

## **BVerfG, Beschluß vom 24.5.1995 - 2 BvF 1/92 -**

*Umfassende Beteiligung der Personalvertretungen nach dem Mitbestimmungsgesetz SH in Form einer Mitbestimmung mit Entscheidungsrecht der unabhängigen Einigungsstelle mit GG Art 28 Abs. 1 S 1 i.V.m. Art 20 Abs. 2 unvereinbar - Erfordernis demokratischer Legitimation für Ausübung von Staatsgewalt - Letztentscheidungsrecht bei dem Parlament verantwortlichen Verwaltungsträger - MitbestG SH § 2 Abs. 4 sowie § 59 bei verfassungskonformer Auslegung mit GG vereinbar*

Fundstellen: BVerfGE 93, 37-85; NVwZ 1996, 574-579; DVBl 1995, 1291-1297

### **Leitsätze:**

**1. Als Ausübung von Staatsgewalt, die demokratischer Legitimation bedarf, stellt sich jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter dar (BVerfG, 31.10.1990 - 2 BvF 3/89 - BVerfGE 83, 60). Es kommt nicht darauf an, ob es unmittelbar nach außen wirkt oder nur behördenintern die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Amtsaufgaben schafft. Will der Gesetzgeber die Beschäftigten an Entscheidungen über innerdienstliche Maßnahmen mit Rücksicht auf deren spezifische Interessen als Dienst- und Arbeitnehmer beteiligen, so sind ihm durch das Erfordernis hinreichender demokratischer Legitimation Grenzen gesetzt.**

**2. In welcher Art und in welchen Fällen die Mitbestimmung oder eine andere Form der Beteiligung der Personalvertretung verfassungsrechtlich zulässig ist, ist unter Würdigung der Bedeutung der beteiligungspflichtigen Maßnahmen sowohl für die Arbeitssituation der Beschäftigten und deren Dienstverhältnis als auch für die Erfüllung des Amtsauftrags zu bestimmen: Die Mitbestimmung darf sich einerseits nur auf innerdienstliche Maßnahmen erstrecken und nur so weit gehen, als die spezifischen in dem Beschäftigungsverhältnis angelegten Interessen der Angehörigen der Dienststelle sie rechtfertigen (Schutzzweckgrenze). Andererseits verlangt das Demokratieprinzip für die Ausübung von Staatsgewalt bei Entscheidungen von Bedeutung für die Erfüllung des Amtsauftrags jedenfalls, daß die Letztentscheidung eines dem Parlament verantwortlichen Verwaltungsträgers gesichert ist (Verantwortungsgrenze).**

**Diese Entscheidung hat Gesetzeskraft.**

### **Aus dem Sachverhalt:**

A. Das Verfahren wirft vor allem die Frage auf, welche verfassungsrechtlichen Grenzen das demokratische Prinzip einer Beteiligung der Personalvertretung an Maßnahmen im Bereich von Regierung und Verwaltung setzt.

I.1. Mit dem Schleswig-Holsteinischen Gesetz über die Mitbestimmung der Personalräte vom 11. Dezember 1990 - MBG Schl.-H. - (GVBl Schl.-H. S. 577) verfolgt der Gesetzgeber des Landes Schleswig-Holstein eine neue Konzeption, um eine wirkungsvolle und ausgewogene Einflußnahme der Personalvertretungen zu erreichen (Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holstein vom 24. August 1990, LTDrucks 12/996, S. 1). Das Gesetz strebt im Hinblick auf alle innerdienstlichen Belange der Beschäftigten eine gleichrangige Partnerschaft an, in deren Rahmen Dienststelle und Personalrat bei ihren Entscheidungen unter anderem das gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Umfeld zu berücksichtigen haben. Zu diesem Zweck sieht es eine umfassende Mitbestimmung der Personalräte mit weitreichenden Zustimmungs- und Antragsrechten vor. Sie bezieht sich grundsätzlich auf alle personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen

innerdienstlichen Maßnahmen, die die Beschäftigten der Dienststelle insgesamt, Gruppen von ihnen oder einzelne Beschäftigte betreffen oder sich auf sie auswirken. Kommt eine Einigung nicht zustande, so entscheidet eine weisungsunabhängige Einigungsstelle. Außerdem sieht das Gesetz bei ressortübergreifenden Mitbestimmungsangelegenheiten den Abschluß von Vereinbarungen mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften vor.

2. ...

II.1. 282 Abgeordnete des Deutschen Bundestages haben beim Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG die Überprüfung des § 2 Abs. 4 und der Unterabschnitte 2 und 3 von Abschnitt V des Schleswig-Holsteinischen Mitbestimmungsgesetzes beantragt. Sie halten die Bestimmungen über den Umfang der Mitbestimmung in § 2 Abs. 1 in Verbindung mit § 51 Abs. 1 Satz 1 und § 56 Abs. 1 Satz 1 MBG Schl.-H., das Mitbestimmungsverfahren nach § 52 MBG Schl.-H. und die gewerkschaftliche Mitbestimmung nach § 59 Abs. 1 MBG Schl.-H. für unvereinbar mit dem Grundgesetz. Diese Vorschriften verstießen gegen das Demokratie- und das Rechtsstaatsgebot, das sich aus Art. 28 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 GG ergebe. Die Nichtigkeit der §§ 51 Abs. 1 Satz 1, 52 und 56 Abs. 1 Satz 1 MBG Schl.-H. führe zur Nichtigkeit des gesamten Unterabschnitts 2 von Abschnitt V. Die Nichtigkeit von § 59 Abs. 1 MBG Schl.-H. habe die Nichtigkeit des gesamten § 59 MBG Schl.-H. und damit des Unterabschnitts 3 von Abschnitt V zur Folge. Außerdem sei der Mitbestimmung insofern ein verfassungswidriger Inhalt beigemessen, als die Personalvertretung durch § 2 Abs. 4 MBG Schl.-H. ein allgemeinpolitisches Mandat erhalte.

2. Zur Begründung tragen die Antragsteller im wesentlichen vor:

Das Mitbestimmungsgesetz entferne aus dem Personalvertretungsrecht des Landes Schleswig-Holstein eine Vielzahl bislang weithin üblicher Sicherheitsvorkehrungen gegen ein Umschlagen legitimer Interessenvertretung in eine kondominiale Steuerung von Verwaltungsbehörden. ...

III. Von den nach § 77 BVerfGG zur Äußerung Berechtigten haben Stellung genommen: Die Bundesregierung durch Vorlage eines Gutachtens von Professor Dr. Schenke, der Landtag von Schleswig-Holstein durch Vorlage eines Gutachtens von Professor Dr. Plander und die Landesregierung von Schleswig-Holstein durch Vorlage eines Gutachtens von Professor Dr. Bryde.

1. Die Bundesregierung hält die angegriffenen Bestimmungen für unvereinbar mit höherrangigem Recht oder doch zumindest für verfassungsrechtlich bedenklich. ...

2. Der Landtag von Schleswig-Holstein und die Landesregierung Schleswig-Holstein halten die angegriffenen Bestimmungen für mit dem Grundgesetz vereinbar. ...

IV. Des weiteren haben Stellung genommen: Der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft durch Vorlage eines Gutachtens von Professor Dr. Schuppert, die Deutsche Angestellten Gewerkschaft - Landesverband Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, der Deutsche Beamtenbund und der Kommunale Arbeitgeberverband Schleswig-Holstein.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und die Deutsche Angestelltengewerkschaft halten das Mitbestimmungsgesetz für verfassungsgemäß, der Deutsche Beamtenbund hält die angegriffenen Regelungen für im wesentlichen noch verfassungsrechtlich zulässig, der Kommunale Arbeitgeberverband Schleswig-Holstein hält dagegen § 2 Abs. 1 und Abs. 4 sowie die §§ 52 bis 59 MBG Schl.-H. für verfassungswidrig.

V. Nach Auskunft des Präsidenten des Bundesarbeitsgerichts und einer vom Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts übersandten Äußerung des VI. Revisionsssenates haben die zuständigen Senate die in ihrer Gültigkeit streitigen Bestimmungen bislang nicht angewandt. Ergänzend macht der VI. Revisionssenat Ausführungen zur Rechtslage unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des

Bundesverwaltungsgerichts.

VI. Das Bundesverfassungsgericht konnte ohne mündliche Verhandlung entscheiden, da die Antragsteller auf sie gemäß § 25 Abs. 1 BVerfGG verzichtet haben (vgl. BVerfGE 83, 89 <97>).

### **Kernaussagen des Beschlusses:**

B. Der Normenkontrollantrag ist nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Nr. 1 BVerfGG zulässig. ...

**C. Die §§ 2 Abs. 1, 51 und 52 in Verbindung mit §§ 53 bis 55 sowie § 56 und § 58 Abs. 1 und 2 Nr. 2 und Abs. 3 des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein** sehen vor, daß der Personalrat bei allen personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen, die die Beschäftigten der Dienststelle und diesen gleichstehende Personen insgesamt, Gruppen von ihnen oder einzelne Beschäftigte betreffen oder sich auf sie auswirken, in Form einer Mitbestimmung mit Entscheidungsrecht einer unabhängigen Einigungsstelle beteiligt werden muß. Diese Regelungen **sind mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 GG unvereinbar.**

I. In der freiheitlichen Demokratie geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG.). Gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG sind die Grundentscheidung des Art. 20 Abs. 2 GG für die Volkssouveränität und die daraus folgenden Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation von Staatsgewalt auch für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern verbindlich (vgl. BVerfGE 9, 268 <281>; 83, 60 <71>).

1. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gestaltet den Grundsatz der Volkssouveränität aus. Er legt fest, daß das Volk die Staatsgewalt, deren Träger es ist, außer durch Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausübt. Das setzt voraus, daß das Volk einen effektiven Einfluß auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese Organe hat. Deren Akte müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden. Dieser Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird vor allem durch die Wahl des Parlaments, durch die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt, durch den parlamentarischen Einfluß auf die Politik der Regierung sowie durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt. Für die Beurteilung, ob dabei ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht wird, haben die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und in der Literatur unterschiedenen Formen der institutionellen, funktionellen, sachlich-inhaltlichen und der personellen Legitimation Bedeutung nicht je für sich, sondern nur in ihrem Zusammenwirken. Aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidend ist nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau. Dieses kann bei den verschiedenen Erscheinungsformen von Staatsgewalt im allgemeinen und der vollziehenden Gewalt im besonderen unterschiedlich ausgestaltet sein; innerhalb der Exekutive ist dabei auch die Funktionenteilung zwischen der für die politische Gestaltung zuständigen, parlamentarisch verantwortlichen Regierung und der zum Gesetzesvollzug verpflichteten Verwaltung zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 83, 60 <71 f.> m.w.N.).

2. a) Organe und Amtswalter bedürfen mithin zur Ausübung von Staatsgewalt einer Legitimation, die - als eine demokratische - auf die Gesamtheit der Staatsbürger, das Volk, zurückgeht, jedoch regelmäßig nicht durch unmittelbare Volkswahl erfolgen muß. In diesem Bereich ist die Ausübung von Staatsgewalt demokratisch legitimiert, wenn sich die Bestellung der Amtsträger - personelle Legitimation vermittelnd - auf das Staatsvolk zurückführen läßt und das Handeln der Amtsträger selbst eine ausreichende sachlich-inhaltliche Legitimation erfährt; dies setzt voraus, daß die Amtsträger im Auftrag und nach Weisung der Regierung - ohne Bindung an die Willensentschließung einer außerhalb parlamentarischer Verantwortung stehenden Stelle - handeln können und die

Regierung damit in die Lage versetzen, die Sachverantwortung gegenüber Volk und Parlament zu übernehmen (vgl. BVerfGE 9, 268 <281 f.>).

b) Uneingeschränkte personelle Legitimation besitzt ein Amtsträger dann, wenn er verfassungsgemäß sein Amt im Wege einer Wahl durch das Volk oder das Parlament oder dadurch erhalten hat, daß er durch einen seinerseits personell legitimierten, unter Verantwortung gegenüber dem Parlament handelnden Amtsträger oder mit dessen Zustimmung bestellt worden ist (ununterbrochene Legitimationskette, vgl. dazu BVerfGE 83, 60 <73>). Sieht das Gesetz ein Gremium als Kurationsorgan für die definitive Bestellung eines Amtsträgers vor, das nur teils aus personell legitimierten Amtsträgern zusammengesetzt ist, so erhält der zu Bestellende volle demokratische Legitimation für sein Amt nur dadurch, daß die die Entscheidung tragende Mehrheit sich ihrerseits aus einer Mehrheit unbeschränkt demokratisch legitimierter Mitglieder des Kurationsorgans ergibt. Die Vermittlung personeller demokratischer Legitimation setzt weiter voraus, daß die personell demokratisch legitimierten Mitglieder eines solchen Kurationsorgans bei ihrer Mitwirkung an der Bestellung eines Amtsträgers ihrerseits auch parlamentarisch verantwortlich handeln.

c) Demokratischer Legitimation bedarf die Ausübung der Staatsgewalt in ihrer jeweiligen Funktion. Der demokratische Legitimationszusammenhang, den eine ununterbrochene Legitimationskette für einen Amtswalter begründet, bezieht sich jeweils auf das im Wege solcher Legitimation verliehene Amt, geht nicht darüber hinaus. Tätigkeiten, die von den Aufgaben des übertragenen Amtes nicht umfaßt werden, sind dadurch nicht mitlegitimiert; der Amtswalter handelt in diesem Bereich persönlich, nicht kraft demokratischer Legitimation.

**3. Als Ausübung von Staatsgewalt, die demokratischer Legitimation bedarf, stellt sich jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter dar (BVerfGE 83, 60 <73>). Es kommt nicht darauf an, ob es unmittelbar nach außen wirkt oder nur behördenintern die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Amtsaufgaben schafft. Auch solche Entscheidungen bedürfen daher demokratischer Legitimation.**

a) Entscheidungen im internen Bereich von Regierung und Verwaltung stellen sich im Verhältnis zu den Bürgern als Ausübung von Staatsgewalt dar. Ihnen kommt indes daneben eine auf den Binnenbereich des öffentlichen Dienstes bezogene Bedeutung zu. Denn die in dem jeweiligen Dienstbereich Beschäftigten, deren sich die staatlichen Organe bedienen müssen, um die ihnen übertragenen Aufgaben nach den Anforderungen der Verfassung erfüllen zu können, werden durch sie in ihren spezifischen Interessen als Dienst- und Arbeitnehmer berührt. Dies unterscheidet solche innerdienstlichen Maßnahmen von anderen Maßnahmen, mit denen Staatsgewalt ausgeübt wird. Diese Besonderheiten darf der Gesetzgeber bei der Verwirklichung des demokratischen Prinzips berücksichtigen, wenn er die Entscheidungsfindung für solche innerdienstlichen Maßnahmen regelt. Das demokratische Prinzip läßt es - in noch näher zu bestimmenden (siehe unten 4.) Grenzen - zu, daß der Staat (einschließlich der Kommunen) seinen Beschäftigten eine - in gewissem Umfang auch mitentscheidende - Beteiligung zur Wahrung ihrer Belange und zur Mitgestaltung ihrer Arbeitsbedingungen einräumt. Es geht dabei um Beteiligungsrechte, die in vergleichbarer Weise auch für Arbeitnehmer der Privatwirtschaft verwirklicht sind und sich nach den Erfahrungen des Arbeitslebens als wichtiges Instrument des Interessenausgleichs und der Gewährleistung von "Betriebsfrieden", damit letztlich auch zur Förderung sachgerechter Aufgabenerledigung erwiesen haben.

Die Gewährung solcher Beteiligungsrechte knüpft gerade nicht daran an, daß die Berechtigten von den Maßnahmen als Bürger betroffen sind, die der Staatsgewalt unterworfen sind. Sie betrifft Beschäftigte, insofern sie mit dem Staat aufgrund eines wechselseitig Rechte und Pflichten begründenden Arbeits- oder Dienstverhältnisses verbunden sind. **Solche Beteiligungsrechte sind mit dem Demokratieprinzip vereinbar, solange sie nicht den Grundsatz berühren, daß alle der Staatsgewalt Unterworfenen den gleichen Einfluß auf die Ausübung von Staatsgewalt haben müssen und deshalb Bürgern, die von einer bestimmten Ausübung von Staatsgewalt individuell betroffen sind, keine besonderen Mitentscheidungsbefugnisse eingeräumt werden dürfen.**

b) Die schon früher aufgeworfene, jedoch vom Bundesverfassungsgericht offen gelassene Frage, ob die Grundrechte oder das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG den Gesetzgeber verpflichten, für den Bereich des öffentlichen Dienstes in gewissem Umfang Beteiligungsrechte eines gewählten Repräsentationsorgans der Beschäftigten zu schaffen (vgl. BVerfGE 51, 43 <58>), bedarf auch hier keiner Entscheidung. Das Grundgesetz läßt jedenfalls Raum für eine Personalratsbeteiligung. Dem Gesetzgeber ist dabei verfassungsrechtlich nicht vorgegeben, wie er innerhalb des ihm gesetzten Rahmens (siehe dazu unten 4.) die Beteiligung der Personalvertretungen an innerdienstlichen, sozialen und personellen Angelegenheiten der Beschäftigten im einzelnen ausgestaltet.

4. Dem Gesetzgeber sind jedoch bei einer Beteiligung der Beschäftigten an Maßnahmen, mit denen Staatsgewalt ausgeübt wird, durch das Erfordernis hinreichender demokratischer Legitimation Grenzen gesetzt. Solche Maßnahmen dürfen in keinem Fall ohne die mindestens mitentscheidende Beteiligung verantwortlicher Amtsträger erlassen werden; auch im internen Dienstbetrieb ist kein Raum für eine "Autonomie" des öffentlichen Dienstes, sei diese auch noch so eingeschränkt.

In welcher Art und in welchen Fällen die Mitbestimmung oder eine andere Form der Beteiligung der Personalvertretung verfassungsrechtlich zulässig ist, ist unter Würdigung der Bedeutung der beteiligungspflichtigen Maßnahmen sowohl für die Arbeitssituation der Beschäftigten und deren Dienstverhältnis als auch für die Erfüllung des Amtsauftrages zu bestimmen: Die Mitbestimmung darf sich einerseits nur auf innerdienstliche Maßnahmen erstrecken und nur so weit gehen, als die spezifischen in dem Beschäftigungsverhältnis angelegten Interessen der Angehörigen der Dienststelle sie rechtfertigen (**Schutzzweckgrenze**). Andererseits verlangt das Demokratieprinzip für die Ausübung von Staatsgewalt bei Entscheidungen von Bedeutung für die Erfüllung des Amtsauftrages jedenfalls, daß die Letztentscheidung eines dem Parlament verantwortlichen Verwaltungsträgers gesichert ist (**Verantwortungsgrenze**).

Innerhalb dieses Rahmens gilt: Je weniger die zu treffende Entscheidung typischerweise die verantwortliche Wahrnehmung des Amtsauftrages und je nachhaltiger sie die Interessen der Beschäftigten berührt, desto weiter kann die Beteiligung der Personalvertretung reichen. Der Amtsauftrag selbst muß stets in Verantwortung gegenüber Volk und Parlament wahrgenommen werden, weil die Ausübung staatlicher Herrschaft gegenüber dem Bürger - unbeschadet möglicher Einschränkungen bei Aufgaben von besonders geringem Entscheidungsgehalt (vgl. BVerfGE 83, 60 <74> unter Bezugnahme auf BVerfGE 47, 253 <274 f.>) - stets den demokratisch legitimierten Amtsträgern vorbehalten ist (vgl. BVerfGE 83, 60 <73 f.>). Hieraus folgen für die Beteiligung der Personalvertretung unterschiedliche Möglichkeiten und Grenzen, je nachdem, ob es sich um Angelegenheiten handelt, die in ihrem Schwerpunkt die Beschäftigten in ihrem Beschäftigungsverhältnis betreffen, typischerweise aber nicht oder nur unerheblich die Wahrnehmung von Amtsaufgaben gegenüber dem Bürger berühren (a), um Maßnahmen, die den Binnenbereich des Beschäftigungsverhältnisses betreffen, die Wahrnehmung des Amtsauftrages jedoch typischerweise nicht nur unerheblich berühren (b) oder um Maßnahmen, die schwerpunktmäßig die Erledigung von Amtsaufgaben betreffen, unvermeidlich aber auch die Interessen der Beschäftigten berühren (c).

a) Bei der Regelung von Angelegenheiten, die in ihrem Schwerpunkt die Beschäftigten in ihrem Beschäftigungsverhältnis betreffen, typischerweise aber nicht oder nur unerheblich die Wahrnehmung von Amtsaufgaben gegenüber dem Bürger berühren - hierzu rechnen soziale Angelegenheiten, wie sie in § 75 Abs. 2 BPersVG umschrieben sind, und etwa der in § 75 Abs. 3 (ausgenommen die Nummern 10, 14 und 17) BPersVG umschriebene Kreis innerdienstlicher Angelegenheiten - gestattet das Demokratieprinzip eine weitreichende Mitwirkung der Beschäftigten. Der Gesetzgeber kann vorsehen, daß solche Maßnahmen an die Mitbestimmung der Personalvertretung gebunden und, sofern Dienststelle und Personalvertretung nicht zu einer Einigung gelangen, der Entscheidung einer weisungsunabhängigen Einigungsstelle überlassen werden. Auch in diesen Fällen bedarf es aber einer - wenngleich abgeschwächten - demokratischen Legitimation. Diese wird im Personalvertretungsrecht üblicherweise dadurch sichergestellt, daß Personalrat und Einigungsstelle bei ihrer Tätigkeit an Gesetz und Recht gebunden sind, zumindest die Mehrheit der Mitglieder der im Nichteinigungsfalle entscheidenden Einigungsstelle jedenfalls in gewissem Maße personell demokratisch legitimiert ist und zusätzlich Entscheidungen, die im Einzelfall wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwohl

wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt sind, einem parlamentarisch verantwortlichen Amtsträger vorbehalten bleiben (vgl. § 104 Satz 3 BPersVG); letzteres kann in Gestalt eines Evokationsrechtes oder in ähnlicher Form vorgesehen werden. Zusätzlich kann die demokratische Legitimation der Entscheidung gestärkt werden, wenn die Verweigerung der Zustimmung der Personalvertretung an bestimmte Beweggründe (Versagungsgründe) gebunden wird (vgl. §§ 77 Abs. 2, 79 Abs. 1 Satz 3 BPersVG).

b) Maßnahmen, die den Binnenbereich des Beschäftigungsverhältnisses betreffen, die Wahrnehmung des Amtsauftrages jedoch typischerweise nicht nur unerheblich berühren, bedürfen eines höheren Maßes an demokratischer Legitimation, die freilich auf unterschiedliche Weise bewirkt werden kann. Zu solchen Maßnahmen rechnen etwa die in §§ 75 Abs. 3 Nr. 14 und 17, 78 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG genannten. Solche Maßnahmen werden in aller Regel normativ nicht soweit vorstrukturiert sein, daß sie sich auf eine meßbar richtige Plan- oder Gesetzesdurchführung beschränken. Deshalb muß jedenfalls die Möglichkeit der verbindlichen Letztentscheidung stets einem gegenüber Volk und Parlament verantwortlichen Amtsträger vorbehalten bleiben. **Die Kompetenz einer Einigungsstelle zur abschließenden Entscheidung kann hier nur unter der Voraussetzung hingenommen werden, daß die Mehrheit ihrer Mitglieder uneingeschränkt personell demokratisch legitimiert ist und die Entscheidung darüber hinaus von einer Mehrheit der so legitimierten Mitglieder getragen wird** (Prinzip der sogenannten doppelten Mehrheit; vgl. hierzu erläuternd E.-W. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 1987, § 22, S. 899, Fußnote 25). Allerdings kann der Gesetzgeber den der Einigungsstelle anhaftenden Mangel demokratischer Legitimation bei den in Rede stehenden Angelegenheiten durch das Letztentscheidungsrecht einer in parlamentarischer Verantwortung stehenden oder dem Weisungsrecht eines parlamentarisch verantwortlichen Amtsträgers unterliegenden Stelle ausgleichen. Die Ausübung des Letztentscheidungsrechts darf insoweit nicht von der Darlegung abhängig gemacht werden, daß der jeweilige Mitbestimmungsfall wegen seiner Auswirkungen auf das Gemeinwohl Bestandteil der Regierungsverantwortung sei.

c) Innerdienstliche Maßnahmen, insbesondere organisatorische, personelle und - in Einzelfällen - soziale Maßnahmen, die schwerpunktmäßig die Erledigung von Amtsaufgaben betreffen, unvermeidlich aber auch die Interessen der Beschäftigten berühren, sind stets von so großer Bedeutung für die Erfüllung des Amtsauftrages, daß die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung für sie keine substantielle Einschränkung erfahren darf. Solche Maßnahmen dürfen nicht auf Stellen zur Alleinentscheidung übertragen werden, die Parlament und Regierung nicht verantwortlich sind. Sollen in diesen Fällen Personalvertretung und Einigungsstelle in die Willensbildung und Entscheidungsfindung einbezogen werden, so kann dies - jedenfalls auf der letzten Stufe - allenfalls in der Form der sogenannten eingeschränkten Mitbestimmung geschehen (vgl. § 69 Abs. 4 Satz 3 und 4 BPersVG): Die Entscheidung der Einigungsstelle darf nur den Charakter einer Empfehlung an die zuständige Dienstbehörde haben. Zu den hier in Rede stehenden Maßnahmen gehören insbesondere solche der Personalpolitik (der auch Art. 31 Verf. Schl.-H. eine zentrale Bedeutung beimißt), also alle Maßnahmen, die den Rechtsstatus von Beamten, Angestellten und Arbeitern des öffentlichen Dienstes betreffen (vgl. z. B. §§ 75 Abs. 1, 76, 78 Abs. 1 Nr. 2 bis 4, 79 BPersVG), sowie alle organisatorischen Maßnahmen der Dienststelle, die für die Wahrnehmung des Amtsauftrages von erheblicher Bedeutung sind.

Im übrigen ergibt sich auch aus der Rahmenvorschrift des § 104 Satz 3 BPersVG, daß der Landesgesetzgeber Entscheidungen, die wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt sind, nicht den der Volksvertretung verantwortlichen Stellen entziehen darf. In diese Regelung ist die vom Bundesverfassungsgericht getroffene Feststellung eingegangen, daß entsprechend hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums über Personalangelegenheiten eines Beamten in der Regel allein die ihm vorgesetzten Dienstbehörden entscheiden, die in einem hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnis stehen (vgl. BVerfGE 9, 268 <287>).

5. Die Verfassung gibt weder ein bestimmtes Mitbestimmungsmodell noch im einzelnen die Abgrenzung der Bereiche vor, in denen innerdienstliche Maßnahmen nur unerhebliche, nicht nur

unerhebliche und schließlich erhebliche Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung haben. Dem Gesetzgeber verbleibt Entscheidungsspielraum auch insoweit, als er der unterschiedlichen Bedeutung von Maßnahmen im Bereich der Verwaltung für die Erfüllung des Amtsauftrages durch unterschiedliche Formen der Beteiligung der Personalvertretung an ihrem Zustandekommen Rechnung tragen kann. Er muß jedoch beachten, daß keine Entscheidung, die für die Sachverantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk von einiger Tragweite ist, aus dieser Sachverantwortung herausgenommen wird.

6. Soweit das Demokratieprinzip die Aufrechterhaltung von Entscheidungskompetenz der demokratisch legitimierten Stellen verlangt, genügt der Gesetzgeber diesem Erfordernis nicht schon dadurch, daß er für deren formale Wahrung sorgt. Das Demokratieprinzip stellt - wie das Rechtsstaatsprinzip - auch Anforderungen an die Verfahrensregelungen, mit denen der Gesetzgeber die Mitwirkung der Personalvertretungen abzusichern trachtet. Denn die gemeinwohlorientierte, an Gesetz und Recht gebundene, wirksame Erfüllung des Amtsauftrages setzt voraus, daß die dafür erforderlichen organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Bedingungen sach- und zeitgerecht geschaffen werden. Der Gesetzgeber darf deshalb die verantwortlichen Amtsträger nicht in eine Lage bringen, in der sie jene Maßnahmen, die für die zeitgerechte Herstellung der Bedingungen einer ordnungsgemäßen Erfüllung des Amtsauftrages notwendig sind, nur um den Preis von Zugeständnissen durchsetzen können, die sie nicht oder nur mit Einschränkungen für sachgerecht halten und in die sie sonst nicht einzuwilligen bereit wären. Der Gesetzgeber hat deshalb praktische Auswirkungen von Mitbestimmungsregelungen auf die Wahrnehmung effektiver Verantwortung durch die demokratisch legitimierten Stellen bei Erlass seiner Regelungen in Rechnung zu stellen, den Gesetzesvollzug zu beobachten und gegebenenfalls Fehlentwicklungen zu korrigieren. Dabei ist auch darauf Bedacht zu nehmen, daß das Gesetz als Grundlage einer möglichst reibungslosen Zusammenarbeit zwischen Dienststellenleiter und Personalvertretung zu dienen hat. Diesem Ziel werden personalvertretungsrechtliche Regelungen grundsätzlich dann nicht gerecht, wenn ihr Inhalt nur im Wege der gerichtlichen Auslegung geklärt werden kann, indem die Rechtsprechung auf andere Personalvertretungsgesetze zurückgreift.

II. Nach dem dargelegten Maßstab ist die Regelung der §§ 2 Abs. 1, 51 und 52 in Verbindung mit § 53 bis 55 sowie der §§ 56 und 58 Abs. 1, 2 Nr. 2 und Abs. 3 MBG Schl.-H. mit dem Demokratieprinzip (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 GG) unvereinbar.

Der Gesetzgeber wird mit dem von ihm gewählten Modell der Mitbestimmung, wonach im Fall der Nichteinigung zwischen Dienststelle und Personalvertretung die Entscheidung über die Maßnahme - oft nach Durchführung eines Stufenverfahrens (vgl. § 52 Abs. 3 bis 5 MBG Schl.-H.) - einer "paritätisch" bestellten weisungsunabhängigen Stelle überlassen und nur unter bestimmten Voraussetzungen und befristet (§ 55 MBG Schl.-H.) der Letztentscheidung einer zuständigen Dienststelle zugänglich ist, zwar den Anforderungen demokratischer Legitimation bei Entscheidungen in jenen Angelegenheiten gerecht, die in ihrem Schwerpunkt die Beschäftigten in ihrem Beschäftigungsverhältnis betreffen, typischerweise aber nicht oder nur unerheblich die Wahrnehmung der Amtsaufgaben gegenüber dem Bürger berühren (vgl. oben C. I. 4. a)). **Im übrigen ist die Regelung jedoch nicht geeignet, das sich aus dem Demokratieprinzip ergebende Erfordernis hinreichender demokratischer Legitimation sicherzustellen.**

1. In ihrer Gesamtheit ist die Regelung mit den Erfordernissen hinreichender demokratischer Legitimation von Verwaltungshandeln schon deshalb unvereinbar, weil das Mitbestimmungsmodell auf der Grundlage der §§ 2 Abs. 1, 51 Abs. 1 Satz 1 MBG Schl.-H. (Allzuständigkeit des Personalrates) für alle Maßnahmen gelten soll, die die Beschäftigten betreffen oder berühren, unabhängig von ihren Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung.

a) Der Gesetzgeber hat die **Allzuständigkeit** zwar begrenzt. So sind Weisungen an einzelne oder mehrere Beschäftigte, die die Erledigung dienstlicher Obliegenheiten oder zu leistender Arbeit regeln, der Mitbestimmung entzogen (§ 51 Abs. 1 Satz 3 MBG Schl.-H.). Die Mitbestimmung entfällt auch bei personellen Maßnahmen für Beamtinnen und Beamte der Besoldungsordnung B und vergleichbare

Angestellte (§ 51 Abs. 6 MBG Schl.-H.) und beim Erlaß von Rechtsvorschriften, bei dem Zustandekommen von allgemeinen Regelungen nach § 59 MBG Schl.-H. und bei Organisationsentscheidungen der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten, der Landesregierung und der Ministerinnen und Minister, die auf deren verfassungsmäßigen Rechten beruhen (§ 51 Abs. 7 MBG Schl.-H.). In Angelegenheiten leitender sowie längerfristig abgeordneter Angestellter und der Beschäftigten im Beamtenverhältnis auf Zeit - mit Ausnahme des in § 51 Abs. 4 MBG Schl.-H. in Bezug genommenen Personenkreises - bestimmt der Personalrat nur auf Antrag der Betroffenen mit (§ 51 Abs. 4 MBG Schl.-H.). Berühren Mitbestimmungsfälle über die beabsichtigten Maßnahmen hinaus schutzwürdige persönliche Interessen von Beschäftigten, ist die Mitbestimmung des Personalrates von der Zustimmung der Betroffenen abhängig (§ 51 Abs. 5 MBG Schl.-H.). Ferner enthält das Gesetz Sonderregelungen für bestimmte Verwaltungszweige (§§ 77 ff. MBG Schl.-H.).

**Diese Einschränkungen ändern indessen nichts daran, daß der Mitbestimmung in weiten Bereichen Angelegenheiten zugeführt werden, die sich typischerweise auf die Wahrnehmung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung nicht nur unerheblich, wenn nicht gar erheblich auswirken.**

b) Nach §§ 2 Abs. 1, 51 Abs. 1 Satz 1 MBG Schl.-H. sind auch die personellen und organisatorischen Maßnahmen der Mitbestimmung unterworfen. Damit unterfallen der Mitbestimmung auch alle personellen Maßnahmen für Beamtinnen und Beamte der Besoldungsordnung A und vergleichbare Angestellte, alle Organisationsentscheidungen unterhalb der Ministerialebene und sogar die Befugnis zur Einrichtung von Behörden im staatlichen Bereich, wenn und soweit die Landesregierung diese durch Delegation (vgl. Art. 45 Abs. 3 Satz 2 Verf. Schl.-H.) nach unten weitergereicht hat. Das Gesetz sieht in solchen Entscheidungen, wie sich aus § 51 Abs. 1 Satz 1 MBG Schl.-H. ("und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen") entnehmen läßt, zwar nur Fallgruppen innerdienstlicher Maßnahmen. Es ist aber nach dem Regelungszusammenhang des Gesetzes deutlich und ergibt sich auch aus § 51 Abs. 6 und § 55 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes, daß damit auch Maßnahmen mit unmittelbarer Außenwirkung, wie die Einstellung, Anstellung, Beförderung und Entlassung eines Beamten und jede andere statusverändernde oder sonst in das Grundverhältnis eingreifende beamtenrechtliche Entscheidung sowie jede vergleichbare Rechtshandlung mit arbeitsrechtlicher Wirkung im Bereich der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes an die Mitbestimmung gebunden wird (vgl. auch Fuhrmann/Neumann/Thorenz, Personalvertretungsrecht Schleswig-Holstein, 4. Aufl., 1994, Rn. 38 zu § 51 MBG Schl.-H.). Derartige Maßnahmen berühren den jeweils Betroffenen unmittelbar in seinen staatsbürgerlichen Rechten aus Art. 33 Abs. 2 und 5 GG oder in seinen Grundrechten, insbesondere in seinen Rechten auf Gleichbehandlung aus Art. 3 GG, und stellen sich mithin insoweit als Ausführung des Amtsauftrages dar. Zudem ist die Bestellung der Amtsträger für die Erfüllung der Amtsaufgaben gegenüber dem Bürger von zentraler Bedeutung und damit stets eine Angelegenheit, die die Regierungsverantwortung wesentlich berührt.

2. Die Mitbestimmung der Personalvertretungen greift somit weit über den Bereich hinaus, der den Amtsauftrag typischerweise nicht nur unerheblich berührt. Insoweit genügt die Regelung auch nicht den herabgestuften Anforderungen an die demokratische Legitimation von innerdienstlichen Maßnahmen, die einerseits Ausübung von Staatsgewalt sind und andererseits spezifische Arbeitnehmerinteressen berühren.

Finden nach dieser Regelung Dienststelle und Personalvertretung nicht zu einer einvernehmlichen Lösung, so fällt die Beschlußfassung über die zu treffende Maßnahme bei Anrufung durch die eine oder andere Seite der Einigungsstelle zu, deren Entscheidung die für die Anrufung zuständige Dienststelle nur in den Fällen des § 55 MBG Schl.-H. aufheben kann, um danach selbst zu entscheiden.

a) **Die Entscheidungen der Einigungsstelle sind, soweit es sich um Maßnahmen handelt, die den Amtsauftrag typischerweise nicht nur unerheblich berühren, nicht hinreichend demokratisch legitimiert.** Dies folgt aus der Zusammensetzung der Einigungsstelle (vgl. § 53 Abs. 3 bis 5 MBG Schl.-H.) und aus der ihr durch § 53 Abs. 3 Satz 3 des Gesetzes gewährten Weisungsfreiheit.

**Die beiden von der Personalvertretung bestellten Beisitzer sind personell nicht demokratisch legitimiert.** Dementsprechend erfährt von ihrer Seite auch der Vorsitzende der Einigungsstelle keine demokratische Legitimation; jedenfalls einer von ihnen muß aber notwendig an der mehrheitlich zu entscheidenden Bestellung des Vorsitzenden beteiligt sein. Die **beiden von der Dienststelle bestellten Beisitzer** sind ihrerseits zwar hinreichend personell demokratisch legitimiert, weil sie ihr Amt von einem seinerseits demokratisch legitimierten Amtsträger ableiten. Da sie aber weder parlamentarisch verantwortlich handeln noch dem Weisungsrecht eines parlamentarisch verantwortlichen Amtsträgers unterliegen, kann ihre Mitwirkung bei der Bestellung des Vorsitzenden diesem **ebenfalls keine uneingeschränkte personelle demokratische Legitimation** vermitteln. Folglich enträt auch der Vorsitzende der Einigungsstelle - jedenfalls dann, wenn seine Bestellung durch Wahl der Beisitzer erfolgt - einer uneingeschränkten demokratischen Legitimation. Ob dies auch gilt, wenn im Nichteinigungsfall der Vorsitzende von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts bestellt wird, kann dahinstehen, da die Einigungsstelle mit Stimmenmehrheit (§ 54 Abs. 3 Satz 2 MBG Schl.-H.) entscheidet und damit in keinem Fall sichergestellt ist, daß die Entscheidungen jeweils von einer Mehrheit der uneingeschränkt demokratisch legitimierten Mitglieder getragen werden.

**b) Das Aufhebungs- und Letztentscheidungsrecht der obersten Dienststelle nach § 55 MBG Schl.-H. ist bei Entscheidungen in Angelegenheiten, die schwerpunktmäßig die Erledigung von Amtsaufgaben betreffen, nicht geeignet, den Mangel an demokratischer Legitimation auszugleichen, der ihnen anhaftet.** Hier verfehlt eine auf ein bloßes Evokationsrecht zurückgenommene Entscheidungsbefugnis des demokratisch legitimierten und parlamentarisch verantwortlichen Amtsträgers schon im Ansatz die Anforderungen des demokratischen Prinzips, weil solche Entscheidungen einer Mediatisierung durch eine nicht voll demokratisch legitimierte Stelle unzugänglich sind. In diesen Fällen kommt mithin allenfalls eine eingeschränkte Mitbestimmung in Betracht, bei der die Entscheidung der Einigungsstelle nur den Charakter einer Empfehlung an die zuständige Dienstbehörde hat. Dabei kann offenbleiben, ob die Regelung in § 55 MBG Schl.-H. dahin zu verstehen ist, daß die in Absatz 1 Nr. 1 bis 6 beispielhaft genannten Angelegenheiten stets der Letztentscheidung der zuständigen Dienststelle unterliegen, oder ob dies nur dann der Fall ist, wenn die zu treffende Entscheidung im Einzelfall wegen ihrer Auswirkungen auf das Gemeinwesen die Regierungsverantwortung wesentlich berührt. Die Regelung genügt aber auch in anderen Fällen, die typischerweise für die Wahrnehmung des Amtsauftrages von erheblicher Bedeutung sind, nicht den Anforderungen demokratischer Legitimation. Denn das Letztentscheidungsrecht wird vom Grundsatz her nicht uneingeschränkt gewährt, sondern im Einzelfall an die Voraussetzung geknüpft, daß der Beschluß der Einigungsstelle wegen seiner Auswirkungen auf das Gemeinwesen die Regierungsverantwortung wesentlich berührt.

c) Unabhängig von dem dem Gesetz insofern anhaftenden durchgreifenden verfassungsrechtlichen Mangel läuft das Entscheidungsrecht der Einigungsstelle in beamtenrechtlichen Angelegenheiten - ungeachtet des vorgesehenen Evokationsrechts der zuständigen Stelle - der rahmenrechtlichen Regelung des § 104 Satz 3 BPersVG zuwider; diese will auch sicherstellen, daß über Personalangelegenheiten eines Beamten in der Regel allein die ihm vorgesetzten Dienstbehörden entscheiden, die in einem hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnis stehen (vgl. oben C. I. 4. c)).

3. Die Regelungen in den §§ 2 Abs. 1, 51 und 52 in Verbindung mit §§ 53 bis 55 MBG Schl.-H., die den Anforderungen an die demokratische Legitimation nicht genügen, lassen sich nicht im Wege einer verfassungskonformen Auslegung auf einen den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Inhalt zurückführen. Eine solche Auslegung müßte teilweise gegen den ausdrücklichen Wortlaut und Normierungswillen des Gesetzes erfolgen. Überdies schreibt die Verfassung die Abgrenzung und personalvertretungsrechtliche Behandlung der in ihren Auswirkungen unterschiedlichen innerdienstlichen Maßnahmen nicht im einzelnen vor. Sie räumt dem Gesetzgeber insoweit einen nicht unerheblichen Entscheidungsspielraum bei der Abgrenzung und Zuordnung einzelner Angelegenheiten zu den verschiedenen Formen personalvertretungsrechtlicher Beteiligung ein. Seine Aufgabe ist es daher, eine den Anforderungen an die demokratische Legitimation genügende gesetzliche Regelung zu treffen.

4. Die Regelung des Initiativrechtes in § 56 MBG Schl.-H. ist als Bestandteil der ungenügend eingegrenzten Gesamtregelung gleichfalls unvereinbar mit dem Grundgesetz. Dabei ist es unerheblich, daß ein Initiativrecht als solches bei den in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwGE 68, 137 <140>; BVerwG Buchholz 251.0 BaWüPersVG § 70 Nr. 1) angenommenen Ausübungsschranken nicht verfassungswidrig ist und die im Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein insoweit getroffenen Regelungen für sich genommen sich von den in anderen Personalvertretungsgesetzen nicht derart unterscheiden, daß die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf sie nicht übertragen werden könnte. Denn das Initiativrecht empfängt seinen konkreten Gehalt durch die Beziehung auf alle innerdienstlichen Angelegenheiten mit der Folge, daß bei einer Nichteinigung über die initiierte Maßnahme die Einigungsstelle entscheidet (§ 56 Abs. 6 MBG Schl.-H.). Ein so gestaltetes Initiativrecht widerspricht bei Angelegenheiten, die die Wahrnehmung von Amtsaufgaben nicht nur unerheblich berühren, den Anforderungen des Demokratieprinzips.

5. Die Verfassungswidrigkeit der §§ 2 Abs. 1, 51 und 52 in Verbindung mit §§ 53 bis 55 und § 56 MBG Schl.-H. wirkt sich notwendig auch dahin aus, daß die Regelung des § 58 MBG Schl.-H., soweit sie die Durchführung von Entscheidungen betrifft, an denen der Personalrat beteiligt war (§ 58 Abs. 1 und 2 Nr. 2 sowie Abs. 3 MBG Schl.-H.), mit der Verfassung unvereinbar ist.

D.§§ 2 Abs. 4 und 59 MBG Schl.-H. sind bei **verfassungskonformer Auslegung** mit dem Grundgesetz vereinbar.

I. Eine gesetzliche Regelung ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann verfassungswidrig, wenn keine nach anerkannten Auslegungsgrundsätzen zulässige und mit der Verfassung zu vereinbarende Auslegung möglich ist. Lassen der Wortlaut, die Entstehungsgeschichte, der Gesamtzusammenhang der einschlägigen Vorschriften und deren Sinn und Zweck mehrere Deutungen zu, von denen jedenfalls eine zu einem verfassungsgemäßen Ergebnis führt, so ist eine Auslegung geboten, die mit dem Grundgesetz in Einklang steht (vgl. BVerfGE 69, 1 <55> m.w.N.). Ist eine einschränkende, verfassungskonforme Auslegung möglich, dann kommt es "nicht darauf an, ob dem subjektiven Willen des Gesetzgebers die weitergehende", dem Grundgesetz nicht entsprechende Auslegung "eher entsprochen hätte" (vgl. BVerfGE 9, 194 <200>). Die verfassungskonforme Auslegung findet ihre Grenzen aber dort, wo sie zu dem Wortlaut und dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch treten würde (vgl. BVerfGE 90, 263 <275> m.w.N.).

II. § 2 Abs. 4 MBG Schl.-H. ist von seinem Wortlaut her der von den Antragstellern vertretenen Auslegung zugänglich, daß dem Personalrat ein über die Vertretung der Interessen der Beschäftigten hinausgehendes allgemeinpolitisches Mandat eingeräumt ist. In dieser Auslegung würde die Vorschrift gegen das Demokratieprinzip verstoßen, da sie den Beschäftigten im öffentlichen Dienst über die Geltendmachung ihrer Arbeitnehmerbelange hinaus gesteigerten Einfluß auf die Ausübung von Staatsgewalt zwecks Verfolgung von Gemeinwohlbelangen einräumt. Dies wäre mit der dem Demokratieprinzip zu entnehmenden Regel staatsbürgerlicher Gleichheit nicht vereinbar.

Der Wortlaut des § 2 Abs. 4 MBG Schl.-H. zwingt indessen nicht zu der von den Antragstellern vertretenen Auslegung. Die Vorschrift kann - verfassungskonform - auch dahin ausgelegt werden, daß sie weder dem Personalrat ein Recht gibt, eine Maßnahme des Dienststellenleiters mit Gründen des § 2 Abs. 4 MBG Schl.-H. abzulehnen, noch eine Initiative auf Gründe des § 2 Abs. 4 MBG Schl.-H. gestützt werden kann. In dieser Auslegung belegt die Vorschrift den Personalrat bei der Ausübung seiner Beteiligungsrechte mit der Anweisung, bei der Geltendmachung der Interessen der Beschäftigten Rücksicht auf die von der Dienststelle zu verfolgenden allgemeinpolitischen Belange zu üben. Mit diesem Normgehalt ist die Vorschrift mit der Verfassung vereinbar und widerspricht auch nicht der Intention des Gesetzgebers, der mit der Regelung lediglich klarstellen wollte, daß Entscheidungen nicht isoliert und ohne ausreichende Beachtung des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Umfeldes getroffen werden sollen (vgl. LTDrucks 12/996, S. 72). Eine Absicht, dem Personalrat in Erweiterung der durch § 1 und § 2 Abs. 2 und 3 MBG Schl.-H. definierten Aufgaben ein allgemeinpolitisches Mandat einzuräumen, ist den Gesetzesmaterialien nicht

zu entnehmen. Bei dieser Auslegung darf der Dienststellenleiter die Ablehnung einer Maßnahme durch den Personalrat als unbeachtlich behandeln, wenn dieser seine Entscheidung nicht mit Arbeitnehmerbelangen begründet, sondern sich dabei auf andere Erwägungen - auch solche des Gemeinwohls - stützt.

III. § 59 Abs. 2 MBG Schl.-H. sieht ein Aufhebungsrecht der Landesregierung bei Vereinbarungen mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften nach § 59 Abs. 1 MBG Schl.-H. vor. Im Blick auf die in § 55 MBG Schl.-H. getroffene Regelung für das Letztentscheidungsrecht bei Beschlüssen der Einigungsstelle könnte § 59 Abs. 2 MBG Schl.-H. zwar dahin ausgelegt werden, daß der Landesregierung die Ausübung des Aufhebungsrechtes nur zeitlich befristet oder jedenfalls in unmittelbarem Anschluß an das Zustandekommen der Vereinbarung nach Absatz 1 gewährt ist. Dann wäre es ihr verwehrt, eine Vereinbarung immer dann außer Kraft zu setzen, wenn ihr das in Ausübung ihrer Regierungsverantwortung für eine gemeinwohlorientierte Staatstätigkeit angezeigt erscheint. Diese Auslegung ist aber nicht zwingend. Es ist - im Gegenteil - naheliegend, aus der Tatsache, daß der Gesetzgeber, anders als im Zusammenhang mit dem Aufhebungsrecht der zuständigen Dienstbehörde nach § 55 MBG Schl.-H., eine Befristung nicht ausdrücklich vorgesehen hat, zu folgern, daß die Landesregierung Vereinbarungen mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften jederzeit in Ausübung ihrer Regierungsverantwortung ganz oder teilweise aufheben kann. Dies bestätigen auch die Materialien (vgl. LTDrucks 12/996, S. 120).

In dieser Auslegung genügt die Vorschrift verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die Ministerien sind in ihrer Entscheidung über den Abschluß einer Vereinbarung frei, die sich in den Grenzen einer verfassungsrechtlich zulässigen Mitbestimmung hält (vgl. oben C. I. 4.); ihre parlamentarisch verantwortliche Entscheidung kann sich ohne rechtliche Hindernisse durchsetzen. Sie können, wenn sich ein für sie annehmbares Ergebnis nicht erzielen läßt, die Verhandlungen - ebenso wie die Spitzenorganisationen - für gescheitert erklären und damit der Landesregierung die Möglichkeit eröffnen, die allgemeine Regelung selbst zu erlassen (§ 59 Abs. 3 Satz 1 MBG Schl.-H.). Die zusätzliche Möglichkeit der Landesregierung, allgemeine Regelungen vorläufig zu treffen, wenn sie keinen Aufschub dulden, enthebt die obersten Landesbehörden auch einem zeitlichen Einigungsdruck, so daß § 59 MBG Schl.-H. auch in dieser Hinsicht keine verfassungsrechtlichen Bedenken erweckt. Kann sich die Landesregierung in Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit jederzeit von der Vereinbarung lösen, so präjudiziert der Abschluß einer Vereinbarung durch oberste Dienstbehörden auch nicht späteres, parlamentarisch zu verantwortendes Regierungshandeln in einer mit dem Demokratieprinzip unvereinbaren Weise.

Auch ein Verstoß gegen die negative Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG ist bei dieser Auslegung nicht zu erkennen; die Ausdehnung des Anwendungsbereiches allgemeiner Vereinbarungen nach § 59 MBG Schl.-H. auf koalitionsmäßig nicht gebundene Beschäftigte findet ihre Rechtfertigung in der unmittelbaren Mitwirkung der dem Gemeinwohl und damit auch dem Interesse jedes einzelnen Beschäftigten verpflichteten Staatsgewalt. Ebenso unberührt bleibt der vom Rahmenrecht des Bundes (§ 104 Satz 3 BPersVG) aufgenommene beamtenrechtliche Grundsatz, daß über Personalangelegenheiten eines Beamten in der Regel allein die ihm vorgesetzten Dienstbehörden entscheiden, die in einem hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnis stehen (vgl. BVerfGE 9, 268 <287>). Schließlich liegt auch kein Verstoß gegen die allgemeine Handlungsfreiheit vor; § 59 MBG Schl.-H. schränkt diese in verfassungsrechtlich zulässiger Weise ein.

E....

F. Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.