Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Minister

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

An den
Vorsitzenden des
Ausschusses für Digitalisierung und
Innovation des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn Thorsten Schick MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/5603

Alle Abg

30. August 2021

Aktenzeichen
(bei Antwort bitte angeben)

Telefon 0211 61772-0

Sitzung des Ausschusses für Digitalisierung und Innovation am 2. September 2021

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

die Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN hat zur o.g. Sitzung um einen schriftlichen Bericht zum Thema „**Weitere Schritte zur Digitalisierung der Verwaltung“** gebeten.

In der Anlage übersende ich den erbetenen Bericht mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Digitalisierung und Innovation.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Andreas Pinkwart

Dienstgebäude und Lieferanschrift:
Berger Allee 25
40213 Düsseldorf

Telefon 0211 61772-0
Telefax 0211 61772-777
poststelle@mwide.nrw.de
www.wirtschaft.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:
Straßenbahnlinien 706, 708, 709 bis Haltestelle Poststraße

Bericht der Landesregierung

„Weitere Schritte zur Digitalisierung der Verwaltung“

I. Der Beratungsbericht des LRH zum Programm DVN

Der Landesrechnungshof des Landes Nordrhein-Westfalen (LRH) hat Mitte Juni 2021 einen Beratungsbericht für den Landtag zur „*Prüfung des Programms Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen – Initiierung, Management und Finanzierung*“ veröffentlicht (Vorlage 17/5319). Dem Bericht liegt die Prüfung der Initiierungsphase des Programms Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen (Programm DVN) von 2016 bis Herbst 2019 zugrunde. Es werden die vielen positiven Aspekte des Programms gewürdigt. So handle es sich um ein „*einzigartiges, zukunftsweisendes Programm*“.

Trotz aller positiven Aspekte, so der Bericht, wären die Ergebnisse des Programms hinter den Planungen zurückgeblieben. Dies beruhe im Wesentlichen auf drei Gründen:

- Das Programm agiere mit einer schwergängigen Struktur und Organisation.
- Der Landesbeauftragte für Informationstechnik (Chief Information Officer, CIO) habe nur eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten.
- Es bestehe Optimierungsbedarf im Bereich des Programmmanagements (insbesondere finanzielles Controlling, Finanzplanung und Dienstleistersteuerung).

Auf Grundlage der vorgenannten Sachlage leitet der LRH Handlungsempfehlungen ab. Er schlägt vor,

- dass sich der Landtag mithilfe des Instruments des Fortschrittsberichts über die Entwicklungen im Programm DVN unterrichten lasse,
- dass der Landtag über das Haushaltsverfahren Einfluss auf das Programm DVN nehme,
- dass der Landtag auf eine Stärkung des CIO in seinen Rechten und Befugnissen hinwirke und
- dass der Landtag die Landesregierung auffordere, auf Basis der Erfahrungen aus dem Programm DVN ein Musterkonzept für die

Steuerung und Koordination künftiger Großprojekte mit IT-Bezug zu entwickeln.

Ausgehend von der Prüfung des Programms DVN im Zeitraum von 2016 bis Herbst 2019 zieht der LRH zudem die Schlussfolgerung, dass die gesamte Umsetzung des E-Government in Nordrhein-Westfalen nicht weit genug fortgeschritten sei.

Im Hinblick auf den Beratungsbericht des LRH bat die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen um einen Bericht der Landesregierung vor dem Ausschuss für Digitalisierung und Innovation. Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie kam dieser Bitte mit einem mündlichen Bericht in der 56. Sitzung am 24. Juni 2021 nach.

Gegenstand der Sitzung war die Einordnung des Beratungsberichts und der vom LRH gezogenen Schlussfolgerungen. Der Beratungsbericht zeige deutlich, auf welcher problematischen Grundlage die Vorgänger-Regierung die Verwaltungsdigitalisierung aufgestellt habe. Er beachte jedoch nicht ausreichend, dass die aktuelle Landesregierung die Verwaltungs-Digitalisierung mit der E-Government-Strategie 2018 auf eine neue Grundlage gestellt habe. Zudem würden die vielfältigen Maßnahmen der Beschleunigung einschließlich des notwendigen Changeprozesses sowie die zwischenzeitlichen Erfolge außer Acht gelassen.

Um den Beratungsbericht des Landesrechnungshofs in den Gesamtkontext der Verwaltungs-Digitalisierung in Nordrhein-Westfalen einzuordnen, legte das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie ergänzend den Bericht „Konsequenzen aus dem Beratungsbericht des Landesrechnungshofs zum Programm „Digitale Verwaltung Nordrhein - Westfalen““ vor (Vorlage 17/5406). Da es sich hierbei aber nur um eine vorläufige Stellungnahme handelte, wurde unmittelbar von mir ein vertiefender Bericht angekündigt. Dieser „*Bericht zum Umsetzungsstand Digitalisierung in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen*“ (Stand: August 2021), der dem Landtag mit gesonderter Vorlage parallel zugeht, stellt den notwendigen Gesamtkontext zum Beratungsbericht des LRH in der gebotenen Ausführlichkeit her.

II. Stellungnahme zu den Handlungsempfehlungen des LRH

Die Digitalisierung der Landesverwaltung ist auf einem guten Weg

Seit dem Regierungswechsel 2017 sind die Weichen bei der Verwaltungsdigitalisierung neu gestellt worden. Statt der Konzentration auf das Programm DVN wurden die Anstrengungen in vielfältigen Bereichen erhöht. Zahlreiche Ergebnisse wurden schon erzielt (Inbetriebnahme Servicekonto 2017, Wirtschaftsserviceportal 2018, E-Payment 2019, E-Rechnungsportal 2020, Serviceportal.NRW 2021 usw.). Somit hat die Verwaltungsdigitalisierung während der letzten vier Jahre deutlich an Fahrt aufgenommen. Und Nordrhein-Westfalen nimmt in vielen Bereichen inzwischen eine Vorreiterrolle ein.

Verstärkte Kontrolle des Programms DVN ist nicht erforderlich

Auch das Programm DVN ist in wichtigen Punkten vorangetrieben und reformiert worden. Unter anderem wurden das Programmmanagement und das Finanzcontrolling in personeller und organisatorischer Hinsicht gestärkt. Beispielhaft wurde etwa die mit der Rolle als Programmmanager verbundene Stelle der Leitung des Referats für Programmsteuerung, Digitale Verwaltung NRW und Prozessoptimierung besetzt. Zudem können nunmehr zur Stärkung des Finanzcontrollings mithilfe von statistischen Innenaufträgen und SAP projektscharfe Auswertungen für das Programmmanagement erstellt werden. Dies dient der Überprüfung des Ist-Zustandes gegenüber dem Plan und ermöglicht den Beteiligten bei Bedarf ein rechtzeitiges Einschreiten und Nachsteuern.

Wo die Kritik des LRH berechtigt war, hat der CIO schon im Verlauf des Prüfungsverfahrens reagiert. So wurden vom neuen CIO, Prof. Dr. Andreas Meyer-Falcke, umfangreiche Reformmaßnahmen im Programm angestoßen. Hierzu gehören:

- die Verschlankung der Gremien,
- die Beschleunigung der Mandatierung von Projekten sowie
- die Flexibilisierung von Projektvorgaben und -laufzeiten.

Über den Fortschritt und die Entwicklungen des Programms DVN wird regelmäßig gegenüber den Ressorts in den Programmgremien berichtet. Dort wird auch über die verausgabten Haushaltsmittel im Programm DVN informiert.

Darüber hinaus bestehen Berichtspflichten, die sicherstellen, dass auch der Landtag über die Entwicklungen bei der Verwaltungs-Digitalisierung kontinuierlich informiert wird. Bspw. wurde gem. § 26 Abs. 6 EGovG NRW der Sachstandsbericht zum E-Government-Gesetz von Ende 2019 (Vorlage 17/2860) erstellt, dem in Kürze ein weiterer Erfahrungsbericht zum 31. Oktober 2021 folgt.

Zusätzliche Berichtspflichten würden das Programm DVN zwangsläufig stärker bürokratisieren und seine Umsetzung verlangsamen. Dies stünde im Ergebnis der Zielsetzung des LRH, eine Verschlankung des Prozesses herbeizuführen, diametral entgegen.

Stärkung des CIO durch eine Reform des § 22 EGovG NRW wirft Rechtsfragen auf

Die Vorgängerregierung hat 2013 das Amt des CIO geschaffen. Allerdings wurde dieser im Rückblick mit zu wenig Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Befugnissen zur Bewältigung seiner Aufgaben ausgestattet. Die aktuelle Landesregierung hat daher im Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie für den CIO eine Fachabteilung installiert. Zudem hat sie seine Position unter Berücksichtigung der Ressorthoheiten weiter gestärkt. So wurde insbesondere die Zahl der Beschäftigten in seinem Bereich aufgestockt. Seit 2016 hat sich die Zahl der Beschäftigten von 18 auf 52 nahezu verdreifacht; der Stellenaufwuchs erfolgte dabei überwiegend stellenneutral. Damit wurde erreicht, dass mehr Ressourcen für die Harmonisierung und Standardisierung der IT-Systeme in der Landesverwaltung bereitstehen. Der Vorschlag des LRH an den Landtag, auf eine Stärkung des CIO in seinen Rechten und Befugnissen hinzuwirken, ist ganz in diesem Sinne.

Der LRH empfiehlt, diese Stärkung insbesondere durch eine Reform des § 22 EGovG NRW herbeizuführen, der die Kompetenzen des CIO zentral regelt. Dieser Vorschlag würde in eine juristische Grauzone führen. Schon jetzt gibt es unterschiedliche Auslegungen der Norm. Der LRH weist in seinem Bericht selbst auf die schwierige juristische Lage hin, bei der auch das in Art. 55 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen verankerte Ressortprinzip zu berücksichtigen ist. Bei einer kurzfristigen Umsetzung des LRH-Vorschlags könnte somit nicht ausgeschlossen werden, dass dies statt zu einer Stärkung des CIO lediglich zu einer umfangreichen Rechtsauseinandersetzung führen würde.

Musterkonzept für IT-Großprojekte erst nach Abschluss des Programms DVN

Die Empfehlung des Landesrechnungshofs, auf Basis der Erfahrungen aus dem Programm DVN ein Musterkonzept für die Steuerung und Koordination künftiger Großprojekte mit IT-Bezug zu entwickeln, ist grundsätzlich zu begrüßen. Gerade die Kritik des LRH am Programm DVN sowie die zwischenzeitlich in der Programmstruktur angestoßenen Reformen zeigen aber, dass die Erkenntnisgrundlage hierfür noch nicht ausreichend gesichert ist. Eine wichtige Quelle für die Erstellung eines solchen Musterkonzepts werden die Projektabschlussberichte der fertigen Projekte sein. Die meisten Projekte im Rahmen des Programms laufen jedoch noch. Weiter ist zu berücksichtigen, dass der Aufwand für die Erstellung und Pflege eines solchen Musterkonzepts erheblich ist. Dies zeigt das Beispiel des V-Modells XT auf der Ebene des Bundes. Das Programm DVN im jetzigen Stadium mit einem solchen Arbeitspaket zu belasten, würde das Vorankommen bei der Digitalisierung der Verwaltungsabläufe verlangsamen.

Klarstellend muss erwähnt werden, dass das Programm DVN auf der Grundlage anerkannter Musterkonzepte aufgebaut ist, nämlich der Programmmanagementmethode Managing Successful Programmes (MSP) sowie der Projektmanagementmethode Projects in Controlled Environments (PRINCE2). Die Handlungsempfehlung des LRH kann also nur dahingehend verstanden werden, auf dieser Grundlage ein spezifisches Musterkonzept für Nordrhein-Westfalen zu entwickelt. Hierfür sollte aber eine Auswertung aller Erkenntnisse nach Abschluss des Programms DVN abgewartet werden.

III. Mitbestimmung bei der Digitalisierung der Landesverwaltung

Die Landesregierung arbeitet im Programm DVN seit Jahren vertrauensvoll und erfolgreich mit den relevanten Mitbestimmungsgremien zusammen. Mit Fortschreiten des Programms DVN und dem weiteren Roll-Out der verschiedenen Produkte des Programms DVN kommen nun weitere Akteure in Betracht. Ziel des von der Landesregierung in Auftrag gegebenen, als Anlage beigefügten Rechtsgutachtens zur Mitbestimmung bei der Digitalisierung der Landesverwaltung war es daher sicherzustellen, dass die derzeitige Durchführung der Mitbestimmungsverfahren angesichts der vielen an der Digitalisierung beteiligten Akteure und Ebenen

auch weiterhin rechtlich zutreffend erfolgt bzw. wie diese ggf. entsprechend anzupassen wäre. Das Gutachten betrifft dementsprechend Fragen der konkreten Ausgestaltung der Mitbestimmung, also das „Wie“ und nicht das „Ob“.

Das Gutachten hat die aktuelle Vorgehensweise vollumfänglich bestätigt. Entscheidend dafür, welche Mitbestimmungsinstanz zu beteiligen ist, ist die Reichweite der jeweiligen Digitalisierungsmaßnahme. Soll die Maßnahme nur für den Geschäftsbereich einer Behörde gelten, so ist der örtliche Personalrat zu beteiligen. Ist der gesamte Geschäftsbereich eines Ministeriums betroffen, ist dessen Hauptpersonalrat (HPR) zuständig. Soll ein Digitalisierungsvorhaben für die gesamte Landesverwaltung Geltung haben, stimmt der CIO als Verantwortlicher für das Programm DVN dieses mit dem zuständigen HPR des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie ab, der wiederum die Abstimmung mit den Personalvertretungen der übrigen Ressorts in der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte gemäß einer entsprechenden Dienstvereinbarung sicherstellt.

Küttner
ARBEITSRECHT.

Rechtsgutachten zu den Beteiligungsrechten nach dem Landespersonalvertretungsgesetz NRW bei Digitalisierungsvorhaben der Landesverwaltung nach dem E-Government-Gesetz NRW

Inhaltsverzeichnis

I.	**Ausgangssituation**	Seite 4
1.	Gesetzliches Vorhaben	Seite 4
2.	Die Umsetzung der gesetzlichen Vorhaben	Seite 5
a.	Konkret geschaffene Strukturen und Entscheidungsprozesse	Seite 5
aa.	E-Government-Rat und Programmausschuss	Seite 7
bb.	CIO	Seite 8
cc.	Programmmanager	Seite 9
dd.	Projektmanager	Seite 10
ee.	Lenkungsausschuss	Seite 10
ff.	E-Government-Verantwortliche der Ressorts	Seite 10
b.	Prozessbeschreibung	Seite 11
aa.	Grundlagenprojekt	Seite 12
bb.	Umsetzungsprojekte	Seite 13
c.	Bislang erfolgte Beteiligung	Seite 14
II.	**Fragestellung**	Seite 15
III.	**Zur Rechtslage der personalvertretungsrechtlichen Beteiligung**	Seite 17
1.	Voraussetzung der personalvertretungsrechtlichen Beteiligung: Vorliegen einer Maßnahme	Seite 17
a.	Definition der Maßnahme	Seite 17
b.	In eigener Zuständigkeit	Seite 18
c.	Unmittelbare Außenwirkung auf den Rechtsstand der Beschäftigten	Seite 19
d.	Beabsichtigte Maßnahme	Seite 20
e.	Digitalisierungsvorhaben als Maßnahme	Seite 22
(1)	VG Düsseldorf, Beschluss vom 6. Februar 2020 40 K 4082/18. PVL	Seite 22
(2)	OVG Münster, Beschluss vom 17. Februar 2000 – 1 A 329/98 PVL	Seite 24
(3)	Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 10. Juni 2005 – 22 PH 1496/05 (einstweiliges Verfügungsverfahren)	Seite 24
(4)	Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 25. Juli 2019 – 5 PB 19.18 (Nichtzulassungsbeschwerde) (Vorverfahren BVerwG, Beschluss vom 17. Mai 2017 – 5 P 2.16)	Seite 25
(5)	Zwischenergebnis	Seite 26
2.	Das zu beteiligende Gremium	Seite 27
a.	Zugrundeliegende Prinzipien	Seite 27
aa.	Partnerschaftsprinzip	Seite 28
bb.	Repräsentationsprinzip	Seite 28
b.	Die einzelnen Gremien und ihre partnerschaftliche Zuordnung/ Zuständigkeit	Seite 29

aa. Hauptpersonalrat/Stufenvertretung Seite 29
bb. Arbeitsgemeinschaft Hauptpersonalräte Seite 30
cc. Bezirkspersonalrat Seite 30
dd. Örtlicher Personalrat Seite 30
ee. Gesamtpersonalräte Seite 31
c. Beteiligung durch die Dienststelle Seite 31
3. Beteiligung bei Maßnahmen des CIO Seite 32
a. Maßnahmen des CIO Seite 32
aa. In eigener Zuständigkeit Seite 33
(1) Kompetenz zur durchgreifenden Verbindlichkeit Seite 33
(a) Kompetenz des CIO aufgrund der Verwaltungsorganisation Seite 33
(b) Kompetenzen des CIO gemäß § 22 EGovG NRW Seite 35
(aa) Norm Seite 35
(bb) Auslegung der Norm Seite 36
i. Wortlaut Seite 37
ii. Entstehungsgeschichte Seite 38
iii. Systematische Auslegung Seite 39
iv. Teleologische Auslegung Seite 41
v. Zwischenergebnis: Kompetenzen des CIO und dessen Reichweite Seite 42
(2) Eigenverantwortliche Durchführung Seite 42
(3) Zwischenergebnis Seite 43
bb. Unmittelbare Einwirkung auf Arbeitsbedingungen der Beschäftigten Seite 43
(1) Zu den Grundlagenprojekten Seite 44
(2) Zu den Umsetzungsprojekten Seite 44
cc. Beabsichtigte Maßnahme Seite 45
b. Zuständiges Gremium Seite 46
aa. Prozessvereinbarungen Seite 46
(1) Inhalt der Prozessvereinbarungen Seite 46
(2) Regelungsmacht Seite 49
(3) Keine Kompetenz zur Veränderung von Zuständigkeiten Seite 49
(4) AG HPR als Partei einer Dienstvereinbarung Seite 50
(5) Zwischenergebnis Seite 51
bb. Zuständigkeit der Stufenvertretung gemäß § 78 Abs. 1 LPVG NW Seite 51
cc. Rechtsfolge: Ausschluss anderweitiger Beteiligungen Seite 52
4. Beteiligung bei Maßnahmen des Auftraggebers kraft Delegation Seite 52
5. Beteiligung bei Maßnahmen des jeweiligen Dienststellenleiters Seite 53
a. Maßnahme des jeweiligen Dienststellenleiters Seite 53
aa. In eigener Zuständigkeit Seite 53
bb. Unmittelbare Einwirkung auf Arbeitsbedingungen der Beschäftigten Seite 54
cc. Beabsichtigte Maßnahme Seite 54
b. Zuständiges Gremium Seite 55

6.	Mögliche Beteiligungsrechte (nicht abschließend)	Seite 55
a.	Mögliche Mitbestimmungstatbestände	Seite 55
aa.	§ 72 Abs. 3 LPVG NW - Rationalisierungs-, Technologie- und Organisationsangelegenheiten	Seite 56
bb.	§ 72 Abs. 4 Nr. 7 LPVG NW – Gesundheitsschutz	Seite 57
cc.	§ 72 Abs. 4 Nr. 9 LPVG NW – Ordnungsverhalten	Seite 57
dd.	§ 72 Abs. 4 Nr. 10 LPVG NW – Gestaltung von Arbeitsplätzen	Seite 58
ee.	§ 72 Abs. 4 Nr. 16 LPVG NW – Fortbildungen	Seite 58
ff.	Verfahren bei Mitbestimmungsrechten, § 66 LPVG NW	Seite 58
b.	Mögliche Anhörungsrechte	Seite 59
aa.	§ 75 Abs. 1 Nr. 2 LPVG NW – Änderungen von Arbeitsverfahren und -abläufen	Seite 60
bb.	§ 75 Abs. 1 Nr. 5 LPVG NW – Wesentliche Änderung von Arbeitsplätzen	Seite 60
cc.	Besonderheit: Unzuständigkeit der Stufenvertretung	Seite 60
dd.	Verfahren	Seite 60
c.	Unterrichtungs- und Beratungsrechte bei Organisationsentscheidungen	Seite 61
aa.	§ 65 Abs. 1 Sätze 2 und 3 LPVG NW – Organisationsentscheidungen	Seite 61
bb.	Verfahren	Seite 62
IV.	**Zur (optimierten) Durchführung der personalvertretungsrechtlichen Beteiligung bei Maßnahmen des CIO**	Seite 62
1.	Beteiligungsprozess in der bestehenden Ausgangssituation	Seite 62
2.	Keine optimierte Handlungsalternative nach § 23 Abs. 2 EGovG NRW	Seite 63
a.	Verordnungsermächtigung gemäß § 23 Abs. 1 EGovG NRW	Seite 63
b.	Verwaltungsvorschriften gemäß § 23 Abs. 2 EGovG NW	Seite 65
V.	**Besonderheiten bei der Betroffenheit von Bezirksregierungen**	Seite 66
1.	Besonderheiten der Bezirksregierungen	Seite 66
2.	Einfluss auf die bereits dargestellten Beteiligungsgrundsätze	Seite 66
VI.	**Besonderheiten im Hochschulbereich**	Seite 67
1.	Sonderstellung der (staatlichen) Hochschulen	Seite 68
a.	Rechts- und Fachaufsicht im Hochschulbereich	Seite 68
b.	Anwendbarkeit des LPVG NW	Seite 68
2.	Einfluss auf die bereits dargestellten Beteiligungsgrundsätze	Seite 69
VII.	**Zur Rechtslage der Beteiligung der Schwerbehindertenvertretung**	Seite 71
1.	Aufbau der Schwerbehindertenvertretung	Seite 71
2.	Rechte der Schwerbehindertenvertretung	Seite 72
3.	Rechte der Schwerbehindertenvertretung im Zusammenhang mit IT-Projekten	Seite 72
4.	Zuständigkeit der Schwerbehindertenvertretung	Seite 73
5.	Ergebnis	Seite 74
VIII.	**Zusammenfassung anhand der aufgeworfenen Fragen**	Seite 75

I.
Ausgangssituation

Die Digitalisierung der Landesverwaltung erfolgt auf der Grundlage des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen; kurz EGovG NRW). Zur Realisierung und Umsetzung der damit einhergehenden Digitalisierungsvorhaben wurde das Strukturprogramms „Digitale Verwaltung NRW“ entwickelt, nach dessen Vorgaben die vielfältigen Digitalisierungsmaßnahmen in der Landesverwaltung konzipiert, entwickelt und umgesetzt werden.

1. Gesetzliches Vorhaben

Seit dem 16. Juli 2016 gilt das EGovG NRW. Inhaltlich sieht das Gesetz insbesondere den rechtlichen Rahmen für folgende Maßnahmen der Digitalisierung der gesamten Landesverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen vor:

- Die Eröffnung eines sicheren elektronischen Zugangs zur Verwaltung für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verbände.

- Die Eröffnung eines sicheren und vertraulichen De-Mail Zugangs zu der Landesverwaltung.

- Die Einrichtung eines datensicheren, elektronischen Rückkanals, der die elektronische Kommunikation mit Externen seitens der Behörden ermöglicht.

- Die Annahme elektronischer Nachweise in einem elektronischen Verwaltungsverfahren.

- Die Zurverfügungstellung von Informationsangeboten der Behörden im Internet.

- Die verpflichtende Einführung einer elektronischen Aktenführung der Landesbehörden.

- Die verpflichtende Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung durch die Landesbehörden.

- Die Einführung der elektronischen Kommunikation zwischen den Landesbehörden.

- Die Einführung des elektronischen Aktenaustauschs zwischen den Landesbehörden.

- Die Einführung von elektronischen Bezahlmöglichkeiten (ePayment).

- Die Prüfung bestehender Möglichkeiten der Abschaffung von Schriftformerfordernissen.

- Die Prüfung von möglichen Prozessoptimierungen im Hinblick auf die elektronische Bearbeitung durch die Landesbehörden.

- Die elektronische Abwicklung von Petitionsverfahren zwischen den Landesbehörden.

- Die Verstärkung der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit der Landes- und Kommunalverwaltung in der Informationstechnik.

2. Die Umsetzung der gesetzlichen Vorhaben

Die genaue Umsetzung dieser in dem EGovG NRW festgelegten Zielbestimmungen im Einzelnen ist gesetzlich nicht geregelt. § 22 Abs. 1 Satz 1 EGovG NRW sieht vor, dass die oder der Beauftragte der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Informationstechnik (CIO) die Informationstechnik in der Landesverwaltung steuert und koordiniert und insbesondere die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für den Einsatz der Informationstechnik in der Landesverwaltung in Abstimmung mit dem Ministerpräsidenten[1] und den Ministerien festlegt.

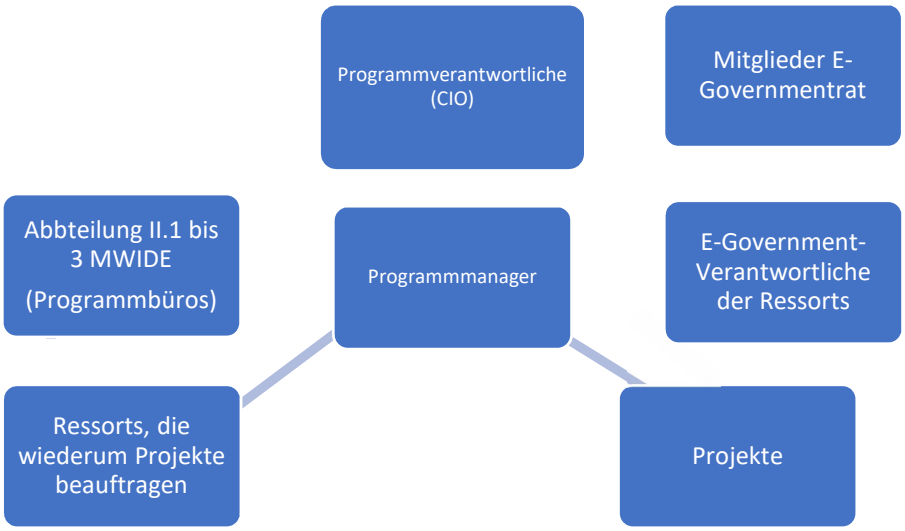
Dies dient dazu, dass bei der Durchführung des EGovG NRW auf der Ebene der Landesverwaltung einheitliche Maßstäbe gefunden und in den Ministerien implementiert werden.[2] Entsprechend[3] sieht § 23 Abs. 2 EGovG NRW eine Ermächtigung des für Digitalisierung zuständigen Ministeriums im Einvernehmen mit dem Ministerpräsidenten und den Ministerien vor, die erforderlichen Verwaltungsvorschriften über die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für den Einsatz der Informationstechnik in der Landesverwaltung, insbesondere die Vorgabe von zentralen Standards für die Behörden des Landes, zu erlassen.

a. Konkret geschaffene Strukturen und Entscheidungsprozesse

Da die Digitalisierung der Landesverwaltung gemäß den gesetzlichen Vorgaben des EGovG NRW einen besonders umfangreichen und komplexen Prozess darstellt, bedarf die Realisierung der weitreichenden Veränderungen eines Strukturprogramms. Dieses ist das Programm „Digitale Verwaltung NRW“ (DVN). Das Programm wurde von dem E-Government-Rat, dem zentralen, ressortübergreifenden Koordinierungs- und Entscheidungsgremium für alle Belange der Informationstechnik der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung im Rahmen des EGovG NRW, und mithin im Einvernehmen aller Ressorts eingerichtet. Das Programm DVN greift die gesetzlich vorgegebenen Handlungsfelder auf. Im Konzept „digitale Verwaltung NRW - Programm- und Projektmanagement“ (PPM-Konzept) sind die methodischen Grundlagen der Programm- und Projektorganisation geregelt und die unterschiedlichen Ebenen und Rollen fixiert. Das Programm ist

[1] Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet.
[2] Gesetzesbegründung Landtag NRW, Drucksache 16/10379, S. 2, 23.
[3] Gesetzesbegründung Landtag NRW, Drucksache 16/10379, S. 74 f.

dreistufig aufgebaut. Übergeordnet ist der E-Government-Rat, bei ihm auf der Programmebene angesiedelt ist der Programmausschuss. Darunter ist die Projektebene etabliert:



[4]

Innerhalb des Programms sind strukturierte Projekte vorgesehen. Bei den Projekten wird zwischen den ressortübergreifenden E-Government Grundlagenprojekten (EGP), den ressortübergreifenden Standardlösungen der Projekte zur Erstellung von Digitalisierungskonzepten für Querschnittsprozesse (GPO Konzept Q), die der Prozessoptimierung im Sinne des § 12 EGovG NRW dienen, und den Projekten zur operativen Umsetzung des Programms in den Ressorts und Behörden (Umsetzungsprojekte) unterschieden. Ziel der Grundlagenprojekte (EGP und GPO Konzept Q) ist die Bereitstellung der Basiskomponenten sowie die Schaffung der technischen, organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen für die anschließenden Umsetzungsprojekte. Hierbei handelt es sich um eine Vielzahl von Umsetzungsprojekten, in denen die jeweiligen Basiskomponenten bzw. Standardlösungen in den Behörden ausgerollt und die Digitalisierungskonzepte umgesetzt werden. Dabei ist im Rahmen der Programmsteuerung seitens des CIO ein Ordnungsrahmen gesteckt. Das Dokument „Programmsteuerung“ setzt Maßgaben nach denen die Umsetzung durch die Ressorts und jeweiligen Behörden unmittelbar oder auf dieser Grundlage von den zuständigen Stellen und Gremien im Einzelnen festgelegten verfahrensmäßigen und inhaltlichen Vorgaben erfolgt. Diese Maßnahmen können z.B. die Voraussetzungen, die Ausgestaltung von konkreten Rolloutprojekten oder die einzuhaltenden Prioritäten und Toleranzen betreffen. Insofern entscheiden also die Ressorts bzw. die jeweiligen Behörden über das Ob und Wie der Umsetzung in wesentlichen

[4] Dokument Programmsteuerung, Abbildung 1: Programmorganisation, S. 13.

Fragen nicht autonom. Dabei soll die Steuerung zur Sicherung des Programmerfolgs auf das notwendigste Maß beschränkt sein. Innerhalb der vom Programm gesetzten Rahmenbedingungen und der festgelegten projektspezifischen Toleranzen liegt die Steuerung und Durchführung eines Umsetzungsprojekts des Programms in der Verantwortung des Ressorts bzw. der jeweiligen Behörde.[5]

Eine erfolgreiche und effiziente Umsetzung des Programms bzw. der Projekte erfordert ein umfassendes Programmmanagement und eine entsprechende übergeordnete Steuerung auf der Basis ressortübergreifend vereinbarter Regelungen. Eine erfolgreiche Digitalisierung der Verwaltung sowie der ressortübergreifenden elektronischen Zusammenarbeit ist nur dann denkbar, wenn die Prozesse bei den jeweiligen Behörden einheitlich ablaufen und die technischen Mittel miteinander kompatibel sind. Eine bereichsübergreifende Standardisierung der Informationstechnik vereinfacht zudem in erheblichem Maße die systematische Absicherung der IT-Infrastruktur im Land Nordrhein-Westfalen.

Dieser übergeordneten Steuerung des Programms „Digitale Verwaltung NRW“ dienen der CIO sowie der E-Government-Rat.

aa. <u>E-Government-Rat und Programmausschuss</u>

Um die Vorgaben des EGovG NRW landesweit einheitlich umsetzen zu können, haben die Ressorts ein gemeinsames Gremium, den E-Government-Rat, gebildet, dessen Einrichtung die Landesregierung am 4. Oktober 2016 beschlossen hat. Der E-Government-Rat ist seither in § 13a der gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO NRW) verankert. Unter dem Vorsitz des CIO dient der E-Government-Rat als zentrales, ressortübergreifendes Koordinierungs- und Entscheidungsgremium für alle Belange der Informationstechnik der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung im Rahmen des EGovG NRW. Er stellt die oberste Steuerungsinstanz des Programms dar und verfügt damit über die erforderlichen Kompetenzen, um Entscheidungen zur erfolgreichen Umsetzung des Programms herbeiführen zu können.[6] Der E-Government-Rat deckt in Bezug auf das Programm unter anderem folgende Verantwortungsbereiche ab:

- Beschlüsse zur weiteren Ausgestaltung des Programms.

- Einrichtung des Programmausschusses und dessen Ausstattung mit Kompetenzen zur Programmsteuerung.

[5] Dokument Programmsteuerung, S. 9.
[6] Dokument Programmsteuerung, S. 14.

- strategische Steuerung des Programms über den Programmverantwortlichen bzw. Programmausschuss.

Er koordiniert, berät und entscheidet mithin bei grundsätzlichen ressortübergreifenden Angelegenheiten der Informationstechnik.
Hierbei werden die Grundsatzentscheidungen des Programms, welche die übergreifende Programmsteuerung betreffen, vom Programmausschuss getroffen. Der Programmausschuss „Digitale Verwaltung NRW“ ist eine Arbeitsgruppe des E-Government-Rats. Er steuert das Programm in dem vom E-Government-Rat vorgegebenen Rahmen. Er besteht aus dem CIO, welcher den Vorsitz führt, den E-Government-Beauftragten aller Ressorts, den Referatsleitungen der CIO-Abteilung (derzeit Abteilung 2 des MWIDE), dem Programmmanager und Vertretern des landeseigenen IT-Dienstleisters IT.NRW. Der Programmausschuss hat unter anderem folgende Aufgaben:

- Behandlung strategischer und richtungsweisender Fragestellungen zwischen den einzelnen Projekten des Programms, soweit diese die Tragweite der einzelnen Projekte überschreiten und auf übergeordneter Ebene Entscheidungen benötigen.

- Hinsichtlich der EGPs und der Projekte des Typs GPO Konzept Q trifft der Programmausschuss Entscheidungen

    - über die Mustergeschäftsordnung von Lenkungsausschüssen,
    - über deren Vorbereitung,
    - über die Initiierung von Projekten des Typs GPO Konzept Q,
    - über die formale Freigabe von Entscheidungswegen,
    - über die Durchführung von Projekten des Typs GPO Konzept Q,
    - über die Abnahme der Projektendprodukte, soweit dies nicht durch den Lenkungsausschuss erfolgt,
    - zu übergreifenden Fragestellungen an den Schnittstellen der beiden Projekttype
    - über die Auswahl von Pilotbehörden/-ressorts,
    - über die unter Beteiligung der operativen Programmsteuerung erarbeiteten initialen Rollout-Planungen und
    - über den Projektabschluss.[7]

bb. <u>CIO</u>

Der CIO führt den Vorsitz des E-Government-Rats sowie des Programausschusses und übernimmt die Rolle des sogenannten Programmverantwortlichen bzw. des Auftraggebers. In dieser Rolle

[7] Dokument Programmsteuerung, S. 15 f.

führt er die Aufgaben des Programmausschusses aus. Als Projektverantwortlicher stellt er sicher, dass der mit dem Programm angestrebte Wandel eintritt und die ursprünglich formulierten Ziele über die Laufzeit des Programms an die sich wandelnden Anforderungen angepasst werden. Er ist die Schnittstelle zum E-Government-Rat und übernimmt auf der Programmebene die Aufgaben[8]

- der Organisation und des Vorsitzes des Programmausschusses,
- der Entwicklung und Kommunikation der Vision des Programms,
- der Entwicklung, Etablierung und Weiterentwicklung einer schlüssigen Programmstruktur,
- der Zuordnung der Projekte zu den jeweiligen Entwicklungsstufen des Programms,
- der Kontrolle der Risiken und der Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des Programms,
- der Einleitung erforderlicher Maßnahmen zur Gegensteuerung bei Abweichungen und Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Programms und
- der Verwaltung und Steuerung der Haushaltsmittel für die Digitalisierung der Landesverwaltung.

Gemäß § 22 Abs. 3 Nr. 3 EGovG NRW fällt in seine Zuständigkeit zudem unter anderem die Bereitstellung von übergreifenden Kommunikations- und anderen Infrastrukturen für die elektronische Verwaltung, die der fachunabhängigen oder fachübergreifenden Unterstützung der Verwaltungstätigkeit dienen (Basiskomponenten).

cc. Programmmanager

Für die operative Steuerung des Programms ist der sogenannte Programmmanager zuständig. Auch dieser ist beim CIO angesiedelt und bildet die Schnittstelle zwischen der Programm- und der Projektebene. Er hat unter anderem folgende grundlegende Aufgaben:

- Planung und Ausgestaltung des Programms im Auftrag des Programmverantwortlichen,
- Entwicklung und Implementierung der Programmverwaltung,
- Übergreifende Steuerung der Projekte bezüglich deren Wechselwirkungen im definierten Rahmen,

[8] Dokument Programmsteuerung, S. 1 f.

- Tagesgeschäft der Programmverwaltung und Unterstützung des Programmverantwortlichen.[9]

Hierbei greift das Programmmanagement im Rahmen der operativen Programmsteuerung grundsätzlich nur in denjenigen Fällen ein, in denen projektübergreifende Ziele des Programms gefährdet sind und durchgesetzt werden müssen. Die Einhaltung aller definierten Standards ist ein wesentliches Aufgabenfeld im operativen Programmmanagement. Hinsichtlich der technischen Aspekte muss die Einhaltung vorhandener und noch zu definierender Standards geprüft werden. Auf der Grundlage der Prüfung ist zu entscheiden, ob die geplante technische Lösung den Zielen des Programms dient und in die IT-Gesamtarchitektur integriert werden kann. Die Entscheidungsvorbereitung in solchen Fragen ist Aufgabe der operativen Programmsteuerung. [10]
Im Rahmen des Veränderungsmanagements unterfallen der operativen Programmsteuerung zudem noch die Aufgabenbereiche der Ausbildung und der Fortbildungen und Schulungen für Produkte und Anwendungen.[11]

Der Programmverantwortliche, also der CIO, kann einzelne Aufgaben des Programmmanagers delegieren. Die operative Programmsteuerung wird durch ein Programmbüro unterstützt.

dd. Projektmanager

Die einzelnen Umsetzungsprojekten werden inhaltlich und fachlich jeweils von einem Projektmanager gesteuert. Die Steuerung der Aktivitäten in den Projekten liegt im Zuständigkeitsbereich des Projektmanagers des jeweiligen Projekts.

ee. Lenkungsausschuss

Mit den EGPs und Projekten des Typs GPO Konzept Q werden jeweils alle technischen, rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für die anschließenden Umsetzungsprojekte in den Behörden geschaffen. Sowohl die EGPs als auch die GPO Konzept Q-Projekte werden jeweils von einem Lenkungsausschuss gesteuert. Stimmberechtigte Mitglieder des Lenkungsausschusses sind jeweils der CIO oder ein von ihm benannter Vertreter in der Rolle des Auftraggebers, jeweils ein Vertreter der Ressorts, ein Vertreter des Hauptpersonalrats des MWIDE und ein Vertreter der Arbeitsgemeinschaft Hauptschwerbehindertenvertretungen des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Arbeitsgemeinschaft HPR kann als Gast an den Lenkungsausschüssen teilnehmen.

ff. E-Government-Verantwortliche der Ressorts

Darüber hinaus haben die jeweiligen Ministerien auf der Steuerungsebene einen E-Government-Beauftragten benannt. Teilweise sind diese in eigene Stabstellen „E-Government“, teilweise sogar

[9] Dokument Programmsteuerung, S. 19.
[10] Dokument Programmsteuerung, S. 23.
[11] Dokument Programmsteuerung, S. 24.

in eigene Abteilungen eingebettet. Diese sind unter anderem für die Umsetzung der Projekte im Ressort und die Integration der Projektergebnisse in das betriebliche Umfeld der von ihnen vertretenen Organisationsbereiche verantwortlich. Die E-Government-Verantwortlichen haben auf Programmebene und gegenüber dem Programmmanagement sowie im Zusammenspiel der Programm- und der Projektebene unter anderem folgende Aufgaben:

- Zentrale Ansprechstelle in den Ressorts für die operative Programmsteuerung,

- Vertretung der Ressorts im Programmausschuss,

- Einbindung in die Erstellung und Abstimmung initialer und finaler Rollout-Planungen sowie der Grundlagen und Anforderungen für Projektmandatierungen im Rahmen des Programms sowie deren Fortschreibung,

- Herbeiführung der ressortintern notwendigen Entscheidungen für die Definition des zukünftigen Betriebszustands bzw. des Zielbilds der repräsentierten Organisationseinheiten durch die jeweils zuständigen Stellen,

- Benennung der Auftraggeber und Projektmanager der einzelnen Projekte zur operativen Umsetzung des Programms bzw. Herbeiführung der entsprechenden ressortinternen Festlegungen,

- Einbindung in die Projektvorbereitung sowie übergreifende Steuerung aller Projekte im Ressort auf der Basis des implementierten Berichtswesens,

- Einbindung in Steuerungsmaßnahmen des Programms gegenüber Umsetzungsprojekten im eigenen Ressort (Sicherstellung von Vorgaben, Herbeiführung notwendiger ressortinterner Entscheidungen, etc).[12]

Sie sind mithin ein Steuerungsinstrument für die Vorbereitung und Koordinierung von Maßnahmen des EGovG NRW in den jeweiligen Ressorts sowie die dortige Organisation und stellen die Schnittstelle zwischen dem CIO und den Ressorts dar.

b. <u>Prozessbeschreibung</u>

Der konkrete Entscheidungsweg von der Verpflichtung aus dem EGovG NRW über die Einrichtung eines EGP zur konkreten Umsetzung in der Behörde erfolgt grundsätzlich folgendermaßen:

[12] Dokument Programmsteuerung, S. 17 f.

aa. Grundlagenprojekt

Der Anstoß für die Einrichtung eines EGP kommt aus dem Programmausschuss. Stimmberechtigte Mitglieder des Programmausschusses können dort Themenvorschläge einbringen. Die Mitglieder können beispielsweise anregen, zur Umsetzung einer gesetzlichen Verpflichtung aus dem EGovG NRW ein EGP einzurichten. Der Programmausschuss beschließt dann über die Vorbereitung eines EGP, d. h. er erteilt dem CIO den Auftrag, sich des Themas anzunehmen und die Planung eines EGP einzuleiten. Im Rahmen der Projektplanung legt der CIO die Projektziele und Projektendprodukte des EGPs fest. Hierbei erfolgt die Projektplanung durch die jeweiligen Projektmanager in enger Abstimmung mit dem jeweiligen Auftraggeber. Auf deren Grundlage legt der CIO dem Programmausschuss eine entsprechende Beschlussvorlage vor. Der Programmausschuss entscheidet, ob die Projektendprodukte von ihm selbst oder vom Lenkungsausschuss abgenommen werden sollen. Dann schließt der CIO die Projektplanung ab. Der CIO ist mithin Auftraggeber dieser Projekte.

Daraufhin beginnt das EGP und dessen Durchführungsphase. Es wird der Lenkungsausschuss etabliert. Dieser entscheidet im Rahmen der vom Programmausschuss festgelegten Entscheidungswege. Er wird in regelmäßigen Abständen von dem Programmmanager über den Fortschritt des Projekts und die operative Programmsteuerung (nach Freigabe durch den Auftraggeber) informiert. Nach der Fertigstellung aller Projektendprodukte wird ein Beschluss zum Projektabschluss durch den Lenkungsausschuss herbeigeführt und ein Projektabschlussbericht erstellt. Nach Bestätigung durch den Programmausschuss ist das Projekt beendet. Ergebnis kann z.B. entweder ein Muster-Rollout-Plan, eine initiale Rollout Planung für die Rollouts in allen Behörden, inklusive der notwendigen Kriterien für die Planung sein. Behördenspezifische organisatorische Belange und die Einführungen in den Behörden bzw. die Migration vorhandener Lösungen der Behörden sind nicht Bestandteil dieser Projekte.[13] Die initialen Planungen werden von den einzelnen EGP unter Beteiligung der operativen Programmsteuerung erarbeitet und über den Lenkungsausschuss des jeweiligen Projekts dem Programmausschuss zur Entscheidung vorgelegt. Aufgrund der strategischen Bedeutung entscheidet der E-Government-Rat anschließend final über den vom Programmausschuss abgenommenen Rollout-Rahmenplan der EGPs.[14]

Der CIO kann die Rolle des Auftraggebers innerhalb seiner Organisation bzw. bei Projekten des Typs GPO Konzept Q auf ein Ressort delegieren.[15] Im Falle einer solchen Delegation übernimmt der Auftraggeber kraft Delegation die Aufgaben des CIO im Rahmen der Projektplanung. Der Auftraggeber legt dem Programmausschuss sodann auf der Grundlage der Planung dem Programmausschuss eine entsprechende Beschlussfassung vor. Der Programmausschuss entscheidet dann wiederum, ob die Projektendprodukte von ihm selbst oder vom Lenkungsausschuss abgenommen werden sollen. Nach der Fertigstellung aller Projektendprodukte wird ein Beschluss zum

[13] Dokument Programmsteuerung, S. 28 f.
[14] Dokument Programmsteuerung, S. 32.
[15] Dokument Programmsteuerung, S. 27.

Projektabschluss durch den Lenkungsausschuss herbeigeführt und ein Projektabschlussbericht erstellt. Nach Bestätigung durch den Programmausschuss ist das Projekt beendet. Die danach erarbeiteten Projektendprodukte werden sodann wieder über den Lenkungsausschuss des jeweiligen Projekts dem Programmausschuss und ggf. dem E-Government-Rat zur Entscheidung vorgelegt. Wurde über diese entschieden, ist es wieder der CIO und nicht der Auftraggeber kraft Delegation, der die so getroffenen Entscheidungen als Programmverantwortlicher an die Ministerien kommuniziert.

bb. Umsetzungsprojekte

Für die Phase der operativen Umsetzung innerhalb des Rollout-Rahmenplans bzw. der Umsetzungssystematik des vorangegangenen Grundlagenprojekts in den jeweiligen Behörden benennen die zuständigen Ministerien für die jeweiligen Umsetzungsprojekte einen projektverantwortlichen Behördenvertreter für die Projektrolle Auftraggeber. Der Auftraggeber kann im Rahmen des Projekts allein alle Entscheidungen mit Projektbezug treffen. Hiervon ist auch die Kompetenz umfasst, einen Lenkungsausschuss für das jeweilige Projekt einzurichten oder nicht.[16] Außerdem wird ein Projektmanager benannt und hierfür externe Unterstützung angefordert. Vor Beginn der Umsetzung erfolgt ein durch das – beim CIO angesiedelte – Programmmanagement eingeleiteter Readiness-Check, bei dem der Auftraggeber prüft und bestätigt, ob alle Voraussetzungen für die Durchführung des Umsetzungsprojekts vorliegen. Wenn dies der Fall ist, erteilt das Programmmanagement dem Auftraggeber ein sogenanntes Projektmandat. Dabei werden neben dem Endprodukt aus dem EGP das Vorgehensmodell, ein Musterprojektplan, ein Zeitplan, fachliche Vorgaben und Standards sowie weitere Parameter zur Planung und Durchführung des konkreten Projekts übergeben. Darüber hinaus erfolgt im Rahmen der Mandatserteilung auch die Festlegung der Projekttoleranzen aus Sicht des Programms, innerhalb derer der Auftraggeber oder der Lenkungsausschuss Abweichungen von der genehmigten Planung ohne Beteiligung des Programmmanagements bzw. des Programmausschusses zulassen kann. Innerhalb der „Leitplanken“ dieser Toleranzen können projektinterne Toleranzen vereinbart werden.[17]

Diese Vorgaben des beim CIO angesiedelten Programmmanagement sind verpflichtend einzuhalten. Spielräume bestehen also nur, wenn sie explizit - innerhalb der Toleranzen – aufgeführt sind oder grundsätzlich im Hinblick auf die interne Organisation der Umsetzung in den Behörden. Dem Programmmanagement stehen auch Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung. Auf der Projektebene ist nach Abschluss der Projektplanung, welche die Projektmanager im Benehmen mit dem Auftraggeber auf Basis des Projektmandates erarbeiten, ein Antrag der Behörde an die Programmsteuerung auf Projektausführung erforderlich. Diesen kann die Programmsteuerung ablehnen, wenn die Behörde die Vorgaben nicht einhält. Auch kann sie den umsetzungspflichtigen Behörden die beantragten Ressourcen einschränken oder verwehren. Der Programmausschuss entscheidet auch auf Grundlage von Ausnahmeberichten, die durch das Projektmanagement zu

[16] Dokument Programmsteuerung, S. 40.
[17] Dokument Programmsteuerung, S. 35.

erstellen sind, im Falle der Überschreitung der mit dem Projektmandat vorgegebenen Toleranzen. Während der Initiierung und Durchführungsphase ist ein regelmäßiger Kontakt zwischen dem Projektmanager und den jeweiligen ressortspezifischen E-Government-Verantwortlichen, die für die Integration der Projektergebnisse in das betriebliche Umfeld der von ihnen vertretenen Organisationsbereiche verantwortlich sind, vorgesehen.[18] Zudem müssen die Behörden am Ende des Umsetzungsprojekts einen Antrag auf formellen Projektabschluss stellen.

c. Bislang erfolgte Beteiligung

Das Ministerium WIDE, bei dem der CIO angesiedelt ist, beteiligt bei der Einführung und Einleitung von EGPs und Projekten des Typs GPO Konzept Q den beim Ministerium WIDE gebildeten Hauptpersonalrat und ersucht diesen um Zustimmung gemäß § 72 Abs. 3 LPVG NW und um die Einleitung des Verfahrens nach § 78 Abs. 2 LPVG NW. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass ggf. abweichende Regelungen in Behörden etwa hinsichtlich eventuell bestehender Ressortspezifika weiterhin gemäß § 72 LPVG NW der Zustimmung der örtlichen Personalvertretung bedürfen.

Dies fußt zum einen auf der Rechtsauffassung, wonach die so erfolgte Beteiligung nach § 78 Abs. 1 S. 2 2. Alt. LPVG NW sich auf die vorliegende Situation beziehe, nach der eine oberste Landesbehörde eine Entscheidung mit Wirkung über ihren Geschäftsbereich hinaus treffe. Dann sei die Stufenvertretung der entsprechenden obersten Landesbehörde zu beteiligen, die wiederum in einem abgestuften Verfahren die Stufenvertretungen der anderen Ressorts zu beteiligen habe. Diese Rechtsauffassung fand ihren Ausdruck zum anderen in der Prozessvereinbarung zur digitalen Transformation der Landesverwaltung NRW im Rahmen von E-Government-Projekten zwischen dem Hauptpersonalrat beim Ministerium für Inneres und Kommunales und dem Ministerium für Inneres und Kommunales, bei welchem der CIO zum Zeitpunkt des Abschlusses der Prozessvereinbarung angesiedelt war. In § 4 dieser Vereinbarung heißt es:

> *„Ressortübergreifende Beteiligungsverfahren für E-Government-Projekte werden nach § 78 LPVG organisiert; Beteiligte sind der CIO und der HPR MIK federführend für alle betroffenen Ressorts.“*

Nach der Umressortierung des CIO im Jahr 2017 wurde diese Prozessvereinbarung durch das Ministerium WIDE sowie den HPR MWIDE zunächst weiter angewandt. Zudem gibt es eine Verfahrensvereinbarung zwischen dem CIO und der AG der Hauptpersonalräte zur digitalen Transformation der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen vom 8. Mai 2017, die denselben Passus enthält. Des Weiteren existiert eine Prozessvereinbarung zur „digitalen Transformation der Landesverwaltung NRW“ zwischen dem MWIDE und dem HPR MWIDE aus Januar 2019. Dort ist

[18] Dokument Programmsteuerung, S. 39.

u.a. geregelt, dass die Personalvertretungen rechtzeitig, umfassend und fortlaufend in angemessener Form über alle geplanten und umzusetzenden E-Government-Projekte informiert werden und hierzu beraten. Die Mitbestimmungsrechte aus dem LPVG bleiben hiervon unberührt. Eine Bezugnahme auf § 78 LPVG NW enthält die Prozessvereinbarung aus 2019 nicht.

Außerdem ist geregelt, dass die vorgesehene Partizipation an der Programm- und Projektstruktur über den E-Government-Beirat des MWIDE als Plattform erfolgt. Dort kommen der HPR MWIDE, der örtliche Personalrat, die (Haupt-)Schwerbehindertenvertretung, die Gleichstellungsbeauftragte, Vertreter der Landesbetriebe, Vertreter der dortigen Personalräte sowie Beschäftigte aller Abteilungen des Ministeriums zu einem regelmäßigen Informationsaustausch zusammen.

In Fällen, in denen der CIO in seiner Rolle als Auftraggeber von EGPs und Projekten des Typs GPO Konzept Q diese Rolle auf ein anderes Ressort delegiert hat, wird weiterhin der auf der Entscheidungsebene des CIO angesiedelte HPR MWIDE beteiligt. Die entsprechenden Anhörungen und Unterrichtungen des HPR MWIDE werden in solchen Fallkonstellationen durch das jeweilige Ressort, das die Rolle des Auftraggebers inne hat, vorbereitet und sodann zur Weiterleitung an den HPR MWIDE an das MWIDE übermittelt. Das MWIDE gibt diese, das Beteiligungsverfahren einleitende, Schreiben sodann inhaltlich unverändert im eigenen Namen an den HPR MWIDE weiter.

Im Rahmen der Umsetzungsprojekte sind die jeweiligen Behörden in der Rolle des Projekt-Auftraggebers grundsätzlich für die Einleitung der richtigen Mitbestimmungsverfahren zur Einbindung der Personalvertretungen selbst verantwortlich. Die verschiedenen Personalvertretungen der Ressorts agieren hier teilweise nicht einheitlich.

II.
Fragestellung

Bei der Durchführung der verschiedenen Digitalisierungsprojekte treten des Öfteren Fragen zur Mitbestimmung der Personalvertretungen nach dem LPVG NW auf, insbesondere wenn Umsetzungsprojekte mehrere Ressorts und/oder Verwaltungsebenen betreffen oder die Rolle des Projekt-Auftraggebers an andere Ressorts delegiert ist. Es stellt sich die Frage, auf welcher Ebene die Mitbestimmung im Einzelfall durchzuführen ist bzw. welche Wirkungen eine Mitbestimmung im Rahmen der Stufenvertretung nach § 78 Abs. 1 Satz 2 LPVG NW auf die verschiedenen Ebenen der Personalratsbeteiligung (HPR/PR) hat.

Vor diesem Hintergrund sind wir beauftragt, die Zuständigkeiten im Rahmen der personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmung bei Digitalisierungsvorhaben des Programms „Digitale Verwaltung NRW“ grundlegend und umfassend im Hinblick auf die grundsätzlichen Auswirkungen der Beteiligungsrechte nach dem LPVG NW, insbesondere des § 78 LPVG NW, auf Digitalisierungsvorhaben der Landesverwaltung nach dem EGovG NRW und auf die Aufgaben und Verantwortungsbereiche des CIO, festzustellen.

Hierbei sind insbesondere die nachfolgenden Fragestellungen zu berücksichtigen:

1. Welche Personalvertretung ist in örtlicher und instanzieller Hinsicht zu beteiligen, wenn der CIO auf der Grundlage des EGovG NRW tätig wird?

2. Inwiefern und in welcher Form sind hierbei ggf. die örtlichen Personalvertretungen der einzelnen Ressorts oder nachgeordneten Behörden zu beteiligen?

3. Welche Personalvertretung ist zu beteiligen, wenn der CIO bei ressortübergreifenden Digitalisierungsprojekten, die Rolle des Auftraggebers an ein anderes Ressort delegiert?

4. Welche Auswirkungen hat eine Zustimmung der Hauptpersonalvertretung des MWIDE zu einer Vorlage des CIO im Rahmen eines Digitalisierungsprojekts auf die Beteiligungsrechte der Personalvertretungen in anderen Ressorts und nachgeordneten Behörden?

5. Ist eine Personalvertretung des MWIDE als für den CIO zuständige Personalvertretung auch bei Digitalisierungsvorhaben einzelner Ressorts zu beteiligen oder nur bei Digitalisierungsvorhaben, die mehrere Ressorts betreffen?

6. Welche Rolle nimmt hier die AG HPR ein?

7. Welche Besonderheiten ergeben sich für Digitalisierungsvorhaben nach dem EGovG NRW bei der Betroffenheit von Bezirksregierungen?

8. Welche Besonderheiten ergeben sich für Digitalisierungsvorhaben nach dem EGovG NRW im Hochschulbereich?

Die Prüfung hat sich neben den Fragen der Beteiligung der Personalräte auch auf die entsprechenden Beteiligungsrechte der örtlichen und der Hauptschwerbehindertenvertretung zu beziehen.

Ziel des Rechtsgutachtens ist die Darstellung eines optimalen Beteiligungsprozesses der Personalvertretungen in Fragen der Digitalisierung der Landesverwaltung NRW sowie eine Handlungsempfehlung für die Landesverwaltung, insbesondere für den CIO, in Fragen der Beteiligung der Personal- und Schwerbehindertenvertretung bei Digitalisierungsvorhaben einschließlich ggf. bestehender Änderungsbedarfe am EGovG NRW oder dem sonstigen Landesrecht.

Dieses Rechtsgutachten wurde sorgfältig auf Basis der veröffentlichten Rechtsprechung erstellt. Da einschlägige oder gar gefestigte Rechtsprechungen zu den wesentlichen Fragestellungen bisher nicht ergangen ist, kann nicht sicher vorhergesagt werden, ob die Rechtsprechung die hier vertretene Sichtweise

teilen wird. Die praktische Durchführbarkeit der im Gutachten enthaltenen Handlungsempfehlungen kann somit nicht gewährleistet werden.

III.
Zur Rechtslage der personalvertretungsrechtlichen Beteiligung

Die Beteiligung der Personalvertretung ist erforderlich, wenn eine Maßnahme einer Dienststelle vorliegt. Ist dies der Fall ist diejenige Personalvertretung zu beteiligen, die auf der Ebene der die Maßnahme treffenden Dienststelle angesiedelt ist. Diese Dienststelle hat die zwingende Beteiligung durchzuführen.

1. Voraussetzung der personalvertretungsrechtlichen Beteiligung: Vorliegen einer Maßnahme

Die einzelnen Voraussetzungen der Beteiligung sind im LPVG NW grundsätzlich differenziert nach den unterschiedlichen Beteiligungstatbeständen geregelt. Je nachdem, welche Angelegenheit vorliegt, kommen unterschiedliche Mitbestimmungs- und Mitwirkungstatbestände in Betracht. Dabei ist der Maßnahmebegriff das zentrale Element der personalvertretungsrechtlichen Beteiligung in der Landesverwaltung. Denn nur, wenn eine Dienststelle beabsichtigt, in einer Angelegenheit eine konkrete Entscheidung zu treffen oder Handlung vorzunehmen, mit der die Dienststelle in eigener Zuständigkeit eine eigene Angelegenheit regelt und hierdurch der Rechtsstand der Beschäftigten oder eines einzelnen Beschäftigten berührt wird, kommt eine zwingende Mitbestimmung der zuständigen Personalvertretung überhaupt in Betracht.

a. Definition der Maßnahme

Das LPVG NW enthält keine gesetzliche Definition des Maßnahmebegriffs.[19] Als Maßnahme im Sinne des Personalvertretungsrechts wird im Allgemeinen jede Handlung oder Entscheidung des Leiters der Dienststelle angesehen, mit der die Dienststelle in eigener Zuständigkeit eine eigene Angelegenheit regelt, sofern hierdurch der Rechtsstand der Beschäftigten oder eines einzelnen Beschäftigten berührt wird.[20] Mit anderen Worten: Eine Maßnahme muss auf eine Veränderung des bestehenden Zustands abzielen. Nach der Durchführung der Maßnahme müssen das Beschäftigungsverhältnis oder die Arbeitsbedingungen eine Änderung erfahren haben. Demzufolge können nur eine Handlung oder eine Entscheidung einer Dienststelle eine solche Maßnahme darstellen.[21]

b. In eigener Zuständigkeit

[19] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 66 Rn. 29.
[20] OVG Münster Beschl. v. 25. August 2004 – 1L A 1758/02.PVL, BeckRS 2004, 151327 Rn. 21; OVG Münster Beschl. v. 25. September 2017 – 20 A 1562/16, BeckRS 2017, 148820 Rn. 16.
[21] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 66 Rn. 30 f.

Das Vorliegen einer Maßnahme setzt mithin voraus, dass die Dienststelle in eigener Zuständigkeit eine Angelegenheit regelt. Ob sie für die beabsichtigte Maßnahme nach der Behördenorganisation tatsächlich zuständig ist, ist dabei unerheblich. Es kommt allein darauf an, dass die Dienststelle die Maßnahme (nach außen) als ihre eigene – also eigenverantwortlich – durchführen will.[22]

Voraussetzung ist damit, dass die Dienststelle selbst handelt bzw. entscheidet, denn nur dann liegt eine eigene Regelung der Dienststelle vor. Mithin liegt keine Maßnahme der Dienststelle vor, wenn sie rechtlich oder tatsächlich bloß in Sachzusammenhänge einbezogen ist, ohne selbst handelnd in diese einzugreifen.[23] Hiervon abzugrenzen ist der Fall, dass eine untere Dienststelle auf eine interne Weisung einer übergeordneten Dienststelle hin entscheidet bzw. handelt. In einer solchen Fallkonstellation, in welcher die Dienststelle auf Weisung einer übergeordneten Stelle handelt, ist grundsätzlich eine Regelung der untergeordneten Dienststelle anzunehmen. Denn regelmäßig trifft eine nachgeordnete Dienststelle auch in dem Fall, in welchem ihr Handeln von einer internen Weisung einer übergeordneten Behörde ganz oder teilweise bestimmt wird, ihre Entscheidung nach außen eigenverantwortlich.[24] Etwas anderes gilt nur dann, wenn die vorgesetzte Dienststelle eine unmittelbar gestaltende Anordnung trifft, die der nachgeordneten Dienststelle keinen eigenen Regelungsspielraum belässt.[25] Dies ist anzunehmen, wenn die vorgesetzte Dienststelle in dem nachgeordneten Bereich im Wege des Selbsteintritts tätig wird. Eine solche unmittelbar gestaltende Anordnung der übergeordneten Dienststelle liegt etwa bei einer generellen Weisung in Personalangelegenheiten, die von den nachgeordneten Dienststellen im Wege von Einzelmaßnahmen umzusetzen ist, nicht vor. Ein solcher Dualismus von genereller Weisung und Ausführung im Einzelfall verdrängt die Beteiligung auf der Ausführungsebene nicht.[26] Die Rechtsprechung nimmt an, dass selbst in dem Fall, in welchem die nachgeordnete Behörde durch eine Weisung strikt gebunden ist, ein bei ihr angesiedeltes Mitbestimmungsverfahren nicht seinen Sinn verliert, da sich die Bindung nicht auf den bei der nachgeordneten Dienststelle gebildeten Personalrat erstreckt.[27] Der bei der nachgeordneten Dienststelle angesiedelte Personalrat muss sich nicht der Auffassung der ihm gegenüberstehenden Dienststelle von der Recht- und Zweckmäßigkeit der Maßnahme anschließen.[28] Dabei setzt eine Regelung nicht einmal voraus, dass der Dienststelle ein Ermessensspielraum zusteht. So sind auch Akte des Normvollzugs als Maßnahmen anzusehen, soweit es zum Vollzug der Norm im Einzelfall noch eines Ausführungsaktes bedarf.[29] Auch in diesen Fällen unterliegt die Entscheidung der Dienststelle der Richtigkeitskontrolle des

[22] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 66 Rn. 34.
[23] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 66 Rn. 35.
[24] OVG Münster Beschl. v. 25. August 2004 – 1L A 1758/02.PVL, BeckRS 2004, 151327 Rn. 27.
[25] OVG Münster Beschl. v. 25. August 2004 – 1L A 1758/02.PVL, BeckRS 2004, 151327 Rn. 27.
[26] BVerwG Beschl. v. 30. März 2009 – 6 PB 29.08, NZA-RR 2009, 509, Rn. 10.
[27] BVerwG Beschl. v. 17. Februar 2016 – PB 43.09, NVwZ-RR 2010, 443 Rn. 4.
[28] BVerwG Beschl. v. 17. Februar 2016 – PB 43.09, NVwZ-RR 2010, 443 Rn. 4.
[29] BVerwG Beschl. v. 13. Februar 1976 – VII P 4.75, BeckRS 1976, 30430117.

Personalrats im Wege der Mitbestimmung. Maßgeblich ist also die Ebene, auf der die Regelung einer Angelegenheit der Dienststelle entsprechende Verbindlichkeit für die Dienststelle erlangt.[30]

Ein Beispiel einer konkreten Maßnahme, welches die Rechtsprechung als einen solchen unmittelbar gestaltenden Selbsteintritt angesehen hat, ist ein Beschluss der baden-württembergischen Landesregierung, wonach die Arbeitszeit bei den Gerichten, Verwaltungen und Betrieben des Landes sich nach den Vorschriften einer bestimmten Arbeitszeitverordnung zu richten habe. Diese Arbeitszeitverordnung gelte unbeschadet der tariflichen Bestimmungen für die Angestellten und Arbeiter des Landes entsprechend. Danach änderte sich für Beschäftigte die Dauer der Kernarbeitszeit und der Mittagspause. Der örtliche Personalrat hatte, nachdem er nicht beteiligt wurde, ein Initiativrecht ausgeübt. Der VGH Baden-Württemberg stellte fest, dass ihm ein solches nicht zugestanden habe. Voraussetzung für das Vorhandensein des Initiativrechts sei, dass die Dienststelle für die begehrte Maßnahme entscheidungsbefugt ist, also die begehrte Maßnahme mit im Rechtsverkehr verbindlicher Wirkung treffen kann. Eine solche Entscheidungsbefugnis bestehe nicht, wenn die höhere Dienststelle die Angelegenheit – wie in dem vorgenannten Fall – an sich gezogen habe und sie ihrerseits hierzu ermächtigt und zuständig ist.[31] Das BVerwG hat die hiergegen eingelegte Nichtzulassungsbeschwerde abgewiesen, da es an einer Divergenz fehle. Eine Abweichung zu der Rechtsprechung, dass interne Weisungen keinen Maßnahmecharakter hätten, liege nicht vor, da nach Würdigung des konkreten Einzelfalls im Zusammenhang mit der Mittagspausenregelung eine solche „interne Weisung“ gerade nicht ergangen sei, den nachgeordneten Behörden vielmehr im Wege des „Selbsteintritts“ der Landesregierung die Zuständigkeit für die bereits von der Landesregierung unmittelbar getroffene Regelung entzogen worden sei. Die hier durch die Landesregierung getroffene Weisung sei gänzlich anderer Art als die zuvor angesprochenen. Danach handele es sich um solche, die auf der Grundlage des aus dem Arbeitsverhältnis fließenden Direktionsrechts unmittelbar an die Angestellten und Arbeiter ergangen seien; derartige Weisungen seien gegebenenfalls zivilrechtlicher Natur und schon allein deshalb von den „internen Weisungen“ einer übergeordneten Behörde an eine untergeordnete Behörde grundlegend verschieden.[32]

c. <u>Unmittelbare Außenwirkung auf den Rechtsstand der Beschäftigten</u>

Die Maßnahme muss zudem den Rechtsstand der Beschäftigten oder denjenigen einzelner Beschäftigter berühren.[33] Dies bedeutet, dass eine Maßnahme auf eine Veränderung des bestehenden Zustands abzielen muss.[34] Das Vorhaben muss also entsprechende Wirkung nach außen auf den

---

[30] OVG Münster Beschl. v. 25. August 2004 – 1L A 1758/02.PVL, BeckRS 2004, 151327 Rn. 25.
[31] VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 8. Mai 1990 – 15 S 3128/89, juris Rn. 31; VGH München Beschl. v. 1. März 1962 – 2 X 61, PersV 63, 115.
[32] BVerwG Beschl. v. 22. Februar 1991 – 6 PB 8.90, BeckRS 1991, 30937915.
[33] BVerwG Beschl. v. 29. Januar 2003 – 6 P 15.01, BeckRS 2003, 21274; Beschl. v. 18. Dezember 1996 – 6 P 6.94, NZA-RR 1997, 278; OVG Münster Beschl. v. 20. Januar 2000 – 1 A 128/98.PVL, BeckRS 2001, 22267.
[34] Laber/Pagenkopf/Grünebaum, LPVG NW, 1. Aufl. 2017, § 66 Rn. 7.

Geschäftsbereich der Dienststelle haben. Erforderlich ist eine verbindliche Regelung, die den Geschäftsbereich betrifft, für den die entsprechende Personalvertretung gebildet ist.[35] Aufgrund der Durchführung der Maßnahme müssen das Beschäftigungsverhältnis oder die Arbeitsbedingungen eine Änderung erfahren haben.[36]

Aus diesem Grund stellt ein Erlass einer obersten Dienstbehörde selbst keine Maßnahme dar, wenn er Rechte und Pflichten für die Beschäftigten nicht begründet, sondern sich darin erschöpft, den nachgeordneten Dienststellen Instruktionen zu erteilen und ihnen auf dieser Grundlage die Durchführung überlässt. Für Weisungen der obersten Dienstbehörde ist geradezu typisch, dass sie die Dienststellen des nachgeordneten Bereichs darauf festlegen, normativ eröffnete Gestaltungsspielräume in bestimmter Weise auszufüllen. Dadurch erfahren die Arbeitsverhältnisse bzw. Arbeitsbedingungen der Beschäftigten noch keine Änderung, solange die Umsetzung den nachgeordneten Dienststellen überlassen bleibt.[37] Vielmehr bleibt die Wirkung eines solchen Erlasses ausschließlich auf den internen Bereich zwischen den beiden Dienststellen beschränkt. Die erforderliche Außenwirkung auf den Rechtsstand der Beschäftigten tritt erst durch die Umsetzung der Weisung auf der nachgeordneten Ebene ein, wodurch sie den internen Bereich verlässt und eine Veränderung des bestehenden Rechtsstands der dortigen Beschäftigten herbeiführt.[38]
Wie bereits aufgezeigt, ist es damit eine Frage der jeweiligen „Weisung", ob diese nur intern erfolgt oder unmittelbar gestaltende Wirkung hat, wie es die Rechtsprechung beispielsweise im Fall der Arbeitszeitanordnung durch die übergeordnete Landesregierung angenommen hat.[39]

d. Beabsichtigte Maßnahme

Mitwirkungspflichtig ist nur eine beabsichtigte Maßnahme. Welche Maßnahme die Dienststelle beabsichtigt, beurteilt sich danach, welche Absicht nach dem objektiven Empfängerhorizont für den Personalrat in Anbetracht der jeweiligen Umstände des Einzelfalls erkennbar ist.[40] Beabsichtigt ist eine Maßnahme, wenn die Willensbildung im Bereich der Dienststelle abgeschlossen ist, d. h., wenn sich die Dienststelle darüber im Klaren ist, was sie will. Die Entscheidung muss und

[35] OVG Münster Beschl. v. 25. August 2004 – 1L A 1758/02.PVL, BeckRS 2004, 151327 Rn. 22.
[36] BVerwG Beschl. v. 20. November 2008 – 6 P 17.07, NZA-RR 2009, 283 Rn. 17; Beschl. v. 18 Mai 2004 – 6 P 13/03, NZA-RR 2005, 163; OVG Münster Beschl. v. 26. November 2003 – 1 A 1094/01.PVL, BeckRS 2005, 30459; Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 66 Rn. 30.
[37] OVG Münster Beschl. v. 25. September 2017 – 20 A 1562/16, BeckRS 2017, 148820 Rn. 17; vgl. BVerwG, Beschl. v. 2. September 2009 – 6 PB 22.09, juris Rn. 5.
[38] OVG Münster Beschl. v. 25. August 2004 – 1L A 1758/02.PVL, BeckRS 2004, 151327 Rn. 28 f; Beschl. v. 2. Oktober 1998 – 1A 3762/96.PVL.
[39] BVerwG Beschl. v. 22. Februar 1991 – 6 PB 8.90, BeckRS 1991, 30937915; VGH Baden-Württemberg Beschl. v. 8. Mai 1990 – 15 S 3128/89, juris Rn. 31; VGH München Beschl. v. 1. März 1962 – 2 X 61, PersV 63, 115; vgl. oben III. 1. b.
[40] OVG Münster Beschl. v. 9. April 2003 – 1 A 423/01.PVL, BeckRS 2003, 18516.

darf allerdings noch nicht endgültig gefallen sein, damit die Personalvertretung noch auf den Entscheidungsprozess, bei dem sie mitzuwirken hat, Einfluss nehmen kann.[41]

Im Falle der Weisung einer übergeordneten Dienststelle ist dementsprechend maßgeblich, ob der Dienstellenleiter der vorgesetzten Dienststelle tatsächlich eine Entscheidung mit unmittelbar gestaltender Wirkung für den nachgeordneten Bereich beabsichtigt. Es muss auf den Akt der Entscheidung abgestellt werden, durch welchen mit Wirkung nach außen auch die Verantwortung durch den Entscheidungsträger übernommen wird.[42] Ist auf vorgesetzter Ebene keine eigenständige Gestaltung beabsichtigt, sondern eine Reglung durch den nachgeordneten Dienststellenleiter, entfällt eine Mitbestimmung auf der Ebene der vorgesetzten Dienststelle. Dabei ist es unerheblich, wie die angewiesene Dienststelle ihrerseits die Weisung umsetzt, eine Angelegenheit der (örtlichen) Dienststelle mit einem bestimmten Inhalt oder auch nur in einer bestimmten Richtung zu regeln. Unterlässt sie es beispielsweise eine angewiesene Regelung zu erlassen, wird hierdurch die interne Weisung nicht etwa zu einer Maßnahme des vorgesetzten Dienststellenleiters. Der Weisung fehlt es unbeschadet eines solchen Verhaltens der angewiesenen Dienststelle an dem entscheidenden Anspruch, unmittelbar innerhalb des Geschäftsbereichs der nachgeordneten Dienststelle eine Regelung zu treffen.[43]

Nach § 66 Abs. 1 Satz 2 LPVG NW kann in aufwändigen Prozessen der Entscheidungsfindung bereits dann eine mitbestimmungspflichtige Maßnahme vorliegen, wenn durch eine Handlung eine mitbestimmungspflichtige Maßnahme vorweggenommen oder festgelegt wird. Damit geht eine Vorverlagerung der Beteiligung des zuständigen Personalrats einher, welcher hierdurch bereits prozessbegleitend einbezogen werden soll. Auch nach dieser Vorschrift fallen aber bloß vorbereitende Handlungen der Dienststelle nicht in den Maßnahmenbegriff. Eine Änderung der Rechtslage geht hiermit daher nicht einher.[44] Denn auch die mitbestimmungspflichtige Vorentscheidung muss eine beabsichtigte Maßnahme vorwegnehmen oder unmittelbar festlegen.[45] Von einer beabsichtigten Maßnahme kann aber erst dann gesprochen werden, wenn die Dienststelle diese auch durchführen will.[46] Eine Maßnahme ist von der Dienststelle noch nicht beabsichtigt, solange der verwaltungsinterne Willensbildungs- und Entscheidungsprozess nicht abgeschlossen ist.[47] Spaltet die Dienststelle einen mitbestimmungspflichtigen Vorgang derart in zwei Teile auf,

---

[41] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 66 Rn. 48.
[42] BVerwG Beschl. v. 7. August 1996 – 6 P 29.93, BeckRS 1996, 30937151; OVG Münster Beschl. v. 25. August 2004 – 1L A 1758/02.PVL, BeckRS 2004, 151327 Rn. 25.
[43] OVG Münster Beschl. v. 25. August 2004 – 1L A 1758/02.PVL, BeckRS 2004, 151327 Rn. 28.
[44] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 66 Rn. 53.
[45] BVerwG Beschl. v. 18. Dezember 1996 – 6 P 6.94, NZA-RR 1997, 278; Beschl. v. 22. Februar 1991 – 6 PB 10.90, BeckRS 1991, 30937850; Beschl. v. 1. August 1983 – 6 P 8.81, BeckRS 1983, 31291053.
[46] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 66 Rn. 46 f.
[47] OVG Münster Beschl. v. 29. Juli 1994 – 1 A 581/91.PVL, BeckRS 1994, 11239.

dass bereits der erste, interne Vorgang eine – in der Willensbildung abgeschlossene – Vorabentscheidung über die beabsichtigte Maßnahme darstellt, ist bereits dieser als – mitbestimmungspflichtige – Maßnahme zu sehen.[48] Eigentlich der Vorbereitung einer Maßnahme dienende Handlungen der Dienststelle stellen mithin nur dann einen Anknüpfungspunkt für ein Mitbestimmungsrecht dar, wenn sie eine beabsichtigte Maßnahme bereits vorweg nehmen oder unmittelbar festlegen. Als Vorbereitungshandlungen, die danach ihrerseits den Maßnahmenbegriff erfüllen, kommen in aller Regel nur Vorbereitungshandlungen derjenigen Dienststelle in Betracht, welche auch die endgültige Entscheidung trifft.[49] Wird dagegen die endgültige Entscheidung von einer anderen Stelle getroffen, kommt die Mitbestimmungspflichtigkeit einer vorbereitenden Maßnahme nur ausnahmsweise dann in Betracht, wenn ihr mindestens teilweise Verbindlichkeit für die endgültige Entscheidung zukommt.[50]

e. Digitalisierungsvorhaben als Maßnahme

In der Folge sollen vier gerichtliche Entscheidungen analysiert werden, die sich mit der Einführung von IT-Systemen und der Beteiligung von Personalvertretungen auseinandersetzen. Im Fokus steht schwerpunktmäßig die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Maßnahme angenommen wurde.

(1) VG Düsseldorf, Beschluss vom 6. Februar 2020 – 40 K 4082/18. PVL

In dem, der Entscheidung zugrundeliegenden, Sachverhalt ging es darum, dass das Computerprogramm GMM landesweit bei den Behörden der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen eingeführt werden sollte. Dieses Programm ermöglicht den elektronischen Zugang zur Verwaltung durch verschlüsselte E-Mails und andere elektronische Kommunikationsformen.

Hierzu erbat das MWIDE beim HPR MWIDE nach § 78 iVm § 72 Abs. 3 LPVG NW die Zustimmung dafür, das Programm GMM den Behörden des Landes „zur Nutzung anzubieten". Der HPR MWIDE beteiligte die übrigen Hauptpersonalräte, darunter auch den des Landesbetriebes Straßenbau NRW. Der HPR MWIDE stimmte der Vorlage des CIO sodann zu. Daraufhin forderte das Verkehrsministerium den Landesbetrieb Straßenbau dazu auf, eine Zugangsmöglichkeit für elektronische Dokumente zu eröffnen. In dem Schreiben des Staatssekretärs des Ministeriums für Verkehr NRW an die Direktorin des Landesbetriebs Straßenbau NRW war formuliert:

> *„Vorsorglich weise ich darauf hin, dass der Landesbetrieb alles zu veranlassen hat, um die oben genannten Zugänge zum 01.01.2018 zu eröffnen.*

[48] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 66 Rn. 51.
[49] BVerwG Beschl. v. 8. Oktober 2008 – 6 PB 21/08, NVwZ 2009, 252 Rn. 10 unter Bezugnahme auf die Beschlüsse v. 26. Januar 2000 – 6 P 2.99, NVwZ 2000, 1182 und 29. Januar 2003 – 6 PB 16.01, NZA-RR 2003, 502 L.
[50] BVerwG Beschl. v. 8. Oktober .2008 – 6 PB 21/08, NVwZ 2009, 252 Rn. 10; Laber/Pagenkopf/Grünebaum, LPVG NW, 1. Aufl. 2017, § 66 Rn. 10.

Die damit verbundenen Regelungen der geänderten organisatorischen Abläufe inklusive gegebenenfalls notwendiger Beteiligung der örtlichen Personalvertretung und die Informationen der Beschäftigten sind in eigener Verantwortung durchzuführen."

Der HPR Landesbetrieb Straßenbau machte ein eigenes Mitbestimmungsrecht bei der Einführung des GMM gegenüber dem Ministerium für Verkehr NRW geltend. Dieses wurde mit Verweis auf die Beteiligung des HPR MWIDE nach § 78 LPVG NW sowie eine Beteiligung der örtlichen Personalvertretung des Landesbetriebs Straßenbau verweigert. Der HPR Landesbetrieb Straßenbau leitete sodann ein Beschlussverfahren ein, gerichtet auf die Feststellung, dass die Einführung des Programms GMM seiner Mitbestimmung unterliegt.

Das VG Düsseldorf wies den Antrag ab und führte zur Begründung aus, die Entscheidung des Ministeriums für Verkehr NRW, der Empfehlung des CIO zur Einführung des IT-Systems für seinen eigenen Geschäftsbereich (also den Geschäftsbereich des Ministeriums für Verkehr) zu folgen, sei keine Maßnahme im Sinne von § 66 Abs. 1 LPVG NW. Es fehle an einer auf eine Veränderung des bestehenden Zustandes abzielenden Handlung oder Entscheidung der Dienststelle, die den Rechtsstand der Beschäftigten berührt und durch deren Durchführung das Beschäftigungsverhältnis oder die Arbeitsbedingungen eine Änderung erfahren. Denn durch die Erteilung von Instruktionen bei gleichzeitiger Überlassung der Durchführung an die nachgeordneten Behörden, erführen die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten noch keine Änderung. Die Entscheidungszuständigkeit der nachgeordneten Dienststelle (Landesbetrieb Straßenbau NRW) sei nicht dadurch berührt, dass sie einer strikten Weisung der übergeordneten Dienststelle (Ministerium für Verkehr NRW) folge. Etwas anderes gelte nur, wenn die Nutzung und der Einsatz eines zentral verwalteten Informationstechnikverfahren unmittelbar und zwingend durch die oberste Dienstbehörde angeordnet werde. Wenn dem nachgeordneten Dienststellenleiter keinerlei Spielraum mehr zukomme, auch nicht bei der Umsetzung der Vorgabe, also der örtlichen Implementierung, könne die Entscheidung der obersten Dienstbehörde Maßnahmecharakter zuwachsen. Bei der Vorgabe eines von den nachgeordneten Dienststellen tatsächlich einzuführenden IT-Systems handele es sich lediglich um eine organisatorische Grundentscheidung, die noch von den untergeordneten Behörden umzusetzen sei. Es handele sich nicht um ein vom Verkehrsministerium zentral verwaltetes Verfahren. Die Arbeitsbedingungen änderten sich erst, wenn die nachgeordneten Dienststellen die ministeriellen Vorgaben tatsächlich umsetzten. Es könne daher vorliegend offen bleiben, ob es sich um eine bindende Weisung gehandelt habe. Auch in diesem Falle sei nicht von einer Maßnahme auszugehen. Die Frage der Zuständigkeit gemäß § 78 LPVG NW könne daher offen bleiben.

Im Übrigen führt das VG Düsseldorf – ohne dass es hierauf ankäme – in seiner Entscheidung aus, es liege näher, dass die vorangegangene Zustimmung des HPR WIDE nach § 78 LPVG NW lediglich das Angebot des IT-Systems an die jeweiligen Ressorts umfasse, welche wiederum jeweils eigenständig nach Art. 55 Abs. 2 LVerf NRW über die Annahme dieses Angebots entscheide.

Eine landesweite und über alle Verwaltungsebenen reichende Erledigung der erforderlichen Mitbestimmung bei der Implementierung der IT-Systeme zur Digitalisierung der Landesverwaltung durch die Zustimmung des HPR WIDE nach § 78 LPVG NW sei demgegenüber nicht naheliegend. Die Frage könne hier aber offen bleiben.

(2) OVG Münster, Beschluss vom 17. Februar 2000 – 1 A 329/98 PVL.

Auch diese Entscheidung befasst sich mit einer ähnlich gelagerten Sachverhaltskonstellation einer landesweiten Einführung eines Computerprogramms. Hier bat das Finanzministerium NRW seinen HPR um Zustimmung zur beabsichtigten schrittweisen Ausdehnung eines Programmsystems auf weitere Finanzkassen**,** nachdem ein Probebetrieb erfolgreich verlaufen war. Der HPR erteilte seine Zustimmung. Zur Einführung des – danach landesweit auszurollenden – Programmsystems in seinem Geschäftsbereich schloss das Arbeitsministerium einen Vertrag mit einem privaten Systemhaus. Der HPR des Arbeitsministeriums reklamierte sein Mitbestimmungsrecht und begehrte die Feststellung, dass die Einführung des Systems seiner Mitbestimmung unterliege.

Das OVG Münster lehnte den Antrag ab. Vorliegend greife § 78 Abs. 1 Satz 2 LPVG NW, da die landesweite Einführung des Programmsystems über den Bereich des Finanzministeriums hinaus reiche. Durch Beteiligung des HPR des Finanzministeriums seien die Mitbestimmungsrechte daher erledigt. Das OVG Münster geht hierbei davon aus, dass der Anwendungsbereich des § 72 Abs. 3 Nr. 3 LPVG NRW grundsätzlich berührt ist. Ohne Problematisierung dieses Punktes geht das OVG Münster offensichtlich davon aus, dass die Einführung des Systems eine Maßnahme darstellt.

(3) Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 10. Juni 2005 - 22 PH 1496/05 (einstweiliges Verfügungsverfahren)

Auch der Hessische Verwaltungsgerichtshof hatte sich mit einem Fall der Mitwirkung bei der Einführung eines Computerprogramms zu befassen. In der dortigen Fallkonstellation fasste das hessische Innenministerium eine Erklärung ab, wonach in der hessischen Landesverwaltung als neues Datenverarbeitungsverfahren für den Bereich der Personalwirtschaft ein SAP Modul HR in einer exakt bezeichneten Version eingeführt werde. Die Einführung dieses Moduls führte unstreitig zu einer Änderung der automatisierten Bearbeitung personenbezogener Daten und begründete damit ein Mitwirkungsrecht nach dem Hessischen Personalvertretungsgesetz. Der HPR hatte der Einführung des Moduls offenbar zugestimmt (dies wird in der Sachverhaltsdarstellung des Beschlusses nicht ausdrücklich mitgeteilt).

Der Personalrat des hessischen Bereitschaftspolizeipräsidiums begehrte die Untersagung der Einführung des Personalinformationssystems, solange die Mitwirkungsrechte des örtlichen Personalrats nicht gewahrt sind.

Der hessische Verwaltungsgerichtshof lehnte diesen Antrag ab. Nach der Erklärung des hessischen Innenministeriums werde das Datenverarbeitungsverfahren „für die gesamte hessische Landesverwaltung“ eingeführt. Dies habe zur Folge, dass es sich bei der Einführung des Modules jedenfalls nicht um eine Maßnahme jeder einzelnen Dienststelle handele, in der das System eingeführt werde. Ob über die eigentliche Einführung hinaus im Zusammenhang mit dieser durch einzelne Dienststellenleiter Maßnahmen ergriffen werden sollen, die Beteiligungsrechte der örtlichen Personalräte auslösen, könne dahinstehen.

(4) Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 25. Juli 2019 – 5 PB 19.18 (Nichtzulassungsbeschwerde) (Vorverfahren BVerwG, Beschluss vom 17. Mai 2017 – 5 P 2.16)

In diesem Verfahren führte das Bundesverwaltungsgericht aus, dass die von der Beschwerde für grundsätzlich klärungsbedürftig gehaltene Frage,

> *„Liegt in der Einführung eines dienststellenübergreifenden zentral verwalteten Verfahrens der Informationstechnik im Sinne von § 50 Abs. 3 Satz 1 SGB II eine Maßnahme im Sinne von § 69 BPersVG, welche eine Angelegenheit des örtlichen Dienststellenleiters darstellt und somit für den örtlichen Personalrat mitbestimmungspflichtig ist?"*,

nicht klärungsbedürftig sei, weil sich ihre Beantwortung bereits aus dem Beschluss des Senats vom 17. Mai 2017 – 5 P 2.16 – ergebe. Danach komme dem örtlichen Dienststellenleiter bei der Einführung eines (dienststellenübergreifenden) durch die Bundesagentur zentral verwalteten Verfahrens der Informationstechnik im Sinne von § 50 Abs. 3 Satz 1 SGB II kein Entscheidungsspielraum zu, der die Zuständigkeit des dort gebildeten Personalrats begründen könne, weil für Maßnahmen gemäß § 50 Abs. 3 Satz 1 SGB II allein die Bundesagentur für Arbeit zuständig sei. Die Klärungsbedürftigkeit ergibt sich auch nicht im Hinblick auf „die Differenzierung zwischen der Verwaltung des Verfahrens der Informationstechnik, welche zentral gesteuert wird und damit folgerichtig der Entscheidungskompetenz der Bundesagentur unterliegt und der Nutzung derselben, welche denklogisch vor Ort durch die örtlichen Dienststellen unter Beteiligung der dortigen Personalräte stattfinden muss. Denn in der genannten Entscheidung wurde auch entschieden, dass § 50 Abs. 3 Satz 1 SGB II den Geschäftsführern der gemeinsamen Einrichtungen hinsichtlich der Nutzung der (dienststellenübergreifenden) durch die Bundesagentur zentral verwalteten Verfahren der Informationstechnik keinen Entscheidungsspielraum einräumt.

Die Vorschrift des § 50 Abs. 3 Satz 1 SGB II bestimmt, dass die gemeinsame Einrichtung zur Erfüllung ihrer Aufgaben durch die Bundesagentur zentral verwaltete Verfahren der Informationstechnik nutzt. Sie sei danach entsprechend ihrer systematischen Stellung und dem in der Begründung des Gesetzentwurfs zum Ausdruck gebrachten Zweck teleologisch dahingehend auszulegen, dass solche Verfahren der Informationstechnik von der Bundesagentur verpflichtend zur Nutzung vorgegeben werden können, welche zur einheitlichen Leistungserbringung und Vermitt-

lung, zur Gewährleistung einer höheren Transparenz auf dem Arbeitsmarkt sowie zur einheitlichen Haushaltsbewirtschaftung bereitgehalten werden. Um die notwendige Einheitlichkeit der IT-Verfahren zu gewährleisten, ordne der Gesetzgeber an, dass die gemeinsamen Einrichtungen diese Verfahren nutzen müssten, soweit sie von der Bundesagentur für Arbeit in ihrer Verantwortung zentral verwaltet würden.

(5) Zwischenergebnis

Danach lässt sich festhalten, dass unter den folgenden Voraussetzungen in der Rechtsprechung eine Maßnahme bei der Implementierung eines digitalen Bearbeitungsprogramms angenommen wurde:

- Voraussetzung für eine Maßnahme einer übergeordneten Behörde ist, dass die Nutzung und der Einsatz eines zentral verwalteten Informationstechnikverfahren unmittelbar und zwingend durch die oberste Dienstbehörde angeordnet wird. Dies schließt mit ein, dass dem nachgeordneten Dienststellenleiter keinerlei Spielraum – auch nicht bei der Umsetzung der Vorgabe, also der örtlichen Implementierung – zukommt. Dementsprechend stellt die landesweite Einführung eines Programms in einer **exakt bezeichneten Version** durch eine oberste Landesbehörde eine (durch die Stufenvertretung) beteiligungspflichtige Maßnahme dar.

- Handelt es sich um ein **zentral verwaltetes Verfahren** einer obersten Landesbehörde, liegt eine Maßnahme dieser obersten Landesbehörde nahe. Beinhaltet ein solches zentral verwaltetes Verfahren die landesweite (und damit auch ressortübergreifende) vorgegebene Einführung eines Programmsystems liegt ein Fall des § 78 Abs. 1 Satz 2 LPVG NW vor. Es handelt sich dann um eine Maßnahme derjenigen obersten Landesbehörde, welche die landesweite Einführung vorgibt.

- Weist eine **gesetzliche Norm** einer obersten Dienststelle eine Zuständigkeit für die zentrale Verwaltung informationstechnischer Verfahren ausdrücklich zu und trifft diese im Rahmen dieser Zuständigkeit eine bindende Entscheidung, bleibt den nachgeordneten Dienststellen kein eigener Entscheidungsspielraum. Es handelt sich dann um eine Maßnahme der obersten Dienststelle.

- Demgegenüber fehlt es bei einer „bloßen“ Erteilung von Instruktionen bei gleichzeitiger Überlassung der Durchführung an die nachgeordneten Behörden an der erforderlichen Änderung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten.

- Allein das „Angebot“ oder die „Empfehlung“ eines Programms an ein anderes Ressort oder eine nachgeordnete Behörde genügt einer Maßnahme auf übergeordneter Ebene nicht.

2. Das zu beteiligende Gremium

Liegt danach eine Maßnahme einer bestimmten Dienststelle vor, stellt sich die Frage, welche Personalvertretung im Vorfeld an dieser Maßnahme zu beteiligen ist. Das LPVG NW enthält hierzu nur eine lückenhafte Regelung der Zuständigkeit des zu beteiligenden Gremiums in § 78 LPVG NW. Da es bei der personalvertretungsrechtlichen Beteiligung im Kern darum geht, dass die Personalvertretung, welche die von der Maßnahme betroffenen Beschäftigten vertritt, die Möglichkeit hat, auf den Entscheidungsträger einzuwirken, folgt die Zuständigkeit grundsätzlich der Entscheidungsbefugnis der jeweiligen Dienststelle. Dementsprechend ist gemäß § 78 Abs. 1 LPVG NW in Angelegenheiten, in denen die Dienststelle nicht zur Entscheidung befugt ist, anstelle des Personalrates die bei der zuständigen übergeordneten Dienststelle gebildete Stufenvertretung zu beteiligen. In mitbestimmungs- und mitwirkungspflichtigen Angelegenheiten, in denen die Landesregierung auf Vorschlag einer obersten Landesbehörde entscheidet oder eine oberste Landesbehörde eine Entscheidung mit Wirkung über ihren Geschäftsbereich hinaus trifft, ist die Stufenvertretung am Vorschlag oder der Entscheidung der obersten Landesbehörde zu beteiligen. Betrifft der Vorschlag oder die Entscheidung nur Beschäftigte oberster Landesbehörden, tritt an die Stelle der Stufenvertretung der bei der obersten Landesbehörde gebildete Personalrat.

a. Zugrundeliegende Prinzipien

Diese Grundsätze beruhen auf dem Partnerschaftsprinzip, welches das gesamte Personalvertretungsrecht beherrscht.[51] Des Weiteren kommt das Repräsentationsprinzip zum Tragen. Nach diesem kann eine Personalvertretung nur für die Beschäftigten tätig werden, die sie aufgrund der Wahl auch repräsentiert.[52] Um eine Zersplitterung der Beteiligung zu verhindern und eine Einwirkung allein auf den Entscheidungsträger zu gewährleisten, besteht in der Rechtsprechung und Literatur Einigkeit, dass sich die Zuständigkeit der (örtlichen) Personalräte und der Stufenvertretungen gegenseitig ausschließen. Die Vorschrift des § 78 LPVG NW ist zwingend. Abweichendes kann weder durch Tarifvertrag noch durch eine Dienstvereinbarung vereinbart werden.[53]

Hierbei bestimmt sich die Kompetenzverteilung zwischen dem bei einer Dienststelle gebildeten Personalrat und der Stufenvertretung nach der Entscheidungsbefugnis der jeweiligen Dienststelle. Die Entscheidungskompetenz der Dienststelle selbst ergibt sich hingegen weder aus § 78 LPVG NW noch aus anderen Normen des LPVG NW.

---

[51] Laber/Pagenkopf/Laber, LPVG NW, 1. Aufl. 2017, § 78 Rn. 2; zum Bundesrecht: NK-ArbR/Schubert/Welkoborsky, BPersVG, 1. Aufl. 2016, § 82 Rn. 2.
[52] Laber/Pagenkopf/Laber, LPVG NW, § 1. Aufl. 2017, § 78 Rn. 2; zum Bundesrecht: NK-ArbR/Schubert/Welkoborsky, BPersVG, 1. Aufl. 2016, § 82 Rn. 2.
[53] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 78 Rn. 12.

aa. Partnerschaftsprinzip

Das LPVG NW beruht auf dem Grundsatz der partnerschaftlichen Zuordnung von Dienststelle und dessen Personalrat.[54] Der Grundsatz hat zum Inhalt, dass sich die Beteiligung des Personalrates auf die Maßnahme erstreckt und beschränkt, die der Leiter derjenigen Dienststelle zu treffen beabsichtigt, welcher der Personalrat zugeordnet ist.[55] Die vom Gesetzgeber gewählte Konstruktion der Partnerschaft von Dienststelle und Personalrat geht von der Entscheidungsbefugnis der Dienststelle aus, bei welcher der Personalrat besteht. Nach dem Partnerschaftsgrundsatz kann nur ein solcher Personalrat beteiligt werden, der bei einer für die Maßnahme zuständigen Dienststelle gebildet ist.[56] Die Beteiligungsbefugnis hat also der Entscheidungsbefugnis zu folgen.[57]

Geht es um die Abgrenzung der Zuständigkeit der Stufenvertretung und des Personalrats ist daher entscheidend darauf abzustellen, auf welcher Ebene eine Maßnahme erlassen wird, das heißt eine Entscheidung mit Wirkung nach außen getroffen wird beziehungsweise getroffen werden soll. Ist auf Vorgesetztenebene keine Gestaltung beabsichtigt, sondern eine Regelung durch die nachgeordnete Dienststellenleitung, erfolgt keine Beteiligung der Stufenvertretung auf der Ebene der vorgesetzten Dienststelle.[58]

bb. Repräsentationsprinzip

Der zweite Grundsatz des Personalvertretungsrechts mit Blick auf die Zuständigkeitsabgrenzung ist der Repräsentationsgrundsatz. Hiernach repräsentiert jeder Personalrat ausschließlich diejenigen Beschäftigten, von denen und für die er gewählt ist und die der Dienststelle angehören, bei der er gebildet ist.[59] Daraus leitet sich die Legitimation des Personalrates ab, Beteiligungsrechte an Maßnahmen der Dienststelle auszuüben, bei der er gebildet ist. Umgekehrt schließt der Repräsentationsgrundsatz die Beteiligung eines Personalrates an Maßnahmen aus, die Beschäftigte einer Dienststelle betreffen, welche für ihn nicht wahlberechtigt waren.[60]

Seine Ausprägung findet der Repräsentationsgrundsatz ebenfalls in § 78 LPVG NW. Denn nach dieser Regelung bleibt es im Grundsatz bei der Zuständigkeit des Personalrates, welcher von den Beschäftigten der Dienststelle gewählt wurde. Dessen Zuständigkeit entfällt nach Absatz 1 Satz 1 zugunsten der – ebenfalls u. a. von den Beschäftigten der Dienststelle gewählten – Stufenvertretung ausschließlich in Angelegenheiten, in denen die Dienststelle (selbst) nicht zur Entscheidung befugt ist.

---

[54] Zum Bundesrecht: BVerwG Beschl. v. 7. Februar 1980 – 6 P 87/78, BeckRS 1980, 31271142; zum Landesrecht: OVG Münster Beschl. v. 25. August 2004 – 1 A 1758/02. PVL, BeckRS 2005, 24775 Rn. 23.
[55] OVG Münster Beschl. v. 4. September 1984 – CL 48/82, PersV 1986, 472.
[56] Zum Bundesrecht: BVerwG Beschl. v. 15. Juli 2004 – 6 P 1.04, PersRecht 2004, 300.
[57] BVerwG Beschl. v. 7. August 1996 – 6 P 29.93, BeckRS 1996, 30937151.
[58] OVG Münster Beschl. v. 25. August 2004 – 1 A 1758/02, BeckRS 2005, 24775 Rn. 25; s. oben III. 1. d.
[59] Zum Bundesrecht: BVerwG Beschl. v. 15. August 1983 – 6 P 18.81, BeckRS 1983, 30440984.
[60] BAG Urt. v. 31. August 1989 – 2 AZR 453/88, PersR 1990, 46.

Gleichzeitig ist in § 78 Abs. 1 S. 2 LPVG NW allerdings der Sache nach eine Durchbrechung des Repräsentationsgrundsatzes normiert: In mitbestimmungs- und mitwirkungspflichtigen Angelegenheiten, in denen die Landesregierung auf Vorschlag einer obersten Landesbehörde entscheidet oder eine oberste Landesbehörde mit Wirkung über ihren Geschäftsbereich hinaus trifft, ist die Stufenvertretung am Vorschlag oder der Entscheidung der obersten Landesbehörde zu beteiligen. Es handelt sich um eine spezialgesetzliche Sonderzuweisung der personalvertretungsrechtlichen Zuständigkeit.[61] In diesem Fall ist die Stufenvertretung zuständig für eine Maßnahme, die auch Beschäftigte anderer Geschäftsbereiche betrifft.

b. Die einzelnen Gremien und ihre partnerschaftliche Zuordnung/Zuständigkeit

In der Folge werden die einzelnen nach dem LPVG NW bestehenden Personalratsgremien und ihre Zuständigkeiten kurz dargestellt.

aa. Hauptpersonalrat/Stufenvertretung

Gemäß § 50 Abs. 1 LPVG NW werden bei den obersten Landesbehörden Hauptpersonalräte gebildet. Oberste Landesbehörden sind gemäß § 3 Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen (LOG NRW) die Landesregierung, der Ministerpräsident und die Landesministerien. Die Mitglieder des Hauptpersonalrates werden von den zum Geschäftsbereich der obersten Landesbehörde gehörenden Beschäftigten gewählt, § 50 Abs. 2 Satz 1 LPVG NW. Der Hauptpersonalrat ist den Bezirkspersonalräten der Mittelstufe sowie den Personalräten der untersten Ebene nicht übergeordnet. Er ist ausschließlich zuständig für diejenigen Angelegenheiten, die gleichförmig für alle Beschäftigten eines Geschäftsbereiches von der Personalvertretung zu behandeln sind. Von daher kann der Hauptpersonalrat Entscheidungen der Personalvertretungen der unteren Stufen nicht aufheben und er ist auch keine „Berufungsinstanz“ für deren Entscheidungen.[62]

Die Struktur der Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen ist im LOG NRW festgelegt. Entsprechend der mehrstufigen Verwaltungsstruktur existiert eine korrespondierende dreistufige Personalvertretung. Die Stufenvertretung ist nur dann zuständig, wenn ein hierarchischer Verwaltungsaufbau besteht. Dieser setzt das Bestehen eines Subordinationsverhältnisses zwischen mindestens zwei Behörden des gleichen Geschäftsbereichs voraus. Erforderlich ist diesbezüglich das Bestehen einer Dienstaufsicht nach § 12 Abs. 1 LOG NRW, welche sich auf den Aufbau, die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten der jeweiligen Behörde erstreckt. Das Bestehen einer Fachaufsicht gemäß § 13 LOG NRW, welche sich lediglich auf die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der Aufgaben beschränkt, genügt hingegen nicht. Die Kompetenzabgrenzung zwischen Stufenvertretung und örtlichem Personalrat richtet sich nach § 78 Abs. 1 LPVG NW, wonach grundsätzlich die Personalvertretung der Dienststelle

[61] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 78 Rn. 47.
[62] BVerwG Beschl. v. 18. Juni 1965 – VII P 12.64, BVerwGE 21, 230; Laber, öAT 2017, 133, 134.

zu beteiligen ist, die von einer Maßnahme betroffen ist und in welcher der Dienststellenleiter die Befugnis einer Entscheidung mit Außenwirkung besitzt. Die Zuständigkeit der Stufenvertretung ist geprägt vom „Subsidiaritätsprinzip", nach dem eine Beteiligung nur in Betracht kommt, wenn der örtliche Personalrat aufgrund fehlender Entscheidungskompetenz des Leiters der untergeordneten Dienststelle nicht tätig werden kann.

Vor einem Beschluss in Angelegenheiten, die einzelne Beschäftigte oder Dienststellen betreffen, gibt die Stufenvertretung den Personalräten Gelegenheit zur Äußerung. In diesem Fall verdoppeln sich die Stellungnahmefristen der §§ 66 und 69 LPVG NW.

bb. Arbeitsgemeinschaft Hauptpersonalräte

Gemäß § 78 Abs. 6 LPVG NW können die Hauptpersonalräte bei den obersten Landesbehörden eine Arbeitsgemeinschaft bilden. Die Arbeitsgemeinschaft dient der Ermöglichung einer Abstimmung der Stufenvertretungen bei landesweiten Maßnahmen, die sämtliche Ressorts betreffen. Die Arbeitsgemeinschaft hat jedoch keine gesetzlichen Befugnisse. Es handelt sich hierbei um einen formlosen Zusammenschluss von Personalvertretungen. In anderen Landespersonalvertretungsgesetzen sind der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte ausdrücklich Anhörungsrechte zugewiesen (z.B. § 48 Abs. 1 MV PersVG und Art. 80a BayPVG). Hieraus folgt im Gegenschluss, dass der AG HPR NRW derartige Anhörungsrechte nicht zustehen. Erst recht stehen ihr keine Mitbestimmungsrechte zu.[63]

cc. Bezirkspersonalrat

Auch bei dem Bezirkspersonalrat handelt es sich um ein Gremium der Stufenvertretung. Die Mitglieder des Bezirkspersonalrates werden von den zum Geschäftsbereich der Mittelbehörde gehörenden Beschäftigten gewählt. Soweit bei Mittelbehörden die Personalangelegenheit der Beschäftigten zum Geschäftsbereich verschiedener oberster Landesbehörden gehören, sind diese Beschäftigten für den Hauptpersonalrat bei der jeweiligen zuständigen obersten Landesbehörde wahlberechtigt, § 50 Abs. 2 LPVG NW. Landesmittelbehörden sind gemäß § 7 Abs. 2 LOG NRW die Bezirksregierung und die Oberfinanzdirektion.

dd. Örtlicher Personalrat

Ein örtlicher Personalrat ist gemäß § 13 LPVG NW in allen Dienststellen mit in der Regel mindestens fünf wahlberechtigten Beschäftigten, von denen drei wählbar sind, zu bilden. Die Zuständigkeit ist in personeller Hinsicht durch die demokratische Legitimation auf seine eigene Wählerschaft beschränkt und damit auf Maßnahmen, die allein die Beschäftigten der Dienststelle betref-

[63] Vgl. hierzu Schleicher, PersV 2009, 453 ff.; Dirnberger/Hennecke, PdK NW, Ziff. 10.3.9.

fen, bei welcher der Personalrat gebildet wurde (Repräsentationsprinzip). Liegt eine Angelegenheit vor, die von vorne herein einen überörtlichen Anknüpfungspunkt hat, besteht kein Mitbestimmungsrecht des örtlichen Personalrates, sondern lediglich ein Anhörungsrecht im Innenverhältnis zur zuständigen Personalvertretung, § 78 Abs. 2, 4 LPVG NW.

Die oberste Dienstbehörde und die Behörden der Mittelstufe haben eine Doppelfunktion. Einerseits sind sie vorgesetzte Behörde, andererseits je für sich geschlossene Dienststellen. Deshalb bestehen bei ihnen zwei Personalvertretungen: Zum einen die im Verwaltungsaufbau entsprechende Stufenvertretung (Bezirks- bzw. Hauptpersonalrat) und daneben der örtliche Personalrat der Dienststelle („Hauspersonalrat").[64]

ee. Gesamtpersonalräte

In den Fällen des § 1 Abs. 1, 2, 3 LPVG NW ist neben den einzelnen Personalräten ein Gesamtpersonalrat zu errichten. Die Gesamtpersonalräte der Landschaftsverbände, des Landesbetriebs Straßenbau NRW und des Haupt- und Liegenschaftsbetriebes NRW nehmen die Aufgaben des Hauptpersonalrates wahr, § 52 LPVG NW. Der Zweck der Einrichtung von Gesamtpersonalräten liegt in der Lückenlosigkeit der Personalvertretung durch eine zum Verwaltungsaufbau komplementäre und entscheidungsnahe Struktur der Personalvertretung. Werden nach § 1 Abs. 3 LPVG NW von oberen Dienstbehörden bestehende Nebenstellen oder Teile einer Dienststelle zur selbstständigen Dienststelle im Sinne des Gesetzes erklärt, so werden bei diesen wegen § 1 Abs. 1 LPVG NW Personalvertretungen und somit eigene Personalräte gebildet. Rechte und Zuständigkeiten des Gesamtpersonalrates sind in den §§ 32, 49, 67 Abs. 8 und 78 Abs. 4, 5 LPVG NW normiert.

Den Gesamtpersonalräten kommt eine „Auffangzuständigkeit" zu. Während die Zuständigkeit der Personalräte sich auf die Angelegenheiten beschränkt, die von der Dienststellenleitung getroffen werden, bei der sie gebildet sind, besteht die Zuständigkeit der Gesamtpersonalräte in allen Beteiligungsangelegenheiten, in denen die Personalräte der verselbstständigten Dienststellenteile mangels Legitimation nicht mitwirken oder mitbestimmen können.[65] Der Gesamtpersonalrat befindet sich auf der gleichen Verwaltungsstufe wie der örtliche Personalrat. Er ist nicht in das Stufenverfahren eingebunden.

c. Beteiligung durch die Dienststelle

Liegt danach die Maßnahme einer Dienststelle vor, ist die hiernach auf der Ebene des Entscheidungsträgers angeordnete Personalvertretung von dieser Dienststelle zu beteiligen. Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 LPVG NW handelt für die Dienststelle grundsätzlich der Dienststellenleiter. Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 LPVG NW kann eine Vertretung insbesondere durch dessen ständige Vertretung

[64] Laber, öAT 2017, 133, 134.
[65] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 52 Rn. 30; Laber/Pagenkopf/Laber LPVG NW, 1. Aufl. 2017, § 52 Rn. 6.

oder die Leitung des für Personalangelegenheiten zuständigen Dezernats oder Amts erfolgen, soweit eine Entscheidungsbefugnis für die Dienststelle besteht. Zudem sieht § 8 Abs. 4 LPVG NW die Vertretung durch einen sonstigen, entscheidungsbefugten Beauftragten vor. Diese setzt aber voraus, dass der Beauftragte der Dienststelle angehört[66] und die zuständige Personalvertretung mit der Beauftragung einverstanden ist.

Dementsprechend kann der CIO nur dann als Beschäftigter des MWIDE als sonstiger Beauftragter im Sinne des § 8 Abs. 4 LPVG NW durch den Dienststellenleiter mit der Beteiligung beauftragt werden, wenn es sich bei der Maßnahme um eine solche der Dienststelle des MWIDE handelt, bei der der CIO angesiedelt ist, und der HPR MWIDE hiermit einverstanden ist.

3. Beteiligung bei Maßnahmen des CIO

Die Bestimmung der zuständigen Personalvertretung bei Tätigwerden des CIO hängt davon ab, in welcher Form er agiert. Dies wiederum setzt eine Auseinandersetzung mit den ihm gesetzlich zugewiesenen Kompetenzen voraus.

a. Maßnahmen des CIO

Wie bereits aufgezeigt, kommt eine Beteiligung einer Personalvertretung an einer Entscheidung oder Handlung des CIO nur dann in Betracht, wenn es sich hierbei um eine Maßnahme im personalvertretungsrechtlichen Sinn handelt. Dies ist nur dann anzunehmen, wenn die vorbeschriebenen drei Elemente des Maßnahmenbegriffs einer beabsichtigten Handlung oder Entscheidung, mit der der CIO in eigener Zuständigkeit eine eigene Angelegenheit regelt und hierdurch der Rechtsstand der Beschäftigten berührt wird, erfüllt sind. Wie bereits aufgezeigt, setzt eine Maßnahme im personalvertretungsrechtlichen Sinn voraus, dass sie von einer Dienststelle vorgenommen wird. Der CIO selbst ist keine Dienststelle im Sinne des § 1 Abs. 2 LPVG NW. Er ist einer solchen aber zugeordnet – und besitzt dieser gegenüber nach unserer Auffassung auch eine Anordnungskompetenz im Rahmen des § 22 EGovG NRW[67] – mit der Folge, dass Entscheidungen des CIO auf Ebene dieser Dienststelle getroffen werden. Derzeit ist dies die oberste Landesbehörde MWIDE, sodass „Maßnahmen des CIO“ in der Folge als „Maßnahmen des MWIDE handelnd durch den CIO“ zu verstehen sind. Im Fall einer Umressortierung – wie bereits in der Vergangenheit geschehen – würde es sich bei einer Entscheidung des CIO mithin nach den nachfolgend angeführten Voraussetzungen um eine Maßnahme derjenigen obersten Landesbehörde handeln, welcher der CIO zugeordnet ist.

[66] Laber/Pagenkopf/Pagenkopf, LPVG NW, 1. Aufl. 2017, § 8 Rn. 11; BeckOK BPersVG/Sauerland, 6. Ed. 1. August 2020, § 7 Rn. 12.
[67] Vgl. unten Ziffer III. 3.a. aa. (1) (b).

aa. In eigener Zuständigkeit

Voraussetzung für eine beteiligungspflichtige Maßnahme des CIO, ist zunächst, dass er die Maßnahme nach außen als seine eigene – also eigenverantwortlich – durchführen will.[68] Er muss also selbst handeln bzw. entscheiden. Grundsätzlich reicht es hierfür nicht aus, wenn der CIO nach- bzw. nebengeordneten Behörden eine (bindende) Weisung erteilt, die durch die jeweilige Behörde noch umzusetzen ist, also noch eines Ausführungsaktes bedarf. Etwas anderes gilt nur dann, wenn der CIO eine unmittelbar gestaltende Anordnung trifft, die der nachgeordneten Dienststelle keinen eigenen Regelungsspielraum belässt. Maßgeblich ist demnach, ob die Regelung bereits auf der Ebene des CIO eine durchgreifende Verbindlichkeit für die Dienststelle erlangt und er seinerseits für die Maßnahme ermächtigt und zuständig ist. Auch wenn das Begriffsmerkmal der „eigenen Zuständigkeit" grundsätzlich nicht voraussetzt, dass diese Zuständigkeit auch tatsächlich besteht, kommt in einer solchen Fallkonstellation, in der eine untergeordnete Dienststelle eine Weisung der übergeordneten Dienststelle befolgt, der der Entscheidungsbefugnis dieser übergeordneten Dienststelle ausnahmsweise doch maßgebliche Bedeutung zu. Denn nur, wenn der CIO überhaupt über die Zuständigkeit und Befugnis verfügt, eine solche durchgreifende Verbindlichkeit anzuordnen, kann eine Entscheidung des CIO eine Maßnahme darstellen, die der nach- bzw. nebengeordneten Behörde keinen Entscheidungsspielraum mehr belässt.[69] Gleichzeitig erfordert eine Maßnahme, dass der CIO in der Art und Weise der Ausübung seiner Entscheidung seine Anordnungskompetenz auch nutzt und tatsächlich eine verbindliche Weisung ausspricht, die keinen Entscheidungsspielraum für nach- bzw. nebengeordnete Dienststellen belässt.

(1) Kompetenz zur durchgreifenden Verbindlichkeit

Dementsprechend bedarf es der Untersuchung, ob der CIO mit einer Kompetenz zur Anordnung durchgreifender, verbindlicher Regelungen ausgestattet ist.

(a) Kompetenz des CIO aufgrund der Verwaltungsorganisation

Die Entscheidungsbefugnis des beim MWIDE angesiedelten CIO kann sich bereits aus der internen Landesverwaltungsorganisation ergeben.

Die Verwaltungsorganisation des Landes NRW ist hierarchisch aufgebaut und besteht aus drei Ebenen. Gemäß Art. 77 Satz 1 LVerf NRW erfolgt die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung und die Regelung der Zuständigkeiten durch Gesetz. In Nordrhein-Westfalen sind die allgemeinen landesrechtlichen Verwaltungsorganisationsstrukturen im LOG NRW normiert. Auf erster Stufe stehen die Landesregierung, der Ministerpräsident und die Landesministerien als oberste Landesbehörden (§ 3 LOG NRW). Danach folgen auf zweiter Stufe beispielsweise die

[68] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 66 Rn. 34, s.oben III. 1. b.
[69] BVerwG Beschl. v. 17. Mai 2017 – 5 P 2/16, NZA-RR 2017, 565 Rn. 29; VGH München Beschl. v. 1. März 1962 – 2 X 61, PersV 63, 115.

Bezirksregierungen als Landesmittelbehörden (§ 7 LOG NRW). Auf unterster Stufe stehen die unteren Landesbehörden (§ 9 LOG NRW), worunter insbesondere die Landräte fallen. Die hierarchische Struktur wird durch die Aufsichts- und Weisungsbefugnisse der übergeordneten Behörde und die entsprechenden Gehorsamspflichten der nachgeordneten Behörde geprägt. Die Aufsicht (einschließlich der in ihr enthaltenen Weisungskompetenz) besteht aus Fach- und Dienstaufsicht. Die Fachaufsicht betrifft die rechtmäßige und zweckmäßige Erledigung der Verwaltungsaufgaben. § 12 Abs. 1 LOG NRW trifft Regelungen zur Dienstaufsicht. Danach erstreckt sich die Dienstaufsicht auf den Aufbau, die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten der jeweiligen Behörde. Die Dienstaufsicht ist ihrem Wesen nach inhaltlich unbeschränkt. Sie beinhaltet das Recht zur Beeinflussung der gesamten Tätigkeit einer untergeordneten Behörde, soweit diese Beeinflussung nicht den fachlichen Bereich der Aufgabenerfüllung betrifft. Sie zielt insbesondere auf die persönliche Pflichterfüllung der Beschäftigten, die hiermit in Verbindung stehende innere Ordnung und den Dienstbetrieb der nachgeordneten Organisationseinheit ab. Hierzu gehören unter anderem die behördeninterne Gliederung, die Geschäftsverteilung, die Art der Bearbeitung der Akten und die Dienstzeit. Nach § 12 Abs. 2 LOG NRW führen die Dienstaufsicht die obersten Landesbehörden, wozu gemäß § 3 LOG NRW die Landesministerien zählen, über die ihnen im Rahmen ihres Geschäftsbereichs unterstehenden Landesoberbehörden und Landesmittelbehörden sowie grundsätzlich das Innenministerium über die Bezirksregierungen. Die Dienstaufsicht über die ihnen unterstehenden unteren Landesbehörden führen grundsätzlich die Landesoberbehörden und die Landesmittelbehörden, wobei die obersten Landesbehörden zugleich die oberste Dienstaufsicht über die ihnen im Rahmen ihres Geschäftsbereichs unterstehenden unteren Landesbehörden führen.

Grundsätzlich sind mögliche Instrumente der Dienst- und Fachaufsicht identisch.[70] Hierunter fallen unter anderem Strategie- und Programmplanung, Zielvereinbarungen, Weisungen und Erlasse (auch als organisatorische Verwaltungsvorschriften bezeichnet).[71]

Der Erlass von Verwaltungsvorschriften bedarf grundsätzlich keiner expliziten Ermächtigungsgrundlage. Die Kompetenz hierzu beruht auf der Befugnis zur Leitung eines Geschäftsbereichs.[72] Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes greift daher nicht. Wenn eine Verwaltungsvorschrift jedoch weitere, nicht nachgeordnete Behörden erreichen und verpflichten soll (übergreifende Verwaltungsvorschrift), ist insoweit eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich. Auf diese Weise wird der Kompetenzbereich der höheren Verwaltungsinstanz erweitert; die verwaltungsinterne Weisungskompetenz wird auf weitere Exekutivorgane erstreckt.

---

[70] vgl. Schleswig-Holstein, Landesministerium für Inneres, Grundsätze zur Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht in der Landesverwaltung, S. 6.
[71] Bundesministerium des Inneren, Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich, Stand 2. Mai 2008; Creifelds kompakt, Rechtswörterbuch, 4. Edition v. 1. März 2021, Erlass, beck-online.
[72] BVerwG Urt. v. 9. Juni 1983 – 2 C 34/80, NJW 1983, 2589; BVerfG Beschl. v. 6. Mai 1958 – 2 BvL 37/56 u. 11/57, NJW 1959, 235.

Bei dem Programm „Digitale Verwaltung NRW“ handelt es sich jedenfalls in Teilen um eine Angelegenheit, die der Dienstaufsicht unterfällt. Die Digitalisierung der Landesverwaltung führt zu Veränderungen in der Art und Weise der Arbeitspflichterfüllung der Beschäftigten und der Ordnung des Dienstbetriebs. Insbesondere die Art der Bearbeitung der Akten und Verwaltungsverfahren ist von der Digitalisierung der dazugehörenden Arbeitsprozesse stark betroffen.

Da der CIO einer obersten Landesbehörde zugeordnet ist, kann er mithin schon aufgrund der Landesverwaltungsorganisation verbindliche Weisungen betreffend der Maßnahmen des Projekts „Digitale Verwaltung NRW“ erlassen. Dies betrifft jedoch nur den Geschäftsbereich der obersten Landesbehörde – mithin das Ressort WIDE. Eine darüber hinausgehende ressortübergreifende Weisungsbefugnis, die dem in Art 55 Abs. 2 der Landesverfassung NRW verankerten Grundsatz, dass jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung leitet, entgegensteht, erfordert demgegenüber eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage. Bereits die Existenz des § 78 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. LPVG NW zeigt, dass es derartige ressortübergreifenden Maßnahmen gibt. Nach dieser Norm ist die Stufenvertretung zu beteiligen in mitbestimmungs- und mitwirkungspflichtigen Angelegenheiten, in denen eine oberste Landesbehörde eine Entscheidung (bei der es sich nach den vorgenannten Grundsätzen um die beteiligungspflichtige verbindliche Maßnahme handelt) mit Wirkung über ihren Geschäftsbereich hinaus triff. Diese Regelung hätte andernfalls keinen Anwendungsbereich. Entsprechend sind in der Rechtsprechung landesweite Digitalisierungsvorhaben als ressortübergreifende personalvertretungsrechtliche Maßnahmen anerkannt.[73]

(b) Kompetenzen des CIO gemäß § 22 EGovG NRW

Eine solche gesetzliche Ermächtigungsgrundlage könnte § 22 EGovG NRW darstellen. Hierbei kommt es darauf an, ob die Norm dem CIO die (ausschließliche) Zuständigkeit und Befugnis einräumt, die für die Digitalisierung der Landesverwaltung erforderlichen Vorhaben verbindlich anzuordnen.

(aa) Norm

Gemäß § 22 Abs. 1 EGovG NRW steuert und koordiniert der CIO die Informationstechnik in der Landesverwaltung und legt insbesondere die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für den Einsatz der Informationstechnik in der Landesverwaltung in Abstimmung mit dem Ministerpräsidenten und den Ministerien fest.

Gemäß Abs. 2 der Vorschrift stimmen der Ministerpräsident und die Ministerien die informationstechnischen Vorhaben ihrer Geschäftsbereiche mit dem CIO ab.

[73] Hess. VGH, Beschl. v. 10. Juni 2005 – 22 PH 1496/05; OVG Münster, Beschl. vom 17. Februar 2000 – 1 A 329/98 PVL.

In Abs. 3 der Vorschrift sind exemplarisch („insbesondere“) einzelne Zuständigkeiten des CIO benannt:

- Die Fortentwicklung einer an einheitlichen Grundsätzen ausgerichteten Informationstechnik der Landesverwaltung.

- Die Umsetzung der Beschlüsse des IT-Planungsrates über fachunabhängige und fachübergreifende Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und § 3 des Vertrages über die Errichtung des IT-Planungsrates und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern.

- Die Bereitstellung von übergreifendenden Kommunikations- und anderen Infrastrukturen für die elektronische Verwaltung, die der fachunabhängigen oder fachübergreifenden Unterstützung der Verwaltungstätigkeit dienen (Basiskomponenten).

- Die Koordination der Umsetzung und Fortentwicklung von Open Government in der Landesverwaltung.

- Die Koordinierung der informationstechnischen Sicherheit in der Landesverwaltung und die Bereitstellung zentraler informationstechnischer Sicherheitskomponenten.

- Die fachliche Steuerung des Landesbetriebs Information und Technik sowie seine Beauftragung mit informationstechnischen Aufgaben von grundsätzlicher und ressortübergreifender Bedeutung.

- Die Zusammenarbeit mit den übrigen Ländern, dem Bund, der Europäischen Union und internationalen Partnern in Angelegenheiten der Informationstechnik, wenn mehr als eine oberste Landesbehörde betroffen ist, sowie mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Nordrhein-Westfalen.

- Die Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen, wenn der Bereich der Informationstechnik betroffen ist, insbesondere im IT-Planungsrat.

(bb) <u>Auslegung der Norm</u>

Damit ist eine Regelungskompetenz des CIO zur Anordnung von Maßnahmen im Rahmen der Digitalisierung der Landesverwaltung nicht ausdrücklich geregelt. In der Rechtsprechung wurde die Frage der Regelungskompetenz bislang nicht entschieden. Daher ist die Beantwortung der Frage, ob sich aus dieser Vorschrift Entscheidungsbefugnisse und mithin die Kompetenz des CIO

ergibt, landesweit durchgreifende, verbindliche Maßnahmen eigenverantwortlich vorzunehmen, anhand der Auslegung des Gesetzes zu ermitteln:

i. Wortlaut

Nach dem Wortlaut des § 22 Abs. 1 EGovG NRW steuert und koordiniert der CIO die Informationstechnik in der Landesverwaltung und legt insbesondere die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für den Einsatz der Informationstechnik in der Landesverwaltung in Abstimmung mit der Ministerpräsidentin oder dem Ministerpräsidenten und den Ministerien fest. In der deutschen Sprache meint der Begriff des „Festlegens“ das verbindliche Beschließen, das Bestimmen bzw. Regeln oder Vorschreiben.[74] Damit ist unter dem Vorbehalt der Einbeziehung des Ministerpräsidenten sowie der Ministerien in den Entscheidungsprozess dem CIO die finale Entscheidungsbefugnis jedenfalls für die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für den Einsatz der Informationstechnik ausdrücklich vom Gesetzgeber zugewiesen. Auch der Begriff der Steuerung hat ein bestimmendes Element. „Steuern“ bedeutet, jemand sorgt für einen bestimmten Ablauf oder Vorgang bzw. beeinflusst jemanden so, dass sich dieser in beabsichtigter Weise verhält, bzw. etwas in beabsichtigter Weise abläuft.[75] Um diese Aufgabe der lenkenden Steuerung wahrzunehmen, ist es zwingend erforderlich, dass den steuernden Anordnungen auch verbindlicher Charakter zukommt. Andernfalls könnte gerade nicht beeinflusst werden, dass ein bestimmter Ablauf eingehalten wird oder sich die Landesverwaltung im Hinblick auf die Digitalisierung in der vom CIO und dem EGovG NRW beabsichtigten Weise verhält. Auch die Koordinierung setzt eine aktive Handlungsmöglichkeit voraus. Die Bedeutung des deutschen Begriffs „koordinieren“ ist die des Abgleichens, Abwickelns, Arrangierens bzw. aufeinander Abstimmens.[76] Damit sind auch gestalterische Elemente gemeint, denn eine Abwicklung oder auch ein Arrangement sowie eine Abstimmung, setzt eine Beeinflussung der Geschehensabläufe voraus, da nur so Prozesse einander angeglichen bzw. aufeinander abgestimmt werden können.

Abs. 3 Ziffer 2 der Norm ermächtigt den CIO ausdrücklich zur Umsetzung von Beschlüssen des IT-Planungsrates. Mit der Regelung des Abs. 3 Ziffer 4 wird der CIO mit der Koordinierung der Umsetzung und der Fortentwicklung von Open Government in der Landesverwaltung beauftragt. Nach dem Wortlaut der Vorschrift sind dem CIO somit nicht lediglich Beratungsaufgaben übertragen, sondern auch entsprechende Umsetzungsbefugnisse.

Gemäß Abs. 2 stimmen die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident und die Ministerien „hierzu“ die informationstechnischen Vorhaben ihrer Geschäftsbereiche mit der oder dem Beauftragten der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Informationstechnik ab. Mit dem Wort „hierzu“ bezieht sich der Normtext auf die Regelung des Abs. 1. und damit auf den originären Aufgabenbereich des CIO. Mithin ist es nach dem Wortsinn Aufgabe des Ministerpräsidenten

[74] Duden Stichwort „festlegen“.
[75] Duden Stichwort „steuern“.
[76] Duden Stichwort „koordinieren“.

sowie der Ministerien, ihre individuellen Vorhaben für ihre Geschäftsbereiche, die nicht vom CIO vorgegeben wurden, sondern aus Eigeninitiative erfolgen, mit dem CIO abzustimmen, damit dieser prüfen und gewährleisten kann, dass die Umsetzung den Belangen des EGovG NRW wie insbesondere einer landeseinheitlichen Digitalisierung nicht entgegensteht. Auch damit ist nochmals betont, dass der CIO der maßgebende Akteur im Rahmen der Digitalisierung der Landesverwaltung ist.

Die Norm stellt auf die Informationstechnik in der Landesverwaltung ab, was nur im Sinne von „in der gesamten Landesverwaltung" (also ressortübergreifend) verstanden werden kann. Die Annahme einer Beschränkung einer Regelungsbefugnis auf das Ressort kann indes nicht zu einer Vereinheitlichung der Informationstechnik in der gesamten Landesverwaltung führen. Zudem käme es im Fall einer Umressortierung, welcher ja tatsächlich stattgefunden hat, zu völlig zufälligen Ergebnissen bezüglich der unmittelbaren Anordnungsbefugnis, wenn man nicht eine ressortübergreifende Befugnis zugrunde legt.

Nach dem Wortlaut der Vorschrift spricht mithin viel dafür, eine Kompetenz des CIO zur eigenverantwortlichen Vornahme landesweit durchgreifender, verbindlicher Maßnahmen anzunehmen.

ii. Entstehungsgeschichte

Die Entstehungsgeschichte spricht für die Sichtweise, dass dem CIO unmittelbare Umsetzungsbefugnisse zustehen. Das EGovG NRW übernimmt und löst die Regelungen des Gesetzes über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen (ADV NW) ab. Gemäß §§ 22 Abs. 2, 23 Abs. 2 EGovG NRW ist das für Informationstechnik zuständige Ministerium ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ministerpräsidenten und den Ministern generelle Vorgaben (zum Beispiel für Geräteklassen) vorzugeben, damit die Einzelbeschaffungen dann genehmigungsfrei durch die Ressorts erfolgen können. In der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine jeweilige Einzelbeschaffung mit vorheriger Zustimmung unpraktikabel wäre.[77] Der Gesetzgeber hat also ein sachliches Bedürfnis für eine einheitliche Regelungsbefugnis gesehen.

Hierfür hat er die Regelung des § 23 Abs. 2 EGovG NRW und mithin eine Regelungsbefugnis und Handlungsweise allein über den Erlass von Verwaltungsvorschriften als nicht ausreichend erachtet. In § 23 Abs. 2 EGovG NW ist die Ermächtigung des für Digitalisierung zuständigen Ministeriums zum Erlass der zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Verwaltungsvorschriften über die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für den Einsatz der Informationstechnologie in der Landesverwaltung geregelt. Erforderlich ist das Einvernehmen mit

[77] Landtag NRW, Drucksache 16/10379, S. 72.

dem Ministerpräsidenten und den Ministerien. Verwaltungsvorschriften in diesem Zusammenhang werden vom Gesetzgeber als erforderlich angesehen, um die Durchführung von IT-Vorhaben einschließlich der notwendigen Abstimmungsprozesse, die Anforderungen an die IT-Sicherheit, den Aufbau und die Nutzung der Kommunikationsstruktur sowie allgemein einzuhaltender IT-Standards für die Behörden des Landes zu regeln.[78]

Die Regelung löst die bereits im ADVG NW erhaltende Ermächtigung für den Erlass von Verwaltungsvorschriften ab. Bereits das ADVG NW ermächtigte das für Digitalisierung zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem Ministerpräsidenten und den Ministern. Die auf Grundlage des ADVG NW bestehende Ermächtigung für den Erlass von Verwaltungsvorschriften wurde von dem Gesetzgeber als unzureichend angesehen, zur Erreichung des Ziels der umfassenden Digitalisierung der Landesverwaltung. Aus diesem Grund wurde das EGovG NRW in Kraft gesetzt und die vorstehend dargestellten Strukturen geschaffen, namentlich die Funktion des CIO kreiert. Die Schaffung einer bis zu diesem Zeitpunkt nicht bekannten Funktion – die des CIO – bedarf eigenständiger Kompetenzen, welche über die bisher vorhandenen Handlungsmöglichkeiten und Kompetenzen hinausgehen, um das Ziel der umfassenden Digitalisierung erreichen zu können. Es ist nicht naheliegend, dass eigens ein Gesetz und eine aufwändige Struktur geschaffen wurden, ohne der zentralen Funktion – dem CIO – Handlungsmöglichkeiten einzuräumen, welche über die ohnehin bereits bestehende Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften nicht hinausgehen.

iii. Systematische Auslegung

Die systematische Auslegung bestätigt diese Sichtweise einer bestehenden Entscheidungs- und Regelungsbefugnis des CIO. Der Vergleich mit anderen Regelungen der Rechtsordnung macht dies deutlich. So hat das Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung die Zuständigkeit und Entscheidungskompetenz einer übergeordneten Dienststelle allein aus der gesetzlich normierten „Verantwortlichkeit“ abgeleitet. Die in diesem Fall entscheidende Norm war § 50 Abs. 3 SGB II, welche bestimmt:

> *“Die gemeinsame Einrichtung nutzt zur Erfüllung ihrer Aufgaben durch die Bundesagentur zentral verwaltete Verfahren der Informationstechnik […] Verantwortlich für die zentral verwalteten Verfahren der Informationstechnik nach § 67 Abs. 4 des 10. Buches ist die Bundesagentur.“*

Gestützt auf diese Norm hatte die Bundesagentur den Austausch von Hardware in einem Jobcenter angeordnet. Das Bundesverwaltungsgericht sah keine Mitbestimmungsrechte des örtlichen Personalrats als gegeben, weil für den im Streit stehenden Austausch von Hardware im Jobcenter gemäß

[78] Landtag NRW, Drucksache 16/10379, S. 75.

§ 50 Abs. 3 Satz 1 SGB II allein die Bundesagentur zuständig gewesen sei. Die Vorschrift sei dahin auszulegen, dass auch die Nutzung der Hardware in den gemeinsamen Einrichtungen dem Begriff der „Verfahren der Informationstechnik" unterfalle und damit, soweit die Bundesagentur für Arbeit die Hardware zentral verwalte und vorgebe, die Entscheidungsbefugnis über den Einsatz von Hardware in den Jobcentern in ihrer Trägerverantwortung liege.[79] Für § 50 Abs. 3 SGB II hat die Rechtsprechung der Zuständigkeitszuweisung an die Bundesagentur für Arbeit die Kompetenz zur (bundes-)einheitlichen Regelung entnommen. Zur Begründung stützt sich die Rechtsprechung auf eine zweckorientierte Auslegung der Norm sowie deren systematischer Stellung. Danach sei durch die Verantwortlichkeit der Bundesagentur dieser eine umfängliche Entscheidungsbefugnis eingeräumt, die auch die Ausfüllung der Durchführungsweise umfasse. Dies folge aus der der Bundesagentur vom Gesetz zugewiesenen Verantwortlichkeit für die Einheitlichkeit und Sicherheit der zu nutzenden IT-Verfahren. Sie habe durch ihre zentral verwalteten Verfahren der Informationstechnik einen gemeinsamen zentralen Datenbestand zu erstellen, auf den die gemeinsamen Einrichtungen zugreifen müssen (vgl. § 50 III 2 SGB II). Sie trage die Verantwortung dafür, dass die zentral verwalteten Fachanwendungen einheitlich angewandt und, was etwa bei der Einführung neuer Systeme besonders bedeutsam ist, von allen gemeinsamen Einrichtungen gleichermaßen eingesetzt werden könnten.[80]

Diese Argumentation kann auf die Norm des § 22 EGovG NRW übertragen werden, wobei die Zuständigkeitszuweisung hier weniger eindeutig bzw. weniger konkret formuliert ist als bei § 50 Abs. 3 SGB II. Dem CIO wird die Aufgabe der Koordination und Steuerung der Informationstechnik sowie die Festlegung der technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen gesetzlich zugewiesen. Er ist zuständig für die Fortentwicklung einer an einheitlichen Grundsätzen ausgerichteten Informationstechnik und hat die Basiskomponenten bereitzustellen. Daraus folgt die Verantwortlichkeit dafür, dass die Ziele des EGovG NRW in der Landesverwaltung in einer Art und Weise umgesetzt und verwirklicht werden, welche die ressort- und behördenübergreifende digitale Kommunikation und Arbeitsweise ermöglichen. Diese übergreifende digitale Kommunikation ist vom EGovG NRW explizit angestrebt (Einführung der elektronischen Kommunikation zwischen den Landesbehörden; Einführung des elektronischen Aktenaustauschs zwischen den Landesbehörden; Prozessoptimierungen im Hinblick auf die elektronische Bearbeitung durch die Landesbehörden; Verstärkung der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit der Landes- und Kommunalverwaltung in der Informationstechnik). So weist § 1 Abs. 1 EGovG NRW als Ziel dieses Gesetzes auch aus, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die elektronische Kommunikation mit und innerhalb der öffentlichen Verwaltung erleichtert wird und die Kommunikations- und Bearbeitungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung weitgehend elektronisch und medienbruchfrei durchgeführt werden können. Die elektronische Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen soll flächendeckend für Nutzer gewährleistet werden. Auch bei der Digitalisierung besteht

[79] BVerwG Beschl. v. 17. Mai 2017 – 5 P 2/16, NZA-RR 2017, 565 Rn. 29.
[80] BVerwG Beschl. v. 17. Mai 2017 – 5 P 2/16, NZA-RR 2017, 565 Rn. 29.

damit – zumindest teilweise – ein technisches und organisatorisches Standarisierungsbedürfnis für dessen Verwirklichung der CIO zuständig ist.

Dies spricht dafür, eine solche Kompetenz zur (landes-)einheitlichen Regelung § 22 EGovG NRW zu entnehmen. Hinzu kommt das Folgende: Die Steuerungs- und Koordinierungsbefugnis des CIO steht unter dem Vorbehalt der (vorherigen) Abstimmung mit dem Ministerpräsidenten und den Ministerien. Die Interessen der übrigen Ressorts sind also bereits im Vorfeld der Entscheidung zu berücksichtigen. Es wäre aber sinnlos, ein Abstimmungserfordernis zwingend gesetzlich festzuschreiben, wenn die übrigen Ressorts an die Entscheidung des CIO anschließend gar nicht gebunden wären. Dies bedeutet im Gegenschluss: Die Anordnung eines Abstimmungsvorbehaltes stellt ein starkes systematisches Argument dar, dass der CIO nach ordnungsgemäß erfolgter Abstimmung dann auch ressortübergreifend verbindlich entscheiden kann.

Nicht umfasst von dieser Kompetenz sind dagegen Digitalisierungsvorhaben, die ausschließlich den Geschäftsbereich eines einzelnen Ressorts betreffen und keinen landesweiten Bezug aufweisen. Denn § 22 Abs. 2 EGovG NRW regelt, dass die einzelnen Ressorts grundsätzlich für informationstechnische Vorhaben, die ausschließlich ihren Geschäftsbereich betreffen, die finale Entscheidungskompetenz behalten. Gleichzeitig ist durch das in § 22 Abs. 2 EGovG NRW geregelte Abstimmungserfordernis solcher Digitalisierungsvorhaben mit dem CIO klargestellt, dass diese nur dann bei den einzelnen Ressorts verbleibt, wenn diese Vorhaben nicht das Aufgabengebiet des CIO betreffen. Besteht also ein landesweiter Programmbezug mit der Folge, dass der CIO als Programmverantwortlicher in seinem Aufgabengebiet betroffen ist, besteht auch eine Entscheidungsbefugnis des CIO. Entsprechend kann der CIO bei Vorliegen der Voraussetzung des landesweiten Bezugs nach erfolgter Abstimmung Entscheidungen und Anordnungen treffen, die zunächst nur den Geschäftsbereich ausschließlich eines Ressorts betreffen. Dies ist etwa bei einem Pilotprojekt in einem einzelnen Ressort denkbar, wenn dieses beispielsweise die Erprobung eines möglichen landesweiten Rollouts bezweckt.

iv. Teleologische Auslegung

Die Auslegung der Norm des § 22 EGovG NRW nach Sinn und Zweck spricht ebenfalls für eine unmittelbare und durchgreifende Anordnungsbefugnis des CIO bei Vorliegen eines landesweiten Bezugs. Zweck des EGovG NRW ist u.a. die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für die verbindliche Vereinbarung von Standards, Strukturen und Verfahrensweisen für die Informationstechnik in der Landesverwaltung.[81] Im Bereich des Betriebsverfassungsrechtes ist anerkannt, dass eine technische Notwendigkeit zu einer betriebsübergreifenden Regelung bestehen kann, wenn im Wege elektronischer Datenverarbeitung in mehreren Betrieben Daten erhoben und verarbeitet werden, die auch zur Weiterverwendung in anderen Betrieben bestimmt sind.[82] Im Bereich der

[81] Landtag NRW, Drucksache 16/10379, S. 2.
[82] BAG Beschl. v. 14. November 2006 – 1 ABR 4/06, NZA 2007, 399 Rn. 22; Fitting/Engels u.a. Betriebsverfassungsgesetz, 30. Aufl. 2020, § 50 Rn. 41.

Informationstechnik bestehen mithin Sachzwänge, die eine einheitliche Standardisierung notwendig machen. Denn eine informationstechnische Infrastruktur, welche viele Einheiten miteinander verbinden soll, muss einheitlich sein. Dies gilt für mehrere Betriebe eines Unternehmens in der Privatwirtschaft gleichermaßen wie für eine Landesverwaltung. Die Rechtsprechung zum BetrVG hat die technischen Notwendigkeiten als maßgeblich angesehen, dass eine einheitliche Entscheidungskompetenz auf Unternehmensebene besteht und damit korrespondierend eine Zuständigkeit des Gesamtbetriebsrats. Die Auslegung nach Sinn und Zweck spricht somit auch für eine landesweite Entscheidungs- und Umsetzungskompetenz des CIO.

v. Zwischenergebnis: Kompetenzen des CIO und dessen Reichweite

Auch wenn die Frage der Kompetenz weder durch den Gesetzgeber noch durch die Rechtsprechung bisher beantwortet wurde und mithin eine Rechtssicherheit nicht angenommen werden kann, spricht aus den vorgenannten Gründen Vieles dafür, dass der CIO auf Basis der vorstehend dargestellten ressortübergreifenden Entscheidungsprozesse des Programms „Digitale Verwaltung NRW“ gesetzlich dazu ermächtigt ist, landesweit verbindliche Weisungen im Hinblick auf die zu seiner Aufgabenerfüllung erforderlichen Entscheidungen und Handlungen zu geben, soweit die gesetzlich vorgeschriebene Abstimmung mit dem Ministerpräsidenten und den Ministerien vorgenommen wurde und diese einen landeseinheitlichen Bezug aufweisen. Die Aufgabenerfüllung des CIO wird insbesondere dann betroffen sein, wenn das jeweilige Digitalisierungsvorhaben und dessen Steuerung und Koordination landesweite einheitliche Standards erfordern.

(2) Eigenverantwortliche Durchführung

Die Kompetenz des CIO zur verbindlichen, ressortübergreifenden, landesweiten Anordnung bedeutet nicht, dass diese Kompetenz auch in jedem Fall des Tätigwerdens ausgeschöpft wird oder ausgeschöpft werden muss. Der CIO ist nicht verpflichtet, stets eine ressortübergreifende Regelung mit im Rechtsverkehr verbindlicher Wirkung zu treffen. Im Einzelfall ist daher stets bei jedem Tätigwerden des CIO zu prüfen, ob es sich um eine eigenverantwortliche Durchführung mit bindender Wirkung für die jeweiligen Ressorts oder um eine (bloße) interne Weisung handelt, die der nachgeordneten Ausführung bedarf, um eine gestaltende Außenwirkung zu erlangen. Eine solche eigenverantwortliche Durchführung ist dann anzunehmen, wenn zu mitbestimmungsrelevanten Punkten keine weitere Ausgestaltungsmöglichkeiten des Dienststellenleiters eröffnen werden. Es muss sich also um eine erschöpfende, einer weiteren Ausgestaltung durch andere Dienststellen nicht mehr zugängliche Regelung bzw. Anweisung handeln.[83]

Damit steht es im Ermessen des CIO, ob er von seiner Anordnungskompetenz Gebrauch macht und verbindlich geltende Entscheidungen innerhalb seiner Regelungskompetenz trifft oder ob er

[83] Vergleichbar zum Gesetzesvorbehalt: VG Köln Beschl. v. 14. Februar 2007 – 34 K 2149/06, BeckRS 2007, 24036.

lediglich Empfehlungen ausspricht oder anderen Ressorts bloß „ein Angebot unterbreitet“[84], gewisse Digitalvorhaben umzusetzen. Nur dann, wenn der CIO selbst verbindlich entscheidet, indem er beispielsweise die Einführung eines bestimmten und explizit bezeichneten Programms anordnet[85] oder ein bestimmtes einzuhaltendes Verfahren im Hinblick auf die Arbeitsweise zwingend vorgibt, sodass behördenspezifische Abweichungen nicht möglich sind, und mithin von seiner Regelungskompetenz Gebrauch macht, liegt das Merkmal der „eigenen Zuständigkeit“ vor und es handelt sich – bei Vorliegen der beiden übrigen Begriffsmerkmale – um eine Maßnahme des CIO.

Hierbei kann sich eine eigene Entscheidungsbefugnis der unteren Dienststellen beispielsweise daraus ergeben, dass es freigestellt bleibt, ob ein Programm eingeführt wird, in welcher Version, oder an welchen Arbeitsplätzen. Auch eine Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Auswahl und der zeitlichen Reihenfolge des Einbaus bzw. Austauschs von Hardware[86] lässt den diesbezüglichen Maßnahmecharakter auf der Ebene des CIO entfallen und verlagert diesen auf die Ebene derjenigen Behörde, die diese Entscheidung trifft.

Im Ergebnis ist die Frage, ob eine verbindliche, durchgreifende Weisung durch den CIO im Rahmen seiner Regelungskompetenz getroffen wurde, eine Frage der Art der Durchführung im Einzelfall.

(3) Zwischenergebnis

Damit ist eine Entscheidung bzw. Handlung in eigener Zuständigkeit des CIO dann anzunehmen, wenn er im Rahmen seiner Kompetenzen und nach erfolgter Abstimmung mit dem Ministerpräsidenten und den Ministerien eine durchgreifende verbindliche Regelung trifft, die den untergeordneten Behörden und nebengeordneten Ministerien keinen Entscheidungsspielraum mehr lässt und dies auch eindeutig so kommuniziert.

bb. Unmittelbare Einwirkung auf Arbeitsbedingungen der Beschäftigten

Als weiteres Merkmal setzt der Maßnahmebegriff voraus, dass die Entscheidung bzw. Handlung des CIO den Rechtsstand der Beschäftigten berührt, indem eine Veränderung des bestehenden Zustands herbeigeführt wird. Wird die Veränderung erst durch einen notwendigen Ausführungsakt der untergeordneten Dienststelle herbeigeführt, hat die Entscheidung keinen Maßnahmecharakter, da die erforderliche Außenwirkung auf den Rechtsstand der Beschäftigten erst durch die Umsetzung der allein internen Weisung auf der nachgeordneten Ebene eintritt.

Entscheidend ist also, ob eine Entscheidung des CIO unmittelbare Außenwirkung für die Beschäftigten erlangt. Auch hierbei kommt es wieder auf die Entscheidungsbefugnis und die im Rahmen dieser Entscheidungsbefugnis gewählte Ausführungsform seitens des CIO an.

---

[84] VG Düsseldorf Beschl. v. 6. Februar 2020 – 40 K 4082/18. PVL, BeckRS 2020, 2924.
[85] OVG Münster Beschl. v. 17. Februar 2000 – 1 A 329/98 PVL, BeckRS 2000, 21296.
[86] BVerwG Beschl. v. 17. Mai 2017 – 5 P 2/16, NZA-RR 2017, 565 Rn. 30.

(1) Zu den Grundlagenprojekten

Danach kommt im Rahmen der Grundlagenprojekte eine Maßnahme nur dann in Betracht, wenn das Projektendprodukt – also ein Muster-Rollout-Plan, eine initiale Rollout-Planung für die Rollouts in allen Behörden mit den notwendigen Planungskriterien oder eine entwickelte ressortübergreifende Standardlösung (GPO Konzept Q) – bereits eine verbindliche Vorgabe enthält. Diese wiederum muss bereits die verbindliche Entscheidung für die Veränderung der Arbeitsverhältnisse bzw. Arbeitsbedingungen der betroffenen Beschäftigten enthalten. Beinhaltet also etwa eine Standardlösung bereits die Einführung eines explizit bezeichneten Programms und erfolgt auf dieser Grundlage die verbindliche Weisung, dessen Einführung vorzunehmen, ist mit der Entscheidung, diese Standardlösung anzuweisen, eine unmittelbare Veränderung der Arbeitsbedingungen eingetreten, wenn das Ressort in seinem Geschäftsbereich diese Entscheidung lediglich „weitergibt". Damit wäre die Entscheidung etwa über eine die Arbeitsbedingungen verändernde Nutzungspflicht der Beschäftigten der untergeordneten Behörden durch die Programmebene getroffen, welche nach den Entscheidungsprozessen dem CIO bzw. dem MWIDE zuzuordnen ist.

Demgegenüber dürfte ein Muster-Rolloutplan noch der Erarbeitung eines konkreten Rollout-Plans unter Anpassung an die bestehenden Behördenspezifika bedürfen. Damit wird sich regelmäßig erst durch die Prüfung des Musters im Hinblick auf die mögliche Anpassung in dem Geschäftsbereich die maßgebliche Entscheidung mit Außenwirkung ergeben. Dies gilt jedenfalls dann, wenn jedes Ressort für sich prüfen und entscheiden kann, ob die vorgesehenen Aspekte des Muster-Rollout-Plans in der jeweiligen konkreten Behörde anwendbar sind oder nicht. Hierbei würde naheliegend erst nach dieser Prüfung die Entscheidung über etwaige Änderungen der Arbeitsbedingungen getroffen werden. Die Maßnahme wäre dann bei der Ebene zu verorten, die diese Entscheidung trifft. Hat wiederum ein notwendiges und zwingendes Planungskriterium unmittelbar verändernde Auswirkungen für die Beschäftigten, kann es sich insoweit wiederum um eine Maßnahme des CIO handeln.

Ob es sich danach im Einzelfall bei den Grundlagenprojekten um eine beteiligungspflichtige Maßnahme handelt, ist eine Frage des konkreten Einzelfalls. Wichtig ist hierbei jeweils zu prüfen, ob ein Projektendprodukt solche durchreifenden gestalterischen Elemente enthält. Denn bei der Teilbarkeit verschiedener Aspekte einer Entscheidung kann es sich um verschiedene Maßnahmen handeln, die alle gesondert auf ihre Beteiligungspflichtigkeit hin zu prüfen sind.

(2) Zu den Umsetzungsprojekten

Bei den Umsetzungsprojekten wird in der Regel eine unmittelbare gestalterische Außenwirkung auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten anzunehmen sein. Dies wäre nur dann zu verneinen, wenn die verbindliche Entscheidung bereits – wie geschildert – im Rahmen des Grundlagenprojektes getroffen worden wäre.

Ob die Entscheidung bei den Umsetzungsprojekten auf der Ebene des CIO oder auf der Ebene der umsetzenden Behörden anzusiedeln ist, hängt wiederum davon ab, ob es im Rahmen des Umsetzungsprojekts bzw. des erteilten Projektmandats verbindliche Anordnungen durch den CIO zu beachten gibt oder nicht. Da über die Programmausführung auf Antrag der Behörde durch die beim CIO angesiedelte Programmsteuerung entschieden wird, liegt es nahe, dass auch hier die verbindliche Entscheidung mit Außenwirkung getroffen wird. Etwas anders dürfte dann gelten, wenn der bei der jeweiligen Behörde angesiedelte Auftraggeber, der im Rahmen des Projekts allein alle Entscheidungen mit Projektbezug treffen kann, innerhalb seiner Kompetenzen eigene Entscheidungen trifft, die Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen haben. Dann wäre diese Behörde die Ebene auf der eine Entscheidung mit Maßnahmecharakter getroffen würde. Hiervon umfasst dürften auch Entscheidungen innerhalb der Projekttoleranzen sein. Sind die verpflichtenden Vorgaben des beim CIO angesiedelten Programmmanagements dagegen so konkret, dass sie keine Entscheidungsspielräume mehr offen lassen, ist die Ebene des CIO maßgeblich, die hier die Regelung einer Angelegenheit der Dienststelle entsprechende Verbindlichkeit für die Dienststelle erlangt.

Wiederum ist hierbei eine Bewertung des jeweiligen konkreten Einzelfalls erforderlich. Es ist in jedem Fall genau zu prüfen, durch wen bzw. auf welcher Ebene die finale, geltende und regelmäßig unabänderliche Entscheidung getroffen wird, aus der sich unmittelbar eine Änderung der Arbeitsverhältnisse bzw. Arbeitsbedingungen der Beschäftigten ergibt – wer also beispielsweise final entscheidet, dass die Beschäftigten eines Arbeitsbereichs künftig verpflichtet sind, ein bestimmtes Programm zu nutzen.

cc. Beabsichtigte Maßnahme

Als letztes Element des Maßnahmenbegriffs muss es sich bei der Entscheidung bzw. Handlung des CIO um eine – nach dem objektiven Empfängerhorizont für die Personalvertretung erkennbare – beabsichtigte Maßnahme handeln. Weist der CIO also andere Dienststellen zur Umsetzung eines Digitalisierungsvorhabens an, ist maßgeblich, ob es sich erkennbar um eine Entscheidung mit unmittelbar gestaltender Wirkung handelt und er mit Wirkung nach außen die Verantwortung als Entscheidungsträger übernimmt.[87] Die Weisung muss den Anspruch zum Ausdruck bringen, unmittelbar innerhalb des Geschäftsbereichs der nach- bzw. nebengeordneten Dienststelle eine Regelung zu treffen.[88]

Hierbei ist also entscheidend, wie und durch wen die Entscheidung mit Maßnahmecharakter kommuniziert wird. Es reicht aus, wenn der CIO gegenüber der – aufgrund seiner Kompetenzen – nachgeordneten Stelle verbindlich in seiner getroffenen Entscheidung auftritt. Die Form der „Weitergabe“ durch diese ist nicht von Belang, wenn die Maßnahme bereits auf der Ebene des CIO vorliegt und dort auch als solche kommuniziert wird. Entscheidend ist also auch an dieser Stelle,

[87] BVerwG Beschl. v. 7. August 1996 – 6 P 29.93, BeckRS 1996, 30937151; OVG Münster Beschl. v. 25. August 2004 – 1L A 1758/02.PVL, BeckRS 2004, 151327 Rn. 25, s. oben III. 1. d.
[88] OVG Münster Beschl. v. 25. August 2004 – 1L A 1758/02.PVL, BeckRS 2004, 151327 Rn. 25.

dass auf der Ebene des CIO die Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidung zum Ausdruck gebracht wird. Dies ist bei bloßen „Angeboten“ und „Empfehlungen“ zu verneinen. Vielmehr muss sich aus der Entscheidung erkennbar ergeben, dass sich hieraus unmittelbar eine verbindliche Änderung der Arbeitsverhältnisse bzw. Arbeitsbedingungen der Beschäftigten ergibt.

Wie die Entscheidung letztlich getroffen wurde, ist dabei unerheblich. Kommt – wie vorliegend – eine Willensbildung durch Abstimmungen und Gremientätigkeiten zustande, ist dennoch allein maßgeblich, wer nach außen für die hier getroffenen Beschlüsse die Verantwortung trägt. Dies gilt auch dann, wenn es sich um eine vorwegnehmende Maßnahme nach § 66 Abs. 1 Satz 2 LPVG NW handelt, da auch in diesem Fall hinsichtlich der Vorwegnahme der Willensbildungsprozess bereits zu einer Konkretisierung und Festlegung der beabsichtigten Maßnahme führen muss und bloß vorbereitende Handlungen im Rahmen des Willensbildungsprozesses nicht umfasst sind. Da der CIO den Vorsitz des E-Government-Rats und des Programmausschusses führt und die Rolle des Programmverantwortlichen inne hat, ist es der CIO, der die so getroffenen (Vor-)Entscheidungen als Verantwortlicher nach außen kommuniziert.

b. Zuständiges Gremium

Handelt es sich danach um eine Maßnahme des CIO, stellt sich die Frage, welches Gremium auf welcher Rechtsgrundlage an dieser Maßnahme zu beteiligen ist.

aa. Prozessvereinbarungen

Es existieren mehrere Vereinbarungen mit den Personalvertretungen sowie der AG HPR. Aus diesen Vereinbarungen könnte sich bereits eine Zuständigkeit des HPR beim MWIDE ergeben.

(1) Inhalt der Prozessvereinbarungen

Die verschiedenen Prozessvereinbarungen befassen sich inhaltlich mit der Partizipation der Beschäftigten und Personalvertretungen bei dem Programm und der Digitalisierung der Landesverwaltung:

- Prozessvereinbarung MIK und HPR MIK

  Zwischen dem Hauptpersonalrat beim Ministerium für Inneres und Kommunales (HPR MIK) und dem Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) wurde eine sogenannte Prozessvereinbarung zur digitalen Transformation der Landesverwaltung NRW im Rahmen von E-Government-Projekten geschlossen. Unter § 2 erfolgte eine Festlegung der Einführungs-/Projekt-Ziele der digitalen Transformation (beispielsweise: Stärkung des Servicegedankens, Prozessoptimierung und Qualitätssteigerung). Unter § 3 sind die Rahmenbedingungen geregelt, welche bei der Durchführung von E-Government-Projekten zu be-

achten sind (frühzeitige Information der Beschäftigten, sozialverträgliche Umsetzung, Qualifizierung der Beschäftigten, etc.). In § 4 ist ein Lenkungsausschuss geregelt, an welchem ein HPR Mitglied teilnimmt. Sodann ist dort geregelt:

> *„Für die prozessorientierte Beteiligung der Personalvertretung gilt Analoges. Soweit Projektarbeitsgruppen zu ressortspezifischen E-Government-Projekten eingerichtet werden, erhält die Personalvertretung alle Ergebnisse und kann Vertreter*innen zur Mitarbeit entsenden.*
>
> *Bei Ebenen- und Dienststellen übergreifenden Projekten können die Personalvertretungen der beteiligten Dienststellen Arbeitsgemeinschaften zur Beratung bilden. Der Personalvertretung steht es jederzeit frei, sich bedarfsorientiert mit den Dienstleistern auszutauschen. Ressortübergreifende Beteiligungsverfahren für E-Government-Projekte werden nach § 78 LPVG organisiert; Beteiligte sind der CIO und der HPR MIK federführend für alle betroffenen Ressorts.“*

In § 5 ist ein Zeit- und Projektplan mit Meilensteinen für die Beteiligung/Mitbestimmung geregelt. Die Dienststelle erstellt eine Liste aller ressortspezifischen E-Government-Projekte, welche zweimal jährlich in aktualisierter Form der Personalvertretung zugestellt und als wirtschaftliche Angelegenheit in der gemeinschaftlichen Besprechung (§ 63 LPVG NW) bzw. im Wirtschaftsausschuss behandelt wird (§ 65 a bzw. 63 S. 4 LPVG NW). Die Absätze 2 und 3 beziehen sich auf die Rolle des Hauptpersonalrates hinsichtlich der Prüfung und Beratung sowie der Möglichkeit zur Stellungnahme.

- <u>Verfahrensvereinbarung zwischen dem CIO und der AG der Hauptpersonalräte zur digitalen Transformation der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen vom 8. Mai 2017</u>

  Die Vereinbarung nimmt Bezug auf das EGoVG NRW und benennt Ziele, die verschiedene Aspekte des Verwaltungshandelns betreffen. Der Erfolg des Programmes hänge von der konstruktiven und vertrauensvollen Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure ab. Das gelte für Kooperation der Ressorts, Behörden und Einrichtungen untereinander und mit der CIO-Stabsstelle. Dies gelte ebenso für die Zusammenarbeit der Verwaltung mit den Personalvertretungen.

  In Ausgestaltung der vorbeschriebenen Rahmenbedingungen und der gemeinsamen Ziele des digitalen Transformationsprozesses und zugleich zur Wahrung der Beteiligtenrechte der Personalvertretungen nach dem Landespersonalvertretungsgesetzes verständigten sich die an der Vereinbarung beteiligten Parteien auf eine Einbindung der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte in die Konzeptentwicklung, Umsetzung und Weiterentwicklung des Digitalisierungsprogrammes. Es wurde ein regelmäßiger bzw. bedarfsorientierter Informationsaustausch zwischen der AG HPR und dem CIO zu den ressortübergreifenden Projekten

vereinbart. Der HPR MIK erhalte die Möglichkeit, an den Sitzungen der E- Government-Rates beratend teilzunehmen. Dem HPR MIK stehe es jederzeit frei, sich bedarfsorientiert mit den Dienstleistern auszutauschen. Sodann enthält die Vereinbarung die bereits aus der Dienstvereinbarung mit dem HPR MIK bekannte Formulierung:

> *„Ressortübergreifende Beteiligungsverfahren für E-Government-Projekte werden nach § 78 LPVG organisiert; Beteiligte sind der CIO und der HPR MIK federführend für alle betroffenen Ressorts. Für die prozessorientierte Beteiligung der Personalvertretung gilt Analoges. Soweit Projektarbeitsgruppen zu ressortspezifischen E-Government-Projekten eingerichtet werden, erhält die Personalvertretung alle Ergebnisse und kann Vertreter*innen zur Mitarbeit entsenden.*
>
> *Bei Ebenen- und Dienststellen übergreifenden Projekten können die Personalvertretungen der beteiligten Dienststellen Arbeitsgemeinschaften zur Beratung bilden."*

- <u>Prozessvereinbarung zur „digitalen Transformation der Landesverwaltung NRW" zwischen dem MWIDE und dem HPR MWIDE aus Januar 2019</u>

Nach erfolgter Umressortierung ist der CIO nun Teil des MWIDE. In der benannten Vereinbarung haben die vertragsschließenden Parteien sodann zunächst wiederum Ziele benannt. Unter § 2 verständigen sich die vertragsschließenden Parteien darauf, auch zur Wahrung der Beteiligungsrechte der Personalvertretung nach dem LPVG die Einbindung der Personalvertretungen in die Konzeptentwicklung, Umsetzung und Weiterentwicklung der Programme „Digitale Verwaltung NRW" und „MWIDE.Digital 2022" sowie die Evaluierung der Digitalisierungsprojekte sicherzustellen. In § 4 Abs. 1 ist geregelt, dass bezüglich ressortübergreifender IT-Projekte insbesondere der CIO der Landesverwaltung zusammen mit Vertretern aller Ressorts und des HPR MWIDE im E-Government-Rat als Steuerungsgremium auf der Landesebene in regelmäßigem Dialog steht. Gemäß Absatz 3 werden die Personalvertretungen rechtzeitig, umfassend und fortlaufend in angemessener Form über alle geplanten und umzusetzenden E-Government-Projekte informiert. Die Personalvertretungen nehmen diese Informationen entgegen, prüfen und beraten sie. Die Mitbestimmungsrechte aus dem LPVG bleiben hiervon unberührt. Dies gilt insbesondere für die prozessbegleitende Mitbestimmung.

In Absatz 4 ist geregelt, dass die im MWIDE vorhandene Programm- und Projektstruktur eine kontinuierliche Partizipation der Beschäftigten und Personalvertretungen vorsieht. In Absatz 5 ist der E-Government-Beirat des MWIDE als Plattform benannt für die Partizipation der Beschäftigten und Personalvertretungen. Dort kommen HPR, der örtliche Personalrat, die (Haupt-)Schwerbehindertenvertretung, die Gleichstellungsbeauftragte, Vertreter

der Landesbetriebe, Vertreter der dortigen Personalräte sowie Beschäftigte aller Abteilungen des Ministeriums zu einem regelmäßigen Informationsaustausch zusammen.

Eine Bezugnahme auf § 78 LPVG NW enthält die Prozessvereinbarung aus 2019 nicht.

(2) Regelungsmacht

Gemäß § 70 Abs. 1 LPVG NW sind Dienstvereinbarungen zulässig, soweit nicht gesetzliche oder tarifliche Regelungen entgegenstehen. Gemäß Abs. 2 gehen Dienstvereinbarungen, die für einen größeren Bereich gelten, solchen Dienstvereinbarungen vor, die für einen kleineren Bereich gelten. Gemäß Abs. 3 der Vorschrift bedürfen Dienstvereinbarungen der Schriftform. Das Gesetz enthält keine Begriffsbestimmungen der Dienstvereinbarung im Sinne einer Legaldefinition. Ungeachtet der dogmatischen Einordnung im Einzelnen herrscht jedoch Einigkeit, dass Dienstvereinbarungen normativer Charakter zukommt. Eine wirksame Dienstvereinbarung ist daher geeignet, unmittelbare Rechte der Beschäftigten zu begründen.

Im Gegensatz zu der bundesrechtlichen Regelung des § 73 BPersVG wie auch anderen landesrechtlichen Bestimmungen ist in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit zum Abschluss von Dienstvereinbarungen nicht auf einzelne, im Gesetz enumerativ aufgeführte Mitbestimmungstatbestände begrenzt. Gleichwohl eröffnet § 70 Abs. 1 LPVG NW keine unbeschränkten Freiräume für den Abschluss von Dienstvereinbarungen. Eingeschränkt ist die Regelungsmacht bereits nach dem Wortlaut des § 70 Abs. 1 S. 1 LPVG NW, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung besteht. Eine wichtige gesetzliche Einschränkung folgt aus dem LPVG NW selbst. In § 4 LPVG NW ist normiert, dass durch Tarifvertrag oder Dienstvereinbarung das Personalvertretungsrecht nicht abweichend von diesem Gesetz geregelt werden kann. Hieraus folgt, dass der Personalvertretung durch das LPVG NW eingeräumte Beteiligungsrechte nicht durch Dienstvereinbarungen eingeschränkt, aber auch nicht erweitert oder neu geschaffen werden können.[89] Der Personalvertretung stehen keine über das Personalvertretungsrecht hinausgehenden Handlungsbefugnisse zu und die Beteiligungsrechte sind abschließend geregelt. Hieraus folgt, dass Dienstvereinbarungen gegen § 4 LPVG NW verstoßen und unwirksam sind, wenn sie außerhalb von personalvertretungsrechtlichen Beteiligungsrechten geschlossen werden bzw. solche schaffen sollen. Der Gesetzesvorbehalt des § 4 LPVG NW erstreckt sich auch auf Form- und Verfahrensvorschriften des LPVG NW.

(3) Keine Kompetenz zur Veränderung von Zuständigkeiten

Voraussetzung für den Abschluss wirksamer Dienstvereinbarungen ist, dass die Personalverfassungsorgane für den zu regelnden Gegenstand zuständig sind. Die Zuständigkeit bestimmt sich nach der Sachentscheidungsbefugnis der Dienststellenleitung und ergibt sich regelmäßig aus dem

[89] OVG Münster Beschl. v. 17. Dezember 2003 – 1 A 1088/01, BeckRS 2005, 30458; OVG Münster Beschl. v. 1. März 2000 – 1 A 4865/98 PVL.

Direktions- und Weisungsrecht gegenüber den Bediensteten. Es steht der sachlichen Zuständigkeit für den Abschluss einer Dienstvereinbarung grundsätzlich nicht entgegen, wenn innerdienstliche Weisungen einer übergeordneten Dienststelle bestehen.[90]

§ 70 Abs. 2 LPVG NW begründet keine Zuständigkeit für den Abschluss von Dienstvereinbarungen für einen größeren Bereich, sondern setzt eine entsprechende Zuständigkeit aufgrund anderer Vorschriften voraus. Die für einen größeren Bereich abgeschlossene Dienstvereinbarung vermag die Verdrängungswirkung nach Abs. 2 nur zu entfalten, wenn die Beteiligten sie in Wahrnehmung einer ihnen anderweitig zugewiesenen Entscheidungs- und Beteiligungsbefugnis für die geregelten Angelegenheiten abgeschlossen haben.

Die Zuständigkeitsverteilung gemäß § 78 LPVG NW ist nach allgemeiner Auffassung zwingend. Abweichendes von dieser Regelung kann weder durch Tarifvertrag noch durch Dienstvereinbarung vereinbart werden.[91] Die ursprüngliche Prozessvereinbarung zwischen dem MIK und dem HPR MIK ist offensichtlich nach der Umressortierung überholt. Die Verfahrensvereinbarung mit der AG HPR ist ebenfalls inhaltlich überholt, da sie davon ausgeht, dass der CIO bei den MIK angesiedelt ist. Eine wirksame Konzentrierung der personalvertretungsrechtlichen Zuständigkeit gemäß § 78 LPVG NW kann aus den vorbezeichneten Gründen nicht wirksam vereinbart werden. Die nachfolgend abgeschlossene Prozessvereinbarung mit dem HPR MWIDE aus Januar 2019 enthält eine solche Zuständigkeitsfestlegung nicht mehr.

Eine Erweiterung oder Beschränkung gesetzlicher Mitbestimmungsrechte kann durch eine Dienstvereinbarung ebenfalls nicht wirksam erfolgen. Vor diesem Hintergrund kann dahinstehen, ob die vertragsschließenden Parteien eigenständige Mitbestimmungsrechte schaffen oder bestehende Mitbestimmungsrechte erweitern wollten. Eine derartige Erweiterung ist aus den benannten Gründen rechtlich nicht zulässig.

(4) <u>AG HPR als Partei einer Dienstvereinbarung</u>

Vorstehend wurde bereits ausgeführt, dass die AG HPR im Gesetz benannt ist (§ 78 Abs. 6 LPVG NW). Im Gegensatz zu anderen Landespersonalvertretungsgesetzen sind ihr jedoch in Nordrhein-Westfalen keine gesetzlichen Befugnisse eingeräumt. Es handelt sich lediglich um einen formlosen Zusammenschluss von Personalvertretungen. Die AG HPR ist nicht Träger von Mitbestimmungsrechten. Der Zusammenschluss kann nicht wirksam eine Dienstvereinbarung schließen. Die Verfahrensvereinbarung vom 8. Mai 2017 entfaltet daher keine Rechtswirkung.

---

[90] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 70 Rn. 61, 70.
[91] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 78 Rn. 12, Laber/Pagenkopf/Laber, LPVG NW, 1. Aufl. 2017, § 78 Rn. 1; Laber öAT 2017, 133, 136.

(5) Zwischenergebnis

Die benannten Dienstvereinbarungen beeinflussen weder die gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen noch erweitern oder verkürzen sie Mitbestimmungsrechte nach dem LPVG.

bb. Zuständigkeit der Stufenvertretung gemäß § 78 Abs. 1 LPVG NW

Da sich mithin aus der Prozessvereinbarung eine Zuständigkeit des HPR MWIDE nicht ergibt, richtet sich das zu beteiligende Gremium nach den gesetzlichen Vorschriften des LPVG NW. Wie bereits aufgezeigt, ist bei einer konkreten Maßnahme diejenige Personalvertretung zu beteiligen, die auf der Ebene des Entscheidungsträgers der jeweiligen Maßnahme angesiedelt ist. Handelt es sich danach um eine konkrete Maßnahme des CIO, die dieser als Entscheidungsträger verbindlich umsetzt und allein die Ausführung im Rahmen eines Umsetzungsprojektes den einzelnen Dienststellen nach klar vorgegeben Regeln ohne eigenen Entscheidungsspielraum überlässt, stellt dies eine Angelegenheit dar, die gleichförmig für alle Beschäftigten eines Geschäftsbereiches von der Personalvertretung zu behandeln ist. Denn mangels Entscheidungskompetenz des jeweiligen Dienststellenleiters, kann der örtliche Personalrat nicht tätig werden. Nach dem in § 78 Abs. 1 LPVG NW geregelten Subsidiaritätsgrundsatz ist daher die bei der obersten Landesbehörde gebildete Stufenvertretung, der HPR MWIDE, zuständig.

Dies gilt für den Geschäftsbereich des MWIDE.

Hinsichtlich der ressortübergreifenden Maßnahmen ist in Durchbrechung des Repräsentationsgrundsatzes gemäß § 78 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. LPVG NW ebenfalls der HPR MWIDE als gebildete Stufenvertretung zuständig. Denn nach § 78 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. LPVG NW ist in mitbestimmungs- und mitwirkungspflichtigen Angelegenheiten, in denen eine oberste Landesbehörde eine Entscheidung mit Wirkung über ihren Geschäftsbereich hinaus trifft, die Stufenvertretung am Vorschlag oder der Entscheidung der obersten Landesbehörde zu beteiligen. Das OVG Münster hat in einem ähnlich gelagerten Sachverhalt in seiner Entscheidung vom 17. Februar 2000[92] ausgeführt, dass die landesweite Einführung eines Programmsystems über den Bereich der entscheidenden obersten Landesbehörde hinausführe und daher einen Anwendungsfall des § 78 Abs. 1 Satz 2 LPVG NW darstelle. Als Rechtsfolge ergebe sich hieraus, dass die Stufenvertretung an der Entscheidung der obersten Landesbehörde zu beteiligen sei. Das Beteiligungsrecht stehe dabei allein der Stufenvertretung der obersten Landesbehörde zu, deren Entscheidung über ihr Ressort hinaus Rechtswirkung erzeuge. Dies wäre bei einer Entscheidung und Maßnahme des CIO entsprechend der HPR MWIDE.

Damit steht dem HPR MWIDE bei Maßnahmen des CIO das ausschließliche Beteiligungsrecht zu.

[92] OVG Münster Beschl. v. 17. Februar 2000 – 1 A 329/98.PVL, BeckRS 2000, 21296.

cc. Rechtsfolge: Ausschluss anderweitiger Beteiligungen

In der Rechtsprechung und Literatur besteht Einigkeit, dass sich die Zuständigkeit der (örtlichen) Personalräte und der Stufenvertretungen gegenseitig ausschließen. Ist also der Hauptpersonalrat als Stufenvertretung zuständig und übt er sein Beteiligungsrecht aus, ist eine anderweitige Beteiligung anderer Personalvertretungen ausgeschlossen.

Dies gilt jedoch nur insoweit als es sich um eine Maßnahme des CIO handelt. Sind Projekte in verschiedene Maßnahmen aufspaltbar, ist eine Zuständigkeit anderer Personalvertretungen für die in dem Umsetzungsakt enthaltenen weiteren Maßnahmen weiterhin möglich und geboten.

4. Beteiligung bei Maßnahmen des Auftraggebers kraft Delegation

Für die Frage, welche Personalvertretung für eine Maßnahme zuständig ist, wenn im Hinblick auf diese der CIO die Rolle des Auftraggebers an eine andere oberste Landesbehörde delegiert hat, ist wiederum maßgeblich, wer die verbindliche Entscheidung im Hinblick auf die konkrete Maßnahme trifft.

Wie bereits aufgezeigt, kommt eine Beteiligung einer Personalvertretung an einer Entscheidung oder Handlung des CIO nur dann in Betracht, wenn es sich hierbei um eine Maßnahme des CIO im personalvertretungsrechtlichen Sinn handelt. Delegiert der CIO die Rolle des Auftraggebers im Rahmen seiner Kompetenzen, etwa bei einem Projekt des Typs „GPO Konzept Q“, stellt sich die Frage, ob es sich noch um eine Maßnahme des CIO handelt oder ob die Maßnahme kraft Delegation der Entscheidungskompetenz der obersten Landesbehörde in der Rolle des Auftraggebers zuzuordnen ist. Die Delegation könnte dann zur Folge haben, dass die bei dieser obersten Landesbehörde angesiedelte Personalvertretung zu beteiligen wäre. Hierzu ist zu betrachten, bei wem in einer solchen Fallkonstellation die vorbeschriebenen drei Elemente des Maßnahmenbegriffs einer beabsichtigten Handlung oder Entscheidung, mit der in eigener Zuständigkeit eine eigene Angelegenheit geregelt und hierdurch der Rechtsstand der Beschäftigten berührt wird, erfüllt sind.

Die Delegation der Rolle des Auftraggebers betrifft lediglich die Planungsprozesse des jeweiligen Projekts. Der Auftraggeber legt dem Programmausschuss sodann auf der Grundlage der Planung dem Programmausschuss eine entsprechende Beschlussfassung vor. Der Programmausschuss entscheidet danach über die Initiierung des Projekts. Die danach erarbeiteten Projektendprodukte werden über den Lenkungsausschuss des jeweiligen Projekts dem Programmausschuss und ggf. dem E-Government-Rat zur Entscheidung vorgelegt. Wurde über diese entschieden, ist es wieder der CIO und nicht der Auftraggeber kraft Delegation, der die so getroffenen Entscheidungen als Programmverantwortlicher an die Ministerien kommuniziert und umsetzt.

Damit betrifft die Delegation der Rolle des Auftraggebers allein den internen Willensbildungsprozess. Eine finale bzw. verbindliche Entscheidungskompetenz geht damit – weder im Hinblick

auf die final beabsichtigte Maßnahme noch auf diese betreffende vorwegnehmende Vorabentscheidungen nach § 66 Abs. 1 Satz 2 LPVG NW – nicht einher. Vielmehr sind es wieder die der Ebene des CIO zuzuordnen Gremien, die alle maßgeblichen Entscheidungsfindungen herbeiführen, welche sodann vom CIO als Programmverantwortlichen umgesetzt werden. Insoweit ergeben sich bei der Delegation der Rolle des Auftraggebers keine für die Bewertung des Maßnahmecharakters entscheidende Unterschiede.

Liegt danach nach den unter Ziffer 3.a. dargestellten Kriterien eine Maßnahme des CIO vor, ist es unerheblich, ob auf dem „Weg" zu dieser Maßnahme in dem Vorverfahren die Rolle des Auftraggebers delegiert war oder nicht. Der CIO bleibt der Entscheidungsträger, der mit Wirkung nach außen die Verantwortung übernimmt. Dies gilt auch für etwaige nach § 66 Abs. 1 Satz 2 LPVG NW als Maßnahme geltende interne Vorgänge, die eine bindende Vorabentscheidung über die beabsichtigte Maßnahme darstellen können. Diese Rolle ist dem CIO auch gesetzlich zugeschrieben, weshalb es ohnehin fraglich wäre, ob er zu einer Delegation von Entscheidungsbefugnissen überhaupt berechtigt wäre. Die Frage kann hier offen bleiben.

Bei der Delegation der Rolle des Auftraggebers sind mithin keine Besonderheiten zu beachten.

5. Beteiligung bei Maßnahmen des jeweiligen Dienststellenleiters

In Konstellationen, in denen eine Angelegenheit von der übergeordneten Dienststelle angewiesen wird und der Vollzug bei den nachgeordneten Dienststellen erfolgt, kann eine Beteiligung – wie bereits aufgezeigt – der bei der obersten Dienststelle gebildeten Stufenvertretung als auch des bei der unteren Dienststelle gebildeten örtlichen Personalrats in Betracht kommen. Dies richtet sich danach, ob der jeweiligen Dienststelle ein eigener Entscheidungsspielraum zukommt oder nicht.

a. Maßnahme des jeweiligen Dienststellenleiters

Hierbei ist wiederum maßgeblich, auf welcher Ebene bzw. durch wen eine Maßnahme im personalvertretungsrechtlichen Sinn vorgenommen wird. Entscheidend ist also auf welcher Ebene die vorbeschriebenen drei Elemente des Maßnahmenbegriffs einer beabsichtigten Handlung oder Entscheidung erfüllt sind.

aa. In eigener Zuständigkeit

Eine Maßnahme des Dienststellenleiters der untergeordneten Behörden kommt danach dann in Betracht, wenn der Dienststellenleiter die Maßnahme nach außen als seine eigene – also eigenverantwortlich – durchführen will.[93] Er muss also selbst handeln bzw. entscheiden. Dies ist schon dann anzunehmen, wenn er auf Grundlage einer internen Weisung der obersten Landesbehörde

[93] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 66 Rn. 34, s. oben Ziff. III. 1. b.

die vorgegebenen Anweisungen umsetzt. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die vorgesetzte Dienststelle eine unmittelbar gestaltende Anordnung trifft, die der nachgeordneten Dienststelle keinen eigenen Regelungsspielraum belässt. Maßgeblich ist also, ob dem jeweiligen Dienststellenleiter ein eigener Entscheidungsspielraum verbleibt - also erst durch sein Tätigwerden eine durchgreifende Verbindlichkeit für die Dienststelle entsteht.

Wird einer anderen Dienststelle seitens des CIO also beispielsweise ein Programm lediglich zur Verfügung gestellt oder angeboten, sodass es der Dienststelle überlassen bleibt, ob sie dieses auch tatsächlich einführt, liegt ein solcher Entscheidungsspielraum vor. Weitere mögliche Konstellationen wären, dass die Dienststelle darüber entscheiden kann, welche Gerätetypen sie verwenden möchte, welche Arbeitsplätze betroffen sein sollen oder ob sie einzelne Beschäftigtengruppen hiervon ausnehmen möchte oder nicht. Auch wird in der Regel ein eigener Entscheidungsspielraum verbleiben, wenn die Dienststelle die Möglichkeit hat, zu prüfen, ob die jeweiligen Vorgaben bei ihr umsetzbar sind und entsprechend der Behördenspezifika hierüber eine eigene Entscheidung treffen kann.

Letztlich kann auch diese Frage nur im Einzelfall beantwortet werden. Im Ergebnis lässt sich spiegelbildlich festhalten: Handelt es sich nach den unter Ziffer 3.a. dargestellten Kriterien nicht um eine Maßnahme des CIO, wird es sich um eine solche des jeweiligen umsetzenden Dienststellenleiters handeln.

bb. Unmittelbare Einwirkung auf Arbeitsbedingungen der Beschäftigten

Als weiteres Merkmal setzt der Maßnahmebegriff voraus, dass die Entscheidung bzw. Handlung den Rechtsstand der Beschäftigten berührt, indem eine Veränderung des bestehenden Zustands herbeigeführt wird. Tritt die erforderliche Außenwirkung auf den Rechtsstand der Beschäftigten (erst) durch die Umsetzung der internen Weisung auf der nachgeordneten Ebene ein, handelt es sich um eine Maßnahme der jeweiligen Dienststelle. Genauso verhält es sich, wenn die Vorgaben des CIO ausdrückliche Entscheidungsspielräume für zu berücksichtigende Behördenspezifika einräumen und im Rahmen dieser Ermessensspielräume die Dienststelle eigene Entscheidungen trifft, die unmittelbare Veränderungen der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten bewirken.

cc. Beabsichtigte Maßnahme

Zuletzt muss es sich bei der Entscheidung bzw. Handlung um eine – nach dem objektiven Empfängerhorizont erkennbare – beabsichtigte Maßnahme handeln. Wird die untere Dienststelle zur Umsetzung eines Digitalisierungsvorhabens angewiesen, ist maßgeblich, ob es sich bei dieser Weisung erkennbar um eine Entscheidung mit unmittelbar gestaltender Wirkung handelt und die übergeordnete Dienststelle mit Wirkung nach außen die Verantwortung als Entscheidungsträger

übernimmt.[94] Bringt eine solche Weisung nicht den Anspruch zum Ausdruck, unmittelbar innerhalb des Geschäftsbereichs der nach- bzw. nebengeordneten Dienststelle eine Regelung zu treffen[95] oder räumt sie der unteren bzw. nebengeordneten Dienststelle ausdrücklich eigene Entscheidungsspielräume ein, handelt es sich um eine Maßnahme der jeweiligen unter- bzw. nebengeordneten Dienststelle.

b. Zuständiges Gremium

Handelt es sich danach um eine Maßnahme des einzelnen Dienststellenleiters der jeweiligen zur Umsetzung angehaltenen Behörde, ist das dort auf dieser Ebene angeordnete personalvertretungsrechtliche Gremium durch die jeweilige Dienststelle zu beteiligen. Dies ist der örtliche Personalrat.

Liegt hingegen eine Angelegenheit vor, die der Stufenvertretung unterfällt, besteht kein Mitbestimmungsrecht des örtlichen Personalrates, sondern lediglich ein Anhörungsrecht im Innenverhältnis zur zuständigen Personalvertretung, § 78 Abs. 2, 4 LPVG NW.

Sind Ressortspezifika zu berücksichtigen und dementsprechend den jeweiligen Ressorts eigene Entscheidungsspielräume eingeräumt, ist auch denkbar, dass die jeweilige oberste Landesbehörde eine verbindliche Entscheidung für ihren Geschäftsbereich trifft, die wiederum den untergeordneten Dienststellen des Ressorts keine eigene Entscheidungsmöglichkeiten mehr überlässt. In einer solchen Fallkonstellation kann dann eine Maßnahme der jeweiligen obersten Landesbehörde vorliegen, mit der Folge, dass gemäß § 78 Abs. 1 Satz 1 LPVG NW der Hauptpersonalrat bei dieser obersten Dienstbehörde als Stufenvertretung für den gesamten Geschäftsbereich durch die oberste Landesbehörde zu beteiligen ist.

6. Mögliche Beteiligungsrechte (nicht abschließend)

Je nachdem, welchen Inhalt die danach beabsichtigte und beteiligungspflichtige Maßnahme hat, entscheidet sich, welche konkreten Mitbestimmungs- bzw. Mitwirkungsrechte der jeweiligen Personalvertretungen zu beachten sind. Nachfolgend werden einige der möglicherweise bei der Realisierung von Digitalisierungsvorhaben einschlägigen Beteiligungsrechte aufgezeigt und kurz die wesentlichen Aspekte des hierbei zu beachtenden Verfahrens zusammengefasst.

a. Mögliche Mitbestimmungstatbestände

Bei Digitalisierungsvorhaben können verschiedene Aspekte der mitbestimmungspflichtigen Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in der Landesverwaltung betroffen sein. In Angelegenheiten,

[94] BVerwG Beschl. v. 7. August 1996 – 6 P 29.93, BeckRS 1996, 30937151; OVG Münster Beschl. v. 25. August 2004 – 1L A 1758/02.PVL, BeckRS 2004, 151327 Rn. 25, s. oben III. 1. d.
[95] OVG Münster Beschl. v. 25. August 2004 – 1L A 1758/02.PVL, BeckRS 2004, 151327 Rn. 25.

die der Mitbestimmung unterfallen, bedarf die Maßnahme der Zustimmung der jeweils zuständigen Personalvertretung. Aus den in § 66 LPVG NW enthaltenen Verfahrensregeln ergibt sich, dass eine von der Dienststelle beabsichtigte Maßnahme nur mit der Zustimmung des Personalrats durchgeführt werden darf. Die Entscheidungsbildung wird erst mit der Zustimmung des Personalrats abgeschlossen.[96] Hieraus ergibt sich auch, dass die Zustimmung des Personalrats vorliegen muss, bevor die Maßnahme von der Dienststelle getroffen wird. Eine nachträgliche Genehmigung ist nicht möglich. Eine ohne die vorherige Zustimmung des Personalrats getroffene, mitbestimmungspflichtige Maßnahme ist fehlerhaft. Damit ist die Mitbestimmung die stärkste Form der Beteiligung.[97]

Bei dem vorliegenden Digitalisierungsvorhaben kommen insbesondere die nachfolgenden mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten in Betracht:

aa. <u>§ 72 Abs. 3 LPVG NW - Rationalisierungs-, Technologie- und Organisationsangelegenheiten</u>

Gemäß § 72 Abs. 3 LPVG NW hat der zuständige Personalrat, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht, mitzubestimmen in Rationalisierungs-, Technologie- und Organisationsangelegenheiten bei

1. Einführung, Anwendung, wesentlicher Änderung oder wesentlicher Erweiterung von automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten der Beschäftigten außerhalb von Besoldungs-, Gehalts-, Lohn-, Versorgungs- und Beihilfeleistungen sowie Jubiläumszuwendungen,
2. Einführung, Anwendung und Erweiterung technischer Einrichtungen, es sei denn, dass deren Eignung zur Überwachung des Verhaltens oder der Leistung der Beschäftigten ausgeschlossen ist,
3. Einführung grundlegend neuer, wesentlicher Änderung und wesentlicher Ausweitung von Arbeitsmethoden,
4. Maßnahmen, die die Hebung der Arbeitsleistung oder Erleichterungen des Arbeitsablaufs zur Folge haben sowie Maßnahmen der Änderung der Arbeitsorganisation,
5. Einführung, wesentlicher Änderung oder wesentlicher Ausweitung betrieblicher Informations- und Kommunikationsnetze,
6. Einrichtung von Arbeitsplätzen außerhalb der Dienststelle.

Alle diese Tatbestände dürften bei Digitalisierungsvorhaben potentiell betroffen sein.

---

[96] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 66 Rn. 7, 20, 23.
[97] Laber/Pagenkopf/Grünebaum, LPVG NW, 1. Aufl. 2017, § 66 Rn. 5.

Insbesondere kommt ein Mitbestimmungsrecht nach Nr. 3 in Betracht. Eine Arbeitsmethode ist das auf der Grundlage der personellen, räumlichen und sonstigen bedeutsamen Gegebenheiten und Möglichkeiten der Dienststelle entwickelte Modell des Ablaufs derjenigen Arbeit, die zur Aufgabenerfüllung geleistet werden muss.[98] Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts[99] stellt die elektronische Datenverarbeitung eine Arbeitsmethode im Rahmen der Informations- und Kommunikationstechnik dar. Durch sie wird festgelegt, dass die öffentlichen Aufgaben in der Dienststelle unter Einsatz von Rechnern sowie unter Verwendung eines Betriebssystems und von Programmen erfüllt werden. Zugleich wird damit der Bearbeitungsweg durch die jeweils zuständigen und damit zugriffsberechtigten Dienstkräfte gesteuert. Da das EGovG NRW u.a. die elektronische Vorgangsbearbeitung vorsieht und schon die Ablösung analoger Bearbeitungsvorgänge durch digitale zur Einführung neuer elektronischer Datenverarbeitungssysteme führt, werden Digitalisierungsvorhaben regelmäßig mit einer wesentlichen Änderung bzw. Ausweitung von Arbeitsmethoden einhergehen.

Nr. 4 dürfte ebenfalls häufig einschlägig sein, da Digitalisierungsmaßnahmen Arbeitsabläufe vereinfachen und erleichtern sollen. Der Begriff des Arbeitsablaufs bezeichnet die räumliche und zeitliche Aufeinanderfolge von Arbeitsvorgängen zur Erzielung eines bestimmten Arbeitsergebnisses.[100] Zudem wird das Bedürfnis bestehen, bereits existierende Arbeitsabläufe neu zu strukturieren, weshalb Maßnahmen der Änderung der Arbeitsorganisation getroffen werden müssen.
Auch der Tatbestand des Nr. 5 wird von gesteigerter Bedeutung sein, da hierunter beispielsweise der Ausbau behördenübergreifender Kommunikationsnetze fällt.

bb. <u>§ 72 Abs. 4 Nr. 7 LPVG NW – Gesundheitsschutz</u>

Nach § 72 Abs. 4 Nr. 7 LPVG NW steht dem Personalrat ein Mitbestimmungsrecht „bei Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen und sonstigen Gesundheitsschädigungen einschließlich Maßnahmen vorbereitender und präventiver Art“ zu.

Da Digitalisierungsvorhaben zumeist mit einer vermehrten Bildschirmarbeit und anderweitigen Umgestaltungen der Arbeitsplätze und damit ggf. geänderten körperlichen Anforderungen des Arbeitsplatzes einhergehen dürften, kann dem Personalrat je nach der konkreten Maßnahme im Einzelfall ein Mitbestimmungsrecht im Hinblick auf die Verhütung von betrieblich veranlassten Gesundheitsschädigungen zustehen.

cc. <u>§ 72 Abs. 4 Nr. 9 LPVG NW – Ordnungsverhalten</u>

---

[98] BVerwG Beschl. v. 14. Juni 2011 – 6 P 10.10, ZD 2012, 390 Rn. 34.
[99] BVerwG Beschl. v. 14. Juni 2011 – 6 P 10.10, ZD 2012, 390 Rn. 36.
[100] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 75 Rn. 21.

Nach § 72 Abs. 4 Nr. 9 LPVG NW hat die Personalvertretung mitzubestimmen bei Regelungen, welche die Ordnung in der Dienststelle und das Verhalten der Beschäftigten betreffen. Gegenstand dieser Regelungen ist nicht die Dienstleistung der Beschäftigten selbst, sondern das Verhalten bei ihrer Tätigkeit anlässlich des Dienstes.[101] Mitbestimmungsrechte sind beispielsweise denkbar, wenn anlässlich der Einführung von Digitalisierungsmaßnahmen Benutzungs- und Umgangsregelungen für zur Digitalisierung genutzte Systeme und Geräte eingeführt werden sollen. In Betracht kommen etwa Anordnungen hinsichtlich De-Mail-Konten, elektronischer Zahlungsmöglichkeiten und der Nutzung des Serviceportals.NRW.

dd. <u>§ 72 Abs. 4 Nr. 10 LPVG NW – Gestaltung von Arbeitsplätzen</u>

Gemäß § 72 Abs. 4 Nr. 10 LPVG NW bestimmt die Personalvertretung bei der Gestaltung der Arbeitsplätze mit. Hierunter fallen bestimmte Veränderungen der am Arbeitsplatz vorhandenen räumlichen Verhältnisse, einschließlich technischer Bedingungen.[102] Die Umsetzung der Digitalisierungsvorhaben hat regelmäßig die Einrichtung weiterer technischer Geräte (zusätzliche PCs, Monitore) und Systeme (E-Akten, elektronische Rechnungsführung) an den Arbeitsplätzen zur Folge. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts[103] löst die Einführung von Bildschirmarbeitsplätzen ein Mitbestimmungsrecht aus. Die Einführung von Informations- und Kommunikationsnetzen unterfällt jedoch ausschließlich § 72 Abs. 3 Nr. 5 LPVG NW.[104]

ee. <u>§ 72 Abs. 4 Nr. 16 LPVG NW – Fortbildungen</u>

Nach § 72 Abs. 4 Nr. 16 LPVG NW hat die Personalvertretung mitzubestimmen bei allgemeinen Fragen der Fortbildung der Beschäftigten und der Auswahl der Teilnehmenden an Fortbildungsveranstaltungen. Die Beschäftigten der betreffenden Behörden werden im Rahmen des programminternen Veränderungsmanagements aus- und fortgebildet. Zudem organisiert die operative Programmsteuerung Schulungen für Produkte und Anwendungen. Die Planung des Fortbildungsangebots, die Grundsätze der Programmgestaltung, sowie die Art, Dauer und Anzahl der Veranstaltungen unterfallen der Mitbestimmungspflicht.[105]

ff. <u>Verfahren bei Mitbestimmungsrechten, § 66 LPVG NW</u>

---

[101] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 72 Rn. 974.
[102] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 72 Rn. 1004.
[103] BVerwG Beschl. v. 30. August 1985 – 6 P 20/83, NJW 1986, 1360.
[104] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 72 Rn. 1003.
[105] Laber/Pagenkopf/Mues, LPVG NW, 1. Aufl. 2017, § 72 Rn. 921.

Den ersten Teil des Mitbestimmungsverfahrens bildet das Einigungsverfahren nach § 66 Abs. 2 LPVG NW.[106] Die Dienststelle hat den Personalrat von der beabsichtigten Maßnahme unter Vorlage der gem. § 65 Abs. 1 S. 2 LPVG NW erforderlichen Unterlagen zu unterrichten und dessen Zustimmung zu beantragen. Die Unterrichtungspflicht bezieht sich auf die Informationen, die der Personalrat von Seiten der Dienststelle benötigt, um sein Mitbestimmungsrecht uneingeschränkt wahrnehmen zu können.[107] Auf Verlangen des Personalrats hat die Dienststelle die beabsichtigte Maßnahme zu begründen. Dem Personalrat steht nun grundsätzlich eine Frist von zwei Wochen zur Verfügung, in welcher er seine Zustimmung erteilen kann. Nach Ablauf der zwei Wochen gilt die Maßnahme als gebilligt. Beabsichtigt der Personalrat, der Maßnahme nicht zuzustimmen, hat er dies grundsätzlich innerhalb einer Frist von zwei Wochen der Dienststelle – also demjenigen, der ihn angehört hat – anzuzeigen, § 66 Abs. 3 LPVG NW. Innerhalb von zwei weiteren Wochen ist die Maßnahme zwischen dem Personalrat und der Dienststelle mit dem Ziel einer Verständigung weiter zu erörtern. Der Personalrat kann die Maßnahme allerdings auch – ohne Erörterung – unmittelbar ablehnen. Im Falle des § 78 Abs. 2 LPVG NW (Stufenvertretung) verdoppeln sich die Stellungnahmefristen der §§ 66 und 69 LPVG NW.

Kommt eine Einigung nicht zustande, schließt sich gem. § 66 Abs. 5 LPVG NW ein Stufenverfahren an.[108] Die Angelegenheit kann der nächstvorgesetzten Dienststelle, bei der eine Stufenvertretung besteht, vorgelegt werden, welche wiederum nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 die dort bestehende Stufenvertretung zu beteiligen hat. Wenn zwischen der übergeordneten Dienststelle und der Stufenvertretung wiederum keine Einigung erzielt werden kann, kann die übergeordnete Dienststelle selbst die Angelegenheit der ihr vorgesetzten Dienststelle vorlegen, welche die dortige Stufenvertretung zu beteiligen hat.

Abs. 7 enthält für oberste Landesbehörden eine Sonderregelung. Wenn sich zwischen einer obersten Landesbehörde als Dienststelle und dem dort bestehenden Personalrat keine Einigung erzielen lässt, entscheidet auf Antrag der Dienststelle oder des Personalrats die Einigungsstelle, § 67 LPVG NW. Diese ist bei den obersten Landesbehörden gebildet und besteht aus einer unparteiischen vorsitzenden Person, ihrer Stellvertreterin oder ihrem Stellvertreter und Beisitzerinnen und Beisitzern, § 67 Abs. 1 LPVG NW. In den Fällen des § 72 Absatz 1, 3 und 4 Satz 1 Nummer 2, 6, 11, 12, 14 bis 17, 19 bis 22 und des § 74 Absatz 1 – folglich häufig bei in Digitalisierungsvorhaben einschlägigen Fällen – entscheidet die Einigungsstelle nicht endgültig, sondern legt eine Empfehlung an die in diesen Fällen endgültig entscheidende Stelle nach § 68 LPVG NW – meist die Landesregierung – vor.

b. <u>Mögliche Anhörungsrechte</u>

---

[106] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 66 Rn. 56.
[107] OVG Münster Beschl. v. 22. Mai 1996 – 1 A 1864/93.PVL, BeckRS 1996, 13804.
[108] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 66 Rn. 328.

Neben den Mitbestimmungsrechten können der zuständigen Personalvertretung weitere, schwächer ausgeformte Beteiligungsrechte zustehen. Ein solches Beteiligungsrecht stellen die personalvertretungsrechtlichen Anhörungsrechte des Personalrats dar. Im Vergleich zu den anderen Beteiligungsarten der Mitbestimmung und Mitwirkung stellt die Anhörung das schwächste Beteiligungsrecht dar, insbesondere deshalb, weil eine Anhörung nur auf der Ebene der handelnden Dienststelle erfolgt. Der Personalrat hat bei einer fehlenden Einigung mit dem Dienststellenleiter keine Möglichkeit, eine übergeordnete Dienststelle unter Beteiligung der dort gebildeten Personalvertretung anzurufen. Vor allem deshalb muss sichergestellt sein, dass die Anhörung vor Erlass der beabsichtigten Maßnahme stattfindet; andernfalls würde die Anhörung zur bloßen „Förmelei" abqualifiziert.

aa. <u>§ 75 Abs. 1 Nr. 2 LPVG NW – Änderungen von Arbeitsverfahren und -abläufen</u>

Gemäß § 75 Abs. 1 Nr. 2 LPVG NW ist der Personalrat anzuhören bei grundlegenden Änderungen von Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufen. Dies ist jedoch nur der Fall, wenn nach den näheren Umständen des konkreten Einzelfalls von einer erheblichen Betroffenheit der Arbeitnehmer auszugehen ist.[109] Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts[110] stellt die elektronische Datenverarbeitung eine solche Arbeitsmethode im Rahmen der Informations- und Kommunikationstechnik dar. Da die hierzu verwendeten Programme wesentlicher Bestandteil dieser Arbeitsmethode sind, ist jeder Austausch eines Programms als Änderung der Arbeitsmethode anzusehen. Das Anhörungsrecht wird grundsätzlich nicht durch das Mitbestimmungsrecht nach § 72 Abs. 3 Nr. 3 LPVG NW verdrängt, welches meistens ebenfalls einschlägig sein wird, damit ein möglichst hohes Mitbestimmungsniveau erreicht wird.[111]

bb. <u>§ 75 Abs. 1 Nr. 5 LPVG NW – Wesentliche Änderung von Arbeitsplätzen</u>

Gemäß § 75 Abs. 1 Nr. 5 LPVG NW ist der Personalrat anzuhören bei der wesentlichen Änderung oder Verlagerung von Arbeitsplätzen. Dem Anhörungsrecht kommt neben dem Mitbestimmungsrecht des § 72 Abs. 4 S. 1 Nr. 10 LPVG NW (Gestaltung von Arbeitsplätzen) eine Auffangfunktion zu. Von § 75 Abs. 1 Nr. 5 LPVG NW werden insbesondere Änderungen der personellen Bedingungen am Arbeitsplatz erfasst.[112] Erfasst wären beispielsweise Fälle, in denen bislang in einem Einzelbüro arbeitende Beschäftigte in ein gemeinsames Arbeitszimmer umziehen sollen oder ein bestimmter Beschäftigter von einer Aufgabe abgezogen werden soll mit der Folge, dass ein anderer Beschäftigter dessen Aufgaben übernehmen soll.[113] Solche Fälle sind bei der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben dann möglich, wenn mit anderen Arbeitsabläufen auch andere personelle Anforderungen einhergehen.

---

[109] BVerwG Beschl. v. 30. August 1985 – 6 P 20.83, NJW 1986, 1360.
[110] BVerwG Beschl. v. 14. Juni 2011 – 6 P 10.10, ZD 2012, 390 Rn. 36.
[111] Vgl. BVerwG Beschl. v. 7. Februar 1980 – 6 P 35.78, BeckRS 1980, 31277017.
[112] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 75 Rn. 81.
[113] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 75 Rn. 87, 89.

cc. Besonderheit: Unzuständigkeit der Stufenvertretung

Im Anhörungsverfahren werden die Stufenvertretungen nicht beteiligt, sondern jeweils der örtliche Personalrat. § 78 Abs. 1 Satz LPVG NW sieht eine Beteiligung der Stufenvertretung bei Entscheidungen einer obersten Landesbehörde mit Wirkung über ihren Geschäftsbereich hinaus nur in mitbestimmungs- und mitwirkungspflichtigen Angelegenheiten vor. Hierunter fällt das Anhörungsrecht nach § 75 LPVG NW nicht.

dd. Verfahren

Die Form der Anhörung ist frei. Es ist nach den Umständen des Einzelfalls zu beurteilen, in welcher Form die Dienststelle den Personalrat anzuhören hat.[114] Das Informationsbedürfnis des Personalrats erfordert nicht zwingend, dass die Anhörung mündlich durchzuführen ist. Auch im Rahmen eines schriftlichen Verfahrens ist es der Dienststelle möglich, den Personalrat so umfassend zu unterrichten, dass dieser in die Lage versetzt wird, zu der beabsichtigten Maßnahme Stellung zu nehmen und so die Willensbildung der Dienststelle beeinflussen zu können.[115] Entscheidend ist, dass dem Personalrat als Gremium die Gelegenheit eingeräumt werden muss, zu der beabsichtigten Maßnahme eine Stellungnahme abzugeben.[116]

c. Unterrichtungs- und Beratungsrechte bei Organisationsentscheidungen

Im Zusammenhang mit Organisationsentscheidungen der Dienststelle kommen zudem spezielle Unterrichtungs- und Beratungsrechte des Personalrats in Betracht.

aa. § 65 Abs. 1 Sätze 2 und 3 LPVG NW – Organisationsentscheidungen

Ein besonderes Unterrichtungsrecht des Personalrats besteht bei beabsichtigten Organisationsentscheidungen der Dienststelle, die beteiligungspflichtige Maßnahmen zur Folge haben. Organisationsentscheidungen sind Maßnahmen, die auf die Herbeiführung von organisatorischen Veränderungen in der Dienststelle ausgerichtet sind.[117] Diesen muss ein gewisses Gewicht zukommen.[118] Das Unterrichtungsrecht setzt daher bereits im Vorfeld an der Organisationsentscheidung an, bevor die eigentlich beteiligungspflichtigen Maßnahmen umgesetzt werden sollen.

Gem. § 65 Abs. 1 S. 4 LPVG NW hat der Personalrat zudem das Recht, an Arbeitsgruppen, die der Vorbereitung derartiger Entscheidungen dienen, beratend teilzunehmen.[119] Dies eröffnet dem

[114] Laber/Pagenkopf/Laber, LPVG NW, 1. Aufl. 2017, § 75 Rn. 4.
[115] OVG Münster Beschl. v. 18. Februar 1998 – 1 A 5728/95.PVL, PersR 1998, 478.
[116] BVerwG Urt. v. 1. Dezember 1982 – 2 C 59.81, BVerwGE 66, 291.
[117] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 65 Rn. 112.
[118] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 65 Rn. 112.
[119] Durchführungserlass zum LPVG NW – Textteil A 1 a – Nr. 13.2.

Personalrat die Möglichkeit, in die jeweiligen Arbeitsgruppen seine Vorschläge und Bedenken unmittelbar einzubringen.[120]

bb. Verfahren

Die Art und Weise der Unterrichtung ist gesetzlich nicht festgelegt und hat sich im Einzelfall daran zu orientieren, auf welche Weise dem Informationsbedürfnis des Personalrats hinreichend Rechnung getragen werden kann.[121] Zur Wahrung des Beratungsrechts des Personalrats muss die Dienststelle sicherstellen, dass der Personalrat über die Errichtung von Arbeitsgruppen unterrichtet wird und auf jeden Fall eine Einladung und die notwendigen Unterlagen erhält.

IV.
Zur (optimierten) Durchführung der personalvertretungsrechtlichen Beteiligung bei Maßnahmen des CIO

Eine ordnungsgemäße Beteiligung des bei Maßnahmen des CIO zuständigen HPR MWIDE setzt voraus, dass die Maßnahme als solche identifiziert und klar kommuniziert ist. Entsprechend der danach bestehenden Maßnahme des CIO ist im Einzelfall zu ermitteln, welches Beteiligungsrecht einschlägig ist. Daran ausgerichtet ist der HPR auch anhand der erforderlichen Unterlagen über die beabsichtigte Maßnahme zu unterrichten.

Anderweitige Gestaltungsmöglichkeiten nach § 23 EGovG NRW bestehen dagegen nicht bzw. sind gegenüber der bisher angewandten Entscheidungs- und Handlungsprozesse nicht vorteilhafter.

1. Beteiligungsprozess in der bestehenden Ausgangssituation

Zur Identifikation, ob eine Maßnahme des CIO vorliegt, die eine Beteiligung des HPR MWIDE durch das MWIDE erforderlich macht, bieten sich die nachfolgenden Kontrollüberlegungen an:

- Prüfung, ob angestrebte Maßnahme innerhalb der sachlichen Kompetenzen des CIO nach § 22 EGovG NRW liegt.

  Wenn ja:

- Entscheidung, ob innerhalb der Kompetenzen des § 22 EGovG NRW eine verbindliche Entscheidung nach außen durch den CIO getroffen werden soll.

  Wenn ja:

[120] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 65 Rn. 132.
[121] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 65 Rn. 124.

- Prüfung, ob die Maßnahme Elemente enthält, die unmittelbare gestalterische Auswirkungen auf die Arbeitsverhältnisse oder Arbeitsbedingungen der Beschäftigten über den Geschäftsbereich des MWIDE hinaus enthält (bspw. Nutzungspflicht eines bestimmten Programms)

  Wenn ja:

- Prüfung, welche Beteiligungsrechte durch diese Elemente der Maßnahme betroffen sind.

- Durchführung der Beteiligung gemäß dem jeweils einschlägigen Beteiligungsrecht der zuständigen Stufenvertretung HPR MWIDE

  Ausnahme: Anhörungsrecht nach § 75 LPVG NW, für welches die Stufenvertretung nicht zuständig ist.

  Ggf. zeitgleich Anregung der Durchführung der Beteiligung hinsichtlich der übrigen Elemente

- Die getroffene Entscheidung wird eindeutig als verbindliche Anordnung gegenüber den obersten Landesbehörden oder den beim MWIDE nachgeordneten Dienststellen kommuniziert.

2. Keine optimierte Handlungsalternative nach § 23 EGovG NRW

§ 23 EGovG NRW eröffnet neben den bisher angewandten Prozessen zur Entscheidung und Ausübung einer Maßnahme weitere Handlungsmöglichkeiten durch die dort geregelte Verordnungsermächtigung sowie das geregelte Instrument der Verwaltungsvorschrift. Während die Handlung durch Rechtsverordnung wesentliche Vorteile zur Vereinfachung des Beteiligungsprozesses mit sich bringt, bietet die Anordnung von Maßnahmen im Wege der Verwaltungsvorschrift keine nennenswerten Vorteile. Die Verordnungsermächtigung ist wiederum in ihrem Tatbestand derart eingeschränkt, dass auch sie bei der Ermittlung des optimalen Beteiligungsprozesses bei Maßnahmen des CIO nicht zum Tragen kommt.

a. Verordnungsermächtigung gemäß § 23 Abs. 1 EGovG NRW

Das für die Digitalisierung zuständige Ministerium wird durch die Norm ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ministerpräsidenten und den Ministerien bezogen auf die dort aufgezählten Tatbestände durch Rechtsverordnung eine nähere Bestimmung zu treffen. Die einzelnen Tatbestände sind gegenüber der Ursprungsfassung der Norm erheblich ausgeweitet worden.

Rechtverordnungen stellen Gesetze nicht im formellen Sinne (da nicht von einem Parlament beschlossen), wohl aber im materiellen Sinne dar. Im Rahmen der bezeichneten Ermächtigung ist die Exekutive berechtigt, durch eine Rechtsverordnung materielles Recht zu setzen.

Das Gebot zur Beachtung der Gesetze im Rahmen der personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmung entspricht bereits der durch Art. 20 Abs. 3 GG vorgegebenen Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht.[122] Gemäß § 72 Abs. 3 und 4 LPVG NW hat der Personalrat in den dort benannten Fällen mitzubestimmen, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht. Der Gesetzesvorbehalt konkretisiert das in § 2 Abs. 1 LPVG NW enthaltenen Gebot der Beachtung der Gesetze und Tarifverträge für den Bereich der Mitbestimmung in sonstigen Angelegenheiten. Ihm liegt die Vorstellung des Gesetzgebers zugrunde, dass die Interessen der Beschäftigten durch die jeweilige gesetzliche oder tarifliche Regelung bereits hinreichend geschützt sind und keines weiteren Schutzes durch Mitbestimmungsrechte bedürfen.[123]

Zudem fehlt es, wenn der Dienstherr aufgrund einer gesetzlichen oder tarifvertraglichen Regelung selbst keinen Gestaltungsspielraum mehr besitzt, an einem Ansatz für eine eigenständige Regelung durch Personalrat und Dienststellenleitung.[124]

Eine gesetzliche Regelung in diesem Sinne liegt vor, wenn sie in einem Gesetz im materiellen Sinn enthalten ist. Gesetze im materiellen Sinne sind – wie vorstehend aufgezeigt – auch Rechtsverordnungen. Soweit eine Rechtsverordnung auf Basis von § 23 Abs. 1 EGovG NRW eine Regelung trifft, ist insoweit die Mitbestimmung gesperrt. Der Erlass der Rechtsverordnung löst keine Mitbestimmungsrechte aus. Dies gilt sowohl für den HPR des MWIDE als auch für sämtliche anderen Personalvertretungen landesweit. Unberührt bleibt die Willensbildung im Vorfeld des Erlasses einer Rechtsverordnung. Soweit etwa der Lenkungsausschuss involviert ist, dem ein Vertreter des HPR des MWIDE angehört, stellt dies keine Maßnahme der Mitbestimmung nach dem LPVG NW dar.

Im Zuge der Anwendung der Rechtsverordnung gilt Folgendes: Die gesetzliche Regelung schließt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Mitbestimmung nur dann aus, wenn darin ein Sachverhalt unmittelbar geregelt ist, es also zum Vollzug keines Ausführungsaktes bedarf.[125] Sofern die Rechtsverordnung die Einzelmaßnahme dem Dienststellenleiter überlässt,

[122] Laber/Pagenkopf/Pagenkopf, LPVG NW, 1. Auflage 2017, § 2 Rn. 12.
[123] Zum Bundesrecht: BVerwG Beschl. v. 7. April 2008 – 6 PB 1.08, NVwZ 2008, 801.
[124] Zum Bundesrecht: Altvater/Baden/Berg, 10. Auflage 2019, BPersVG, § 75 Rn. 113.
[125] BVerwG Beschl. v. 1. Juni 2007 – 6 PB 4/07, BeckRS 2007, 24605 Rn. 3; Beschl. v. 18. Mai 2004 – 6 P 13.03; NZA-RR 2005, 163.

unterliegt dessen Entscheidung einer vom Personalrat im Wege der Mitbestimmung auszuüben-den Richtigkeitskontrolle.[126] Dies gilt auch bei rein normvollziehenden Maßnahmen ohne Ermessensspielraum, erst recht aber bei Maßnahmen, die auf der Anwendung einer Ermessensvorschrift beruhen, wenn der Dienststelle ein mehr oder minder großer Gestaltungsspielraum eingeräumt ist.[127]

In den Bereichen, in denen § 23 Abs. 1 EGovG die Möglichkeit des Erlasses von Rechtsverordnungen eröffnet, kann also eine Mitbestimmung ausgeschlossen werden, soweit die dort getroffenen Regelungen abschließend sind. Aufgrund des stark begrenzten Anwendungsbereichs der Verordnungsermächtigung wird diese Handlungsweise bei der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben aber kaum nutzbar sein.

b. Verwaltungsvorschriften gemäß § 23 Abs. 2 EGovG NW

Das für die Digitalisierung zuständige Ministerium erlässt im Einvernehmen mit der Ministerpräsidentin oder dem Ministerpräsidenten und den Ministerien die zur Durchführung des Gesetzes erforderlichen Verwaltungsvorschriften über die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für den Einsatz der Informationstechniken der Landesverwaltung, insbesondere die Vorgaben zu zentralen Standards für die Behörden in den im Einzelnen benannten Fällen, § 23 Abs. 2 EGovG NW. Eine Verwaltungsvorschrift ist keine gesetzliche Regelung im Sinne des Gesetzesvorrangs gemäß § 72 Abs. 3, 4 LPVG NW.[128]

Mit Blick auf die Mitbestimmung bestehen also keine Besonderheiten bei Erlass einer Verwaltungsvorschrift. Wie bei jedem anderen Verwaltungshandeln auch, ist nach den vorgenannten Kriterien zu prüfen, ob eine Maßnahme eines Dienststellenleiters vorliegt. Ein Erlass einer oberen Dienstbehörde (gleiches gilt für eine Verwaltungsvorschrift) ist keine Maßnahme dieser Dienstbehörde, wenn er Rechte und Pflichten für die Beschäftigten des Geschäftsbereichs nicht begründet, sondern sich darin erschöpft, den nachgeordneten Dienststellen Instruktionen zu erteilen, und ihnen auf dieser Grundlage die Durchführung überlässt.[129] Nach dieser Maßgabe wird eine unmittelbare Begründung von Rechten und Pflichten für die Beschäftigten des Geschäftsbereichs durch eine Verwaltungsvorschrift eher selten der Fall sein. Die Zuständigkeit der Stufenvertretungen und diejenige der örtlichen Personalräte schließen sich gegenseitig aus, sofern es um die Beteiligung an ein und derselben Maßnahme geht. Soweit also die Zuständigkeit der Stufenvertretungen nicht gegeben ist, verbleibt es bei der Zuständigkeit der örtlichen Personalräte, wenn die örtlichen Dienststellenleiter auf Basis der Verwaltungsvorschrift Maßnahmen ergreifen.

---

[126] BVerwG Beschl. v. 29. August 2001 – 6 P 10.00, NZA-RR 2002, 501; BVerwG Beschl. v. 12. August 2002 – 6 P 17.01, NZA-RR 2003, 276.
[127] BVerwG Beschl. v. 15. Dezember 1994 – 6 P 19.92, AP BPersVG § 75 Nr. 58.
[128] Zum Bundesrecht: Richardi/Dörner/Weber/Kaiser/Annuß, BPersVG, 5. Aufl. 2020, § 75 Rn. 214; Altvater/Baden/Berg, BPersVG, 10. Auflage 2019, § 75 Rn. 114.
[129] BVerwG Beschl. v. 2. September 2009 – 6 PB 22/09, NZA-RR 2010, 223 Rn. 5.

Die Verwaltungsvorschrift gemäß § 23 Abs. 2 EGovG NW eröffnet somit keine Handlungsmöglichkeiten, welche sich von den allgemeinen – vorstehend beschriebenen – in Bezug auf die Mitbestimmung abgrenzen.

V.
Besonderheiten bei der Betroffenheit von Bezirksregierungen

Im Folgenden werden mögliche Besonderheiten hinsichtlich der Beteiligung der Personalvertretungen bei Digitalisierungsvorhaben nach dem EGovG NRW aufgezeigt, wenn Bezirksregierungen betroffen sind.

1. Besonderheiten der Bezirksregierungen

Gem. § 7 Abs. 2 LOG NRW sind die Bezirksregierungen Mittelbehörden im dreistufigen Behördenaufbau der Landesverwaltung NRW. Sie sind sogenannte Bündelungsbehörden, weil sie beinahe alle Verwaltungsbereiche koordinieren und vereinigen (§ 8 Abs. 2 LOG NRW). Daher unterstehen die Bezirksregierungen mehreren Ministerien gleichzeitig. Besonders ist, dass das Innenministerium grundsätzlich – mit Ausnahmen im Bereich von schulischen Angelegenheiten – allein die Dienstaufsicht über alle Abteilungen der Bezirksregierungen ausübt, § 12 Abs. 2 Nr. 2 LOG NRW. Die Fachaufsicht verbleibt hingegen bei den jeweils zuständigen Ministerien (§§ 8 Abs. 4, 13 Abs. 2 Nr. 1 LOG NRW), sodass Dienst- und Fachaufsicht auseinanderfallen.
Gem. § 8 Abs. 4 LOG NW werden Dezernate in den Bezirksregierungen, welche Aufgaben aus dem Geschäftsbereich eines Ministeriums wahrnehmen, in ressortorientierten Abteilungen zusammengefasst. Die Bestellung eines Hauptdezernenten bedarf dem Einvernehmen mit der obersten Landesbehörde und zwar des Fachressorts, welchem die Stelle zugeordnet ist (vgl. § 17 Geschäftsordnung für die Bezirksregierungen). Berichte nach § 8 Abs. 1 S. 2 LOG NW sind den obersten Landesbehörden hinsichtlich Vorschlägen oder Stellungnahmen zu landespolitisch bedeutsamen Vorhaben vorzulegen. Aufgrund dieser Besonderheiten haben die jeweiligen Ressorts die Möglichkeit, die Fachaufsicht mit besonderer Intensität auszuüben.

Bezirksregierungen haben als Mittelbehörden eine Doppelfunktion. Einerseits sind sie vorgesetzte Behörden unterer Landesbehörden, andererseits je für sich geschlossene Dienststellen. Deshalb bestehen bei ihnen grundsätzlich zwei Personalvertretungen: Zum einen der Bezirkspersonalrat als Stufenvertretung (§ 50 Abs. 1 LPVG NW) und daneben der örtliche Personalrat (§ 13 LPVG NW).

2. Einfluss auf die bereits dargestellten Beteiligungsgrundsätze

Diese Besonderheiten haben keinen Einfluss auf die bereits dargestellten Beteiligungsgrundsätze. Es bleibt dabei, dass diejenige Vertretung zu beteiligen ist, die auf der Ebene des Entscheidungsträgers der jeweiligen Maßnahme angesiedelt ist.[130] Daher ist der HPR MWIDE zu beteiligen, wenn der CIO in eigener Zuständigkeit im Rahmen seiner Kompetenzen eine durchgreifende verbindliche Regelung trifft, die weder dem Innenministerium, noch den Bezirksregierungen einen Entscheidungsspielraum mehr belässt und dies auch eindeutig so kommuniziert. Wird nach den vorgenannten Grundsätzen eine verbindliche Entscheidung erst durch eine übergeordnete und weisungsbefugte Landesbehörde wie das – den Bezirksregierungen in Fragen der Dienstaufsicht übergeordnete – Innenministerium getroffen, ist die zuständige Stufenvertretung, also bei bestehender Weisungsbefugnis kraft Dienstaufsicht der HPR des Innenministeriums durch die Dienststelle des Innenministeriums an der Maßnahme zu beteiligen. Erfolgt die Maßnahme nach den vorgenannten Grundsätzen durch die Bezirksregierungen selbst mit verbindlicher Wirkung für die ihr nachgeordneten Dienststellen, ist der dort bestehende Bezirkspersonalrat als zuständige Stufenvertretung durch die Bezirksregierung zu beteiligen. Trifft die Bezirksregierung dagegen eine Entscheidung, die als Maßnahme allein für die Beschäftigten der Bezirksregierung verbindliche Außenwirkung entfaltet, hat die Bezirksregierung den bei ihr bestehenden örtlichen Personalrat an dieser Maßnahme zu beteiligen. Es ist also auch hier im Einzelfall genau zu prüfen, auf welcher Ebene die verantwortliche, konkrete, nach außen wirkende Entscheidungsträgerschaft für ein Digitalisierungsvorhaben angesiedelt ist.

VI.
Besonderheiten im Hochschulbereich

Auch die Hochschulen sind heute nach § 1 Abs. 2, 5 EGovG NRW ausdrücklich vom Anwendungsbereich des EGovG NRW erfasst. In § 1 Abs. 6 EGovG NRW a.F. waren noch zahlreiche Einschränkungen bezogen auf die Anwendbarkeit des Gesetzes im Hochschulbereich vorgesehen. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollte so den Besonderheiten von Forschung und Lehre Rechnung getragen werden.[131] § 1 Abs. 5 EGovG NRW n.F. stellt die staatliche Kunsthochschule sowie das Hochschulbibliothekszentrum den Hochschulen in der Trägerschaft des Landes gleich. Die eingeschränkte Anwendbarkeit des Gesetzes auf diese ist entfallen. Zur Begründung wurde die angestrebte Verbindung der Digitalisierung im Bereich der administrativen Prozesse der Hochschule mit den Digitalisierungsprojekten der Landeverwaltung benannt. Die Erweiterung des Geltungsbereiches des EGovG NRW auf Hochschulen in der Trägerschaft des Landes sei geboten, um die gesetzten Standards für moderne und zukunftsträchtige Verwaltungen auch zum Standard für die Universitätsverwaltungen zu machen.[132]

---

[130] S. oben III. 2. b. aa; III. 3. b. bb.
[131] Landtag NRW, Drucksache 16/10379, S. 43.
[132] Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung des E-Government-Gesetzes vom 16.09.2019, Vorlage 17/2443, S. 30.

Für die Beteiligung im Rahmen der danach umzusetzenden Digitalisierungsvorhaben, kommt es auch bei Hochschulen maßgeblich darauf an, auf welcher „Ebene“ die Maßnahme verbindlich nach außen entschieden wird.

1. Sonderstellung der (staatlichen) Hochschulen

Staatliche Hochschulen haben eine Sonderstellung als vom Land getragene rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts, welche die ihnen obliegenden Aufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheiten wahrnehmen. In dieser Funktion unterliegen staatliche Hochschulen weder einer Dienst-, noch einer Fachaufsicht.

a) Rechts- und Fachaufsicht im Hochschulbereich

Bis zum Inkrafttreten des Hochschulfreiheitsgesetzes am 1. Januar 2007 waren die staatlichen Hochschulen zugleich Körperschaften des öffentlichen Rechts und staatliche Einrichtungen.[133] Aufgrund dieser Doppelnatur rechnete das Gesetz die akademischen Angelegenheiten dem Selbstverwaltungsbereich der Hochschule als rechtsfähige Körperschaft zu, während die staatlichen Angelegenheiten von der Hochschule als rechtlich unselbständige Landeseinrichtungen mit Behördencharakter wahrgenommen wurden.[134] Im Aufsichtsrecht hatte dies unterschiedliche Aufsichtsmaßstäbe zur Folge: Im Selbstverwaltungsbereich unterlagen die Hochschulen der Rechtsaufsicht (§ 106 HG a.F.) und bei der Wahrnehmung staatlicher Angelegenheiten waren sie einer Fachaufsicht unterworfen.[135]

Seit dem 1. Januar 2007 sind die staatlichen Hochschulen jedoch vom Land getragene rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts, § 2 Abs. 1 Hochschulgesetz NRW (HG NRW). Sie nehmen die ihnen obliegenden Aufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheiten wahr, Art. 16 Abs. 1 LVerf NRW, § 2 Abs. 2 HG NRW. Die Universitäten unterstehen grundsätzlich dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW). Gem. § 76 Abs. 1 S. 1 HG NRW nehmen die staatlichen Hochschulen ihre Aufgaben grundsätzlich nur unter der Rechtsaufsicht des Ministeriums wahr, sodass die staatlichen Hochschulen weder einer Dienst-, noch einer Fachaufsicht des MKW unterliegen. Eine Fachaufsicht ist nach § 76 Abs. 6 HG NRW ausnahmsweise nur noch dann vorgesehen, wenn die Hochschule Bundesgesetze durchführt, die das Land im Auftrag des Bundes ausführt. Eine „Dienstaufsicht“ findet daher grundsätzlich lediglich innerhalb der Hochschulen selbst

[133] Leuze/Epping/Kingreen, Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen, HG NRW, 18. Lieferung November 2020, § 76 Rn. 1.
[134] Leuze/Epping/Kingreen, Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen, HG NRW, 18. Lieferung November 2020, § 76 Rn. 1.
[135] Leuze/Epping/Kingreen, Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen, HG NRW, 18. Lieferung November 2020, § 76 Rn. 1.

mittels interner Gremien (Hochschulrat, Rektorat) statt. Private Hochschulen unterliegen hingegen unbeschränkt gemäß § 74a Abs. 1 HG NRW der Aufsicht des MKW.

b) Anwendbarkeit des LPVG NW

Auf die Beschäftigten an den Hochschulen sind die Regelungen des LPVG NW in unterschiedlichem Umfang anzuwenden. § 5 Abs. 4 a) LPVG NW bestimmt einen Personenkreis, auf welchen die Vorschriften des LPVG NW überhaupt keine Anwendung finden. Hierunter fallen beispielsweise Hochschullehrende. Für bestimmte andere Personengruppen an den Hochschulen (im Wesentlichen das künstlerische und wissenschaftliche Personal) ist das LPVG NRW gem. § 104 LPVG NW anwendbar, jedoch sind keine Gruppen zu bilden. Für die restlichen Beschäftigten, zu denen insbesondere das nichtwissenschaftliche Personal zählt, findet das LPVG NW dagegen unbegrenzte Anwendung.[136] § 105 LPVG NW ordnet zudem an, dass für die in § 104 LPVG NW bezeichneten Beschäftigten gesonderte Personalräte zu bilden sind. Daher bestehen an Universitäten grundsätzlich zwei Personalräte: einer für die in § 104 LPVG NW genannten Gruppen (wissenschaftliches und künstlerisches Personal) und einer für das nichtwissenschaftliche Personal. Daneben sind noch jeweils zwei entsprechende Personalvertretungen bei den Universitätskliniken zu bilden.[137] Mithin bestehen für jede staatliche Hochschule örtliche Personalräte.

Es besteht lediglich für die Beschäftigten an den Kunsthochschulen und sonstigen Einrichtungen, die im Landesdienst verblieben sind, ein Hauptpersonalrat.[138] Nachdem mit dem Inkrafttreten des Hochschulfreiheitsgesetzes die Dienst- und Arbeitsverhältnisse des Personals der Universitäten und Fachhochschulen auf die Hochschulen übergegangen sind, existiert für dieses Personal kein Hauptpersonalrat mehr.[139]

Gem. § 105a Abs. 1 LPVG NW ist es möglich, dass die unterschiedlichen Personalräte der Hochschulen Arbeitsgemeinschaften (Landespersonalrätekonferenzen) bilden. Tatsächlich existieren in NRW zwei Landespersonalrätekonferenzen: die Landespersonalrätekonferenz der Hochschulen in NRW und die Landespersonalrätekonferenz NRW der wissenschaftlichen Beschäftigten an den Hochschulen und Universitätsklinika. Zu den Aufgaben der Landespersonalrätekonferenzen gehören unter anderem die Koordination der Belange von Hochschulpersonalräten, von Personalräten der Universitätskliniken sowie von Personalräten der Studierendenwerke auf Landesebene

[136] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 104 Rn. 8.
[137] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 105 Rn. 6.
[138] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 105 Rn. 7.
[139] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 105 Rn. 7.

und die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem MKW (§ 105a Abs. 2 LPVG NW). Mitbestimmungs- oder Mitwirkungsrechte ähnlich der §§ 72, 73 oder 78 LPVG NW sind jedoch nicht vorgesehen.

2. Einfluss auf die bereits dargestellten Beteiligungsgrundsätze

Auch im Hochschulbereich bleibt es bei dem Grundsatz, dass diejenige Vertretung zu beteiligen ist, welche auf der „Ebene" des Entscheidungsträgers der jeweiligen Maßnahme angesiedelt ist.[140] Da dem MKW lediglich die Rechtsaufsicht über die staatlichen Hochschulen obliegt, ist es dem MKW nicht möglich, den staatlichen Hochschulen in eigener Zuständigkeit im Rahmen seiner Kompetenzen verbindliche Weisungen zur Ausführung von Digitalisierungsvorhaben zu erteilen. Etwas anderes gilt aber für ressortübergreifende Weisungen des CIO. Diese stützen sich nach hier vertretener Auffassung nicht auf die organisationsrechtliche Kompetenz im Rahmen von Aufsichtsmaßnahmen, sondern auf die spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage des § 22 EGovG NRW.[141] Wie bereits aufgezeigt ergibt die Auslegung dieser Norm eine Anordnungskompetenz landesweiter Digitalisierungsmaßnahmen im Anwendungsbereich des EGovG NRW. Staatliche (Kunst-)Hochschulen sowie das Hochschulbibliothekszentrum des Landes Nordrhein-Westfalen fallen nunmehr gemäß § 1 Abs. 2, 5 EGovG NRW n.F. ohne Einschränkungen in den Anwendungsbereich des EGovG NRW mit der Folge, dass auch sie der Anordnungskompetenz des CIO auf Grundlage dieses Gesetzes unterworfen sind, soweit es sich um landesweite Digitalisierungsvorhaben handelt, die der angestrebten Verbindung der Digitalisierung im Bereich der administrativen Prozesse der Hochschule mit den Digitalisierungsprojekten der Landeverwaltung dienen. Hierbei hat der CIO die im Hochschulgesetz NRW verankerte Autonomie des Hochschulbereichs zu berücksichtigen.

Der allein von solchen Maßnahmen möglicherweise betroffene administrative Hochschulbereich dürfte eine Vielzahl an Besonderheiten und Spezifika aufweisen, welche der CIO schon wegen der zu berücksichtigenden Autonomie des Hochschulbereichs nicht verbindlich regeln kann. Daher ist in der praktischen Umsetzung der Vorhaben des EGovG NRW davon auszugehen, dass der CIO von dieser Anordnungskompetenz nur selten Gebrauch machen wird. Denn lassen Vorgaben des CIO (zwingende) Ermessens- bzw. Berücksichtigungsspielräume für bestehende Spezifika, handelt es sich nach den vorbeschriebenen Grundsätzen um eine eigenverantwortliche Maßnahme derjenigen Dienststelle, die diese Ermessenspielräume nutzt und füllt. Dies wären dann die Hochschulen selbst. Entsprechend geht auch die Gesetzesbegründung davon aus, dass die Hochschulen die Verpflichtungen aus dem EGovG NRW „in Eigenregie" umsetzen werden.[142] Die „Umsetzung in Eigenregie" bezieht sich nicht auf das Treffen der Entscheidung (= Maßnahme), sondern auf die sich anschließende Durchführung.

[140] S. oben Ziffer III. 2. b. aa; III. 3. b. bb.
[141] S. oben Ziffer III. 3. A. aa. (1) (b).
[142] Landtag NRW Drucksache 17/8795, S. 48.

Handelt es sich danach um eine Maßnahme der staatlichen Hochschulen, sind die an den jeweiligen Hochschulen gebildeten örtlichen Personalräte für die betroffenen Beschäftigtengruppen durch die Hochschulen zu beteiligen. Hierbei handelt nach § 8 Abs. 3 LPVG NW in Hochschulen für die Gruppe des nichtwissenschaftlichen Personals grundsätzlich der Vizepräsident oder der Kanzler. Für die Beschäftigtengruppe des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals handelt der Präsident oder der Rektor, § 105 LPVG NW.

Ein Stufenverfahren nach § 78 Abs. 1 S. 2 LPVG NW kommt dagegen nur in Betracht, sollte es sich ausnahmsweise doch um eine Maßnahme des CIO im Rahmen seiner Kompetenz nach § 22 EGovG NRW handeln. In diesem Fall erfolgt die erforderliche Beteiligung der Personalvertretung durch den HPR MWIDE. Darüber hinaus findet ein Stufenverfahren nicht statt. Es mangelt im Hochschulbereich bereits an einem mehrstufigen hierarchischen Verwaltungsaufbau, der zwingende Voraussetzung für die Beteiligung einer Stufenvertretung ist.[143] Dies folgt bereits aus dem Wortlaut und der Systematik der Norm, da es ohne eine bestehende Verwaltungshierarchie an einer zuständigen „übergeordneten Dienststelle“ fehlt.[144] Die als Körperschaften des öffentlichen Rechts ausgestalteten staatlichen Hochschulen sind einstufig aufgebaut.[145] Ein Subordinationsverhältnis zwischen mindestens zwei Behörden eines Geschäftsbereichs liegt mithin nicht vor.

VII.
Zur Rechtslage der Beteiligung der Schwerbehindertenvertretung

Bei Digitalisierungsvorhaben der Landesverwaltung sind neben den Personalvertretungen auch die Schwerbehindertenvertretungen zu beteiligen. Deren Zuständigkeit hängt ebenso wie die Zuständigkeit der Personalvertretungen von der Entscheidungszuständigkeit der Dienststelle ab.

1. Aufbau der Schwerbehindertenvertretung

Die Schwerbehindertenvertretung ist eine rechtlich vom Betriebs- und Personalrat unabhängige Sondervertretung der Gruppe der im Betrieb oder in der Dienststelle beschäftigten schwerbehinderten Menschen. Gleichgestellte schwerbehinderte Menschen gehören nach § 151 Abs. 3 SGB IX mit zu dieser zu vertretenden Gruppe.[146] Die Schwerbehindertenvertretung hat trotz ihrer Eigenständigkeit keine alleinige Zuständigkeit für alle Angelegenheiten, die schwerbehinderte Menschen betreffen. In § 176 S. 1 und 2 SGB IX ist in den Betriebs- und Personalräten eine Mitverantwortung für die Eingliederungsaufgabe und die Durchsetzung des Schwerbehindertenrechts zugewiesen.

---

[143] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 78 Rn. 24.
[144] Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 78 Rn. 24.
[145] vgl. Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, LPVG NW, 56. Aktualisierung September 2012, § 78 Rn. 25.
[146] Grobys/Panzer-Heemeier/Düwell, StichwortKommentar Arbeitsrecht, 3. Auflage Edition 16 2021, Schwerbehindertenvertretung, Rn. 2.

In Betrieben und Dienststellen, in denen wenigstens fünf schwerbehinderte Menschen nicht nur vorübergehend beschäftigt sind, ist eine Schwerbehindertenvertretung zu bilden. Ist für mehrere Betriebe ein Gesamtbetriebsrat oder für den Geschäftsbereich mehrere Dienststellen ein Gesamtpersonalrat errichtet, wählen die Schwerbehindertenvertretungen der einzelnen Betriebe oder Dienststellen eine Gesamtschwerbehindertenvertretung, § 180 Abs. 1 S. 1 SGB IX. Für den Geschäftsbereich mehrstufiger Verwaltungen, bei denen ein Bezirks- oder Hauptpersonalrat gebildet ist, gilt Abs. 1 sinngemäß mit der Maßgabe, dass bei den Mittelbehörden, von deren Schwerbehindertenvertretung und den Schwerbehindertenvertretung der nachgeordneten Dienststellen eine Bezirksschwerbehindertenvertretung zu wählen ist, § 180 Abs. 3 S. 1 SGB IX. Bei den obersten Dienstbehörden ist von deren Schwerbehindertenvertretungen und den Bezirksschwerbehindertenvertretungen des Geschäftsbereichs eine Hauptschwerbehindertenvertretung zu wählen; ist die Zahl der Bezirksschwerbehindertenvertretungen niedriger als 10, sind auch die Schwerbehindertenvertretungen der nachgeordneten Dienststellen wahlberechtigt; § 180 Abs. 3 S. 2 SGB IX. Die Gesamtschwerbehindertenvertretung vertritt die Interessen der schwerbehinderten Menschen in Angelegenheiten, die das Gesamtunternehmen oder mehrere Betriebe oder Dienststellen des Arbeitgebers betreffen und von den Schwerbehindertenvertretungen der einzelnen Betriebe oder Dienststellen nicht geregelt werden können, sowie die Interessen der schwerbehinderten Menschen, die in einem Betrieb oder einer Dienststelle tätig sind, für die eine Schwerbehindertenvertretung nicht gewählt ist, § 180 Abs. 6 S. 1 SGB IX. Dies gilt entsprechend für die Konzern-, Bezirks- und Hauptschwerbehindertenvertretung sowie für die Schwerbehindertenvertretung der obersten Dienstbehörde, wenn bei einer mehrstufigen Verwaltung Stufenvertretungen nicht gewählt sind.

2. Rechte der Schwerbehindertenvertretung

Nach § 178 Abs. 2 S. 1 SGB IX hat der Arbeitgeber gegenüber der Schwerbehindertenvertretung eine besonders weitgehende, in drei Phasen gegliederte Informationspflicht: Er hat sie in allen Angelegenheiten, die einen einzelnen oder die schwerbehinderten Menschen als Gruppe berühren,

1. unverzüglich und umfassend zu unterrichten;

2. vor einer Entscheidung anzuhören sowie

3. danach die getroffene Entscheidung der Schwerbehindertenvertretung unverzüglich mitzuteilen.

Verstößt der Arbeitgeber gegen die Unterrichtungs- und Anhörungspflicht, so berührt dies grundsätzlich nicht die individualrechtliche Zulässigkeit der Maßnahme gegenüber dem schwerbehinderten Mitarbeiter. Als Sanktion bestimmt § 178 Abs. 2 SGB IX grundsätzlich nur, dass die unter

Verletzung des Beteiligungsrechts getroffene Maßnahme auszusetzen und die Beteiligung innerhalb von sieben Tagen nachzuholen ist.[147]

3. Rechte der Schwerbehindertenvertretung im Zusammenhang mit IT-Projekten

Die Einführung einer Software oder ein sonstiges IT-Projekts kann in den Aufgabenbereich der Schwerbehindertenvertretung fallen. Diese kann unter Berufung auf ihren Kontrollauftrag gemäß § 178 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB IX Informationen über die Software vom Arbeitgeber einholen und prüfen, ob die Vorschriften zu Gunsten schwerbehinderter Menschen betroffen sind. Darüber hinaus kann ein Anspruch der schwerbehinderten Arbeitnehmer auf behindertengerechte Einrichtung und Unterhaltung der Arbeitsstätten einschließlich der Betriebsanlagen, Maschinen und Geräte (§ 164 Abs. 4 S. 1 Nr. 4 SGB IX) betroffen sein. Zudem kann die Schwerbehindertenvertretung präventiv tätig werden und die Einführung einer bestimmten Software bei dem Arbeitgeber beantragen (§ 178 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB IX) sowie entsprechende Anregungen von schwerbehinderten Menschen entgegennehmen und mit dem Arbeitgeber über diese verhandeln (§ 178 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB IX).[148] Nach dem Wortlaut des § 178 Abs. 2 S. 1 SGB IX ist erforderlich, dass es sich um eine Angelegenheit handelt, die einen einzelnen oder die schwerbehinderten Menschen als Gruppe berühren. Um eine uferlose Ausweitung der Beteiligungsrechte zu verhindern, ist mit der Rechtsprechung auf eine tatsächliche Auswirkung der Maßnahme auf die Gruppe der schwerbehinderten Menschen abzustellen. Anderenfalls müsste die Schwerbehindertenvertretung praktisch bei jeder beabsichtigten Maßnahme beteiligt werden, weil auch schwerbehinderte Menschen hiervon „berührt“ sein könnten. Dies legen auch Sinn und Zweck des § 178 Abs. 2 SGB IX nahe. Zweck der Norm ist es, behinderungsbedingte Nachteile auszugleichen und gleiche Teilhabechancen zu eröffnen. Die spezifischen Belange einzelner schwerbehinderter Menschen oder der Gruppe schwerbehinderter Menschen sollen gewahrt werden. Kann sich eine Angelegenheit auf alle Beschäftigten gleichermaßen auswirken, braucht der schwerbehinderte Mensch keine Beratung oder helfende Unterstützung und ist darüber hinaus die Vertretung allgemeiner Arbeitnehmerinteressen dem Betriebsrat oder dem Personalrat zugewiesen.[149]

Die Anhörung unterscheidet sich nach Inhalt, Umfang und Zeitpunkt von der Unterrichtung. Sie bezieht sich nicht wie die Unterrichtung auf sämtliche, die schwerbehinderten Menschen betreffenden Angelegenheiten, sondern nur auf die diesbezüglichen Entscheidungen des Arbeitgebers. Entscheidungen in diesem Sinne sind die einseitigen Willensakte des Arbeitgebers. Das entspricht dem Wortsinn des Begriffs und wird dadurch bestätigt, dass das Gesetz in § 178 Abs. 2 S. 1 2. Hs. SGB IX von der „getroffenen“ Entscheidung spricht. Auch Sinn und Zweck des Anhörungsrechts zielen darauf, der Schwerbehindertenvertretung die Möglichkeit zu geben, an der Willensbildung

[147] Küttner/Kania Schwerbehindertenvertretung, 28. Auflage 2021, Rn. 4.
[148] Möller/Wittig, ArbeitsRAktuell 2019, 325.
[149] Möller/Wittig ArbeitsRAktuell 2019, 325; vgl. BAG, Beschl. v. 17. August 2010 – 9 ABR 83/09, NJW 2010, 3531.

des Arbeitgebers mitzuwirken. Trifft der Arbeitgeber keine Entscheidung, hat er die Schwerbehindertenvertretung auch nicht anzuhören.[150]

4. Zuständigkeit der Schwerbehindertenvertretung

Die Zuständigkeit der Schwerbehindertenvertretung korrespondiert mit der Entscheidungszuständigkeit der jeweiligen Dienststelle.[151] In der Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts vom 20. Juni 2018 hatte die Bundesagentur für Arbeit bundesweit ein neues IT-Verfahren eingeführt („AL-LEGRO"). Neben dem bei der Bundesagentur für Arbeit gebildeten Hauptpersonalrat wurde auch die Hauptschwerbehindertenvertretung beteiligt (gemäß § 95 Abs. 2 SGB IX a.F. seit dem 1. Januar 2018: § 178 Abs. 2 SGB IX). Die Schwerbehindertenvertretung eines Jobcenters begehrte die Feststellung, sie sei vor der Einführung von AL-LEGRO hinsichtlich der Barrierefreiheit zu unterrichten und anzuhören. Das Bundesarbeitsgericht hat ein derartiges Anhörungsrecht der örtlichen Schwerbehindertenvertretung abgelehnt. Zur Begründung stellt der Senat darauf ab, das Jobcenter habe keine eigene Entscheidungsbefugnis gehabt und folglich auch keine Entscheidung getroffen. Bei der Einführung zentral von der Bundesagentur verwalteter Verfahren der Informationstechnik oblägen die Entscheidungen zentral gemäß § 50 Abs. 3 SGB II der Bundesagentur. Diese gelten in den gemeinsamen Einrichtungen unmittelbar und ohne verbleibenden Entscheidungsspielrum für das Jobcenter.[152]

Der Senat nimmt ausdrücklich Bezug auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur Zuständigkeit der Personalvertretungen bei der Einführung von neuen IT-Techniken auf Grundlage von § 50 Abs. 3 SGB II.[153]

Aufgrund der gesetzlich durch § 50 Abs. 3 SGB II angeordneten Entscheidungsbefugnis der Bundesagentur für Arbeit bei der Einführung zentral verwalteter Verfahren fehle es dem Dienststellenleiter an einer eigenen Entscheidungskompetenz. Folglich bestehe weder die personalvertretungsrechtliche Zuständigkeit des bei dem Jobcenter gebildeten Personalrates noch ein Anhörungsrecht der örtlichen Schwerbehindertenvertretung. Etwas anderes könne nur gelten, wenn der Dienststellenleiter möglicherweise noch zu entscheiden habe, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen durch die vorgegebene Einführung und Anwendung der IT-Technik in dem Jobcenter veranlasst seien. Derartige Maßnahmen des Dienststellenleiters beträfen dann nicht die Frage der Einführung zentral von der Bundesagentur verwalteter IT-Verfahren, sondern eigenständige Maßnahmen und Entscheidungen, die noch der Beteiligungspflicht gemäß § 178 Abs. 2 S. 1 1. Hs. SGB IX unterliegen könnten.

---

[150] BAG Beschl. v. 20. Juni 2018 – 7 ABR 39/16, NZA 2019, 54 Rn. 33; zustimmend Krieger, ArbeitsRAktuell 2018, 588.
[151] BAG Beschl. v. 20. Juni 2018 – 7 ABR 39/16, NZA 2019, 54 Rn. 34.
[152] BAG Beschl. v. 20. Juni 2018 – 7 ABR 39/16, NZA 2019, 54 Rn. 35.
[153] Vgl. BVerwG Beschl. v. 17. Mai 2017 – 5 P 2.16, NZA-RR 2017, 565; OVG Münster Beschl. v. 27. April 2017 – 20 A 523/16.PVB, NZA-RR 2017, 676.

5. Ergebnis

Die Zuständigkeit der Schwerbehindertenvertretung in instanzieller Hinsicht (Hauptschwerbehindertenvertretung oder örtlicher Schwerbehindertenvertretung) hängt von der Entscheidungszuständigkeit auf Arbeitgeberseite ab. Insoweit gelten die gleichen Grundsätze wie bei der personalvertretungsrechtlichen Stufenvertretung, sodass auf die Ausführung unter Ziffer III. verwiesen werden kann.

VIII.
Zusammenfassung anhand der aufgeworfenen Fragen

Gemäß den aufgeworfenen Fragestellungen lassen sich die Ergebnisse des vorstehenden Rechtsgutachtens wie folgt zusammenfassen:

1. Welche Personalvertretung ist in örtlicher und instanzieller Hinsicht zu beteiligen, wenn der CIO auf der Grundlage des EGovG NRW tätig wird?

Die Personalvertretung ist bei Maßnahmen einer Dienststelle durch die Dienststelle zu beteiligen. Nach § 8 LPVG NW handelt für die Dienststelle grundsätzlich der Dienststellenleiter. Eine Vertretung durch die in § 8 Abs. 1 Satz 2 LPVG NW genannten Stellen (ständige Vertretung, zuständige Personalabteilung) ist möglich, soweit eine Entscheidungsbefugnis für die Dienststelle besteht. Die Vertretung eines sonstigen, entscheidungsbefugten Beauftragten, setzt voraus, dass dieser der Dienststelle angehört und die zuständige Personalvertretung mit der Beauftragung einverstanden ist.

Die Zuständigkeit der Personalvertretung richtet sich dabei nach der Ebene, auf der die entsprechende Maßnahme getroffen wird. Zur Bestimmung der Zuständigkeit ist es daher erforderlich, zunächst im Einzelfall zu prüfen, durch welche Dienststelle eine Maßnahme getroffen wird.

Eine Maßnahme hat folgende Voraussetzungen:

- Die Dienststelle handelt bzw. entscheidet selbst und regelt damit eine Angelegenheit eigenverantwortlich in eigener Zuständigkeit. Weist eine übergeordnete Dienststelle eine Entscheidung gegenüber einer nachgeordneten Dienststelle an, handelt es sich nur dann um eine Angelegenheit der übergeordneten Dienststelle, wenn sie dadurch nach außen eigenverantwortlich handelt und dabei der nachgeordneten Dienststelle keinen eigenen Regelungsspielraum belässt. Eine generelle Weisung ist hierfür grundsätzlich nicht ausreichend.

- Die Maßnahme muss zudem den Rechtsstand der Beschäftigten oder denjenigen einzelner Beschäftigter berühren und auf dessen Veränderung abzielen und somit Außenwirkung erlangen. Erforderlich ist eine verbindliche Regelung aufgrund deren Durchführung das Beschäftigungsverhältnis oder die Arbeitsbedingungen eine Änderung erfahren. Diese Änderung muss unmittelbar auf der Entscheidung beruhen und darf nicht durch einen erforderlichen „Umsetzungsakt" der nachgeordneten Behörden unterbrochen sein.

- Die Maßnahme muss durch die Dienststelle und für die Personalvertretung erkennbar beabsichtigt sein. Im Falle der Weisung einer übergeordneten Dienststelle ist maßgeblich, ob die vorgesetzte Dienststelle tatsächlich eine Entscheidung mit unmittelbar gestaltender Wirkung für den nachgeordneten Bereich beabsichtigt und hierfür erkennbar mit Wirkung nach außen die Verantwortung als Entscheidungsträger übernimmt.

Danach wurden Digitalisierungsvorhaben in der Rechtsprechung nach den folgenden Kriterien als Maßnahme der übergeordneten Behörde angenommen bzw. abgelehnt:

- Übergeordnete Behörde ordnet die Nutzung und den Einsatz eines zentral verwalteten Informationstechnikverfahrens unmittelbar und zwingend an und belässt dem nachgeordneten Dienststellenleiter dabei keinerlei Spielraum, indem sie die landesweite Einführung eines Programms in einer exakt bezeichneten Version anweist. In diesem Fall handelt es sich um eine Maßnahme der übergeordneten Behörde.

- Weist eine gesetzliche Norm einer obersten Dienststelle eine Zuständigkeit für die zentrale Verwaltung informationstechnischer Verfahren ausdrücklich zu und trifft diese im Rahmen dieser Zuständigkeit eine bindende Entscheidung, bleibt den nach- bzw. nebengeordneten Dienststellen kein eigener Entscheidungsspielraum, sodass es sich um eine Maßnahme der obersten Dienststelle handelt.

- Allein das „Angebot" oder die „Empfehlung" eines Programms an ein anderes Ressort oder eine nachgeordnete Behörde führt nicht zu einer Maßnahme auf übergeordneter Ebene.

Im Ergebnis setzt danach eine Maßnahme des CIO bzw. der obersten Landesbehörde, bei der der CIO angesiedelt ist, folgende Kriterien voraus:

- Der CIO trifft – ggf. nach interner ressortübergreifender Abstimmung – eine Regelung, für die er nach § 22 EGovG NRW ermächtigt und zuständig ist. Nach unserer Auffassung ergibt die Auslegung dieser Norm, dass der CIO die für die landesweite Digitalisierung der Verwaltung erforderlichen Vorhaben ressortübergreifend verbindlich anordnen kann.

- Die getroffene Regelung erfolgt eigenverantwortlich und ist verbindlich. Inhaltlich ist sie abschließend und erschöpfend, sodass sie den angewiesenen Dienststellen keinen eigenen Entscheidungsspielraum belässt. Behördenspezifische Abweichungen sind nicht möglich.

- Die Regelung hat eine unmittelbare gestaltende Auswirkung auf die Arbeitsbedingungen von Beschäftigten (bspw. Einführung Nutzungspflicht einer explizit bestimmten Software).

- Der CIO bzw. die oberste Landesbehörde, bei der der CIO angesiedelt ist, trifft die Regelung für die Personalvertretung erkennbar als eigene Maßnahme mit unmittelbar gestaltender Wirkung in den betroffenen Geschäftsbereichen und übernimmt damit nach außen die Verantwortung als Entscheidungsträger. Wie die Entscheidung vorbereitet wurde, ist dabei unerheblich. Kommt die Willensbildung durch Abstimmungen und Gremientätigkeiten zustande, ist dennoch allein maßgeblich, dass der CIO nach außen für die hier getroffenen Beschlüsse die Verantwortung trägt.

Liegt danach eine ressortübergreifende Maßnahme des CIO vor, ist der HPR MWIDE als zuständige Stufenvertretung nach § 78 Abs. 1 Satz 2 LPVG NW grundsätzlich durch den Dienststellenleiter des MWIDE zu beteiligen. Der CIO kann als Beschäftigter des MWIDE als sonstiger Beauftragter im Sinne des § 8 Abs. 4 LPVG NW durch den Dienststellenleiter mit der Beteiligung beauftragt werden, wenn der HPR MWIDE hiermit einverstanden ist.

2. <u>Inwiefern und in welcher Form sind hierbei ggf. die örtlichen Personalvertretungen der einzelnen Ressorts oder nachgeordneten Behörden zu beteiligen?</u>

a) Liegt nach den unter Ziffer 1 genannten Maßstäben keine Maßnahme des CIO, sondern – beispielsweise wegen eingeräumter Entscheidungsspielräume – eine Maßnahme der untergeordneten Dienststellen vor, ist der örtliche Personalrat der jeweiligen Dienststelle als zuständige Personalvertretung durch die untergeordnete Dienststelle an der Maßnahme zu beteiligen. Der CIO bzw. die oberste Landesbehörde, bei der der CIO angesiedelt ist, ist für die Beteiligung also nicht zuständig.

Liegt danach eine Maßnahme einer anderen obersten Landesbehörde vor, die – beispielsweise wegen eingeräumter Entscheidungsspielräume hinsichtlich zu berücksichtigender Ressortspezifika – eine für ihren Geschäftsbereich verbindlich geltende Regelung mit Außenwirkung eigenverantwortlich trifft, ist grundsätzlich der Hauptpersonalrat dieser obersten Landesbehörde als nach § 78 Abs. 1 Satz 1 LPVG NW zuständige Stufenvertretung durch die oberste Landesbehörde an der Maßnahme zu beteiligen.

b) Diese Zuständigkeitsverteilung des LPVG NW ist nicht disponibel, weshalb sich aus den bestehenden Prozessvereinbarungen nichts Abweichendes ergibt.

c) Für eine Maßnahme ist immer nur eine Personalvertretung zuständig. Die Zuständigkeit der (örtlichen) Personalräte und der Stufenvertretungen schließen sich gegenseitig aus. Ggf. können Regelungen sowohl Maßnahmen des CIO als auch Maßnahmen einer anderen Dienststelle enthalten – etwa, wenn nur für bestimmte Bereiche ein Entscheidungsspielraum für die Berücksichtigung von Behördenspezifika eingeräumt wird. Dann beinhaltet die Regelung mehrere Maßnahmen, bei denen die jeweils zuständigen Personalvertretungen unabhängig voneinander durch die Dienststelle zu beteiligen sind, welche die Maßnahme trifft.

d) Die Form und das Verfahren richten sich nach dem im Einzelfall jeweils einschlägigen Beteiligungsrecht.

3. Welche Personalvertretung ist zu beteiligen, wenn der CIO bei ressortübergreifenden Digitalisierungsprojekten die Rolle des Auftraggebers an ein anderes Ressort delegiert?

Bei der Delegation der Rolle des Auftraggebers sind keine Besonderheiten zu beachten, da diese allein den internen Willensbildungsprozess betrifft. Eine finale und verbindliche Verlagerung der Entscheidungskompetenz geht damit nicht einher. Vielmehr sind es die der Ebene des CIO zuzuordnenden Gremien, die auch im Fall der Delegation der Rolle des Auftraggebers eine Entscheidungsfindung herbeiführen, welche sodann vom CIO als dem Programmverantwortlichen umgesetzt wird. Der CIO bzw. die oberste Landesbehörde, bei der der CIO angesiedelt ist, bleibt Entscheidungsträger, welcher mit Wirkung nach außen die Verantwortung übernimmt. Dies gilt auch für etwaige nach § 66 Abs. 1 Satz 2 LPVG NW als Maßnahme geltende interne Vorgänge, die eine bindende Vorabentscheidung über die beabsichtigte Maßnahme darstellen. Ob es sich hierbei dann um eine Maßnahme des CIO, der örtlichen Dienststellen oder anderer oberster Landesbehörden handelt, richtet sich wiederum nach den unter Ziffer 1 dargestellten Kriterien. Danach bemisst sich wiederum die bereits dargestellte Zuständigkeit der Personalvertretungen, welche sich nach der Ebene richtet, auf der eine Maßnahme getroffen wird.

4. Welche Auswirkungen hat eine Zustimmung der Hauptpersonalvertretung des MWIDE zu einer Vorlage des CIO im Rahmen eines Digitalisierungsprojekts auf die Beteiligungsrechte der Personalvertretungen in anderen Ressorts und nachgeordneten Behörden?

Handelt es sich nach den unter Ziffer 1 dargestellten Kriterien um eine Maßnahme des CIO und wurde hierzu der zuständige HPR MWIDE beteiligt, ist eine Beteiligung anderer Personalvertretungen ausgeschlossen. Die bestehenden Beteiligungsrechte sind in einem solchen Fall abschließend durch den HPR MWIDE ausgeübt.

Handelt es sich nach den unter Ziffer 1 dargestellten Kriterien nicht um eine Maßnahme des CIO und wurde hierzu der HPR MWIDE beteiligt, handelt es sich um die Beteiligung einer unzuständigen Personalvertretung. Diese ist nicht dazu geeignet, die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsrechte zu wahren. Die Zustimmung des HPR MWIDE hat in einer solchen Fallkonstellation keine Auswirkungen. Vielmehr handelt es sich solange um eine personalvertretungsrechtswidrige Maßnahme, wie die zuständige Personalvertretung in anderen Ressorts und nachgeordneten Behörden nicht beteiligt wurde. Die Rechtsfolgen einer unterlassenen Beteiligung variieren je nachdem, welches Beteiligungsrecht betroffen ist. Handelt es sich um ein betroffenes Mitbestimmungsrecht, kann die Maßnahme ohne die Zustimmung der zuständigen Personalvertretung gemäß § 66 Abs. 1 Satz 1 LPVG NW nicht getroffen (im Sinne von durchgeführt) werden.

5. Ist eine Personalvertretung des MWIDE als für den CIO zuständige Personalvertretung auch bei Digitalisierungsvorhaben einzelner Ressorts zu beteiligen oder nur bei Digitalisierungsvorhaben, die mehrere Ressorts betreffen?

Der HPR MWIDE ist für Digitalisierungsvorhaben einzelner Ressorts zuständig, soweit es sich hierbei nach den unter Ziffer 1 dargestellten Kriterien um eine Maßnahme des CIO handelt, die nach § 78 Abs. 1 Satz 2 LPVG NW Wirkung über den Geschäftsbereich des MWIDE hinaus erlangt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass gemäß § 22 Abs. 2 EGovG NRW die einzelnen Ressorts grundsätzlich für informationstechnische Vorhaben, die ausschließlich ihren Geschäftsbereich betreffen, zuständig bleiben. Demgegenüber umfasst die für eine Maßnahme des CIO maßgebliche Zuständigkeit und Entscheidungsbefugnis nach § 22 EGovG NRW nach unserer Auffassung auch Digitalisierungsvorhaben einzelner Ressorts, wenn diese einen landesweiten Programmbezug aufweisen (bspw. Pilotprojekt in einzelnem Ressort mit Blick auf mögliches landesweites Rollout).

6. Welche Rolle nimmt hier die AG HPR ein?

Die Arbeitsgemeinschaft ist ein nützliches und sinnvolles Austausch- und Informationsgremium, welches allerdings selbst keine gesetzlichen Befugnisse hat. Vielmehr handelt es sich hierbei um einen formlosen Zusammenschluss von Personalvertretungen. Ihm stehen keine gesetzlichen Anhörungs- oder Mitbestimmungsrechte zu.

7. Welche Besonderheiten ergeben sich für Digitalisierungsvorhaben nach dem EGovG NRW bei der Betroffenheit von Bezirksregierungen?

Hinsichtlich der Digitalisierungsvorhaben bei der Betroffenheit von Bezirksregierungen gibt es grundsätzlich keine Besonderheiten. Es bleibt bei dem unter Ziffer 1 dargestellten Grundsatz, dass bei einer konkreten Maßnahme diejenige Personalvertretung zu beteiligen ist, die auf der Ebene des Entscheidungsträgers der jeweiligen Maßnahme angesiedelt ist.

a) Handelt es sich danach um eine konkrete Maßnahme des CIO bzw. der obersten Landesbehörde, bei der der CIO angesiedelt ist, die diese/r als Entscheidungsträger verbindlich umsetzt und allein die Ausführung im Rahmen eines Umsetzungsprojektes den einzelnen Dienststellen nach klar vorgegeben Regeln ohne eigenen Entscheidungsspielraum überlässt, ist daher der HPR MWIDE als Stufenvertretung nach § 78 Abs. 1 Satz 2 LPVG NW zuständig.

b) Die Bezirksregierungen haben eine Doppelfunktion und sind einerseits vorgesetzte Behörde und andererseits je für sich geschlossene Dienststellen. Dementsprechend sind bei Bezirksregierungen grundsätzlich zwei Personalvertretungen gebildet: Zum einen Bezirkspersonalräte und zum anderen ein örtlicher Personalrat. Handelt es sich also um eine Regelung, welche der Bezirksregierung eigene Entscheidungsspielräume eröffnet, ist – je nachdem, ob der Wirkungsbereich dieser Maßnahme nur die Bezirksregierung oder auch die der Bezirksregierung untergeordneten Behörden betrifft – entweder der entsprechende Bezirkspersonalrat als Stufenvertretung nach § 78 Abs. 1 Satz 1 LPVG NW oder der bei der Bezirksregierung gebildete örtliche Personalrat zu beteiligen.

c) Wird eine verbindliche Entscheidung durch eine den Bezirksregierungen übergeordnete und weisungsbefugte Landesbehörde wie das – den Bezirksregierungen in Fragen der Dienstaufsicht nach § 12 Abs. 2 Nr. 2 LOG NRW übergeordnete – Innenministerium getroffen, ist die zuständige Stufenvertretung, also bei bestehender Weisungsbefugnis kraft Dienstaufsicht der HPR des Innenministeriums durch die Dienststelle des Innenministeriums nach § 78 Abs. 1 Satz 1 LPVG NW an der Maßnahme zu beteiligen.

8. <u>Welche Besonderheiten ergeben sich für Digitalisierungsvorhaben nach dem EGovG NRW im Hochschulbereich?</u>

Im Hochschulbereich besteht die Besonderheit, dass es sich um vom Land getragene rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts handelt, welche die ihnen obliegenden Aufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheiten wahrnehmen und dabei weder einer Dienst-, noch einer Fachaufsicht unterliegen. Zudem werden zwei örtliche Personalräte an Hochschulen für zwei unterschiedliche Beschäftigtengruppen (wissenschaftliches/künstlerisches und nichtwissenschaftliches Personal) gebildet. Schon mangels eines Subordinationsverhältnisses bestehen keine eigenen Stufenvertretungen im Sinne des § 78 LPVG NW. Darüber hinaus gibt es einzelne Beschäftigtengruppen, auf die die Vorschriften des LPVG NW keine Anwendung finden, § 5 Abs. 4 a) LPVG NW.

a) Das EGovG NRW ist auch im Bereich der staatlichen Hochschulen anwendbar, § 1 Abs. 2, 5 EGovG NRW n.F. Dementsprechend besteht die Regelungskompetenz des CIO nach § 22 EGovG NRW auch gegenüber den staatlichen Hochschulen, soweit es sich um landesweite Digitalisierungsvorhaben handelt, die der angestrebten Verbindung der Digitalisierung im Bereich der administrativen Prozesse der Hochschule mit den Digitalisierungsprojekten der Landeverwaltung

dienen. Bei deren Ausübung hat der CIO jedoch die im Hochschulgesetz NRW verankerte Autonomie des Hochschulbereichs sowie übrige Besonderheiten und Spezifika des Hochschulbereichs zu berücksichtigen. Es dürfte sich daher nur in Ausnahmefällen um verbindliche, eigene Maßnahmen des CIO handeln. Ist dies der Fall, bestehen keine Besonderheiten und der HPR MWIDE ist als Stufenvertretung nach § 78 Abs. 1 Satz 2 LPVG NW zuständig.

b) Handelt es sich aufgrund der bestehenden Besonderheiten und Spezifika um eine Regelung, welche durch die Hochschule als Entscheidungsträger umgesetzt wird, was regelmäßig der Fall sein dürfte, sind die entsprechenden örtlichen Personalräte für die jeweils betroffenen Beschäftigtengruppen durch die Hochschule zu beteiligen. Nach § 8 Abs. 3 LPVG NW handelt in Hochschulen für die Gruppe des nichtwissenschaftlichen Personals grundsätzlich der Vizepräsident oder der Kanzler. Für die Beschäftigtengruppe des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals handelt der Präsident oder der Rektor, § 105 LPVG NW.

Köln, den 27. August 2021

KÜTTNER Rechtsanwälte

Dr. Hertzfeld
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Arbeitsrecht

Vey
Rechtsanwältin