



Vf. 51-II-99

**DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES**

Urteil

**In dem Verfahren
der abstrakten Normenkontrolle**

auf Antrag von 38 Abgeordneten des 2. Sächsischen Landtages

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. R.

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes Thomas Pfeiffer sowie die Richter Klaus Budewig, Martin Burkert, Ulrich Hagenloch, Hans Dietrich Knoth, Hans v. Mangoldt, Siegfried Reich, Hans-Peter Schneider und Hans-Heinrich Trute

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 15. Dezember 2000

für Recht erkannt:

I.

1. § 4 Absatz 5 Nummer 5 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes vom 21. Januar 1993 in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes vom 23. April 1998 und des Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes für den Freistaat Sachsen und anderer Gesetze vom 29. Juni 1998 (Sächsisches Personalvertretungsgesetz) ist, soweit Lehrkräfte gemäß § 9 des Gesetzes über die Berufsakademie im Freistaat Sachsen vom 19. April 1994 (SächsGVBl. 777) beziehungsweise hauptberufliche Dozenten gemäß § 12 des Gesetzes über die Berufsakademie im Freistaat Sachsen vom 11. Juni 1999 (SächsGVBl. 276) nicht als Beschäftigte im Sinne des Gesetzes gelten, mit Artikel 26 Satz 1 der Sächsischen Verfassung unvereinbar und nichtig.
2. § 67 Absatz 1 Satz 1 und Satz 2 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes verstoßen gegen Artikel 26 Satz 1 der Sächsischen Verfassung. § 67 Absatz 1 Satz 2 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes ist nichtig.
3. § 79 Absatz 4 Satz 3 und Satz 4 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes verstoßen gegen Artikel 26 Satz 2 der Sächsischen Verfassung und sind nichtig, soweit in den Fällen des § 80 Absatz 3 Nummern 9 und 16 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes die Einigungsstelle, wenn sie sich nicht der Auffassung der obersten Dienstbehörde anschließt, eine Empfehlung an diese beschließt.
4. § 84 Absatz 4 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes verstößt gegen Artikel 26 Satz 2 der Sächsischen Verfassung und ist nichtig, soweit das Erfordernis einer ausdrücklichen Weitergeltungsvereinbarung sich auch auf solche Dienstvereinbarungen bezieht, die vor dem 19. Mai 1998 abgeschlossen wurden und deren Regelungen auch gegen den Willen der Dienststelle durch einen Beschluss der Einigungsstelle zustande kommen können.
5. § 80 Absatz 1 Satz 2 und § 81 Absatz 2 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes sind mit Artikel 26 Satz 2 der Sächsischen Verfassung in der Auslegung vereinbar, dass der Ausschluss der Beteiligung sich nur auf das Mitbestimmungsrecht nach § 79 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes bezieht, das allgemeine Unterrichts- und Erörterungsrecht nach § 73 Absatz 2 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes zur Wahrnehmung der allgemeinen Aufgaben des Personalrats nach § 73 Absatz 1 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes dagegen unberührt bleibt.

6. § 84 Absatz 5 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes ist mit Artikel 26 Satz 2 der Sächsischen Verfassung in der Auslegung vereinbar, dass das Kündigungsrecht im Einzelfall nur dann besteht, wenn der Dienststelle in Ausübung ihres Amtesauftrages das weitere Festhalten an der Dienstvereinbarung wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen nicht zumutbar ist.
7. § 4 Absatz 5 Nummer 4 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes ist, soweit Professoren, wissenschaftliche, künstlerische und studentische Hilfskräfte nicht als Beschäftigte im Sinne des Gesetzes gelten, mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.
8. § 79 Absatz 3 Sätze 1 bis 6 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes sind mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, soweit in den Fällen des § 80 Absatz 1 Satz 1 Nummern 1, 3 und 4 und des § 81 Absatz 1 Nummern 1, 4, und 5 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes das Stufenverfahren ausgeschlossen wird.
9. § 82 Absatz 1 Satz 4, § 87 Absatz 1 Satz 2 und § 89 Absatz 3 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes sind mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

II.

Dem Gesetzgeber wird aufgegeben, bis zum 31. Dezember 2002 den verfassungsrechtlichen Mangel des § 67 Absatz 1 Satz 1 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes zu beheben.

III.

Der Freistaat Sachsen hat den Antragstellern die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.

G r ü n d e:

A.

Die Antragsteller wenden sich mit ihrem am 5. Juli 1999 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen Antrag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gegen Vorschriften des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes vom 21. Januar 1993 (SächsGVBl. S. 29) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes vom 23. April 1998 (SächsGVBl. S. 165) und des Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes für den Freistaat Sachsen und anderer Gesetze vom 29. Juni 1998 (SächsGVBl. S. 271).

I.

1. Die Sächsische Staatsregierung brachte den Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes am 19. September 1997 in den Sächsischen Landtag ein (Ds. 2/6907). Ziele des Gesetzentwurfs waren die Anpassung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes an die in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Mai 1995 – Az.: 2 BvF 1/92 – zum Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein festgehaltenen Vorgaben sowie strukturelle Änderungen im kommunalen Bereich und im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus. Im Übrigen sollten die Neuregelungen den Bedürfnissen der Praxis Rechnung tragen und zu einer größeren Flexibilität der öffentlichen Verwaltung sowie zur Verfahrensbeschleunigung beitragen (Ds. 2/6907, S. 12). Nach Überarbeitung des Entwurfs der Staatsregierung wurde das Gesetz am 23. April 1998 beschlossen und ausgefertigt und am 18. Mai 1998 im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet.

2. Die für das Verfahren wesentlichen Bestimmungen lauten:

Erster Teil. Allgemeine Vorschriften

(...)

§ 4 Beschäftigte

(...)

(5) Als Beschäftigte im Sinne dieses Gesetzes gelten nicht

1. Ehrenbeamte,
2. Personen, deren Beschäftigung ausschließlich oder überwiegend durch Beweggründe religiöser Art bestimmt ist,
3. Personen, die ausschließlich zu ihrer Heilung, Wiedereingewöhnung oder Erziehung beschäftigt werden und dies durch Vertrag oder sonstige Vereinbarungen oder behördliche Maßnahmen bestimmt ist,
4. Professoren, wissenschaftliche, künstlerische und studentische Hilfskräfte, Lehrbeauftragte, Gastprofessoren sowie Honorarprofessoren,
5. Lehrkräfte und Lehrbeauftragte gemäß § 9 des Gesetzes über die Berufsakademie im Freistaat Sachsen (Sächsisches Berufsakademiegesetz – SächsBAG) vom 19. April 1994 (SächsGVBl. 777).

(...)

§ 6 Dienststellen

(...)

(3) ¹Nebenstellen und Teile einer Dienststelle mit mehr als 60 Beschäftigten, die durch Aufgabenbereich und Organisation eigenständig sind, gelten als selbstständige Dienststellen, wenn die Mehrheit ihrer Wahlberechtigten dies in geheimer Abstimmung beschließt oder die oberste Dienstbehörde dies mit Zustimmung der Mehrheit der wahlberechtigten Beschäftigten für erforderlich hält. (...) ³Die in Satz 1 genannte Mindestbeschäftigtenzahl gilt nicht für Nebenstellen und Teile einer Dienststelle, die räumlich weit von dieser entfernt liegen.

(...)

Siebenter Teil. Besondere Vertretungen

(...)

§ 67 Schulen und Lehrkräfte

(1) ¹Für Lehrkräfte an Schulen werden in den zuständigen Regionalschulämtern besondere Lehrerpersonalräte gebildet. ²§ 6 Abs. 3 findet insoweit keine Anwendung. ³Im Staatsministerium für Kultus wird ein Lehrer-Hauptpersonalrat gebildet.

(2) ¹Die Lehrpersonalvertretungen bestehen abweichend von § 5 aus Fachgruppen.

²Je eine Fachgruppe bilden

1. Grundschulen,
2. Mittelschulen,
3. Förderschulen mit diesen zugeordneten Kindergärten,
4. Gymnasien und Kollegs,
5. berufliche Schulen einschließlich berufliche Gymnasien.

³Jede Fachgruppe ist entsprechend ihrer Stärke, mindestens aber mit einem Vertreter in den Lehrpersonalvertretungen vertreten. ⁴Gehört ein Beschäftigter zu mehreren Fachgruppen, so ist er nur in der Fachgruppe wählbar, die seiner größeren Unterrichtsverpflichtung entspricht. ⁵Bei Gleichheit in der Unterrichtsverpflichtung trifft der Beschäftigte die Entscheidung. ⁶Die in diesem Gesetz für Gruppen im Sinne des § 5 geltenden Vorschriften sind auf Fachgruppen sinngemäß anzuwenden.

(...)

(7) Abordnungen von Lehrkräften für die Dauer von bis zu zwölf Monaten unterliegen der Mitbestimmung nur, wenn die Abordnung über das Ende eines Schuljahres andauert.

(...)

Achter Teil. Beteiligung der Personalvertretung

(...)

§ 79

Verfahren der Mitbestimmung

(1) Soweit eine Maßnahme der Mitbestimmung der Personalvertretung unterliegt, kann sie nur mit ihrer Zustimmung getroffen werden, sofern im nachfolgenden nichts anderes bestimmt ist.

(...)

(3) ¹Kommt in den Fällen des § 80 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 und des § 81 Abs. 1 Nr. 1, 4 und 5 eine Einigung nicht zustande, können der Dienststellenleiter oder die Personalvertretung die Angelegenheit binnen sechs Arbeitstagen auf dem Dienstwege der obersten Dienstbehörde vorlegen. ²Diese holt vor ihrer Entscheidung eine Empfehlung der Einigungsstelle ein. Die Einigungsstelle gibt binnen zehn Arbeitstagen eine Empfehlung an die oberste Dienstbehörde ab. ³In den Dienststellen, in denen keine ständige Einigungsstelle besteht, beträgt die Frist nach Satz 3 zwanzig Arbeitstage. ⁴Die oberste Dienststelle entscheidet abschließend. ⁵Dies gilt auch, wenn die Einigungsstelle keine Empfehlung oder eine Empfehlung erst nach Ablauf der Frist nach Satz 3 abgibt. ⁶Kommt in allen übrigen Fällen eine Einigung nicht zustande, so kann der Dienststellenleiter oder die Personalvertretung die Angelegenheit binnen sechs Arbeitstagen auf dem Dienstwege den übergeordneten Dienststellen, bei denen Stufenvertretungen bestehen, vorlegen.

(...)

(4) ¹Ergibt sich zwischen der obersten Dienstbehörde und der bei ihr bestehenden zuständigen Personalvertretung mit Ausnahme der in Absatz 3 Satz 1 genannten Fälle keine Einigung, so entscheidet die Einigungsstelle (§ 85). ²Die Einigungsstelle soll binnen acht Wochen nach der Erklärung eines Beteiligten, die Entscheidung der Einigungsstelle herbeiführen zu wollen, entscheiden. ³In den in Absatz 3 Satz 1 nicht genannten Fällen des § 80 Abs. 1, in den Fällen des § 80 Abs. 3 Nr. 9, 10 und 16 und in

den in Absatz 3 Satz 1 nicht genannten Fällen des § 81 beschließt die Einigungsstelle, wenn sie sich nicht der Auffassung der obersten Dienstbehörde anschließt, eine Empfehlung an diese. ⁴Die oberste Dienstbehörde entscheidet sodann endgültig.

(...)

§ 80

Fälle der Mitbestimmung

(1) ¹Die Personalvertretung hat mitzubestimmen in Personalangelegenheiten der Angestellten und Arbeiter bei

1. Einstellung und Eingruppierung,

(...)

3. Versetzung zu einer anderen Dienststelle, Umsetzung innerhalb der Dienststelle, wenn sie mit einem Wechsel des Dienstortes verbunden ist (das Einzugsgebiet im Sinne des Umzugskostenrechts gehört zum Dienstort),

4. Abordnung für eine Dauer von mehr als sechs Monaten sowie Zuweisung,

(...)

²In den Fällen des Satzes 1 Nr. 3 und 4 wird der Personalrat nur auf Antrag des Beschäftigten beteiligt; in diesen Fällen ist der Beschäftigte von der beabsichtigten Maßnahme rechtzeitig vorher in Kenntnis zu setzen.

(...)

(3) Die Personalvertretung hat, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht, gegebenenfalls durch Abschluß von Dienstvereinbarungen mitzubestimmen über

(...)

9. Beurteilungsrichtlinien für Angestellte und Arbeiter,

(...)

10. Bestellung von Vertrauens- oder Betriebsärzten als Angestellte,

(...)

16. Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen.

(...)

§ 81

Mitbestimmung in Angelegenheiten der Beamten und in sonstigen allgemeinen Angelegenheiten

(1) Die Personalvertretung hat mitzubestimmen in Personalangelegenheiten der Beamten bei

1. Einstellung, Anstellung,

(...)

4. Versetzung zu einer anderen Dienststelle, Umsetzung innerhalb der Dienststelle, wenn sie mit einem Wechsel des Dienstortes verbunden ist (das Einzugsgebiet im Sinne des Umzugskostenrechts gehört zum Dienstort),

5. Abordnung für eine Dauer von mehr als sechs Monaten sowie Zuweisung nach § 123 a des Beamtenrechtsrahmengesetzes für eine Dauer von mehr als drei Mona-

- ten,
 (...)
 8. Ablehnung eines Antrags nach §§ 142 und 143 des Sächsischen Beamtengesetzes auf Teilzeitbeschäftigung, Ermäßigung der regelmäßigen Arbeitszeit oder Urlaub,
 (...)
 10. Einleitung des förmlichen Disziplinarverfahrens gegen einen Beamten,
 11. Entlassung von Beamten auf Probe oder auf Widerruf, wenn sie die Entlassung nicht selbst beantragt haben,
 12. vorzeitiger Versetzung in den Ruhestand.

(2) ¹In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 4, 5 und 10 bis 12 gilt § 82 Abs. 1 Satz 2 entsprechend. ²Der Personalrat wird nur auf Antrag des Beschäftigten beteiligt; in diesen Fällen ist der Beschäftigte von der beabsichtigten Maßnahme rechtzeitig vorher in Kenntnis zu setzen.

(...)

§ 82

Einschränkung der Mitbestimmung, Versagungsgründe

(1) ¹In Personalangelegenheiten der in § 14 Abs. 4 bezeichneten Beschäftigten, der Beamten auf Zeit, der Beschäftigten mit überwiegend wissenschaftlicher oder künstlerischer Tätigkeit, soweit sie nicht nach § 5 Nr. 4 von der Geltung dieses Gesetzes ausgenommen sind, bestimmt die Personalvertretung nach § 80 Abs. 1 und § 81 Abs. 1 nur mit, wenn sie es beantragen. ²§ 80 Abs. 1 und § 81 Abs. 1 gelten nicht für Beamtenstellen und Beamte der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts, für entsprechende Angestelltenstellen und Angestellte sowie für Landräte, Bürgermeister, Beigeordnete und leitende Beschäftigte von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. ³Für Abteilungsleiter bei Regierungspräsidien und oberen Behörden des Freistaates Sachsen tritt, soweit in Satz 2 nichts anderes bestimmt ist, in den Fällen der §§ 79 und 80 an die Stelle der Mitbestimmung die Mitwirkung. ⁴Für Schulleiter finden § 80 Abs. 1 und § 81 Abs. 1 keine Anwendung.

(...)

§ 83

Initiativrecht

(1) ¹Beantragt der Personalrat eine Maßnahme, die nach § 80 Abs. 3 seiner Mitbestimmung unterliegt, so hat er sie schriftlich dem Dienststellenleiter vorzuschlagen. ²Entspricht dieser dem Antrag nicht, so bestimmt sich das weitere Verfahren nach § 79 Abs. 3 und 4.

(...)

§ 84 Dienstvereinbarungen

(...)

(3) Dienstvereinbarungen können, soweit nichts anderes vereinbart ist, von beiden Seiten mit einer Frist von drei Monaten gekündigt werden.

(4) Nach der Kündigung einer Dienstvereinbarung gelten ihre Regelungen weiter, wenn und soweit dies ausdrücklich vereinbart worden ist.

(5) ¹Das Recht der Dienststelle, die Dienstvereinbarung im Einzelfall zu kündigen, bleibt unberührt. ²Die Absätze 3 und 4 finden insoweit keine Anwendung.

(...)

§ 85 Einigungsstelle

(1) ¹Die Einigungsstelle wird bei der obersten Dienstbehörde gebildet. ²Auf Wunsch des Dienststellenleiters oder der Personalvertretung wird die Einigungsstelle für die Dauer der Wahlperiode der Personalvertretung als ständige Einrichtung gebildet.

³Sie besteht aus je drei Beisitzern, die von der obersten Dienstbehörde und der bei ihr bestehenden zuständigen Personalvertretung bestellt werden, und einem unparteiischen Vorsitzenden, auf dessen Person sich beide Seiten einigen. ⁴Ist die Einigungsstelle als ständige Einrichtung gebildet, nimmt der Vorsitzende seine Aufgaben zunächst für die Dauer eines Jahres wahr. ⁵Eine Verlängerung ist möglich. ⁶Unter den Beisitzern, die von der Personalvertretung bestellt werden, muß sich je ein Beamter und ein Angestellter oder Arbeiter befinden, es sei denn, die Angelegenheit betrifft lediglich die Beamten oder die im Arbeitsverhältnis stehenden Beschäftigten. ⁷Kommt eine Einigung über die Person des Vorsitzenden nicht zustande, so bestellt ihn der Präsident des Sächsischen Obergerichts. ⁸Die Sätze 4 und 5 sind entsprechend anzuwenden.

(...)

(5) ¹Der Beschluß ist den Beteiligten zuzustellen. ²Er bindet abgesehen von den Fällen des § 79 Abs. 4 Sätze 3 und 5 die Beteiligten, soweit er eine Entscheidung im Sinne des Absatzes 3 enthält. ³Die oberste Dienstbehörde kann einen Beschluß der Einigungsstelle, der wegen seiner Auswirkungen auf das Gemeinwesen wesentlicher Bestandteil der Regierungsverantwortung ist, spätestens innerhalb einer Frist von 20 Arbeitstagen nach Zugang des Beschlusses ganz oder teilweise aufheben und endgültig entscheiden. ⁴Die Aufhebung ist zu begründen. ⁵Der Vorsitzende der Einigungsstelle sowie die am Verfahren beteiligten Dienststellen und Personalvertretungen sind unverzüglich über die Aufhebung unter Beifügung der Begründung zu unterrichten.

(...)

§ 87**Beteiligung der Stufenvertretung und des Gesamtpersonalrats**

(1) ¹In Angelegenheiten, in denen die Dienststelle nicht zur Entscheidung befugt ist, ist an Stelle des Personalrats die bei der zuständigen Dienststelle gebildete Stufenvertretung zu beteiligen. ²Sind in einer Angelegenheit mehrere Personalvertretungen nebeneinander zu beteiligen, kann an deren Stelle die bei der zuständigen Dienststelle gebildete Stufenvertretung beteiligt werden.

(...)

Neunter Teil. Gerichtliche Entscheidung**§ 88****Zuständigkeit und Entscheidungen der Verwaltungsgerichte**

(...)

(2) ¹Die Vorschriften des Arbeitsgerichtsgesetzes über das Beschlußverfahren gelten entsprechend. ²Für die Beschwerde gegen verfahrensbeendende Beschlüsse der Verwaltungsgerichte in Hauptsacheverfahren gelten § 124 Abs. 2 und § 124a der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechend. ³Über die Zulassung der Beschwerde kann ohne mündliche Verhandlung entschieden werden.

§ 89**Bildung von Fachkammern**

(...)

(2) ¹Die Fachkammer und der Fachsenat bestehen aus Richtern, von denen einer der Vorsitzende ist, und ehrenamtlichen Richtern. ²Die ehrenamtlichen Richter müssen Beschäftigte im öffentlichen Dienst der in § 1 genannten Einrichtungen sein. ³Sie werden je zur Hälfte durch das Staatsministerium der Justiz auf Vorschlag (...) berufen. (...)

(3) ¹Die Fachkammer und der Fachsenat sind mit einem Vorsitzenden, einem weiteren Richter und je einem nach Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 und 2 berufenen ehrenamtlichen Richter besetzt. ²Bei Stimmgleichheit in der Entscheidung über eine Frage gilt diese als verneint.

(...)

II.

1. Die Antragsteller, 38 Abgeordnete des 2. Sächsischen Landtages, beantragen, der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen möge entscheiden:

§ 4 Abs. 5 Nr. 4 und 5 des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes vom 21. Januar 1993 in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes vom 23. April 1998 und des Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes für den Freistaat Sachsen und anderer Gesetze vom 29. Juni 1998 (nachfolgend SächsPersVG) ist, soweit er Professoren, wissenschaftliche, künstlerische und studentische Hilfskräfte sowie die Lehrkräfte gemäß § 9 des Sächsischen Berufsakademiegesetzes aus der Geltung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes ausschließt, mit Art. 26 SächsVerf nicht vereinbar und deshalb nichtig.

§ 67 Abs. 1 Sätze 1 und 2 SächsPersVG, nach denen unter Ausschluss des § 6 Abs. 3 für Lehrkräfte an Schulen in den zuständigen Regionalschulämtern besondere Lehrpersonalräte gebildet werden, sind mit Art. 26 SächsVerf nicht vereinbar und deshalb nichtig.

§ 79 Abs. 3 Satz 1 bis 6 SächsPersVG ist, soweit in den Angelegenheiten des § 80 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 3 und 4 und des § 81 Abs. 1 Nr. 1, 4, und 5 SächsPersVG das Stufenverfahren ausgeschlossen wird, mit Art. 26 SächsVerf nicht vereinbar und nichtig.

§ 79 Abs. 4 Satz 3 und 4 SächsPersVG ist insoweit mit Art. 26 SächsVerf unvereinbar und nichtig, als in den Fällen des § 80 Abs. 3 Nr. 9 und 16 SächsPersVG die Entscheidung der Einigungsstelle nur Empfehlungscharakter hat.

§ 80 Abs. 1 Satz 2 und § 81 Abs. 2 SächsPersVG sind, soweit sie das Erfordernis eines Antrags des Beschäftigten als Voraussetzung für die Beteiligung der Personalvertretung auf Versetzungen, Umsetzungen und Abordnungen der Beamten, Angestellten und Arbeiter (§ 80 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 und § 81 Abs. 1 Nr. 4 und 5) ausdehnen, mit Art. 26 SächsVerf nicht vereinbar und deshalb nichtig.

§ 82 Abs. 1 Satz 4 SächsPersVG, durch den die Mitbestimmung in Personalangelegenheiten der Schulleiter ausgeschlossen wird, ist mit Art. 26 SächsVerf nicht vereinbar und deshalb nichtig.

§ 84 Abs. 4 SächsPersVG ist mit Art. 26 SächsVerf in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip insoweit nicht vereinbar und nichtig, als die gegenüber der bisherigen Rechtslage angeordnete Einschränkung der Weitergeltung gekündigter Dienstvereinbarungen sich generell auch auf die vor Geltung der Neufassung abgeschlossenen Dienstvereinbarungen bezieht.

§ 84 Abs. 5 SächsPersVG ist mit Art. 26 SächsVerf insoweit nicht vereinbar und nichtig, als er der Dienststelle ein unbeschränktes jederzeitiges Recht zur Kündigung von Dienstvereinbarungen einräumt.

§ 87 Abs. 1 Satz 2 SächsPersVG, durch den die Beteiligungsrechte der örtlichen Personalräte zugunsten der Stufenvertretung eingeschränkt werden, ist mit Art. 26 SächsVerf nicht vereinbar und deshalb nichtig.

§ 89 Abs. 3 SächsPersVG, der die Besetzung der Fachkammern und des Fachsenats neu regelt, ist mit der Rechtsschutzgarantie des Art. 38 SächsVerf nicht vereinbar und deshalb nichtig.

2. Zur Begründung tragen die Antragsteller im Wesentlichen vor, die angegriffenen Vorschriften führten zu gravierenden Einschränkungen der personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmung und seien – vor allem in ihrer Kumulation – mit Art. 26 und weiteren Bestimmungen der Sächsischen Verfassung unvereinbar.
 - 2.1 Art. 26 Satz 1 SächsVerf enthalte eine unbedingte verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Bildung von Personalvertretungen, die keinem Gesetzesvorbehalt unterliege. Art. 26 Satz 2 SächsVerf bestimme, dass die Beschäftigten über die nach Satz 1 zu bildenden Personalvertretungen ein Recht auf Mitbestimmung im Sinne einer qualifizierten Mitentscheidung hätten und dass der Gesetzgeber im Rahmen eines engen Ausgestaltungsvorbehalts verpflichtet sei, diese verfassungsrechtliche Garantie praktikierbar zu machen.
 - 2.1.1 Bei der Auslegung des Art. 26 Satz 2 SächsVerf lasse der Wortlaut je nach Gewichtung der Normbestandteile „Recht auf Mitbestimmung“ und „nach Maßgabe der Ge-

setze“ sowohl die Interpretation im Sinne eines weiten Gestaltungsvorbehalts zugunsten des einfachen Gesetzgebers, verbunden mit einem untechnischen Begriff von Mitbestimmung im Sinne einer nicht näher spezifizierten Beteiligung, zu wie auch diejenige mit einem qualifizierten Begriff von Mitbestimmung, verbunden mit einem engen Ausgestaltungsvorbehalt.

- 2.1.2 Die systematische Verortung des Art. 26 im 2. Abschnitt der Sächsischen Verfassung enthalte durch Art. 36 SächsVerf die entscheidende Weichenstellung im Sinne der zweiten Auslegungsalternative. Die verfassungsunmittelbare Verbindlichkeitsanordnung in Art. 36 SächsVerf ergebe, dass das gesetzgeberische Handeln durch das Grundrecht als subjektiv-öffentliches Recht determiniert sei. Dem widerspreche es, wenn der Gesetzgeber in seiner Ausgestaltungsbefugnis den Inhalt und die Reichweite eines Grundrechts ohne verfassungsrechtliche Bindung selbst positivieren würde. Auch enthalte Art. 36 SächsVerf einen Auslegungsgrundsatz der Grundrechtseffektivität, nach dem im Zweifel diejenige Auslegung zu wählen sei, bei der das Grundrecht möglichst wirksam zur Geltung komme. Daher sei ihm eine verbindliche Direktive zur grundrechtseffektiven Ausgestaltung und mit dem Begriff „Mitbestimmung“ ein Regelungsmodell vorgegeben, das an einem hohen Maß an Mitentscheidung orientiert sei.
- 2.1.3 Mit der ausdrücklichen Qualifizierung als Grundrecht trete Art. 26 SächsVerf in einen thematischen Zusammenhang mit dem Menschenwürdegebot des Art. 14 Abs. 1 SächsVerf und dem in Art. 15 SächsVerf garantierten Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit. Mit diesem Bezug sei zugleich eine demokratische Dimension des Mitbestimmungsrechts angesprochen. Die Grundlegung der demokratischen Ordnung finde sich nicht nur in Art. 3 Abs. 1 SächsVerf, sondern auch in der Inhaltsnorm des Art. 14 SächsVerf. Sehe man in dieser Weise das demokratische Prinzip als die verfassungsrechtliche Umsetzung des Postulats der Selbstbestimmung, dann habe Mitbestimmung am Arbeitsplatz als ein Mittel zum Abbau von Fremdbestimmung (zumindest auch) eine demokratische Fundierung.
- 2.1.4 Im historischen Zusammenhang sei Art. 26 SächsVerf vor allem vor dem Hintergrund des instrumentellen Rechtsverständnisses in der ehemaligen DDR und den an die Verfassungen der neuen Bundesländer gerichteten Zukunftserwartungen zu sehen. Das in der DDR-Verfassung von 1968/1974 in Art. 21 Abs. 1 verankerte Recht auf Mitbestimmung sei in der Wirklichkeit nur eine Fiktion gewesen. Die ausdrückliche Fundierung des Rechtes auf Mitbestimmung als Grundrecht in der Sächsischen Verfassung sei eine bewusste Reaktion auf die Erfahrungen der DDR-

Vergangenheit. In diesem Zusammenhang sei die Diskussion um Ob und Wie eines Grundrechts auf Mitbestimmung im Rahmen der Verfassungsdebatte zu sehen.

- 2.1.5 Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 26 SächsVerf ergebe sich, dass die Formel „nach Maßgabe der Gesetze“ nicht dazu führen sollte, das Personalvertretungsrecht der freien Gestaltung des Gesetzgebers zu überlassen. Vielmehr sei dem Gesetzgeber von Verfassungs wegen eine materielle Vorgabe gemacht worden, deren Inhalt sich auf Grund der geführten Debatten dahin eingrenzen lasse, dass der Begriff „Mitbestimmung“ als rechtstechnischer Begriff des Personalvertretungsrechts gebraucht worden sei, mit dem man jedenfalls mehr als bloße Mitwirkung gemeint habe. Zudem sei Art. 26 SächsVerf als Element eines Verfassungskompromisses zu sehen, der einerseits den Verzicht von SPD und Bündnis 90/Grüne auf das im Verfassungsentwurf in Art. 24 Abs. 2 vorgesehene Streikrecht und andererseits die Zustimmung der CDU zu Art. 24 a (jetzt Art. 26 SächsVerf) beinhaltete. Diesen Kompromiss dürfe der das Mitbestimmungsgrundrecht ausgestaltende Gesetzgeber nicht konterkarieren.
- 2.2 Die verfassungsgerichtliche Kontrollkompetenz bei der Überprüfung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes bleibe zwar hinter der Art. 26 SächsVerf zu entnehmenden Handlungsanweisung an den Gesetzgeber zurück, stehe jedoch ebenfalls unter dem Effektivitätsgebot. Ihr Umfang sei im Sinne einer justitiablen Grenze, bezogen auf den Prüfgegenstand, genauer zu bestimmen.
- 2.2.1 Die angegriffenen Regelungen seien einer Ergebniskontrolle durch den Sächsischen Verfassungsgerichtshof zu unterziehen, deren Intensität sich in Abgrenzung zu einer vollständigen Inhaltskontrolle einerseits und einer bloßen Evidenzkontrolle andererseits auf eine Vertretbarkeitskontrolle beschränke. Dieser mittlere Prüfungsmaßstab verlange, dass sich der Gesetzgeber an einer sachgerechten und „vertretbaren“, d.h. für den Verfassungsgerichtshof konkret nachvollziehbaren Beurteilung des erreichbaren Materials orientiert habe. Er müsse die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft haben, um die voraussichtlichen Auswirkungen einer Maßnahme so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden.
- 2.2.2 Aus diesen Vorgaben sei die „Vertretbarkeitsgrenze“ zu bestimmen, die der Gesetzgeber bei der Erfüllung des ihm durch Art. 26 SächsVerf gegebenen Verfassungsauftrags nicht unterschreiten dürfe. Dabei sei deutlich zu machen, wo das von der Verfassung geforderte hohe Beteiligungsniveau in nicht mehr vertretbarer Weise unter-

schritten sei. Ausgangspunkt für die Bestimmung der Linie, die der Gesetzgeber im Zweiten Gesetz zur Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes ohne Verstoß gegen Art. 26 SächsVerf nicht weiter unterschreiten dürfe, sei das Sächsische Personalvertretungsgesetz vom 21. Januar 1993. In ihm finde sich die sehr zurückhaltende Einlösung des in Art. 26 SächsVerf enthaltenen Verfassungsauftrags und Verfassungskompromisses. Art. 26 SächsVerf fungiere hier als Verschlechterungsverbot, das zwar keine totale Änderungssperre bewirke, sondern Verschlechterungen des Mitbestimmungsniveaus rechtfertigungsbedürftig mache.

- 2.2.2.1 Soweit die Gesetzesbegründung als Ziel des Gesetzes unter anderem die größere Flexibilität der Verwaltung und Verfahrensbeschleunigung angebe, seien damit prinzipiell gewichtige Gründe genannt, die den Gesetzgeber zu Regelungen legitimieren mögen. Dabei sei allerdings zu berücksichtigen, dass es für den Dienststellenleiter zweifelsohne die größte Verfahrensbeschleunigung mit sich brächte, wenn jede Form von Beteiligung der Personalvertretung abgeschafft würde. Es sei daher neben der Würdigung der Sachgründe immer auch eine normative Betrachtungsweise erforderlich, die die Art. 26 SächsVerf innewohnenden Ziele zur Geltung bringe. Abgesehen von dem Ergebnis, dass eine mitbestimmte Verwaltungsorganisation gegenüber einem rein hierarchischen Aufbau auch flexibler und effektiver sei, entfalte Art. 26 SächsVerf hier eine abwehrrechtliche Schutzfunktion, die untersage, Beteiligungsrechte auf sachlich nicht rechtfertigungsfähige, unzumutbare Weise zu verkürzen oder ihre Inanspruchnahme zu erschweren.
- 2.2.2.2 Der Gesetzgeber habe bei seiner Annahme, durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Mai 1995 – Az.: 2 BvF 1/92 – (Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein) zur Novellierung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes verpflichtet zu sein, die Bindungswirkung des § 31 Abs. 1 BVerfGG nicht zutreffend eingeschätzt. Zunächst könne aus § 31 Abs. 1 BVerfGG keine Verpflichtung des sächsischen Landesgesetzgebers entnommen werden, das Sächsische Personalvertretungsgesetz vom 21. Januar 1993 durch ein Änderungsgesetz an die restriktive personalvertretungsrechtliche Linie des Bundesverfassungsgerichts anzupassen. Darüber hinaus verlange der Begriff der „Bindung“ in § 31 Abs. 1 BVerfGG nicht die mechanische Übertragung, sondern die eigenständige Beurteilung der normativen und tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen und eine selbstverantwortliche Wertung und Entscheidung des Landesgesetzgebers im Sinne einer bundestreuen Nichtbrückierungspflicht gegenüber dem Bundesverfassungsgericht. Danach sei der sächsische Gesetzgeber verpflichtet gewesen, die vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Gründe der Verfassungswidrigkeit des schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetzes nicht zu übergehen, sondern unter Berücksichtigung der dieser Ent-

scheidung zugrundeliegenden Auslegung des Grundgesetzes die in Art. 26 SächsVerf positivierten eigenen landesverfassungsrechtlichen Ordnungsvorstellungen zur Geltung zu bringen, die kraft der ausdrücklichen Fundierung des Mitbestimmungsrechtes in Art. 26 SächsVerf ein anderes Abwägungsmodell vorgäben, als es das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Anwendung gebracht habe. Die für die verfassungsgerichtliche Prüfung maßgebliche Vertretbarkeitsgrenze sei ungeachtet dessen aber jedenfalls überschritten, wenn die Novellierung die vom Bundesverfassungsgericht vorgezeichnete restriktive Mitbestimmungslinie ohne den Versuch einer Herstellung von praktischer Konkordanz zwischen den Erfordernissen demokratischer Legitimation im Sinne der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung auf der einen und der effektiven Verwirklichung des Grundrechts aus Art. 26 SächsVerf auf der anderen Seite und ohne ausreichende Begründung noch unterschreitet.

- 2.2.2.3 Ein weiterer Maßstab für die Vertretbarkeitsgrenze ergebe sich indirekt aus dem Bundespersonalvertretungsgesetz, welches den Ländern mit den verbindlichen Rahmenregelungen ein durchschnittliches Mitbestimmungsniveau vorgebe, dessen Unterschreitung nicht nur ein Verstoß gegen Bundesrecht, sondern zugleich eine Verletzung der materiellen Anforderungen des Art. 26 SächsVerf sei.
- 2.2.2.4 Ein wichtiger „Hilfsmaßstab“ für die Bestimmung der Vertretbarkeitsgrenze sei ferner ein rechtsvergleichender Blick auf die Regelungen anderer Personalvertretungsgesetze, wobei zu berücksichtigen sei, dass in anderen Ländern durchgeführte Novellierungen bzw. Novellierungsvorhaben nicht in einem landesverfassungsrechtlichen Rahmen stünden, der ein Grundrecht auf Mitbestimmung wie in Art. 26 SächsVerf vorsehe.
- 2.3 Mit dem Zweiten Änderungsgesetz zum Sächsischen Personalvertretungsgesetz sei eine erhebliche Einschränkung der Beteiligungsrechte der Personalvertretung verbunden, die insbesondere in ihrer Kumulation eine gravierende Absenkung des Beteiligungsniveaus bewirkten. Diese beruhten, wie sich aus den Materialien zum Gesetzgebungsverfahren ergebe, auf der – jeweils unzutreffenden – Überzeugung, dass Art. 26 SächsVerf für die personalvertretungsrechtliche Gesetzgebung irrelevant und der sächsische Gesetzgeber bei der Gesetzesänderung zu einer völligen Anpassung an die in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetz aufgestellten Richtlinien verpflichtet gewesen sei. Zur Begründung der Verfassungswidrigkeit der im Einzelnen angegriffenen Vorschriften führen die Antragsteller aus:

- 2.3.1 § 4 Abs. 5 Nr. 4 und 5 SächsPersVG verstoße, soweit er Professoren, wissenschaftliche, künstlerische und studentische Hilfskräfte sowie die Lehrkräfte gemäß § 9 des Sächsischen Berufsakademiegesetzes aus der Geltung des SächsPersVG ausschließe, gegen Art. 26 SächsVerf. Die Regelung verkürze unzulässig den Schutzbereich des Grundrechts und unterschreite das durch das Bundespersonalvertretungsgesetz vorgegebene durchschnittliche Mitbestimmungsniveau. Grundrechtsberechtigt seien nach dem Wortlaut der Bestimmung ausnahmslos alle Beschäftigten. Zwar müsse der Gesetzgeber das Grundrecht auf Mitbestimmung mit dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit kompatibel machen; dies könne aber nicht einseitig zu Lasten eines der konkurrierenden Grundrechte ohne den Versuch der Herstellung praktischer Konkordanz geschehen. Die Regelung verstoße auch gegen die Rahmenvorschrift des § 95 Abs. 1 Halbsatz 2 BPersVG, die den Landesgesetzgebern nur die Möglichkeit eröffne, unter Beachtung des § 104 BPersVG Sonderregelungen für die dort genannten Personengruppen zu schaffen, nicht aber, diese von der Personalvertretung auszuschließen. Die Rechtfertigung der Regelung könne nicht darin gesehen werden, dass die betroffenen Personenkreise überwiegend nicht weisungsgebunden seien und daher die Einbeziehung in das Personalvertretungsgesetz nicht sachgerecht sei. Dieses Problem hätte der Gesetzgeber in einer sachgerechten Ausgestaltung des Personalvertretungsgesetzes zu lösen suchen müssen. Auch die angebliche Doppelrepräsentanz durch Hochschulgremien einerseits und Personalvertretungen andererseits sei keine Rechtfertigung für die Regelung. Hochschulorgane verfolgten andere Ziele als Personalräte. Während sie die wissenschaftliche Verantwortung für den Hochschulbetrieb trügen, hätten Personalräte einen im Sozialstaatsprinzip wurzelnden Auftrag zu erfüllen.
- 2.3.2 § 67 Abs. 1 Sätze 1 und 2 SächsPersVG verstießen, soweit für Schulen die Personalvertretung – unter Ausschluss des § 6 Abs. 3 SächsPersVG – zweistufig ausgestaltet sei, gegen Art. 26 SächsVerf. Die Regelungen widersprächen dem in Art. 26 SächsVerf enthaltenen Gebot einer effektiven und praktikablen Beteiligungsorganisation, da die örtliche und sachliche Nähe der Personalvertretungen zu den Beschäftigten nicht mehr gewährleistet werde. Sie führten zu einer Zentralisierung der Beteiligungsorganisation, die die sach- und interessengerechte Wahrnehmung der vielfältigen und heterogenen Aufgaben im Bereich der unterschiedlichen Schularten nicht mehr gewährleiste. Dieser komplexen und differenzierten Aufgabenstruktur müsse eine entsprechend differenzierte Mitbestimmungsstruktur gegenüberstehen. Es handle sich bei den Schulen um nach Aufgabenbereich und Organisation eigenständige Einrichtungen. Durch § 67 Abs. 1 Sätze 1 und 2 SächsPersVG werde ihnen jede Möglichkeit zur personalvertretungsrechtlichen Verselbstständigung genommen.

Diese Problematik werde durch die zum Teil erheblichen Entfernungen zwischen Schulen und ihren Personalvertretungen verschärft. Die mit der Neustrukturierung verbundene Schwächung der Beteiligungsorganisation lasse sich nicht durch Effizienz-, Beschleunigungs- und Einsparargumente rechtfertigen. Sie sei auch im Vergleich mit anderen Ländern mit Abstand die restriktivste.

- 2.3.3 § 79 Abs. 3 Sätze 1 bis 6 SächsPersVG verstießen, soweit das Stufenverfahren eingeschränkt werde, gegen Art. 26 SächsVerf. Die Novellierung enthalte über die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hinaus eine weitere Einschränkung, die angesichts der kurzen Fristbestimmung in § 79 Abs. 3 SächsPersVG zu Schwierigkeiten für die Wahrnehmung dieser Restmitbestimmung insbesondere in den Fällen führten, in denen eine Einigungsstelle erst in dem häufig mühsamen Verfahren gem. § 85 Abs. 1 Satz 2 SächsPersVG gebildet werden müsse. Die allgemein gebliebene Bezugnahme des Gesetzgebers auf Effektivitäts- und Beschleunigungsgesichtspunkte vermöge die Verschlechterung des Mitbestimmungsniveaus vor Art. 26 SächsVerf nicht zu rechtfertigen. Der in diesem Zusammenhang vom Gesetzgeber in Bezug genommene Hinweis des Bundesverfassungsgerichts, die wirksame Erfüllung des Amtsauftrages setze voraus, dass die dafür erforderlichen organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Bedingungen sach- und zeitgerecht geschaffen werden könnten, sei in einem völlig anderen Zusammenhang erfolgt und könne hier nicht herangezogen werden. Auch im Vergleich zu den Gesetzesnovellierungen anderer Länder sei die Einschränkung des Stufenverfahrens ohne Beispiel.
- 2.3.4 § 79 Abs. 4 Sätze 3 und 4 SächsPersVG verstießen im Fall des § 80 Abs. 3 Nr. 16 SächsPersVG (Technische Überwachungseinrichtungen) und im Fall des § 80 Abs. 3 Nr. 9 SächsPersVG (Beurteilungsrichtlinien) gegen Art. 26 SächsVerf, soweit die Entscheidung der Einigungsstelle nur Empfehlungscharakter habe.
- 2.3.4.1 Die Einführung technischer Überwachungseinrichtungen berühre in sehr direkter Weise den Persönlichkeitsschutz der Beschäftigten. Die Mitbestimmung habe hier den Sinn sicherzustellen, die Gefahren für den Persönlichkeitsschutz der Beschäftigten am Arbeitsplatz, die von der Technisierung der Verhaltens- und Leistungskontrolle ausgehen, auf das erforderliche Maß zu beschränken. Sie sei daher vor dem Hintergrund des Art. 26 SächsVerf geboten. Der Gesetzgeber habe ohne die erforderliche Auseinandersetzung mit der Problematik den vom Bundesverfassungsgericht „obiter“ gegebenen Hinweis, dass diese Angelegenheiten einem gegenüber Volk und Parlament verantwortlichen Amtsträger vorbehalten bleiben müssten, zum Anlass genommen, sie der Zuständigkeit der Einigungsstelle zu entziehen.

- 2.3.4.2 Die Schaffung von Beurteilungsrichtlinien für Angestellte und Arbeiter tangiere in hohem Maße die Grundrechtssphäre der Beschäftigten. Beurteilungsrichtlinien gehörten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Gegenständen, die eine weitreichende Mitbestimmung der Beschäftigten gestatteten, und unterlägen auch in fast allen anderen Personalvertretungsgesetzen der vollen Mitbestimmung. Die Erwägung des Gesetzgebers, die Schaffung von Beurteilungsrichtlinien berühre als Instrumentarium für einen sachgerechten Personaleinsatz zumindest mittelbar die Wahrnehmung des Amtsauftrages, sei mit dem Gebot der grundrechtseffektiven Ausgestaltung des Grundrechts auf Mitbestimmung nicht vereinbar.
- 2.3.5 § 80 Abs. 1 Satz 2 und § 81 Abs. 2 SächsPersVG verstießen, soweit sie das Erfordernis eines Antrags des Beschäftigten als Voraussetzung für die Beteiligung der Personalvertretung auf Versetzungen, Umsetzungen und Abordnungen der Beamten, Angestellten und Arbeiter ausdehnten, gegen Art. 26 SächsVerf. Die Regelung sei unter der Verfassungsdirektive einer grundrechtseffektiven Ausgestaltung des Art. 26 SächsVerf nicht vertretbar, da sie die kollektivrechtliche Komponente des Grundrechts auf Mitbestimmung verkenne. Sie unterschreite das vom Bundespersonalvertretungsgesetz vorgegebene Mitbestimmungsniveau und könne sich zu ihrer Rechtfertigung nicht auf Vorgaben aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetz berufen.
- 2.3.6 § 82 Abs. 1 Satz 4 SächsPersVG verstoße durch den Ausschluss der Schulleiter von der Mitbestimmung in Personalangelegenheiten gegen Art. 26 SächsVerf. Mit der Bestimmung werde eine Verschlechterung der Mitbestimmung im Vergleich zu den Regelungen anderer Länder eingeführt. Die Begründung, dass das Dispositionsrecht der obersten Dienstbehörde durch eine personalvertretungsrechtliche Mitbestimmung keine Einschränkung erfahren solle, berücksichtige nur die Sichtweise des Dienstherrn und vermöge diese schwerwiegende Einschränkung des Grundrechts auf Mitbestimmung nicht zu rechtfertigen.
- 2.3.7 § 84 Abs. 4 SächsPersVG verstoße, soweit die Einschränkung der Weitergeltung gekündigter Dienstvereinbarungen sich generell auch auf die vor Geltung der Neufassung abgeschlossenen Dienstvereinbarungen beziehe, gegen Art. 26 SächsVerf i.V.m. dem Rechtsstaatsprinzip. Mit der Neuregelung werde – vor allem im Zusammenhang mit dem Initiativrecht des Personalrats gemäß § 83 Abs. 1 SächsPersVG betrachtet – eine das Mitbestimmungsrecht belastende Rechtsfolge an die Kündigung von Dienstvereinbarungen geknüpft, da die Dienststelle die Wirkung einer gegen ihren Willen zustande gekommenen Dienstvereinbarung einseitig beseitigen könne, obwohl die Parteien bei deren Abschluss nicht damit rechnen mussten. Die

Regelung sei als tatbestandliche Rückanknüpfung bzw. unechte Rückwirkung an den rechtsstaatlichen Grundsätzen des Vertrauensschutzes, der Rechtssicherheit und der Verhältnismäßigkeit zu messen. Soweit sich die Gesetzesbegründung auf die Gemeinwohlverantwortung der Regierung berufe, sei die Regelung bereits nicht erforderlich, da sie sich nicht nur auf die Wirkung derjenigen Dienstvereinbarungen beziehe, die unter Berücksichtigung der Mitbestimmungsdirektiven des Bundesverfassungsgerichts problematisch sein könnten, sondern auch diejenigen erfasse, die sich im Einklang mit der Rechtslage befänden, wie sie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sehe.

- 2.3.8 § 84 Abs. 5 SächsPersVG verstoße, soweit er der Dienststelle ein unbeschränktes, jederzeitiges Recht zur Kündigung von Dienstvereinbarungen einräume, gegen Art. 26 SächsVerf. Auch hier handele es sich in Bezug auf bereits bestehende Dienstvereinbarungen um eine unechte Rückwirkung, die vor dem Hintergrund des Vertrauensschutzgrundsatzes nur dann erforderlich sei, wenn sie zur Herstellung einer verfassungskonformen Lage diene. Darüber hinaus verstoße die Regelung auch im Hinblick auf die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes abgeschlossenen Dienstvereinbarungen gegen Art. 26 SächsVerf, indem der Dienststelle das Recht eingeräumt werde, sich von Dienstvereinbarungen, die nicht in ihrem Interesse stünden, einseitig und ohne weitere Bindung zu lösen. Dieses sachlich unbeschränkte Recht der Dienststelle höhle das Initiativrecht des Personalrats aus und mache den Abschluss von Dienstvereinbarungen aus Sicht des Personalrats sinnlos. Es lasse sich mit dem Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Personalrat nicht in Einklang bringen und finde im Rechtsvergleich kein Beispiel.
- 2.3.9 § 87 Abs. 1 Satz 2 SächsPersVG, durch den die Beteiligungsrechte des örtlichen Personalrats zugunsten der Stufenvertretung eingeschränkt würden, verletze Art. 26 SächsVerf. Die Begründung des Gesetzes, die sich auf eine Vereinfachung des Beteiligungsverfahrens stütze, setze sich nicht mit dem Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Dienststelle auseinander, aus dem der Grundsatz der primären Zuständigkeit des örtlichen Personalrats folge. Die Zuständigkeitsübertragung auf die Stufenvertretung sei in ihrer Reichweite auch schwer überschaubar, da sie im Wortlaut der Bestimmung nur unzureichend beschrieben werde, und höhle dadurch die Zuständigkeit des örtlichen Personalrats nicht unerheblich aus.
- 2.3.10 § 89 Abs. 3 SächsPersVG, der die Besetzung der Fachkammern und des Fachsenats neu regele, verstoße gegen Art. 38 SächsVerf. Der den Rechtsweg ausgestaltende Gesetzgeber dürfe den gerichtlichen Schutz nicht auf unzumutbare, sachlich nicht zu

rechtfertigende Art und Weise erschweren oder verkürzen. Die Neuregelung wirke sich als erhebliche Verschlechterung der Rechtsschutzsituation aus. Nach der früheren Rechtslage sei es im gerichtlichen Verfahren entscheidend um die Stimme des – unparteiischen – Vorsitzenden gegangen. Die neue Regelung berge die Gefahr in sich, dass es verhältnismäßig oft zu einer – die Verneinung der streitentscheidenden Frage bewirkenden – Pattsituation kommen werde. Für eine positive Entscheidung sei anstelle der bisher erforderlichen einfachen Mehrheit (3:2 Stimmen) nunmehr eine qualifizierte Mehrheit (3:1 Stimmen) erforderlich. Daneben falle die durch die Verstärkung der Anzahl der Berufsrichter möglicherweise angestrebte Verobjektivierung des Verfahrens nicht wesentlich ins Gewicht. Mit den von der Gesetzesbegründung angeführten Beschleunigungs- und Entlastungsargumenten sei die Verschlechterung der Rechtsschutzsituation nicht zu rechtfertigen, da die Belastungssituation unbelegt und die Beschleunigungsnotwendigkeit unbewiesen blieben. Zudem sei es widersprüchlich, die Entlastung des Vorsitzenden mit der Belastung eines weiteren Berufsrichters zu erkaufen, wenn die allgemeine Entlastungstendenz gerade zur Stärkung des Einzelrichters neige und nicht zur Schaffung weiterer Kollegialgerichte.

- 2.4. § 67 Abs. 7 SächsPersVG und § 84 Abs. 4 Halbsatz 2 SächsPersVG seien verfassungsrechtlich zumindest bedenklich, so dass die Regelungen durch den Sächsischen Verfassungsgerichtshof gemäß § 23 Satz 2 SächsVerfGHG in das Normenkontrollverfahren einbezogen werden könnten.
- 2.4.1 Die Regelung des § 67 Abs. 7 SächsPersVG, welche die Flexibilität in der öffentlichen Verwaltung fördern und eine geordnete Unterrichtsversorgung sicherstellen solle, vermöge in ihrer Abstraktheit nicht voll zu überzeugen. Zwar könne die Verlängerung des mitbestimmungsfreien Abordnungszeitraumes, verbunden mit der Erweiterung des Abordnungsgebietes, wenn sie auf konkret belegbare Missstände reagiere, eine vertretbare Reaktionsmaßnahme des Gesetzgebers sein. Die damit verbundene gravierende Ungleichbehandlung der Lehrkräfte bedürfe allerdings einer stärker auf Fakten gestützten Begründung.
- 2.4.2 Die Regelung des § 84 Abs. 4 SächsPersVG sei, über die Verfassungswidrigkeit der Einschränkung der Weitergeltung bereits bestehender Dienstvereinbarungen hinaus, auch sonst verfassungsrechtlich zumindest bedenklich. Immer dann, wenn es dem Personalrat nicht gelänge, eine Nachwirkungsklausel zu vereinbaren, könne sich die Dienststelle der Wirkung einer gegen ihren Willen zustande gekommenen Dienstvereinbarung, ohne durch Sachgründe eingeschränkt zu sein, einseitig entziehen.

Dies widerspreche dem Sinn und Zweck des Initiativrechts und sei im Hinblick auf das Effektivitätsgebot des Art. 26 SächsVerf bedenklich.

III.

1. Der Sächsische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

2. Der Sächsische Staatsminister der Justiz hat im Namen der Sächsischen Staatsregierung zum Verfahren Stellung genommen. Er hält den Antrag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle für zulässig, in der Sache jedoch für nicht begründet. Die von den Antragstellern angegriffenen oder für verfassungsrechtlich bedenklich gehaltenen Vorschriften des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes genügen in formeller und in materieller Hinsicht den Vorgaben der Sächsischen Verfassung.
 - 2.1 Art. 26 SächsVerf garantiere in Satz 1 das Institut der Personalvertretung und in Satz 2 das Recht auf Mitbestimmung, welches nicht nur unter Gesetzesvorbehalt stehe, sondern der Konkretisierung durch eine gesetzliche Regelung bedürfe. Dies ergebe sich aus dem Wortlaut der Bestimmung, dem zeitlichen Gleichlauf der Verfassungsberatungen mit der Diskussion über das Sächsische Personalvertretungsgesetz und den Verfassungsberatungen selbst, in denen hervorgehoben worden sei, dass zwar das Recht auf Mitbestimmung grundsätzlich bestehe, es jedoch der gesetzlichen Ausgestaltung unterliege, und ferner diskutiert worden sei, dass die Vorschrift nicht nur Mitbestimmungsrechte sichern solle, sondern vielmehr auch Mitwirkungsrechte, die als abgestufte Mitbestimmungsrechte zu verstehen seien.
 - 2.1.1 Aus dem Zusammenspiel von Satz 1 und Satz 2 des Art. 26 SächsVerf ergebe sich, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung die Garantie des Instituts der Personalvertretung beachten und einen Kernbereich des Mitbestimmungsrechts gewährleis-

ten müsse, jedoch weder an ein bestimmtes Maß noch an eine bestimmte Ausgestaltung der Mitbestimmung gebunden sei.

- 2.1.1.1 In der Sächsischen Verfassung oder deren Entstehungsgeschichte finde die Auffassung, Art. 26 SächsVerf verlange die Ausweitung der Mitbestimmungskompetenzen gegenüber dem Recht des Bundes oder anderer Länder, keine Stütze. Ein solches Optimierungsgebot höhle den Ausgestaltungsvorbehalt aus, da der Gesetzgeber unter möglichen Ausgestaltungsvarianten nur diejenige wählen könne, die die weitestgehende Mitbestimmung ermögliche.
- 2.1.1.2 Art. 26 SächsVerf verbiete dem Gesetzgeber nicht, einmal eingeräumte Rechtspositionen im Rahmen seiner Ausgestaltungsbefugnis wieder zu beseitigen.
- 2.1.1.3 Auch die Rechtsauffassung der Antragsteller, dem Gesetzgeber werde durch Art. 26 SächsVerf ein Regelungsmodell vorgegeben, das sich an einem hohen Maß von Mitbestimmung orientiere und das Mitbestimmungsrecht effektiv ausgestalte, finde in Art. 26 SächsVerf keine Stütze. Abgesehen davon, dass die Antragsteller eine Konkretisierung dieser Vorgaben schuldig blieben, sei der von ihnen herangezogene Maßstab eines durchschnittlichen Beteiligungsniveaus auf Grund der Vielgestaltigkeit anderer Personalvertretungsgesetze bereits praktisch nicht handhabbar.
- 2.1.2 Allerdings sei der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Mitbestimmungsrechts den Grenzen des Demokratieprinzips unterworfen, wie sie durch das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetz festgestellt wurden, und vor diesem Hintergrund zur Novellierung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes verpflichtet gewesen. Unabhängig von der Reichweite der Bindungswirkung dieser Entscheidung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG sei der Sächsische Landtag nach Art. 3 Abs. 1 SächsVerf unmittelbar an das Demokratieprinzip gebunden. Auch wegen des in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG niedergelegten Gebots der Vereinbarkeit von Bestimmungen der Landesverfassungen mit dem Grundgesetz sei Art. 26 SächsVerf keiner Auslegung zugänglich, die mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar wäre. Dass in diesem Zusammenhang die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen waren, ergebe sich bereits aus der Möglichkeit, das Sächsische Personalvertretungsgesetz gemäß § 13 Nr. 6, §§ 76 ff. BVerfGG der bundesverfassungsgerichtlichen Kontrolle zu unterziehen. Zu einer Verletzung des Kernbereichs des in Art. 26 SächsVerf gewährleisteten Rechts auf Mitbestimmung habe diese Umsetzung nicht geführt.

- 2.1.3 Es sei ebenfalls nicht zu beanstanden, wenn der Sächsische Gesetzgeber bei der Novellierung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes vom Leitbild einer effizienten Verwaltung und effizienten Mitbestimmungsstruktur ausgegangen sei. Es handele sich hierbei um eine legitime Zielsetzung, die der Gesetzgeber im Rahmen der Ausgestaltung habe berücksichtigen dürfen.
- 2.2 Die von den Antragstellern im Einzelnen angegriffenen bzw. für verfassungsrechtlich bedenklich gehaltenen Vorschriften stünden im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben.
- 2.2.1 Die Herausnahme der in § 4 Abs. 5 Nr. 4 und 5 SächsPersVG genannten Personenkreise sei wegen der zahlreichen Besonderheiten, die diese aufwiesen, sachgerecht. Die Professoren und Lehrkräfte an der Berufsakademie Sachsen hätten bereits weitgehende besondere Mitbestimmungsrechte auf Grund anderer Vorschriften und nähmen gegenüber dem akademischen Mittelbau selbst Arbeitgeberfunktionen wahr, so dass der Gesetzgeber zulässigerweise an das vom Bundesverfassungsgericht aufgestellte Schutzzweckkriterium anknüpfen und diese Personenkreise vom Geltungsbereich des Gesetzes habe ausnehmen dürfen. Bei den übrigen Personenkreisen handele es sich um typischerweise kurzfristig und zeitlich begrenzte Beschäftigungsverhältnisse, die – auch im Interesse der Betroffenen – in hohem Maß Flexibilität erforderten, welche durch den mit einer Beteiligung der Personalvertretung verbundenen Abstimmungsaufwand erschwert werde. Soweit die Antragsteller von einer angeblichen Unvereinbarkeit der Vorschrift mit § 95 Abs. 1 Halbsatz 2 i.V.m. § 104 BPersVG ausgingen, sei darauf hinzuweisen, dass diese Vorschriften nicht Maßstab der Prüfung des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen seien und abgesehen davon § 104 BPersVG kein ausdrückliches Verbot enthalte, die genannten Personenkreise vom Geltungsbereich des Personalvertretungsgesetzes auszunehmen.
- 2.2.2 Die Konzentration der Mitbestimmung im Schulbereich gemäß § 67 Abs. 1 SächsPersVG sei durch sachliche Gründe gerechtfertigt. Eine effektive Beteiligung der Personalvertretungen sei auch weiterhin gewährleistet. Die parallel zu der jetzt geltenden Lösung erwogene Einrichtung örtlicher Personalräte für alle Schularten sei im Hinblick auf den erheblichen organisatorischen und finanziellen Aufwand zulässigerweise abgelehnt worden. Sie hätte die Einrichtung einiger hundert weiterer Stellen erfordert und für die Einrichtung der zweitausend örtlichen Personalräte Reise-, Fortbildungs- und Schulungskosten sowie Kosten für den Geschäftsbedarf nach sich gezogen. Demgegenüber sei die Mitbestimmung nicht erschwert. Auch bislang hätten auf der Ebene der örtlichen Personalräte echte Mitbestimmungsrechte nicht

bestanden. Beteiligungsrechte beständen zwar im Rahmen der allgemeinen Aufgaben der Schulen, diese würden bei näherer Betrachtung aber weitgehend von anderen Stellen wahrgenommen. Im Übrigen sei kein Stufenverfahren bekannt, das seinen Anfang auf der Ebene der örtlichen Personalräte genommen hätte. Der Argumentation der Antragsteller könne auch im Hinblick auf die weite räumliche Entfernung der Regionalschulämter zu den einzelnen Schulen nicht gefolgt werden. Dabei komme es nicht nur auf die bloße Kilometerzahl an, sondern vielmehr darauf, ob die Beschäftigten den Personalrat ohne größere Schwierigkeiten erreichen könnten. Darauf sei bei der Einrichtung der Regionalschulämter explizit geachtet worden. Viele Anliegen ließen sich auch schriftlich oder telefonisch erledigen. Im Übrigen sei dem erhöhten Zeitaufwand für die Personalratstätigkeit mit der entsprechenden Aufstockung der Freistellungen Rechnung getragen worden. Schließlich stelle sich die Neuregelung auch im Vergleich mit anderen Ländern nicht als unangemessen dar. Ähnliche Regelungen fänden sich in Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Es werde lediglich der Zustand hergestellt, der für Grund-, Mittel- und Förderschulen schon vor der Novellierung bereits über Jahre hinweg bestanden habe.

- 2.2.3 Bei der Neuregelung des § 79 Abs. 3 Satz 1 bis 6 SächsPersVG habe sich der Gesetzgeber an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum Demokratieprinzip gehalten. Er sei berechtigt gewesen, das Beteiligungsverfahren zur Effektivitäts- und Flexibilitätssteigerung zu straffen. Im Hinblick auf die engen Voraussetzungen für vorläufige Maßnahmen nach § 79 Abs. 5 SächsPersVG habe der Gesetzgeber sicherstellen dürfen, dass die fraglichen Personalmaßnahmen ohne ein langwieriges Stufenverfahren stattfinden können. Die in § 79 Abs. 3 SächsPersVG vorgesehenen Fristen seien angemessen und wahren den durch Art. 26 SächsVerf geschützten Kernbereich des Mitbestimmungsrechts.
- 2.2.4 Auch § 79 Abs. 4 Satz 3 und 4 SächsPersVG seien von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden.
- 2.2.4.1 Der Gesetzgeber habe sich zulässigerweise an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gehalten, die nicht nur, wie die Antragsteller meinen, „globaler, obiter gegebener Hinweis“, sondern zentraler Bestandteil der verfassungsgerichtlichen Entscheidung gewesen seien. Dabei sei nichts dagegen einzuwenden, wenn der Gesetzgeber eine Regelung für vorzugswürdig gehalten habe, die die Unsicherheiten einer sogenannten doppelten Mehrheit bei der Entscheidung der Einigungsstelle vermeide und anstelle dessen ein Letztentscheidungsrecht der obersten Dienstbehörde vorsehe. Der Vorwurf der Antragsteller, der Gesetzgeber habe sich mit dem Grundrechtsbe-

zug dieser Problematik nicht befasst, sei nicht nachvollziehbar, da dies zentraler Bestandteil der parlamentarischen Beratungen gewesen sei.

- 2.2.4.2 Der Gesetzgeber habe auch im Fall des § 80 Abs. 3 Nr. 9 SächsPersVG das Letztentscheidungsrecht zulässigerweise auf die oberste Dienstbehörde verlagert. Die Schaffung von Beurteilungsrichtlinien für Angestellte und Arbeiter sei wesentliche Grundlage der Personalpolitik und berühre daher mittelbar die Wahrnehmung des Amtsauftrags. Ferner sei es ein berechtigtes Anliegen, einheitliche Beurteilungsrichtlinien für Arbeitnehmer und Beamte zu erlassen, was – da die Schaffung letzterer nicht der vollen Mitbestimmung unterliege – nur durch eine Einschränkung der Mitbestimmung sichergestellt werden könne. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht in diesem Punkt eine weitergehende Mitbestimmung für zulässig erachte, heiße dies nicht, dass der Gesetzgeber diese – auch im Lichte von Art. 26 SächsVerf – nicht aus anderen Gründen einschränken dürfe.
- 2.2.5 Der Kernbereich des Mitbestimmungsrechts sei durch die Neuregelung der § 80 Abs. 1 Satz 2, § 81 Abs. 2 SächsPersVG nicht verletzt. Die Regelung führe nicht zu einer Beseitigung der personalvertretungsrechtlichen Beteiligung und sei sachlich gerechtfertigt. Mitbestimmung diene hier dem Schutz des jeweils betroffenen Beschäftigten, so dass im Falle seines Einverständnisses die Beteiligung des Personalrates nicht erforderlich sei. Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass die Zustimmung des Personalrats im Falle des Einverständnisses des Beschäftigten auf Grund fehlender Interventionsmöglichkeiten eher formaler Art sein dürfe, begegne keinen Bedenken. Entsprechende Regelungen fänden sich auch in den Gesetzen anderer Länder.
- 2.2.6 Die Regelung des § 82 Abs. 1 Satz 4 SächsPersVG sei von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber habe zulässigerweise die Leitungsfunktion der Schulleiter in den Vordergrund gerückt und seinem daneben bestehenden Lehrauftrag ein geringeres Gewicht beigemessen. Seiner Stellung und Funktion innerhalb der Schulverwaltung und der Schulaufsicht nach sei er mit den übrigen Lehrkräften nicht vergleichbar.
- 2.2.7 Auch soweit die Antragsteller § 84 Abs. 4 SächsPersVG angriffen, sei gegen die Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift nichts zu erinnern. Mit der Neuregelung habe der Gesetzgeber die Grenze einer zulässigen unechten Rückwirkung nicht überschritten. Diese sei erst erreicht, wenn schutzwürdiges Vertrauen in den Fortbestand einer Regelung bestünde und dieses bei Abwägung mit den Belangen des Gemeinwohls Vorrang genieße. Außerdem sei darauf hinzuweisen, dass auch bislang

nicht uneingeschränkt auf den Fortbestand gekündigter Dienstvereinbarungen habe vertraut werden können, da die Einigungsstelle nach einer Kündigung eine Dienstvereinbarung aufheben oder beenden konnte. Im Übrigen sei es nicht zu beanstanden, wenn sich der Gesetzgeber von der Erwägung habe leiten lassen, dass eine Dienstvereinbarung bei Gegenständen, die der eingeschränkten Mitbestimmung unterlägen und die Einigungsstelle daher nicht mehr die Befugnis zur abschließenden Änderung oder Aufhebung habe, ansonsten nicht mehr einseitig zu kündigen gewesen wäre. Ferner sei zu berücksichtigen, dass sich die Dienststelle im Hinblick auf die aus dem Demokratieprinzip herzuleitenden Anforderungen von der durch eine Dienstvereinbarung eingegangenen Bindung wieder lösen können müsse, wenn ihr dies für eine gemeinwohlorientierte Staatstätigkeit angezeigt erscheine. Schließlich entspreche es der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, dass die Nachwirkung einer Dienstvereinbarung jedenfalls dann ausgeschlossen sei, wenn echte Mitbestimmungstatbestände fehlten, bzw. nicht oder nicht mehr bestünden.

- 2.2.8 Ebenso bleibe durch § 84 Abs. 5 SächsPersVG der Kernbereich des Mitbestimmungsrechts gewahrt. Die Notwendigkeit einer einseitigen Kündigungsmöglichkeit der Dienststelle im Einzelfall werde durch das Demokratieprinzip vorgegeben. Seien durch eine Dienstvereinbarung Mitbestimmungstatbestände betroffen, die überwiegend die Erfüllung des Amtsauftrages zum Gegenstand hätten, stünde ihre Fortgeltung im Widerspruch zu einer gemeinwohlorientierten Staatstätigkeit. In diesen Fällen sei es nicht tragbar, die Fortgeltung einer Dienstvereinbarung von einer entsprechenden Vereinbarung abhängig zu machen.
- 2.2.9 Auch soweit sich die Antragsteller gegen § 87 Abs. 1 Satz 2 SächsPersVG wenden, sei ein Verstoß gegen Art. 26 SächsVerf nicht erkennbar. Die Änderung trage zur Verfahrensvereinfachung bei, indem nunmehr die Möglichkeit bestehe, statt zweier Personalvertretungen nur noch eine, nämlich die bei der zuständigen Dienststelle gebildete Stufenvertretung, zu beteiligen. Die Rechte der örtlichen Personalräte und damit die aus Art. 26 SächsVerf herzuleitenden Erfordernisse seien durch das in § 87 Abs. 2 SächsPersVG vorgesehene Anhörungsrecht gewahrt. Darüber hinaus sei durch die Neuregelung ausgeschlossen, dass die örtlichen Personalräte und die Stufenvertretung gegenüber der Dienststelle unterschiedliche Voten abgäben.
- 2.2.10 Die in § 89 Abs. 3 SächsPersVG geregelte Besetzung der Fachkammern bzw. des Fachsenats für Personalvertretungssachen verstoße weder gegen Art. 26 SächsVerf noch gegen die Rechtsschutzgarantie des Art. 38 SächsVerf. Die Rechtsschutzgarantie enthalte keine zwingenden Vorgaben für die Besetzung von Gerichten oder die Beteiligung von Laienrichtern. Die mit der Neubesetzung verbundene Entlastung des

Vorsitzenden werde die personalvertretungsrechtlichen Verfahren beschleunigen und damit den Rechtsschutz eher weiter verbessern als verschlechtern. Die Besetzung eines Spruchkörpers mit einer geraden Anzahl von Richtern sei verfassungsrechtlich zulässig und beispielsweise auch bei der Besetzung der Großen Strafkammer und der Senate des Bundesverfassungsgerichts vorgesehen. Dem Problem der Stimmgleichheit werde durch die Regelung des § 89 Abs. 3 SächsPersVG Rechnung getragen. Zwar könne bei Stimmgleichheit die Rechtswidrigkeit des zur gerichtlichen Überprüfung gestellten Handelns der Dienststelle nicht bejaht werden, dies stelle jedoch keine wesentliche Erschwerung des Rechtsschutzes gegenüber der früheren Rechtslage dar, unter der zur Feststellung der Rechtswidrigkeit des Handelns der Dienststelle ebenfalls drei Richter hiervon hätten überzeugt sein müssen.

- 2.3 Auch die von den Antragstellern für verfassungsrechtlich bedenklich gehaltenen Vorschriften hielten einer verfassungsrechtlichen Überprüfung stand.
- 2.3.1 Der Abordnung von Lehrkräften, die gemäß § 67 Abs. 7 SächsPersVG bis zu einer Dauer von zwölf Monaten nicht mehr der Mitbestimmung unterliege, komme im Schulbereich eine besonders hohe Bedeutung zu, um einen flexiblen Personaleinsatz und eine rasche Anpassung der Unterrichtsversorgung zu gewährleisten. Die bisherige Regelung, nach der Abordnungen von bis zu sechs Monaten nicht der Mitbestimmung unterlegen hätten, habe in der Vergangenheit nicht ausgereicht, um einen reibungslosen Unterrichtsablauf zu gewährleisten. Es seien im Freistaat Sachsen auch in Zukunft personelle Veränderungen notwendig, die Abordnungen und Versetzungen in einem Umfang erwarten ließen, der weit über die anderen Bereiche des öffentlichen Dienstes hinausginge.
- 2.3.2 Die verfassungsrechtlichen Bedenken der Antragsteller griffen schließlich im Hinblick auf die Vorschrift des § 84 Abs. 4 SächsPersVG ebenfalls nicht durch. Da Dienststelle und Personalvertretung frei seien, ob sie sich überhaupt in einer Dienstvereinbarung binden wollen, sei es – auch im Hinblick auf das Initiativrecht des Personalrats – nicht zu beanstanden, die Weitergeltung einer Dienstvereinbarung nach Kündigung von der jeweiligen Vereinbarung abhängig zu machen. Auch lasse sich aus Art. 26 SächsVerf nicht herleiten, dass eine Dienstvereinbarung nach einer Kündigung zunächst weiterzugelten habe.

B.**I.**

Der Antrag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 Sächs-Verf i.V.m. § 7 Nr. 2, § 21 Nr. 1 SächsVerfGHG ist zulässig. Die Antragsteller, 38 Abgeordnete des 2. Sächsischen Landtages, halten Vorschriften des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes vom 21. Januar 1993 (SächsGVBl. S. 29) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes vom 23. April 1998 (SächsGVBl. S. 165) und des Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes für den Freistaat Sachsen und anderer Gesetze vom 29. Juni 1998 (SächsGVBl. S. 271) wegen sachlicher Unvereinbarkeit mit der Sächsischen Verfassung für nichtig.

II.

Für die Zulässigkeit des Antrags ist ohne Belang, dass die Antragsteller mit dem Ende des 2. Sächsischen Landtags ihr Abgeordnetenmandat für diese Wahlperiode verloren haben. Bedeutung und Funktion des Antrags zur Einleitung einer abstrakten Normenkontrolle erschöpfen sich darin, den Anstoß zur verfassungsgerichtlichen Prüfung im objektiven Verfahren zu geben. Ist dieses in Gang gesetzt, kommt es für dessen weiteren Verlauf nicht mehr auf die Anträge und Anregungen der Antragsteller, sondern ausschließlich auf das objektive Interesse an der Klarstellung der Geltung der zur Prüfung gestellten Normen an (SächsVerfGH, JbSächsOVG 4, 50 [60] m.N.), das im vorliegenden Fall vorhanden ist.

C.

Der Antrag ist teilweise begründet. Eine der angegriffenen Regelungen des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes ist im Ganzen, andere sind zum Teil mit der Sächsischen Verfassung nicht zu vereinbaren. Weitere Vorschriften entsprechen der Sächsischen Verfassung lediglich in der vom Verfassungsgerichtshof vorgenommenen Auslegung.

I.

Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Beurteilung der von den Antragstellern angegriffenen Vorschriften ergeben sich im Wesentlichen aus Art. 26 SächsVerf (nachstehend 1.). Diese Norm enthält den Gesetzgeber bindende Vorgaben für die Ausgestaltung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes (nachstehend 2.), deren Anwendung der eingeschränkten Kontrolle durch den Sächsischen Verfassungsgerichtshof unterliegt (nachstehend 3.).

1. Gemäß Art. 26 Satz 1 der Sächsischen Verfassung sind in Betrieben, Dienststellen und Einrichtungen des Landes Vertretungsorgane der Beschäftigten zu bilden. Nach Satz 2 haben „diese“ nach Maßgabe der Gesetze das Recht auf Mitbestimmung. Die beiden Sätze haben unterschiedliche Regelungen zum Gegenstand. Satz 1 befasst sich mit der Bildung der Vertretungsorgane, das heißt mit der Frage, wo, in welcher Form, von wem und für wen Vertretungsorgane einzurichten sind. Satz 2 regelt den materiellen Gehalt des Mitbestimmungsrechts, namentlich die Frage, wem es zusteht, was es zum Inhalt hat und wem gegenüber, beziehungsweise wie es durchzusetzen ist. Damit stehen sich nicht zwei isoliert voneinander zu betrachtende Gewährleistungen gegenüber. Vielmehr sind die Regelungen in ihrem Normgehalt wechselseitig aufeinander bezogen und gewährleisten im Rahmen eines ineinander

greifenden Gesamtgefüges das Grundrecht auf Mitbestimmung im öffentlichen Dienst.

- 1.1 Das Recht auf Mitbestimmung ist Ausdruck des in Art. 1 Satz 2 SächsVerf normierten Sozialstaatsprinzips sowie Instrument zum Schutz und zur Verwirklichung der Grundrechte der Beschäftigten im Arbeitsleben (vgl. BVerfGE 28, 314 [323]; 51, 43 [58]). Mitbestimmung im öffentlichen Dienst ist ihrer Natur nach institutionalisierte Interessenvertretung durch gewählte Beschäftigte. Sie dient der Kompensation des mit der Eingliederung in den Arbeitsprozess zwangsläufig verbundenen Verlusts von Selbstbestimmung des einzelnen Bediensteten und setzt an deren Stelle die kollektive Interessenwahrnehmung durch das Vertretungsorgan.

Das Recht auf Mitbestimmung steht nicht den einzelnen Beschäftigten, sondern dem jeweiligen Vertretungsorgan zu. Ihm obliegt die Repräsentation der Interessen der Beschäftigten in ihrer Gesamtheit. Insofern nimmt das Vertretungsorgan das Recht auf Mitbestimmung gemäß Art. 26 Satz 2 SächsVerf, durch einen Wahlakt der Beschäftigten legitimiert, nach Maßgabe eines übergeordneten, von den Einzelinteressen der Beschäftigten losgelösten Interesses eigenverantwortlich wahr (vgl. BVerfGE 28, 314 [322]). Somit setzt sich die Tätigkeit eines Vertretungsorgans als Repräsentant eines solchen kollektiven, bündelungsfähigen Interesses (vgl. unten 1.2.2 und 1.2.3) gleichsam zwangsläufig vom Willen und den Interessen eines Einzelnen oder einer es nicht tragenden Minderheit ab, ohne eine normative inhaltliche Rückbindung an den Willen der Repräsentierten zu verlieren (vgl. für Formen demokratischer Repräsentation: E.-W. Böckenförde, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Handbuch des Staatsrechts, Band II (1987), § 30 Rn. 20 ff.). Dieser Repräsentationszusammenhang kommt im Wortlaut des Art. 26 SächsVerf klar zum Ausdruck. Satz 1 der Vorschrift spricht von Vertretungsorganen der Beschäftigten. Durch die Verwendung des Demonstrativpronomens „diese“ in Satz 2 wird eine Rückbeziehung zum Subjekt in Satz 1, mithin zu den Vertretungsorganen hergestellt. Die ausdrückliche Zuweisung des Rechts auf Mitbestimmung an die Vertretungsorgane ist mithin Grundlage für den dem Mitbestimmungsrecht immanenten Repräsentationsgedanken.

Soweit die Antragsteller dem Recht auf Mitbestimmung in seinem Bezug zur Menschenwürde (Art. 14 Abs. 1 SächsVerf) auch eine demokratische Dimension zusprechen, ist dem nur eingeschränkt zuzustimmen. Die durch Mitbestimmung vermittelte Teilhabe an Entscheidungen der Dienststelle vermag zwar – insoweit mit demokratischer Teilhabe vergleichbar – einen Einfluss des Einzelnen auf die Gestaltung sei-

ner Arbeitsbedingungen sicherzustellen, die dem Einfluss des Bürgers auf die staatliche Willensbildung nahe kommt. Das Mitbestimmungsrecht ist in seinem Bezug zum Menschenwürdegebot des Art. 14 Abs. 1 SächsVerf auch im Spannungsverhältnis zwischen individueller Freiheit einerseits und Gemeinschaftsbezogenheit andererseits zu sehen (vgl. P. Häberle, Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft, in: Handbuch des Staatsrechts, Band I (2. Auflage 1995), § 20 Rn. 66; Maihofer, Prinzipien freiheitlicher Demokratie, in: Handbuch des Verfassungsrechts, Band I (2. Auflage 1995), § 12 Rn. 100 ff.). Jedoch leitet sich die Legitimation des Handelns der Dienststelle nicht von den in ihr Beschäftigten ab. Insofern findet das Recht auf Mitbestimmung weder eine verfassungsrechtliche Grundlage im Demokratieprinzip der Sächsischen Verfassung, wonach die Legitimation staatlichen Handelns ausschließlich vom Volk im Sinne des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf herrührt, noch vermittelt die Betroffenheit der Beschäftigten von Entscheidungen der Dienststelle die demokratische Legitimation der durch das Recht auf Mitbestimmung gewährleisteten Beteiligung (vgl. BVerfGE 93, 37 [69]; Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 22. Dezember 1993, P.St. 1141, ESVGH 44, 13 [18]; a.A. Bremischer Staatsgerichtshof, Entscheidung vom 3. Mai 1957, St 1/56, Umdruck S. 17; Schuppert, Zur Legitimation der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, in: PersR 1993, S. 1 [13 f.]).

Im Übrigen betrifft die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst einen Lebensbereich, der nicht nur durch Art. 26, sondern auch durch andere, sich auf das Handeln des Landes und dessen Organisation beziehende Normen der Sächsischen Verfassung geprägt ist, nämlich insbesondere das Demokratieprinzip (Art. 1 Satz 2, Art. 3 Abs. 1 SächsVerf), die Garantie kommunaler Selbstverwaltung (Art. 82 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf) sowie das Recht der Staatsregierung zur Einrichtung der staatlichen Behörden (Art. 83 Abs. 2 SächsVerf). Die Mitbestimmungsvorschrift ist daher auch im Zusammenhang mit diesen, die Sächsische Verfassung beherrschenden und konstituierenden Strukturprinzipien zu betrachten und auszulegen.

- 1.2 Art. 26 Satz 1 SächsVerf enthält einen verbindlichen, an den Staat gerichteten Auftrag, die normativen Voraussetzungen für die Bildung von Vertretungsorganen zu schaffen (nachstehend 1.2.1). Dem Gesetzgeber, der diesen Auftrag mit der Regelung des Personalvertretungswesens erfüllt, ist durch die Verfassung unmittelbar vorgegeben, die Bildung von Vertretungsorganen in allen Betrieben, Dienststellen und Einrichtungen des Landes vorzusehen (nachstehend 1.2.2). Auch der Begriff des Beschäftigten wird unmittelbar durch die Verfassung festgelegt (nachstehend 1.2.3). Art. 26 Satz 1 SächsVerf eröffnet dem Gesetzgeber, anders als Satz 2 der Vorschrift,

keinen Ausgestaltungsspielraum. Er hat die darin enthaltenen Begriffe lediglich zu konkretisieren, nicht aber nach eigenem politischen Ermessen selbst zu definieren.

- 1.2.1 Die Verpflichtung zur Einrichtung der Beschäftigtenvertretungen beschränkt sich darauf, die normativen Voraussetzungen hierfür zu schaffen. Die Bestellung der Vertretungsorgane selbst ist Sache der Beschäftigten, die durch einen Wahlakt diejenigen Personen legitimieren, die ihre Interessen gegenüber der Dienststelle durch die Ausübung des Rechts auf Mitbestimmung wahrnehmen sollen (vgl. SächsOVG, Beschluss vom 12. Januar 1999 – P 5 S 38/96, in: SächsVBl. 2000, 113 [114]). Die Bildung handlungsfähiger, mit dem Recht nach Art. 26 Satz 2 SächsVerf ausgestatteter Beschäftigtenvertretungen ist nur unter den vom Staat geschaffenen normativen Rahmenbedingungen möglich und setzt die Schaffung von Strukturen und Kreativitätsverfahren voraus, die eine effektive Wahrnehmung der Interessen der Beschäftigten ermöglichen.

Dieses Verständnis ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 26 Satz 1 SächsVerf, der – anders als Satz 2 – keinen Gesetzes- oder Ausgestaltungsvorbehalt enthält. Auch der dem Recht auf Mitbestimmung immanente Gedanke der Repräsentation verwirklicht sich nur unter der Voraussetzung, dass die Beschäftigten selbst das ihre Interessen vertretende Organ legitimieren und die Tätigkeit des Vertretungsorgans in einem ständigen, sich nicht nur im Wahlakt erschöpfenden Kommunikations- und Interaktionsprozess eine inhaltliche Rückbindung an den Willen und an die Interessen der Beschäftigten erfährt. Dies ist indes nur möglich, wenn die Bildung des Vertretungsorgans unter der Maßgabe einer orts- und sachnahen Interessenwahrnehmung steht, die nicht nur dessen Erreichbarkeit für die Beschäftigten sowie einen möglichst ungehinderten Informationsfluss mit ihnen sicherstellt, sondern darüber hinaus die Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und die unmittelbare Wahrnehmung etwaiger, für die Ausübung des Rechts auf Mitbestimmung wesentlicher Konfliktlagen gewährleistet. Im Übrigen ist Art. 26 SächsVerf auch aus der Sicht des vom Bundesrecht vorgeprägten Systems der Personalvertretungen zu betrachten. Danach ist es Aufgabe der Landesgesetzgebung, die normativen Voraussetzungen für die Bildung der Personalvertretungen zu schaffen; die Bestellung der Vertretungsorgane selbst obliegt den Beschäftigten (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 94, 95 Abs. 1, § 98 BPersVG).

- 1.2.2 Vertretungsorgane sind grundsätzlich in allen Betrieben, Dienststellen und Einrichtungen des Landes, mithin in allen auf Gesetz oder Verwaltungsvorschrift beruhenden, in öffentlicher Rechtsform nach Art. 83 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf gebildeten Verwaltungsträgern des Landes einzurichten. Im Rahmen der einfachgesetzlichen

Konkretisierung der Begriffe ist eine Abweichung vom durch den Gesetzgeber nach Art. 83 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf geschaffenen Organisationsmodell nur zulässig, wenn dies der Optimierung der Vertretungsstruktur dient, die namentlich eine effektivere Wahrnehmung der Beschäftigteninteressen ermöglichen soll. Dies kann einerseits zu einer Zentralisierung von Vertretungsorganen führen, wenn bündelungsfähige Interessen in einer Organisationseinheit typischerweise nicht gegeben sind oder die wesentlichen, dem Recht auf Mitbestimmung unterliegenden Entscheidungen nicht in der Organisationseinheit selbst getroffen werden, sowie andererseits auch zur Dezentralisierung der Vertretungsorgane, wenn diese für eine sach- und ortsnahe Interessenwahrnehmung erforderlich ist.

Die Begriffe Betrieb, Dienststelle und Einrichtung knüpfen unmittelbar an den Aufbau und die Gliederung der Landesverwaltung an, die nach Art. 83 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf durch den Gesetzgeber geregelt wird. Der Begriff Betrieb ist darüber hinaus auch durch das Betriebsverfassungsrecht geprägt, wobei dort allerdings nur Betriebe in privater Rechtsform gemeint sind (vgl. BAGE 56, 1 [6]; 82, 112 [122]). Die Formulierung „des Landes“ in Art. 26 Satz 1 SächsVerf weist darauf hin, dass nicht nur Stellen des Freistaates, sondern auch der Kommunen davon erfasst werden (vgl. Protokoll der 6. Klausur, S. 73 in: Schimpff/Rühmann, Die Protokolle des Verfassungs- und Rechtsausschusses zur Entstehung der Verfassung des Freistaates Sachsen). Die Abgrenzung zum Anwendungsbereich des Betriebsverfassungsgesetzes spricht im Übrigen für eine Beschränkung des Art. 26 Satz 1 SächsVerf auf Organisationseinheiten in öffentlich-rechtlicher Rechtsform. Auch der Sächsische Verfassungsgeber hat die mögliche und kompetenzrechtlich problematische Überschneidung des Art. 26 SächsVerf mit dem Betriebsverfassungsrecht erkannt, wobei sich in der Diskussion die Tendenz abzeichnete, nur Betriebe in öffentlich-rechtlicher Rechtsform als solche im Sinne des Art. 26 SächsVerf anzusehen (vgl. Protokoll der 6. Klausur, S. 74 in: Schimpff/Rühmann, Die Protokolle des Verfassungs- und Rechtsausschusses zur Entstehung der Verfassung des Freistaates Sachsen). Für eine Anknüpfung des Art. 26 Satz 1 SächsVerf an das durch den Gesetzgeber nach Art. 83 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf geschaffene Organisationsrecht spricht schließlich auch der Sinn und Zweck der Vorschrift. Die kraft Organisationsrecht gebildeten Verwaltungseinheiten unterliegen jeweils einheitlichen Führungs- und Leitungsstrukturen, die in personalvertretungsrechtlicher Hinsicht typischerweise sehr unterschiedliche Interessen- und Konfliktlagen aufweisen können. Dem korrespondiert das Art. 26 Satz 1 SächsVerf zu entnehmende Prinzip, die Vertretungsorgane möglichst sach- und ortsnah zu bilden und dort anzusiedeln, wo wesentliche, bündelungsfähige Interessen der Beschäftigten berührende Entscheidungen getroffen werden, um eine effektive Wahrnehmung der Beschäftigteninteressen zu gewährleisten.

- 1.2.3 Dieser Normzweck ist auch für die Auslegung des Begriffs der Beschäftigten im Sinne des Art. 26 Satz 1 SächsVerf maßgeblich, für die Vertretungsorgane zu bilden sind. Anspruch auf Repräsentation ihrer Interessen durch solche Vertretungsorgane haben grundsätzlich sämtliche in der jeweiligen Organisationseinheit tätigen und zu diesem Zweck in sie eingegliederten Personen, gleichgültig, ob sie als Arbeiter, Angestellte, Beamte, zu ihrer Berufsausbildung, dauerhaft oder nur vorübergehend beschäftigt sind. Dem Gesetzgeber ist es danach von Verfassungs wegen grundsätzlich verwehrt, einzelne Personengruppen, die nach diesen Grundsätzen Beschäftigte im Sinne von Art. 26 Satz 1 SächsVerf sind, von einer Repräsentation ihrer Interessen durch Vertretungsorgane auszuschließen. Allerdings kann von einer Eingliederung im Sinne dieses Beschäftigtenbegriffs nur gesprochen werden, wenn diese mit einem so weitgehenden Verlust an Selbstbestimmung verbunden ist, dass sich daraus ein Bedürfnis nach kollektiver Interessenwahrnehmung durch ein Vertretungsorgan ergibt. Danach dürfen bestimmte Personengruppen von der Repräsentation durch ein Vertretungsorgan nur dann ausgenommen werden, wenn bei ihnen aufgrund der ihrem Beschäftigungsverhältnis innewohnenden objektiven Funktion und dessen konkreter Ausgestaltung eine solche Eingliederung in die Arbeitsabläufe der jeweiligen Organisationseinheit nicht vorliegt oder wenn ihnen aufgrund anderer Verfassungsnormen Freiräume zustehen, die ein kollektives Schutzbedürfnis ihrer Interessen entfallen lassen.

Beschäftigte im Sinne des Art. 26 Satz 1 SächsVerf sind darüber hinaus nur solche Personen, die innerhalb einer Personengruppe typischerweise bündelungsfähige Interessen haben, die durch ein Vertretungsorgan gegenüber dem Dienstherrn wahrgenommen werden können. Sind die Interessen innerhalb einer Personengruppe so inhomogen, dass sie einer einheitlichen, kollektiven Wahrnehmung nicht zugänglich sind, kann der Art. 26 SächsVerf immanente Repräsentationsgedanke nicht verwirklicht werden. Dies ergibt sich bereits aus dem Begriff „Vertretungsorgane“.

- 1.3 Nach Art. 26 Satz 2 SächsVerf haben die Vertretungsorgane das Recht auf Mitbestimmung (nachstehend 1.3.1). Dieses Grundrecht bezieht sich auf die Entscheidungen und Angelegenheiten der Dienststelle, welche die Rechte und Interessen der Beschäftigten im Bereich ihrer Arbeits- und Dienstverhältnisse mehr als nur unwesentlich berühren (nachstehend 1.3.2). Es umfasst nicht nur die Gewährung materieller Beteiligungsrechte, sondern stellt auch Anforderungen an das Beteiligungsverfahren (nachstehend 1.3.3) und steht unter dem Vorbehalt der gesetzlichen Ausgestaltung (nachstehend 1.3.4).

- 1.3.1 Mitbestimmung ist die Beteiligung des Vertretungsorgans an Entscheidungen der Dienststelle durch Erteilen oder Vorenthalten einer rechtlich erforderlichen Zustimmung. Soweit der Gesetzgeber in bestimmten Angelegenheiten eine schwächere Form der Beteiligung vorsieht, wie zum Beispiel Mitwirkungs-, Informations-, Anhörungs- oder Antragsrechte, sind diese Beteiligungsformen vom Schutz des Art. 26 Satz 2 SächsVerf ebenfalls umfasst. In diesen Fällen stellt sich das Zurückbleiben des Beteiligungsrechts hinter der Mitentscheidung als Einschränkung des durch Art. 26 Satz 2 SächsVerf vermittelten Grundrechtsschutzes dar, die besonderer Rechtfertigung bedarf.

Der Begriff Mitbestimmung umfasst nach seinem natürlichen Wortsinn jedwede Art der Beteiligung der Arbeitnehmer bzw. der Beamten durch ihre Vertreter an den Entscheidungen ihres Arbeitsgebers oder Dienstherrn. In einem engen technischen Sinne wird er dagegen in der personalvertretungsrechtlichen Gesetzgebung nur zur Bezeichnung einer Beteiligung als Mitentscheidung verwandt. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass die Verfassung den engen, personalvertretungsgesetzlichen Begriff übernommen hat.

Für diese Auslegung spricht auch die Genese des Art. 26 SächsVerf. Im Rahmen der 6. Klausurtagung wurde von Staatsminister Heitmann angeregt, den ihm zu weit gehenden Begriff der Mitbestimmung zu streichen und an dessen Stelle den Begriff Mitwirkung einzufügen (vgl. Protokoll der 6. Klausur, S. 73 in: Schimpff/Rühmann, Die Protokolle des Verfassungs- und Rechtsausschusses zur Entstehung der Verfassung des Freistaates Sachsen). Diese Anregung war offensichtlich von dem Verständnis des Begriffs Mitbestimmung im engen Sinne als Form der Mitentscheidung getragen. Sie wurde vom Abgeordneten Kunzmann (SPD) aufgenommen, wobei dieser darauf hinwies, die Mitwirkung sei gegenüber der Mitbestimmung ein Minus. Er verstehe den Einwand dahin, dass für die CDU nur die abgestufte Mitbestimmung in Frage käme, was von Staatsminister Heitmann im Anschluss bestätigt wurde (vgl. Protokoll der 6. Klausur, S. 74 in: Schimpff/Rühmann, Die Protokolle des Verfassungs- und Rechtsausschusses zur Entstehung der Verfassung des Freistaates Sachsen).

Schließlich legen auch der Sinn und Zweck der Vorschrift diese Auslegung nahe. Die objektive Funktion der Mitbestimmung, den durch die Eingliederung in den Arbeitsprozess verbundenen Verlust an Selbstbestimmung zu kompensieren, kommt im Rahmen echter Mitentscheidungsbefugnisse in besonderer Weise zur Geltung. Dies spricht dafür, jene strengen, rechtstechnischen Formen der Zustimmung zu oder Ab-

lehnung von Entscheidungen als durch Art. 26 SächsVerf primär geschützt anzusehen und die übrigen Beteiligungsarten als rechtfertigungsbedürftiges Minus zu betrachten.

- 1.3.2 Das Recht auf Mitbestimmung steht den Vertretungsorganen im Bereich der durch die Arbeits- oder Dienstverhältnisse der Beschäftigten geschaffenen Rechte- und Pflichtenbeziehung zu und ist in allen die Beschäftigten mehr als nur unwesentlich berührenden dienstlichen Angelegenheiten einzuräumen. Je stärker eine Angelegenheit typischerweise individuelle, kollektive oder auch konkurrierende Rechte und Interessen der Beschäftigten tangiert und deren wirksame Wahrnehmung qualifizierte Beteiligungsrechte verlangt, desto höhere Anforderungen sind an die Rechtfertigung einer Einschränkung des durch Art. 26 Satz 2 SächsVerf vermittelten Grundrechtsschutzes zu stellen. Auch für insoweit reduzierte Mitwirkungsbefugnisse folgt daraus, dass das jeweilige Vertretungsorgan in Angelegenheiten, welche die Beschäftigten mehr als nur unwesentlich berühren, mit effektiven Beteiligungsrechten auszustatten ist, um die Einhaltung der zugunsten der Beschäftigten bestehenden Vorschriften überwachen zu können sowie zu einer sachlichen und gerechten Behandlung der Beschäftigten beizutragen, bei der niemand ungerechtfertigt bevorzugt oder benachteiligt wird (vgl. §§ 103, 105 BPersVG).

Aus dem Wortlaut des Art. 26 Satz 2 SächsVerf allein ist nicht ersichtlich, welche Entscheidungen und Angelegenheiten im Einzelnen dem Recht auf Mitbestimmung unterliegen. Gegenstand und Reichweite des Mitbestimmungsrechts werden vielmehr durch dessen Schutzzweck näher begrenzt und konkretisiert (vgl. BVerfGE 93, 37 [69 f.]). Der dem Grundrecht immanente Kompensationsgedanke, demzufolge die Mitbestimmung einen Verlust an Selbstbestimmung der einzelnen Beschäftigten im jeweiligen Dienstverhältnis ausgleichen soll, verlangt einen konkreten Bezug der dem Mitbestimmungsrecht unterliegenden Angelegenheiten zu den Interessen und Rechten der Beschäftigten im Bereich des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses.

- 1.3.3 Art. 26 Satz 2 SächsVerf sind nicht nur Anforderungen an die dem Vertretungsorgan einzuräumenden Beteiligungsrechte zu entnehmen. Der Gesetzgeber hat darüber hinaus das Mitbestimmungsverfahren so auszugestalten, dass die Interessen der Beschäftigten, um deren Vertretung willen die Beteiligungsrechte bestehen, wirksam zur Geltung kommen. Damit das Grundrecht auf Mitbestimmung im öffentlichen Dienst seine Funktion in der sozialen Wirklichkeit erfüllen kann, bedarf es nicht nur der Normierung von effektiven Beteiligungsrechten, sondern zu deren Durchsetzung auch geeigneter Verfahrensregelungen. Grundrechte beeinflussen nicht nur das ma-

terielle Recht, sondern enthalten auch Garantien für das Verwaltungsverfahren, soweit dieses für einen effektiven Grundrechtsschutz von Bedeutung ist (Sächs-VerfGH, JbSächsOVG 4, 50 [97]). Dies gilt auch für das Mitbestimmungsverfahren, soweit es der Verwirklichung von Beteiligungsrechten dient.

- 1.3.4 Dem auf die Schaffung qualifizierter Beteiligungsrechte im Sinne echter Mitentscheidungsbefugnisse zielenden Recht auf Mitbestimmung steht ein weit gefasster Maßgabevorbehalt gegenüber, kraft dessen der Gesetzgeber berechtigt und verpflichtet ist, den nach Art. 26 Satz 1 SächsVerf gebildeten Vertretungsorganen das Recht auf Mitbestimmung durch die Schaffung von abgestuften Beteiligungsrechten tatsächlich einzuräumen und durch entsprechende Verfahrensbestimmungen abzusichern. Stehen dem andere Verfassungsgüter wie etwa eine funktionsfähige und effektive Landesverwaltung entgegen, hat er außerdem die Aufgabe, einen verhältnismäßigen und schonenden Ausgleich zwischen dem verfassungsrechtlich geschützten Recht auf Mitbestimmung einerseits und kollidierenden Verfassungsgütern andererseits zu suchen. Im Übrigen kann der Gesetzgeber auch anderen legitimen Interessen bei der Ausgestaltung der Beteiligungsrechte Rechnung tragen, insbesondere den Anforderungen an eine moderne und kostengünstige Verwaltungsstruktur entsprechen. Führt die konkrete Ausgestaltung des Beteiligungsrechts zu einer Einschränkung des Rechts auf Mitbestimmung, ist diese gerechtfertigt, wenn sich ergibt, dass das öffentliche Interesse am Ausschluss oder an der Einschränkung des Beteiligungsrechts das Erfordernis eines echten Mitentscheidungsrechts wesentlich überwiegt.

Die Formulierung „nach Maßgabe der Gesetze“ spricht dafür, dass der Gesetzgeber das Mitbestimmungsrecht umfassend auszugestalten hat, wozu nicht nur die nähere Bestimmung der Gegenstände gehört, die dem Recht auf Mitbestimmung unterliegen, sondern auch die Regelung der Formen der Mitbestimmung. Entgegen der Ansicht der Antragsteller lässt sich der Wortlaut des Art. 26 Satz 2 SächsVerf nicht durch eine unterschiedliche Gewichtung der Satzbestandteile „nach Maßgabe der Gesetze“ und „Recht auf Mitbestimmung“ dahin deuten, dass einem qualifizierten Mitbestimmungsrecht ein enger Ausgestaltungsvorbehalt gegenübersteht. Diese Satzbestandteile sind im Sinne einer einheitlichen Regelung untrennbar miteinander verbunden und aufeinander bezogen. In der gewählten Formulierung wird das Recht auf Mitbestimmung durch den Satzbestandteil „nach Maßgabe der Gesetze“ konkretisiert und begrenzt.

Dieses Auslegungsergebnis wird durch die Genese des Art. 26 SächsVerf bestätigt. Im Hinblick auf das Verhältnis der Satzbestandteile „Recht auf Mitbestimmung“ und

„nach Maßgabe der Gesetze“ wurde Einigkeit dahin erzielt, dass ein Recht auf Mitbestimmung durch die Verfassung garantiert und durch den Gesetzgeber nur ausgestaltet werde (vgl. Protokoll der 9. Klausur, S. 18 in: Schimpff/Rühmann, Die Protokolle des Verfassungs- und Rechtsausschusses zur Entstehung der Verfassung des Freistaates Sachsen). Daraus folgt zwingend, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung nicht völlig frei ist. Die Antragsteller weisen zu Recht darauf hin, dass sich auch aus der systematischen Einordnung des Art. 26 in den Grundrechtsteil der Sächsischen Verfassung ergibt, dass der Gesetzgeber nach Art. 36 SächsVerf unmittelbaren verfassungsrechtlichen Bindungen unterliegt. Entgegen der Ansicht der Antragsteller lässt sich aus der Bindungswirkung des Art. 36 SächsVerf aber weder herleiten, dass Art. 26 Satz 2 SächsVerf dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung ein Regelungsmodell vorgibt, welches an einem hohen Maß an Mitentscheidung orientiert ist, noch folgt aus ihr ein Entwicklungsgebot, das den Gesetzgeber verpflichtet, die Mitbestimmung unter den sich verändernden gesellschaftlichen und politischen Bedingungen jeweils grundrechtsoptimal zu gestalten. Eine solche Interpretation des Art. 26 SächsVerf wäre nur zulässig, wenn sie aus dem Grundrecht selbst hergeleitet werden könnte. Art. 26 SächsVerf kann jedoch weder ein Effektivitätsgebot noch ein Entwicklungsgebot von einzelnen Mitbestimmungsrechten um ihrer selbst willen in dem von den Antragstellern dargestellten Sinne entnommen werden. Die inhaltlichen, nach Art. 36 SächsVerf den Gesetzgeber bindenden Vorgaben für die Ausgestaltung des Mitbestimmungsrechts erschöpfen sich vielmehr darin, dass ein Zurückbleiben hinter den durch den Begriff Mitbestimmung vorgegebenen Mitentscheidungsbefugnissen des Vertretungsorgans der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf, in deren Rahmen die objektive Funktion des Grundrechts Berücksichtigung findet. Dies entspricht auch dem Sinn und Zweck der Vorschrift.

2. Bei der Regelung des Personalvertretungswesens nach Art. 26 SächsVerf unterliegt der Gesetzgeber unterschiedlichen Anforderungen, je nach dem, ob es um Vorschriften geht, die die Bildung von Vertretungsorganen betreffen (Satz 1) oder um das Recht auf Mitbestimmung ausfüllende Vorschriften im Sinne von Satz 2.
 - 2.1 Soweit der Gesetzgeber die normativen Voraussetzungen zur Bildung der Vertretungsorgane schafft, bestehen seine Regelungsmöglichkeiten in der einfachgesetzlichen Konkretisierung der in Art. 26 Satz 1 SächsVerf enthaltenen Begriffe und Vorgaben. Bei der Beurteilung des Interesses der Beschäftigten an einer kollektiven Wahrnehmung ihrer Belange durch ein Vertretungsorgan und der Frage, ob bei einer

Personengruppe bündelungsfähige Interessen vorliegen, die der Wahrnehmung durch ein Vertretungsorgan zugänglich sind, sowie bei der Einschätzung, ob die Tätigkeit des Vertretungsorgans unter den Erfordernissen einer orts- und sachnahen Arbeit eine hinreichende Rückbindung an die Interessen der Beschäftigten erfährt, ist der Gesetzgeber allerdings schon wegen des generellen Charakters der zu treffenden Regelung auf eine typisierende Betrachtung angewiesen (vgl. BVerfGE 97, 169 [182]; 99, 280 [290]).

2.2 Aus dem Regelungsvorbehalt des Art. 26 Satz 2 SächsVerf ergibt sich dagegen, dass das Recht auf Mitbestimmung durch die gesetzlich gewährten Beteiligungsrechte und durch das gesetzlich auszuformende Beteiligungsverfahren ausgestaltet werden muss. Dabei ist der Gesetzgeber entgegen der Ansicht der Antragsteller weder an seine früher vorgenommene einfach-rechtliche Konstituierung der Beteiligungsrechte gebunden, noch muss er sich am Maßstab anderer Bundesländer oder des Bundes orientieren. Er kann vielmehr neue Beteiligungsrechte und/oder -verfahren einführen oder nach altem Recht bestehende Beteiligungsrechte und/oder -verfahren ausweiten oder beschränken. Bei der Rechtfertigung des Recht auf Mitbestimmung einschränkender Regelungen sind kollidierende Verfassungsgüter und widerstreitende öffentliche und/oder private Interessen in nachvollziehbarer Weise zum Ausgleich zu bringen (nachstehend 2.2.1). Wenn in einzelnen Bereichen aufgrund anderer, die Sächsische Verfassung prägender Strukturprinzipien oder sonstiger wichtiger Gemeinwohlbelange eine weitgehende Einschränkung oder sogar der Ausschluss der Beteiligung des Vertretungsorgans erforderlich ist, kann sich der Gestaltungsspielraum dahin verengen, dass der Gesetzgeber umfassend zu erwägen hat, ob die Regelung gleichwohl durch Art. 26 Satz 2 SächsVerf zwingend geboten ist (nachstehend 2.2.2).

2.2.1 Bei der Ermittlung der Anforderungen an eine Beteiligungsform oder das Beteiligungsverfahren in einer dem Recht auf Mitbestimmung unterstehenden Angelegenheit, steht dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu, nach der er weitgehend selbst bestimmen kann, in welcher Weise er dem Recht auf Mitbestimmung im öffentlichen Dienst tatsächliche Wirksamkeit verschaffen will, solange bei der Ausgestaltung der durch Art. 26 Satz 2 SächsVerf vorgegebene grundrechtliche Rahmen in vertretbarer Weise Beachtung gefunden hat.

Der Gesetzgeber verfolgt ein nach der Sächsischen Verfassung legitimes Ziel, wenn er die Mitbestimmungsrechte des Personalrats und das Beteiligungsverfahren den

Erfordernissen einer effizienten, modernen und kostengünstigen Verwaltungstätigkeit anpassen will. Das in Art. 1 Satz 2 SächsVerf verankerte Rechtsstaatsprinzip wie auch das Demokratieprinzip (Art. 3 Abs. 1 SächsVerf) verpflichten staatliche Organe auf eine effiziente, das heißt möglichst optimale Verwirklichung des Rechts- und Sachauftrages der Verwaltung in der zeitlichen, finanziellen und quantitativen Dimension (vgl. BVerfGE 93, 37 [74]; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 18. April 1994 – VGH N 1/93 und 2/93, PersR 1994, S. 269 [274 f.]). Schränkt der Gesetzgeber Beteiligungsrechte oder das Beteiligungsverfahren aus diesen Gründen ein, so ist – worauf die Antragsteller zu Recht hinweisen – eine Überprüfung im Einzelfall geboten, ob ein verhältnismäßiger Ausgleich zwischen den Erfordernissen einer effizienten Verwaltung einerseits und dem Grundrecht aus Art. 26 SächsVerf andererseits hergestellt worden ist. Soweit die Antragsteller in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass eine die Selbst- und Mitbestimmung der Beschäftigten einbeziehende Verwaltungsorganisation gegenüber einem rein hierarchischen Aufbau im Ergebnis sogar wirksamer sei, mag dies eine unter Effizienzgesichtspunkten zulässige Gestaltungsalternative sein. Von Verfassungs wegen ist dem Gesetzgeber aber nicht vorgegeben, das Instrument der Mitbestimmung für diese Zwecke einzusetzen.

- 2.2.2 Wird die Regelung der Beteiligungsform oder des Beteiligungsverfahrens dem Schutzzweck des Grundrechts aus Art. 26 SächsVerf nicht mehr in vertretbarer Weise gerecht, kann eine Einschränkung nur dann verfassungsgemäß sein, wenn sie auf Grund bestimmter verfassungsrechtlicher Vorgaben zwingend geboten ist.
- 2.2.2.1 Aus Art. 83 Abs. 2 SächsVerf leitet sich ein Verfassungsvorbehalt zugunsten der Regierung ab, aus dem sich ergibt, dass der Staatsregierung bei der Einrichtung der Behörden die Organisationsgewalt und ein Letztentscheidungsrecht im Kernbereich exekutiver Aufgaben gesichert bleiben muss, die nach Art und Umfang dem verfassungsrechtlichen Gewicht ihrer Zuständigkeit entspricht und daher der Regelungsbefugnis des Gesetzgebers entzogen ist (vgl. auch BVerfGE 9, 268 [281 f.]; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 18. April 1994, VGH N 1/93 und 2/93, in: PersR 1994, S. 269 [272]; E.-W. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 106 f.; Schmidt-Assmann, Parlamentarische Steuerung und Organisationsgewalt, in: Festschrift für Ipsen, S. 333 [350 f.]). Gemäß Art. 59 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf obliegt der Staatsregierung die Leitung und Verwaltung des Landes. Die Vorschrift umschreibt die allgemeinen Aufgaben der Staatsregierung (vgl. Kunzmann in: Kunzmann/Haas/Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 2. Aufl., Art. 59 Rn. 3). Nach Art. 83 Abs. 2 SächsVerf obliegt die

Einrichtung der staatlichen Behörden im Einzelnen der Staatsregierung. Demgegenüber weist Art. 83 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf den Aufbau, die räumliche Gliederung und die Zuständigkeit der Landesverwaltung der Regelungszuständigkeit des Gesetzgebers zu.

Beteiligungsrechte eines Vertretungsorgans berühren die Organisations- und Leitungsgewalt der Regierung jedenfalls dann, wenn die endgültige Entscheidung der der Beteiligung unterliegenden Angelegenheit einer unabhängigen, paritätisch aus Vertretern der Beschäftigten und der Dienststelle besetzten Einrichtung übertragen wird (vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 18. April 1994, VGHN 1/93 und 2/93, in: PersR 1994, S. 269 [272]). Andererseits ist dem Gesetzgeber durch Art. 26 Satz 2 SächsVerf ausdrücklich aufgegeben, die Beteiligungsrechte der Vertretungsorgane zu regeln. Wenn danach in einzelnen Angelegenheiten ein qualifiziertes Beteiligungsrecht erforderlich ist, führt dies – anders als ein auf dem Prinzip der Allzuständigkeit beruhendes Mitbestimmungsrecht des Vertretungsorgans im engen Sinne (vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 18. April 1994, VGHN 1/93 und 2/93, in: PersR 1994, S. 269 [279]) – nicht zu einer verfassungsrechtlich zu beanstandenden Verschiebung dieses formellen Verteilungsprinzips.

- 2.2.2.2 Das Demokratieprinzip der Sächsischen Verfassung (Art. 1 Satz 2, Art. 3 Abs. 1) gebietet den weitgehenden Ausschluss partikularer Interessen bei der Ausübung von Staatsgewalt. Als Ausübung von Staatsgewalt stellt sich jedenfalls das amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter dar, und zwar unabhängig davon, ob es unmittelbar nach außen wirkt oder nur behördenintern die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Amtsaufgaben schafft (vgl. BVerfGE 83, 60 [73]; 93, 37 [68]). Amtsträger müssen im Auftrag und nach Weisung der Regierung – ohne Bindung an die Willensentschließung einer außerhalb parlamentarischer Verantwortung stehenden Stelle – handeln können und die Regierung in die Lage versetzen, die Sachverantwortung gegenüber Volk und Parlament zu übernehmen (vgl. BVerfGE 9, 268 [281 f.]; BVerfGE 93, 37 [67]).

Diese Grundsätze schließen jedoch die Beteiligung eines Vertretungsorgans an Entscheidungen der Dienststelle, wie Art. 26 SächsVerf ausdrücklich bestimmt, keineswegs aus (vgl. auch BVerfGE 93, 37 [69]). Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung des Grundrechts auf Mitbestimmung dessen Vorgaben in Einklang mit dem Demokratieprinzip zu bringen. Demzufolge hat er in den Fällen, in denen durch eine Angelegenheit einerseits die Interessen der Beschäftigten in einer Weise betroffen sind, die eine qualifizierte Mitbestimmung erforderlich macht, andererseits die Ent-

scheidung als Ausübung von Staatsgewalt maßgeblich die Wahrnehmung des Amtsauftrags betrifft, die Beteiligung des Vertretungsorgans in dem durch das Demokratieprinzip vorgegebenen und begrenzten Rahmen möglichst weitgehend zur Geltung zu bringen.

- 2.2.2.3 Den Trägern der Selbstverwaltung ist das Recht gewährleistet, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung zu regeln (Art. 82 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf). Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung verbürgt ihnen das Recht zur Wahrnehmung aller Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises, das Recht zur eigenverantwortlichen Erfüllung dieser Aufgaben und, neben der Personalhoheit, das Recht zur Selbstorganisation, d.h. das Recht zur Organisation ihrer Verwaltung, zur Einrichtung von Behörden sowie zur Schaffung der öffentlichen Einrichtungen für ihre Einwohner (SächsVerfGH, JbSächsOVG 2, 52 [58]; vgl. Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 30. April 1986, P.St. 1023, in: DVBl. 1986, S. 936 [938]). Dem Gesetzgeber ist es im Zuständigkeitsbereich der kommunalen Selbstverwaltungsträger ebensowenig wie im staatlichen Sektor gestattet, das Demokratiegebot im kommunalen Bereich außer Acht zu lassen. Ihm sind auch insoweit Grenzen bei der Ausgestaltung des Mitbestimmungsrechts gesetzt, die allerdings nicht weiter reichen als diejenigen, die sich unmittelbar aus dem Demokratieprinzip im staatlichen Bereich ergeben (vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 18. April 1994, VGH N 1/93 und 2/93, in: PersR 1994, S. 269 [275]).
3. Diesem Handlungsmaßstab des Gesetzgebers korrespondiert der Kontrollmaßstab des Verfassungsgerichtshofes. Für die verfassungsgerichtliche Prüfung der angegriffenen Vorschriften sind deren objektiver Gehalt und deren tatsächliche Auswirkungen maßgeblich (vgl. BVerfGE 50, 290 [328]). Der Verfassungsgerichtshof beschränkt sich bei der Überprüfung der angegriffenen Regelungen weitgehend auf eine Vertretbarkeitskontrolle, sei es weil der objektive Gehalt einer Vorschrift vom Gesetzgeber durch typisierende Betrachtungen ausgefüllt werden konnte, sei es weil der Gesetzgeber seiner Regelung tatsächliche Verhältnisse oder eine Prognose zugrunde gelegt hat, die ihm bei der Regelung einen Einschätzungsspielraum eröffnen. Der Verfassungsgerichtshof hat die Regelungen des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes nicht im Einzelnen darauf zu untersuchen, ob der Gesetzgeber unter Wahrung anderer Interessen eine noch „mitbestimmungsfreundlichere“ Regelung hätte finden können. Vielmehr hat sich Prüfung darauf zu beschränken, ob die gesetzlichen Regelungen den aus der objektiven Funktion des Art. 26 SächsVerf folgenden inhaltlichen Vorgaben in sachlich vertretbarer Weise gerecht werden. Bei

einzelnen Regelungen, die in ihrer Eingriffstiefe nur durch zwingende verfassungsrechtliche Gründe zu rechtfertigen sind, verdichtet sich der Kontrollmaßstab zu einer inhaltlichen Überprüfung der Norm im Sinne materieller Richtigkeit.

II.

Nach den dargestellten Maßstäben sind einige der angegriffenen Regelungen mit Art. 26 SächsVerf nicht oder nur teilweise vereinbar.

1. Die Vorschriften der § 4 Abs. 5 Nr. 4, Nr. 5 und § 67 Abs. 1 Sätze 1 und 2 SächsPersVG sind am Maßstab des Art. 26 Satz 1 SächsVerf zu messen. Danach entsprechen sie nur zum Teil der Sächsischen Verfassung.
 - 1.1 § 4 Abs. 5 Nr. 4 SächsPersVG ist, soweit diese Vorschrift von den Antragstellern angegriffen wurde, mit Art. 26 Satz 1 SächsVerf vereinbar. § 4 Abs. 5 Nr. 5 SächsPersVG ist im angegriffenen Umfang mit Art. 26 Satz 1 SächsVerf unvereinbar und nichtig.
 - 1.1.1 Der Ausschluss der Professoren durch § 4 Abs. 5 Nr. 4 SächsPersVG aus dem Kreis der Beschäftigten im Sinne des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes, verstößt nicht gegen Art. 26 Satz 1 SächsVerf. Professoren sind nicht Beschäftigte im Sinne von Art. 26 Satz 1 SächsVerf, weil sie in den Dienstbetrieb der Hochschule nicht so weitgehend eingegliedert sind, dass der damit verbundene Verlust an Selbstbestimmung eine Vertretung ihrer dienstlichen Interessen zwingend erfordern würde. Der Gesetzgeber durfte im Rahmen der einfachgesetzlichen Konkretisierung des Beschäftigtenbegriffs diese Personengruppe von der Vertretung durch einen Personalrat ausnehmen. Ob der Ausschluss der Professoren gegen Vorschriften des Bundespersonalvertretungsgesetzes verstößt, ist durch den Verfassungsgerichtshof nicht zu prüfen.

- 1.1.1.1 Bei den Professoren handelt es sich um Personen, die hauptamtlich in der Hochschule im Rahmen eines zeitlich begrenzten oder unbefristeten bzw. lebenszeitigen Angestellten- oder Beamtenverhältnisses (§ 39 Abs. 1 des Gesetzes über die Hochschulen im Freistaat Sachsen vom 11. Juni 1999 [GVBl. S. 294] – SächsHG) tätig sind. Professoren nehmen ihren Lehrauftrag selbstständig wahr (§ 38 Abs. 1 SächsHG). Ihnen stehen bei Personalangelegenheiten weitgehende Einflussmöglichkeiten zu (§ 54 Abs. 2 SächsHG) und sie können ihre Arbeitszeit im Wesentlichen frei gestalten (§ 54 Abs. 1 Satz 2, Satz 3 SächsHG). Professoren haben Weisungsbefugnis und die fachliche Verantwortung gegenüber dem nachgeordneten wissenschaftlichen Personal (§ 46 Abs. 2 Satz 1 SächsHG – wissenschaftliche und künstlerische Assistenten; § 48 Abs. 2 SächsHG – Oberingenieure und Oberassistenten, § 50 Abs. 1 Satz 2 – wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiter). Sie nehmen auf die Selbstverwaltung der Hochschule maßgeblichen Einfluss (§ 38 Abs. 3 Nr. 1 SächsHG i.V.m. §§ 62, 67 SächsHG). Ihrer wesentlichen Mitgestaltung unterliegt unter anderem auch die Organisation des Lehr- und Forschungsbetriebes (§ 62 Abs. 2 Nr. 1, 2 SächsHG). Nicht zuletzt genießen Professoren in ihren dienstlichen Belangen den Schutz der Wissenschaftsfreiheit (Art. 21 Satz 1 SächsVerf).
- 1.1.1.2 Zwar sind auch Professoren im Rahmen ihrer Tätigkeit auf die unterstützende Mitarbeit des nicht wissenschaftlichen Personals angewiesen und unterliegen tatsächlichen Gegebenheiten, die sie in die Arbeitsabläufe der Hochschule einbeziehen (vgl. BVerfGE 35, 79 [126]). Diese Eingliederung erschöpft sich aber in der Abhängigkeit von bestimmten äußeren Organisationsstrukturen und lässt die persönliche Selbstbestimmung bei der Wahrnehmung der Aufgabe dagegen weitestgehend unberührt. Letztere ist erst betroffen, wenn dem Dienststellenleiter hinsichtlich der sachlichen, räumlichen, zeitlichen und sonstigen Einzelheiten der Aufgabenerfüllung ein Direktionsrecht zusteht. Der Einwand der Antragsteller, die Repräsentation der Professoren in den Selbstverwaltungsorganen der Hochschule verfolge eine andere Zielrichtung als diejenige in einem Personalrat, geht fehl. Zwar obliegt Letzterem die Wahrnehmung von „Arbeitnehmer“-Interessen der Hochschulbeschäftigten, während den Selbstverwaltungsorganen in begrenztem Umfang auch eine Leitungs- und Arbeitgeberfunktion zukommt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. März 1994, 1 BvR 2069/93, in: FuL 1995, S. 43). Die Mitwirkung in den Hochschulgremien kompensiert jedoch gerade diejenige Abhängigkeit, der die Professoren aufgrund ihrer Einbeziehung in die Organisationsstrukturen unterliegen.

- 1.1.2 Soweit durch § 4 Abs. 5 Nr. 5 SächsPersVG Lehrkräfte gemäß § 9 des Gesetzes über die Berufsakademie im Freistaat Sachsen vom 19. April 1994 (SächsGVBl. S. 777) beziehungsweise hauptberufliche Dozenten gemäß § 12 des Gesetzes über die Berufsakademie im Freistaat Sachsen vom 11. Juni 1999 (SächsGVBl. 276) – SächsBAG – vom Kreis der Beschäftigten im Sinne des Personalvertretungsgesetzes ausgenommen werden, verstößt dies gegen Art. 26 Satz 1 SächsVerf. Die Organisation der Berufsakademie Sachsen unterliegt in weit größerem Umfang der Aufsicht, Kontrolle und Einwirkung des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst als eine Hochschule und steht nicht unter dem Schutz des Art. 107 Abs. 1, Abs. 2 SächsVerf. Auch sind die Lehrkräfte bei der Ausübung ihrer Tätigkeit stärker an Weisungen gebunden als Professoren an wissenschaftlichen Hochschulen.
- 1.1.2.1 Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 SächsBAG 1994 handelt es sich bei den Lehrkräften um das hauptamtliche, bei den Lehrbeauftragten um das nebenamtliche Lehrpersonal der Studienakademie Sachsen, die neben den Bildungsstätten der Praxispartner die Aufgaben der Berufsakademie Sachsen erfüllt (§ 1 Abs. 1 Satz 3 SächsBAG 1994). Diese ist eine unter der Fachaufsicht des Freistaates Sachsen stehende Einrichtung im tertiären Bildungsbereich außerhalb der Hochschule (§ 1 Abs. 1 Satz 1 SächsBAG 1994), in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts (§ 2 Abs. 1, Abs. 3 SächsBAG 1994). Das Lehrpersonal wird durch das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst auf Vorschlag einer Berufungskommission berufen (§ 9 Abs. 4, Abs. 5 SächsBAG 1994). Die dienstlichen Aufgaben des hauptamtlichen Lehrpersonals werden gemäß § 9 Abs. 7 SächsBAG 1994 durch die Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst über Art und Umfang der dienstlichen Aufgaben der hauptberuflichen Lehrkräfte an der Staatlichen Studienakademie Sachsen vom 20. März 1997 (GVBl. S. 369) geregelt. Nach deren § 2 Abs. 2 sind die Lehrkräfte zu einer inhaltlich und didaktisch qualitätsgerechten wissenschaftsbezogenen Lehre auf der Grundlage der Beschlüsse der Gremien der Berufsakademie, der Erlasse des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst sowie der Weisungen des Direktors der Studienakademie verpflichtet.
- 1.1.2.2 Für das neue Berufsakademiegesetz aus dem Jahre 1999 kommt hinzu, dass § 3 Abs. 2 den Staatlichen Studienakademien zwar das Recht der Selbstverwaltung einräumt. Diese Selbstverwaltung hat aber einen anderen Charakter als die der wissenschaftlichen Hochschulen. Sie wird in weit intensiverem Maße durch staatlichen Einfluss überlagert. Dem Kollegium der Berufakademie Sachsen als zentralem Gremium gehören vier Vertreter des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst an (§ 14 Abs. 1 Nr. 1 SächsBAG 1999). Die Beschlüsse des Kollegiums haben nur die Eigenschaft von Empfehlungen, deren Umsetzung das Staatsministerium durch Weisun-

gen an die Direktoren besorgt (§ 14 Abs. 5 SächsBAG 1999). Die Direktoren haben die vom Staatsministerium bestätigten Empfehlungen des Kollegiums und der Studienkommission auszuführen (§ 17 Abs. 2 SächsBAG 1999). Der Direktor und sein Stellvertreter werden lediglich auf Empfehlung des Kollegiums bestellt.

1.1.2.3 In der Gesamtschau dieser Regelungen des Sächsischen Berufsakademiegesetzes in der Fassung sowohl von 1994 als auch von 1999, die im Ergebnis die Berufsakademien trotz ihrer Selbstverwaltungsautonomie in Struktur und Organisation einer nachgeordneten Behörde annähern, liegt es nicht mehr im Bereich der dem Gesetzgeber nach Art. 26 Satz 1 SächsVerf zustehenden Konkretisierungsbefugnis, die Lehrkräfte der Staatlichen Studienakademien im Freistaat Sachsen nicht als Beschäftigte mit dem Recht zur Bildung von Vertretungsorganen anzusehen.

1.1.3 Der Ausschluss der wissenschaftlichen, künstlerischen und studentischen Hilfskräfte aus dem Kreis der Beschäftigten im Sinne des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes nach § 4 Abs. 5 Nr. 4 SächsPersVG verstößt nicht gegen Art. 26 Satz 1 SächsVerf. Sie sind keine Beschäftigten im Sinne von Art. 26 Satz 1 SächsVerf. Aufgrund der konkreten Ausgestaltung ihrer Arbeitsverhältnisse sind diese Personengruppen nur bedingt in die Arbeitsabläufe der Hochschulen eingegliedert.

Die mit der Regelung ausgeschlossenen Hilfskräfte erbringen befristet Dienstleistungen in Forschung und Lehre sowie künstlerischer Praxis (§ 37 Abs. 4 SächsHG). Ihnen obliegt die Erledigung eng begrenzter Aufgaben, die sie zeitlich nur in geringfügigem Umfang in Anspruch nimmt. Ihre dienstliche Tätigkeit ist regelmäßig keine Lehre im Sinne des Art. 21 Satz 1 SächsVerf (vgl. BVerwGE 62, 45 [51 f.]). Die Hilfskräfte erbringen ihre Dienstleistung nicht selbstständig, sondern nach den Vorgaben und Weisungen des ihnen vorgesetzten wissenschaftlichen Personals. Zwar mag ihre Tätigkeit dem Inhalt nach bereits der Wissenschaft zuzuordnen sein; der Schutz der Wissenschaftsfreiheit kommt dabei jedoch in erster Linie demjenigen zu Gute, der die Tätigkeit anleitet. Die Befristung der Arbeitsverhältnisse, die geringe Arbeitszeit und die eng begrenzten Arbeitsaufgaben lassen in Zusammenschau die Annahme gerechtfertigt erscheinen, dass trotz der Weisungsgebundenheit der Hilfskräfte diese nicht in beschäftigungstypischer Weise in die Arbeitsabläufe der Hochschule eingegliedert sind. Dies gilt umso mehr, als ihre befristete Tätigkeit an der Hochschule vielfach verhindert, dass in Bezug auf ihre Interessen der erforderliche Repräsentationszusammenhang zum Vertretungsorgan hergestellt wird.

- 1.2 § 67 Abs. 1 Sätze 1 und 2 SächsPersVG verstoßen gegen Art. 26 Satz 1 SächsVerf, soweit Lehrpersonalräte nur bei den zuständigen Regionalschulämtern eingerichtet werden. § 67 Abs. 1 Satz 2 SächsPersVG ist nichtig.
- 1.2.1 Es bedarf vorliegend nicht der Klärung, ob Schulen im Sinne des § 67 Abs. 1 SächsPersVG nur öffentliche Schulen im Sinne des § 3 Abs. 1 des Schulgesetzes für den Freistaat Sachsen vom 3. Juli 1991 in der Fassung vom 29. Juni 1998 (SächsSchulG) oder auch solche in Trägerschaft einer juristischen Person des öffentlichen Rechts gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft vom 4. Februar 1992 in der Fassung vom 1. Juli 1999 (SächsFrTrSchulG) sind (vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 18. Juni 1999, 6 P 7/98, PersR 1999, S. 534 [535 f.]). Die Regelung ist bereits deswegen verfassungswidrig, weil sie den im Bereich der öffentlichen Schulen an die Einrichtung von Personalvertretungen von Verfassungswegen zu stellenden Anforderungen nicht genügt. Es liegt nicht im Bereich des einfachgesetzlichen Konkretisierungsspielraums, wenn der Gesetzgeber die Einrichtung von Personalräten für öffentliche Schulen im Freistaat Sachsen ausschließlich in den Regionalschulämtern vorsieht. Bei den öffentlichen Schulen handelt es sich um kraft Organisationsrecht nach Art. 83 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf geschaffene Verwaltungsträger in öffentlich-rechtlicher Rechtsform, also um Dienststellen im Sinne von Art. 26 Satz 1 SächsVerf. Öffentliche Schulen sind nicht rechtsfähige öffentliche Anstalten (§ 32 Abs. 1 Satz 1 SächsSchulG), die nach Art. 102 Abs. 2 SächsVerf für die Bildung der Jugend zu sorgen haben und dem Erziehungsziel des Art. 101 Abs. 1 SächsVerf verpflichtet sind.
- 1.2.2 Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Regelung zu einer Optimierung der Vertretungsstruktur beiträgt. Sie führt vielmehr zu einer Zentralisierung der Vertretungsorgane, die dem Ziel einer effektiven, insbesondere orts- und sachnahen Wahrnehmung der Beschäftigteninteressen in wesentlichen Bereichen zuwider läuft.
- 1.2.2.1 Den im Schulbereich durch den Schulleiter auf örtlicher Ebene wahrzunehmenden Aufgaben korrespondieren wichtige personalvertretungsrechtliche Kompetenzen. Zwar weist die Staatsregierung zu Recht darauf hin, dass die personalrechtliche Entscheidungskompetenz nicht bei den Schulen, sondern bei den zuständigen Schulaufsichtsbehörden liegt (§ 58 Abs. 2 SächsSchulG) und damit ein wesentlicher Teil der einer Mitbestimmung unterliegenden Entscheidungen nicht in der Schule selbst getroffen wird. Gleichwohl verbleiben den Schulen noch so umfangreiche, die Interessen der Beschäftigten unmittelbar berührende Entscheidungsbefugnisse, dass der

Gesetzgeber die Bildung örtlicher Beschäftigtenvertretungen jedenfalls nicht völlig ausschließen durfte.

Dem Schulleiter obliegt die Leitung und Verwaltung der Schule. Er ist für eine ausreichende Unterrichtsversorgung verantwortlich, hat im Zusammenwirken mit den anderen Schulorganen für einen geregelten und ordnungsgemäßen Schulablauf zu sorgen (§ 42 Abs. 1 Satz 2 SächsSchulG). Er verteilt die Lehraufträge, stellt die Stundenpläne auf, ordnet Vertretungsstunden an, regelt die Pausenaufsicht sowie den Feriendienst und sorgt für die Einhaltung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, der Hausordnung und der Konferenzbeschlüsse (§ 42 Abs. 1 Satz 3 SächsSchulG). Zur Erfüllung dieser Aufgaben ist er gegenüber den Lehrkräften weisungsberechtigt (§ 42 Abs. 2 Satz 1 SächsSchulG). Nicht zuletzt deshalb hat der Gesetzgeber die personellen Angelegenheiten der Schulleiter nach § 82 Abs. 1 Satz 4 SächsPersVG von der Mitbestimmung ausgeschlossen.

Insbesondere im Bereich der allgemeinen Aufgaben des Personalrats sind auch in der derzeitigen Ausgestaltung der personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmung wesentliche Beteiligungsrechte gewährt. Im Übrigen würden zwar dem Personalrat einer Schule keine unmittelbaren Mitbestimmungsrechte in personellen Angelegenheiten zustehen; er wäre jedoch, vermittelt durch § 87 Abs. 2 SächsPersVG, in das Beteiligungsverfahren bei der Stufenvertretung einzubeziehen und so in der Lage, wirksamen Einfluss auf zu treffende Personalentscheidungen zu nehmen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Juni 1978, 6 P 5/78, Buchholz 238.3 A § 6 BPersVG Nr. 2). Soweit die Stellungnahme der Staatsregierung darauf hinweist, für die Auswahl von Teilnehmern für Fortbildungsveranstaltungen habe das Staatsministerium für Kultus auf der Ebene des Hauptpersonalrats eine Dienstvereinbarung abgeschlossen, vermag diese Argumentation nicht zu überzeugen. Die Dienstvereinbarung schafft lediglich eine durch beide Seiten aufkündbare Regelung, welche die Einrichtung einer Personalvertretung nicht entbehrlich macht.

- 1.2.2.2 Diesem spezifischen Interesse an örtlicher und sachnaher Interessenwahrnehmung kann durch die Einrichtung von Personalräten in den Regionalschulämtern nicht hinreichend Rechnung getragen werden.

Die Bündelung der Vertretungsorgane genügt nicht den Anforderungen einer orts- und sachnahen Personalratsarbeit. Die tatsächliche Anbindung der Arbeit des Vertretungsorgans an die Interessen der Beschäftigten setzt entgegen der Ansicht der Staatsregierung nicht nur voraus, dass das Vertretungsorgan für die Beschäftigten erreichbar ist, sondern darüber hinaus, dass die Repräsentanten die tatsächlichen Ver-

hältnisse in der einzelnen Organisationseinheit und die Interessen auch der Beschäftigten, die sich nicht aktiv an den Personalrat wenden, in einem ständigen Prozess wahrnehmen und diese bei ihrer Arbeit berücksichtigen können (vgl. auch BVerwGE 88, 233 [238]). Die Antragsteller weisen zu Recht darauf hin, dass, wie das Beispiel des Regionalschulamtes Dresden zeigt, die Anbindung an die tatsächlichen Interessen der einzelnen Beschäftigten in einer Schule nicht mehr gewährleistet ist, wenn für insgesamt 10.431 Lehrpersonen aus 526 Schulen (davon 485 öffentliche Schulen) ein Personalrat aus 23 Mitgliedern zuständig ist (§ 16 SächsPersVG), von denen 12 gemäß § 46 Abs. 4 SächsPersVG vollständig freigestellt werden (vgl. zu den tatsächlichen Angaben: Antwort des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Hatzsch [SPD] vom 30. November 1998, Ds. 02/10132). Dabei ist, worauf die Antragsteller ebenfalls hinweisen, auch zu berücksichtigen, dass es sich nicht nur um eine sehr große Anzahl Beschäftigter handelt, die durch ein Mitglied des Personalrats vertreten werden, sondern hier auch die zum Teil erheblichen Entfernungen zwischen Personalrat und Schule mit durchschnittlich zwischen 14,0 km und 24, 8 km und höchstens zwischen 40 km und 81 km eine ortsnahe Personalratsarbeit nicht zulassen.

Im Übrigen unterliegen Behörden mit einer sehr großen Anzahl von Beschäftigten regelmäßig einer ebenso zentralisierten Führungs- und Leitungsstruktur, wohingegen jede Schule einen gegenüber dem Lehrpersonal weisungsberechtigten Schulleiter hat, was angesichts der vielfältigen, die Gestaltung des alltäglichen Lebens der Lehrkräfte unmittelbar berührenden Entscheidungsbefugnisse des Schulleiters im Einzelfall sehr schulspezifische Konflikt- und Interessenlagen ergeben kann. Diesen korrespondiert ein besonderes Bedürfnis nach orts- und problemnaher Konfliktvermittlung, die nicht zuletzt zu einer effektiven Gestaltung der Unterrichtsversorgung beizutragen vermag. Dieses Defizit wird weder durch das Fachgruppenprinzip gemäß § 67 Abs. 2 SächsPersVG noch durch die Freistellungen der Personalratsmitglieder kompensiert. Die gesetzgeberische Erwägung, bei der Bündelung der Personalratsstruktur insbesondere für kleinere Schulen den Personalrat abweichend vom Gruppenprinzip nach § 5 SächsPersVG nach Fachgruppen zu unterteilen, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Regelung gewährleistet allerdings nur eine bessere Berücksichtigung der schulformspezifischen Interessenlagen. Eine weitergehende Anbindung an die Interessen einer einzelnen Schule wird durch das Prinzip nicht gewährleistet. Die Freistellung von Personalratsmitgliedern dient zwar der Wahrnehmung ihrer Aufgaben; sie versetzt sie jedoch insbesondere dann nicht in die Lage, die tatsächlichen Interessen einer Schule zu repräsentieren, wenn sie an der Schule nicht beschäftigt sind.

- 1.2.2.3 Dem Gesetzgeber ist von Verfassungs wegen nicht vorgegeben, wie bei der Regelung der Personalvertretungsstruktur den besonderen Anforderungen in der Schulverwaltung in optimaler Weise Rechnung zu tragen ist. Entscheidet sich der Gesetzgeber in für sich gesehen verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise, die Tätigkeit der Vertretungsorgane dort zu bündeln, wo wesentliche dem Recht auf Mitbestimmung unterliegende Entscheidungen getroffen werden und so eine funktionsbezogene Betrachtung nach den Aufgaben des Vertretungsorgans vorzunehmen, muss er durch geeignete Regelungen sicherstellen, dass die Tätigkeit der Vertretungsorgane eine tatsächliche Rückbindung an die Interessen der Beschäftigten erfährt und dass das Potenzial ortsnaher Konfliktlösung genutzt werden kann.
- 1.2.3 Soweit § 67 Abs. 1 Satz 1 SächsPersVG gegen Art. 26 Satz 1 SächsVerf verstößt, hat der Verfassungsgerichtshof davon abgesehen, die Norm für nichtig zu erklären. Der durch eine Nichtigerklärung entstehende Zustand stünde der verfassungskonformen Rechtslage ferner als der jetzige, da die nach § 67 Abs. 1 Satz 1 SächsPersVG gewählten und eingerichteten Beschäftigtenvertretungen ihre Legitimation verlören. Es erscheint daher geboten, aber auch ausreichend, dem Gesetzgeber bis zum 31. Dezember 2002 die Beseitigung des verfassungswidrigen Zustandes aufzugeben.
2. Die übrigen von den Antragstellern angegriffenen Vorschriften, mit Ausnahme des § 89 Abs. 3 SächsPersVG, sind am Maßstab des Art. 26 Satz 2 SächsVerf zu messen. Sie sind danach nur zum Teil verfassungsgemäß.
- 2.1 § 79 Abs. 3 Sätze 1 bis 6 SächsPersVG ist mit Art. 26 Satz 2 SächsVerf vereinbar, soweit das Stufenverfahren in den Fällen der § 80 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 3 und 4 sowie § 81 Abs. 1 Nr. 1, 4 und 5 SächsPersVG eingeschränkt wird. Dabei bedarf es vorliegend keiner Entscheidung über die Frage, ob das Stufenverfahren, wie es § 79 Abs. 3 Satz 7 bis 11 und § 79 Abs. 4 Satz 1 SächsPersVG vorsieht, als Bestandteil des Mitbestimmungsverfahrens dem Schutz des Art. 26 Satz 2 SächsVerf unterfällt (zur Kritik am Stufenverfahren vgl. von Mutius, Personalvertretungsrecht und Demokratieprinzip des Grundgesetzes, in: Festschrift M. Kriele, S. 1119 [1137 f.]). Es ist jedenfalls dann verfassungsrechtlich nicht geboten, die Einschaltung der Stufenvertretungen in den Fällen eingeschränkter Mitbestimmung vorzusehen, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, in denen die Dienststelle typischer Weise ein berechtigtes Interesse an der kurzfristigen Umsetzung einer Maßnahme hat (nachstehend 2.1.1).

Auch ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn das Verfahren der Einigungsstelle dadurch beschleunigt wird, dass die Empfehlung binnen zehn Arbeitstagen, beziehungsweise, wenn eine Einigungsstelle als ständige Einrichtung nicht besteht, binnen zwanzig Arbeitstagen abzugeben ist (nachstehend 2.1.2).

- 2.1.1 Es ist nicht ersichtlich, dass die Interessen der Beschäftigten oder die Beteiligungsrechte des Vertretungsorgans eine wesentliche Stärkung durch die Beteiligung der Stufenvertretungen erfahren. Entscheidend für die Wirksamkeit der Beteiligungsrechte und damit für eine effektive Wahrnehmung der Beschäftigteninteressen ist vor allem das Mitbestimmungsverfahren auf Dienststellenebene und, wenn eine Einigung in der Angelegenheit dort nicht erzielt werden kann, die Beteiligung der Einigungsstelle. Dagegen führt die Einschaltung der Stufenvertretungen nur zur Wiederholung des bereits durchgeführten Verfahrens, und zwar auf einer Ebene, bei der eine unmittelbare Rückbindung an die Interessen der in der Dienststelle betroffenen Beschäftigten nicht mehr gegeben ist. Allerdings bietet das Stufenverfahren die Möglichkeit, die abschließende Lösung eines Konflikts zwischen Dienststelle und Vertretungsorgan auch ohne das Erfordernis einer Letztentscheidung durch die oberste Dienststelle herbeizuführen sowie übergeordnete Interessen der Beschäftigten an der Personalpolitik zur Geltung zu bringen.

Diesem Interesse an der Durchführung des Stufenverfahrens stehen aber überwiegende öffentliche Interessen gegenüber. Der Regierungsentwurf verfolgte mit der Regelung das Ziel zu gewährleisten, dass in den Fällen, in denen die zuständige Personalvertretung die Zustimmung verweigert hat, unmittelbar eine Entscheidung getroffen werden kann, um so einen Beitrag zur Flexibilisierung und Effektivitätssteigerung im öffentlichen Dienst zu leisten (vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung, Zweites Gesetz zur Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes, Ds 2/6907 S. 23). Der Regierungsentwurf sah dabei ein Empfehlungsrecht der Einigungsstelle nicht vor (vgl. Art. 1 Nr. 26 lit. b) aa), Gesetzentwurf der Staatsregierung, Zweites Gesetz zur Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes, Ds 2/6907 S. 7). Nachdem im Gesetzgebungsverfahren rechtliche Bedenken gegen die Nichtbeteiligung der Einigungsstelle geäußert wurden, wurde beantragt, die Vorschrift in die schließlich Gesetz gewordene Fassung zu ändern (vgl. Änderungsantrag der CDU-Fraktion vom 22. April 1998, Ds 2/8615). Nach der Begründung sollte zwar die Beteiligung der Einigungsstelle sichergestellt werden; um den Anforderungen an eine Verfahrensbeschleunigung Rechnung tragen zu können, sollte jedoch auf die Einschaltung der Stufenvertretungen verzichtet werden. Mit dem Anliegen, die Flexibilität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung zu steigern, verfolgt der Gesetzgeber legitime Ziele. Die Staatsregierung weist zu Recht darauf hin, dass die

dem Stufenverfahren entzogenen personellen Maßnahmen notwendiges Instrumentarium für einen flexiblen und effektiven Personaleinsatz sind. Die Dienststelle hat typischerweise ein berechtigtes Interesse an der kurzfristigen Umsetzung dieser Maßnahmen.

2.1.2 Die in § 79 Abs. 3 Satz 3 und Satz 4 SächsPersVG vorgesehenen Fristen für die Abgabe der Empfehlung sind ausreichend, um eine wirksame Beteiligung der Einigungsstelle zu ermöglichen. Der Einwand der Antragsteller, die Frist sei insbesondere dann zu kurz bemessen, wenn die Einigungsstelle erst gebildet werden müsse, greift nicht durch. Sollte die Personalvertretung Bedenken haben, binnen der Frist von zwanzig Arbeitstagen eine Einigungsstelle bilden zu können und eine Empfehlung abzugeben, kann sie bereits im Vorfeld unabhängig vom Willen der Dienststelle verlangen, dass eine Einigungsstelle als ständige Einrichtung gebildet wird (§ 85 Abs. 1 Satz 2 SächsPersVG).

2.2 § 79 Abs. 4 Sätze 3 und 4 SächsPersVG verstoßen gegen Art. 26 Satz 2 SächsVerf, soweit die Entscheidung der Einigungsstelle in den Fällen des § 80 Abs. 3 Nr. 9 und 16 SächsPersVG nur den Charakter einer Empfehlung hat, wenn sie sich nicht der Auffassung der obersten Dienstbehörde anschließt. Das Recht auf Mitbestimmung ist in rechtfertigungsbedürftiger Weise eingeschränkt, weil den Vertretungsorganen bei der Schaffung von Beurteilungsrichtlinien für Arbeiter und Angestellte und bei der Einführung technischer Überwachungseinrichtungen kein echtes Mitentscheidungsrecht zusteht. Zwar kann die örtliche Personalvertretung eine Entscheidung in diesen Angelegenheiten auf Dienststellenebene noch unmittelbar beeinflussen (vgl. § 80 Abs. 3 Nr. 9 bzw. Nr. 16 i.V.m. § 79 Abs. 1 SächsPersVG). Den Anforderungen an ein echtes Mitentscheidungsrecht ist hingegen nur dann Rechnung getragen, wenn dem Vertretungsorgan auch im weiteren Mitbestimmungsverfahren Mitentscheidungsbefugnisse zustehen. Die Einschränkung ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

2.2.1 Die Schaffung von Beurteilungsrichtlinien für Arbeiter und Angestellte berührt die Rechte und Interessen der Beschäftigten in einer Weise, die ein qualifiziertes Mitbestimmungsrecht des Vertretungsorgans erforderlich macht (nachstehend 2.2.1.1). Diesem Erfordernis stehen weder höherrangige kollidierende Verfassungsgüter noch überwiegende öffentliche Interessen gegenüber (nachstehend 2.2.1.2).

2.2.1.1 Beurteilungsrichtlinien haben einen unmittelbaren Bezug zu den Grundrechten der Beschäftigten. Die dienstliche Beurteilung bildet regelmäßig die wesentliche Grundlage für ihr berufliches Fortkommen. Dem verfassungsrechtlichen Gebot der Bestenauslese nach Art. 91 Abs. 2 SächsVerf korrespondiert das Recht der Dienststelle, die Beschäftigten zu beurteilen (vgl. SächsOVG, Beschluss vom 12. Januar 1993, 2 S 603/92, in: SächsVBl. 1993, S. 278 [279]) und das Recht der Beschäftigten, sachgerecht beurteilt zu werden (vgl. Kunig in: v. Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, Band 2, 3. Auflage 1995, Art. 33 Rn. 32). Beurteilungsrichtlinien dienen der Objektivierung und Versachlichung des Beurteilungsverfahrens, mithin der Gewährleistung des Anspruchs auf Gleichbehandlung der Beschäftigten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11. Dezember 1991, 6 P 20/89, in: PersR 1992, S. 202 [203 f.]). Daneben haben Beurteilungsrichtlinien auch für die tatsächliche Durchsetzung der verfassungsmäßigen Rechte aus Art. 91 Abs. 2, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf Bedeutung. Sie konkretisieren die Auswahlgrundsätze der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung und binden in ihrer tatsächlichen Anwendung das Auswahlmessen des Dienstherrn (vgl. BVerwG, Beschluss vom 10. November 1993, 2 ER 301/93, in: DVBl. 1994, S. 118 [119]).

Ein qualifiziertes Mitbestimmungsrecht in der Form echter Mitentscheidung vermag den Grundrechten der Beschäftigten tatsächliche Geltung zu verschaffen. Zwar sind Beurteilungsrichtlinien im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung personeller Auswahlentscheidungen inzident auf ihrer Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Auswahlkriterien nachprüfbar (vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 19. November 1993, 1 TG 1465/93, in: ZBR 1994, S. 344 [345]), jedoch wirkt das Mitbestimmungsrecht auch im Bereich des hier bestehenden Konkretisierungsspielraums. Nur durch effektive Mitgestaltung der Beurteilungsrichtlinien können Beschäftigte ihre diesbezüglichen Interessen tatsächlich einbringen. Daneben dient das Mitbestimmungsrecht – wenn auch nur nachrangig – dem Schutz der Persönlichkeit des Beschäftigten im Beurteilungsverfahren (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11. Dezember 1991, 6 P 20/89, in: PersR 1992, S. 202 [203]).

2.2.1.2 Der Regelung stehen weder überwiegende öffentliche Interessen gegenüber noch ist sie durch andere Verfassungsgüter gerechtfertigt. Die Begründung des Regierungsentwurfs stellt für die Einführung der nur eingeschränkten Mitbestimmung darauf ab, dass Beurteilungsrichtlinien eine der Grundlagen der Personalpolitik seien und als Instrumentarium für einen sachgerechten Personaleinsatz zumindest mittelbar die Wahrnehmung des Amtsauftrages berührten (vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung, Zweites Gesetz zur Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes, Ds

2/6907 S. 25). Damit ist zwar grundsätzlich ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel genannt; indes lässt die Begründung in nicht zu vertretender Weise die Auseinandersetzung mit der Frage außer Acht, ob die Wahrung des Amtsauftrages ausreichend auch dadurch sichergestellt werden kann, dass der obersten Dienststelle nach § 85 Abs. 5 Satz 3 bis 5 SächsPersVG das Recht zusteht, die Entscheidung der Einigungsstelle im Einzelfall wegen der Auswirkungen auf das Gemeinwesen aufzuheben. Sie ist aus diesem Grund nicht erforderlich. Es ist zwar denkbar, dass die Dienststelle im Mitbestimmungsverfahren eine aus ihrer Sicht personalpolitisch wesentliche Regelung in den Beurteilungsrichtlinien nicht durchzusetzen vermag; jedoch ist nicht ersichtlich, dass einer solchen Fallgestaltung durch ein Aufhebungsrecht im Einzelfall nicht ausreichend Rechnung getragen werden kann (vgl. BVerfGE 93, 37 [71]).

Soweit die Staatsregierung anführt, für eine einheitliche Beurteilungspraxis seien einheitliche Beurteilungsrichtlinien für Angestellte und Arbeiter einerseits und Beamte andererseits erforderlich, was sich, da letztere nicht dem vollen Mitbestimmungsrecht unterliegen, nur gewährleisten lasse, wenn auch bezüglich der Arbeiter und Angestellten der obersten Dienststelle das Letztentscheidungsrecht zustehe, vermag dies eine Einschränkung des Mitbestimmungsrechts ebenfalls nicht zu rechtfertigen. Wenn der Gesetzgeber insoweit für die Beamten auf Grund deren besonderer Stellung die Einschränkung des Mitbestimmungsrechts für geboten erachtet, kann dies keine Absenkung des Beteiligungsniveaus für andere Personenkreise rechtfertigen. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, weshalb einem begründeten Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen im Einzelfall nicht auch durch das Aufhebungsrecht der obersten Dienststelle Rechnung getragen werden kann.

- 2.2.2 Die Regelung des § 79 Abs. 4 Satz 3 und 4 SächsPersVG entbehrt einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung auch insoweit, als die Entscheidung der Einigungsstelle bei der Einführung und Anwendung technischer Überwachungseinrichtungen (vgl. § 80 Abs. 3 Nr. 16 SächsPersVG) nur den Charakter einer Empfehlung hat. In dieser Angelegenheit wird der objektiven Funktion des Grundrechts nur ein Mitentscheidungsrecht des Vertretungsorgans gerecht (nachstehend 2.2.2.1). Die Einschränkung ist nicht durch zwingende Gründe gerechtfertigt (nachstehend 2.2.2.2).
- 2.2.2.1 An die Qualität des Beteiligungsrechts bei der Einführung und Anwendung technischer Überwachungseinrichtungen sind von Verfassungen wegen hohe Anforderungen zu stellen. Technische Überwachungseinrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung des Beschäftigten zu überwachen, berühren in be-

sonderer Weise die Grundrechtssphäre der Beschäftigten im Arbeitsleben. Sie ermöglichen dem Dienstherrn oder Arbeitgeber, sich ein umfassendes Bild nicht nur von den konkreten Arbeitsabläufen, sondern auch von den persönlichen Gewohnheiten, Eigenarten, Umgangsformen und Charaktermerkmalen der Beschäftigten zu verschaffen und auf dieser Informationsbasis sog. Persönlichkeitsprofile zu erstellen. Solche Überwachungseinrichtungen betreffen daher nicht nur die Interessen der Beschäftigten, sondern haben unmittelbaren Bezug zur Menschenwürde (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf) in ihrem Sinnzusammenhang mit dem verfassungsrechtlich geschützten Persönlichkeitsrecht (Art. 15 SächsVerf). Von deren Einführung und Anwendung sind regelmäßig die Beschäftigten in ihrer Gesamtheit oder jedenfalls bestimmte Gruppen der Beschäftigten betroffen. Bei der Frage, ob eine technische Überwachungseinrichtung eingeführt wird, ist die damit verbundene Beeinträchtigung der Persönlichkeitssphäre der Beschäftigten dem Interesse der Dienststelle an ihrer Einrichtung im Rahmen einer Güter- und Interessenabwägung gegenüberzustellen (vgl. BAG, Urteil vom 7. Oktober 1987, 5 AZR 116/86, in: NZA 1988, S. 92). Die Beteiligung der Personalvertretung soll das Interesse der Beschäftigten, das Vorhandensein und die Benutzung solcher Einrichtungen auf das betriebsbedingt erforderliche Maß zu beschränken, zur Geltung bringen (vgl. BVerwGE 80, 143 [145 f.]; 91, 45 [50]). Nur die unmittelbare Teilhabe der Personalvertretung an der Entscheidung über die Einführung und Anwendung von technischen Überwachungseinrichtungen bezieht das Vertretungsorgan in den Abwägungsvorgang ein und vermag auf diese Weise die Rechte und Interessen der Beschäftigten weit besser zur Geltung zu bringen als der auf nachträgliche Kontrolle beschränkte Rechtsschutz.

- 2.2.2.2 Die Einschränkung des Mitbestimmungsrechts ist nicht durch zwingende Gründe gerechtfertigt. Die Begründung zum Regierungsentwurf sah die Einschränkung des Beteiligungsrechts zur Wahrnehmung des Amtsauftrages als notwendig an. Die Entscheidung über die Einführung und Anwendung technischer Überwachungseinrichtungen könne keiner Stelle übertragen werden, die gegenüber Parlament und Regierung nicht verantwortlich sei. Soweit als alternative Form der Beteiligung eine Entscheidung der Einigungsstelle in Betracht käme, die von der Mehrheit der gegenüber dem Parlament und der Regierung verantwortlichen Mitglieder getragen werden müsse, erscheine dies wenig praktikabel (vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung, Zweites Gesetz zur Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes, Ds 2/6907 S. 24). Die Einführung und Anwendung technischer Überwachungseinrichtungen berührt zwar als innerdienstliche Maßnahme in typischer Weise die Wahrnehmung des Amtsauftrages. Allerdings rechtfertigt dies keine so weitgehende Einschränkung des Mitbestimmungsrechts.

Soweit sich die Begründung zum Regierungsentwurf und ihr folgend die Staatsregierung auf die Vorgaben der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetz vom 24. Mai 1995 (BVerfGE 93, 37) bezieht, ist dem insoweit zuzustimmen, als das Bundesverfassungsgericht zu dem dem § 80 Abs. 3 Nr. 16 SächsPersVG entsprechenden Mitbestimmungstatbestand des § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG ausgeführt hat, die Möglichkeit der verbindlichen Letztentscheidung müsse einer gegenüber Volk und Parlament verantwortlichen Stelle vorbehalten bleiben. Die Kompetenz einer Einigungsstelle zur abschließenden Entscheidung könne hier nur unter der Voraussetzung hingenommen werden, dass die Mehrheit ihrer Mitglieder uneingeschränkt personell demokratisch legitimiert ist und die Entscheidung darüber hinaus von der Mehrheit der so legitimierten Mitglieder getragen wird (vgl. BVerfGE 93, 37 [72]). Die vom sächsischen Gesetzgeber vorgenommene Einschränkung geht jedoch darüber hinaus, weil die Letztentscheidungsbefugnis der Einigungsstelle vollständig entzogen wird. Eine Einbeziehung des Vertretungsorgans wäre dagegen – wenn auch nicht paritätisch – bei der vom Bundesverfassungsgericht als zulässig erachteten Mitbestimmungsform noch gegeben. Die Erwägung des Gesetzgebers, die vom Bundesverfassungsgericht als zulässig angesehene Mitbestimmungsform sei nicht praktikabel, hält einer verfassungsrechtlichen Überprüfung entgegen der Ansicht der Staatsregierung nicht stand. Mit ihr wird kein zwingender Grund zur Einschränkung des Mitbestimmungsrechts genannt.

- 2.3 § 80 Abs. 1 Satz 2 und § 81 Abs. 2 SächsPersVG verstoßen nicht gegen Art. 26 Satz 2 SächsVerf. Die Vorschriften können verfassungskonform dahin ausgelegt werden, dass der Ausschluss der Beteiligung sich nur auf das Mitbestimmungsrecht nach § 79 SächsPersVG bezieht, das allgemeine Unterrichts- und Erörterungsrecht nach § 73 Abs. 2 SächsPersVG zur Wahrnehmung der allgemeinen Aufgaben des Personalrats nach § 73 Abs. 1 SächsPersVG dagegen unberührt bleibt.
- 2.3.1 Durch § 80 Abs. 1 Satz 2 und § 81 Abs. 2 SächsPersVG wird das Recht auf Mitbestimmung eingeschränkt. Ein Mitentscheidungsrecht des Vertretungsorgans ist nicht sichergestellt, da es vom Antrag des Beschäftigten abhängt.
- 2.3.2 Bei verfassungskonformer Auslegung ist die Einschränkung durch überwiegende Interessen gerechtfertigt. Der Gesetzgeber will mit der Regelung mehr Flexibilität

und eine spürbare Verwaltungsvereinfachung erreichen. Dem Personalrat verblieben für den Fall, dass der Beschäftigte mit dem Arbeitsplatz einverstanden ist, ohnehin kaum Interventionsmöglichkeiten, so dass seine Zustimmung in aller Regel formaler Art ist (vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung, Zweites Gesetz zur Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes, Ds 2/6907 S. 27). Der Gesetzgeber verfolgt damit ein legitimes Ziel, das die Vorschriften zu erreichen grundsätzlich in der Lage sind. Die Nichtdurchführung des Beteiligungsverfahrens nach § 79 SächsPersVG führt dazu, dass eine personelle Maßnahme schneller und kurzfristiger umgesetzt werden kann. Die Einschränkung ist insoweit auch erforderlich. Sie führt bei der gebotenen verfassungskonformen Auslegung entgegen der Ansicht der Antragsteller nicht zu einer unangemessenen Beschränkung des nach Art. 26 Satz 2 SächsVerf gebotenen Mitbestimmungsniveaus.

- 2.3.2.1 Es ist zunächst eine vertretbare Erwägung des Gesetzgebers, dass es nicht zu einer unangemessenen Einschränkung des Rechtes auf Mitbestimmung führt, wenn er von einem Beschäftigten, der seine Interessen durch eine personellen Maßnahme verletzt sieht, erwartet, dass dieser sich initiativ an den Personalrat wendet. Die eigentliche Problematik der Vorschrift liegt – worauf die Antragsteller zu Recht hinweisen – darin, dass die kollektivrechtliche Komponente des Mitbestimmungsrechts nicht zur Geltung kommt, wenn die Einleitung des Mitbestimmungsverfahrens dem jeweils betroffenen Beschäftigten anheim gestellt wird. Auch für den Fall, dass dem bei der personellen Maßnahme nicht berücksichtigten Beschäftigten das Antragsrecht zusteht (so Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 25. April 1997, 21 TK 4849/96, in: ZfPR 1997, S. 159 [161]), wird die Mitbestimmung im kollektivrechtlichen Bereich eingeschränkt. Allerdings sind dem Bedürfnis nach personalvertretungsrechtlicher Mitbestimmung im Falle der Zustimmung des von der Maßnahme Betroffenen nicht nur das Interesse der Dienststelle an einer kurzfristigen Umsetzung der Maßnahme, sondern auch die schutzwürdigen Belange des durch die Maßnahme begünstigten Beschäftigten entgegenzusetzen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. Januar 1988, 2 B 64/87, in: Buchholz 232 § 31 BBG Nr. 42; BVerwG, Beschluss vom 21. Oktober 1993, 6 P 18/91, in: PersR 1994, S. 165 [166]).
- 2.3.2.2 Vor diesem Hintergrund ist es vertretbar, das Zustimmungserfordernis des Personalrats nach § 79 Abs. 1 SächsPersVG von einem Antrag des Betroffenen abhängig zu machen. Mit der objektiven Funktion des Grundrechts wäre es aber nicht zu vereinbaren, wenn dem Vertretungsorgan auch das Recht der Information und der Stellungnahme genommen wäre. Die vom Antragserfordernis erfassten personellen Angelegenheiten berühren in erster Linie die Interessen des unmittelbar betroffenen Beschäftigten, von dessen Antrag die Einleitung des Beteiligungsverfahrens abhängig

ist. Daneben kann die Aufgabe des Personalrats darin bestehen, konkurrierende Beschäftigteninteressen auszugleichen oder infolge der personellen Veränderung betroffene kollektive Beschäftigteninteressen wahrzunehmen. Durch eine personelle Maßnahme kann der Dienstfrieden gestört werden, wenn ein Beschäftigter oder Bewerber für das Arbeitsumfeld sozial nicht geeignet ist (vgl. § 82 Abs. 2 Nr. 3 SächsPersVG). Auch besteht die Möglichkeit, dass sich durch Maßnahmen der Personalpolitik die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsbelastung der anderen Beschäftigten nachhaltig ändern. Dem Vertretungsorgan muss es daher ungeachtet eines etwaigen Antrages auf Beteiligung unbenommen bleiben, der Dienststelle seine Sichtweise zur beabsichtigten Maßnahme darzulegen. Dadurch erfahren weder das Interesse der Dienststelle an einer effizienten Umsetzung personeller Maßnahmen, noch die schutzwürdigen Interessen des durch die Maßnahme Begünstigten eine wesentliche Einschränkung. Die erforderliche Beteiligung des Personalrats ist gewährleistet, wenn die angegriffenen Vorschriften dahin verfassungskonform ausgelegt werden, dass § 80 Abs. 1 Satz 2 und § 81 Abs. 2 SächsPersVG für den Fall, dass ein Antrag nicht gestellt wird, nur das Mitbestimmungsverfahren nach § 79 SächsPersVG ausschließen, die allgemeinen Beteiligungsrechte des Personalrats nach § 73 SächsPersVG dagegen unberührt bleiben (vgl. auch Altvater/Bacher/Hörter/Peiseler/Sabottig/Schneider/Vohs, *Bundespersönalvertretungsgesetz*, 4. Auflage 1996, § 77 Rn. 4; OVG Lüneburg, Beschluss vom 14. Mai 1986, 19 OVG L 1/86, Umdruck S. 6 f.).

- 2.3.2.3 Die Vorschriften sind einer solchen Auslegung zugänglich. Nach ihrem Wortlaut wird der Personalrat nur auf Antrag der Beschäftigten beteiligt. Der Begriff „beteiligt“ kann sowohl dahin verstanden werden, dass er sich auf den Ausschluss des Beteiligungsverfahrens nach § 79 SächsPersVG bezieht, als auch dahingehend, dass er die Beteiligung des Personalrats überhaupt ausschließt. Die systematische Stellung des Antragserfordernisses in § 80 ebenso wie in § 81 SächsPersVG legt bereits die Auslegung im Sinne der ersten Alternative nahe. Diese Auslegung wird durch die Genese bestätigt. Die Begründung des Regierungsentwurfs stellt ausdrücklich auf die Zustimmung des Personalrats ab, die im Falle des Einverständnisses des Betroffenen mit der Maßnahme nicht erforderlich sei (vgl. *Geszentwurf der Staatsregierung, Zweites Gesetz zur Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes*, Ds 2/6907, S. 27). Eine Zustimmung des Personalrats ist nur im Beteiligungsverfahren nach § 79 SächsPersVG vorgesehen, nicht aber im Rahmen des § 73 SächsPersVG.

- 2.4 § 82 Abs. 1 Satz 4 SächsPersVG verstößt nicht gegen Art. 26 Satz 2 SächsVerf. Zwar ist mit der Regelung eine Einschränkung des Rechts auf Mitbestimmung verbunden, weil in den Personalangelegenheiten der Schulleiter die Anwendung der § 80 Abs. 1 und § 81 Abs. 1 SächsPersVG ausgeschlossen wird. Diese Einschränkung ist jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt.
- 2.4.1 Das Interesse der Beschäftigten an personalvertretungsrechtlicher Beteiligung ist nicht für sämtliche Beschäftigtengruppen gleich zu bewerten. Die Betroffenheit individueller, konkurrierender oder kollektiver Beschäftigteninteressen hängt vielmehr auch davon ab, ob ein in leitender Position Beschäftigter von einer personellen Maßnahme betroffen wird oder ein der Weisungsgewalt des Dienststellenleiters Unterstellter. Zwar wirken sich personelle Maßnahmen bei leitenden Beschäftigten mitunter wesentlich auf das Arbeitsumfeld in der Dienststelle aus und betreffen so auch maßgebliche kollektive Interessen der Beschäftigten. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass eine Änderung der Arbeitsbedingungen insoweit auf eine Änderung der innerdienstlichen Leitungsstruktur zurückzuführen ist. Das Interesse der Beschäftigten, insbesondere an einer personalvertretungsrechtlichen Interventionsmöglichkeit, ist in diesen Fällen nicht so hoch einzuschätzen wie bei personellen Maßnahmen im Bereich der nicht leitend Tätigen. Schulleiter nehmen neben ihrer Lehrtätigkeit die Aufgaben nach § 42 SächsSchulG wahr. Sie haben unabhängig davon, dass ihnen eine originäre Personalentscheidungskompetenz nicht zusteht, Leitungsfunktionen inne (vgl. oben 1.2.2.1 sowie SächsOVG, Beschluss vom 29. April 1997, P 5 S 12/95, in: SächsVBl. 1998, S. 77 [78]).
- 2.4.2 Dem Interesse an personalvertretungsrechtlicher Mitbestimmung stehen überwiegende Verfassungsgüter gegenüber. Der Gesetzgeber verfolgt mit der Regelung das Ziel, die Schulleiter den in § 82 Abs. 1 Satz 2 SächsPersVG genannten leitenden Beschäftigten gleichzustellen. Das Dispositionsrecht der obersten Schulaufsichtsbehörde solle durch die Mitbestimmung des Personalrats keine Einschränkung erfahren (vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung, Zweites Gesetz zur Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes, Ds 2/6907 S. 29). Die Staatsregierung weist zu Recht darauf hin, dass der Gesetzgeber damit in zulässiger Weise die Leitungsfunktion des Schulleiters in den Vordergrund gestellt hat. Mit dem personalrechtlichen Dispositionsrecht der obersten Schulaufsichtsbehörde bezüglich der Schulleiters ist die verantwortliche Wahrnehmung des staatlichen Lehrauftrags untrennbar verbunden. Der Ausschluss der qualifizierten Mitbestimmung nach § 79 SächsPersVG ist ein geeignetes und erforderliches Mittel zur Sicherstellung eines uneingeschränkten Dispositionsrechts. Mit den dem Personalrat nach § 73 Abs. 2 SächsPersVG verbleibenden Beteiligungsrechten stellt sich die Umsetzung des gesetzgeberischen Ziels

nicht als unangemessene Einschränkung des von der Verfassung geforderten Mitbestimmungsniveaus dar.

2.5 § 84 Abs. 5 SächsPersVG ist mit Art. 26 Satz 2 SächsVerf vereinbar. Die Vorschrift ist verfassungskonform dahin auszulegen, dass das Kündigungsrecht im Einzelfall nur dann besteht, wenn der Dienststelle das weitere Festhalten an der Dienstvereinbarung wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen nicht zumutbar ist. § 84 Abs. 4 SächsPersVG ist – bei verfassungskonformer Auslegung von § 84 Abs. 5 SächsPersVG – mit Art. 26 Satz 2 SächsVerf nicht zu vereinbaren, soweit die Einschränkung der Weitergeltung gekündigter Dienstvereinbarungen auch solche erfasst, die vor dem 19. Mai 1998 abgeschlossen wurden und deren Regelungen gegen den Willen der Dienststelle durch einen Beschluss der Einigungsstelle zustande kommen können.

2.5.1 Die Vorschriften regeln die Rechtswirkungen gekündigter Dienstvereinbarungen (§ 84 Abs. 4 SächsPersVG) sowie ein jederzeitiges Kündigungsrecht der Dienststelle (§ 84 Abs. 5 SächsPersVG). Dienstvereinbarungen sind von der Dienststelle und dem Personalrat gemeinsam beschlossene Regelungen, die unmittelbar und zwingend auf die Arbeits- und Beamtenverhältnisse einwirken (vgl. Altvater/Bacher/Hörter/Peiseler/Sabottig/Schneider/Vohs, Bundespersonalvertretungsgesetz, 4. Auflage 1996, § 73 Rn. 10a). Sie sind in den gesetzlich vorgesehenen Fällen (§ 84 Abs. 1 Satz 1 SächsPersVG), mithin in den Angelegenheiten, die gemäß § 80 Abs. 3 oder § 81 Abs. 3 SächsPersVG der Mitbestimmung unterliegen, zulässig und können auf Vorschlag des Dienststellenleiters oder des Personalrats zustande kommen. Einigen sich die Beteiligten nicht, hat der Personalrat im Rahmen seines Initiativrechts nach § 83 SächsPersVG das Recht, die Angelegenheit, die er durch Dienstvereinbarung regeln will, dem Stufenverfahren und, soweit ein uneingeschränktes Mitbestimmungsrecht des Personalrats besteht, der Entscheidung der Einigungsstelle zuzuführen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. November 1983, 6 P 28/82, in: ZBR 1984, S. 151 f.). Die Dienstvereinbarungen können von beiden Seiten mit einer Frist von drei Monaten gekündigt werden (§ 84 Abs. 3 SächsPersVG). § 84 Abs. 4 SächsPersVG bestimmt, dass die Regelungen einer gekündigten Dienstvereinbarung weitergelten, wenn und soweit dies ausdrücklich vereinbart wurde. Nach der bisherigen Rechtslage galten die Dienstvereinbarungen auch ohne besondere Regelung weiter, bis sie im gegenseitigen Einvernehmen aufgehoben, durch eine andere Abmachung ersetzt oder durch die Einigungsstelle geändert oder aufgehoben wurden (§ 84 Abs. 4 SächsPersVG a.F.). Über die Neuregelung zur Weitergeltung gekündigter Dienstver-

einbarungen hinaus sieht § 84 Abs. 5 SächsPersVG unter Ausschluss der Absätze 3 und 4 ein jederzeitiges Kündigungsrecht im Einzelfall vor.

- 2.5.2 Das Recht zum Abschluss von Dienstvereinbarungen und die durch sie vermittelten Rechtspositionen des Vertretungsorgans sind Bestandteil des durch Art. 26 Satz 2 SächsVerf garantierten Grundrechtsschutzes. Der Abschluss von Dienstvereinbarungen hat für beide an ihm beteiligten Parteien eine wichtige Funktion. Dienstvereinbarungen schaffen eine auf die Dienststelle zugeschnittene abstrakte Regelung für eine Vielzahl mitbestimmungspflichtiger Einzelmaßnahmen und erübrigen die Durchführung einzelfallbezogener Beteiligungsverfahren. Die von ihnen ausgehende Rechtssicherheit hat eine befriedende Funktion in der Dienststelle. Die auf Dienststellenebene abgeschlossene Dienstvereinbarung trägt dem Art. 26 SächsVerf innewohnenden Ziel, dem Selbstbestimmungsrecht der Beschäftigten im Arbeitsleben tatsächliche Geltung zu verschaffen, in besonderer Weise Rechnung, da der Personalrat der Dienststelle als gleichberechtigter Partner gegenübersteht. Darüber hinaus haben – worauf die Antragsteller zu Recht hinweisen – Dienstvereinbarungen für den Personalrat zur Absicherung und Entfaltung seines nach § 83 SächsPersVG bestehenden Initiativrechts eine wichtige Funktion. Das Initiativrecht versetzt den Personalrat in die Lage, aus der Situation des passiven, lediglich reagierenden Partners der Dienststelle herauszutreten und die in einer mitbestimmungspflichtigen Angelegenheit bislang untätige Dienststelle zu zwingen, sich der Angelegenheit anzunehmen und im Mitbestimmungsverfahren zu behandeln (vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. November 1983, 6 P 28/82, in: ZBR 1984, S. 151 f.). Die Möglichkeit, im Rahmen des Initiativrechts abstrakte Regelungen zugunsten der Beschäftigten zu erstreiten, hat daher einen wichtigen, dem Schutz des Grundrechts auf Mitbestimmung unterfallenden Bezug zum Selbstbestimmungsrecht der Beschäftigten. Dies gilt vor allem in Anbetracht der das Initiativrecht begrenzenden Ausübungsschranken bei der Wahrnehmung individueller Beschäftigteninteressen (vgl. BVerwGE 68, 137 [140]).
- 2.5.3 Die durch eine Dienstvereinbarung vermittelten Rechte des Vertretungsorgans erfahren in den Fällen des § 83 Abs. 1 SächsPersVG, in denen der Antrag des Personalrats zu einem verbindlichen Beschluss der Einigungsstelle führen kann, eine wesentliche Einschränkung, wenn sich die Dienststelle von den normativen Wirkungen der Dienstvereinbarung einseitig löst (vgl. BAGE 58, 248 [256 f.]; Altvater/Bacher/Hörter/Peiseler/Sabottig/Schneider/Vohs, Bundespersonalvertretungsgesetz, 4. Auflage 1996, § 73 Rn. 13; Grabendorf/Ilbertz/Widmaier, Bundespersonalvertretungsgesetz, 9. Auflage 1999, § 73 Rn. 19). Soweit dies teilweise mit der Begründung verneint wird, mit dem Wegfall der Dienstvereinbarung würde das Recht zur Mitbestimmung

in jeder einzelnen Angelegenheit wieder aufleben (vgl. Fischer/Goeres in: Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht, Band V, 51. Lfg. II 1997, K § 73 Rn. 24; Kunze, Abschluss und Beendigung von Dienstvereinbarungen, in: PersV 1998, S. 510 [513]), ist dem nicht zu folgen. Das Initiativrecht dient – wie ausgeführt – gerade dazu, die in der Angelegenheit bis dahin untätige Dienststelle zum Tätigwerden im Interesse aller Beschäftigten zu zwingen. Der Wegfall der normativen Wirkungen der Dienstvereinbarung stellt diesen ursprünglichen Zustand wieder her. Soweit die Staatsregierung darauf hinweist, jedenfalls für den Abschluss künftiger Dienstvereinbarungen stehe es den Beteiligten frei, die Weitergeltung der Dienstvereinbarung im Einzelfall zu vereinbaren, ist dies zwar im Grundsatz richtig. Das rechtfertigt allerdings nicht die Annahme, dass das Recht auf Mitbestimmung nicht in verfassungsrechtlich bedeutsamer Weise eingeschränkt wird.

- 2.5.4 Die Regelung des § 84 Abs. 5 SächsPersVG ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Sie ist verfassungskonform dahin auszulegen, dass das Kündigungsrecht im Einzelfall nur dann besteht, wenn der Dienststelle in Ausübung ihres Amtsauftrages das weitere Festhalten an der Dienstvereinbarung wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen nicht zumutbar ist.
- 2.5.4.1 Dem Interesse des Vertretungsorgans am Festhalten gekündigter Dienstvereinbarungen stehen andere, überwiegende Verfassungsgüter gegenüber. Der Gesetzgeber beruft sich bei der Regelung auf Vorgaben des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Mai 1995, 2 BvF 1/92 (E 93, 37). Danach sei die Dienststelle rechtlich frei, ob sie sich überhaupt durch eine Vereinbarung binden will. Eine Bindung könne in den Grenzen verfassungsrechtlich zulässiger Mitbestimmung nur eingegangen werden, wenn der Dienststelle die Möglichkeit verbliebe, sich von der Bindung jederzeit einseitig zu lösen, wenn ihr dies für eine gemeinwohlorientierte Staatstätigkeit angezeigt erscheint (vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung, Zweites Gesetz zur Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes, Ds 2/6907 S. 30). Ob der Gesetzgeber von Verfassungs wegen verpflichtet ist, der Dienststelle einseitig die Möglichkeit der jederzeitigen Kündigung einzuräumen, bedarf hier keiner Entscheidung. Das gesetzgeberische Ziel, der Dienststelle für eine gemeinwohlorientierte Staatstätigkeit ein solches Recht zuzubilligen, kann im Rahmen der Ausgestaltung des Rechts auf Mitbestimmung Berücksichtigung finden. Das jederzeitige Kündigungsrecht ist geeignet, das Ziel der Regelung zu verwirklichen und ist, bei verfassungskonformer Auslegung, auch erforderlich. Ein sachlich unbeschränktes Kündigungsrecht der Dienststelle ginge über das mit der Regelung verfolgte Ziel hinaus, da es der Dienststelle auch bei anderen Erwägungen die Möglichkeit der Kündigung eröffnen würde. Im Übrigen würde ein inhaltlich unbegrenztes Recht – worauf die

Antragsteller zu Recht hinweisen – das Initiativrecht des Personalrats unverhältnismäßig einschränken. Bei verfassungskonformer Auslegung hingegen ist ein angemessener Ausgleich zwischen dem Interesse der Dienststelle einerseits, im Konfliktfall einseitig ihre Vorstellung von einer gemeinwohlorientierten Staatstätigkeit durchzusetzen, und dem Interesse des Personalrats am Bestand der Dienstvereinbarung andererseits erreicht. Zwar stört die Einräumung einseitiger Rechte das Gleichordnungsverhältnis der Parteien, auf das sie sich beim Abschluss einer Dienstvereinbarung begeben. Nach Abschluss der Dienstvereinbarung können sich jedoch tatsächliche Verhältnisse ändern, die ein der Vorschrift des § 85 Abs. 5 Satz 3 SächsPersVG nachgebildetes Aufhebungsrecht erforderlich machen. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass eine verbindliche abstrakte Regelung nach § 83 Abs. 1 SächsPersVG im Verfahren der Einigungsstelle auch gegen den Willen der Dienststelle zustande kommen kann.

- 2.5.4.2 Die Regelung des § 84 Abs. 5 SächsVerf ist der verfassungsrechtlich gebotenen Auslegung zugänglich. Der Wortlaut der Vorschrift sieht ein jederzeitiges Kündigungsrecht im Einzelfall vor. Bereits der Begriff „Einzelfall“ lässt erkennen, dass eine Kündigung nach dieser Vorschrift nur als Ausnahmefall vorgesehen ist. Dies stellt bereits eine sachliche Beschränkung des Kündigungsrechts dar, wobei eine inhaltliche Eingrenzung im Wortlaut nicht angelegt ist. Aus der Textgenese des § 84 Abs. 5 SächsPersVG lässt sich jedoch herleiten, dass das Kündigungsrecht der Gewährleistung einer gemeinwohlorientierten Staatstätigkeit dienen soll (siehe oben 2.5.4.1).
- 2.5.5 Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung liegt jedoch nicht vor, soweit § 84 Abs. 4 SächsPersVG auch für Dienstvereinbarungen gilt, die vor dem 19. Mai 1998 abgeschlossen wurden und deren Regelungen gegen den Willen der Dienststelle durch einen Beschluss der Einigungsstelle zustande kommen können, und für diese neben dem Kündigungsrecht der Dienststelle nach § 84 Abs. 5 SächsPersVG die Weitergeltung der Regelungen gekündigter Dienstvereinbarungen einschränkt.
- 2.5.5.1 Der mit ihr verbundenen Einschränkung des Mitbestimmungsrechts stehen weder andere Verfassungsgüter noch überwiegende öffentliche Interessen gegenüber. Es ist neben dem Kündigungsrecht nach § 84 Abs. 5 SächsPersVG nicht erforderlich, die Weitergeltung der Regelungen gekündigter Dienstvereinbarungen, deren Gegenstand einem uneingeschränkten Mitbestimmungsrecht unterliegt, von einer diesbezüglichen Vereinbarung abhängig zu machen. Die Erwägung des Gesetzgebers, eine Partei könne das Kündigungsrecht faktisch ausschließen, wenn die Einigungsstelle nicht

oder nicht mehr zur Entscheidung befugt sei (vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung, Zweites Gesetz zur Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes, Ds 2/6907 S. 29), trifft allenfalls auf die Fälle eingeschränkter Mitbestimmung zu. Im Übrigen kann die Dienststelle kraft ihres Kündigungsrechts nach § 84 Abs. 5 SächsPersVG sicherstellen, dass sie sich von den Wirkungen einer Dienstvereinbarung einseitig befreien kann (vgl. § 84 Abs. 5 Satz 2 SächsPersVG).

2.5.5.2 Soweit sich die Einschränkung der Weitergeltung gekündigter Dienstvereinbarungen hingegen auf solche beschränkt, bei denen die Einigungsstelle keine abschließende Entscheidungsbefugnis hätte, ist diese auch hinsichtlich der vor dem In-Kraft-Treten der Neuregelung abgeschlossenen Dienstvereinbarungen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Vertretungsorgan hat in diesen Fällen kein schutzwürdiges Interesse an der Weitergeltung der Dienstvereinbarung nach Kündigung, da die entsprechende Angelegenheit ohnehin keinem uneingeschränkten Mitbestimmungsrecht mehr unterliegen würde.

2.6 § 87 Abs. 1 Satz 2 SächsPersVG ist mit Art. 26 Satz 2 SächsVerf vereinbar.

2.6.1 Nach § 87 Abs. 1 Satz 2 SächsPersVG kann die Dienststelle in Angelegenheiten, in denen mehrere Personalvertretungen nebeneinander zu beteiligen wären, an deren Stelle die bei der zuständigen Stelle gebildete Stufenvertretung beteiligen. Betrifft die Angelegenheit einzelne Beschäftigte oder die Dienststelle, ist dem Personalrat Gelegenheit zur Äußerung zu geben, wobei sich die Äußerungsfristen gemäß §§ 76 und 79 SächsPersVG in diesem Fall verdoppeln (§ 87 Abs. 2 SächsPersVG). In Abgrenzung zu § 87 Abs. 1 Satz 1 SächsPersVG kommt die Regelung immer dann zur Anwendung, wenn in einer Angelegenheit mehrere örtliche Personalvertretungen zu beteiligen sind, obwohl die Dienststelle zur Entscheidung befugt ist. Soweit die Antragsteller einwenden, der Anwendungsbereich der Vorschrift sei schwer überschaubar, wird dies nicht weiter ausgeführt und ist in der Sache auch nicht nachvollziehbar. Im Regelfall beschränkt sich die Zuständigkeit der Dienststelle auf Maßnahmen, die die Dienststelle beziehungsweise die in ihr beschäftigten Personen betreffen. Ausnahmen können sich dann ergeben, wenn mehrere Behörden an den mitbestimmungspflichtigen Entscheidungen beteiligt sind, zum Beispiel, wenn der Leiter einer Dienststelle einer von einem anderen Dienststellenleiter ausgehenden Maßnahme zustimmt und dadurch selbst eine für die Wirksamkeit der Maßnahme im Bereich seiner Dienststelle ausschlaggebende Entscheidung trifft (vgl. BVerwGE 37, 173 [175

f.]; Grabendorf/Ilbertz/Widmaier, Bundespersonalvertretungsgesetz, 9. Auflage 1999, § 82 Rn. 6). Dies ist auch der Fall, wenn durch bestimmte personelle Maßnahmen, wie zum Beispiel der Abordnung oder Versetzung, typischerweise die Interessen zweier Dienststellen betroffen sind (vgl. BVerwGE 96, 355 [360 ff.]). Dann waren bislang mehrere Dienststellen, nämlich die abgebende und die aufnehmende, nebeneinander zu beteiligen.

2.6.2 § 87 Abs. 1 Satz 2 SächsPersVG schränkt das Art. 26 Satz 2 SächsVerf zu entnehmende Prinzip ein, dass das Vertretungsorgan grundsätzlich dort zu beteiligen ist, wo die beteiligungspflichtige Angelegenheit entschieden wird und sich die Entscheidung für die Beschäftigten auswirkt. Ebenso wie Art. 26 Satz 1 SächsVerf den inneren Aufbau der Beschäftigtenvertretungen unter die Maßgabe orts- und problemnaher Personalratsarbeit stellt, muss der Gesetzgeber das Recht auf Mitbestimmung nach Art. 26 Satz 2 SächsVerf in Bezug auf die der örtlichen Personalvertretung zugewiesenen Zuständigkeiten und das Beteiligungsverfahren so ausgestalten, dass die örtliche Personalvertretung das Potential orts- und problemnaher Konfliktlösung möglichst ausschöpfen kann. Dem entspricht es, dass der örtliche Personalrat immer dann zu beteiligen ist, wenn die Interessen der Dienststelle oder der in ihr Beschäftigten betroffen sind, damit ein eventuell auftretender Konflikt auf der Ebene der Dienststelle geklärt und möglichst bereinigt werden kann. Weil der Personalvertretung ansonsten kein beteiligungsfähiger Partner gegenüberstehen würde, kann in den Fällen, in denen der Leiter der Dienststelle zur Entscheidung über die Angelegenheit nicht befugt ist, ausnahmsweise die Stufenvertretung beteiligt werden. Von diesen Grundsätzen weicht die Regelung des § 87 Abs. 1 Satz 2 SächsPersVG ab, indem sie eine Zuständigkeit der Stufenvertretung nicht nur für den Fall begründet, dass die Dienststelle zur Entscheidung in der Angelegenheit nicht befugt ist (§ 87 Abs. 1 Satz 1 SächsPersVG), sondern auch dann, wenn in einer Angelegenheit mehrere Personalvertretungen nebeneinander zu beteiligen wären.

2.6.3 Die Regelung ist jedoch durch überwiegende öffentliche Interessen gerechtfertigt. Der Gesetzgeber verfolgt mit ihr das Ziel, den mit dem Mitbestimmungsverfahren verbundenen Verwaltungsaufwand zu begrenzen, indem die Dienststelle als einzige Personalvertretung nur noch die Stufenvertretung beteiligt und die mit den örtlichen Personalräten erforderliche Abstimmung intern erfolgt (vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung, Zweites Gesetz zur Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes, Ds 2/6907 S. 31). Damit verfolgt der Gesetzgeber ein legitimes Interesse. Die Regelung ist grundsätzlich geeignet, das mit ihr angestrebte Ziel zu erreichen.

Zwar ist mit der Verdoppelung der Äußerungsfristen nach § 87 Abs. 2 Satz 2 SächsPersVG keine wesentliche Beschleunigung des Mitbestimmungsverfahrens verbunden. Jedoch werden die gegebenenfalls divergierenden Interessen der örtlichen Personalräte bei der zuständigen Stufenvertretung gebündelt und auf diese Weise einheitlich gegenüber der Dienststelle vertreten. Damit erübrigt sich für die Dienststelle der Abstimmungsaufwand mit jedem einzelnen örtlichen Personalrat. Die Regelung ist erforderlich und schränkt das Recht auf Mitbestimmung nicht in unangemessener Weise ein. Dabei ist den Antragstellern zwar zuzugeben, dass durch die Zuweisung der Angelegenheit an die Stufenvertretung die Möglichkeit der dienststelleninternen Konfliktlösung nicht mehr besteht. Es ist daneben aber zu berücksichtigen, dass in den Fällen, in denen mehrere Personalräte nebeneinander zu beteiligen wären, sowohl die Interessen mehrerer Dienststellen als auch diejenigen der dort jeweils Beschäftigten typischerweise berührt sind. Damit sind die Möglichkeiten, einen Konflikt dienststellenintern abschließend zu lösen, ohnehin eingeschränkt. Vor diesem Hintergrund ist es eine vertretbare Erwägung des Gesetzgebers, die personalvertretungsrechtliche Beteiligung von vornherein auf der Ebene der Stufenvertretung zu bündeln und dieser die Aufgabe zuzuweisen, sämtliche durch eine Maßnahme betroffenen Interessen wahrzunehmen. Im Übrigen ermöglicht die in das Ermessen der Dienststelle gestellte Regelung in den Fällen, in denen die Beteiligung der örtlichen Personalvertretung zur Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine orts- und problemnahe Konfliktlösung zweckmäßig oder geboten erscheint, auch dessen unmittelbare Beteiligung.

3. § 89 Abs. 3 SächsPersVG, der die Besetzung der Fachkammern und des Fachsenats neu regelt, ist mit Art. 38 Satz 1 in Verbindung mit Art. 77 Abs. 1, Abs. 2 SächsVerf vereinbar. Die Grenzen der zulässigen Ausgestaltung des Organisationsrechts im Bereich der rechtsprechenden Gewalt sind nicht überschritten, wenn ein Spruchkörper mit einer geraden Anzahl Richter besetzt ist und im Falle der Stimmgleichheit die Rechtsfolge dieser Abstimmungslage im Gesetz vorgesehen wird (vgl. Zierlein in: Umbach/Clemens, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 15 Rn. 49 f.; Ulsamer in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 15 Rn. 14; a.A. Barbey, Der Status des Richters, in: Handbuch des Staatsrechts, Band III (1988), § 74 Rn. 58).

D.

Den Antragstellern sind entsprechend § 16 Abs. 3 und 4 SächsVerfGHG die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten, weil sie teilweise obsiegt und zudem durch die Vorbereitung und Durchführung des Verfahrens zur Klärung von Fragen grundsätzlicher Bedeutung beigetragen haben, die von besonderer verfassungsrechtlicher Tragweite sind. Dem Verfassungsgerichtshof erschien es daher billig und angemessen, die Erstattung der Hälfte der Auslagen anzuordnen (vgl. BVerfGE 82, 322 [351]). Bei dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle sind die für die Verfassungsbeschwerden maßgebenden Erstattungsgrundsätze entsprechend anzuwenden (SächsVerfGH, JbSächsOVG 4, 50 [55]).

gez. Pfeiffer

gez. Budewig

gez. Burkert

gez. Hagenloch

gez. Knoth

gez. v. Mangoldt

gez. Reich

gez. Schneider

gez. Trute