

**Titel:**

**Wahlrecht eines Schulhausmeisters bei den Wahlen des örtlichen Personalrats am Landratsamt**

**Normenkette:**

BayPVG Art. 13, Art. 14

**Leitsätze:**

1. Für die Dienststellenzugehörigkeit, auf welche die Wahlberechtigung für die Personalvertretung einer Dienststelle nach Art. 13 Abs. 1 S. 1 BayPVG abstellt, ist nicht die auf dem Dienstvertrag beruhende rechtliche Beziehung, sondern das tatsächliche Beschäftigungsverhältnis ausschlaggebend. Fallen die rechtliche und die tatsächliche Zugehörigkeit zu einer Dienststelle nicht nur vorübergehend auseinander, bestimmt in der Regel das tatsächliche Beschäftigungsverhältnis die Zugehörigkeit des Beschäftigten. Maßgeblich ist insoweit nicht die räumliche, sondern die organisatorische Eingliederung in die Dienststelle. Ob der Beschäftigte in die Dienststelle, in der er tätig ist, eingegliedert ist, bestimmt sich nach den Umständen des konkreten Einzelfalls. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)
2. Ein Schulhausmeister ist trotz seines Einsatzes an einer Staatlichen Realschule bei den Wahlen des örtlichen Personalrats am Landratsamt wahlberechtigt, wenn er zwar seit mehr als drei Monaten in der Schule seinen Dienstort hat, aber nicht in den Dienststellenbetrieb der Schule einbezogen und nicht deren „äußerer Ordnung“ unterstellt ist. (Rn. 18 – 19) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

aktive und passive Wahlberechtigung für die Wahl des örtlichen Personalrats, Schulhausmeister

**Tenor**

Es wird festgestellt, dass der Antragsteller bei den Wahlen zum Personalrat beim Landratsamt ... aktiv und passiv wahlberechtigt ist; der Beteiligte zu 2 wird verpflichtet, den Antragsteller künftig in die Wählerliste zur Wahl des Personalrats beim Landratsamts ... aufzunehmen.

**Gründe**

I.

1

Der Antragsteller und die beiden Beteiligten streiten über das aktive und passive Wahlrecht des Antragstellers bei den Wahlen des örtlichen Personalrats am Landratsamt ... Der Antragsteller ist seit dem 1. Oktober 2005 als Arbeitnehmer des Landkreises ... als Hausmeister tätig. Seit dem 1. Oktober 2007 wird er überwiegend in der Staatlichen Realschule in ... eingesetzt. Der zwischen dem Landkreis und dem Antragsteller geschlossene Arbeitsvertrag vom 10. Juli/13. August 2007 sieht als Dienstort ... vor (§ 1 des Arbeitsvertrages). Unter § 8 des Vertrages erklärt sich der Antragsteller ausdrücklich bereit, an allen Einrichtungen und Dienststellen des Landkreises entsprechend den dienstlichen Erfordernissen tätig zu werden, ohne dass ihm durch den Wechsel des Dienstortes Ansprüche entstehen, wobei sich der Landkreis verpflichtet, Änderungen des Dienstortes nur aus zwingenden dienstlichen Gründen anzuordnen. Die durchschnittliche regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit wird unter § 4 auf 48 Stunden festgesetzt. Hinsichtlich der Aufgaben des Hausmeisters verweist § 6 auf die förmliche Dienstanweisung des Landratsamtes, in der geregelt ist, dass der Schulhausmeister der Dienstaufsicht des Landratsamtes untersteht und in diesem Rahmen dienstliche Weisungen des Schulleiters ausführt.

2

Der Antragsteller hatte sich bereits bei den Personalratswahlen 2011, 2014 und 2016 um die Feststellung seiner aktiven und passiven Wahlberechtigung beim Landratsamt ... bemüht. Auf seine Nachfragen verwies ihn das Landratsamt regelmäßig an den Wahlvorstand für die Personalratswahlen an der Realschule ... und vertrat die Auffassung, es bestehe außer dem rechtlichen Band des Arbeitsverhältnisses keine weitere Verbindung des Antragstellers zur kommunalen Körperschaft bzw. deren Behörde, er sei vielmehr in die

Dienststelle „Staatliche Realschule ...“ eingegliedert. Die vom Antragsteller gegen die Richtigkeit des Wählerverzeichnisses für die Wahl des örtlichen Personalrats am Landratsamt ... eingelegten Einsprüche wurden zurückgewiesen. Auch der Wahlvorstand für die Personalratswahl an der Realschule ... lehnte die Eintragung des Antragstellers in das Wählerverzeichnis ab und teilte diesem mit, dass er nicht an den Wahlen bei der Realschule ... teilnehmen könne, weil er ein Beschäftigungsverhältnis beim kommunalen Arbeitgeber innehatte und daher bei dieser wahlberechtigt sei. Demzufolge konnte der Antragsteller an keiner der genannten Personalratswahlen teilnehmen.

### 3

In der Folgezeit versuchte der Antragsteller außerhalb der turnusmäßig stattfindenden Personalratswahlen eine Klärung der Personalratszuständigkeit für die beim Landkreis beschäftigten Schulhausmeister zu erreichen. Das Landratsamt blieb bei seinem Standpunkt, dass der Antragsteller bei der Wahl des örtlichen Personalrats an der staatlichen Realschule ... teilnahmeberechtigt sei. Nachdem der Schulleiter der Realschule ... in einem Schreiben an das Landratsamt unter Berufung auf das Staatsministerium für Unterricht und Kultus sowie auf den Hauptpersonalrat für die Realschulen darauf hingewiesen hatte, dass der Antragsteller nicht dem örtlichen Personalrat der Schule zuzuordnen sei und er als Schulleiter keine faktische Arbeitgeberrolle einnehme, holte der Landkreis ebenfalls eine Stellungnahme beim Staatsministerium für Unterricht und Kultus ein. Dieses kam in einer Stellungnahme vom 20. Januar 2020 zu dem Ergebnis, dass der Antragsteller personalvertretungsrechtlich nicht dergestalt in die Realschule ... eingegliedert sei, dass er für den dortigen Personalrat wahlberechtigt wäre. Vielmehr verblieben die wichtigen Entscheidungsbefugnisse wie die Entgeltberechnung, die Entscheidung darüber, an welcher Schule der Antragsteller eingesetzt werde, ein kurzfristiger Einsatz an einer anderen Schule etc. beim Beteiligten zu 1. Daraufhin schaltete der Landkreis den Kommunalen Arbeitgeberverband Bayern e. V. ein, der in seiner Stellungnahme vom 17. Februar 2020 ausführte, dass aus seiner Sicht in der Gesamtschau die Schule als Arbeitgeber fungiere. Die Weisungsbefugnis des Schulleiters gegenüber dem Antragsteller ergebe sich aus Art. 57 BayEUV und Art. 14 Abs. 1 BaySchFG. Der Landkreis leitete dieses Schreiben im August 2020 dem Antragsteller zu und schloss sich der darin vertretenen Rechtsauffassung an.

### 4

Das Landratsamt forderte den Wahlvorstand für die Wahl des örtlichen Personalrats der Realschule ... am 9. Februar 2021 auf, den Antragsteller in das Wählerverzeichnis der Personalratswahlen für den örtlichen Personalrat der Realschule ... aufzunehmen. Der dortige Wahlvorstand stellte klar, dass er dieser Bitte nicht nachkommen werde. Eine weitere Aufforderung des Antragstellers, ihn zur Vorbereitung der Personalratswahl 2021 in die Namensliste des Landratsamtes aufzunehmen, lehnte das Landratsamt ab.

### 5

Daraufhin leitete der Antragsteller am 19. April 2021 ein Beschlussverfahren ein. Er macht geltend, er sei der Dienststelle Landratsamt des Landkreises ... zugehörig. Zwar übe er seine tägliche Arbeit größtenteils an der Staatlichen Realschule ... aus, es sei jedoch nicht in den eigentlichen Dienststellenbetrieb einbezogen. Der Schulleiter habe keine faktische Arbeitgeberstellung ihm gegenüber inne. Dessen Weisungsrecht sei durch die Dienstanweisung des Beteiligten zu 1 für Schulhausmeister stark eingeschränkt. Nur zu dienstlichen begründeten Leistungen und nur im Rahmen der Dienstaufsicht des Beteiligten zu 1 dürfe der Schulleiter den Antragsteller überhaupt heranziehen. Er gebe bei der Ausübung der Arbeit gegenüber dem Antragsteller keine Weisungen, es bestehe vielmehr ein kooperatives Verhältnis. Zudem lehne der Schulleiter eine faktische Arbeitgeberrolle gegenüber dem Antragsteller ab. Auch fänden die an der Staatlichen Realschule geltenden Dienstvereinbarungen, die zwischen dem dortigen Personalrat und dem Freistaat Bayern abgeschlossen worden seien, auf sein Arbeitsverhältnis keine Anwendung. Am Landratsamt ... sei die Liegenschaftsverwaltung und somit auch die Betreuung der Schulhausmeister dem Sachgebiet ... zugeordnet. Ansprechpartner für den Antragsteller in den Fragen seines Arbeitsverhältnisses, insbesondere in Personalangelegenheiten, sei der dort Beschäftigte ... Die Schulleitung der staatlichen Realschule ... sei für ihn gerade kein Ansprechpartner, was Angelegenheiten seines Arbeitsverhältnisses anbelange. Es seien die Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen der Dienststelle Landratsamt ..., die auf das Arbeitsverhältnis des Antragstellers Anwendung fänden. Demzufolge sei der Antragsteller aktiv und passiv wahlberechtigt bei den Personalratswahlen am Landratsamt ... Im Hinblick darauf, dass der Beteiligte zu 2 und seiner Rechtsvorgänger die Wahlberechtigung und Wählbarkeit des Antragstellers bestreiten, sei zu erwarten, dass die Streitfrage auch bei künftigen Wahlen auftreten werde. Ein Feststellungsinteresse des Antragstellers sei daher gegeben.

**6**

Der Antragsteller beantragt sinngemäß festzustellen, dass der Antragsteller bei den Wahlen zum Personalrat beim Landratsamt ... aktiv und passiv wahlberechtigt ist, und den Beteiligten zu 2 zu verpflichten, den Antragsteller künftig in die Wählerliste zur Wahl des Personalrats beim Landratsamt ... aufzunehmen.

**7**

Die Beteiligten zu 1 und 2 beantragen die Zurückweisung der Anträge.

**8**

Der Beteiligte zu 1 führt aus, in der Regel sei der Beschäftigte der Dienststelle zuzuordnen, zu der die rechtliche Beziehung (Dienst- bzw. Arbeitsverhältnis) bestehe. Einen Ausnahmefall stelle es dar, wenn ein Beschäftigter trotz rechtlicher Zugehörigkeit zu einer bestimmten Dienststelle in eine andere Dienststelle eingegliedert sei. Insoweit sei dann das tatsächliche Beschäftigungsverhältnis maßgebend. Der Antragsteller sei in die Dienststelle „Realschule ...“ eingegliedert. Nach den Regelungen des Arbeitsvertrages habe sich dieser bereit erklärt, entsprechend den dienstlichen Erfordernissen an allen Einrichtungen und Dienststellen des Landkreises tätig zu werden. Als Einsatzort bzw. Arbeitsplatz sei ihm seit dem 1. Juli 2007 die Realschule ... zugewiesen, an der er seit diesem Zeitpunkt ununterbrochen tätig sei. Da der Dreimonatszeitraum des Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BayPVG überschritten sei, dürfte kein aktives und passives Wahlrecht zum örtlichen Personalrat beim Landratsamt ... mehr bestehen.

**9**

Der Beteiligte zu 2 führt aus, er schließe sich den Ausführungen des Beteiligten zu 1 vollinhaltlich an.

**10**

Die Verfahrensbeteiligten haben ihr Einverständnis mit einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren erklärt.

**11**

Mit Beschluss vom 21. Juni 2021 stellte die Vorsitzende der Fachkammer unter dem Aktenzeichen AN 8 PE 21.00909 im Rahmen einer einstweiligen Verfügung fest, dass der Antragsteller bei der Wahl zum Personalrat am 22. Juni 2021 beim Landratsamt ... aktiv und passiv wahlberechtigt ist und verpflichtete die Beteiligte zu 2, den Antragsteller in die Wählerliste aufzunehmen. Die Entscheidung ist rechtskräftig.

**12**

Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts wird auf den Inhalt der Gerichtsakten des Hauptsache- und des Eilverfahrens Bezug genommen.

II.

**13**

Der zulässige Antrag ist begründet. Der Antragsteller hat ein Recht auf Feststellung seiner aktiven und passiven Wahlberechtigung zur Wahl des Personalrats beim Landratsamt ... sowie auf die Verpflichtung des Beteiligten zu 2, ihn künftig in die Wahlliste zur Wahl des Personalrats beim Landratsamt ... aufzunehmen.

**14**

Der Antragsteller hat einen Anspruch auf Feststellung der im Tenor getroffenen Feststellungen, weil er für die Personalratswahl beim Landratsamt ... aktiv und passiv wahlberechtigt ist.

**15**

Die aktive Wahlberechtigung richtet sich nach Art. 13 BayPVG, die passive Wahlberechtigung (Wählbarkeit) darauf fußend nach Art. 14 BayPVG. Wählbar im Sinne des Art. 14 BayPVG kann nur derjenige sein, der auch wahlberechtigt im Sinne des Art. 13 BayPVG ist.

**16**

Wahlberechtigt für die Personalvertretung einer Dienststelle ist nach Art. 13 Abs. 1 Satz 1 BayPVG, wer dieser Dienststelle als Beschäftigter angehört, also Beschäftigteneigenschaft hat und in die Dienststelle eingegliedert ist („2-Komponenten-Lehre“, vgl. BAG, B.v. 5.12.2012 -ABR 48/11 - juris Rn. 18), im Besitz des aktiven öffentlichen Wahlrechts ist und bei dem nicht die wahlrechtliche Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit eingeschränkt ist.

## 17

Der Antragsteller ist aufgrund des mit dem Landkreis geschlossenen Arbeitsvertrags vom 1. Oktober 2007 Beschäftigter im Sinne des Art. 4 BayPVG. Streitig zwischen den Verfahrensbeteiligten ist in seinem Fall allein die Frage seiner Dienststellenzugehörigkeit. Im Regelfall ist der Beschäftigte der Dienststelle zuzuordnen, zu der die rechtliche Beziehung, also das Arbeitsverhältnis besteht. Einen Ausnahmefall stellt es aber dar, wenn ein Beschäftigter trotz rechtlicher Zugehörigkeit zu einer bestehenden Dienststelle in eine andere Dienststelle eingegliedert ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist für die Dienststellenzugehörigkeit, auf welche die Wahlberechtigung abstellt, nicht die auf dem Dienstvertrag beruhende rechtliche Beziehung, sondern das tatsächliche Beschäftigungsverhältnis ausschlaggebend. Fallen die rechtliche und die tatsächliche Zugehörigkeit zu einer Dienststelle nicht nur vorübergehend auseinander, bestimmt in der Regel das tatsächliche Beschäftigungsverhältnis die Zugehörigkeit des Beschäftigten (st. Rspr., vgl. schon BVerwG, B.v. 18.3.1982 - 6 P 8.79 - juris Rn. 39; Ballerstedt/Schleicher/Faber, BayPVG, Art.13 Rn. 9c m.w.N.). Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass die Belange des Beschäftigten von der Personalvertretung wahrgenommen werden sollen, die am ehesten zu seinem Wohl tätig werden kann. Das ist regelmäßig der Personalrat, der bei der Dienststelle gebildet ist, die die konkreten Bedingungen der Dienstleistung des Beschäftigten in persönlicher und sachlicher Hinsicht festlegt und der die Beachtung ihrer Anweisungen überwacht (BVerwG, B.v. 2.9.1983 - 6 P 29.82 - juris Rn. 16; Ballerstedt/Schleicher/Faber, a.a.O. m.w.N.). Maßgeblich ist insoweit nicht die räumliche, sondern die organisatorische Eingliederung in die Dienststelle. Ob der Beschäftigte in die Dienststelle, in der er tätig ist, eingegliedert ist, bestimmt sich nach den Umständen des konkreten Einzelfalls.

## 18

Danach ist der Antragsteller trotz seines Einsatzes in der Staatlichen Realschule ... beim Landratsamt ... wahlberechtigt, weil er zwar seit mehr als drei Monaten (vgl. Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BayPVG) dort den Dienstort hat, aber nicht in den Dienststellenbetrieb der Schule einbezogen und nicht deren „äußerer Ordnung“ unterstellt ist.

## 19

Den Beteiligten ist zwar zuzugeben, dass der Antragsteller an dem Schulbetrieb mitwirkt. Die Schule bzw. der Schulleiter haben jedoch aufgrund der hier konkret vorliegenden Umstände nicht die Stellung eines faktischen Arbeitgebers des Antragstellers. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass zwischen dem Antragsteller und dem Landkreis außer dem rechtlichen Band des Arbeitsverhältnisses keinerlei Verbindung besteht. Vielmehr übt der Landkreis weiterhin die Personalhoheit über den Antragsteller aus. Das wird bereits daraus deutlich, dass der Antragsteller nach dem Arbeitsvertrag verpflichtet ist, an allen Einrichtungen bzw. Dienststellen des Landkreises tätig zu werden, auch wenn dies zu einem mehrmaligen Wechsel des Dienstortes führen sollte. Danach ist der Landkreis - wenn er sich auch verpflichtet hat, dies lediglich aus zwingenden dienstlichen Gründen anzuordnen - jederzeit berechtigt, den Antragsteller an einer anderen Dienststelle einzusetzen, ohne dass der Schulleiter dies verhindern könnte. Der Schulleiter ist als Leiter der Dienststelle Realschule ... zwar gemäß Art. 52 Abs. 2 Satz 2 BayEUG, Art. 14 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 BaySchFG auch ihm gegenüber weisungsberechtigt, die Aufgaben des Antragstellers an sich sind jedoch in der förmlichen Dienstanweisung des Landkreises festgelegt. Darin ist ausdrücklich geregelt, dass er der Dienstaufsicht des Landratsamts unterliegt und dass diese alle dienstrechtlichen Entscheidungen bezüglich seines Aufgabenbereichs, seines Arbeitsplatzes sowie der Arbeitszeit umfasst. Der Schulleiter gibt zwar die Unterrichtszeiten vor, der Umfang der Arbeitszeit in Höhe von 48 Wochenstunden ist aber im Arbeitsvertrag zwischen dem Antragsteller und dem Landkreis geregelt. Zudem kann das Landratsamt dem Antragsteller nach der Dienstanweisung Anweisungen erteilen, die gegenüber den Anweisungen des Schulleiters vorrangig sind. Demzufolge ist es nachvollziehbar, dass der Schulleiter in seinem Schreiben vom 25. März 2019 den Standpunkt vertritt, dass er gegenüber dem Antragsteller keine faktische Arbeitgeberrolle einnimmt. Soweit von Seiten des Landkreises behauptet wurde, der Schulleiter bewillige den Urlaub des Antragstellers, ergibt sich aus dessen Ausführungen, dass dieser lediglich die Urlaubsmeldung an das Landratsamt weiterreicht, ohne eine eigene Entscheidung hierüber zu treffen. Der Antragsteller erhält zudem seinen Lohn nicht etwa von der Schule, sondern vom Landratsamt, das auch über seine Höhergruppierung entscheidet (vgl. Schreiben des Landratsamts vom 18.4.2011 an die Schule zum Leistungsentgelt nach § 18 TVöD). Dort wird er vom für die Liegenschaftsverwaltung zuständige Sachgebiet (vgl. die vorgelegte E-Mail vom 7.3.2017) betreut. Das Landratsamt ist, auch wenn der Schulleiter einen Bewertungsvorschlag erbringt, letztlich auch für die Leistungsbewertung des Antragstellers zuständig, wie das vom Antragsteller vorgelegte Schreiben des Landratsamts vom 8. August 2020

hinsichtlich der Unterschrift auf dem Leistungsbewertungsbogen belegt. Gegen die Annahme, der Antragsteller sei in den Schulbetrieb eingegliedert, spricht zudem, dass dessen Entlohnung auf dem TVöD für die Landkreisbeschäftigten sowie auf der Dienstvereinbarung beruht, die zwischen dem Landkreis und dem Personalrat des Landratsamtes abgeschlossen wurde (vgl. Schreiben des Landratsamtes vom 18.4.2011). Dies macht deutlich, dass der Personalrat des Landratsamtes am ehesten zum Wohl des Antragstellers (vgl. BVerwG, B.v. 2.9.1983 - 6 P 29.82 - juris Rn. 16) tätig werden kann.

## **20**

Danach liegt keine Abordnung des Antragstellers an die Realschule ... im personalvertretungsrechtlichen Sinn (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BayPVG; vgl. BVerwG, B.v. 18.3.1982 - 6 P 8.79 - juris Rn. 39) vor. Der Antragsteller ist daher nicht hinsichtlich des örtlichen Personalrats der Schule, sondern hinsichtlich des örtlichen Personalrats des Landratsamtes wahlberechtigt im Sinne des Art. 13 BayPVG. Da er bereits seit 2005 beim Landkreis beschäftigt ist, erfüllt er auch die zeitlichen Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayPVG, weshalb ihm auch das passive Wahlrecht im Hinblick auf diese Personalvertretung zusteht. Als Wahlberechtigter ist er in das Wählerverzeichnis des Landratsamtes aufzunehmen (§ 2 Abs. 2 WO-BayPVG).

## **21**

Dem Antrag war daher stattzugeben. Eine Kostenentscheidung ist nicht veranlasst, vgl. Art. 82 Abs. 2 BayPVG, § 80 Abs. 1, § 2a Abs. 1 und 2 ArbGG, § 2 Abs. 2 GKG.