

**In dem Verfahren  
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 3 Abs. 1 Satz 2 des Personalvertretungsgesetzes Berlin vom 26. Juli 1974 (GVBl S. 1669) in der Fassung vom 14. Juli 1994 (GVBl S. 337), zuletzt geändert durch Art. VIII des Gesetzes über die Neuorganisation der Schulaufsicht und die Errichtung eines Landesschulamts in Berlin vom 26. Januar 1995 (GVBl S. 26), mit §§ 103, 104 Satz 1, 105 Satz 1 in Verbindung mit § 94 Bundespersonalvertretungsgesetz vom 15. März 1974 (BGBl I S. 693), zuletzt geändert durch Art. 2 § 3 des Gesetzes zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz vom 19. Oktober 1994 (BGBl I S. 2978), vereinbar ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Berlin vom 4. Januar 1996 (VG 60 A 6.95) -

hat die 4. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richterin Präsidentin Limbach  
und die Richter Jentsch,  
Di Fabio

gemäß § 81a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 6. März 2001 einstimmig beschlossen:

Die Vorlage ist unzulässig.

**Gründe:**

**A.**

Die Vorlage des Verwaltungsgerichts betrifft die Frage, ob die Einbeziehung der Personen, die sich ausschließlich zum Zwecke einer über- oder außerbetrieblichen Ausbildung im Sinne des § 1 Abs. 5 des Berufsbildungsgesetzes in einer Einrichtung des öffentlichen Dienstes befinden, in den personellen Anwendungsbereich des Personalvertretungsgesetzes Berlin (im Folgenden: PersVG Bln.) mit dem Bundespersonalvertretungsgesetz (im Folgenden: BPersVG) vereinbar ist.

1

**I.**

1. Die einschlägige Vorschrift des PersVG Bln. hat folgenden Wortlaut:

2

**§ 3**

3

**Dienstkräfte und Gruppen**

(1) Dienstkräfte im Sinne des Gesetzes sind die Angestellten, Arbeiter und Beamten einschließlich der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten. Dienstkräfte im Sinne dieses Gesetzes sind auch Personen, die sich ausschließlich zum Zwecke einer

4

über- oder außerbetrieblichen Ausbildung im Sinne des § 1 Abs. 5 des Berufsbildungsgesetzes in einer Einrichtung des öffentlichen Dienstes befinden.

... 5

(3) Dienstkräfte im Sinne dieses Gesetzes sind nicht 6

...

4. Personen, die vorwiegend zu ihrer Heilung, Wiedereingewöhnung, sittlichen Besserung oder Erziehung beschäftigt werden, es sei denn, es handelt sich um Dienstkräfte im Sinne des Absatzes 1 Satz 2. 7

2. Die einschlägigen Vorschriften des BPersVG lauten: 8

§ 4 9

(1) Beschäftigte im öffentlichen Dienst im Sinne dieses Gesetzes sind die Beamten, Angestellten und Arbeiter einschließlich der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten sowie Richter, die an eine der in § 1 genannten Verwaltungen oder zur Wahrnehmung einer nichtrichterlichen Tätigkeit an ein Gericht des Bundes abgeordnet sind. 10

...

§ 94 11

Für die Gesetzgebung der Länder sind die §§ 95 bis 106 Rahmenvorschriften. 12

§ 103 13

Die Personalvertretungen haben darauf hinzuwirken, daß die zugunsten der Beschäftigten geltenden Vorschriften und Bestimmungen durchgeführt werden. 14

§ 104 15

Die Personalvertretungen sind in innerdienstlichen, sozialen und personellen Angelegenheiten der Beschäftigten zu beteiligen; dabei soll eine Regelung angestrebt werden, wie sie für Personalvertretungen in Bundesbehörden in diesem Gesetz festgelegt ist. ... 16

§ 105 17

Die Personalvertretungen haben gemeinsam mit dem Leiter der Dienststelle für eine sachliche und gerechte Behandlung der Angelegenheiten der Beschäftigten zu sorgen. 18

... 19

## II.

1. Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist der personelle Anwendungsbereich für personalvertretungsrechtlich beteiligungspflichtige Maßnahmen. 20

Antragsteller im Ausgangsverfahren ist der Personalrat des Jugendaufbauwerks Berlin. Das Jugendaufbauwerk ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die sozial be- 21

nachteiligte Jugendliche mit dem Ziel ihrer Eingliederung ins Berufsleben unter anderem im Rahmen von Berufsausbildungsverträgen beschäftigt. Diesen Personenkreis betreffende personalvertretungsrechtlich beteiligungspflichtige Maßnahmen wurden dem Antragsteller bis Mitte Dezember 1994 vorgelegt. Seitdem bestreitet der Beteiligte des Ausgangsverfahrens, der Vorsitzende des Vorstands des Jugendaufbauwerks Berlin, die Zuständigkeit des Antragstellers. Dieser hat daraufhin das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren eingeleitet. Er beruft sich für seine personalvertretungsrechtliche Zuständigkeit für die Angelegenheiten aller im Rahmen von Berufsausbildungsverträgen beim Jugendaufbauwerk Berlin Beschäftigten auf § 3 Abs. 1 Satz 2 PersVG Bln.

2. Das Verwaltungsgericht hat das Verfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Satz 1 GG ausgesetzt, um die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber einzuholen, ob § 3 Abs. 1 Satz 2 PersVG Bln. mit §§ 103, 104 Satz 1, 105 Satz 1 i.V.m. § 94 BPersVG vereinbar ist. 22

a) Für die Entscheidung über den ihm vorliegenden Antrag komme es auf die Gültigkeit der landesrechtlichen Vorschrift an. Sei § 3 Abs. 1 Satz 2 PersVG Bln. nichtig, weil er gegen Bundesrecht verstoße, sei der Antrag zurückzuweisen, da die beim Jugendaufbauwerk Berlin zur Ausbildung Beschäftigten dann keine Dienstkräfte im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 PersVG Bln. seien. Denn diese Vorschrift sei entsprechend § 4 Abs. 1 BPersVG auszulegen. Insoweit habe der Gemeinsame Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes ausgeführt, die Begriffe "Beschäftigter im öffentlichen Dienst" und "Dienstkraft" setzten voraus, dass die Berufsausbildung auf die Erfüllung solcher Aufgaben vorbereite, die öffentlichen Einrichtungen übertragen seien. Die Berufsausbildung müsse ihrem Gegenstand nach geeignet sein, die Auszubildenden auf einen Beruf vorzubereiten, in dem sie an der Erfüllung von Aufgaben des öffentlichen Dienstes mitwirken könnten. Auf Auszubildende, die im Rahmen eines Förderprogramms eine "überbetriebliche" oder "außerbetriebliche" Ausbildung für einen Beruf erhielten, der sie nicht zur Erfüllung solcher Aufgaben befähigen werde und solle, finde das Personalvertretungsrecht deswegen auch dann keine Anwendung, wenn sie einen Berufsausbildungsvertrag mit einem Verwaltungsträger abgeschlossen hätten und dieser die "überbetriebliche" oder "außerbetriebliche" Ausbildung in seinen Einrichtungen durchführe (unter Verweis auf BVerwGE 77, 370). Bei Anwendung dieser Auslegung auf § 3 Abs. 1 Satz 1 PersVG Bln. unterlägen die beim Jugendaufbauwerk beschäftigten Auszubildenden nicht dem Personalvertretungsrecht; denn sie würden nicht für Aufgaben des öffentlichen Dienstes ausgebildet, sondern sollten auf eine Verwendung am allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereitet werden. 23

Sei hingegen § 3 Abs. 1 Satz 2 PersVG Bln. mit Bundesrecht vereinbar, so sei dem Antrag stattzugeben, da die beim Jugendaufbauwerk Berlin zur Ausbildung Beschäftigten dann Dienstkräfte im Sinne des Personalvertretungsrechts seien. 24

b) Das vorlegende Gericht hält § 3 Abs. 1 Satz 2 PersVG Bln. für unvereinbar mit §§ 103, 104 Satz 1, 105 Satz 1 BPersVG und deshalb für nichtig (Art. 31 GG). Diese 25

Vorschriften seien gemäß § 94 BPersVG als Rahmenvorschriften für den Landesgesetzgeber insoweit bindend, als er nicht über ihren Regelungsrahmen hinausgehen dürfe. Der Begriff der Beschäftigten im Sinne dieser Rahmenvorschriften sei mit der in § 4 Abs. 1 BPersVG getroffenen Bestimmung des persönlichen Geltungsbereichs des BPersVG identisch. Der Bundesgesetzgeber habe damit den Personenkreis umschrieben, der unter den Geltungsbereich des Personalvertretungsrechts fallen solle. Die Länder dürften keinen in § 4 BPersVG genannten Personenkreis ausgrenzen. Sie dürften aber andererseits den Personenkreis, der dem Personalvertretungsrecht unterfällt, auch nicht auf Dienstkräfte ausdehnen, die nicht für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ausgebildet würden.

### III.

Zur Vorlage haben sich das Bundesministerium des Innern, das Abgeordnetenhaus von Berlin und der 6. Revisionssenat des Bundesverwaltungsgerichts geäußert. 26

### B.

Die Vorlage ist unzulässig. 27

### I.

Das vorliegende Gericht muss gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG in seiner Begründung darlegen, inwiefern seine Entscheidung von der Gültigkeit der zur Prüfung gestellten Rechtsvorschrift abhängig ist und mit welcher übergeordneten Rechtsnorm sie unvereinbar sein soll. Dabei muss es sich eingehend mit der Rechtslage auseinandersetzen und die in Rechtsprechung und Literatur vertretenen Auffassungen berücksichtigen, soweit diese für die Entscheidungserheblichkeit von Bedeutung sein können (vgl. BVerfGE 79, 245 <249>; 89, 329 <336 f.>). Die Ausführungen zur Unvereinbarkeit der zur Prüfung gestellten Norm müssen den Prüfungsmaßstab benennen und die für die Überzeugung des Gerichts von der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Norm maßgebenden Erwägungen nachvollziehbar darlegen. Dabei muss sich das Gericht jedenfalls mit nahe liegenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten auseinandersetzen (vgl. BVerfGE 78, 201 <204>; 81, 275 <277>; 86, 52 <57>; 86, 71 <77 f.>). Die in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Rechtsauffassungen sind zu berücksichtigen, insbesondere dann, wenn das Bundesverfassungsgericht sich bereits mit den fraglichen Regelungen befasst hat (vgl. BVerfGE 79, 240 <244 f.>). 28

### II.

Diesen Anforderungen genügt die Vorlage nicht. 29

Das Verwaltungsgericht hat sich bei seiner Annahme einer Unvereinbarkeit von § 3 Abs. 1 Satz 2 PersVG Bln. mit §§ 103, 104 Satz 1, 105 Satz 1 i.V.m. § 94 BPersVG mit nahe liegenden rechtlichen Gesichtspunkten nicht auseinandergesetzt. 30

Es hätte eines näheren Eingehens auf die Frage bedurft, aus welchen Gründen die Länder an die Auslegung des Begriffs der Beschäftigten in § 4 Abs. 1 BPersVG durch den Gemeinsamen Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes gebunden sein sollen, obwohl die Vorschrift selbst die Länder nicht bindet. Denn gebunden werden die Landesgesetzgeber allein durch die Rahmenvorschriften der §§ 94 ff. BPersVG. 31

Zwar verwenden auch diese Vorschriften unter anderem in den vom vorlegenden Gericht genannten Bestimmungen den Begriff der Beschäftigten. Das Verwaltungsgericht hält diesen Begriff der Beschäftigten in den Rahmenvorschriften mit der in § 4 Abs. 1 BPersVG getroffenen Bestimmung für identisch. Um aus einer Identität auf eine Bindung der Landesgesetzgeber an die Auslegung des Begriffs der Beschäftigten in § 4 Abs. 1 BPersVG schließen zu können, hätte das Gericht jedoch zunächst auf die Systematik des BPersVG, sodann auf den Charakter von Rahmenvorschriften im Allgemeinen und schließlich auf die Reichweite der Bedeutung der Verwendung des Begriffs der Beschäftigten in den Rahmenvorschriften im Besonderen eingehen müssen. 32

Denn das BPersVG gliedert sich in einen Ersten Teil, betreffend die Personalvertretungen im Bundesdienst, und einen Zweiten Teil, betreffend die Personalvertretungen in den Ländern. Im Ersten Teil gehört die Definitionsnorm des § 4 Abs. 1 BPersVG zu den Allgemeinen Vorschriften, im Zweiten Teil gehören die §§ 94, 103, 104 und 105 BPersVG zu den Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung. Die aus dieser Gliederung folgende Unterscheidung stellt erhöhte Begründungsanforderungen, soll für die Anwendung der Rahmenvorschriften des Zweiten Teils auf die Auslegung der Allgemeinen Vorschriften des Ersten Teils zurückgegriffen werden. Das BPersVG enthält gerade nicht einen gleichsam vor die Klammer gezogenen Allgemeinen Teil mit Definitionsnormen, der für die Personalvertretungen in Bund und Ländern gilt. 33

Den Begründungsanforderungen wird das Verwaltungsgericht auch nicht hinsichtlich der erforderlichen Auseinandersetzung mit dem Charakter von Rahmenvorschriften gerecht. Diese dürfen gemäß Art. 75 Abs. 2 GG nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten. Zwar gilt gemäß Art. 125a Abs. 2 GG diese durch Gesetz vom 27. Oktober 1994 eingeführte Regelung nicht für Recht, das bis zum 15. November 1994 erlassen wurde und damit auch nicht für die hier einschlägigen Vorschriften des BPersVG. Doch war bereits vor der Grundgesetzänderung anerkannt, dass Rahmenvorschriften ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig, jedenfalls auf solche Ausfüllung hin angelegt sein müssen, und dass sie dem Landesgesetzgeber Raum für Willensentscheidungen in der sachlichen Rechtsgestaltung übrig lassen müssen (vgl. BVerfGE 4, 115 <129>; 36, 193 <202>). Lediglich für einzelne Teile einer Materie der Rahmengesetzgebung konnte nach früherem Recht eine Vollregelung getroffen werden (vgl. BVerfGE 43, 291 <343>; 66, 270 <285>). Auf diese Eigenheiten von Rahmenvorschriften geht das vorliegende Gericht nicht ein. 34

Es geht auch nicht auf den Gesichtspunkt ein, aus welchen Gründen die Rahmenvorschriften des BPersVG hinsichtlich des Begriffs der Beschäftigten eine ausnahmsweise zulässige Vollregelung für die Länder sein sollen, obwohl sie diesen nicht definieren und auf § 4 Abs. 1 BPersVG auch nicht verweisen. 35

Eine Auseinandersetzung mit diesen Fragen war insbesondere deshalb angezeigt, weil sich das Bundesverfassungsgericht in früheren Entscheidungen bereits mit den Rechtswirkungen der Rahmenvorschriften des BPersVG für die Landesgesetzgeber beschäftigt hat. Es hat dargelegt, dass § 104 Satz 1 BPersVG schon nach seinem Wortlaut nicht bindend vorschreibe, ob und inwieweit die Personalvertretungen mitbestimmen oder mitwirken müssen. § 104 Satz 1 Halbsatz 2 BPersVG bedeute lediglich eine allgemeine Empfehlung an den Landesgesetzgeber, also weniger als einen allgemeinen Programmsatz (vgl. BVerfGE 9, 268 <288>; 51, 43 <57>). Das Bundesverfassungsgericht hat auch festgehalten, dass der Bund nicht befugt sei, den Ländern den Umfang der Mitwirkung und Mitbestimmung der Personalvertretung in personellen Angelegenheiten der Beschäftigten im Einzelnen vorzuschreiben. Demgemäß habe er in der Rahmenvorschrift des § 104 Satz 1 BPersVG den Landesgesetzgebern einen weiten Spielraum gelassen, in welchem Umfang und mit welcher Intensität sie Beteiligungsrechte der Personalvertretungen in den einzelnen Angelegenheiten vorsehen wollen (vgl. BVerfGE 9, 268 <288>; 51, 43 <54>). Gerade in diesem Bereich seien dem Landesgesetzgeber, trotz einzelner Vollregelungen wie §§ 98 Abs. 2 und 102 Abs. 2 BPersVG, Regelungen von substantiellem Gewicht verblieben (vgl. BVerfGE 51, 77 <90 ff.>; 67, 382 <387 f.>). In den Grenzen des § 104 Satz 1 BPersVG sei der Landesgesetzgeber frei zu regeln, für welche Gruppen von Beschäftigten besondere Regelungen gelten, welche Angelegenheiten im Einzelnen der Beteiligung des Personalrats unterliegen und in welcher Form die Beteiligung erfolgen solle. Weder der Kreis der Angelegenheiten, in denen die Personalvertretung zu beteiligen sei, noch Inhalt und Umfang der Beteiligungsrechte für bestimmte Angelegenheiten seien bundesrechtlich verbindlich festgelegt. Freigestellt sei dem Landesgesetzgeber auch die Entwicklung anderer Formen der Beteiligung als sie im Bundesgesetz vorgesehen seien (vgl. BVerfGE 51, 43 <57>). 36

Angesichts dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Begriff der Beteiligung im BPersVG und der Reichweite seiner Bedeutung für den Landesgesetzgeber hätte das vorliegende Gericht im Einzelnen erörtern müssen, warum der Begriff der Beschäftigten im BPersVG andere, weiter gehende Rechtswirkungen für die Länder haben soll. 37

Es fehlt auch an einer Auseinandersetzung mit dem Beschluss des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 12. März 1987 (BVerwGE 77, 370). Zwar bezieht sich das vorliegende Gericht ausdrücklich auf diesen und es schließt sich den dort getroffenen Ausführungen zur Auslegung des § 4 Abs. 1 BPersVG dergestalt an, dass auch die Vorschrift des § 3 Abs. 1 Satz 1 PersVG Bln. mit diesem Beschluss ihre Auslegung gefunden habe und § 3 Abs. 1 Satz 2 PersVG Bln. daneben keinen Bestand haben könne. Doch geht das vorliegende Gericht nicht 38

darauf ein, dass der Beschluss lediglich die zulässige unterschiedliche Auslegung des Begriffs "der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten" im Personalvertretungsrecht und Betriebsverfassungsrecht betrifft, sich aber nicht zur Reichweite der Bindung der Länder an das Rahmenrecht des BPersVG verhält.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

39

Limbach

Jentsch

Di Fabio

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 4. Kammer des Zweiten Senats vom  
6. März 2001 - 2 BvL 2/96**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 4. Kammer des Zweiten Senats vom  
6. März 2001 - 2 BvL 2/96 - Rn. (1 - 39), [http://www.bverfg.de/e/  
lk20010306\\_2bvl000296.html](http://www.bverfg.de/e/lk20010306_2bvl000296.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2001:lk20010306.2bvl000296