

# Manfred Löwisch und Tobias Mandler

## *Wirtschaftsausschüsse bei Hochschulen und Universitätsklinika?*

### I. Gesetzliche Regelung in Baden-Württemberg

Die Novelle zum Landespersonalvertretungsgesetz (LPVG) Baden-Württemberg vom 3. Dezember 2013<sup>1</sup> hat in das Gesetz eine Vorschrift über Wirtschaftsausschüsse eingefügt. Nach der in § 68b enthaltenen Vorschrift soll in Dienststellen ab einer Größe der Personalvertretung von mindestens sieben Mitgliedern, also in Dienststellen mit mindestens 151 Beschäftigten,<sup>2</sup> auf Antrag des Personalrats ein Wirtschaftsausschuss gebildet werden. Dieser hat die Aufgabe, wirtschaftliche Angelegenheiten der Dienststelle zu beraten und die Personalvertretung zu unterrichten (Absatz 1).

Nach Absatz 2 hat die Dienststelle den Wirtschaftsausschuss rechtzeitig und umfassend über die wirtschaftlichen Angelegenheiten unter Vorlage der erforderlichen Unterlagen zu unterrichten, soweit dadurch nicht die Dienst- oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gefährdet werden, sowie die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Personalplanung darzustellen.

Zu den wirtschaftlichen Angelegenheiten gehören nach Absatz 3 insbesondere die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Dienststelle, Veränderungen der Produktpläne, beabsichtigte Investitionen, beabsichtigte Partnerschaften mit Privaten, die Stellung der Dienststelle in der Gesamtdienststelle, beabsichtigte Rationalisierungsmaßnahmen, Einführung neuer Arbeits- und Managementmethoden, Fragen des Umweltschutzes, des Klimaschutzes oder der sorgsamsten Energienutzung in der Dienststelle, Verlegung, Auflösung, Neugründung, Zusammenlegung oder Teilung der Dienststelle oder von Dienststellenteilen, Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen und sonstige Vorgänge und Vorhaben, welche das wirtschaftliche Leben der Dienststelle und die Interessen der Beschäftigten der Dienststelle wesentlich berühren können.

Der Wirtschaftsausschuss besteht nach Absatz 4 aus mindestens drei und höchstens sieben Mitgliedern, die der Dienststelle angehören müssen, darunter mindestens einem Mitglied der Personalvertretung. Die Mitglieder sollen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche fachliche und persönliche Eignung besitzen. Sie werden im Einvernehmen mit der Personalvertretung für die Dauer ihrer Amtszeit<sup>3</sup> von der Dienststelle bestellt und können jederzeit abberufen werden.

Der Wirtschaftsausschuss soll einmal im Vierteljahr zusammentreten (Absatz 5).<sup>4</sup> Der Leiter der Dienststelle oder eine von ihm beauftragte Person nimmt an den Sitzungen des Wirtschaftsausschusses teil; weitere sachkundige Beschäftigte können hinzugezogen werden (Absatz 6 Satz 1), wobei diese damit aber nicht zu Mitgliedern des Personalrates werden und ihnen so auch nicht der Schutz des § 48 LPVG zuteil wird.<sup>5</sup> Der Wirtschaftsausschuss ist eine Einrichtung eigener Art.<sup>6</sup>

Darüber hinaus können nach Absatz 6 Satz 2 beratend teilnehmen die Schwerbehindertenvertretung, ein Mitglied der Jugend- und Auszubildendenvertretung, wenn Angelegenheiten behandelt werden die besonders Jugendliche und Auszubildende betreffen, und die Beauftragte für Chancengleichheit, wenn Angelegenheiten behandelt werden, die besonders die Gleichstellung von Frauen und Männern betreffen.

Gemein ist den Mitgliedern des Wirtschaftsausschusses die Ausrichtung ihrer Handlungen an den Regelungen über das Behinderungs-, Benachteiligungs- und Begünstigungsverbot des § 9a LPVG sowie die Wahrung der Verschwiegenheitspflicht gem. § 10 LPVG. Durch die Mitgliedschaft werden Aufgaben bzw. Befugnisse des LPVG wahrgenommen.

Die Novelle hat *auch die Vorschrift des § 66 LPVG* über die Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und

1 Gesetz zur Änderung des Landespersonalvertretungsgesetzes, des Landesrichter- und -staatsanwaltsgesetzes und anderer Vorschriften GBl 2013, 329.

2 Vgl § 14 Absatz 3 LPVG.

3 Insoweit soll die Konstituierung des Wirtschaftsausschusses an die des Personalrates angelehnt werden, vgl die Gesetzesbegründung LT-Drs 15/4224 S 133 sowie die Begründung zum Anhörungsentwurf des Änderungsgesetzes vom 23.07.2013 S 65 abrufbar unter [http://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/Remote/im/begruendung\\_-\\_anhoerungsentwurf\\_23\\_07\\_2013.pdf](http://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/Remote/im/begruendung_-_anhoerungsentwurf_23_07_2013.pdf); abgerufen am 17.1.2014.

4 Die Frequenz des Zusammentritts ist abhängig davon, inwieweit

eine Unterrichtung und Beratung für angemessen und ausreichend erachtet wird. Dies soll im Grundsatz durch einen vierteljährlichen Turnus gewährleistet sein, kann mitunter aber auch zur Erhöhung bzw Verminderung der Sitzungen führen, vgl Gesetzesbegründung LT-Drs 15/4224 S 133 sowie die Begründung des Anhörungsentwurfs aaO. Insoweit besteht ein gegenüber § 68b Absatz 1 S 1 LPVG erweiterter Ermessensspielraum.

5 Gesetzesbegründung LT-Drs 15/4224 S 133; Begründung zum Anhörungsentwurf S 65.

6 Gesetzesbegründung LT-Drs 15/4224 S 132; Begründung zum Anhörungsentwurf S 64 f.

Personalvertretung um einen Auffangtatbestand ergänzt. Nach dem neu in Absatz 1 eingefügten Satz 4 soll dann, wenn kein Wirtschaftsausschuss besteht, die Dienststelle die Personalvertretung in den gemeinschaftlichen Besprechungen mindestens zweimal im Jahr über die von einem Wirtschaftsausschuss zu behandelnden Angelegenheiten unterrichten. Nach dem ebenfalls neu eingefügten Satz 3 können der Leiter der Dienststelle und die Personalvertretung einvernehmlich zweimal im Jahr von den gemeinschaftlichen Besprechungen absehen, wenn wirtschaftliche Angelegenheiten im Wirtschaftsausschuss ausreichend behandelt worden sind.

Mit diesen Regelungen betritt das LPVG Baden-Württemberg *Neuland*. Weder das Bundespersonalvertretungsgesetz noch andere Landespersonalvertretungsgesetze sehen eine derartige Einrichtung vor.

Wie die Gesetzesbegründung<sup>7</sup> ergibt, hält es der Gesetzgeber für sachgerecht, den Wirtschaftsausschuss als „bewährtes Gremium“ aus der privatwirtschaftlichen Mitarbeiterbeteiligung unter Anerkennung der Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung in das Personalvertretungsrecht zu übernehmen. Durch den Wirtschaftsausschuss als Beratungs- und Informationsgremium an der Schnittstelle zwischen Dienststelle und Personalvertretung solle der Personalrat in die Lage versetzt werden, teilweise komplexe wirtschaftliche Zusammenhänge, die für die Dienststelle maßgebend sind, nachzuvollziehen. Durch die regelmäßige Befassung mit wirtschaftlichen Themen könnten Informationen angemessen geprüft, aus kollektiver Beschäftigtensicht bewertet und eventuelle Risiken aufgezeigt werden. Die Aufzählung der wirtschaftlichen Angelegenheiten in Absatz 3 sei beispielhaft. Zu einem großen Teil solle es sich dabei um Angelegenheiten handeln, in denen später bei konkreter Umsetzung durch die Dienststelle ein Beteiligungsrecht bestehen könnte. Mit der Nr. 12 sollten zudem in Form einer Auffangklausel alle Vorgänge und Vorhaben umfasst werden, welche das wirtschaftliche Leben der Dienststelle um die Interessen der Beschäftigten wesentlich berühren könnten.<sup>8</sup>

## II. Ausgestaltung als Sollvorschrift

Anders als der Personalrat selbst, wird der Wirtschaftsausschuss nicht durch Wahl von den Beschäftigten gebildet. Vielmehr erfolgt die Bildung auf Antrag des Personalrats durch die Dienststelle.

Dabei beschränkt sich das Gesetz auf eine Sollvorschrift: Der Wirtschaftsausschuss „soll“ auf Antrag des Personalrats gebildet werden. Wie die Begründung zeigt, wird damit ausgedrückt, dass die Bildung eines Wirtschaftsausschusses der *Regelfall* sein soll, wenn die Personalvertretung den entsprechend Antrag stellt.<sup>9</sup> Nur in atypischen Fällen soll die Einrichtung eines Wirtschaftsausschusses unterbleiben können.<sup>10</sup>

Das Gesetz schließt damit an das allgemeine Verständnis von Sollvorschriften im Verwaltungsrecht an.<sup>11</sup> Sie werden dahin interpretiert, dass vorgesehene Verwaltungsakte oder sonstige behördliche Maßnahmen im Regelfall zu erfolgen haben, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind, dass diese aber unterbleiben können, wenn ein atypischer Fall vorliegt. Während in Regelfällen kein Ermessensspielraum besteht, so dass auch eine Begründung unterbleiben kann, ist in atypischen Fällen eine Ermessensentscheidung zu treffen, die zu begründen ist und ermessensfehlerfrei sein muss.<sup>12</sup>

Die *Atypizität* kann dabei nach dem auch insoweit maßgebenden allgemeinen Verständnis sowohl in der Besonderheit des in Rede stehenden Sachverhalts liegen, wie in der besonderen rechtlichen Situation begründet sein, die insbesondere auch aus einer grundrechtlichen Spannungslage resultieren kann.<sup>13</sup> Ist eine solche atypische Konstellation gegeben, ist bei der dann notwendigen Ermessensausübung vor allem auf die jeweils betroffenen Grundrechte zu achten, die dem Vorgang im Lichte der bestehenden Normenhierarchie eine grundrechtsfreundliche Sicht aufzwingen.<sup>14</sup>

7 Gesetzesbegründung LT-Drs 15/4224 S 131; Begründung zum Anhörungsentwurf S 63.

8 Die Auffangklausel des § 68b LPVG entspricht damit weitgehend der des § 106 Absatz 3 Nr. 10 BetrVG.

9 Gesetzesbegründung LT-Drs 15/4224 S 132; Begründung zum Anhörungsentwurf S. 64.

10 Gesetzesbegründung LT-Drs 15/4224 S 132; Begründung zum Anhörungsentwurf S. 64.

11 BVerwG 29.10.1964 - II C 13.62; BVerwG 1.10.1986 - 8 C 29/84 = NJW 1987, 1564; BVerwG 5.7.1985 - 8 C 22/83 = NJW 1986, 738;

Stelkens/Bonk/Sachs/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz* 8. Aufl., § 40 Rn 28 ff; *Volkmann*, *Das intendierte Verwaltungsermessen* DÖV 1996, 282 ff; *Beuermann*, *Intendiertes Ermessen*, 2002; *Schoch*, *Das „intendierte Ermessen“* Jura 2010, 358.

12 *Tiedemann* in *Bader/Ronellenfitsch, Beck'scher Online-Kommentar VwVfG*, Stand 1.10.2013, § 39 Rn 49.

13 Stelkens/Bonk/Sachs/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz* 8. Aufl., § 40 Rn 29a, 85 ff; *Stern*, *Staatsrecht III/1*, 1988, S 1354 mwN.

14 BVerwG 21.2.2008 - 20 F 2/07 = NVwZ 2008, 554; Stelkens/Bonk/Sachs/Sachs aaO § 40 Rn 29a, 85 ff.

### III. Hochschulen und Universitätsklinika als atypischen Fälle

#### 1. Hochschulen

##### a) Wissenschaftsfreiheit

Die Bildung eines Wirtschaftsausschusses bei den Hochschulen tangiert deren grundgesetzlich verbürgte Wissenschaftsfreiheit ebenso wie die ihrer Wissenschaftler.<sup>15</sup> Art. 5 Absatz 3 Satz 1 GG macht die Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft zur Grundlage des Freiheitsschutzes und garantiert damit – vorbehaltlich kollidierender Verfassungsgüter – eine unbeschränkte Freiheit wissenschaftlicher Tätigkeit, die motiviert durch ihre prinzipielle Unabgeschlossenheit jeder wissenschaftlichen Erkenntnis über die bloße Fragestellung hinaus, auch die freie unbeschränkte Planung, Durchführung und Ergebnisformulierung umfassend garantiert.<sup>16</sup> Dieses *Privileg zur wissenschaftlichen Autonomie* gegenüber dem Staat, wird durch die Regelungen zum Wirtschaftsausschuss erheblich beeinträchtigt, ohne dass diesen aufgrund ihrer einfachgesetzlichen Natur rechtfertigende Wirkung zukäme:

Mit der Bildung eines Wirtschaftsausschusses geht die Pflicht einher, diesen über die in § 68b Absatz 3 LPVG genannten Angelegenheiten zu informieren und diese dort zu beraten. Diese Angelegenheiten sind in den Hochschulen mit der wissenschaftlichen Tätigkeit untrennbar verknüpft. Besonders augenscheinlich ist das bei den in Nr. 2 genannten Veränderungen der Produktpläne, zu denen man auch Forschungsprojekte, Drittmittelinwerbungen oder Publikationsleistungen rechnen muss,<sup>17</sup> bei den beabsichtigten Investitionen (Nr. 3), den beabsichtigten Partnerschaften mit Privaten der Nr. 4, also etwa gemeinsamen Forschungsprojekten mit der Industrie oder Kooperationen mit privaten Bildungseinrichtungen. Aber auch die in Nr. 10 genannte Auflösung, Neugründung, Zusammenlegung oder Teilung von Dienststellen oder Dienststellenteilen tangiert die Autonomie in den zentralen Fragen der Gliederung der Hochschulen in Fakultäten, Institute, Departments und sonstige Einrichtungen. Die Auffangregelung der Nr. 12

für alle Vorgänge und Vorhaben, welche das wirtschaftliche Leben der Dienststelle und die Interessen der Beschäftigten wesentlich berühren können löst darüber hinaus eine umfassende Zuständigkeit für alle Entscheidungen der Hochschule aus.

Verstärkt wird diese Problematik dadurch, dass die eigentlichen Träger von Forschung und Lehre an den Hochschulen, nämlich die *Hochschullehrer*, nach dem unverändert gebliebenen § 94 Absatz 1 Nr. 1 LPVG in Baden-Württemberg von der *Personalverfassung ausgeschlossen* sind. Auch schreibt § 68b LPVG keine Beteiligung der Hochschullehrer am Wirtschaftsausschuss vor. Sie sind davon abhängig, dass die Dienststelle ihre Repräsentanten als Mitglieder des Wirtschaftsausschusses bestellt und dass der Personalrat sein Einvernehmen mit ihrer Bestellung erklärt. Diese Diskrepanz zwischen der grundgesetzlich vorgegebenen und im Hochschulrecht verwirklichten zentralen Stellung der Hochschullehrer in Angelegenheiten von Forschung und Lehre einerseits und ihren fehlenden Einflussnahmemöglichkeiten im Wirtschaftsausschuss andererseits beeinträchtigt die Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer.<sup>18</sup>

Bestätigt wird diese in der rechtlichen Situation begründete Atypizität durch die *Regelung im Betriebsverfassungsgesetz*, auf welche sich die Gesetzesbegründung ausdrücklich bezieht: Dort nimmt § 118 Absatz 1 Satz 2 Tendenzunternehmen und -betriebe von vornherein aus dem Anwendungsbereich der Vorschriften über den Wirtschaftsausschuss aus. Der Tendenzschutz des § 118 Absatz 1 BetrVG dient der Verwirklichung der Grundrechte der Träger der in der Vorschrift genannten Unternehmen und Betriebe.<sup>19</sup> Diese wären nach Auffassung des Gesetzgebers eingeschränkt, wenn die Unternehmen und Betriebe zu einer umfassenden Unterrichtung und Beratung mit der Vertretung der Arbeitnehmer verpflichtet wären.

##### b) Gruppenorientierte Organisation

Eine rechtliche Besonderheit besteht weiter darin, dass das LHG wie alle anderen Landeshochschulgesetze einen Einfluss des Personals auf die für sie in wirtschaftlicher Hinsicht relevanten Angelegenheiten durch die *institut-*

15 BVerfG 16.1.1963 - 1 BvR 316/60 = BVerfGE 15, 256 (262); Merten/Papier/Löwer, Handbuch der Grundrechte, 2011, § 99 Rn 19 mwN; Maunz/Dürig/Scholz, Grundgesetz-Kommentar 2013, Art 5 Abs 3 Rn 131 mwN.

16 BVerfG 29.05.1973 - 1 BvR 424/71, 1 BvR 325/72 = BVerfGE 35, 79 (112 f); BVerfG 11.1.1994 - 1 BvR 434/87 = BVerfGE 90, 1 (11 f); BVerfG 26.10.2004 - 1 BvR 911/00, 1 BvR 927/00, 1 BvR 928/0 = BVerfGE 111, 333 (353 ff); Merten/Papier/Löwer, aaO § 99 Rn 12.

17 Vgl BVerfG 2.7.2008 - 1 BvR 1165/08, BVerfGE 14, 72, Rn 26 ff; Merten/Papier/Löwer aaO § 99 Rn 14; die Bedeutung der Drittmittelinwerbung sowie der Publikationsleistungen für die

Forschung betonen auch die Empfehlungen des Wissenschaftsrates zur Universitätsmedizin vom 13.7.2007 - Drs 7984-07, S 27; siehe dazu auch VGH Mannheim 15.10.2010 - 9 S 1935/10 = DÖV 2011, 100 ff.

18 Siehe dazu auch Löwisch, Freiheit und Gleichheit der Wahl zu Betriebsrat und Personalrat BB 2014, 117, 121.

19 BVerfG vom 6.11.1979, 1 BvR 81/76 und vom 15.12.1999 (Kammer), 1 BvR 729/92, AP § 118 BetrVG 1972 Nr 14 und 18; Löwisch/Kaiser, Betriebsverfassungsgesetz, 6. Aufl 2010, § 188 Rn1; GK-BetrVG/Weber, 10. Aufl 2014, § 118 Rn 2.

onelle Ordnung der Hochschule selbst sicherstellt: Wissenschaftliche und nicht wissenschaftliche Beschäftigte der Hochschule gehören dem Senat an (§ 19 Absatz 2 iVm § 10 Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 und 4 LHG). Dieser bestimmt über die Wahl der Vorstands(=Rektorats)mitglieder, einschließlich des für die Wirtschafts- und Personalverwaltung zuständigen Kanzlers, und die Zusammensetzung des Aufsichtsrats mit (§ 17 Absatz 5 und § 18 LHG, § 20 Absatz 4 LHG). Vorstand und Aufsichtsrat wiederum sind für die wirtschaftlich relevanten Angelegenheiten der Hochschulen zuständig. Zudem nimmt der Senat zu Struktur und Entwicklungsplänen, den Entwürfen des Haushaltsvoranschlags oder zum Wirtschaftsplan und zu Hochschulverträgen Stellung und beschließt über die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Hochschuleinrichtungen sowie gemeinsamen Einrichtungen von Fakultäten (§ 20 Absatz 1 Satz 3 iVm § 19 Absatz 1 LHG).

Gleiches gilt auf der *Ebene der Fakultäten*. Wissenschaftliche und nicht wissenschaftliche Mitarbeiter gehören dem Fakultätsrat an und wählen den für die Aufstellung von Struktur- und Entwicklungsplänen der Fakultät und die Aufstellung des Haushaltsvoranschlags oder des Wirtschaftsplans zuständigen Fakultätsvorstand mit (§ 24 Absatz 3 und 4 LHG). Auch bedürfen die Struktur- und Entwicklungspläne der Fakultät und die Bildung, Änderung und Aufhebung von Einrichtungen der Fakultät der Zustimmung des Fakultätsrats (§ 25 Absatz 1 Satz 3 LHG).

Die Hochschulen sind auch vermöge dieser gruppenorientierten Organisation, welche den Beschäftigten Teilhaberechte auch an wirtschaftlich relevanten Entscheidungen zuweist, im Vergleich zu den normalen Dienststellen und Betrieben der öffentlichen Verwaltung ein atypischer Fall.

#### c) Zwischenergebnis: Ermessensentscheidung

Beide Gründe führen dazu, dass es im Ermessen jeder einzelnen Hochschule liegt, ob sie einen Wirtschaftsausschuss bildet oder nicht. Ein Verzicht ist im Hinblick auf diese Situation regelmäßig sachgerecht, muss allerdings *begründet werden und ermessensfehlerfrei sein*. Die Bildung des Wirtschaftsausschusses etwa im Hinblick darauf zu unterlassen, dass der Personalratsvorsitzende aus der Sicht der Leitung der Hochschule „unbequem ist“, könnte den Verzicht nicht tragen.

#### d) Unterrichtspflicht gegenüber dem Personalrat

Was für die Sollvorschrift des § 68b LPVG gilt, trifft auch auf die Sollvorschrift des § 66 Absatz 1 Satz 4 LPVG zu: Er sieht eine Unterrichtung der Personalvertretung über alle von einem Wirtschaftsausschuss zu behandelnden Angelegenheiten vor und erfasst damit wiederum den durch die Wissenschaftsfreiheit garantierten Autonomiebereich. Dass die Vorschrift lediglich von Unterrichtung und nicht wie § 68b Absatz 1 Satz 2 LPVG von Beratung spricht, ändert daran nichts. Denn die Angelegenheiten über die zu unterrichten ist, sind nach § 66 Absatz 1 Satz 1 und 2 LPVG Gegenstand der gemeinschaftlichen Besprechung und dort zu behandeln. Wenn die Begründung des Anhörungsentwurfs die Behandlung der wirtschaftlichen Angelegenheiten in den Vierteljahresgesprächen nach § 66 Absatz 1 LPVG als eine „geeignete Alternative zur Bildung des Wirtschaftsausschusses“ in kleineren Dienststellen oder Dienststellen ohne wirtschaftlichen Ausrichtung bezeichnet,<sup>20</sup> kann das nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch diese Alternative ihre Grenze dort findet, wo wissenschaftsrelevante Vorgänge betroffen sind. Nur soweit wirtschaftliche Angelegenheiten ohne solchen Bezug in Rede stehen, kann die Unterrichtungspflicht nach § 66 Absatz 1 Satz 4 LPVG greifen.

#### e) Sonderfall KIT

Dieselben Probleme, wie bei den Hochschulen, ergeben sich beim eigens gesetzlich geregelten Karlsruher Institut für Technologie (KIT). Auch dort würde durch die Zuständigkeiten des Wirtschaftsausschusses die Wissenschaftsfreiheit des KIT selbst, wie die der dort tätigen Wissenschaftler, beeinträchtigt, obwohl dem KIT-Senat Vertreter des wissenschaftlichen Personals und des nichtwissenschaftlichen Personals angehören (§ 9 Sätze 1 und 5 KIT-Gesetz).

#### 2. Universitätsklinika

Auch die Universitätsklinika sind Träger der Wissenschaftsfreiheit des Artikel 5 Absatz 3 GG: § 4 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes über die Universitätsklinika Freiburg, Heidelberg, Tübingen und Ulm (UKG) bestimmt ausdrücklich, dass sie in enger Zusammenarbeit mit der Universität die *Verbindung der Krankenversorgung mit Forschung und Lehre gewährleisten*.<sup>21</sup> Zudem sind auch

20 Gesetzesbegründung LT-Drs 15/4224 S 128; Begründung zum Anhörungsentwurf S. 60.

21 Vgl hierzu VGH Mannheim 18.5.2004 - 4 S 760/04 = NVwZ-RR 2004, 751.

die Aufgaben der Universitätsklinik in der Krankenversorgung, der Aus-, Fort- und Weiterbildung des Personals und überhaupt im öffentlichen Gesundheitswesen von besonderer Eigenart geprägt, die in Konflikte mit den Informations- und Beratungsrechten eines Wirtschaftsausschusses führen kann.

Die *institutionelle Mitwirkung* des wissenschaftlichen und nicht wissenschaftlichen Personals in den wirtschaftlich relevanten Angelegenheiten der Universitätsklinik ist dadurch sicher gestellt, dass nach § 9 Absatz 2 Absatz 2 Nr. 4 UKG dem Aufsichtsrat ein Vertreter des Personals angehört, der von den Beschäftigten des Universitätsklinikums direkt gewählt wird: Der Aufsichtsrat ist nach § 9 Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 UKG zuständig für den gemeinsamen Struktur- und Entwicklungsplan von Universitätsklinikum und Medizinischer Fakultät und für die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses sowie für die Beschlussfassung über die Verwendung des Jahresergebnisses. Zudem bedürfen nach § 9 Absatz 2 UKG außergewöhnliche Maßnahmen seiner Zustimmung. Damit ist eine direkte Beteiligung des Personals am für wirtschaftliche Angelegenheiten letztlich zuständigen Organ des Universitätsklinikums gewährleistet. In der Konsequenz führte die Einrichtung eines Wirtschaftsausschusses zu einer konfliktträchtigen Doppelung der Zuständigkeiten auf der Personalseite, vgl. § 68b Absatz 1 Satz 3. Das lässt es wiederum als sachgerecht erscheinen, einen untypischen Fall anzunehmen, in dem auf die Bildung Wirtschaftsausschuss verzichtet wird.

Auch die *Unterrichtungspflicht nach § 66 Absatz 1 Satz 4 LPVG* findet hier ihre Grenze. Sie erstreckt sich nicht auf wirtschaftliche Maßnahmen mit Wissenschaftsbezug, der wegen deren engen Verbindung der regelmäßig auch in Fragen der Krankenversorgung besteht. Nur wo wirtschaftliche Angelegenheiten ohne einen solchen Bezug betroffen sind, kann die Unterrichtungspflicht greifen.

#### IV. Rechtsbehelfe

##### 1. Keine Klagebefugnis des Personalrats

Das LPVG Baden-Württemberg enthält, wie das Bundespersonalvertretungsgesetz und alle Landespersonalvertretungsgesetze, einen *enumerativen Katalog der Zuständigkeit* der Verwaltungsgerichte: Beschrieben ist er in § 86 des Gesetzes. Die Bildung des Wirtschaftsaus-

schusses ist in diesem Katalog nicht genannt. § 86 LPVG weist lediglich redaktionelle Folgeänderungen aus,<sup>22</sup> schafft jedoch keine neue Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für das Novum des Wirtschaftsausschusses.

Die Bildung des Wirtschaftsausschusses lässt sich auch keinem der genannten Fälle zuordnen.

Insbesondere handelt es sich nicht um eine Frage der Zuständigkeit und Geschäftsführung der Personalvertretung im Sinne von § 86 Absatz 1 Nr. 3 LPVG. Zu dieser gehört zwar die in § 68b Absatz 1 Satz 1 LPVG geregelte Antragsbefugnis des Personalrats, nicht aber die Entscheidung über die Bildung des Wirtschaftsausschusses selbst. Diese hat das Gesetz in die Hand der Dienststelle gelegt, ohne eine entsprechende Verpflichtung gegenüber dem Personalrat zu formulieren. Die allgemeine Verpflichtung der Dienststelle zur Durchführung des LPVG aber reicht nicht aus, um einen gerichtlich durchsetzbaren Leistungsanspruch zu begründen.<sup>23</sup>

Auch eine Zuständigkeit der Einigungsstelle sieht das Gesetz nicht vor.

Letztlich handelt es sich bei Bildung des Wirtschaftsausschusses so um eine von der Dienststelle zu treffende *innerdienstliche Entscheidung*, bei der sie keiner Kontrolle durch die Gerichte, sondern lediglich der Kontrolle durch die Aufsicht unterliegt. Diese reicht aus, weil der Staat auf diese Weise sicherstellen kann, dass dem Gesetz Genüge getan wird, Art. 20 Absatz 3 GG.<sup>24</sup>

Ob und inwieweit die Personalvertretung zu unterrichten ist, ist eine Frage von deren Zuständigkeit, über welche die Verwaltungsgerichte nach § 86 Absatz 1 Nr. 3 LPVG zu entscheiden haben.<sup>25</sup>

##### 2. Aufsichtsmaßnahmen

Nach § 67 Absatz 2 LHG unterliegen die Hochschulen der *Fachaufsicht* des Wissenschaftsministeriums nur in den dort genannten Angelegenheiten. Zu diesen zählt die Bildung des Wirtschaftsausschusses nicht. Insbesondere handelt es sich nicht um eine Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheit im Sinne von § 67 Absatz 2 Nr. 2 LHG, denn damit sind lediglich die Sachmaterien des Haushalts und der Wirtschaft der Dienststellen und Betriebe gemeint, nicht aber die Bildung und Zusammensetzung der mit diesen Angelegenheiten befassten Organe.

Damit bleibt die *Rechtsaufsicht* nach § 67 Absatz 1 LHG. In deren Rahmen könnte das Wissenschaftsminis-

22 Vgl auch die Gesetzesbegründung LT-Drs 15/4224 S 160; Begründung zum Anhörungsentwurf vom 23.7.2013 S 95.

23 Siehe hierzu Hamburgisches OVG vom 18.2.2003, 8 Bs 328/02 PVL, juris.

24 Hamburgisches OVG aaO.

25 *Amend*, Landespersonalvertretungsgesetz für Baden-Württemberg, 2006 § 86 Rn 1.

terium das Unterbleiben der Bildung eines Wirtschaftsausschusses dann beanstanden, wenn die Hochschule damit eine sich aus, § 68b LPVG ergebende Pflicht verletzte. Denn das Vorliegen der von einer Sollvorschrift dispensierenden Atypizität ist eine Rechtsfrage.<sup>26</sup> Im Ergebnis könnte eine auf die Bildung eines Wirtschaftsausschusses gerichtete Maßnahme der Rechtsaufsicht aber nicht zum Ziel führen, weil sich die Hochschulen, was die Bildung des Wirtschaftsausschusses angeht, eben gerade in einer atypischen Situation befinden, so dass es, wie dargelegt, in ihrem grundrechtlich vorgezeichneten Ermessen liegt, ob sie einen Wirtschaftsausschuss bilden oder nicht.

Die *Universitätsklinik* unterliegen nach § 3 Absatz 1 UKG von vornherein nur der Rechtsaufsicht des Wissenschaftsministeriums. Damit könnte eine Anweisung zur Bildung eines Wirtschaftsausschusses wiederum nur erfolgen, wenn das Unterlassen der Bildung eine rechtswidrige Ermessensüberschreitung darstellen würde. Dies ist aber, wie ausgeführt, nicht Fall.

Gegen entsprechende aufsichtsrechtliche Maßnahmen steht Hochschulen und Universitätsklinik die Klage zum Verwaltungsgericht offen, denn bei diesen handelt es sich um Verwaltungsakte.<sup>27</sup>

## V. Fazit

Die in § 68b LPVG Baden-Württemberg vorgesehene Bildung eines Wirtschaftsausschusses ist als Sollvorschrift ausgestaltet. Dieser Rechtscharakter ermöglicht es den Hochschulen und Universitätsklinik, unter Berufung auf ihre im Vergleich zur allgemeinen Verwaltung atypische, durch die Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Absatz 3 GG und die institutionelle Ordnung des Hochschul- und Klinikrechts geprägte Situation, von der Bildung eines Wirtschaftsausschusses Abstand zu nehmen. Auch die Unterrichtspflicht nach § 66 Absatz 1 LPVG besteht nur insoweit, als wirtschaftliche Angelegenheiten außerhalb des Schutzbereiches der Wissenschaftsfreiheit betroffen sind.

Manfred Löwisch ist Professor an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Leiter der Forschungsstelle für Hochschulrecht und Hochschularbeitsrecht. Tobias Mandler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsstelle sowie des Instituts für Wirtschaftsrecht, Arbeits- und Sozialrecht der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

26 Stellvertretend Kreikebohm/Schütte-Geffers, 2008, SGB IV § 87 Rn 15, wonach Ermessensentscheidungen nur im Fall einer Ermessensüberschreitung zu aufsichtsrechtlichen Konsequenzen führen können.

27 Siehe etwa Nolden in Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz, Sächsi-

ches Hochschulgesetz, 2011, S 46; Rogosch in Neukirchen/Reußow/Schomburg, Hamburgisches Hochschulgesetz 2011, § 107 Rn 22; Peine in Knopp/Peine, Brandenburgisches Hochschulgesetz, 2010, § 5 Rn 36; Hailbronner in Hailbronner/Geis, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz 2004, Band 2 § 59 Rn 24.