

Manfred Löwisch und Viktor Kurz

Neues Bundespersonalvertretungsgesetz: Relevanz für das Personalvertretungsrecht der Hochschulen der Länder

Kurz vor Ende der Legislaturperiode hat der 19. Bundestag ein neues Bundespersonalvertretungsgesetz (BPerVG) beschlossen.¹ Dieses enthält auch für das Personalvertretungsrecht der Länder und damit für deren Hochschulen relevante Änderungen, denen im Folgenden nachgegangen wird.

I. Aufhebung der Rahmenvorschriften

Bislang enthielt das BPersVG in seinem Teil 2 „Personalvertretungen in den Ländern“ in einem ersten Abschnitt Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung (§§ 94 bis 106). Die Rahmenvorschriften hatten nach der Föderalismusreform des Jahres 2006 wegen des Wegfalls der bis dahin in Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG enthaltenen Kompetenz des Bundes zur Rahmengesetzgebung für den öffentlichen Dienst der Länder ihre Rechtsgrundlage nur noch in der Übergangsvorschrift des Art. 125 a Abs. 1 GG. Sie galten als Bundesrecht fort, konnten aber durch Landesrecht ersetzt werden. Diese Rahmenvorschriften hat das neue BPersVG aufgehoben. Nach § 131 sind sie aber übergangsweise bis zum 31. 12. 2024 weiter anzuwenden, sofern sie nicht bis dahin durch Landesrecht ersetzt werden.

Die Aufhebung stellt klar, dass ab 1. 1. 2025 die Landesgesetzgeber ihr Personalvertretungsrecht *frei von Vorgaben des BPersVG* gestalten können. Insbesondere müssen dann auch ohne Tätigwerden des Landesgesetzgebers diejenigen Rahmenvorschriften nicht mehr beachtet werden, denen, wie § 98 Abs. 2 über die gemeinsame Wahl und § 102 Abs. 2 über den gerichtlichen Ausschluss einzelner Mitglieder, der Charakter einer Vollregelung zugemessen worden ist.² Den Rahmenvorschriften

kommt dann auch nicht mehr der Charakter einer Auslegungshilfe zu.

Gebunden sind die Landesgesetzgeber freilich an das Grundgesetz, insbesondere Art. 9 Abs. 3 GG und an die Landesverfassungen. Sehen diese, wie Art. 37 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen, die Errichtung gemeinsamer Vertretungen der Angestellten, Arbeiter und Beamten der Behörden vor, kann das Landesspersonalvertretungsrecht nicht auf die Errichtung einer Vertretung verzichten oder eine bestimmte Gruppe, etwa die Beamten, von dieser ausnehmen.

Die Aufhebung hat auch zur Folge, dass die Rahmenvorschriften nicht mehr, wie bisher gemäß Art. 31 GG, zur Nichtigkeit ihnen entgegenstehender Vorschriften der Landespersonalvertretungsgesetze führen.³ Freilich leben solche entgegenstehenden Vorschriften am 1.1.2025 nicht einfach wieder auf, sondern müssen vom Landesgesetzgeber neu beschlossen werden.⁴

Nach § 95 Abs. 1 Hs 2 BPersVG konnten die Länder für die Bildung von Personalvertretungen in Dienststellen, die *wissenschaftlichen Zwecken* dienen, besondere Regelungen vorsehen. Das ist in weitem Umfang geschehen.⁵ Die für solche Regelungen vorgeschriebene Beachtung von § 104 BPersVG entfällt. Die Landesgesetzgeber brauchen insoweit nicht mehr eine Regelung anzustreben, wie sie im BPersVG für die Personalvertretungen in Bundesbehörden festgelegt ist. Auch kann in diesem Bereich die Etablierung einer unabhängigen Einigungsstelle in Mitbestimmungsfragen unterbleiben.

Unberührt bleibt auf der anderen Seite das vom BVerfG aus Art. 5 Abs. 3 GG abgeleitete und bislang in § 104 Satz 3 BPersVG kodifizierte Verbot, Entscheidungen die wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt

1 Gesetz vom 9. Juni 2021, BGBl I 1614.

2 Dazu *Richardi/Dörner/Weber* in BPersVG, Beck'sche Kommentare zum Arbeitsrecht, 5. Auflage 2020, § 98 Rn. 13; *Altwater* in BPersVG, Kommentar für die Praxis, 10. Aufl. 2019, § 94 Rn 8.

3 Siehe insoweit zur derzeitigen Rechtslage *Altwater* aaO § 94 Rn 14.

4 Vgl. BVerfGG 4. 6. 1969, 2 BvR 173, NJW 1969, 1806, 1807; BVerfG 19. 12. 2017, 1 BvL 3/14, NJW 2018, 361, Rn 234.

5 Nachweise bei *Altwater* aaO § 95 Rn 15a f.

sind, wie die in personellen Angelegenheiten der Beamten, in der Gestaltung von Lehrveranstaltungen im Rahmen des Vorbereitungsdienstes und in organisatorischen Angelegenheiten, den der Volksvertretung verantwortlichen Stellen zu entziehen.⁶

Auch die Rahmenvorschrift des § 97 BPersVG entfällt. Die Länder können eine von ihren gesetzlichen Vorschriften abweichende Regelung des Personalvertretungsrechts durch *Tarifvertrag oder Dienstvereinbarung* zulassen. Eine entsprechende Regelung könnte sich an § 3 BetrVG orientieren. Insbesondere könnte entsprechend § 3 Abs. 1 Nr. 3 BetrVG zugelassen werden, dass durch Tarifvertrag andere Arbeitnehmervertretungsstrukturen bestimmt werden. So könnte in Abweichung von der Dienststellendefinition des betreffenden Landespersonalvertretungsgesetzes für einzelne Bereiche, etwa die verschiedenen Kliniken eines Universitätsklinikums, die Bildung eigener Personalvertretungen zugelassen werden.

§ 106 BPersVG bestimmt bislang, dass zur gerichtlichen Entscheidung in Personalvertretungssachen die *Verwaltungsgerichte* berufen sind. Nach Wegfall dieser Vorschrift am 31. 12. 2024 greift an sich § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO, nach dem in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist. Doch ermöglicht § 40 Abs. 1 Satz 2 die Zuweisung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten auf dem Gebiet des Landesrechts, zu denen personalvertretungsrechtliche Streitigkeiten gehören, an eine andere Gerichtsbarkeit. Den Ländern steht es also offen, alle oder einen Teil personalvertretungsrechtlicher Streitigkeiten den Arbeitsgerichten zuzuweisen.

II. Aufhebung unmittelbar geltender Vorschriften

Auch die unmittelbar geltenden Vorschriften des § 107 S. 1 über das Behinderungs-, Benachteiligungs- und Begünstigungsverbot und des § 109 BPersVG über die Unfallfürsorge für in einer Landespersonalvertretung tätige Beamte (für welche die früher in Art. 74a Abs. 1 GG enthaltene Kompetenz des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung in der Föderalismusreform weggefallen ist) werden aufgehoben, sind aber nach § 131 BPersVG n.F. bis zum 31. 12. 2024 weiter anzuwenden.

Landespersonalvertretungsgesetze enthalten schon bislang eigene Behinderungs-, Benachteiligungs- und

Begünstigungsverbote.⁷ In den anderen Ländern ist die Aufnahme entsprechender Bestimmungen in die Landespersonalvertretungsgesetze angezeigt. Insbesondere das dem Schutz der Unabhängigkeit dienende Begünstigungsverbot lässt sich mit Vorschriften außerhalb des Personalvertretungsrechts nicht begründen.

III. Aufrechterhaltung unmittelbar geltender Vorschriften

Die bisher in § 108 Abs. 1 und 2 sowie in § 107 Satz 2 in Verbindung mit § 9 BPersVG enthaltenen Vorschriften über den Schutz von Organmitgliedern, Wahlvorständen und Wahlbewerbern bei außerordentlichen Kündigungen, über die Unwirksamkeit von Kündigungen bei fehlender Beteiligung des Personalrats und über die Übernahme Auszubildender, welche Mitglied des Personalrats sind, werden aufrechterhalten. Sie sind nunmehr in § 127 Abs. 1, § 128 und § 127 Abs. 2 in Verbindung mit § 56 BPersVG n.F. enthalten. Die Aufrechterhaltung hat ihre Grundlage in der Auffassung, dass es sich um Vorschriften des Kündigungsrechts als Teil des Arbeitsrechts handelt, für welches dem Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG nach wie vor konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zukommt.⁸

Auch in Zukunft bedarf also die außerordentliche Kündigung von Organmitgliedern, Wahlvorständen und Wahlbewerbern grundsätzlich der Zustimmung der zuständigen Personalvertretung, die aber gerichtlich ersetzt werden kann. Dagegen ist der durch das Betriebsrätemodernisierungsgesetz⁹ in Gestalt der Einfügung eines Absatzes 3a in § 15 KSchG eingeführte Kündigungsschutz von Arbeitnehmern, die eine Betriebsratswahl vorbereiten, nicht auf Beschäftigte erstreckt worden, welche gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 BPersVG n.F. die Initiative zur Einberufung einer Personalversammlung ergreifen, die einen Wahlvorstand wählen soll.

Unabhängig von den Regelungen der Landespersonalvertretungsgesetze bleibt es weiter dabei, dass eine ohne die vorgeschriebene Anhörung des Personalrats ausgesprochene ordentliche oder außerordentliche Kündigung unwirksam ist. Zweifelhaft geblieben ist allerdings, ob auch das Unterbleiben der in manchen Landespersonalvertretungsgesetzen vorgeschriebenen Anhörung zum Abschluss eines Aufhebungsvertrags zu dessen Unwirksamkeit führt, wie das etwa § 74 Abs. 3 LPersVG NRW vorsieht. Der Aufhebungsver-

6 BVerfG 24.5.1995, 2 BvF 1/92, NVwZ 1996, 574.

7 Ilbertz/Widmaier/Sommer in BPersVG, Rechtswissenschaften und Verwaltung, 14. Auflage 2018, § 8 vor Rn 1; Altvater/Nöll aaO, § 107 Rn 5 und § 8 Rn 23.

8 Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drucksache 19/26820 S. 147; BAG 27. 6. 2019, 2 AZR 28/19, NZA 2019, 1343 Rn 24.

9 Art. 2 des Gesetzes vom 14. 6. 2021, BGBl I 1762.

trag ist, wie § 623 BGB zeigt, ebenso wie das Kündigungsrecht Teil des bundesrechtlichen Arbeitsrechts. Weder § 128 BPersVG n.F. noch eine andere bundesrechtliche Regelung ordnen aber die Unwirksamkeit von Aufhebungsverträgen bei mangelnder Anhörung des Personalrats an. Deshalb liegt es nicht fern, in § 128 BPersVG n.F. eine abschließende Regelung der Frage zu sehen, in welchen Fällen die Nichtbeachtung eines Anhörungsrechts des Personalrats zur Unwirksamkeit einer das Arbeitsverhältnis beendenden Maßnahme führt.

Unverändert bestehen bleibt der Anspruch Auszubildender, welche Mitglied des Personalrats sind, auf Übernahme nach erfolgreicher Beendigung des Berufsausbildungsverhältnisses. Die ins Einzelne gehende Regelung ist nunmehr in § 56 BPersVG n.F. enthalten.

IV. Fazit

Das neue BPersVG trägt mit der Aufhebung der Rahmenvorschriften für die Landespersonalvertretungsgesetze den Vorgaben der Föderalismusreform für das

Recht des öffentlichen Dienstes der Länder abschließend Rechnung.

Es ist Aufgabe der Länder, den gewonnenen Freiraum für eigene Regelungen des Personalvertretungsrechts auch für Universitäten, andere Hochschulen und für öffentlich-rechtlich organisierte Universitätskliniken zu nutzen.

Die Hochschulen selbst haben nach wie vor die jetzt in § 127 Abs. 1, § 128 und § 127 Abs. 2 in Verbindung mit § 56 BPersVG neu enthaltenen, in der Sache unverändert gebliebenen unmittelbar geltenden Vorschriften über den Schutz von Wahlbewerbern und Organmitgliedern bei außerordentlichen Kündigungen, über die Unwirksamkeit von Kündigungen bei fehlender Beteiligung des Personalrats und über die Übernahme von Auszubildenden, die Mitglied des Personalrats sind, zu beachten.

Manfred Löwisch ist Professor an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Leiter der Forschungsstelle für Hochschul-arbeitsrecht. Viktor Kurz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsstelle für Hochschul-arbeitsrecht.

