

Andreas Schubert und Sarah Tarantino

Hochschullehrer im Personalvertretungsrecht*

ÜBERSICHT

I. Einbeziehung des wissenschaftlichen Personals in die Personalvertretungsgesetze

1. Allgemeines zum Personalvertretungsrecht
2. Personalvertretungsrecht im Hochschulbereich
3. Die Regelungen der Länder im Überblick
4. Bundeswehrhochschulen

II. Personalvertretungsrecht und Wissenschaftsfreiheit

1. Grundrechtlicher Schutz der Wissenschaftsfreiheit
 - a) Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer
 - b) Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit der Hochschulen
2. Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit durch das Personalvertretungsrecht
 - a) Personalvertretungsrecht als verfassungsimmanente Schranke?
 - b) Beteiligungsrechte der Personalvertretungen
 - aa) Personelle Beteiligungsrechte
 - bb) Soziale Beteiligungsrechte
 - cc) Wirtschaftliche und Organisatorische Beteiligungsrechte

III. Hochschullehrer in den einzelnen Personalvertretungsgesetzen

1. Die aktuelle Rechtslage
 - a) Personelle Beteiligungsrechte
 - b) Soziale Beteiligungsrechte
 - c) Wirtschaftliche und organisatorische Beteiligungsrechte
 - d) Der Wirtschaftsausschuss als Besonderheit im Personalvertretungsrecht
2. Sonderfälle
 - a) Bremen
 - b) Hamburg
 - c) BPersVG

IV. Fazit und Ausblick

Seit den achtziger Jahren ist die Stellung der Hochschullehrer in den Landespersonalvertretungsgesetzen nicht mehr tiefergehend diskutiert und aufgearbeitet worden.¹ Mit der Einführung von Wirtschaftsausschüssen u. a. im

Rahmen der Novellierung des Landespersonalvertretungsgesetzes in Baden-Württemberg,² ist es an der Zeit, die Stellung dieser Gruppe im Personalvertretungsrecht der Hochschulen erneut zu beleuchten, einen Überblick über die einzelnen Regelungen zu geben und verfassungsrechtlich bedenkliche Missstände aufzuzeigen.

Dieser Beitrag führt zunächst in die allgemeinen rechtlichen Strukturen der Personalvertretung im Hochschulbereich ein und gibt eine Übersicht über die einzelnen Regelungen im Hinblick auf die Stellung der Hochschullehrer.

Im zweiten Teil wird die Problematik zwischen Personalvertretungsrecht und Wissenschaftsfreiheit dargestellt und die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit einzelner Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte gestellt.

Im dritten Teil werden die Regelungen der einzelnen Personalvertretungsgesetze im Hinblick auf die im zweiten Teil erörterten verfassungsrechtlichen Fragen untersucht.

I. Einbeziehung des wissenschaftlichen Personals in die Personalvertretungsgesetze

1. Allgemeines zum Personalvertretungsrecht

Die Befugnisse des für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zuständigen Personalrates richten sich für den öffentlichen Dienst des Bundes nach den Vorschriften des BPersVG und für den öffentlichen Dienst der Bundesländer nach den Vorschriften der Landespersonalvertretungsgesetze. Der Bund hat gemäß Art. 73 Nr. 8 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf „die Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen“. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG verleiht dem Bund zudem die Kompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung „die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Aus-

* Wir danken Herrn *Fritz Pieper* für die Unterstützung bei der Erstellung dieses Aufsatzes.

1 Vgl. beispielhaft die beiden Tagungsbände: Personalvertretungsrecht an Wissenschaftlichen Hochschulen unter Berücksichtigung der neuen Landespersonalvertretungsgesetze, Fortbildungsprogramm für die Wissenschaft Materialien Nr.27, Essen (1986) sowie Personalvertretungsrecht an wissenschaftlichen Hochschulen,

Fortbildungsprogramm für die Wissenschaftsverwaltung Materialien Nr. 7, Essen (1982).

2 Gesetz zur Änderung des Landespersonalvertretungsgesetzes, des Landesrichter- und Staatsanwaltsgesetzes und anderer Vorschriften Gbl. 2013, 329; allgemein hierzu: *Kutzki*, Das neue Landespersonalvertretungsgesetz in Baden-Württemberg (LPVG BW 2014), öAT 2014, 71.

nahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung“ kraft Rechtsvorschrift zu regeln. Die diesbezüglich vom Bund verabschiedeten Regelungen finden sich in den §§ 94-109 BPersVG. Während die §§ 94-106 BPersVG Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder enthalten, stellen §§ 107-109 BPersVG unmittelbar für die Länder geltende Vorschriften dar. Allerdings gelten die Vorschriften der §§ 94-109 BPersVG, welche auf der Fassung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.³ beruhen, nur noch gem. Art. 125a GG fort und die Länder können somit hiervon abweichende Regelungen treffen (vgl. Art. 125a Abs. 1 2 GG).⁴ Dies gilt jedoch nicht für die Vorschrift des § 108 BPersVG. Von ihr dürfen die Länder nicht abweichen, da sie auf der Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG beruht.⁵

Welches Personalvertretungsgesetz (Bund oder Land) im jeweiligen Fall anzuwenden ist, ist nach dem Träger der Dienststelle zu bestimmen, bei dem die Personalräte zu bilden sind.⁶

2. Personalvertretungsrecht im Hochschulbereich

Neben dem Verwaltungspersonal besteht das Personal einer Hochschule insbesondere aus der sie charakterisierenden Gruppe des wissenschaftlichen Personals. Diese lässt sich vornehmlich in Professoren, Juniorprofessoren und wissenschaftliche Mitarbeiter aufgliedern. Die meisten Personalvertretungsgesetze beschränken ihren Anwendungsbereich auf Teile des wissenschaftlichen Personals, zumindest die wissenschaftlichen Mitarbeiter. Für die ausgenommenen Beschäftigten bedeutet dies, dass ihnen weder das aktive noch das passive Wahlrecht hinsichtlich der in der Regel alle vier Jahre vom 1. März bis 31. Mai stattfindenden Personalratswahl⁷ zusteht. Sie haben weder die Möglichkeit, über die Zusammensetzung des Personalrats zu bestimmen, noch sich selbst zur Wahl zu stellen und aktiv an der Personalratsarbeit zu beteiligen. Der Personalrat ist bei allen diese Beschäftigten betreffenden Belange nicht zuständig.

Für Personengruppen, welche zu Hochschulen nicht in einem Dienst-, Beamten- oder Angestelltenverhältnis stehen, sondern wie beispielsweise Lehrbeauftragte als

selbstständige Mitarbeiter in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis mit dem Land⁸ tätig werden, erscheint eine Herausnahme aus den Personalvertretungsgesetzen sinnvoll,⁹ denn eine Eingliederung in die Dienststelle Hochschule ist in diesen Fällen nicht gegeben, so dass es auch an der Notwendigkeit einer Interessenvertretung durch den Personalrat an derselben fehlt.

Eine andere Ausgangslage besteht hingegen für die Hochschullehrer. Diese stellen eine tragende Säule und einen wesentlichen Bestandteil der Hochschulen dar und sind in die Verwaltungsabläufe derselben gänzlich integriert. Daher berühren die aus dem Personalvertretungsrecht resultierenden Befugnisse der Personalräte in vielen Bereichen zwangsläufig auch ihre Interessen. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Kompetenzen, welche dem Personalrat in Bezug auf die Universität als Ganzes zukommen. Denn hiervon sind die Hochschullehrer in gleicher Weise betroffen wie die anderen Personalgruppen.

3. Die Regelungen der Länder im Überblick

Die meisten Personalvertretungsgesetze finden auf Hochschullehrer¹⁰ keine Anwendung.

§ 94 Abs. 1 Nr. 1 PersVG Baden-Württemberg; Art 4 Abs. 4a PersVG Bayern iVm Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 BayHSchPG; § 3 Abs. 2 Nr. 1a PersVG Berlin; § 90 Abs. 1 Nr. 1 PersVG Brandenburg; § 97 Abs. 1 PersVG Hessen; § 76 Abs. 1 PersVG Mecklenburg-Vorpommern; § 105 Abs. 1 Nr. 1 PersVG Niedersachsen; § 5 Abs. 4a PersVG Nordrhein-Westfalen; § 98 PersVG Rheinland-Pfalz; § 97 iVm § 4 PersVG Saarland; § 4 Abs. 4 Nr. 4 PersVG Sachsen; § 99 Abs. 1 Nr. 1 PersVG Sachsen-Anhalt; § 77 Abs. 1 MBG Schleswig-Holstein; § 88 Nr. 1 PersVG Thüringen

Selten bestehen für das übrige wissenschaftliche Personal, insbesondere die wissenschaftlichen Mitarbeiter, eigene Personalräte.

§ 90 Abs. 2 bis 6 PersVG Brandenburg; § 76 Abs. 2 PersVG Mecklenburg-Vorpommern

3 Aufgehoben durch Gesetz vom 28.8.2006, BGBl. I 2034.

4 HM vgl. mwN.: Richardi/Dörner/Weber/Kersten, Personalvertretungsrecht, 4. Aufl. (2012), § 94, Rn. 5.

5 Richardi/Dörner/Weber/Kersten, aaO. (Fn. 4), § 108, Rn. 4; *Altwater*, Die Entwicklung der Landespersonalvertretungsgesetze im Jahr 2006, PersR 2007, 279, 280; a.A. *Biermann/Kammradt*, Föderalismusreform in Kraft, PersR 2006, 444, 446.

6 Vgl. § 12 BPersVG sowie beispielhaft § 14 Abs. 1 LPVG BW.

7 Vgl. § 27 Abs. 1 BPersVG. Näheres regeln die einzelnen Wahlordnungen der Länder.

8 Vgl. etwa für Baden-Württemberg § 56 Abs. 1 Landeshochschulgesetz BW; vgl. hierzu allgemein Hartmer/Detmer/Götting/Leuze, Hochschulrecht, Kap. XIII, Rn. 143 ff sowie *Hartmer*, Struktur des wissenschaftlichen Personals an Universitäten, Forschung&Lehre 10/10, 712.

9 Die Herausnahme dieser Gruppe ist in § 94 Abs. 1 LPVG BW explizit geregelt.

10 Zu den Hochschullehrern gehören gem. § 42 Hochschulrahmengesetz Professoren und Juniorprofessoren. Baden-Württemberg erfasst in § 44 Abs. 1 Nr. 1 LHG BW zudem Hochschuldozenten.

Die beiden „Hansestadtstaaten“ Bremen und Hamburg gehen im Personalvertretungsrecht hinsichtlich der Hochschullehrer einen eigenen Weg: Das Personalvertretungsgesetz Bremen verzichtet vollständig auf eine eigenständige Regelung hinsichtlich des Bereichs der Hochschulen. In Hamburg wählt das wissenschaftliche Personal bei der Universität und dem Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf einen eigenen Personalrat. Gem. § 12 Abs. 1 Hamburgisches Hochschulgesetz nehmen Professoren die ihrer Hochschule jeweils obliegenden Aufgaben in Wissenschaft, Forschung und Lehre selbstständig wahr und gehören somit zum wissenschaftlichen Personal. Folglich fallen sie in den Geltungsbereich des Hamburgischen Landespersonalvertretungsrechts.

4. Bundeswehrhochschulen

Zur deutschen Hochschullandschaft gehören auch die Universität der Bundeswehr München und die Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr Hamburg.¹¹

Nach § 1 Abs. 1 S. 3 der Rahmenbestimmung für Struktur und Organisation der Universität der Bundeswehr München sowie § 1 Abs. 1 S. 1 der Rahmenbedingungen für Struktur und Organisation der Universität der Bundeswehr Hamburg ist die Bundesrepublik Träger dieser beiden Hochschulen. Für sie gilt das BPersVG. Die Hochschullehrer und das sonstige wissenschaftliche Personal sind gem. § 4 BPersVG zunächst nicht vom Anwendungsbereich ausgenommen und werden als „Beschäftigte“ definiert. Für sie gelten die allgemeinen Bestimmungen über Wahl, Zusammensetzung, Aufgaben und Beteiligung des Personalrats. Allerdings mit einer Ausnahme: § 77 Abs. 1 BPersVG bestimmt, dass bei Beschäftigten mit überwiegend wissenschaftlicher oder künstlerischer Tätigkeit der Personalrat nach §§ 75 Abs. 1 und 76 Abs. 1 BPersVG nur mitbestimmt, wenn sie es beantragen.¹² Dabei handelt es sich um die Personalangelegenheiten von Arbeitnehmern (§ 75 Abs. 1 BPersVG) bzw. Beamten (§ 76 Abs. 1 BPersVG). Die Beteiligung des Personalrats bei sozialen und innerdienstlichen Angelegenheiten des wissenschaftlichen Personals bleibt dagegen unberührt.

11 Allgemein zu den Bundeswehrhochschulen: Weise, Die Hochschulen der Bundeswehr als Körperschaften des öffentlichen Rechts, WissR 1978, 244.

12 Hierzu Otto, Personalvertretungsrechtlicher Tendenzschutz contra kollektiven Sozialschutz, in: Festschrift für Marie Luise Hilger und Hermann Stumpf zum 70. Geburtstag, (1983), 529, 534 ff.

13 BVerfG 29.5.1973, 1 BvR 424/71, BVerfGE 35, 79.

14 BVerfG 29.5.1973, aaO. (Fn. 13).

15 BVerfG 29.5.1973, aaO. (Fn. 13).

16 BVerfG 29.5.1973, aaO. (Fn. 13).

17 Dreier/Britz, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. (2013), Band I, Art. 5 Abs. 3 Rn. 23.

II. Personalvertretungsrecht und Wissenschaftsfreiheit

1. Grundrechtlicher Schutz der Wissenschaftsfreiheit

Art. 5 Abs. 3 GG sichert die freie Ausübung von Wissenschaft, Forschung und Lehre. Schutzgut dieser drei – unter dem Oberbegriff „Wissenschaftsfreiheit“ zusammengefasst¹³ – Grundrechte ist zum einen die individuelle Garantie der freien wissenschaftlichen Betätigung und zum anderen die „Funktionsfähigkeit der Institution „freie Wissenschaft“ als solche.“¹⁴ Als Abwehrrecht schützt Art. 5 Abs. 3 GG in erster Linie vor „staatlicher Fremdbestimmung“ in einem „freien Bereich persönlicher und autonomer Verantwortung“.¹⁵ Die wissenschaftliche Betätigung soll bezüglich Fragestellung, Methodik wie auch Deutung, Bewertung und Veröffentlichung der Ergebnisse frei sein.¹⁶ Die Wissenschaftsfreiheit schützt auch negativ. Niemand kann verpflichtet werden, bestimmten Forschungs- und Lehrrichtungen nachzugehen.¹⁷

Die Wissenschaftsfreiheit ist vorbehaltlos gewährleistet. Begrenzungen erwachsen ihr somit einzig durch die Verfassung selbst (verfassungsimmanente Schranken).¹⁸

a) Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer

Eine Schlüsselfunktion für die Wissenschaftsfreiheit kommt den Wissenschaftlern an Hochschulen, insbesondere den Hochschullehrern, zu. „Kern der Wissenschaftsfreiheit ist für Hochschullehrer das Recht, ihr Fach in *Forschung und Lehre* zu vertreten“.¹⁹ Sie können ihre Forschungsvorhaben bezüglich Fragestellung, Methodik wie auch Deutung und Bewertung der Ergebnisse frei durchführen und publizieren. Hinzu kommt die Freiheit, Gegenstand, Form, Inhalt, Methode und Material für Lehrveranstaltungen nach eigenem Gutdünken zu wählen.²⁰ Beeinträchtigt wird die Wissenschaftsfreiheit durch jede obrigkeitliche direkte Steuerung.²¹ Auch hochschulinterne Politik kann so zu einer Beeinträchtigung von Art. 5 Abs. 3 GG führen.²² Maßstab muss bei hochschulinternen Entscheidungsprozessen

18 Dreier/Britz, aaO. (Fn. 17), Rn. 33.

19 BVerfG 29.5.1973, aaO. (Fn. 13).

20 BVerfG 29.5.1973, aaO. (Fn. 13).

21 Vgl Dreier/Pernice, Grundgesetz Kommentar, aaO. (Fn. 17), Art. 5 Abs. 3, Rn. 32.

22 Vgl Blankenagel, Partizipation von Wissenschaftlern in der Wissenschaftspolitik, KritV 1989, 247, 256 ff; vgl. auch v. Mangoldt/Klein/Starck/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 5 Abs. 3, Rn. 413, welcher beispielhaft von der Universität eingesetzte Kommissionen und deren Entscheidungen aufführt.

sen stets Art. 5 Abs. 3 GG sein. Das BVerfG hat deutlich gemacht, dass der Hochschullehrer in der Ausübung des Kernbereichs des Art. 5 Abs. 3 GG²³ zwar frei sein muss.²⁴ Allerdings kann die freie *Lehre* aufgrund des Umstandes, dass verfassungsrechtlich eben nur das „Gebot der wissenschaftlichen, d.h. inhaltlich auf eigener Forschungstätigkeit beruhenden Lehre“,²⁵ vorausgesetzt ist, auch Einschränkungen, wie beispielsweise durch die „institutionelle Ausbildungsaufgabe der Universität“, erfahren.²⁶

b) Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit der Hochschulen

Hochschulen kommt in Bezug auf Art. 5 Abs. 3 GG eine Doppelfunktion zu. Durch sie kommt der Staat seiner verfassungsmäßigen Pflicht nach, die Ausübung freier Wissenschaft zu gewährleisten.²⁷ Daneben sind sie selbst Träger des Grundrechts. Damit gehören Hochschulen zu der „Ausnahmetrias“ der grundrechtsberechtigten juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Grundsätzlich können juristische Personen des öffentlichen Rechts bei der Ausübung ihrer öffentlichen Aufgaben keinen Grundrechtsschutz gegenüber dem Staat einfordern.²⁸ Hochschulen (wie auch Kirchen und Rundfunkanstalten) erfüllen jedoch nicht nur als „verlängerter Arm“ des Staates einen staatlichen Auftrag: Sie sind unmittelbar einem durch bestimmte Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet und damit als staatsferne Einrichtungen anzusehen, die selbst *originäre Grundrechtsträger* sind.²⁹ Daraus folgt, dass sie sich selbst auf die Wissenschaftsfreiheit berufen können und der Staat verpflichtet ist, ihre freie wissenschaftliche Betätigung zu schützen. Gleichzeitig bleiben sie als staatliche Einrichtungen Adressaten der Grundrechte.

Die Hochschulen bieten Wissenschaftlern eine Plattform, um zu forschen und zu lehren. Wie diese Plattform organisatorisch ausgestaltet ist und wer davon auf welche Art und Weise profitieren darf, ist Teil der Wissenschaftsfreiheit der Hochschule.³⁰ Zu dieser gehört die freie Entscheidung über organisatorische Angelegenheiten und insbesondere wissenschaftliche Personalangelegenheiten. Durch spezielle Personalentscheidungen und die wohlüberlegte Auswahl ihres wissenschaftlichen Per-

sonals können Hochschulen auf diese Weise ihr eigenes Forschungs- und Lehrprofil schaffen.

2. Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit durch das Personalvertretungsrecht

a) Personalvertretungsrecht als verfassungsimmanente Schranke?

Die vorbehaltlose Gewährung der Wissenschaftsfreiheit führt dazu, dass sie nur durch andere Grundrechte oder Rechte mit Verfassungsrang eingeschränkt werden kann. Das Personalvertretungsrecht kann sich zwar auf das Demokratie- und Sozialstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 GG sowie die Grundrechte der Arbeitnehmer stützen.³¹ Das Grundgesetz gebietet aber nicht, Personalvertretungen zu schaffen – der Gesetzgeber könnte den Grundrechten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auch auf andere Weise Geltung verschaffen.³² Bei den Personalvertretungsgesetzen handelt es sich folglich nicht um Regelungen, die auf einer verfassungsimmanenten Schranke beruhen und deshalb die Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer und der Hochschulen begrenzen können. Nur wo das Personalvertretungsrecht dem Schutz der Grundrechte der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes dient, ist es dazu in der Lage.

b) Beteiligungsrechte der Personalvertretungen

Von einer Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit kann dann gesprochen werden, wenn das Personalvertretungsrecht durch die Beteiligungsrechte des Personalrats die Grundrechtsträger tatsächlich in ihren freien Entscheidungen bezüglich der Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit, beispielsweise durch Kontrolle oder Steuerung der wissenschaftlichen Tätigkeit, einschränkt.³³ Dabei muss zwischen den unterschiedlichen Beteiligungsmöglichkeiten unterschieden werden.

Ein schwaches Beteiligungsrecht, wie das *Informationsrecht* stellt noch keine Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit dar.³⁴ Der Hochschule steht es frei, die geplante Maßnahme durchzuführen, ohne dass der Personalrat diese als Informationsempfänger beeinflussen könnte.

23 Vgl. Dreier/*Pernice*, aaO. (Fn. 17).

24 BVerfG 29.5.1973, aaO. (Fn. 13).

25 So Maunz/Dürig/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 70. Ergänzungslieferung 2013, Art. 5 Abs. 3, Rn. 173.

26 So Maunz/Dürig/Scholz, aaO. (Fn. 25).

27 BVerfG 29.05.1973, aaO. (Fn. 14).

28 BVerfG 2.5.1967, 1 BvR 578/63, BVerfGE 21, 362.

29 BVerfG 16.1.1963, 1 BvR 316/60, BVerfGE 15, 256, 262.

30 Hartmer/Detmer/*Kempfen*, aaO. (Fn. 8), 10; Hartmer/Detmer/*Löwisch/Wertheimer*, aaO. (Fn. 8), 511.

31 BVerfG 26.5.1970, 2 BvR 311/67, BVerfGE 28, 314, 323 und

27.3.1979, 2 BvL 2/77, BVerfGE 51, 43, 58; ausführlich *Löwisch/Kaiser*, Tendenzschutz in öffentlich-rechtlichen Bühnenunternehmen, 1996, 41 f, weiterführende Nachweise hierzu dort v.a. unter Fn 16.

32 BVerfG 26.5.1970 aaO. (Fn. 31); vgl. auch *Ossenbühl*, Grenzen der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, 1986, 35, der die Einführung der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst als „politische Entscheidung des Gesetzgebers“ bezeichnet.

33 Vgl. Dreier/*Pernice*, aaO. (Fn. 21), Rn. 32.

34 So zur Pressefreiheit BVerfG 6.11.1979, 1 BvR 81/76, AP Nr. 14 zu § 118 BetrVG 1972.

Differenzierter müssen *Anhörungs- und Beratungsrechte* beurteilt werden. Zwar ist auch bei diesen Beteiligungsrechten die Hochschulleitung nicht gehindert, die Maßnahme nach ihren Vorstellungen durchzuführen. Jedoch liegt der Sinn und Zweck von Anhörungs- und Beratungsrechten gerade darin, Einfluss auf die Entscheidungen des Arbeitgebers zu nehmen. Dies geht bei nicht wissenschaftsbezogenen Einwendungen des Personalrats noch an, nicht aber bei wissenschaftsbezogenen Einwendungen.³⁵ Denn die Beurteilung der wissenschaftsrelevanten Gesichtspunkte einer Maßnahme ist allein Sache der Träger der Wissenschaftsfreiheit selbst. Steht dem Personalrat eine Beteiligung im Sinne eines Anhörungs- und Beratungsrechts zu, so muss er auf die Geltendmachung von wissenschaftsbezogenen Gesichtspunkten verzichten.³⁶

Dies gilt ebenso für die *Mitwirkung*³⁷ und die *eingeschränkte Mitbestimmung*³⁸ des Personalrats. Bei der Mitwirkung soll die Erörterung der Entscheidung mit dem Ziel einer Verständigung geschehen. Kommt es zu keiner Einigung kann der Personalrat die übergeordnete Dienststelle, bei der eine Stufenvertretung besteht, einschalten. Diese erörtert die Frage mit der Stufenvertretung und trifft eine Entscheidung. Die Einigungsstelle kann nicht angerufen werden. Aufgrund seiner eingeschränkten Kompetenz scheidet eine Anrufung der obersten Dienstbehörde durch den Personalrat wegen wissenschaftlicher Differenzen aus.

Bei der eingeschränkten Mitbestimmung kann die Entscheidung nicht ohne die Zustimmung des Personalrats getroffen werden. Bei einer Nichteinigung kann die Einigungsstelle angerufen werden. In den Fällen der eingeschränkten Mitbestimmung hat die Einigungsstelle nur die Befugnis, Empfehlungen auszusprechen, denen die Hochschulleitung nicht folgen muss.³⁹ Besteht eine Nichteinigung bezüglich wissenschaftlicher Gesichtspunkten ist eine Einberufung der Einigungsstelle jedoch nicht möglich – über solche Aspekte dürfen eben nur die Träger der Wissenschaftsfreiheit entscheiden.

Bei *vollen Mitbestimmungsrechten* des Personalrats besteht kein Letztentscheidungsrecht der Hochschule mehr, denn ohne Zustimmung des Personalrats gibt es

keine Entscheidung. Diese Mitbestimmungsvariante stellt erst recht einen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 3 GG dar, wenn sie wissenschaftsbezogenen Themen betrifft.

Daran kann auch ein *Evokationsrecht* der obersten Dienstbehörde⁴⁰ oder der Landesregierungen⁴¹ nichts ändern. Zwar kann die oberste Dienstbehörde oder die Landesregierung in diesen Fällen den Beschluss der Einigungsstelle aufheben und schlussendlich selbst entscheiden. Das Verfahren ist jedoch zeitintensiv: Beraten Hochschulleitung und Personalrat über ein Thema mit Wissenschaftsbezug ohne Ergebnis, wird die Einigungsstelle angerufen. Diese muss sodann eine Entscheidung fällen, mit welcher die Hochschulleitung nicht einverstanden ist. In diesem Fall schaltet sie die oberste Dienstbehörde bzw. die Landesregierung ein, welche die Entscheidung dann an sich ziehen kann. Im schlechtesten Fall können Monate bis zu einer endgültigen Entscheidung vergehen. Auch solche Verzögerungen stellen einen Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit der Grundrechtsträger dar.⁴²

aa) Personelle Beteiligungsrechte

Die verfassungsrechtlich geschützte Freiheit der wissenschaftlichen Betätigung führt dazu, dass dem Personalrat bei der Berufung und der Beschäftigung von Hochschullehrern und auch sonstigen Entscheidungen, die Forschung und Lehre betreffen, keine Kompetenzen zustehen dürfen.

Forschung und Lehre betreffen auch die personellen Angelegenheiten der wissenschaftlichen Mitarbeiter. Die Auswahl und Kündigung eines wissenschaftlichen Mitarbeiters gehört als „wissenschaftsrelevante Angelegenheit“⁴³ zur grundrechtlich geschützten Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer. Um seine Forschung sinnvoll durchzuführen, steht es dem Hochschullehrer zu, über Einsatz, Benutzung und Verwendung sachlicher und personeller Mittel unter wissenschaftlichen Aspekten allein zu entscheiden.⁴⁴ Der Hochschullehrer muss sich aufgrund dessen Qualifikation für einen bestimmten Mitarbeiter entscheiden können. Die Einstellung oder Kündigung muss allerdings auf wissenschaftlichen Gründen beruhen. Ist diese Voraussetzung gegeben, darf

35 BVerfG 6.11.1979, aaO. (Fn. 34); *Wehrisch*, Die Beteiligungsrechte der Personalvertretung bei der Einstellung und Kündigung von wissenschaftlichen Mitarbeitern an Universitäten, (2003), 73 ff.

36 *Pelzner*, Wissenschaftsfreiheit und Mitbestimmung. Tendenzschutz in den Personalvertretungsgesetzen des Bundes und der Länder in: *Festschrift für Rudolf Gmür* (1983), 345, 350 f.

37 Dazu *Wehrisch*, aaO. (Fn. 35); MüArbR/Germelmann, § 277 Rn. 6 ff.

38 Dazu MüArbR/Germelmann, aaO. (Fn. 39), Rn. 12.

39 Dazu BVerfG 25.5.1995, 2 BvF 1/92, BVerfGE 93, 37 ff.

40 Beispielsweise § 71 Abs. 5 PersVG Hessen; § 75 Abs. 6 PersVG Rh-Pf.

41 Beispielsweise § 66 Abs. 7 iVm § 68 PersVG NRW; § 74 Abs. 2 PersVG BW.

42 *Wehrisch*, aaO. (Fn. 35), 80 ff.

43 BVerfG 29.5.1973, aaO. (Fn. 13); vgl. *Buchner*, Beteiligung der Personalvertretung im Personalbereich der Hochschulen, in: *Personalvertretungsrecht an Wissenschaftlichen Hochschulen unter Berücksichtigung der neuen Landespersonalvertretungsgesetze, Fortbildungsprogramm für die Wissenschaft Materialien Nr. 27*, Essen (1986), 125, 146.

44 Ausführlich: *Wehrisch*, aaO. (Fn. 35), 34 ff.

es keine Beteiligungsrechte geben, die auf eine Beeinflussung der Personalentscheidung des Hochschullehrers abzielen. Folglich darf die Personalratsbeteiligung nicht auf eine wissenschaftliche Bewertung der Entscheidung des Hochschullehrers hinauslaufen. Die Beteiligung kann sich nur auf nicht wissenschaftsrelevante Fragen der Einstellung oder Kündigung beziehen.⁴⁵ Ansonsten liegt ein Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit des Hochschullehrers vor.

Am Vorliegen eines Eingriffs ändert sich auch nichts, wenn die Beteiligung des Personalrats nur *auf Antrag* des betroffenen wissenschaftlichen Mitarbeiters erfolgt oder ein Personalrat beteiligt wird, der selbst nur *aus wissenschaftlichem Personal* besteht.

Bei der Beteiligung auf Antrag werden zwar die Interessen des wissenschaftlichen Mitarbeiters geschützt,⁴⁶ diese müssen aber hinter den Schutz der Wissenschaftsfreiheit des Hochschullehrers zurücktreten. Diese ist bei einer solchen Regelung genauso tangiert, wie bei einer allgemeinen Personalratsbeteiligung.⁴⁷

Praktisch wird die Mitbestimmung auf Antrag ohnehin nur bei der Kündigung eines wissenschaftlichen Mitarbeiters. Denn dieser wird gegen eine Einstellung im Regelfall nichts einzuwenden haben. Dies führt jedoch dazu, dass die Mitbestimmung auf Antrag zu einem Instrument wird, das lediglich dem wissenschaftlichen Mitarbeiter dient und die Wissenschaftsfreiheit des Hochschullehrers ins Leere laufen lässt.⁴⁸

Auch eine Beteiligung von Personalvertretungen, die aus wissenschaftlichen Mitarbeitern besteht, ändert nichts an dem Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit. Diese Personalvertretungen verfügten prinzipiell zwar über die wissenschaftliche Kompetenz zur Beurteilung von Entscheidungen der Hochschullehrer. Dass eine fachliche Kompetenz der Personalvertretung besteht, ändert nichts daran, dass nach Art. 5 Abs. 3 GG die Entscheidung über das wissenschaftliche Personal bei den Hochschullehrern liegt. Deren Freiheit würde ausgehöhlt, ließe man eine Mitbestimmung eines wissenschaftlichen Personalrats zu.

Folglich müssen personelle Angelegenheiten von wissenschaftlichen Mitarbeitern aus dem Anwendungsbereich der PersVG herausgenommen werden, da sonst ein nicht zu rechtfertigender Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer vorliegt.

bb) Soziale Beteiligungsrechte

Die Wissenschaftsfreiheit muss auch bei den sozialen Angelegenheiten einer Hochschule beachtet werden. Wegen Art. 5 Abs. 3 GG kann der Personalrat nicht hinsichtlich sozialer Angelegenheiten der Hochschullehrer mitwirken.

Ein Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer kann aber auch in Fällen gegeben sein, in welchen der Personalrat bei Arbeitszeitregelungen der wissenschaftlichen Mitarbeiter mitzubestimmen hat.⁴⁹ Denn hiermit können beispielsweise Forschungsvorhaben, die langwierige Versuchsreihen beinhalten und somit einen hohen Personalaufwand in zeitlicher Hinsicht erfordern, kollidieren.⁵⁰ Zwar darf der Schutzzweck der Beteiligung in Arbeitszeitangelegenheiten⁵¹ nicht unterlaufen werden, gleichwohl muss eine Beteiligung diesbezüglich in Forschungsangelegenheiten zurücktreten, sofern sie den Hochschullehrer in seiner, die Versuchsreihe betreffenden Planung beeinträchtigt.

Sind solche Versuche oder Forschungen langfristig geplant, ist eine Beteiligung des Personalrats bezüglich der Arbeitszeitregelung des benötigten wissenschaftlichen Personals unproblematisch. Solange sich die Einwendungen des Personalrats auf nichtwissenschaftliche Aspekte des Arbeitseinsatzes beziehen, kann die Wissenschaftsfreiheit des Hochschullehrers ausreichend durchgesetzt werden. Anders bei kurzfristigen und unvorhergesehenen Versuchen und Forschungsprojekten: Entsteht der Personalaufwand plötzlich und kann das Vorhaben nicht zeitlich verschoben werden, könnte eine unumgängliche Personalratsbeteiligung das Vorhaben scheitern lassen. Damit bestünde ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 3 GG.

45 Dies gilt dem BVerwG zufolge bereits für die Bestellung von studentischen Tutoren, BVerwG 18.3.1981, 6 P 17/79, PersV 1982, 280, 284 sowie der hierzu erfolgte Beschluss des BVerfG 24.3.1982, 1 BvR 941/81, PersV 1982, 284, unklar ist dieser jedoch hinsichtlich der Tatsache, dass er die Frage, ob die Auswahl von Tutoren Wissenschaftsrelevanz aufweist dahinstehen lässt.

46 So auch schon *Wahsner*, Zur Mitwirkung des Personalrats einer Universität bei der Einstellung und Entlassung wissenschaftlicher Mitarbeiter. Am Beispiel der Personalvertretungsgesetze der Länder Niedersachsen und Bremen in: *Recht im Amt* 1978, 141–147, 167–172; ebenso *Pelzner*, aaO. (Fn. 36), 345, 351 f.

47 *Richardi*, Wissenschaftsfreiheit und personalvertretungsrechtliche Mitbestimmungsordnung in: *Personalvertretungsrecht an*

wissenschaftlichen Hochschulen, Fortbildungsprogramm für die Wissenschaftsverwaltung Materialien Nr. 7 (1982), 34 ff.

48 So auch *Pelzner*, aaO. (Fn. 36); *Walldorf*, Der Personalrat in der Universität, PersV 1980, 182, 188; in dieselbe Richtung tendierend *Buchner*, aaO. (Fn. 43), 147 f.

49 Vgl. beispielhaft das in § 70 Abs. 2 Nr. 1–3 LPersVG BW geregelte Mitbestimmungsrecht.

50 Beispiel von *Hartmer/Detmer/Löwisch/Wertheimer*, aaO. (Fn. 8), Rn. 364.

51 Hierzu *Richardi/Dörner/Weber/Kaiser*, Personalvertretungsrecht, 4. Aufl. (2012), § 75, Rn. 231 ff.

cc) Wirtschaftliche und organisatorische Beteiligungsrechte

Die Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer kann auch durch Mitbestimmungsrechte des Personalrats hinsichtlich wirtschaftlicher und organisatorischer⁵² Angelegenheiten betroffen sein. So können Raumbedarfsplanungen⁵³ oder Bauprojekte⁵⁴ einen Einfluss auf die wissenschaftliche Tätigkeit von Hochschullehrern haben, indem beispielsweise über die Größe oder Anzahl von Lehrstühlen, Laboren, Forschungsplätzen oder Bibliotheken entschieden wird. Auch im organisatorischen Bereich existieren solche Maßnahmen, wie beispielsweise die Gestaltung der Arbeitsplätze, Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsleistung und Erleichterung des Arbeitsablaufs, Fort- und Weiterbildungsangebote, oder die Einführung von neuen Arbeitsmethoden.⁵⁵ Dies ist unproblematisch, solange dem Personalrat kein Einfluss auf Bereiche gestattet ist, die die Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer betreffen. Auswirkungen auf die freie Forschungs- und Lehrtätigkeit der Hochschullehrer müssen vermieden werden.

III. Hochschullehrer in den einzelnen Personalvertretungsgesetzen

1. Die aktuelle Rechtslage

a) Personelle Beteiligungsrechte

Die Personalvertretungsgesetze der meisten Bundesländer und das Bundespersonalvertretungsgesetz nehmen die Hochschullehrer gänzlich vom Anwendungsbereich aus.⁵⁶ Eine unmittelbare Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit ist somit ausgeschlossen. Eine Beeinträchtigung besteht jedoch, wenn die Hochschullehrer bei der Auswahl ihres wissenschaftlichen Personals, insbesondere ihrer wissenschaftlichen Mitarbeiter, eingeschränkt werden.

aa) Für die wissenschaftlichen Mitarbeiter besteht teilweise die Möglichkeit, den Personalrat bei personellen Angelegenheiten auf Antrag einzuschalten:

§ 94 Abs. 3 PersVG BW; § 81 S. 1, 2 LPersVG Rh-Pf; § 82 LPersVG Sachsen; § 68 Abs. 3 LPersVG Mecklenburg-Vorpommern; § 81 Abs. 2a PersVG Saarland; § 82 Abs. 1 PersVG Sachsen; § 88 Nr. 4 PersVG Thüringen für wissenschaftliche Mitarbeiter, die ganz oder teilweise aus Drittmitteln bezahlt werden

bb) Es existieren auch eigene Personalräte für das wissenschaftliche Personal:

§ 90 Abs. 2 bis 6 PersVG Brandenburg; § 76 Abs. 2 PersVG Mecklenburg-Vorpommern; § 105 Abs. 1 PersVG Niedersachsen; § 97 PersVG Saarland; § 77 Abs. 2 MBG Schleswig-Holstein

cc) Vereinzelt tritt anstelle der Mitbestimmung die Mitwirkung bei Angelegenheiten der wissenschaftlichen Mitarbeiter:

§ 94 Abs. 3 PersVG BW (in Verbindung mit Antragserfordernis); § 89 Abs. 1 PersVG Berlin

dd) Der Personalrat kann auch alle Befugnisse in Bezug auf wissenschaftliche Mitarbeiter haben:

§ 99 Abs. 2 Nr. 1 PersVG Sachsen-Anhalt bezieht sich nur auf wissenschaftliche Mitarbeiter, die ganz oder teilweise aus Drittmitteln bezahlt werden; § 88 Abs. 3 PersVG Thüringen, wenn fünf vom Hundert der akademischen Mitarbeiter die Beteiligung an der Personalvertretung beantragen

Alle diese Regelungen widersprechen jedoch der durch Art. 5 Abs. 3 GG geschützten freien Personalentscheidung des Hochschullehrers und sind somit verfassungswidrig.⁵⁷

b) Soziale Beteiligungsrechte

Die Herausnahme der Hochschullehrer aus den meisten Personalvertretungsgesetzen führt dazu, dass den Personalvertretungen keine Beteiligungsrechte bei den sozialen Belangen der Hochschullehrer zustehen. Eine Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit wird so ausgeschlossen. Analog zu den personellen Angelegenheiten können aber Beteiligungsrechte, die dem Personalrat bezüglich des sonstigen wissenschaftlichen Personals zustehen, Auswirkungen auf die Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer haben. Eindeutig sind diese Auswirkungen bei Forschungsvorhaben, die unvorhergesehen und spontan einen besonderen Personalaufwand benötigen. Aus diesem Grund formuliert der Großteil der Personalvertretungsgesetze für diese Fälle Ausnahmen:

52 Die Bezeichnung von organisatorischen Maßnahmen in den PersVG ist uneinheitlich. Teilweise werden organisatorische Maßnahmen als soziale Maßnahmen bezeichnet.

53 Beispielsweise in Baden-Württemberg § 82 Abs. 1 Nr. 3 LPVG.

54 Beispielsweise in Baden-Württemberg § 82 Abs. 1 Nr. 4 LPVG.

55 Aufzählung bei Pelzner, aaO. (Fn. 36), 354.

56 Vgl. die Auflistung unter I. 3.

57 Siehe oben: II. 2. b) aa).

§ 75 Abs. 4 BPersVG; § 70 Abs. 3 PersVG BW; § 75 Abs. 4 S. 2 PersVG Bayern; § 66 Nr. 2 PersVG Brandenburg; § 87 Abs. 1 Nr. 1 HmbPersVG; § 74 Abs. 3 PersVG Hessen; § 70 Abs. 1 Nr. 7 PersVG Mecklenburg-Vorpommern; § 66 Abs. 1 Nr. 1a PersVG Niedersachsen; § 72 Abs. 4 Nr. 2 PersVG NRW; § 80 Abs. 2 Nr. 6 und Abs. 3 PersVG RhPf; § 78 Abs. 2 PersVG Saarland; § 81 Abs. 3 PersVG Sachsen; § 65 Abs. 2 PersVG Sachsen-Anhalt; § 74 Abs. 3 PersVG Thüringen

In Berlin gibt es zwar eine Sonderregelung, vgl. § 85 Abs. 1 S. 2 PersVG Berlin. Diese gilt jedoch nur für bestimmte Personengruppen, unter die das wissenschaftliche Personal nicht fällt. Dies verstößt gegen Art. 5 Abs. 3 GG. Die Regelung des Berliner Personalvertretungsgesetzes ist verfassungswidrig. Selbiges gilt für § 51 MBG Schleswig-Holstein, welcher ebenfalls keine Ausnahmeregelung in Sonderfällen vorsieht.

c) Wirtschaftliche und organisatorische Beteiligungsrechte

Alle Personalvertretungsgesetze räumen dem Personalrat Beteiligungsrechte bei der Auflösung, Einschränkung, Verlegung oder Zusammenlegung von Dienststellen oder wesentlichen Teilen von Dienststellen, der Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden oder der Gestaltung der Arbeitsplätze und ähnlicher Maßnahmen ein:

§§ 78 Abs. 1 Nr. 2; 76 Abs. 2 Nr. 7; 75 Abs. 3 Nr. 16 BPersVG; §§ 76 Abs. 1 Nr. 2, 71 Abs. 3 Nr. 12, 15, 17 PersVG BW; Art. 76 Abs. 2 PersVG Nr. 1, 3, 4 Bayern; §§ 68 Abs. 2 Nr. 1, 65 Nr. 4; 66 Nr. 16 PersVG Brandenburg; §§ 88 Abs. 2 Nr. 30, 31, 87 Abs. 1 Nr. 4 HmbPersVG; §§ 81 Abs. 1 und 2, 74 Abs. 1 Nr. 16 PersVG Hessen; § 70 Abs. 1 Nr. 3, 9, 11 PersVG Mecklenburg-Vorpommern; §§ 75 Abs. 1 Nr. 13, 67 Nr. 3, 6 PersVG Niedersachsen; §§ 73 Nr. 3, 72 Abs. 3 Nr. 3, Abs. 4 Nr. 10 PersVG NRW; § 80 Abs. 1 Nr. 67, Abs. 2 Nr. 1, 12 PersVG Rh-Pf; §§ 83 Abs. 1 Nr. 9, 78 Abs. 1 Nr. 10, 11 PersVG Saarland; §§ 77 Abs. 1 Nr. 2, 80 Abs. 2 Nr. 7, 81 Abs. 2 Nr. 11 PersVG Sachsen; § 69 Nr. 3, 8 PersVG Sachsen-Anhalt; § 51 Abs. 1 MBG Schleswig-Holstein; §§ 75 Abs. 3 Nr. 9, 11, 74 Abs. 2 Nr. 9 Thüringen

Die Regelungen zu diesen und ähnlichen Maßnahmen sind solange unproblematisch, wie dadurch kein Einfluss auf die Wissenschaftsfreiheit genommen werden kann.

Einige Personalvertretungsgesetze räumen dem Personalrat weitergehende Beteiligungsrechte ein, die die allgemeinen Verhältnisse der Hochschulen betreffen:

§ 82 Abs. 1 Nrn. 3, 4 und 6 PersVG BW: Anhörungsrechte im Bereich Raumbedarfsanforderungen für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Diensträumen, bei Bauplanungsprojekten und Anmietungen sowie bei der Festlegung von Verfahren und Methoden von Wirtschaftlichkeits- und Organisationsuntersuchungen; § 73 I PersVG Berlin; § 81 Abs. 1 PersVG Hessen; Informationsrecht, dass die „Personalvertretung über die Wirtschaftsplanung zu unterrichten“ ist; § 63 PersVG NRW: Anhörungsrecht über die wirtschaftliche Entwicklung der Dienststelle; § 80 Abs. 2 Nr. 14 PersVG Rh-Pf: Mitbestimmung bei der Festlegung von Verfahren und Methoden von Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen

Ein reines Informationsrecht über wirtschaftliche Angelegenheiten beschränkt die Wissenschaftsfreiheit noch nicht. Anhörungsrechte können die Entscheidung der Hochschule jedoch beeinflussen.⁵⁸ Raumplanungen und Bauvorhaben haben eben auch Bedeutung für die Situation der Hochschullehrer. Wird bei einem Neubau von Seminargebäuden, an welchen auch die Lehrstühle der Hochschullehrer angesiedelt sind, entschieden, ob und in welchem Umfang sich die Fläche der Räumlichkeiten und somit zwangsläufig auch die wissenschaftliche oder technische Ausstattung beim Neubau aus Kostengründen reduziert werden soll, so betrifft dies die Wissenschaftsfreiheit des Hochschullehrers. Ohne eine Sicherung des Einflusses der Hochschullehrer in diesen Bereichen sind solche Regelungen verfassungswidrig.

d) Der Wirtschaftsausschuss als Besonderheit im Personalvertretungsrecht

aa) Eine Besonderheit im Rahmen der Beteiligungsrechte in wirtschaftlichen Angelegenheiten stellen die Wirtschaftsausschüsse dar. Die Personalvertretungsgesetze der Länder Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen sehen derartige Ausschüsse vor:

§ 68b PersVG BW; § 79 HmbPersVG; §§ 65a iVm 105b PersVG NRW

Die Regelung des § 65a PersVG NRW gibt dem Personalrat einer Dienststelle ab einer Größe von in der Regel mehr als einhundert ständig Beschäftigten die Möglichkeit, den Antrag auf Einrichtung eines Wirtschaftsausschusses zu stellen. § 105b PersVG NRW bezieht in den Anwendungsbereich dieser Regelung explizit die Hochschulen mit ein.

Ähnlich ist die Lage in Baden-Württemberg. Hier kann in Dienststellen ab einer Größe der Personalvertre-

58 Zu beidem siehe oben: II. 2. b).

tion von mindestens sieben Mitgliedern ein Antrag gestellt werden. Eine weitergehende Abgrenzung des Anwendungsbereiches wird durch das PersVG BW nicht vorgenommen. Damit sind auch in BW die Hochschulen erfasst.

In Hamburg wurde im Rahmen der Novellierung des HmbPersVG zwar ebenfalls seitens des DGB gefordert, dass von der Neufassung der Regelung des § 79 HmbPersVG, welcher in der nun gültige Fassung die Möglichkeit der Bildung von Wirtschaftsausschüssen bei wirtschaftlich tätigen öffentlichen Unternehmen vorsieht, auch Hochschulen erfasst werden sollen. Dies wurde letztlich jedoch nicht umgesetzt.⁵⁹

bb) Die Bedeutung bzw. das Stimmgewicht des Wirtschaftsausschusses geht weit über das hinaus, was bislang an Beteiligungsrechten in wirtschaftlichen Angelegenheiten vorhanden war. In Baden-Württemberg gab es lediglich das in § 80 Abs. 3 Nr. 8, 9 LPersVG BW a.F. (jetzt § 82 Abs. 3 Nr. 6, 7) normierte Anhörungsrecht. Der Wortlaut des § 68b PersVG BW („beraten“) und ein Blick in die zugehörigen Gesetzesmaterialien zeigen jedoch die weitergehende Befugnis des Wirtschaftsausschusses: Wirtschaftsausschüsse sollen als „Schnittstelle zwischen Dienststelle (Hochschule) und Personalvertretung“⁶⁰ i.S.e. „Beratungs- und Informationsgremiums“⁶¹ bei wirtschaftlichen Zusammenhängen fungieren, Informationen prüfen und Risiken aufzeigen.⁶² Die Mitglieder eines Wirtschaftsausschusses haben so – wenn auch „nur“ in Form eines Beratungsrechts – Einwirkungsmöglichkeiten auf Entscheidungsprozesse der Dienststelle.⁶³ Doch bereits ein solches ist verfassungsrechtlich höchst bedenklich.⁶⁴

Beteiligt sich beispielsweise ein Wirtschaftsausschuss im Rahmen der Planung eines Neubaus einer Universitätsbibliothek und der damit verbundenen Verlegung sowie räumlichen Veränderung von Lehrstühlen („beabsichtigte Investitionen“ und „Verlegung von Dienststellen“, vgl.: § 68b Abs. 3 Nr. 3, 9 PersVG BW, § 65a Abs. 3 Nr. 3, 9 PersVG NRW), liegt die wissenschaftliche Relevanz auf der Hand.

cc) Wird ein Wirtschaftsausschuss nicht installiert, so stellt sich die Problematik um die Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer nicht. Wird jedoch seitens des Personalrats der Antrag auf Einrichtung eines Wirtschaftsausschusses gestellt, so schließt sich zwingend die Frage an, wie und ob die Institution des Wirtschaftsausschusses in Einklang mit Art. 5 Abs. 3 GG zu bringen ist.

Dies kann, angelehnt an die Grundsätze des Urteils des Bundesverfassungsgericht zu den Gruppenuniversitäten,⁶⁵ nur dann erreicht werden, wenn der Gruppe der Hochschullehrer ein maßgebender Einfluss bezüglich Forschung und Lehre betreffender Entscheidungen verbleibt. Das gilt nicht nur für die Selbstverwaltungsorgane der Hochschule, auf die sich das Urteil bezieht, sondern auch für die personalvertretungsrechtliche Mitbestimmung.⁶⁶ „Strukturen, in denen wissenschaftsrelevante Entscheidungen getroffen werden“ müssen „wissenschaftsadäquat sein [...], was im Kern bedeutet, dass über Wissenschaft nicht ohne Wissenschaft entschieden werden darf.“⁶⁷ Die Schutzfunktion des Art. 5 Abs. 3 GG verlangt folglich im Rahmen der Beteiligung des Wirtschaftsausschusses entweder eine strenge Differenzierung zwischen wissenschaftlichen Themen und wissenschaftlich nicht relevanten Themen, oder aber die Einbeziehung von Hochschullehrern in die Wirtschaftsausschüsse.⁶⁸

Letztere Vorgehensweise wirft weiter die Frage auf, wie ein solcher Wirtschaftsausschuss in seiner Zusammensetzung überhaupt wissenschaftsadäquat besetzt werden kann. Sowohl § 65a Abs. 4 PersVG NRW als auch § 68b Abs. 4 PersVG BW schreiben vor, dass der Wirtschaftsausschuss aus mindestens drei und höchstens sieben Mitgliedern bestehen muss, die der Dienststelle angehören. Zudem muss mindestens ein Mitglied Teil der Personalvertretung sein. Zur wissenschaftsadäquaten Besetzung kommen zwei Wege in Betracht. Einerseits könnte man eine gewisse Art von Argumentationseinfluss der Hochschullehrer auf die Entscheidungsfindung des Wirtschaftsausschusses als ausreichend erachten. Dann genügte es, wenn die Hochschullehrer überhaupt

59 Vgl. Drs. 20/10838 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. Der DGB begründete seine Forderung damit, dass auch Hochschulen „im Rahmen von Zielvereinbarungen und Budgets wirtschaftlich selbstständig handeln“.

60 Drs. 15/4224 des Landtages Baden-Württemberg, 131; im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen als „Hilfsorgan des Personalrates“ bezeichnet, der mit der Dienststelle über deren wirtschaftliche Angelegenheiten berät, MBl. NRW 2013 Nr. 8, 119 f.

61 Drs. 15/4224 des Landtages Baden-Württemberg, aaO. (Fn. 60); vgl. auch MBl. NRW 2013 aaO. (Fn. 60).

62 Drs. 15/4224 des Landtages Baden-Württemberg, aaO. (Fn. 60).

63 Drs. 15/4224 des Landtages Baden-Württemberg, aaO. (Fn. 60).

64 Siehe oben II. 2. b).

65 *Richardi*, aaO. (Fn. 47), 18 f.

66 BVerfG 29.5.1973, aaO. (Fn. 13).

67 Merten/Papier/Löwer, Handbuch der Grundrechte, 2011, Band IV, § 99, Rn. 36.

68 So auch *Löwisch*, Freiheit und Gleichheit der Wahl zum Betriebsrat und Personalrat, BB 2014, 117, 121.

vertreten wären. Andererseits genügt dies unter Heranziehung des Hochschulurteils,⁶⁹ welches zur ausreichenden Würdigung der Wissenschaftsfreiheit in Forschung und Lehre voraussetzt, dass der „Gruppe der Hochschullehrer der ihrer besonderen Stellung entsprechende maßgebende Einfluss verbleibt“,⁷⁰ jedoch gerade nicht. Art. 5 Abs. 3 GG kann einzig und allein im Rahmen einer paritätische Besetzung des Wirtschaftsausschusses mit Hochschullehrern ausreichend Rechnung getragen werden.

dd) Zudem stellt sich im Hinblick auf die Wirtschaftsausschüsse die Frage, ob die Wissenschaftsfreiheit der Hochschule der Einrichtung eines solchen Gremiums entgegensteht.

Löwisch/Mandler⁷¹ bejahen dies mit dem Argument, dass die in § 68b Abs. 3 PersVG BW genannten Angelegenheiten „in den Hochschulen mit der wissenschaftlichen Tätigkeit untrennbar verknüpft“ seien. Die Vorschrift in Baden-Württemberg (so auch die in Nordrhein-Westfalen) sei insofern als Soll-Vorschrift ausgestaltet, die eine Abweichung in atypischen Fällen zulasse. Ein solcher liege eben gerade in der Natur der Hochschulen als Tendenzträger, so dass diese eine Ausnahme von der Bildung eines Wirtschaftsausschusses dann machen können, sofern die Nichterrichtung begründet und ermessensfehlerfrei sei.

Andererseits ist auch offensichtlich, dass die Hochschule als Verwaltungseinheit zwar überwiegend, aber eben nicht nur wissenschaftlich relevante Entscheidungen trifft. Äußerst fraglich ist, ob beispielweise der Neubau eines Parkhauses oder die Einführung von institutionsübergreifenden, teuren, lizenzgebundenen Softwareprogrammen zur Abwicklung von Abrechnungsvorgängen als „beabsichtigte Investition“ iSd § 68b Nr. 3 PersVG BW ebenfalls als wissenschaftsrelevant eingestuft werden kann.

ee) Unabhängig von dieser komplexen Problematik muss mit Bezug auf die Hochschullehrer festgehalten werden, dass, sofern ein Wirtschaftsausschuss installiert wird, dessen Befugnisse als Beratungsgremium dort enden, wo a) die Wissenschaftsfreiheit der Hochschule oder b) die Wissenschaftsfreiheit des Hochschullehrers ihnen Grenzen setzt. Dies gilt vor allen Dingen so lange, wie Hochschullehrer nicht im Wirtschaftsausschuss ausreichend vertreten sind.

Bei den Themen, die nicht wissenschaftsrelevant sind, stünde einer Beteiligung jedoch nichts entgegen.

Insofern stellt sich allerdings die Frage, ob die Befugnisse des Wirtschaftsausschusses dann nicht nahezu auf Null reduziert würden. Denn wie Löwisch/Mandler⁷² richtig formulieren, gibt es (aber eben nur) kaum einen Bereich, der nicht die Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer oder Hochschulen tangiert.

ff) Einen interessanten Ansatz im Rahmen von Mitwirkung seitens der Hochschullehrer in wirtschaftlichen Angelegenheiten liefert die Ludwigs-Maximilians-Universität München,⁷³ welche kraft Satzungsautonomie⁷⁴ einen, begrifflich an das Konzernrecht angelehnten *Strategieausschuss* eingerichtet hat. Dieser berät die Hochschulleitung in Haushaltsfragen und ist in überwiegender Zahl mit Hochschullehrern besetzt. Das Problem ist jedoch, dass diese Institution so lange ein Placebo bleibt, wie sie nicht die gleichen Befugnisse wie der Personalrat oder der Wirtschaftsausschuss erhält. Zudem ändert sich an der Verfassungswidrigkeit etwaiger Mitbestimmungstatbestände in wirtschaftlichen Angelegenheiten auch hierdurch nichts.

Schriebe man jedoch in den Personalvertretungsgesetzen ein derartiges Gremium für Hochschulen mit den entsprechenden Befugnissen vor, so ersparten sich die obigen Überlegungen.

2. Sonderfälle

a) Bremen

In Bremen wird auf eine generelle Regelung für Hochschullehrer gänzlich verzichtet. Der Anwendungsbereich der Mitbestimmung der Bremischen Personalvertretungsorgane erstreckt sich gem. § 52 Abs. 1 BremPersVG auf „alle in der Dienststelle weisungsgebunden tätigen Personen in allen sozialen, personellen und organisatorischen Angelegenheiten“. Eine weitergehende positive, wie negative Abgrenzung zum Tatbestand der weisungsgebundenen Personen findet sich weder in den allgemeinen Vorschriften noch in den sonstigen Abschnitten des Gesetzes.

Aufgrund des Umstandes, dass Hochschullehrer entweder Beamte oder Arbeitnehmer sind,⁷⁵ bedeutet dies, dass auch sie vom Anwendungsbereich des BremPersVG umfasst sind. Hierfür spricht auch, dass unter den allgemeinen Geltungsbereich des BremPersVG gem. § 1 alle „sonstigen nicht bundesunmittelbaren Körperschaften (...) des Landes Bremen“, mithin die Hochschulen und

69 BVerfG 29.5.1973, aaO. (Fn. 13), Leitsätze Nr. 8 b) und c).

70 BVerfG 29.5.1973, aaO. (Fn. 13).

71 Löwisch/Mandler, Wirtschaftsausschüsse bei Hochschulen und Universitätsklinik?, OdW 2/2014, 75, 77.

72 Löwisch/Mandler, aaO. (Fn. 71).

73 <http://www.stuve.uni-muenchen.de/stuve/gremien/strategieausschuss/index.html> (4.12.2014).

74 Hierzu allgemein Hartmer/Detmer/Kempfen, aaO. (Fn. 8), Rn. 118 ff.

75 Hartmer/Detmer/Löwisch/Wertheimer, aaO. (Fn. 8), Rn. 61: Die Weisungen können lediglich im Rahmen des billigen Ermessens verweigert werden. Kommt keine Einigung zustanden so entscheidet gegebenenfalls eine Ombudsperson oder Schlichtungskommission, vgl. § 40 TV-L.

deren Bedienstete gem. § 3 BremPersVG fallen.

Da die Hochschullehrer somit vom Anwendungsbereich des BremPersVG erfasst sind,⁷⁶ ist nach dem oben Gesagten ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 3 GG offensichtlich.⁷⁷

Daran kann auch der Umstand nichts ändern, dass sich die Weisungsgebundenheit i.S.d. § 52 Abs. 1 BremPersVG bei Hochschullehrern nicht auf die ihnen durch Forschung und Lehre obliegenden wissenschaftlichen Aufgaben in seinem Fach erstrecken kann.⁷⁸ Der Hochschullehrer unterfällt dem Anwendungsbereich des BremPersVG mangels anderweitiger differenzierender Regelung umfassend. Diese fehlende Unterscheidung des BremPersVG hat eine Verletzung der Wissenschaftsfreiheit zu Folge, welcher nur abgeholfen werden kann, wenn der Gesetzgeber hier tätig wird.

b) Hamburg

§ 11 Abs. 4 HmbPersVG schreibt vor:

„Bei der Universität und beim Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf wird je ein Personalrat gewählt für
1. wissenschaftliches Personal, (...)“

Dies bedeutet, dass ein eigenständiges Gremium⁷⁹ für die Belange des wissenschaftlichen Personals gebildet wird, welches sämtliche, sich aus dem HmbPersVG ergebenden Rechte, in kollektiven und individuellen Angelegenheiten dieser Personengruppe wahrnehmen kann. Ausnahmen formulieren lediglich § 89 Abs. 2 Nr. 2 sowie § 90 Abs. 3 HmbPersVG. Ersterer schließt die Mitbestimmung des Personalrats in Angelegenheiten der „Berufung von Professorinnen, Professoren, Juniorprofessorinnen, Juniorprofessoren, Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten“ aus. Das ist insofern zwingend, als die Berufung der genannten Personengruppen in der Wissenschaftsfreiheit der Hochschule wurzelt und daher in diesem Bereich eine Mitbestimmung seitens eines Personalvertretungsorgans ausscheiden muss.⁸⁰ Selbiges gilt im Ergebnis auch für § 90 Abs. 3 HmbPersVG, welcher ein Beratungsrecht des Personalrats in „Auswahlverfahren für Professorinnen, Professoren, Juniorprofessorinnen, Juniorprofessoren, Hochschuldozentinnen, Hochschuldozenten und Präsidiumsmitglieder der Hochschulen“ ausschließt. Auch hier bleibt die aus Art. 5 Abs. 3 GG resultierende Autonomie der Hochschule gewahrt.

Allerdings lässt das Personalvertretungsgesetz Hamburg die Wissenschaftsfreiheit des Hochschullehrers unbeachtet, wenn es dem Personalrat des wissenschaftlichen Personals in *personellen Angelegenheiten* des wissenschaftlichen Personals,⁸¹ das nicht den Regelungsbereichen der §§ 89 Abs. 2 Nr. 2, 90 Abs. 3 HmbPersVG unterfällt, die Möglichkeit gibt, mitzubestimmen. Dies ist wie ausgeführt verfassungswidrig. Auch der Umstand, dass der Personalrat sich aus wissenschaftlichem Personal zusammensetzt, ändert nämlich nichts an der Tatsache, dass die Auswahl und Kündigung von wissenschaftlichen Mitarbeitern fester Bestandteil der Wissenschaftsfreiheit des Hochschullehrers ist. *Richardi* schlägt diesbezüglich vor, dass das Mitbestimmungsrecht in „Angelegenheiten, die unmittelbar die Lehre oder Forschung betreffen, nur als Mitwirkungsrecht bestehen kann, auch wenn es nach dem Gesetz als Mitbestimmungsrecht eingeräumt ist.“⁸² Dieser Ansatz lässt jedoch, wie bereits erörtert, außer Acht, dass Sinn und Zweck eines Mitwirkungsrechts darin liegen, Einfluss auf die Entscheidungen des Arbeitgebers zu nehmen. Deshalb darf dieses in wissenschaftsrelevanten Entscheidungsprozessen überhaupt keine Anwendung finden.

Dies muss ebenso, in Bezug auf wissenschaftliches Personal, auch für die aus § 90 Abs. 1 HmbPersVG resultierende als „beratende Mitwirkung“ bezeichnete Befugnis des Personalrats in „Auswahlverfahren“ oder „Vorstellungsgesprächen“ der „Prüfungs- oder Auswahlkommission mit beratender Stimme“ anzugehören, gelten.

c) BPersVG

Auch das BPersVG schließt die Hochschullehrer nicht aus seinem Anwendungsbereich aus. Die einzige Ausnahmeregelung findet sich in § 77 Abs. 1 iVm §§ 75 Abs. 1 und 76 Abs. 1 BPerVG, nach dem bei personellen Angelegenheiten von wissenschaftlich tätigem Personal der Personalrat nur auf Antrag des betreffenden Beschäftigten beteiligt wird. In ihren eigenen personellen Angelegenheiten wird die Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer so zwar gewahrt, da sie selbst entscheiden können, ob der Personalrat eingeschaltet wird. Mittelbar wird die Wissenschaftsfreiheit jedoch durch die Personalratsbeteiligung bei den wissenschaftlichen Mitarbeitern tangiert. Auch das der Personalrat bei sozialen, wirtschaftlichen und organisatorischen Angelegenheiten der Hoch-

76 Hiervon geht auch das BVerwG aus, vgl. das Urteil vom 18.3.1981, 6 P 27/79, DÖV 1981, 833.

77 So auch *Pelzner*, aaO. (Fn. 38), 353; aA *Wahsner*, aaO. (Fn. 46).

78 BVerfG 29.5.1973, aaO. (Fn. 13); BVerfG 1.3.1978, 1 BvR 333/75, BVerfGE 47, 327, 388; *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, Rn. 701, 706; *Hartmer/Detmer/Löwisch/Wertheimer*, aaO. (Fn. 8).

79 Homepage des Personalrats für das Wissenschaftliche Personal in Hamburg: <http://www.uni-hamburg.de/beschaeftigtenportal/organisation/wipr.html> (17.11.2014).

80 Vgl. hierzu oben unter II. 2. b) aa).

81 Vgl. § 88 Abs. 1 Nr. 2 und 14 sowie Abs. 4 HmbPersVG.

82 *Richardi*, aaO. (Fn. 47), 29 f.

schullehrer ohne Einschränkung beteiligt ist, verstößt gegen Art. 5 Abs. 3 GG.

IV. Fazit und Ausblick

Die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Personalvertretungsgesetze lässt sich nicht pauschal beantworten. Die einzelnen Regelungen zu personellen, sozialen, wirtschaftlichen und organisatorischen Angelegenheiten können jeweils einen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 3 GG darstellen, entweder in Bezug auf die Hochschule oder auf die Hochschullehrer. Insbesondere bereitet die Einbeziehung von wissenschaftlichen Mitarbeitern in die Personalvertretungsgesetze Probleme, da die Auswahl und Kündigung von wissenschaftlichen Mitarbeitern durch die Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer gedeckt ist. Den Personalvertretungen dürfen in dieser Hinsicht lediglich Beteiligungsrechte zustehen, die nicht in die freie Entscheidung des Hochschullehrers eingreifen. Das sind dann entweder bloße Informations- oder Anhörungs- und Beratungsrechte, bei denen der Personalrat allerdings keine Einwendungen geltend machen kann, die sich auf die wissenschaftsbezogenen Gründe der Entscheidung beziehen.

In wirtschaftlichen Angelegenheiten bedarf es einer genauen Analyse der in einigen Bundesländern zu errichtenden Wirtschaftsausschüsse. Ihre Errichtung wird

der besonderen Stellung der Hochschullehrer nicht gerecht. Da die im Wirtschaftsausschuss beratenden Themen auch die Hochschullehrer tangieren, müssen diese auch in den Ausschüssen vertreten sein. Anderenfalls muss zwischen wissenschaftsrelevanten und anderen Angelegenheiten unterschieden werden – nur bei letzteren ist eine Wirtschaftsausschussbeteiligung rechtmäßig. Die bisherigen Regelungen zu Wirtschaftsausschüssen entsprechen jedoch nicht den verfassungsmäßigen Anforderungen.

Abschließend lässt sich somit die Frage aufwerfen, warum die Gesetzgeber der Länder aufgrund der Komplexität der verfassungsrechtlichen Problematik in den Landespersonalvertretungsgesetzen nicht, wie schon von *Pelzner* im Jahre 1983 vorgeschlagen,⁸³ versucht haben, eine Regelung zu schaffen, die ähnlich § 118 Abs. 3 BetrVG, die Mitbestimmung bei Maßnahmen ausschließt, die Wissenschaftsrelevanz aufweisen. Nur so könnte der Bedeutung dieses Grundrechts für die Hochschullehrer gleichermaßen wie auch die Hochschulen Rechnung getragen werden. Die bislang geltenden Regelungen hingegen werden der grundrechtlich manifestierten Wissenschaftsfreiheit in vielerlei Hinsicht nicht gerecht.

Die Autoren sind wissenschaftliche Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Hochschulrecht und Hochschul-arbeitsrecht der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

83 *Pelzner* im Jahre 1983, aaO. (Fn. 36), 354.