

**Titel:**

**Grundsatz der ausschließlichen Partnerschaft der Personalvertretung zur jeweils zugehörigen Dienststellenleitung**

**Normenkette:**

BayPVG Art. 1, Art. 2 Art. 7, Art. 44, Art. 53, Art. 68, Art. 69 Abs. 1, Art. 80 Abs. 1, Abs. 2 S. 1

**Leitsätze:**

1. Aus Art. 80, 7, 2 und 1 BayPVG geht hervor, dass der örtliche Personalrat allein der Leitung der örtlichen Dienststelle zugeordnet ist, bei der er – aufgrund der Personalratswahl der dort Beschäftigten – gebildet ist und mit der er vertrauensvoll zusammenzuarbeiten hat (sog. Grundsatz der ausschließlichen Partnerschaft, vgl. BVerwG, B.v. 1.4.1986 – 6 P 7.82 – juris Rn. 13 m.w.N.). (Rn. 16)
2. Die vom bayerischen Gesetzgeber in Art. 80, 53 BayPVG vorgenommene Zuständigkeitsverteilung zwischen örtlicher Personalvertretung einerseits und Stufenvertretung andererseits knüpft nicht an eine „Betroffenheit“ an, sondern – „streng aufgabenbezogen“ – allein an das (formale) Kriterium der Zuständigkeit der jeweils zugeordneten Dienststelle (vgl. zum kommunalen Bereich BayVGH, B.v. 10.6.2024 – 17 P 23.2140 – BayVBI 2024, 680 Rn. 13 m.w.N.). (Rn. 17, 20 und 21)
3. Einer Kostenfreistellung für die Inanspruchnahme anwaltlicher Tätigkeit durch eine Personalvertretung kann Haltlosigkeit entgegenstehen, wenn im Hinblick auf den sog. Grundsatz ausschließlicher Partnerschaft eine Unzuständigkeit der Personalvertretung offensichtlich ist. (Rn. 34)

**Schlagworte:**

Zur Zuständigkeit von Personalvertretungen in mehrstufigen Verwaltungen, zur fehlenden Antragsbefugnis für personalvertretungsrechtliche Anträge eines örtlichen Personalrats gegen die Leitung einer Dienststelle, die derjenigen, bei der der örtliche Personalrat gebildet ist, übergeordnet ist (sog. Grundsatz der ausschließlichen Partnerschaft zwischen Personalvertretung zur jeweils zugehörigen Dienststellenleitung), zur Haltlosigkeit eines Antrags auf Anwaltskostenfreistellung bei außergerichtlicher und gerichtlicher anwaltlicher Tätigkeit für einen örtlichen Personalrat unter Außerachtlassung des Grundsatzes der ausschließlichen Partnerschaft., anwaltliche Beratung, Dienststelle, Dienststellenleitung, Justizvollzugsanstalt, Personalrat, Personalvertretung, Rechtsanwaltskosten, Rechtsverfolgungskosten, Stufenvertretung, Beförderungspraxis, Zuständigkeit, Unzuständigkeit, örtlicher, Partnerschaft, Zuständigkeitsverteilung, Betroffenheit, Dienststellenzuständigkeit, Kostenfreistellung, Haltlosigkeit, offensichtlich

**Vorinstanz:**

VG Ansbach, Beschluss vom 06.05.2024 – AN 8 P 23.726

**Fundstellen:**

- DÖV 2026, 147  
BeckRS 2025, 31192  
NZA-RR 2026, 107  
FDArbR 2025, 031192  
LSK 2025, 31192

**Tenor**

Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

**Gründe**

I.

1

Das Verfahren betrifft die bayerische Beförderungspraxis für Beamte im Allgemeinen Justizvollzugsdienst in der zweiten Qualifikationsebene.

## 2

Der antragstellende örtliche Personalrat einer Justizvollzugsanstalt kritisiert die aus seiner Sicht überlangen Beförderungswartezeiten verbeamteter Beschäftigter dieser Justizvollzugsanstalt. Zum einen will er den Leiter des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz gerichtlich verpflichten lassen, die aus seiner Sicht ungerechte Beförderungspraxis im Allgemeinen Justizvollzugsdienst zu ändern. Allgemeine Regelbeförderungen gebe es dort nur von A7 in A8, während für höherbesoldete Ämter Quoten vorgesehen seien, die weder die individuelle Dienstzeit noch die individuelle Verweildauer noch das Durchschnittsalter berücksichtigten. Dadurch ergäben sich bei der Justizvollzugsanstalt, bei der der örtliche Personalrat gebildet sei, im Vergleich zu anderen Justizvollzugsanstalten zehn bis zwölf Jahre längere Beförderungswartezeiten bei gleicher Leistungsbeurteilung. Zum anderen will der örtliche Personalrat die Leiterin der Justizvollzugsanstalt verpflichten lassen, ihn von Rechtsanwaltskosten freizustellen, die einerseits für außergerichtliche Beratung und andererseits für die anwaltliche Prozessführung im vorliegenden Beschlussverfahren erst- und zweitinstanzlich angefallen sind.

## 3

Wegen der Beförderungssituation, insbesondere wegen im Vergleich zu anderen Justizvollzugsanstalten längeren Beförderungswartezeiten, hatte sich der örtliche Personalrat bereits mit Schreiben vom 26. Juli 2012 an das Staatsministerium der Justiz gewendet. Mit Schreiben vom 30. November 2020 forderte der örtliche Personalrat das Staatsministerium der Justiz und den dort gebildeten Hauptpersonalrat auf, die seines Erachtens massive Ungleichbehandlung und Benachteiligung der Bediensteten der Justizvollzugsanstalt gegenüber anderen bayerischen Vollzugsanstalten durch eine Angleichung der Beförderungswartezeiten umgehend zu beenden, wofür unter anderem die beschränkende feste Stellenquote für seine Justizvollzugsanstalt aufzuheben und eine bayernweit geltende einheitlich leistungsgerechte Beförderungsrahmenzeit herzustellen sei. Dabei hielt er sich für zuständig gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 1, Art. 69 Abs. 1 Buchst. a und b BayPVG. Dazu teilte das Staatsministerium der Justiz mit Schreiben vom 15. Januar 2021 unter anderem mit, die Justizvollzugsanstalt sei akzeptabel mit Beförderungsplanstellen im Spitzengbereich ausgestattet, auch wenn die Beförderungswartezeiten aufgrund der Altersstruktur der Bediensteten variieren könnten. Die vom örtlichen Personalrat beanstandete Beförderungspraxis sei mit dem Hauptpersonalrat abgestimmt worden und werde von diesem gebilligt.

## 4

Mit Schreiben vom 19. März 2021 teilte die damalige Leitung der Justizvollzugsanstalt dem örtlichen Personalrat unter anderem mit – nachdem dieser ihr mit Schreiben vom 30. November 2020 (aufgrund eines Personalratsbeschlusses vom 21.10.2020 über die Beziehung eines Rechtsanwalts zur Erfüllung der Aufgaben nach Art. 68 und 69 BayPVG) mitgeteilt hatte, anwaltliche Beratung in Anspruch genommen zu haben, und die beauftragten Rechtsanwälte mit Schreiben vom 11. März 2021 um Begleichung ihrer entsprechenden Rechnung (1.501,19 €) gebeten hatten –, die Kosten könnten nicht gemäß Art. 44 Abs. 1 BayPVG getragen werden. Dazu wurde unter anderem ausgeführt, die vom örtlichen Personalrat beanstandete Verteilung der Spaltenstellen im Wege der Quotierung auf die einzelnen Justizvollzugsanstalten falle eindeutig in den Zuständigkeitsbereich des Staatsministeriums der Justiz als oberste Dienstbehörde und personalverwaltende Stelle – nach Art. 80 Abs. 2 BayPVG sei in Angelegenheiten, in denen die übergeordnete Dienststelle entscheidungsbefugt sei, anstelle des örtlichen Personalrats die bei der zuständigen Stelle gebildete Stufenvertretung (Art. 53 Abs. 1 BayPVG) zu beteiligen. Für die beanstandete Regelung wäre somit aus personalvertretungsrechtlicher Sicht der Hauptpersonalrat beim Staatsministerium der Justiz und nicht der örtliche Personalrat bei der Justizvollzugsanstalt zuständig.

## 5

Mit Schriftsatz vom 20. Dezember 2021 bestellten sich die vom örtlichen Personalrat beauftragten Rechtsanwälte gegenüber dem Staatsministerium der Justiz, erneuerten dabei die Kritik an der Beförderungspraxis und forderten das Ministerium auf, die vom örtlichen Personalrat darin gesehene massive Ungleichbehandlung und Benachteiligung der Beamten der Justizvollzugsanstalt gegenüber anderen bayerischen Vollzugsanstalten durch eine Angleichung der Beförderungswartezeiten umgehend zu beenden. Das Staatsministerium der Justiz beantwortete dies mit Schreiben vom 8. Februar 2022 unter Bezugnahme auf sein Schreiben vom 15. Januar 2021 und betonte dabei unter anderem, dass die Beförderungspraxis mit dem Hauptpersonalrat abgestimmt und von diesem gebilligt worden sei, wobei die beanstandete Regelung eindeutig in den Zuständigkeitsbereich des Staatsministeriums der Justiz als

oberste Dienstbehörde und personalverwaltende Stelle falle, sodass nach Art. 80 Abs. 2, Art. 53 Abs. 1 BayPVG an Stelle des Personalrats die bei der zuständigen Stelle gebildete Stufenvertretung zu beteiligen sei. Für die beanstandete Regelung sei somit aus personalvertretungsrechtlicher Sicht der Hauptpersonalrat beim Staatsministerium der Justiz und nicht der örtliche Personalrat der Justizvollzugsanstalt zuständig.

## 6

Am 30. März 2023 ließ der örtliche Personalrat beim Verwaltungsgericht Bayreuth einen als „Klage“ bezeichneten Schriftsatz vom 28. März 2023 einreichen, mit dem beantragt wurde, (1) den Freistaat Bayern zu verpflichten, die Beförderungspraxis für Justizvollzugsbeamte der zweiten Qualifikationsebene der Justizvollzugsanstalt gegenüber anderen bayerischen Vollzugsanstalten anzugeleichen und die Ungleichheit bei den Beförderungswartezeiten zu beenden, (2) die Justizvollzugsanstalt zu verpflichten, den Personalrat von außergerichtlichen Rechtsverfolgungskosten in Höhe von 1.501,19 € freizustellen, (3) die Justizvollzugsanstalt zu verpflichten, den Personalrat von gerichtlichen Rechtsverfolgungskosten freizustellen und (4) dem beklagten Freistaat Bayern die Verfahrenskosten aufzuerlegen.

## 7

Mit Beschluss vom 6. April 2023 erklärte sich das Verwaltungsgericht Bayreuth für unzuständig und verwies die Streitsache als Personalvertretungssache an das Verwaltungsgericht Ansbach – Fachkammer für Personalvertretungsangelegenheiten.

## 8

Diese Fachkammer des Verwaltungsgerichts Ansbach behandelte die Klage im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren mit dem Staatsministerium der Justiz als Beteiligtem zu 1 und der Leiterin der Justizvollzugsanstalt als Beteiligter zu 2, führte am 6. Mai 2024 eine mündliche Anhörung durch und wies die für den örtlichen Personalrat gestellten Anträge mit am gleichen Tag verkündetem Beschluss zurück. Dabei hielt sie den Antrag auf Änderung der Beförderungspraxis für mangels Antragsbefugnis des örtlichen Personalrats für unzulässig, weil für Organisationsgrundentscheidungen wie die Beförderungspraxis nicht die Justizvollzugsanstalt und der bei dieser eingerichtete „örtliche“ Personalrat, sondern das Justizministerium und der dort eingerichtete Hauptpersonalrat zuständig sei. Die Anwaltskostenfreistellungsanträge lehnte das Verwaltungsgericht als unbegründet ab, weil der örtliche Personalrat von vornherein unzuständig gewesen und sein Anliegen schon aus diesem Grund von vornherein ohne Erfolgsaussichten gewesen sei.

## 9

Im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof, der am 22. September 2025 öffentlich mündlich angehört und als Beteiligten zu 1 den Bayerischen Staatsminister der Justiz als Dienststellenleiter des Justizministeriums geführt hat, verfolgt der örtliche Personalrat seine erstinstanzlichen Ziele weiter. Er beantragt, (1) unter Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Beschlusses vom 6. Mai 2024 (2) den Beteiligten zu 1 zu verpflichten, die Beförderungspraxis für die Beamten der Justizvollzugsanstalt im Allgemeinen Justizvollzugsdienst der zweiten Qualifikationsebene gegenüber anderen bayerischen Vollzugsanstalten anzugeleichen und die Ungleichheit bei der Beförderungswartezeit zu beenden, sowie die Beteiligte zu 2 zu verpflichten, den Personalrat freizustellen (3) von dessen notwendigen außergerichtlichen Rechtsverfolgungskosten in Höhe von 1.501,19 € gemäß anwaltlicher Kostenrechnung sowie (4) von dessen notwendigen gerichtlichen Rechtsverfolgungskosten.

## 10

Hinsichtlich der begehrten Änderung der Beförderungspraxis betont der örtliche Personalrat unter anderem, die besagte Fragestellung sei nicht einzig und allein eine Angelegenheit des Hauptpersonalrates. So habe sich der Hauptpersonalrat gegenüber dem örtlichen Personalrat selbst nicht für zuständig gehalten und diesem unter anderem vorgeschlagen, an die Leiterin seiner Justizvollzugsanstalt heranzutreten mit dem Ziel, dass diese sich für eine Verbesserung der Beförderungssituation einsetze und entsprechende Personalforderungen anmelden. Angesichts dessen sei es aus Sicht des örtlichen Personalrats auch seine Sache, wie im vorliegenden Verfahren geschehen, an den Beteiligten zu 1 heranzutreten; wenn die örtliche Leitung der Justizvollzugsanstalt sich an das Justizministerium wegen Stellenmehrungen wenden könne (wie es der Hauptpersonalrat angeregt habe), dann spreche das gerade dafür, dass sich auch – wie vorliegend – der örtliche Personalrat an die Leitung des Justizministeriums wenden könne. Dabei gehe es dem örtlichen Personalrat um die Bekämpfung der örtlichen Auswirkungen der bayernweiten Praxis gerade für die Beschäftigten der Justizvollzugsanstalt mit dem Ziel die Beförderungswartezeiten im Vergleich der

einzelnen örtlichen Justizvollzugsanstalten anzugleichen. Er beantrage vorliegend Maßnahmen, die eben den Beamten seiner Justizvollzugsanstalt dienten; die vom Personalrat begehrte Beförderungspraxis, die eine erhebliche Benachteiligung der Justizvollzugsanstalt verhindere bzw. ändere, diene unmittelbar der Dienststelle und deren Beschäftigten (Art. 69 Abs. 1 Buchst. a BayPVG). Außerdem habe der örtliche Personalrat allgemein die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass Gesetze durchgeführt werden, die zugunsten der Beschäftigten Dienststelle gelten (Art. 69 Abs. 1 Buchst. b BayPVG), wobei er in der Beförderungspraxis isoliert für seine Justizvollzugsanstalt die Vorschriften des Art. 33 Abs. 2 und 5 GG sowie des § 9 BeamtStG verletzt sehe.

## 11

Hinsichtlich der begehrten Kostenfreistellungen meint der örtliche Personalrat, indem das Verwaltungsgericht ihm zu Unrecht die Antragsbefugnis für das auf die Beförderungspraxis bezogene Verpflichtungsbegehren abspreche, verkenne es auch, dass er versucht habe seine Rechte aus Art. 68 und 69 BayPVG geltend zu machen, dabei zunächst in einer rechtlich komplexen und umfangreichen Tätigkeit selbst versucht habe, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen und rechtliche Beratung erst nach Scheitern dieser Versuche herangezogen habe, wobei der Hauptpersonalrat insoweit keine Zuständigkeit gesehen habe. Die diesbezüglichen Kosten seien gemäß Art. 44 Abs. 1 Satz 1 BayPVG zu übernehmen – andernfalls würde die gesetzlich gewollte Rechtsstellung des Personalrats erheblich beschränkt –, zumal der örtliche Personalrat eine Rechtsberatung und rechtliche Vertretung aufgrund der Wichtigkeit des Anliegens und der Komplexität der Sachlage für erforderlich halten durfte – dies sei weder mutwillig noch aus haltlosen Gründen erfolgt.

## 12

Der Beteiligte zu 1 und die Beteiligte zu 2 beantragen jeweils, die Beschwerde zurückzuweisen.

## 13

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten beider Instanzen Bezug genommen.

II.

## 14

Die zulässige, insbesondere fristgerecht eingelegte und begründete, Beschwerde ist unbegründet; das Verwaltungsgericht hat im Ergebnis zu Recht den Verpflichtungsantrag hinsichtlich der Beförderungspraxis als unzulässig und die Kostenfreistellungsanträge als unbegründet abgelehnt.

## 15

1. Der gegen den Staatsminister der Justiz als Dienststellenleiter des Staatsministeriums der Justiz gerichtete Verpflichtungsantrag hinsichtlich der Beförderungspraxis ist mangels Antragsbefugnis unzulässig, weil der örtliche Personalrat in diesem Bereich unzuständig ist und ihm deshalb der geltend gemachte Verpflichtungsanspruch gegen den Staatsminister der Justiz von vornherein nicht zustehen kann.

## 16

1.1. Die Unzuständigkeit des örtlichen Personalrats ergibt sich schon daraus, dass er allein der örtlichen Justizvollzugsanstaltsleitung als Partner zugeordnet ist. Aus Art. 80, 7, 2 und 1 BayPVG geht nämlich hervor, dass der örtliche Personalrat allein der Leitung der örtlichen Dienststelle zugeordnet ist, bei der er – aufgrund der Personalratswahl der dort Beschäftigten – gebildet ist und mit der er vertrauensvoll zusammenzuarbeiten hat (sog. Grundsatz der ausschließlichen Partnerschaft, vgl. BVerwG, B.v. 1.4.1986 – 6 P 7.82 – juris Rn. 13 m.w.N.).

## 17

1.2. Unabhängig davon geht aus Art. 80 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 53 BayPVG hervor, dass bei mehrstufigen Verwaltungen wie der Justizvollzugsverwaltung in Bayern (vgl. Art. 173 Abs. 1 Bayerisches Strafvollzugsgesetz [BayStVollzG], Art. 31 Bayerisches Jugendarrestvollzugsgesetz [BayJA VollzG] i.V.m. Art. 173 Abs. 1 BayStVollzG und Art. 93 Bayerisches Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz [BaySvVollzG] i.V.m. Art. 173 Abs. 1 BayStVollzG) die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Personalvertretungsebenen der Zuständigkeit der jeweiligen Dienststellenleitungen folgt. Nach 80 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 BayPVG hängt nämlich die Abgrenzung der Zuständigkeiten von örtlichem Personalrat einerseits und einer Stufenvertretung andererseits davon ab, welche Dienststelle zur jeweiligen Maßnahme „befugt“ ist – es kommt mithin auf die nach den jeweils einschlägigen Vorschriften bestehenden Zuständigkeiten der

jeweiligen Dienststellenleitung an (vgl. zum kommunalen Bereich BayVGH, B.v. 10.6.2024 – 17 P 23.2140 – BayVBI 2024, 680 Rn. 12 m.w.N.).

**18**

Dabei ist vorliegend weder behauptet noch ersichtlich, dass die örtliche Leitung der Justizvollzugsanstalt, der der örtliche Personalrat allein zugeordnet ist, für die Ausgestaltung der Beförderungspraxis zuständig sein könnte. Vielmehr hält der örtliche Personalrat bei seinem Verpflichtungsantrag zur Beförderungspraxis offenkundig selbst das Justizministerium für zuständig. Bei einer justizministeriellen Zuständigkeit für die Ausgestaltung der Beförderungspraxis ist aber jedenfalls nicht der örtliche Personalrat zuständig, sondern kommt allein eine Zuständigkeit des beim Justizministerium gebildeten Hauptpersonalrats (oder – bei Themen die allein ministerielles Personal betreffen – des beim Justizministerium gebildeten Hauspersonalrats) in Betracht.

**19**

Es muss in diesem Zusammenhang nicht entschieden werden, ob und inwieweit die Bewirtschaftung von Stellenplänen durch das Justizministerium (vgl. etwa im Haushaltsplan 2023 den Einzelplan 04 für den Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz) im Einzelnen mit personalvertretungsrechtlichen Aufgaben korrespondieren und ob der Hauptpersonalrat seine Zuständigkeit gegenüber dem örtlichen Personalrat insoweit zurecht verneint hat. Denn keinesfalls korrespondiert mit derartigen ministeriellen Zuständigkeiten eine personalvertretungsrechtliche Zuständigkeit des örtlichen Personalrats.

**20**

1.3. Daran ändern auch die im Beschwerdeverfahren und in der mündlichen Anhörung seitens des örtlichen Personalrats betonten Erwägungen zu Art. 68 und Art. 69 Abs. 1 BayPVG nichts – insbesondere nicht die allgemeine Personalrataufgabe, Maßnahmen zu beantragen, die der Dienststelle und ihren Angehörigen dienen (Art. 69 Abs. 1 Buchst. a BayPVG) sowie für die Durchführung von zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetzen Sorge zu tragen (Art. 69 Abs. 1 Buchst. b BayPVG). Denn auch diese allgemeinen Personalvertretungsaufgaben bestehen stets nur im Rahmen der jeweiligen „Zuständigkeit“ des jeweiligen Personalrats und die Zuständigkeit der Personalvertretung ist stets – auch im Rahmen von Art. 69 Abs. 1 BayPVG – auf diejenigen Angelegenheiten beschränkt, für welche die Dienststellenleitung derjenigen Dienststelle, bei der der jeweilige Personalrat gebildet ist, entscheidungsbefugt ist (vgl. Ballerstedt/Schleicher/Faber/Hebeler/Resch, BayPVG, Stand: Juni 2025, Art. 69 Rn. 10 m.w.N.).

**21**

1.4. Soweit der örtliche Personalrat einwendet, es ginge ihm um die Bekämpfung der örtlichen „Auswirkungen“ der bayernweiten Praxis gerade für die Beschäftigten seiner Justizvollzugsanstalt, ist zu betonen, dass die vom bayerischen Gesetzgeber in Art. 80, 53 BayPVG vorgenommene Zuständigkeitsverteilung zwischen örtlicher Personalvertretung einerseits und Stufenvertretung andererseits (siehe 1.2.) gerade nicht an eine „Betroffenheit“ anknüpft, sondern – „streng aufgabenbezogen“ – allein an das (formale) Kriterium der Zuständigkeit der jeweils zugeordneten Dienststelle (vgl. zum kommunalen Bereich BayVGH, B.v. 10.6.2024 – 17 P 23.2140 – BayVBI 2024, 680 Rn. 13 m.w.N.).

**22**

1.5. Zu keinem anderen Ergebnis führt schließlich auch der weitere Einwand des örtlichen Personalrats, für seine Möglichkeit, sich an die Leitung des Justizministeriums zu wenden, spreche der Umstand, dass auch die örtliche Justizvollzugsanstaltsleitung sich an das Justizministerium wegen Stellenmehrungen wenden könne (wie es der Hauptpersonalrat angeregt hatte).

**23**

Ganz im Gegenteil ist nach dem Grundsatz der ausschließlichen Partnerschaft (siehe 1.1.) der einzige Ansprechpartner des örtlichen Personalrats die örtliche Dienststellenleitung, und zwar auch hinsichtlich der Frage, ob sich die Justizvollzugsanstaltsleitung an das Justizministerium wenden sollte (siehe auch 1.6.). Keinesfalls aber ist der Justizminister als Leiter einer übergeordneten Dienststelle personalvertretungsrechtlicher Ansprechpartner des örtlichen Personalrats.

**24**

1.6. Ob und unter welchen Voraussetzungen sich der örtliche Personalrat an die Justizvollzugsanstaltsleitung hätte wenden können – etwa mit dem Ziel, dass diese an das Ministerium herantritt –, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Beschlussverfahrens und deshalb nicht zu prüfen.

**25**

Gleiches gilt für die Frage, ob und welche rechtlichen Möglichkeiten der örtliche Personalrat im personalvertretungsrechtlichen Innenverhältnis zum Hauptpersonalrat haben könnte, etwa im Hinblick auf Art. 80 Abs. 2 Satz 2 BayPVG.

**26**

1.7. Angesichts der Unzulässigkeit des auf die Beförderungspraxis bezogenen Antrags kommt eine Sachentscheidung des Senats zur inhaltlichen Frage der vom örtlichen Personalrat angenommenen Rechtswidrigkeit der Beförderungspraxis nicht in Betracht, weswegen der Senat hierauf nicht weiter eingeht.

**27**

Die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur Rechtmäßigkeit der Beförderungspraxis gelten als „nicht geschrieben“, weil auch das Verwaltungsgericht die Zulässigkeit dieses Antrags verneint hat, sodass besagte Ausführungen nicht an etwaigen Rechtskraftwirkungen teilnehmen (vgl. BAG, B.v. 29.1.1992 – 7 ABR 29/91 – juris Rn. 28).

**28**

2. Die Anträge auf Freistellung von außergerichtlichen und gerichtlichen Rechtsverfolgungskosten sind zwar zulässig, bleiben aber in der Sache erfolglos, weil die tatbestandlichen Voraussetzungen von Art. 44 BayPVG nicht vorliegen.

**29**

2.1. Nach Art. 44 Abs. 1 Satz 1 BayPVG trägt die Dienststelle die durch die Tätigkeit des Personalrats entstandenen Kosten.

**30**

Insofern ist anerkannt, dass, soweit der Personalrat zur Wahrnehmung seiner Aufgaben und Befugnisse einen Rechtsanwalt hinzuzieht, die dafür entstehenden Kosten grundsätzlich von der Dienststelle zu tragen sind (vgl. etwa BayVGH, B.v. 17.10.2011 – 17 P 11.1430 – juris Rn. 25 m.w.N.). Dies gilt aber mit Rücksicht auf das Gebot einer sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel, die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit sowie der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Dienststelle dann nicht, wenn die anwaltliche Vertretung mutwillig oder aus haltlosen Gründen in Anspruch genommen worden ist (vgl. BayVGH, B.v. 17.10.2011 a.a.O.; B.v. 21.5.2019 – 17 P 18.2505 – BayVBI 2020, 167 Rn. 18 mit Hinweis auf BVerwG, B.v. 9.3.1992 – 6 P 11.90 – BVerwGE 90, 76/83 f. m.w.N.).

**31**

Von Haltlosigkeit im oben genannten Sinn ist auszugehen, wenn die Rechtsverfolgung von vornherein offensichtlich aussichtslos war (vgl. BayVGH, B.v. 21.5.2019 a.a.O. Rn. 20 mit Hinweis auf BVerwG, B.v. 9.3.1992 – 6 P 11.90 – BVerwGE 90, 76/85 m.w.N.). Namentlich bei Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes ist deren Haltlosigkeit unter dem Gesichtspunkt der „Erfolgsaussichten“ zu beurteilen – ist es für den Personalrat offensichtlich, dass vor Gericht kein Erfolg erwartet werden kann, die Rechtsverfolgung also bei verständiger Würdigung als aussichtslos erscheinen muss, dann ist von der Haltlosigkeit der Einleitung des gerichtlichen Verfahrens auszugehen (BayVGH, B.v. 17.10.2011 – 17 P 11.1430 – juris Rn. 25 m.w.N.).

**32**

Mutwilligkeit liegt dagegen vor, wenn ein verständiger, sachgerecht handelnder Beteiligter, der für die Kosten der Prozessführung selbst einstehen muss, in einem gleichgelagerten Fall die Rechtsverfolgung in der gewählten Form unterlassen hätte (BayVGH, B.v. 17.10.2011 – 17 P 11.1430 – juris Rn. 25 a.E. m.w.N.). Hierzu gehören namentlich die Fälle des Rechtsmissbrauchs.

**33**

Dabei kann zwar zugunsten der für den Personalrat handelnden Personen ein nur laienhafter Sachverständig bei der Beurteilung der personalvertretungsrechtlichen Probleme unterstellt werden (vgl. BayVGH, B.v. 23.4.1997 – 17 P 97.450 – PersR 1997, 404); zu ihren Lasten kann aber ins Gewicht fallen, wenn sie durch eine unsachgemäße Vorgehensweise unnötige Kosten verursachen.

### **34**

Zwar ist in einem gerichtlichen Verfahren aus Anlass der Durchsetzung, Klärung oder Wahrung der dem Personalrat zustehenden personalvertretungsrechtlichen Befugnisse und Rechte die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts grundsätzlich geboten und hat die Dienststelle daher ebenso grundsätzlich die entstandenen Kosten des Rechtsanwalts zu tragen – auch dies gilt aber nicht, wenn das personalvertretungsrechtliche Beschlussverfahren mutwillig oder aus haltlosen Gründen in Gang gesetzt worden ist (BayVGH, B.v. 21.5.2019 – 17 P 18.2505 – BayVBI 2020, 167 Rn. 18 mit Hinweis auf BVerwG, B.v. 29.4.2011 – 6 PB 21.10 – PersV 2011, 397).

### **35**

2.2. Vorliegend erweist sich sowohl die außergerichtliche als auch die gerichtliche Inanspruchnahme anwaltlicher Beratung und Rechtsverfolgung durch den örtlichen Personalrat im oben genannten Sinn (siehe 2.1.) als „haltlos“ – denn die Erreichung des Ziels, mittels Inanspruchnahme anwaltlicher Beratung und Rechtsverfolgung als örtlicher Personalrat einer Justizvollzugsanstalt eine Änderung der Beförderungspraxis durch das Staatsministerium der Justiz zu erwirken, musste dem örtlichen Personalrat bei verständiger Würdigung sowohl außergerichtlich als auch gerichtlich von vornherein aussichtslos erscheinen im Hinblick auf seine ausschließliche Partnerschaft allein zur „örtlichen“ Dienststellenleitung derjenigen Justizvollzugsanstalt, bei der er gebildet ist, und seine schon daraus folgende Unzuständigkeit (siehe 1.1.).

### **36**

2.2.1. Zwar ergibt sich eine „Haltlosigkeit“ der Einschaltung einer anwaltlichen Vertretung nicht schon aus dem formalen Umstand, dass sowohl die Justizvollzugsanstaltsleitung im Schreiben vom 19. März 2021 als auch das Staatsministerium der Justiz im Schreiben vom 8. Februar 2022 im Ergebnis richtig von der Unzuständigkeit des örtlichen Personalrats ausgegangen sind und diesen darauf hingewiesen haben. Denn gerade bei nicht juristisch besetzten Personalvertretungen kann es sachgerecht sein, auch solche Einschätzungen verbindlicher gerichtlicher Überprüfung zu unterziehen und dafür auch anwaltlichen Beistand in Anspruch zu nehmen, damit die Personalvertretung ihre Aufgaben „auf Augenhöhe“ mit der jeweiligen Dienststellenleitung erfüllen kann. Dies gilt allerdings dann nicht, wenn die anwaltliche Beratung – wie hier – ein Thema betrifft, für das die Personalvertretung offensichtlich (schon im Hinblick auf den Grundsatz ausschließlicher Partnerschaft; siehe 1.1. und 2.2.) unzuständig ist (siehe 2.2.2. und 2.2.3.).

### **37**

2.2.2. Jedoch war der örtliche Personalrat für sein Ansinnen, gegenüber dem Staatsministerium der Justiz auf eine Änderung der Beförderungspraxis hinzuwirken schon im Hinblick auf den Grundsatz ausschließlicher Partnerschaft (siehe 1.1. und 2.2.) offensichtlich unzuständig und war es bei verständiger Würdigung – auch unter Berücksichtigung einer laienhaften Perspektive – offensichtlich, dass unnötige Kosten verursacht werden, indem – gerade zum Zweck einer Änderung der Beförderungspraxis durch das Staatsministerium der Justiz – vom örtlichen Personalrat unzuständiger Weise anwaltliche Beratung in Anspruch genommen wurde.

### **38**

Die vom örtlichen Personalrat gewählte Rechtsverfolgung, sich direkt an das Staatsministerium der Justiz zu wenden, um dieses zu einer Änderung der Beförderungspraxis zu veranlassen bzw. dazu gerichtlich verpflichten zu lassen, war von vornherein offensichtlich aussichtslos, weil der örtliche Personalrat hierfür nicht nur – mangels Zuständigkeit der Justizvollzugsanstaltsleitung, der er allein zugeordnet ist – nicht zuständig war i.S.v. Art. 80 Abs. 1 und 2 BayPVG (siehe 1.2.), sondern zusätzlich und unabhängig davon mit seinem direkten Herantreten an das Staatsministerium der Justiz auch den Grundsatz ausschließlicher Partnerschaft zur örtlichen Justizvollzugsanstaltsleitung (siehe 1.1.) missachtete. Dass jedenfalls nicht der örtliche Personalrat einer Justizvollzugsanstalt dem Leiter des Staatsministeriums der Justiz zugeordnet ist und dieser jedenfalls nicht mit dem örtlichen Personalrat vertrauensvoll zusammenzuarbeiten hat, liegt im Hinblick auf Art. 1, 2, 7 und 80 BayPVG auch bei verständiger laienhafter Würdigung auf der Hand und ist deshalb „offensichtlich“.

### **39**

2.2.3. Ausgeschlossen ist vorliegend auch eine bloß teilweise Kostenfreistellung hinsichtlich außergerichtlicher Anwaltskosten, weil auch das Ansinnen des örtlichen Personalrats, außergerichtlich

mittels anwaltlicher Bevollmächtigter beim Staatsministerium der Justiz auf eine Änderung Beförderungspraxis hinzuwirken, haltlos war.

**40**

Der Senat verkennt dabei nicht, dass es gerade einer außergerichtlichen anwaltlichen Beratung bedürfen kann, um die Erfolgsaussichten einer weiteren außergerichtlichen und/oder gerichtlichen Rechtsverfolgung zu klären, was bei offensichtlicher Erfolglosigkeit dann dazu führen kann, von einer solchen Rechtsverfolgung abzusehen. Es kann Fälle geben, in denen selbst dann, wenn eine Rechtsverfolgung als solche offensichtlich aussichtslos und damit haltlos wäre, die Inanspruchnahme einer solchen Beratung selbst noch nicht haltlos oder mutwillig sein muss, soweit es bei dieser Beratung gerade um die Klärung der offensichtlichen Aussichtslosigkeit geht.

**41**

Jedoch sprechen vorliegend zwei Aspekte gegen einen auch nur teilweisen Freistellungsanspruch hinsichtlich außergerichtlicher Anwaltstätigkeit. Zum einen ist seitens des antragstellenden örtlichen Personalrats nicht ansatzweise dargetan und belegt, dass er eine anwaltliche Beratung im Hinblick auf seine offensichtliche Unzuständigkeit überhaupt in Anspruch genommen hätte. Zum anderen ist unabhängig davon der Grundsatz der ausschließlichen Partnerschaft – und die schon daraus folgende Unzuständigkeit des örtlichen Personalrats – eine grundlegende Struktur des bayerischen Personalvertretungsrechts, die sich letztlich schon aus dem Wortlaut der Art. 80, 7, 2 und 1 BayPVG ergibt; außerdem ist dieser Grundsatz eine Kehrseite des ebenso grundlegenden Prinzips der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen jedweder Personalvertretung mit der Leitung gerade derjenigen Dienststelle, bei der die Personalvertretung jeweils gebildet ist. Es hätte sich deshalb dem Antragsteller aufdrängen müssen, dass er – zum einen – als örtlicher Personalrat ausschließlich der Leitung derjenigen Justizvollzugsanstalt zugeordnet ist, bei der er gebildet ist und mit der allein er vertrauensvoll zusammenzuarbeiten hat, und dass er umgekehrt – zum anderen – der Leitung des Staatsministeriums der Justiz gerade nicht zugeordnet und insoweit unzuständig ist. Es handelt sich bei der Unzuständigkeit einer Personalvertretung außerhalb des Bereichs ihrer ausschließlichen Partnerschaft zur jeweiligen Dienststellenleitung um einen elementaren Zusammenhang, der zu den Grundlagen der praktischen Personalratsarbeit gehört. Angesichts dessen wäre auch die Inanspruchnahme anwaltlicher Beratung zur Klärung dieser elementaren Unzuständigkeit, „haltlos“ im oben genannten Sinn gewesen.

**42**

3. Eine Kostenentscheidung ist nicht erforderlich (Art. 82 Abs. 2 Satz 1 BayPVG i.V.m. § 2 Abs. 2 GKG).

**43**

4. Diese Entscheidung ist endgültig (Art. 82 Abs. 2 Satz 2 BayPVG).