

Forschungsprojekt RuhrBots

Integration sozialer Roboter in Verwaltungsorganisationen

Einsatz sozialer Roboter in kommunalen Bibliotheken oder Museen

I. Einführung

Soziale Roboter und deren rasant zunehmenden technischen Funktionalitäten eröffnen neue Chancen der Digitalisierung im öffentlichen Sektor. Insbesondere Personengruppen, die bislang erhebliche Schwierigkeiten bei der Nutzung digitaler Angebote hatten (z. B. ältere Personen, Menschen mit Zuwanderungshintergrund), könnten vom Einsatz sozialer Roboter erheblich profitieren. Der erfolgreiche Einsatz von sozialen Robotern in Kommunalverwaltungen erfordert zum einen, dass diese orientiert an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger gestaltet werden. Zum anderen ist zu bedenken, dass der erfolgreiche Einsatz von sozialen Robotern einen erheblichen organisationalen Wandel in den Kommunalverwaltungen voraussetzt, welcher sowohl Strukturen als auch Prozesse in den einzelnen Verwaltungseinheiten betreffen wird. Im Rahmen des Teilprojekts AP2 „Integration sozialer Roboter in Verwaltungsorganisationen“ des Forschungsprojekts RuhrBots sollen durch die HSPV NRW praxisorientierte Hinweise für einen erfolgreichen organisationalen Wandel erarbeitet werden. Zielgruppe für die praxisorientierten Hinweise sind Linien-Führungskräfte, in deren Ämtern oder Verwaltungseinheiten zukünftig soziale Roboter eingesetzt werden sollen. In diesem Zusammenhang ist es bedeutsam, auch juristische Fragestellungen, die etwa von Personalräten in den Wandelprozess eingebracht werden könnten, zu erkennen und zu reflektieren.

II. Einsatzgebiete und Funktionen der sozialen Roboter

Die sozialen Roboter sollen in Bereichen der Kommunalverwaltung mit großem Kundenkontakt eingesetzt werden (z. B. Bibliotheken oder Museen). Insoweit sollen diese insbesondere für typische Fragen und Auskünfte für die Bürger bzw. Nutzer zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang sollen sie auch auf verschiedenen Datenbanken der Verwaltung zugreifen und allgemeine Daten verarbeiten können. Dies setzt insgesamt voraus, dass die sozialen Roboter unterschiedliche Sprachen verstehen bzw. den Bürgern entsprechend antworten können. Hierbei bedarf es eines Rückgriffs auf verschiedene Systeme der sog. „künstlichen Intelligenz (KI)“ (z. B. Mustererkennung). Die Roboter sollen zudem in der Lage sein, Situationen präzise zu bewerten. Hierfür bedarf es etwa einer Erfassung der Emotionen des Bürgers mittels Bildverarbeitung. Zudem sollen die Roboter der Verwaltung Rückmeldungen über die Zufriedenheit der Bürger betreff der jeweiligen Serviceleistung erstatten können (Feedbackfunktion). Angestrebt wird zudem eine sogenannte „Wiedererkennungsfunktion“, die es den Robotern ermöglicht, Personen wiederzuerkennen und bei der Interaktion an Vorheriges anzuknüpfen, ohne entsprechende Informationen erneut abrufen zu müssen. Im Ergebnis sollen die sozialen Roboter durch entsprechende Aufgabenübernahme auch die kommunalen Mitarbeiter entlasten.

III. Beteiligung des Personalrates

Das Landespersonalvertretungsgesetz NRW enthält eine Vielzahl von Informations-, Unterrichts- und Beteiligungsrechten des Personalrats.

1. Unterrichts-, Informations- und Teilnahmerecht (§ 65 Abs. 1 LPVG NRW)

Nach § 65 Abs. 1 Satz 1 LPVG NRW ist der Personalrat zur Durchführung seiner Aufgaben rechtzeitig und umfassend zu unterrichten (sog. Unterrichtsanspruch). Ihm sind die dafür erforderlichen Unterlagen vorzulegen (Satz 2). Ein frühzeitiger und fortlaufender Informationsanspruch besteht vor Organisationsentscheidungen der Dienststelle, die beteiligungspflichtige Maßnahmen zur Folge haben

(Satz 3). Soweit insoweit Arbeitsgruppen eingerichtet werden, die der Vorbereitung derartiger Entscheidungen dienen, kann der Personalrat an entsprechenden Sitzungen beratend teilnehmen (Satz 4).

a) Unterrichtungs- und Vorlagepflicht (Satz 2 und 3)

Die Unterrichtspflicht gilt nicht uneingeschränkt, sondern nur dann, soweit dies zur Durchführung seiner Aufgaben erforderlich ist (vgl. hierzu BVerwG 20.3.02 – 6 P 6.01, Schütz/Maiwald ES/D IV 1 Nr. 136 = ZTR 2002, 395). Damit ist die Dienststelle nur in den Fällen verpflichtet, dem Personalrat Auskunft zu erteilen, wenn dies **erforderlich** ist, damit dieser seine ihm **zugewiesene Aufgaben erfüllen und die ihm eingeräumten Befugnisse wahrnehmen** kann (BVerwG 29.8.90 – 6 P 30.87, ZTR 1991, 130).

Da der Unterrichtsanspruch nur besteht, wenn dies zur Durchführung der dem Personalrat zugewiesenen Aufgaben erforderlich ist, greift dieser immer dann, wenn im Einzelfall ein Mitbestimmungsrecht seitens des Personalrats (vgl. §§ 72 ff. LPVG NRW) besteht (s. hierzu unter Ziffer 2).

Der Unterrichtsanspruch des Personalrats besteht nicht nur dann, wenn allgemeine Aufgaben oder Beteiligungsrechte des Personalrats bereits feststehen. Vielmehr soll die Unterrichtung dem Personalrat auch ermöglichen, selbst zu prüfen, ob er im Rahmen der ihm zugewiesenen Aufgaben tätig werden muss. Dementsprechend genügt bereits eine **gewisse Wahrscheinlichkeit** für das Bestehen von Aufgaben, damit die Pflicht zur Unterrichtung ausgelöst wird (sog. Vorabunterrichtung). Nur dann, wenn im Einzelfall ein Beteiligungsrecht offensichtlich nicht in Betracht kommt, kann die Dienststelle von einer Unterrichtung des Personalrats absehen (BVerwG 28.6.13 – 6 PB 8.13, PersR 2013, 337).

Damit gilt eine **zweistufige Prüfung**:

Ein Unterrichtsanspruch des Personalrats besteht immer dann, wenn

- eine Aufgabe des Personalrats gegeben und
- die begehrte Information im Einzelfall zur Aufgabenwahrnehmung erforderlich ist.

Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht auch eine **allgemeine Unterrichtspflicht** des Personalrats im Hinblick auf die ihm nach § 62 und § 64 LPVG NRW zustehenden Überwachungsrechte anerkannt (vgl. hierzu BVerwG 19.12.18 – 5 P 6.17, ZTR 2019, 462). Denn nur so könne der Personalrat dafür Sorge tragen, dass die gemeinsamen rechtlichen und sozialen Belange aller Beschäftigten sowie der Gruppen und letztlich auch der einzelnen Beschäftigten untereinander nach Recht und Billigkeit gewahrt werden. Mit Blick darauf benötigt der Personalrat nach der Rechtsauffassung des Gerichts über Einzelinformationen hinaus den Überblick über alle diese Belange berührenden Fakten und Vorhaben, um Rechtsverstößen und Unbilligkeiten nach Möglichkeit bereits im Vorfeld entgegenwirken zu können. Die allgemeine Unterrichtspflicht besteht bereits dann, wenn sich die Aufgabenstellung aus dem jeweiligen Kollektivauftrag des Personalrats ergibt. Eine „Überwachung“ verlangt ein von einem bestimmten Anlass gerade unabhängiges, vorbeugendes Tätigwerden, **um Verstößen möglichst bereits im Vorfeld effektiv entgegenwirken zu können** (BVerwG 9.3.14 – 6 P 1.13, ZTR 2014, 437). Insbesondere in Fällen, die sich dem Blickfeld des Personalrats und der Beschäftigten regelmäßig entziehen, ist eine Unterrichtung durch die Dienststelle der einzige Weg, um den Personalrat überhaupt in den Stand zu versetzen, seine Aufgaben sachgerecht wahrzunehmen.

Zwar enthält § 65 Abs. 1 LPVG NRW keine Regelung betreff der Form der jeweiligen Unterrichtung, gleichwohl kann sich die Dienststelle bei umfangreichen und komplexen Angaben nicht auf eine mündliche Unterrichtung beschränken. In diesen Fällen ist vielmehr im Hinblick auf den in § 2 Abs. 1

LPVG NRW verankerten Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Personalvertretung regelmäßig eine **schriftliche Unterrichtung** geboten.

In diesem Sinne sieht § 65 Abs. 1 Satz 2 LPVG NRW vor, dass dem Personalrat die zur Durchführung seiner Aufgaben **erforderlichen Unterlagen vorzulegen** sind. Der Begriff der Unterlagen ist weit zu verstehen. Damit erfasst er auch alle auf einem Datenträger enthaltene Unterlagen (BAG 7.8.86 – 6 ABR 77/83, ZTR 1987, 218) sowie alle elektronisch in einem Datenverarbeitungssystem vorgehaltenen Informationen (BAG 16.8.11 – 1 ABR 22/10, BAGE 139, 25). Die Dienststelle ist **verpflichtet**, von sich aus und damit ohne vorherige Aufforderung des Personalrats, diesem die erforderlichen Unterlagen vorzulegen.

b) Unterrichtung bei Organisationsentscheidungen (Satz 3 und 4)

§ 65 Abs. 1 Satz 3 und 4 LPVG NRW enthält eine Sonderregelung zur Unterrichtung des Personalrats im Zusammenhang mit **Organisationsentscheidungen der Dienststelle**. Hiermit wird die **prozessbegleitende Mitbestimmung** gestärkt, indem das Gesetz insoweit eine fortlaufende Informationspflicht nebst einem Teilnahmeanspruch an Arbeitsgruppen vorsieht. Bei einer Organisationsentscheidung i. S. von Abs. 1 Satz 3 handelt es sich um eine Maßnahme der Dienststelle, die auf die **Herbeiführung von organisatorischen Veränderungen in der Dienststelle** ausgerichtet ist.

In einer Kommune liegt auch dann eine Organisationsentscheidung der Dienststelle im Sinne der vorliegenden Bestimmung vor, wenn die **endgültige Entscheidung** darüber **vom Rat als verfassungsmäßig zuständigem obersten Organ oder von einem von diesem bestimmten Ausschuss** zu treffen ist.

Der **Begriff der Organisationsentscheidung** stellt auf alle Entscheidungen, die auf die Arbeitserledigung der Dienststelle tatsächlich Einfluss haben oder haben können, ab. Allerdings muss es sich tatsächlich um weitreichende Organisationsentscheidungen handeln. Dazu gehört etwa die Bildung, Umstrukturierung oder Auflösung von Dienststellen, Dezernatsneubildungen, Privatisierung i. S. des § 72 Abs. 4 Nr. 22 LPVG (vgl. RdErl. MBl. NRW vom 11.4.2013 Nr. 13.2), aber auch die Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden bzw. deren wesentliche Änderung oder wesentliche Ausweitung (Bülow, Landespersonalvertretungsgesetz NRW, § 72 Rn. 566).

c) Fazit

Da es sich bei der Einführung von sozialen Robotern um eine weitreichende Organisationsentscheidung handelt, die verschiedene Mitbestimmungsrechte berührt (siehe hierzu unter Ziffer 2), ist der Personalrat fortlaufend und umfassend über deren Einführung zu informieren.

2. Mitbestimmungstatbestände (§ 72 Abs. 3 LPVG NRW)

§ 72 Abs. 3 LPVG NRW räumt dem Personalrat in Rationalisierungs-, Technologie- und Organisationsangelegenheiten verschiedene Mitbestimmungsrechte ein, wenn eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht. Soweit eine Maßnahme der **Mitbestimmung** des Personalrats unterliegt, kann sie nur mit seiner (vorherigen) **Zustimmung** getroffen werden (§ 66 Abs. 1 Satz 1 LPVG NRW).

a) Einführung technischer Überwachungseinrichtungen (Nr. 2)

Dem Personalrat steht nach § 72 Abs. 3 Nr. 2 LPVG NRW ein Mitbestimmungsrecht bei der **Einführung, Anwendung und Erweiterung technischer Einrichtungen** zu. Etwas anders gilt nur dann, wenn es **ausgeschlossen** ist, dass die technische Einrichtung **zur Überwachung** des Verhaltens oder der Leistung des Beschäftigten **überhaupt geeignet** ist.

Technische Einrichtungen sind Anlagen oder Geräte, die unter Verwendung nicht menschlicher, sondern anderweitiger erzeugter Energie mit den Mitteln der Technik, insbesondere der Elektronik, eine selbständige Leistung erbringen, wobei die Überwachung selbst durch optische, akustische, mechanische oder elektrische Geräte erfolgen kann (vgl. insoweit BVerwG 14.6.2011 – 6 P 10.10, ZfPR online 2011, Nr. 10,2).

Unter „**Einführung**“ ist die erstmalige Installierung einer technischen Überwachungseinrichtung zu verstehen. Die „**Anwendung**“ betrifft hingegen den möglicherweise bereits laufenden Einsatz der Überwachungseinrichtung und die dadurch bewirkten Überwachungsmaßnahmen (BAG 27.1.2004 – 1 ABR 7/03, AP Nr. 40 zu § 87 BetrVG 1972 Überwachung).

Für die **Überwachungseignung** ist es **unerheblich**, ob die Dienststelle mit der technischen Einrichtung die Überwachung des Verhaltens oder der Leistung der Beschäftigten beabsichtigt oder ob er andere Ziele verfolgt. Die Überwachung der Beschäftigten kann aus der Sicht der Dienststelle ein unbeabsichtigter Nebeneffekt sein (BAG 9.9.74 – 1 ABR 20/74, BAGE 27, 256). Bei der technisierten Ermittlung von Verhaltens- oder Leistungsdaten ist eine Überwachungseignung daher sogar selbst dann anzunehmen, wenn die gewonnenen Daten nicht im Hinblick auf eine Überwachung der Beschäftigten ausgewertet werden (OVG NRW 24.11.99 – 1 A 5595/97.PVL, juris).

Fazit

Soweit eine Überwachung des Verhaltens oder der Leistung der Beschäftigten nicht ausgeschlossen ist, **unterfällt die Einführung von sozialen Robotern der Mitbestimmung** des Personalrats nach § 72 Abs. 3 Nr. 2 LPVG NRW.

b) Einführung grundlegend neuer, wesentlicher Änderung und wesentlicher Ausweitung von Arbeitsmethoden (Nr. 3)

Unter dem **Begriff der Arbeitsmethoden** ist die Konzeption zu verstehen, die hinter dem im Allgemeinen in mehrere, einzelne, unselbständige Arbeitsvorgänge gegliederten Arbeitsablauf steht. Damit besteht ein Mitbestimmungsrecht des Personalrats bei der Festlegung, auf welchem Bearbeitungsweg und mit welchen Arbeitsmitteln die der jeweiligen Dienststelle von Gesetzes wegen oder auf andere Weise gestellten Aufgaben durch welche Beschäftigten erfüllt werden sollen (s. hierzu BVerwG 30.8.1985- 6 P 20.83, Buchholz 238.31 § 79 BaWüPersVG Nr. 5).

Arbeitsmethoden umfassen damit nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts alle Maßnahmen und Regeln der Dienststelle, die die Ausführung des Arbeitsablaufs durch den Menschen bei einem bestimmten Arbeitsverfahren betreffen und beinhalten, in welcher Art und Weise der Mensch an den Arbeitsablauf beteiligt sein soll bzw. beteiligt ist (BVerwG 15.12.1978 – 6 P 13.78, ZBR 1980, 59).

Bereist die **probeweise Einführung** einer neuen Arbeitsmethode, also einer Methode, die im Rahmen des Arbeitsablaufes bisher noch nicht angewandt worden ist, unterfällt der Mitbestimmung des Personalrats, soweit sich für die Beschäftigten die Arbeitsweise und der Arbeitsablauf in wesentlichen Punkten spürbar ändert. Dies ist der Fall, wenn die Arbeitsmethode für die Beschäftigten **ins Geweicht fallende körperliche oder geistige Auswirkungen** hat (BVerwG 27.11.1991 – 6 P 7.90, Buchholz 250 § 76 BPersVG Nr. 23).

Fazit

Da sich der Arbeitsablauf für die Beschäftigten durch die Einführung von sozialer Roboter strukturell wesentlich ändern wird, besteht insoweit auch ein Beteiligungsrecht nach § 72 Abs. 3 Nr. 3 LPVG NRW.

c) Maßnahmen der Änderung der Arbeitsorganisation (Nr. 4)

Unter dem Begriff der „Arbeitsorganisation“ ist die planmäßige Regelung der Arbeitsabläufe der Erfüllung der Aufgaben der Dienststelle durch die dortigen Beschäftigten zu verstehen. Damit muss sich die beabsichtigte Maßnahme der Dienststelle **unmittelbar auf die bislang von den Beschäftigten konkret vorzunehmenden Arbeitsgänge auswirken** (OVG NRW 31.1.1989 – CL 2/87, juris).

Eine Änderung der Arbeitsorganisation stellt jede Modifizierung und Umwandlung der planmäßigen Arbeitsablaufregelung zur Erfüllung der Aufgaben der Dienststelle durch deren Beschäftigten dar.

Fazit

Da nach der Einführung der sozialen Roboter von diesen u. a. auch Arbeitsvorgänge der dort beschäftigten Mitarbeiter übernommen werden sollen und sich hiermit die gesamte bzw. zumindest Teile der Arbeitsorganisation ändern, besteht insoweit nach § 72 Abs. 3 Nr. 4 LPVG NRW ein entsprechendes Mitbestimmungsrecht des Personalrats.

d) Einführung betrieblicher Informations- und Kommunikationsnetze (Nr. 5)

Der Personalrat hat mitzubestimmen, bei der Einführung bzw. bei der wesentlichen Änderung oder Ausweitung betrieblicher Informations- und Kommunikationsnetze.

Ein **Informations- und Kommunikationsnetz** ist ein technisches System, das dazu dient, Informationen von einem Ort zum anderen zu übermitteln. Im Prinzip besteht ein derartiges System stets aus mehreren Endgeräten (z. B. Personal-Computern), die dazu dienen, Informationen in transportfähige Nutzsignale umzuwandeln und umgekehrt, sowie einem Medium (z. B. Kabelverbindungen), welches den Nutzsignaltransport übernimmt (OVG NRW OVG NRW 13.5.91 – CL 85/88, PersR 1992, 157). Die Einführung eines entsprechenden Netzes unterliegt nur dann der Mitbestimmung des Personalrates, wenn dieses sowohl der Kommunikation als auch (zugleich) der Übermittlung von Informationen dient. Zudem ist es erforderlich, dass das Netz den **Bereich der Dienststelle oder mehrerer Dienststellen** betreffen muss (OVG NRW 1.3.00 – 1 A 307/98.PVL, juris). **Eingeführt** wird ein betriebliches Informations- und Kommunikationsnetz, wenn die Dienststelle an ein derartiges Netz angeschlossen wird, wobei das Netz nicht am Ort der Dienststelle eingerichtet werden muss.

Fazit

Soweit etwa beabsichtigt ist, Informationen auf eine noch einzurichtende **Cloud** zu speichern und zu verarbeiten, unterliefe diese Maßnahme nach § 72 Abs. 3 Nr. 5 LPVG NRW der Mitbestimmung des Personalrats.

3. Empfehlung

Da es sich um die Einführung einer völlig neuen Technologie handelt, sollte der Personalrat frühzeitig und durchgehend über die einzelnen Arbeitsschritte umfassend informiert werden. Ziel sollte der **Abschluss** einer umfassenden **Dienstvereinbarung** sein (§ 70 LPVG NRW). Im Rahmen einer entsprechenden Vereinbarung könnten u. a. **folgende Regelungsinhalte** aufgenommen werden:

Geltungsbereich und genauer Gegenstand der Dienstvereinbarung

Inkrafttreten und Laufzeit der Dienstvereinbarung

Beschreibung der genutzten IT-Systeme bzw. allgemeine Systembeschreibung

Eingesetzte Hard- und Software

Art und Zweckbestimmung der eingesetzten sozialen Robotern

Art bzw. Kategorie der zu verarbeitenden (personenbezogenen) Daten

Betroffene Abteilungen, Dienststellen und Organisationseinheiten

Verfahren von Software-Aktualisierungen

Schnittstellen zu weiteren (IT-)Systemen

Datenverarbeitung durch Dritte

Schulungskonzepte

IV. Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten

Die Beteiligungsrechte der Gleichstellungsbeauftragten sind im Landesgleichstellungsgesetz NRW (LGG) normiert.

1. Ziel des Landesgleichstellungsgesetzes NRW

Das LGG dient nach **§ 1 Abs. 1 Satz 1 LGG** der Verwirklichung des **Grundrechts der Gleichberechtigung** von Frauen und Männern. Ziel des Gesetzes ist es nach § 1 Abs. 1 Satz 3 LGG zudem, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer zu verbessern.

2. Sachlicher und örtlicher Anwendungsbereich des Landesgleichstellungsgesetzes NRW

Der sachliche und örtliche Anwendungsbereich des LGG ist in **§ 2 LGG** normiert. Danach gilt dieses Gesetzes, soweit es nichts anderes bestimmt, nach Absatz 1 unter anderem für

die Verwaltungen des Landes, der **Gemeinden und Gemeindeverbände** und der sonstigen der alleinigen Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (Nr. 1) sowie für

die Landesbetriebe sowie die Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Gemeinden und Gemeindeverbände (Nr. 2).

Soweit eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband beschließen sollte, **öffentliche Bibliotheken oder Museen in Rechtsformen des privaten Rechts** zu führen, haben diese beziehungsweise ihre Vertreterinnen und Vertreter in den Unternehmensgremien in unmittelbarer oder mittelbarer Beteiligung dafür Sorge zu tragen, dass die entsprechende Anwendung des LGG in der Unternehmenssatzung verankert ist (§ 2 Abs. 2 Satz 1 LGG).

Damit sind die Regelungen und somit auch die entsprechenden Beteiligungsrechte der Gleichstellungsbeauftragten bei der Einführung von sozialen Robotern in kommunale Bibliotheken und Museen entsprechend zu gewährleisten.

3. Dienstliche Stellung der Gleichstellungsbeauftragten und ihrer Stellvertreterin (§ 16 LGG)

Die Gleichstellungsbeauftragte nimmt ihre Aufgaben nach § 16 Abs. 1 Satz 1 LGG als **Angehörige der Dienststelle** (zum Begriff der Dienststelle s. § 3 Abs. 1 LGG) wahr. Damit ergibt sich die Zuordnung der Gleichstellungsbeauftragten unmittelbar aus dem Gesetz und bedarf keiner weiteren Umsetzung einer Organisationsverfügung.

Hieraus folgt nach der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts unmittelbar, dass die Gleichstellungsbeauftragte über eine bloß nachvollziehende Kontrolle hinaus **in die Willensbildung der Dienststelle unmittelbar eingebunden** ist (vgl. insoweit BVerwG 28.2.2013 – 2 C 62.11 – NVwZ-RR 2013, 693). Damit kann die Gleichstellungsbeauftragte nicht als außenstehende Dritte behandelt werden (BVerwG 8.4.2010 – 6 C 3.09 – BGleIG-ES E.II.2.2 § 20 BGleIG Nr. 9). Die Art der Einbindung der Gleichstellungsbeauftragten unterscheidet sich daher von den Interessenvertretungen der

Beschäftigten. Daher ist etwa der Personalrat „Dritter“ und als solcher kein Teil der Verwaltung und damit auch kein Teil der internen Willensbildung (vgl. BVerwG 8.4.2010 – 6 C 3.09 – GiP 4/2010, 44). Der Personalrat ist im Rahmen eines förmlichen Beteiligungsverfahrens (§§ 66 ff. LPVG) folglich erst dann zu beteiligen, soweit die **Willensbildung** innerhalb der Dienststelle unter Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten **bereits abgeschlossen** ist. Die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten geht damit der entsprechenden Beteiligung des Personalrates regelmäßig voraus.

Durch die unmittelbare Zuordnung der Gleichstellungsbeauftragten zur Dienststelle nimmt Sie gegenüber dem Personalrat auch eine besondere Stellung im Sinne des **Datenschutzrechtes** ein. Denn als Angehörige der Verwaltung stellt die Unterrichtung der Gleichstellungsbeauftragten über personenbezogene Daten von Beschäftigten keine Übermittlung von Daten an eine außenstehende Stelle dar. Insbesondere ist die Gleichstellungsbeauftragte weder Empfängerin von personenbezogenen Daten im Sinne des Art. 4 Nr. 9 EU-DSGVO noch Dritte im Sinne des Art. 4 Nr. 10 EU-DSGVO.

Die Gleichstellungsbeauftragte übt aufgrund ihrer durch Gesetz zugewiesenen Aufgabenstellung und ihrer hieraus folgenden organisatorischen Stellung innerhalb der Dienststelle ein **besonderes und eigenständiges öffentliches Amt** aus. Insoweit ist sie nach § 16 Abs. 1 Satz 2 LGG **von fachlichen Weisungen frei** und entscheidet insbesondere über den Vorrang ihrer Aufgabenwahrnehmung. Damit entscheidet die Gleichstellungsbeauftragte ausschließlich nach Maßgabe ihrer persönlichen Verantwortung und Überzeugung darüber, wie sie ihr Amt führt. Die Weisungsfreiheit stellt die Wahrnehmung der im Gesetz normierten Aufgaben und Rechte in die alleinige Verantwortung der Gleichstellungsbeauftragten (BAG 21.11.2002 – 6 AZR 53/01 – GiP =/2004, 16, 17). Damit ist ihre Tätigkeit nur dann **beanstandungsfähig**, soweit sie im Einzelfall eine offensichtlich unververtretbare Rechtsauffassung zur Grundlage ihrer Entscheidung gemacht hat.

4. Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten (§ 17 LGG)

Die Gleichstellungsbeauftragte unterstützt und **berät** die Dienststelle und **wirkt mit** bei der Ausführung dieses Gesetzes sowie aller Vorschriften und Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann haben oder haben können (§ 17 Abs. 1 Satz 1 LGG).

§ 17 Abs. 1 Satz 2 LGG benennt **Beispiele** für die von der Gleichstellungsbeauftragten wahrzunehmenden Aufgaben und konkretisiert insoweit § 17 Abs. 1 Satz 1 LGG. Dies ergibt sich bereits aus dem Wort „insbesondere“. § 17 Abs. 1 Satz 2 LGG verwendet den Begriff der „**Mitwirkung**“. Damit muss es der Gleichstellungsbeauftragten möglich sein, tatsächlich an einer von der Dienststelle beabsichtigten Entscheidung oder Maßnahme durch Abgabe eines Votums mitwirken zu können. Dies setzt voraus, dass die Dienststelle die Abgabe eines Votums auch in jedem Einzelfall ermöglichen muss. Die in § 18 Abs. 1 LGG normierte Beteiligungspflicht der Gleichstellungsbeauftragten geht der in § 17 Abs. 1 Satz 2 LGG angesprochenen Mitwirkung voraus.

Der Gesetzgeber stellt auf den Begriff der „**Maßnahme**“ ab. Eine Entscheidung der Dienststelle stellt nur dann eine Maßnahme dar, wenn sie den Rechtsstand eines Beschäftigten oder mehrerer Beschäftigten berührt, insbesondere, wenn sie ihn ändern will. Damit sind Entscheidungen oder Handlungen – vorbehaltlich abweichender Regelungen – keine Maßnahmen, es sei denn, sie nehmen eine spätere Maßnahme voraus (BVerwG 17.5.2017 – 5 P 2.16 – PersV 2017, 374). Die in § 18 Abs. 1 Satz 1 LGG normierte aktive Teilnahme der Gleichstellungsbeauftragten an einem Entscheidungsprozess setzt daher noch keine Maßnahmeabsicht voraus, sondern dient der Beteiligung an der Vorbereitung und Gewinnung eines solchen Entscheidung und ist damit der auf eine Maßnahme bezogenen Mitwirkung sachlich wie zeitlich vorgelagert (BVerwG 8.4.2010 – 6 C 3.90 – GiP 4/2010, 44).

Die Gleichstellungsbeauftragte wirkt nach § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 LGG insbesondere bei allen **personellen, organisatorischen und sozialen Maßnahmen** mit. Selbiges gilt nach § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 für alle Planungsvorhaben von grundsätzlicher Bedeutung für die Beschäftigungsverhältnisse oder die Arbeitsbedingungen in der Dienststelle. Insoweit ist allerdings auf die in § 1 benannten Ziele abzustellen. Damit wird das Rügerecht der Gleichstellungsbeauftragten entsprechend beschränkt (sogenannte „Frauen- oder Gleichstellungsrelevanz“). Damit kommt der Gleichstellungsbeauftragten keine Befugnis zu, eventuelle sonstige Rechtsverstöße oder Unbilligkeiten zu rügen. Somit unterscheidet sich die Aufgabenstellung von der in diesem Zusammenhang weitergehenden Aufgabenstellung des Personalrats (vgl. § 64 Nr. 2 LPVG). Die Gleichstellungsbeauftragte kann damit nach § 19 Abs. 1 Satz 1 LGG einer Maßnahme nur dann **widersprechen**, wenn sie diese mit diesem Gesetz, anderen Vorschriften zur Gleichstellung von Frau und Mann, mit dem Gleichstellungsplan oder dem alternativen Instrument nach § 6a LGG nicht vereinbar hält.

Das Mitwirkungsrecht der Gleichstellungsbeauftragten **entfällt** selbst dann **nicht**, wenn gleich zu Beginn offenkundig ist, dass die Maßnahme- oder Entscheidungsabsicht weder gleichstellungsrechtliche Fragen noch sonst in irgendeiner Weise den Vollzug von Bestimmungen des LGG oder des AGG berührt. Dies ist letztlich lediglich entscheidend für die inhaltliche Ausgestaltung des abschließenden Votums der Gleichstellungsbeauftragten.

Das Mitwirkungsrecht der Gleichstellungsbeauftragten in (allen) personellen, organisatorischen und sozialen Maßnahmen kann in etwa mit einer gesetzlich normierten Allzuständigkeit des Personalrates in entsprechenden Angelegenheiten verglichen werden (vgl. etwa § 51 Abs. 1 Satz 1 MBG SchlH). Das Mitwirkungsrecht setzt damit **keines** entsprechenden **Antrages** der Gleichstellungsbeauftragten voraus.

Die Begriffe der personellen und sozialen Maßnahme sind **weit** zu verstehen (vgl. zum Begriff der personellen Maßnahme OVG NRW 16.1.2015 – 6 A 2234/13 – NVwZ-RR 2015, 505).

Insoweit **ist** die Einführung von sozialen Robotern in kommunalen Bibliotheken oder Museen eine beteiligungspflichtige Maßnahme im Sinne der §§ 17 ff. LGG.

5. Rechte der Gleichstellungsbeauftragten (§ 18 LGG)

Die Gleichstellungsbeauftragte ist nach § 18 Abs. 1 Satz 1 LGG **frühzeitig** über beabsichtigte Maßnahmen zu **unterrichten** und **anzuhören**. In diesem Zusammenhang sind ihre alle Akten vorzulegen (§ 18 Abs. 1 Satz 2 LGG). Die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten ist als „Muss-Vorschrift“ ausgestaltet wie sich aus dem Begriff „ist“ ergibt.

Wird die Gleichstellungsbeauftragte **nicht oder nicht rechtzeitig an einer Maßnahme beteiligt** (insoweit handelt es sich um eine absolute Verfahrensregelung), ist die Maßnahme rechtswidrig, wobei allerdings § 46 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) unberührt bleibt (§ 18 Abs. 3 Satz 1 und 2 LGG). Ein Verfahrensfehler, d. h. die mangelnde oder fehlerhafte Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten, hat sich jedenfalls dann offensichtlich nicht ausgewirkt, wenn die fehlende Kausalität für einen objektiven Betrachter anhand der bis zum Erlass der Sachentscheidung geführten Akten klar erkennbar ist. Ausgeschlossen ist die Annahme der Offensichtlichkeit, wenn nach den Umständen des Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne den Verfahrensfehler eine andere Entscheidung getroffen worden wäre. Eine Unbeachtlichkeit eines Verfahrensfehlers kann danach regelmäßig bei gebundenen Entscheidungen angenommen werden. Bei Ermessensentscheidungen kann der Rechtsgedanke des § 46 VwVfG NRW eingreifen, wenn das materielle Recht letztlich keinen (Entscheidungs-)Spielraum eröffnet (vgl. OVG NRW 18.5.2022 – 6 B 231/22 – juris).

Da die Beteiligung in § 18 Abs. 1 LGG **verpflichtend** vorgeschrieben ist, kann auf diese **nicht verzichtet** werden. Weder kann die Dienststelle von einer gebotenen Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten absehen, noch kann die Gleichstellungsbeauftragte auf die Wahrnehmung dieses organschaftlichen Rechtes, dessen Ausübung zugleich eine sie verpflichtende dienstliche Aufgabe darstellt, verzichten.

Die nach § 18 Abs. 1 Satz 1 LGG gebotene frühzeitige Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten setzt bereits mit **Beginn des Entscheidungsprozesses** ein. Die durch das Gesetz vorgesehene Beteiligung zielt insbesondere darauf ab, der Gleichstellungsbeauftragten mit dem Beginn des Entscheidungsprozesses eine qualifizierte Einflussnahme auf diesen zu eröffnen. Allerdings wird hierdurch auch eine entsprechende fortlaufende Einbeziehung der Gleichstellungsbeauftragten gewährleistet. Die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten richtet sich auf die **Möglichkeit**, den Entscheidungsprozess durch eigene Argumente, Gegenvorschläge, Benennung von Alternativen, Anregungen zu Sachverhaltsermittlungen oder Verfahrensgestaltungen inhaltlich zu **beeinflussen**, mitzugestalten und dementsprechend auf die Willensbildung der Dienststelle einzuwirken. Das Beteiligungsrecht vermittelt der Gleichstellungsbeauftragten als solches daher **keinen subjektiven Anspruch** darauf, dass ihren **Vorstellungen**, Änderungsvorschlägen etc. seitens der Dienststelle **gefolgt** wird oder diese Vorstellungen von der Dienststelle umgesetzt werden (vgl. VG Potsdam 27.1.2021 – 2 K 1448/18 – GiP 2/2022, 38, 47).

§ 18 Abs. 1 Satz 1 LGG verlangt für den Eintritt des strikten Beteiligungsgebotes **keinen Gleichstellungsbezug** oder eine sonstige inhaltliche Berührung des Aufgabenfeldes (s. VG Berlin 27.4.2020 – 5 K 319.16 – BGleIG-ES II.2.2.2 § 27 BGleIG 2015 Nr. 5).

Zu den von § 18 Abs. 1 Satz 1 LGG erfassten Gegenständen einer Beteiligung gehören insbesondere alle Angelegenheiten, die einen Bezug zur Wahrnehmung der in § 17 Abs. 1 LGG beispielhaft umrissenen Aufgabenstellung der Gleichstellungsbeauftragten aufweisen.

§ 18 Abs. 2 Satz 1 LGG räumt der Gleichstellungsbeauftragten einen **Kernbestand von Beteiligungsrechten** ein. Danach ist diese innerhalb einer angemessenen Frist, die in der Regel eine Woche nicht unterschreiten darf, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Die Gleichstellungsbeauftragte hat nach § 18 Abs. 4 Satz 1 LGG zudem nicht nur ein unmittelbares Vortragsrecht bei der Dienststellenleitung. Vielmehr ist ihr nach Satz 2 Gelegenheit zur Teilnahme an allen Besprechungen ihrer Dienststelle zu geben, die Angelegenheiten ihres Aufgabenbereichs betreffen. Damit kann sie auch an **Besprechung der Dienststelle mit dem Personalrat** teilnehmen (vgl. § 18 Abs. 4 Satz 3 LGG). Das Teilnahmerecht schließt es aus, den Zugang zu internen Besprechungen oder Sitzungen von Arbeitsgruppen ihrer Dienststelle aus welchen Gründen auch immer zu verwehren. Die Gleichstellungsbeauftragten der Gemeinden können in Angelegenheiten ihres Aufgabenbereichs an den Sitzungen des Verwaltungsvorstands, des Rates und seiner Ausschüsse teilnehmen (§ 5 Abs. 4 GO NRW), diejenigen der Kreise an den Sitzungen des Kreisausschusses, des Kreistages und seiner Ausschüsse (§ 3 Abs. 4 KrO NRW).

6. Empfehlung

Die Gleichstellungsbeauftragte ist frühzeitig in den Entscheidungsprozess, ob bzw. wie soziale Roboter in kommunalen Bibliotheken oder in entsprechenden Museen eingesetzt werden, zu integrieren und umfassend zu informieren bzw. zu beteiligen, da insoweit auch „gleichstellungsrelevante“ Themen im Sinne des LGG betroffen sein können. Zu empfehlen ist daher, mit der Gleichstellungsbeauftragten frühzeitig zu vereinbaren, in welchem (zeitlichen) Umfang sie in den Entscheidungsprozess mit eingebunden werden will, damit ihre Hinweise und Anregungen auch entsprechend berücksichtigt werden können.

V. Beteiligung der Schwerbehindertenvertretung

§ 178 Abs. 1 Satz 1 SGB IX definiert den allgemeinen Aufgabenbereich der Schwerbehindertenvertretung. Danach fördert diese die Eingliederung schwerbehinderter Menschen in den Betrieb oder die Dienststelle, vertritt ihre Interessen in dem Betrieb oder der Dienststelle und steht ihnen beratend und helfend zur Seite. Die Schwerbehindertenvertretung erfüllt ihre Aufgaben u. a. dadurch, dass sie **darüber wacht**, dass die zugunsten schwerbehinderter Menschen geltenden Gesetze, Verordnungen, Tarifverträge, Betriebs- oder Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen durchgeführt und erfüllt werden (die Aufzählung in § 178 Abs. 1 Satz 2 SGB IX hat beispielweisen Charakter wie der Begriff „insbesondere“ zeigt).

§ 178 Abs. 2 Satz 1 SGB IX gewährt der Schwerbehindertenvertretung zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach Abs. 1 ein **umfassendes Unterrichts- und Anhörungsrecht** gegenüber dem Arbeitgeber in allen Angelegenheiten, in denen eine Entscheidung zugunsten oder zu Lasten eines einzelnen schwerbehinderten Menschen oder der Gruppe schwerbehinderter Menschen insgesamt getroffen werden soll. Die jeweilige Maßnahme muss die schwerbehinderten Menschen nicht notwendigerweise direkt bzw. unmittelbar betreffen. Ausreichend ist vielmehr, dass sie sich auf diese auswirkt bzw. diese berührt. Die Unterrichts- und Anhörungspflicht besteht dementsprechend dann nicht, wenn die Angelegenheit oder die Entscheidung die Belange schwerbehinderter Menschen in keiner anderen Weise berührt als nicht schwerbehinderte Beschäftigte. Ziel der gesetzlichen Regelung in § 178 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 SGB IX ist es unter anderem, behinderungsbedingte Nachteile auszugleichen und gleiche Teilhabechancen zu eröffnen.

Der Schwerbehindertenvertretung ist **Gelegenheit zur Stellungnahme** zu geben, wobei die Frist analog § 102 Abs. 2 Satz 1 BetrVG **eine Woche** beträgt. Die vorliegende Stellungnahme hat der Arbeitgeber in seinen Willensbildungsprozess mit einzubeziehen. Er ist allerdings nicht verpflichtet, dieser zu folgen.

Im Rahmen der Stellungnahme soll die Schwerbehindertenvertretung Gelegenheit haben, den Arbeitgeber aus ihrer fachlichen Sicht auf mögliche, gegebenenfalls nicht bedachte Auswirkungen seiner Entscheidung hinzuweisen, wenn die Belange eines schwerbehinderten Menschen oder schwerbehinderter Beschäftigter als Kollektiv für die Entscheidung des Arbeitgebers erheblich sind. Wirkt sich eine Angelegenheit gleichmäßig und unabhängig von einer Schwerbehinderung oder Gleichstellung auf alle Beschäftigten oder mehrere Beschäftigte aus, benötigt der einzelne schwerbehinderte Mensch keine Beratung oder helfende Unterstützung durch die Schwerbehindertenvertretung. Insoweit obliegt die Vertretung allgemeiner Arbeitnehmerinteressen dem jeweiligen Personalrat im Rahmen der ihm durch das LPVG NRW zugewiesenen Aufgaben und Rechte. Ist die rechtliche und tatsächliche Stellung eines schwerbehinderten oder gleichgestellten Menschen jedoch anders als die eines nicht behinderten Beschäftigten betroffen, sodass die Schwerbehindertenvertretung aus ihrer fachlichen Sicht sinnvoll auf mögliche behindertenspezifische Auswirkungen der Entscheidung hinweisen könnte, besteht regelmäßig ein Beteiligungsrecht nach § 178 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 SGB IX (BAG 24.2.2021 – 7 ABR 9/20 – juris).

Empfehlung

Da die beabsichtigte Einführung von sozialen Robotern in kommunalen Bibliotheken oder Museen die rechtliche Stellung schwerbehinderter Menschen im Hinblick auf deren unterschiedlichsten Bedürfnisse anders als die von nicht behinderten Beschäftigten betrifft bzw. beeinträchtigt (z. B. Möglichkeit der Kommunikation zwischen nichtsehenden Beschäftigten und sozialen Robotern), bedarf es einer frühzeitigen Unterrichtung der Schwerbehindertenvertretung. Zudem sollte gleichzeitig darum gebeten werden, dass die Schwerbehindertenvertretung frühzeitig zu den beabsichtigten Maßnahmen

eine Stellungnahme abgibt, damit deren Eindrücke und Hinweise entsprechend im weiteren Projektverlauf angemessen berücksichtigt werden können.