre nur gegeben bei Änderung der arbeitstechnischen Bedingungen, diese würden durch die zur Verfügung gestellte Software aber nicht tangiert.

23

Mit Schriftsatz vom 27. September 2019 verwies die Antragstellerseite auf die sicherheitspolitische Bedeutung der Reisewegabfrage, was ein Mitdenken des einzelnen Mitarbeiters erfordere. Es werde bestritten, dass die Bearbeitungszeit nur 10 bis 20 Minuten betrage. Es sei insbesondere fraglich, ob die Dauer des Übersetzungsvorgangs berücksichtigt worden sei und die Zeiten für die Nachbearbeitung durch das händische Einpflegen in MARiS. Der Dateneingabe gehe die Datenerhebung durch Befragung der Asylbewerber voraus. Es handle sich damit nicht um eine bloße Dateneingabe. Der Mitarbeiter habe jedenfalls aufgrund der beamtenrechtlichen Pflicht die genannten Daten auf seine Schlüssigkeit zu überprüfen. Es bestehe außerdem die Möglichkeit der erweiterten Nachfrage über Eingabefelder als Endlosformular. Weiter werde bestritten, dass der Zeitanteil bei 0,9 bis 1,4% liege. Derzeit bestehe zudem eine Unterbesetzung im Asylverfahrenssekretariat in Höhe von* ... Mitarbeitern und weitere neu eingeführte Aufgaben seien von dort zu übernehmen, die in der Arbeitsplatzbeschreibung ebenfalls noch nicht enthalten seien. Es werde die Tendenz festgestellt, dass immer mehr Aufgaben auf die Mitarbeiter der Asylverfahrenssekretariate übertragen werden, die zuvor dem gehobenen Dienst zugeordnet gewesen seien, ohne dass die Personalvertretung mitbestimmungsrechtlich eingebunden werde. Der Anwendungsbereich des Mitbestimmungstatbestandes sei eröffnet, wenn eine quantitative und qualitative Arbeitssteigerung beinhaltet sei. Es sei auch davon auszugehen, dass jeder Mitarbeiter, der an einem EDV-System arbeite, sich mit Benutzername und Passwort einlogge. Dies entspreche dem Sicherheitsbedürfnis gegen Fremdzugriffe.

24

Mit Schriftsatz vom 5. November 2019 verwies der Beteiligte darauf, dass zum 7. Oktober 2019 eine weitere Vereinfachung der Reisewegbefragung derart implementiert worden sei, dass ein selbständiges Einfügen in Freifeldern in Endlosformularen nunmehr weder nötig noch möglich sei. Fragen nach einem Schleuser gebe es nicht mehr. Die erforderliche rudimentäre Interaktion zwischen Asylverfahrenssekretariat und Asylbewerber sei in der Tätigkeitsbeschreibung unter Ziffer 5.2.1 bereits enthalten. Sie sei vergleichbar mit einer Dublin-Erstbefragung. Eine Schlüssigkeitsfeststellung erfolge nicht durch die Mitarbeiter des Asylverfahrenssekretariats, sondern erst durch die Entscheider. Die angenommene Arbeitszeit von 10 - 20 Minuten beruhe auf einer stichprobenartigen Überprüfung und sei von 75% der Befragten bestätigt worden. Eine Unterbesetzung im Asylverfahrenssekretariat liege nicht vor, sondern eine Überpersonalisierung von ... Mitarbeiter zum 1.9.2019. Da keine Mengenvorgaben für die Mitarbeiter bestünden, die Aufgabe bereits durch 5.3 der Tätigkeitsbeschreibung („sonstige Tätigkeiten nach Weisung des Vorgesetzten“) erfasst werde und punktuelle Mehrbelastungen kompensiert würden, scheidet eine Maßnahme zur Hebung der Arbeitsleistung aus. Eine automatisierte Auswertung der Leistung der Mitarbeiter sei wegen der anonymisierten Eingabe nicht möglich.

25

Der Beteiligte verwies in diesem Zusammenhang auf die Anlage 6 zur Dienstvereinbarung über Einführung und Betrieb der elektronischen Aktenführung MARiS vom 5./6. Juli 2006 (DV-MARiS). In § 2 Abs. 1 ist dabei Folgendes festgelegt:

„Jede bzw. jeder Vorgesetzte ist bei Durchführung einer Leistungskontrolle persönlich dafür verantwortlich, dass dies berechenbar, offen und nachvollziehbar geschieht. Vor Beginn der Kontrolle, die sich konkret auf die persönliche Leistung einer, bzw. eines Beschäftigten bezieht, hat sie bzw. er der/dem Kontrollierten eine Information über die Tatsache der Durchführung der Kontrolle sowie - danach - über die daraus gewonnenen Erkenntnisse zu geben und dies mit ihr bzw. ihm zu besprechen. Die bzw. der Beschäftigte hat dann die Gelegenheit zur Stellungnahme. In anderem Zusammenhang erlangte Erkenntnisse sind für die Leistungseinschätzung nicht verwertbar.“

26

§ 2 Abs. 4 DV-MARiS lautet:

„Im Arbeitsprozess als Nebenprodukt anfallende oder aus Daten des Arbeitsprozesses ableitbare personenbezogene Daten über Beschäftigte (z.B. Daten aus der Benutzung von Ausweislesern, Kurzcodes,

Log-Dateien, Bedienerstatistiken, EDV-Auslaststatistiken usw.) werden nicht unter dem Gesichtspunkt einer individuellen Leistungskontrolle ausgewertet. Erkenntnisse, die anlässlich zur Steuerungszwecken durchgeführter Maßnahmen gewonnen werden und Rückschlüsse auf die individuelle Leistung einzelner Beschäftigter zulassen, werden nach § 2 Abs. 1 behandelt."

27

In § 3 Abs. 1 DV-MARiS ist geregelt:

„Behördenleitung und Gesamtpersonalrat sind sich einig, dass Leistungskontrollen grundsätzlich durchgeführt werden können, soweit sie erforderlich sind, um die Dienst- und Fachaufsicht in angemessener Art und Weise ausüben und die Arbeitsprozesse effizient steuern zu können. Allerdings ist die technische Realisierung der einzelnen Leistungskontrollsysteme derzeit noch nicht abgeschlossen; diese werden auch künftig ständig weiterentwickelt. Vor Einführung der jeweiligen Leistungskontrollsysteme ist eine Einzelvereinbarung zwischen Amtsleitung und Gesamtpersonalrat erforderlich.“

28

Am 9. Januar 2020 fand eine mündliche Verhandlung bzw. Anhörung vor dem Verwaltungsgericht Ansbach statt. Dabei wurde mit den Beteiligten insbesondere die Frage der Vereinfachung bzw. Veränderung der Reisewegbefragung zum 7. Oktober 2019, die Frage der weiteren Befragungen der Asylbewerber im Rahmen der Asylantragstellung, der Zeitaufwand für die Reisewegbefragung, die Frage des Anteils der Reisewegbefragung am Gesamtarbeitsaufkommen eines Mitarbeiters im Asylverfahrenssekretariat, die Anzahl und der Einsatz der Mitarbeiter der

29

2. Qualifikationsebene im BAMF allgemein, die Vorgaben an die Mitarbeiter im Asylverfahrenssekretariat sowie die Frage, wo und wie die Speicherung der erhobenen Daten erfolge, erörtert. Die eigenen Ermittlungen und Erkenntnisse des Gerichts zum Zeitaufwand der Reisewegbefragungen und zu den weiteren Befragungen im Rahmen der Asylantragstellung und zu EDVtechnischen Speicherungsmöglichkeiten wurden dabei einbezogen. Die Beteiligten verzichteten im Rahmen der mündlichen Verhandlung auf weitere mündliche Anhörung. Der Rechtsstreit wurde vom Gericht vertagt, nachdem von Antragstellerseite neue Bedenken im Hinblick auf die Übereinstimmung des Vorgehens mit der Rahmendienstvereinbarung über Einführung und Betrieb von IT-Systemen vom 5./6. Juli 2006 (Rahmen-DV-IT) i.V.m. der Rahmendienstvereinbarung zur Digitalisierung zwischen dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und dem Hauptpersonalrat beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat vom 16. Oktober 2019 (DV-Digitalisierung) aufgeworfen wurden.

30

Mit Schriftsätzen vom 16. Januar 2020 und 20. Februar 2020 berief sich der Antragsteller darauf, dass das Nichtprotokollieren des Benutzers bei der Reisewegbefragung und die Anmeldung nur über einen „Einheits-User“ dem IT-Standard widerspreche, weil ein Schutz vor Fremdzugriff so nicht gewährt sei und die Urheberschaft der Reisewegbefragung nicht zweifelsfrei feststehe, weshalb auch die Richtigkeit der Angabe bestritten werde. Die Einholung eines entsprechenden Sachverständigengutachtens wurde beantragt.

31

In den Dienstvereinbarungen sei außerdem die Protokollierung des Datenzugriffs vereinbart, so dass die Nichtprotokollierung der Dienstvereinbarung widerspreche. Die regelgemäße Beachtung der Dienstvereinbarung sei mitbestimmungspflichtig.

32

Die vorgelegte Rahmen-DV-IT enthält u.a. folgende Regelungen:

„Die Präambel enthält folgende Passage:

„Zweck dieser Dienstvereinbarung ist daher, entsprechende Grundsätze, Regelungswege und Beteiligungsinstrumente festzulegen, die für die Zukunft eine zügige, unbürokratische, transparente Verwaltung sichern sowie eine verbindliche Regelung für alle wiederkehrenden Fälle der Einführung von IT-Systemen zu treffen.“

In Einzelmitbestimmungsverfahren müssen dagegen weiterhin die Maßnahmen behandelt werden, mit denen wesentliche Änderungen der Arbeitsorganisation (z.B. Einführung neuer Arbeitsmethoden oder -

verfahren) verbunden sind oder die entsprechenden Auswirkungen auf die Beschäftigten (z.B. bei der Verarbeitung personenbezogener Daten) haben.“

33

§ 1 Abs. 1 Rahmen-DV-IT lautet:

„Gegenstand dieser Rahmendienstvereinbarung ist die Einführung, Anwendung, Änderung und Erweiterung von IT-Systemen zur Unterstützung der Aufgabenerledigung des Bundesamtes. Durch diese Rahmendienstvereinbarung werden Regelungen mit Allgemeingültigkeit festgelegt, die einen Mindeststandard für die Einführung und den Betrieb von IT-Systemen gewährleisten. Spezielle für einzelne IT-Systeme getroffene Regelungen bzw. von BMI vorgegebene Rahmendienstvereinbarungen gehen dieser Rahmendienstvereinbarung vor.“

34

§ 5 Satz 1 bis 3 Rahmen-DV-IT lautet:

„Die Regelungen zu Datenschutz und Datensicherheit werden entsprechend den gesetzlichen Vorgaben gestaltet. Hierzu werden die notwendigen organisatorischen und technischen Maßnahmen z.B. gemäß Anlage zu § 9 Satz 1 BDSG getroffen. Allgemein gültige Regelungen sind Inhalt von § 6 Zugriff auf IT-Systeme, § 7 Arten der Zugriffsberechtigungen/Begriffsbestimmungen, § 8 Protokollierung Begriff, Zweck und Umfang, § 9 Gegenstand der Protokollierung und § 10 Zweckbindung der Protokollierung. Darüber hinaus gehende systemabhängige Regelungen (z.B. Rollen- und Rechtekonzept) sind Teil individueller Regelungen, die der Personalvertretung im Rahmen ihrer Mitbestimmungsrechte gesondert vorzulegen sind.“

35

§ 6 Abs. 1 Rahmen-DV-IT lautet:

„Jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter erhält Zugriff auf IT-Systeme, soweit dies für die Erfüllung der ihr/ihm übertragenen Aufgaben erforderlich ist. Die Berechtigung wird von dem Leiter der Organisationseinheit in nachvollziehbarer Weise anhand eines ggf. vorgegebenen Rechte- und Rollenkonzepts erteilt. Der Gesamtpersonalrat wird über den Inhalt und über Änderungen des Rechte- und Rollenkonzeptes gesondert beteiligt.“

36

In § 9 Abs. 2 Rahmen-DV-IT ist u.a. geregelt:

„Folgende Aktivitäten werden protokolliert:

- Systemgenerierung bzw. Systemänderungen

Die Protokollierung erfolgt anhand detaillierter manueller oder automatischer Aufzeichnungen.

- Einrichten von Benutzern Es ist zu protokollieren, wem von wann bis wann durch wen das Recht eingeräumt worden ist, das betreffende IT-System zu benutzen. Die Aufzeichnungen sind, da sie Grundlage von Revisionsmaßnahmen sind, längerfristig aufzubewahren. Es wird daher eine Frist von drei Jahren festgelegt.“

37

In § 12 Rahmen-DV-IT „Rechte der Personalvertretung“ ist festgelegt:

„(1) Die zuständige Personalvertretung wird vor der Einführung sowie vor wesentlichen Änderungen und Erweiterungen von IT-Systemen entsprechend den Vorschriften des BPersVG beteiligt. Dies schließt eine rechtzeitige und umfassende Unterrichtung vor Beginn des Einsatzes von IT-Systemen und in wesentlichen Phasen der Planung und Einführung sowie bei wesentlichen Veränderungen ein.“

(2) Soweit in dieser Rahmendienstvereinbarung zu einzelnen Beteiligungstatbeständen keine abschließende Regelung getroffen wird, bleiben personalvertretungsrechtlich erforderliche Regelungen gesonderten Beteiligungsverfahren, die auch zum Abschluss von Dienstvereinbarungen führen können, vorbehalten.“

38

Weiter bestritt die Antragstellerseite die Änderung zur Vereinfachung der Reisewegbefragung, da mit der Herausnahme der Fragen nach dem Schleuser die wesentliche Zielsetzung Befragung verfehlt werde.

39

Mit Schriftsatz vom 31. Januar 2020 betonte der Beteiligte nochmals, dass die Einspeisung in die Datenbank der Reisewegbefragung von einem einheitlichen „User“ erfolge, so dass aus rein tatsächlichen Gründen keine Leistungs- und Verhaltenskontrolle möglich sei. Aus §§ 5, 6, 8 und 9 Rahmen-DV-IT ergebe sich kein Mitbestimmungsrecht des Antragstellers. Aus §§ 5 und 6 DVIT ergebe sich vielmehr, dass, wenn ein nicht erfasster Fall betroffen sei, die Mitbestimmungstatbestände des BPersVG direkt Anwendung fänden. Die Vorschriften der Rahmen-DV-IT seien insoweit rein deklaratorisch. Das Mitbestimmungsrecht sei durch den Abschluss der Dienstvereinbarung bereits abgegolten. Auch aus Punkt 7 der DV-Digitalisierung ergebe sich kein weitergehendes Mitbestimmungsrecht des Antragstellers, dort befinde sich lediglich deklaratorisch eine Aufzählung möglicher Beteiligungstatbestände. Der Vortrag des Antragstellers sei auch widersprüchlich, da einerseits in der Protokollierung eine Leistungs- und Verhaltenskontrolle gesehen werde, auf der anderen Seite die Nichtaufzeichnung als Verstoß gegen die Dienstvereinbarungen gesehen werde. Eine Kontrolle sei aus tatsächlichen und aufgrund von § 2 Abs. 4 DV-MARiS und nach der DV-Digitalisierung aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen.

40

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten AN 7 P 19.01334 und AN 7 P 19.01339 Bezug genommen. Für den Vorlauf der mündlichen Verhandlung am 9. Januar 2020 wird auf die Sitzungsniederschrift verwiesen.

II.

41

Der auf die Verletzung des Mitbestimmungsrechts des Antragstellers gerichtete Feststellungsantrag, über den aufgrund des Verzichts beider Verfahrensbeteiligten ohne weitere mündliche Anhörung entschieden werden kann, § 83 Abs. 2 BPersVG i.V.m. § 83 Abs. 4 Satz 3 ArbGG, ist zulässig, aber begründet und deshalb abzulehnen.

42

1. Der Zulässigkeit des Antrags steht nicht entgegen, dass die streitige Reisewegbefragung bereits eingeführt ist und zwischenzeitlich seit längerer Zeit angewendet wird. Eine zur Unzulässigkeit des konkreten Feststellungsbegehrens führende Erledigung des Rechtsstreits ist damit nicht eingetreten. Im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren besteht ein Rechtsschutzbedürfnis auch bei Durchführung der Maßnahme fort, wenn die Maßnahme rechtlich und tatsächlich rückgängig gemacht werden kann, wobei auch eine mögliche Änderung oder das Stoppen der Maßnahme für die Zukunft ist diesem Sinne ausreichend ist (BVerwG, B.v. 14.6.2011 - 6 P 10/10 - juris Rn. 9 f.; B.v. 8.11.11 - 6 P 23/10 - juris Rn. 9). In diesem Fall wäre das Mitbestimmungsverfahren nachzuholen. Die Reisewegbefragung könnte jederzeit eingestellt werden, auch wäre eine Eingruppierung der Beschäftigten nachträglich änderbar, so dass Erledigung nicht eingetreten ist.

43

2. Der Feststellungsantrag ist jedoch unbegründet, da die Einführung der Reisewegbefragung kein Mitbestimmungsrecht des Antragstellers verletzt. Keiner der vorgetragenen Mitbestimmungstatbestände greift ein. Der Gesamtpersonalrat war nicht zur Mitbestimmung berufen.

44

a) Die Einführung der Reisewegbefragung stellt keine Eingruppierungsfrage für die Beschäftigten der Asylverfahrenssekretariate dar, so dass sich eine Mitbestimmung des Personalrats nicht aus § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG ergibt.

45

Unter Eingruppierung ist die Einreihung eines Arbeitnehmers in ein kollektives Entgeltschema zu verstehen. Da sich der Entgeltanspruch des Einzelnen aufgrund der Tarifautomatik aus der ausgeübten Tätigkeit selbst ergibt, ist die vorgenommene bzw. vorgesehene Eingruppierung der Arbeitnehmer rein deklaratorisch und liegt an sich keine Maßnahme vor („Der Arbeitnehmer wird nicht eingruppiert, er ist eingruppiert.“, BVerwG, B.v. 8.11.11 - 6 P 23/10 - juris Rn. 13 m.w.N.). Damit der Mitbestimmungstatbestand der Eingruppierung nach § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG nicht leerläuft, ist unter der Eingruppierung deshalb die mit der Zuordnung

des Arbeitnehmers verbundene (deklaratorische) Folgeentscheidung zu verstehen (BVerwG, B.v. 8.11.11 - 6 P 23/10 - juris Rn. 14 f.). Vom Eingruppierungstatbestand erfasst ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch die Zuordnung eines neuen Arbeitsplatzes, wenn diese nicht mit einer Höher- oder Herabgruppierung verbunden wird, sondern sich entgeltmäßig „neutral“ darstellt (BVerwG, B.v. 8.11.11 - 6 P 23/10 - juris Rn. 14, Rn. 16, Rn. 19). Während die Frage der Einstellung nach § 75 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG die Status- bzw. Verwendungsentscheidung meint und diese der Personalratsmitbestimmung zur Kontrolle einer gerechten Personalauslese unterwirft, liegt die Mitbeurteilung durch den Personalrat bei der Eingruppierung in der Kontrolle der richtigen Bezahlung, der Überprüfung der Lohngerechtigkeit bzw. der einheitlichen, gleichmäßigen und transparenten Anwendung der Entgeltordnung begründet (BVerwG, B.v. 8.11.11 - 6 P 23/10 - juris Rn. 15; Lorenzen/Etzel/Gerhold/Schlatmann/Rehak/Faber/Griebeling/Hebeler, BPersVG, Stand Mai 2020, § 75 Rn. 77 und 80 ff.; Altvater/Baden/Berg/Kröll/Noll/Seulen, BPersVG, 8. Aufl. 2013, 75 Rn. 36 ff.; Ilbertz/Widmaier/Sommer, Bundespersonalvertretungsgesetz, 12. Aufl. 2012, § 75 Rn. 8 ff.). Nicht unter den Begriff der Eingruppierung fällt eine reine Arbeitsplatzbewertung (BVerwG, B.v. 5.11.20 - 6 P 19/10 - juris; Lorenzen, § 75 Rn. 78). Eine solche ist im vorliegenden Fall, obwohl es um die generelle Einstufung der Stellen der Beschäftigten der Asylverfahrenssekretariate handelt, nicht anzunehmen. Es wird nämlich nicht eine abstrakte, anlasslose Überprüfung der bestehenden Einstufung geltend wird, vielmehr stellt sich die Eingruppierungsfrage anlässlich einer Aufgabenveränderung neu. Die Aufgabenänderung betrifft zwar alle Beschäftigten der Asylverfahrenssekretariate im BAMF gleichermaßen, jeden einzelnen aber unmittelbar in seinem Arbeitsverhältnis (vgl. auch BVerwG, B.v. 8.11.11 - 6 P 23/10 - juris Rn. 24). Auch der Schutzzweck der Überprüfung der Lohngerechtigkeit ist tangiert, da die Einordnung der Tätigkeit im Verhältnis zu anderen Beschäftigten des BAMF, hier insbesondere im Vergleich zu den Beamten der 3. Qualifikationsebene und den entsprechend eingestuften Angestellten (der „Entscheider“ im BAMF) überprüft werden soll.

46

Eine Aufgabenänderung ohne sonstige (z.B. räumliche) Veränderung des Arbeitsplatzes wirft die Frage der Eingruppierung jedoch nicht in jedem Fall neu auf. Nach der Rechtsprechung ist der Mitbestimmungstatbestand des § 75 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG nur dann betroffen, wenn die neu übertragene Aufgabe wesentlich ist. Dies ist dann der Fall, wenn die Aufgabenneuzuweisung einer Umsetzung gleichkommt, wenn der Arbeitsplatz durch die Veränderung also eine neue, andere Prägung erhält (BVerwG, B.v. 8.11.2011 - 6 P 23/10 - juris Rn. 21 m.w.N.; Altvater, § 75 Rn. 36; Lorenzen, § 75 Rn. 83).

47

Dies kann für die Einführung der Reisewegbefragung nicht festgestellt werden. Die Reisewegbefragung unterscheidet sich in ihrer Art und Ausgestaltung von den bisherigen und sonstigen Tätigkeiten im Asylverfahrenssekretariat kaum. Bereits durch die Asylantragstellung selbst und durch die bis vor Kurzem durch die Beschäftigten der Asylverfahrenssekretariate durchgeführten anderen Befragungen bestand und besteht ein direkter Kontakt zu den Asylantragstellern. Die Asylbewerber wurden und werden mittels anwesendem Dolmetscher durch die Beschäftigten befragt und die Antworten werden über ein EDV-Programm erfasst. Weder ist die Interviewsituation, noch die technische Eingabesituation grundlegend anders als bei den anderen, bisher vorzunehmenden Befragungen. Wie dem Gericht durch zahlreiche Asylklageverfahren, vor allem durch sog. Dublin-Verfahren aus eigener Kenntnis bestens bekannt ist, finden in Vorbereitung der eigentlichen inhaltlichen Anhörung der Asylbewerber durch die Entscheider nach § 25 AsylG mehrere vorbereitende Anhörungen, vor allem zur Klärung der Zuständigkeit der Bundesrepublik Deutschland für das Asylverfahren statt. Zum einen handelt es sich dabei um die Befragung zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedsstaates. Bis ca. April 2019 erfolgte als eigenständige Befragung außerdem regelmäßig die sogenannte Befragung „zur Vorbereitung der Anhörung nach § 25 AsylG“. Beide Befragungen wurden zusammen mit der Asylantragstellung durch die Beschäftigten des Asylverfahrenssekretariats vorgenommen (s. auch die Tätigkeitsbeschreibung für das Asylverfahrenssekretariat, die dies belegt). Seit der Einführung der Reisewegbefragung erfolgt - was sich aus den Asylakten klar entnehmen lässt - die „Befragung zur Vorbereitung der Anhörung nach § 25 AsylG“ nicht mehr. Sie ist faktisch durch die Reisewegbefragung ersetzt. Die Reisewegbefragung stellt dadurch, dass - jedenfalls seit der Änderung zum 7. Oktober 2019 - keine Freieingabe mehr möglich ist, sondern nur im Wege ein Drop-down-Menü vorgegebene Antwortmöglichkeiten ausgewählt werden können, eine Vereinfachung und (deutliche) Erleichterung im Vergleich zur bisherigen Befragung zur Vorbereitung der Anhörung nach § 25 AsylG dar. Individuell formulierte Eingaben sind weder nötig noch möglich, auch keine Schlüssigkeitüberprüfungen, sondern eine reine Datenerfassung. Darüber hinaus stellt auch die

Asylantragstellung selbst mit Fragen nach den persönlichen Daten der Asylbewerber wie Name, Herkunftsland, Religion, Sprachkenntnisse, Familienstand, etc. eine schon immer im Asylverfahrenssekretariat angesiedelte vergleichbare Befragungs- und Erfassungsaufgabe dar. Die vorgelegte Arbeitsplatzbeschreibung für den Asylverfahrenssekretariatsarbeitsplatz sieht die bisherigen Befragungen („zur Vorbereitung der Anhörung gemäß § 25 AsylG“ und „zur Bestimmung des zur Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Mitgliedsstaates“, vgl. 5.2.1) vor. Sie belegt damit, dass vergleichbare Befragungs- und Erfassungstätigkeit bereits vorhanden waren.

48

Welche Bedeutung die Reisewegbefragung für die Bundesrepublik Deutschland hat, ist für die Frage der Eingruppierung hingegen unerheblich. Eine neue Prägung des Arbeitsplatzes kann sich hieraus nicht ergeben. Da die gewonnenen Daten in erster Linie für die einzelnen, konkreten Asylverfahren benötigt werden und nicht vorrangig übergeordneten politische Zwecke dienen, ist ein „im weitesten Sinne nachrichtendienstliches Tätigwerden“ der Beschäftigten aber auch abwegig.

49

Die Reisewegbefragung benötigt nach der Recherche des Gerichts regelmäßig zwischen 5 und 10 min. und nur sehr selten mehr als 10 min. Keinesfalls fallen im Durchschnitt die von der Antragstellerseite in den Raum gestellten 20 - 45 min. an, in aller Regel nicht einmal die vom Beteiligten angesetzten durchschnittlichen 15 min. Da die Bearbeitungszeit der Reisewegbefragung in einem Vorblatt hierzu von den Beschäftigten selbst erfasst wird, war eine Ermittlung und Auswertung anhand exemplarischer Asyldakten für das Gericht ohne weiteres möglich und kann auf diese Daten auch vertraut werden, da sie dem Einflussbereich der Verfahrensbeteiligten entzogen waren.

50

Eine grundlegende neue Tätigkeit, die dem Arbeitsplatz eine andere Prägung verleiht und deshalb einer Umsetzung gleichkommt, liegt damit weder in qualitativer noch quantitativer Hinsicht nicht vor.

51

b) Die Einführung der Reisewegbefragung stellt auch keine Maßnahme der Gestaltung der Arbeitsplätze nach § 75 Abs. 3 Nr. 16 BPersVG dar. Dahinstehen kann, ob eine Mitbestimmung nicht bereits durch eine vorweggenommene Beteiligung durch Erlass der Rahmen-DV-IT, der DV-Maris, jeweils vom 5./6. Juli 2006, oder der Rahmen-DV-Digitalisierung vom 16. Oktober 2019, die allesamt grundsätzliche Regelungen zum Betrieb von IT-Systemen treffen, abgegolten ist (vgl. insoweit BVerwG, B.v. 30.3.2009 - 6 PB 31.08; B.v. 27.6.2019 - 5 P 2/18 - juris Rn. 42). Selbst wenn der Mitbestimmungstatbestand nach § 76 Abs. 3 Nr. 16 BPersVG noch zum Tragen kommen sollte, begründet er kein Mitbestimmungsrecht für den Antragsteller. Die Einführung der Reisewegbefragung stellt keine Frage der Gestaltung der Arbeitsplätze dar.

52

Der Schutzzweck dieses Tatbestandes ist die menschengerechte Gestaltung der Arbeitsplätze nach gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen (Lorenzen, § 75 Rn. 649; BVerwG, B.v. 19.3.2003 - 6 P 16.02 - juris). Arbeitsplatz ist in diesem Zusammenhang räumlich und nicht funktional zu verstehen (Altvater, § 75 Rn. 248; Ilbertz, § 75 Rn. 190). Darunter fallen v.a. die Fragen der Ausstattung des Arbeitsplatzes mit Geräten und Hilfsmittel, die Ausstattung des Arbeitszimmers mit Büromöbeln, auch (negative) Licht-, Temperatur-, Geräusch- und sonstigen äußere Einflüsse auf den Arbeitsbereich (Lorenzen, § 75 Rn. 651ff.). Unbedeutende Veränderungen bleiben insoweit außen vor (Lorenzen, § 75 Rn. 649 m.w.N.; kritisch hierzu Altvater, § 75 Rn. 251; Ilbertz, § 75 Rn. 190a). Nicht umfasst sind personelle Änderungen und reine Organisationsentscheidungen (Lorenzen, § 75 Rn. 660). Abzugrenzen ist bei der Änderung oder Einführung eines neuen EDV-Programms, ob der Arbeitsplatz i.S.v. § 75 Abs. 3 Nr. 16 BPersVG oder die Arbeitsmethode i.S.d. § 76 Abs. 3 Nr. 7 BPersVG betroffen ist. Die Einführung einer neuen Arbeitsmethode ist nur dann mitbestimmungspflichtig, wenn sie grundlegend neu ist. Eine Softwareumstellung stellt nach der oben dargestellten Definition des Arbeitsplatzes grundsätzlich eine Änderung der Arbeitsmethode dar, da - anders als bei der Hardware - regelmäßig nicht die Arbeitsumgebung verändert wird, sondern (allenfalls) Änderungen im Arbeitsablauf damit einhergehen (vgl. insofern VG Berlin, B.v. 3.4.2012 - 72 K 11.11 PVB - juris; B.v. 14.11.2019 - 61 K 8.19 PVL - PersV 2020, 105). Der Arbeitsplatz ist bei Softwarefragen allenfalls im Hinblick auf einzelne Gestaltungselemente, nämlich soweit sich diese auf die Ergonomie der Arbeit auswirken (veränderte Desktopgestaltung, Schriftgröße, Helligkeitseinstellungen u.ä.), betroffen. Dies ist hier aber nicht gerügt und ersichtlich. Was die

Barrierefreiheit bzw. behindertengerechte Bedienung des Programms betrifft, wurden keine konkreten Angaben hierzu von Antragstellerseite gemacht. Dass im Vergleich zu anderen bereits genutzten EDV-Programmen wie MARiS oder dem verwendeten Schreibprogramm Unterschiede im Zugang für Behinderte bzw. in der Bedienungsfreundlichkeit für Behinderte bestehen, ist nicht ersichtlich und wurde auch auf Nachfrage nicht weiter substantiiert.

53

c) Eine Mitbestimmungspflicht des Gesamtpersonalrats besteht auch nicht nach § 76 Abs. 2 Nr. 5 BPersVG. Die Einführung der Reisewegbefragung stellt keine Maßnahme zur Hebung der Arbeitsleistung oder zur Erleichterung des Arbeitsablaufes dar. Dies ist dann der Fall, wenn die Maßnahme auf die qualitative oder quantitative Steigerung der Arbeitsleistung gerichtet ist, etwa die Effektivität mit ihr gefördert werden soll (BVerwG, B.v. 28.12.1998 - 6 P 1/97 - juris; OVG Berlin-Brandenburg, B.v. 17.1.2019 - OVG 60 PV 1.18 - juris - Rn. 24; Lorenzen, § 76 Rn. 224). Eine Maßnahme zur Hebung der Arbeitsleistung kann darüber hinaus auch vorliegen, wenn es der Maßnahme zwar an einer entsprechenden Zielgerichtetheit fehlt, aber mit ihr eine Erhöhung des Arbeitsergebnisses zwangsläufig und unausweichbar verbunden ist (BVerwG, B.v. 14.6.2011 - 6 P 10/10 - juris Rn. 27f., Lorenzen, § 76 Rn. 227). Der Personalrat ist zum Schutz vor steigenden körperlichen und auch geistig-psychischen Belastungen der Belegschaft mitbestimmungsberechtigt (BVerwG, B.v. 14.6.2011 - 6 P 10/10 - juris Rn. 27; OVG Berlin-Brandenburg, B.v. 17.1.2019 - OVG 60 PV 1.18 - juris Rn. 23).

54

Erklärtes Ziel der Reisewegbefragung ist die Gewinnung der für die Asylsachbearbeitung benötigten Daten der Asylantragsteller sowie von Erkenntnissen zu Reiserouten allgemein zur eventuellen (Gegen-)Steuerung des Zuzugs. Dass das erklärte Ziel auch dem tatsächlichen Zweck entspricht, ist für das Gericht nicht ernstlich zweifelhaft. Im Moment der Einführung der Reisewegbefragung war im BAMF die Hochphase der Asylwelle überwunden, der damit im Zusammenhang stehende massive Personalaufbau weitgehend abgeschlossen und stand die Notwendigkeit von Effektivitätssteigerungen nicht mehr im Fokus. Konkrete Anhaltspunkte für ein auf die Hebung der Arbeitsleistung gerichtetes Tätigwerden hat auch der Antragsteller nicht vorgebracht. Eine zwangsläufige Erhöhung des „Outputs“ und eine damit einhergehende Mehrbelastung ist mit der Maßnahme ebenfalls nicht verbunden. Durch das zeitgleiche Einstellen der Befragung zur Vorbereitung der Anhörung nach § 25 AsylG wäre eine solche Zusatzaufgabe jedenfalls kompensiert, was den Mitbestimmungstatbestand entfallen lässt (vgl. BVerwG, B.v. 14.6.2011 - 6 P 10/10 - juris Rn. 28). Eine Kompensation liegt auch schon bei eigenverantwortliche Arbeitsgestaltung durch die Beschäftigten vor, also dann, wenn keine mengenmäßige oder zeitliche „Stückvorgabe“ existiert (BVerwG, B.v. 13.9.2012 - 6 PB 10/12 - juris Rn. 11). Dass derartige Vorgaben seitens des Arbeitsgebers nicht bestehen, hat der Beteiligte in der mündlichen Verhandlung vom 9. Januar 2020 ausdrücklich bestätigt und blieb seitens der Antragstellerseite auch unwidersprochen.

55

d) Es ist schließlich auch der Mitbestimmungstatbestand des § 75 Abs. 3 Nr. 16 BPersVG nicht erfüllt. Die Reisewegbefragung ist keine Einrichtung, die dazu bestimmt ist, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen. Auch insoweit kann dahinstehen, ob wegen vorweggenommener Mitbestimmung durch die ausgehandelten Dienstvereinbarungen der Tatbestand noch herangezogen werden kann. Er greift unabhängig davon nicht ein.

56

Der Beteiligte hat in seinen Schriftsätzen und in der mündlichen Verhandlung durchgehend und substantiiert erklärt, dass eine Rückverfolgung über das EDV-Programm zur Reisewegerfassung, welche(r) Beschäftigte diese durchgeführt hat, technisch nicht möglich ist. Nach klarer und eindeutiger Aussage des Beteiligten handelt es sich bei dem verwendeten EDV-Programm um ein im BAMF selbst entwickeltes Programm. Die maßgebliche Software-Entwicklerin des BAMF hat an der gerichtlichen Anhörung teilgenommen und dies bestätigt. Explizit und wiederholt wurde dabei darauf verwiesen, dass eine Benutzeranmeldung in dem Programm nicht mit Namen und Kennung der einzelnen Beschäftigten erfolgt, sondern über einen „Einheit-User“, eine generelle Kennung, über die sich alle Mitarbeiter der Asylverfahrenssekretariate einloggen. Die erhobenen Daten werden auch nicht auf den lokalen Rechnern der Mitarbeiter gespeichert, sondern zentral abgelegt. Damit ist auch über den Weg der Auslesung der einzelnen Computer eine Zuordnung der einzelnen Erhebung zu einem bestimmten Mitarbeiter nicht möglich. Es bestehen für das Gericht, das sich zu diesem Zweck entsprechendes technisches Wissen verschafft hat, weder Zweifel daran, dass eine

solche „Einheits-User“-Lösung technisch möglich ist, noch daran, dass das streitgegenständliche Programm tatsächlich so ausgestaltet ist. Das Verfahren mag nicht höchsten Ansprüchen an Datensicherheit und Qualitätssicherung entsprechen, der Beteiligte erläuterte in der mündlichen Verhandlung jedoch absolut nachvollziehbar und plausibel, dass der Aufwand für eine derartige Software ungleich höher gewesen wäre und außer Verhältnis zum Zweck und der Notwendigkeit der Reisewegbefragung gestanden hätte und man deshalb darauf verzichtet habe. Einen Sachverständigenbeweis zur Überprüfung der technischen Möglichkeit eines „Einheits-Users“ hält das Gericht aufgrund eigener Sachkenntnis, entgegen der Anregung der Antragstellerseite, nicht für notwendig. Er ist auch deshalb nicht angezeigt, weil der Antragsteller eine technische Rückführungsmöglichkeit der Befragung auf einen bestimmten Beschäftigten lediglich ins Blaue hinein und ohne sich entsprechend kundig gemacht zu haben, nur mit der Bemerkung, dass dies allgemein so üblich sei, behauptet hat. Anhaltspunkte dafür, dass der Beteiligte eine bewusst wahrheitswidrige Behauptung aufgestellt hat, bestehen nicht. Auch wenn für den Mitbestimmungstatbestand des § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG die objektive Eignung zur Überwachung ausreichend ist und es insofern nicht auf die Kontrollabsicht der Leitung ankommt (Lorenzen, § 75 Rn. 676; BVerwG, B.v. 14.6.2011 - 6 P 10.10 - juris; VG Berlin, B.v. 14.11.2019 - 61 K 8.19 PVL - PersV 2020, 105), weil bereits das Wissen um die Überprüfbarkeit einen Anpassungsdruck auslöst und der Zweck des Mitbestimmungstatbestandes im Schutz des Persönlichkeitsrechts liegt (Lorenzen, § 75 Rn. 665), scheidet eine Mitbestimmung hier wegen technischer Unmöglichkeit der Nachvollziehung aus.

57

Dass die Reisewegbefragung wie alle Befragungen bei der Asylbearbeitung mit dem Namen des jeweiligen Sachbearbeiters im Dokument abgespeichert werden, begründet den Tatbestand des § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG nicht. Die Namenspeicherung beruht auf der Eigengeingabe des Mitarbeiters und wird nicht technisch generiert. Auch das Einpflegen des fertigen Dokuments (mit Namensangabe des Sachbearbeiters) in das Aktenführungsprogramm MARiS erfüllt den Tatbestand des § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG nicht. Auch dies erfolgt nicht automatisch, sondern ist vom Sachbearbeiter zu veranlassen (erfolgt „händisch“) und ist auch nicht technisch zwingend durch die Person, die die Befragung durchgeführt hat, vorzunehmen, sodass ein Rückschluss von der Einstellung des Dokuments bei MARiS auf dessen Erstellung nicht (sicher) möglich ist, ein Rückschluss jedenfalls nicht technisch bedingt ist. Dass Befragung und Einstellung der Befragung in MARiS aufgrund des Arbeitsplatzzuschnitts und eventueller Vorgaben der Leitung regelmäßig durch ein und dieselbe Person erfolgen (vgl. Arbeitsplatzbeschreibung), ist für den Mitbestimmungstatbestand des § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG unerheblich. Mit ihm werden nur technische Zwangsläufigkeiten erfasst, nicht aber Arbeitsanweisungen des Vorgesetzten.

58

e) Schließlich ergibt sich ein Mitbestimmungsrecht des Personalrats auch nicht aus einem Anspruch auf Durchführung von bestehenden Dienstvereinbarungen. Zwar ist inzwischen anerkannt, dass sich ein Personalrat auf die abredegemäße Durchführung von bestehenden Dienstvereinbarungen berufen kann und zwar sowohl hinsichtlich eigener Rechtspositionen des Personalrats (Zuständigkeiten, Beteiligungsrechte, sonstige Befugnisse), als auch soweit Positionen der Beschäftigten betroffen sind (vgl. BVerwG, B.v. 27.6.2019 - 5 P 2/18 - PersV 2020, 64 ff., Leitsatz 2 u. S. 67 m.w.N.; BayVGh, B.v. 8.7.2014 - 17 P 14.559 - juris Leitsatz 1 u. Rn. 15 ff. sowie B.v. 4.7.2017 - 18 P 16.2000 - juris Rn. 22; a.A. noch OVG Nordrhein-Westfalen, B.v. 17.12.2003 - 1 A 1088/01.PVL - juris Leitsatz 2 u. Rn. 65 ff.). Auch ist dem antragstellenden Gesamtpersonalrat dieses Recht nach Auffassung des erkennenden Gerichts nicht deshalb abzusprechen, weil die Rahmen-DV-IT und die Rahmen-DV-Digitalisierung, auf deren Durchführung er sich beruft, nicht mit ihm selbst ausgehandelt und abgeschlossen worden sind, sondern auf Ministeriumsebene; insoweit kommt es - wie bei einer Norm des BPersVG - nur darauf an, dass die Dienstvereinbarungen für das BAMF anzuwenden sind. Aus den genannten Dienstvereinbarungen ergibt sich in der Sache ein Mitbestimmungsrecht jedoch nicht.

59

Durch Dienstvereinbarungen kann der gesetzliche Umfang der Mitbestimmung nicht über den gesetzlichen Katalog der §§ 75 - 78 BPersVG hinaus erweitert werden. Es können mit einer Dienstvereinbarung auch einvernehmlich keine Mitbestimmungsrechte begründet werden, die über das Gesetz hinausgehen (vgl. OVG NRW, B.v. 17.12.2003 - 1 A 1088/01.PVL - juris Rn. 104). Derartige Vereinbarungen zwischen Leitung und Personalvertretung wären - trotz des Grundsatzes „pacta sunt servanda“ (vgl. BVerwG, B.v. 27.6.2019 - 5 P 2/8 - juris Rn. 37) unwirksam bzw. nicht mit einem personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren

durchsetzbar. Bestehende Dienstvereinbarungen sind deshalb, soweit die Auslegung dies zulässt, auch so auszulegen, dass kein derart unzulässiger Mitbestimmungstatbestand begründet wird.

60

Der Mitbestimmung grundsätzlich nicht unterliegen Datenschutzbelange der Beschäftigten; diese sind schon gesetzlich abschließend geregelt. Auch die datenschutzrechtlichen Belange derjenigen, die von der Sachbearbeitung betroffen sind (hier also der Asylbewerber), können von der Personalvertretung nicht vertreten werden. Der Personalrat kann nämlich keine Verträge zu Gunsten Dritter abschließen und aus einer Dienstvereinbarung für Dritte sich ergebende günstige Folgen nicht durchsetzen.

Datenschutzrechtliche Belange von Betroffenen waren zwar wohl (auch) der Auslöser der Rahmen-DV-IT und Rahmen-DV-Digitalisierung, allerdings stritt die Arbeitgeberseite für diesen Belang. Der Antragsteller kann sich nicht auf die Umsetzung von Datenschutzregelungen und Datensicherheit berufen. Dies verlässt den Mitbestimmungsrahmen.

61

Ebenso ergibt sich kein Mitbestimmungsrecht aus der Erwägung, dass technisch - wegen des Einloggens über einen „Einheits-User“ und der nicht automatischen Überführung der erhobenen Daten in die elektronische (MARiS-)Verfahrensakte - eine Manipulation von Daten bzw. eine Dateneinspeisung unter fremden Namen nicht ausgeschlossen werden kann. Zum einen ist die Position des Personalrats insoweit höchst widersprüchlich, da parallel dazu (und zunächst ausschließlich) die Befürchtung vorgebracht worden ist, dass eine technische Kontrolle der Beschäftigten hinsichtlich der Arbeitsleistung stattfindet bzw. stattfinden kann (siehe Ausführungen zum Mitbestimmungstatbestand der Einführung von Einrichtungen zur Verhaltensüberwachung, unter 2d). Zum anderen existiert ein Mitbestimmungstatbestand, der ein Recht auf (technisch) gesicherte Zuordnung der Arbeitsleistung zu einem einzelnen Beschäftigten gewährt bzw. auf technische Überprüfbarkeit der Arbeitsleistung nicht. Regelmäßig liegt eine solche Zuordnung nicht im Interesse der Beschäftigten, sondern eher im Interesse des Arbeitgebers. Ein personalvertretungsrechtlich durchsetzbarer Schutz vor möglicher Unterschlebung von (Schlecht-)

62

Leistungen anderer ist dem Katalog der §§ 75 bis 78 BPersVG und auch dem Sinn und Zweck der Personalratstätigkeit allgemein nicht zu entnehmen. Die Regelung des § 9 Abs. 2 Rahmen-DV-IT, wonach automatische Aufzeichnungen erfolgen und auch das Einrichten von Benutzern protokolliert wird, ist vor diesem Hintergrund nicht so zu verstehen, dass die Personalvertretung hierüber zu wachen hätte und eine Aufzeichnung einfordern kann.

63

Eine Mitbestimmung ergibt sich auch nicht aus § 6 Abs. 1 Rahmen-DV-IT, wonach der Personalrat bei Änderungen des „Rollen- und Rechtekonzepts“ einzubeziehen ist. Ein Beteiligungsrecht in Bezug auf die Reisewegbefragung ergibt sich insoweit schon aus der Formulierung des § 6 Abs. 1 Rahmen-DV-IT nicht. Eine Regelung der Zugriffsberechtigung für das streitige EDV-Programm war nicht nötig, da von Leitungsseite unstreitig allen Sachbearbeitern des Asylverfahrenssekretariats der Zugang zum Programm gewährt wird. Damit kommt die Leitung schon der Grundforderung nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Rahmen-DV-IT nach, eine Beschäftigtenauslese nicht vorzunehmen. Ein Rollen- und Rechtekonzept nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Rahmen-DV-IT musste nicht ausgehandelt werden.

64

Auch ein Beteiligungsrecht aus bestehenden Dienstvereinbarungen heraus besteht somit nicht. Der Antrag war insgesamt abzulehnen.

65

3. Eine Kostenentscheidung und eine Streitwertfestsetzung waren aufgrund der Gerichtskostenfreiheit (§ 83 Abs. 2 BPersVG, § 80 Abs. 1 i.V.m. § 2a Abs. 1 Nr. 1 ArbGG, § 2 Abs. 2 GKG) nicht veranlasst. Eine Entscheidung über die Erstattung von Aufwendungen der Verfahrensbeteiligten ist im Rahmen des hiesigen Verfahrens nicht vorgesehen (vgl. BVerwG, B.v. 6.2.2009 - 6 P 2/09 - juris). Entsprechende Aufwendungen wären im Streitfall gegebenenfalls gesondert und außerhalb des vorliegenden Verfahrens nach materieller Rechtsgrundlage in einem eigenen Verfahren geltend zu machen. Ein Gegenstandswert wird bei Bedarf vom Gericht auf Antrag festgesetzt.