

**Titel:**

**Personalvertretungsrecht des Bundes, Wahlanfechtung, Wahlbehinderung durch Vorsitzende des Wahlvorstands, Erwirken von Änderungen im Wahlvorschlag vor Einreichung, Wählbarkeit**

**Normenketten:**

BPersVG § 26

BPersVG § 25 Abs. 1 S. 1

BPersVG § 15 Abs. 2 Nr. 4

BPersVG § 25 Abs. 1 S. 2

**Schlagworte:**

Personalvertretungsrecht des Bundes, Wahlanfechtung, Wahlbehinderung durch Vorsitzende des Wahlvorstands, Erwirken von Änderungen im Wahlvorschlag vor Einreichung, Wählbarkeit

**Rechtsmittelinstanz:**

VGH München, Beschluss vom 07.04.2026 – 18 P 25.948

**Tenor**

I. Die Wahl zum örtlichen Personalrat beim Landesverband Bayern der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk vom 23. bis 25. April 2024 wird hinsichtlich der Gruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für ungültig erklärt.

II. Der Gegenstandswert wird auf 5.000 EUR festgesetzt.

**Gründe**

I.

1

Die Antragsteller begehren im Wege der Wahlanfechtung die Ungültigkeitserklärung der Wahl des örtlichen Personalrats beim Landesverband Bayern der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk vom 23. bis 25. April 2024 hinsichtlich der Gruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

2

Die am 14. Mai 2024 beim Verwaltungsgericht München eingegangene Wahlanfechtung begründen die Antragsteller einerseits damit, dass das am 22. Februar 2024 erlassene und ausgehängte Wahlausschreiben fehlerhaft gewesen sei, weil das Wählerverzeichnis ausschließlich in der Dienststelle des ... .. einsehbar gewesen sei. Den nicht in München tätigen Wahlberechtigten sei somit die Möglichkeit des Einspruchs gegen das Wählerverzeichnis faktisch genommen worden. Außerdem habe die Antragstellerin zu 1, Leiterin der Regionalstelle ... in ..., kandidieren wollen. Sie sei deshalb auf dem Wahlvorschlag mit dem Kennwort „Tarifbeschäftigte BY“ an zwölfter (und damit letzter) Position aufgenommen worden. Die Vorsitzende des Wahlvorstands habe der seinerzeitigen und heutigen Vorsitzenden des Personalrats mit E-Mail vom 29. Februar 2024 mitgeteilt, dass die Antragstellerin zu 1 nicht wählbar sei und der Wahlvorschlag von ihr zurückgegeben werden müsse, falls er in dieser Form eingereicht werde. Die Antragstellerin zu 1 habe sich darauf mit E-Mail vom 4. März 2024 an die Personalratsvorsitzende gewandt und darauf hingewiesen, dass die Regionalstellen keine eigenständigen Dienststellen und deren Leiter nicht zu selbständigen Entscheidungen in Personalangelegenheiten befugt seien. Zudem seien im Bezirkspersonalrat Leiter bzw. Leiterinnen von Regionalstellen vertreten. Telefonisch habe sie jedoch einige Tage später von der Personalratsvorsitzenden erfahren, dass diese mit der Vorsitzenden des Wahlvorstands keinen Weg gefunden habe, wie die Antragstellerin zu 1 auf der Vorschlagsliste verbleiben könne. In dem am 22. März 2024 bekannt gemachten Wahlvorschlag sei die Antragstellerin zu 1 nicht mehr enthalten gewesen. Es sei nicht bekannt, ob zum Zeitpunkt der Streichung der Antragstellerin zu 1 bereits Stützunterschriften geleistet waren. Des Weiteren sei das Wahlausschreiben

am 22. März 2024 korrigiert und in jener Fassung, jedoch mit dem Datum 22. Februar 2024, veröffentlicht worden.

**3**

Die Antragsteller beantragen,

**4**

die Wahl des örtlichen Personalrats beim Landesverband Bayern der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk vom 23. bis 25. April 2024 hinsichtlich der Gruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für ungültig zu erklären.

**5**

Der Beteiligte zu 1, der Personalrat des Landesverbands, hat auf die Wahlanfechtung mit Schriftsatz seines Bevollmächtigten vom 9. Juli 2024 erwidert. Er beantragt,

**6**

den Antrag abzulehnen.

**7**

Der Beteiligte zu 2 hat mit Schriftsatz seines Bevollmächtigten vom 19. Juli 2024 erwidert. Er beantragt ebenfalls,

**8**

den Antrag abzulehnen.

**9**

Die Vorsitzende des Wahlvorstands wurde in der Anhörung vom 31. März 2025 als Zeugin vernommen.

**10**

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten und Äußerungen der Beteiligten wird ergänzend auf die Gerichtsakte nebst Protokoll über die Anhörung am 31. März 2025 verwiesen. Die Unterlagen des Wahlvorstands lagen während der Anhörung vor und wurden vom Gericht und den Beteiligten in Teilen eingesehen.

II.

**11**

Die Wahlanfechtung hat Erfolg. Sie ist zulässig und begründet.

**12**

1. Der Wahlanfechtungsantrag ist zulässig.

**13**

Nach § 26 Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) können mindestens drei Wahlberechtigte binnen einer Frist von zwölf Arbeitstagen, vom Tag der Bekanntgabe des Wahlergebnisses an gerechnet, die Wahl beim Verwaltungsgericht anfechten, wenn gegen wesentliche Vorschriften über das Wahlrecht, die Wählbarkeit oder das Wahlverfahren verstoßen worden und eine Berichtigung nicht erfolgt ist, es sei denn, dass durch den Verstoß das Wahlergebnis nicht geändert oder beeinflusst werden konnte.

**14**

Der Antrag wurde vorliegend von drei Wahlberechtigten gestellt.

**15**

Ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis für die Wahlanfechtungsanträge ist zu bejahen, weil die Amtszeit des örtlichen Personalrats noch andauert (vgl. VG München, B.v. 17.2.2020 – M 14 P 19.3490 – juris Rn. 20).

**16**

2. Die vorliegende Teilanfechtung der Wahl hinsichtlich der Gruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist auch begründet.

**17**

a) Die Wahlanfechtung erfolgte am 14. Mai 2024 und damit innerhalb der einzuhaltenden Frist seit der Bekanntgabe des Wahlergebnisses am 25. April 2024 (zur materiellrechtlichen Bedeutung der Wahlanfechtungsfrist vgl. BVerwG, B.v. 23.10.2003 – 6 P 10.03 – BVerwGE 119, 138 = juris Rn. 10 f.).

## 18

b) Dem Wahlanfechtungsantrag war stattzugeben, weil nach den zum Zeitpunkt der Wahl – unverändert fortgeltenden – Wahlverfahrensregelungen ein wesentlicher Verstoß im Sinne des § 26 BPersVG vorliegt, der Einfluss auf das Wahlergebnis der Gruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben konnte.

## 19

aa) Die Antragstellerin zu 1 ist im Sinne des § 25 Abs. 1 Satz 1 und 2 BPersVG hinsichtlich ihres passiven Wahlrechts behindert worden.

## 20

Gemäß Art. 25 Abs. 1 Satz 1 und 2 BPersVG darf niemand die Wahl des Personalrats behindern oder in einer gegen die guten Sitten verstoßenden Weise beeinflussen. Insbesondere dürfen Wahlberechtigte nicht in der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts beschränkt werden. Die Vorschrift richtet sich an jedermann. Dadurch soll sichergestellt werden, dass das aktive und passive Wahlrecht frei und unbeeinflusst ausgeübt werden kann (vgl. BVerwG, B.v. 7.11.1969 – VII P 2.69 – BVerwGE 34, 177 = juris Rn. 14; BayVGH, B.v. 7.3.2017 – 17 P 16.2124 – juris Rn. 15 m.w.N.). Da sich die Norm auf die gesamte Wahl bezieht, gilt sie auch bereits für die Aufstellung der Wahlvorschläge (Noll in Altvater/Baden/Braunack/Berg/Dierßen/Herget/Kröll/Lenders/Noll, BPersVG, 11. Aufl. 2023, § 25 BPersVG, Rn. 3).

## 21

Wahlbehinderung ist dabei die Erschwerung der Wahl, die Verzögerung oder Unmöglichmachung (vgl. VG Köln, B.v. 6.10.2020 – 33 K 1757/20.PVB – juris Rn. 17 m.w.N.). Jedes Handeln oder pflichtwidrige Unterlassen, das sich gegen die Handlungsfreiheit richtet, ist untersagt. Voraussetzung ist allerdings, dass das Handeln oder Unterlassen darauf abzielt, die Wahl zu verhindern oder zu erschweren und tatsächlich dazu geführt hat (vgl. VG Köln a.a.O. Rn. 19 f. m.w.N.; Noll in Altvater/Baden/Braunack u.a., a.a.O. Rn. 4; Schlatmann in Lorenzen/Gerhold/Schlatmann u.a., Bundespersonalvertretungsgesetz, Stand November 2023, § 25 BPersVG, Rn. 5 f.).

## 22

Ausgehend von diesen Anforderungen liegt hier eine Wahlbehinderung zu Lasten der Antragstellerin zu 1 hinsichtlich ihres passiven Wahlrechts vor. Es stellt einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die Wahl des Personalrats dar, wenn die Vorsitzende des Wahlvorstands – wie hier – noch vor Einreichung der Wahlvorschläge beim Wahlvorstand zielgerichtet dafür sorgt, dass eine auf einem Wahlvorschlag benannte wählbare Beschäftigte, wieder von diesem entfernt wird.

## 23

(1) Nach der Aktenlage und den Ergebnissen der Anhörung ist die Antragstellerin zu 1 als Regionalstellenleiterin wählbar; § 15 Abs. 2 Nr. 4 BPersVG steht nicht entgegen.

## 24

Gemäß § 15 Abs. 2 Nr. 4 BPersVG sind Personen nicht wählbar, die zu den in § 8 BPersVG genannten Personen zählen sowie diejenigen Beschäftigten, die zu selbständigen Entscheidungen in Personalangelegenheiten der Dienststelle befugt sind. Die letztgenannten Personen können im Übrigen zu u.a. Stufenvertretungen wählbar sein (vgl. Schlatmann in Lorenzen/Gerold/Schlatmann u.a., Bundespersonalvertretungsgesetz, § 15 BPersVG, Rn. 53 m.w.N.). § 15 Abs. 2 Nr. 4 BPersVG ist als Ausnahmevorschrift generell eng auszulegen, da der Ausschluss der passiven Wählbarkeit für den einzelnen Beschäftigten einen schwerwiegenden Eingriff darstellt (Schlatman a.a.O. Rn. 21).

## 25

(aa) Die Antragstellerin zu 1 ist keine Dienststellenleiterin oder eine diesbezügliche ständige Vertreterin. Insoweit ist vorliegend der Landesverband Bayern als Dienststelle und nicht die jeweilige Regionalstelle maßgeblich. Die Antragstellerin kann überdies nicht als Leiterin einer nach § 7 BPersVG verselbständigten Dienststelle angesehen werden. Ein entsprechender Beschluss der Mehrheit der wahlberechtigten Beschäftigten der Regionalstelle ist nicht ersichtlich, nachdem vorliegend der örtliche Personalrat des Landesverbands in der Regionalstelle der Antragstellerin zu wählen war und im Übrigen der Wahlvorstand

für die Regionalstellen unter Rückgriff auf § 19 BPersVVO die schriftliche Stimmabgabe anordnete (vgl. auch Baden in Altvater/Baden/Braunack u.a., § 7 BPersVG, Rn. 2, § 19 BPersVVO, Rn. 3).

## 26

(bb) Die Wählbarkeit der Antragstellerin zu 1 ist auch nicht deshalb ausgeschlossen, weil sie zu selbständigen Entscheidungen in Personalangelegenheiten der Dienststelle, also zumindest hinsichtlich der Regionalstelle innerhalb des Landesverbands, befugt wäre.

## 27

Die insoweit angesprochene Entscheidungsbefugnis müsste sich auf Entscheidungen nach § 78 Abs. 1 BPersVG, also auf die dort genannten Personalangelegenheiten beziehen, die der Mitbestimmung des Personalrats unterliegen. Sie kommt in der Regel durch die auf Dauer angelegte Befugnis zur Schlusszeichnung zum Ausdruck, wobei das Gebundensein an Richtlinien und Weisungen der Dienststellenleitung unerheblich ist. Die Befugnis muss sich nicht auf sämtliche in Betracht kommende Personalangelegenheiten erstrecken. Vorbereitungs- oder Umsetzungsanteile und die Befugnis zur Abgabe dienstlicher Beurteilungen oder zur Erteilung von Urlaub oder Arbeits- bzw. Dienstbefreiung genügen nicht (vgl. zu alledem Noll in Altvater/Baden/Braunack u.a., § 15 BPersVG, Rn. 21; Schlatmann in Lorenzen/Gerold/Schlatmann u.a., Bundespersonalvertretungsgesetz, § 15 BPersVG, Rn. 50 f.).

## 28

Dies zugrunde gelegt, ist davon auszugehen, dass die Antragstellerin zu 1 als Leiterin einer Regionalstelle wählbar ist. Von Seiten des Beteiligten zu 2) wurde in der Anhörung ausgeführt, dass die Regionalstellenleitungen nicht schlusszeichnungsbefugt sind bezüglich Einstellungen, Beförderungen oder die Übertragung höherer oder niedriger zu bewertender Tätigkeiten bzw. Dienstposten. Es bestehe insoweit nur Mitwirkungsbefugnis. Die Umsetzung innerhalb der Dienststelle mit Umzugskostenrechtsrelevanz, Abordnungen oder Zuweisungen seien ebenfalls keine Bereiche, in denen die Regionalstellenleitung entscheide. Gleiches gelte für die Frage des Hinausschiebens des Ruhestands oder der Weiterbeschäftigung über die Altersgrenze. Die Regionalstellenleitungen entscheiden demnach auch nicht über Nebentätigkeitsgenehmigungen, die Ablehnung von Teilzeitbeschäftigungen oder das Absehen der Ausschreibung von Dienstposten. Insoweit liege die Zuständigkeit jeweils beim Personalreferat. Der Bereich, in dem die Regionalstellenleitung zu eigenen Entscheidungen befugt sei, sei der der Auswahl der Teilnehmer für Fortbildungen und die Genehmigung von Urlaubsanträgen sowie Arbeitsbefreiungen in Bezug auf die jeweilige Regionalstelle. Hinsichtlich der Beurteilungen seien die Regionalstellenleitungen jeweils mit der Erstellung des Beurteilungsbeitrags befasst. Die Beurteilung selbst erfolge durch die Dienststellenleitung. Bei den Tarifbeschäftigten wirke die Regionalstellenleitung hinsichtlich der Stufenverkürzung mit. Die finale Entscheidung treffe wiederum die Dienststellenleitung. Hinsichtlich der leistungsorientierten Bezahlung verberge die Regionalstellenleitung die Punktebewertung und sei damit diejenige Stelle, die über die Vergabe dieser Leistung innerhalb der Regionalstelle entscheide.

## 29

Die Regionalstellenleitungen treffen damit ganz überwiegend und insbesondere in den statusrelevanten Bereichen keine selbständigen Entscheidungen in Personalangelegenheiten im Sinne des § 15 Abs. 2 Nr. 4 BPersVG. Anderes ergibt sich auch nicht aus der vorgelegten Eckarbeitsplatzbeschreibung zu den Standardfunktionen Regionalstelle. Nach den dort ersichtlichen Organisationsentscheidungen deutet nichts auf ein entsprechendes Aufgabengewicht und damit eine maßgebliche Pflichten- und Interessenkollision zwischen den übertragenen Aufgaben der Personalverwaltung und solchen der Personalvertretung hin (vgl. BVerwG, B.v. 12.1.2006 – 6 P 6.05 – juris Rn. 36 unter Verweis auf B.v. 6.9.2005 – 6 PB 13.05 – juris Rn. 3 ff.). Es kann nicht Ziel der gesetzlichen Einschränkung der Wählbarkeit sein, sie ausnahmslos jedem Beschäftigten abzusprechen, der in irgendeiner Weise zu selbständigen Entscheidungen in mitbestimmungspflichtigen Personalangelegenheiten befugt ist (vgl. VG Bremen, B.v. 27.7.2012 – P K 449/12.PVL – juris Rn. 30 m.w.N.).

## 30

(2) Die Mitglieder des Wahlvorstands haben grundsätzlich Neutralität zu wahren (vgl. OVG NW, B.v. 6.5.1998 – 1 A 4540/97.PVL – juris Rn. 19; LAG Nürnberg, B.v. 7.3.2022 – 1 TaBV 23/21 – juris Rn. 51). Dem wird die Vorsitzende eines solchen Gremiums nicht gerecht, wenn sie unter Hinweis auf ihre Amtsautorität bestimmenden Einfluss auf den ihr im Vorfeld der Einreichung beim Wahlvorstand bekanntgewordenen Inhalt einer Vorschlagsliste dergestalt nimmt, dass sie die Zurückweisung als ungültig

ankündigt, falls die Liste in der bisherigen Form – mitsamt der aufgeführten Antragstellerin zu 1 – tatsächlich eingereicht wird. Die Anhörung und die in diesem Rahmen durchgeführte Zeugenvernehmung haben ergeben, dass die Intervention der Vorsitzenden des Wahlvorstands gegenüber der vormaligen und aktuellen Personalratsvorsitzenden als Listenführerin zur Entfernung der Antragstellerin zu 1 geführt hat. Die Personalratsvorsitzende, die die Frage der Wählbarkeit der Regionalstellenleiterinnen und -leiter der Landesverbände der Bundesanstalt als „Grauzone“ betrachtete, hatte sich hierzu zum Schutz ihrer Liste gezwungen gesehen.

### 31

Insoweit ist zwar zu berücksichtigen, dass der Wahlvorstand nach § 7 Abs. 2 der Wahlordnung zum Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVVO) eingereichte ungültige Wahlvorschläge unverzüglich zurückgeben muss (§ 10 Abs. 2 BPersVVO). Die Anhörung hat zudem ergeben, dass die Vorsitzende des Wahlvorstands sich zu ihrer Rechtsauffassung, der Kandidatur einer Regionalstellenleitung stehe § 15 Abs. 2 Nr. 4 BPersVG entgegen, der Zustimmung der anderen beiden Wahlvorstandsmitglieder im Beschlusswege versichert hat. Dies und das weitere Agieren der Vorsitzenden des Wahlvorstands vor der offiziellen Einreichung des Wahlvorschlags hat aber gerade verhindert, dass sich das zuständige Gremium Wahlvorstand innerhalb des gesetzlich geregelten Wahlverfahrens, im Lichte seiner Aufgabe der Behandlung der Wahlvorschläge nach § 10 BPersVVO mit der Frage der Wählbarkeit der Antragstellerin zu 1 auseinandersetzt. Das Gericht hält es für naheliegend, dass sich der Wahlvorstand in Anbetracht der Tragweite einer Ungültigkeitserklärung eines offiziell eingereichten Wahlvorschlags – nicht zuletzt mit Blick auf die Möglichkeiten des einstweiligen Rechtsschutzes und der Wahlanfechtung (vgl. Noll in Altwater/Baden/Braunack u.a., § 15 BPersVG, Rn. 23) – vertiefter mit der Frage der Wählbarkeit der Antragstellerin zu 1 als Regionalstellenleiterin im Hinblick darauf, ob sie zu selbständigen Entscheidungen in Personalangelegenheiten der Dienststelle befugt ist, befasst hätte. Ggf. wäre kurzfristig eine überschlägige Ermittlung der Behandlung dieser Frage in anderen Landesverbänden oder eine Recherche der Aufgaben der Regionalstellenleitungen bei der Dienststellenleitung des Landesverbands vorgenommen worden. Ebenso hätte eingehender zur Sprache kommen können, dass die Antragstellerin zu 1 sich nicht für personalentscheidungsbefugt im Sinne von § 78 BPersVG hält und im Übrigen in der vorhergehenden Wahlperiode bereits Personalratsmitglied war. All dies lässt eine andere Beschlussfassung im Rahmen des gesetzlich vorgesehenen Verfahrensgangs mehr als möglich erscheinen.

### 32

(3) Soweit die Beteiligten zu 1 und 2 der Auffassung sind, die Antragstellerin zu 1 hätte nach ihrer Entfernung von der Vorschlagsliste jedenfalls noch einen eigenen Wahlvorschlag einreichen können, schließt dies die Wahlbehinderung nicht aus. Wie eingangs dargestellt, kann eine Behinderung der Wahl bereits in der Erschwerung liegen. Abgesehen davon, dass ein gesonderter Wahlvorschlag der Antragstellerin zu 1 mit den erforderlichen Unterstützerunterschriften (vgl. § 8 BPersVVO) binnen nur noch kurzer Frist hätte erstellt und bis zum 11. März 2024 eingereicht werden müssen, stellt bereits die Notwendigkeit eines nachträglichen eigenen Wahlvorschlags eine Erschwerung der Geltendmachung ihres passiven Wahlrechts im Vergleich zur Ausgangslage der erfolgten Aufnahme in eine Vorschlagsliste dar. Dass nach der Vorgeschichte bezüglich der Behandlung eines Wahlvorschlags der Antragstellerin zu 1 als gültig durch den Wahlvorstand noch dazu von erheblichen Hürden auszugehen gewesen wäre, hat dies nur verschärft.

### 33

bb) Bei § 25 Abs. 1 Satz 1 und 2 BPersVG handelt es sich um wesentliche Wahlvorschriften im Sinne des § 26 BPersVG. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass der festgestellte Verstoß das Wahlergebnis hinsichtlich einer Wahl der Antragstellerin zu 1 ändern oder beeinflussen konnte. Auf die vorstehenden Ausführungen kann insoweit verwiesen werden.

### 34

c) Ob die weiteren gerügten Verstöße (insbesondere unzureichende Auslegung des Wählerverzeichnisses nur am Ort der Dienststelle des Landesverbands, nachträgliche Änderung des Wahlausschreibens) die Wahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fehlerhaft gemacht hat, dies Einfluss auf das Wahlergebnis haben können und insoweit ein Rechtsschutzbedürfnis gegeben gewesen wäre (vgl. BVerwG, B.v. 26.11.2008 – 6 P 7.08 – juris Rn. 14), kann nach alledem dahinstehen.

### 35

Eine Kostenentscheidung erübrigt sich (§ 108 Abs. 2 BPersVG, § 80 Abs. 1 Arbeitsgerichtsgesetz – ArbGG, § 2a Abs. 1 Nr. 1 ArbGG, § 2 Abs. 2 Gerichtskostengesetz – GKG). Das Verfahren ist gerichtskostenfrei (vgl. auch VG München, B.v. 26.7.2022 – M 20 P 21.4005 – juris Rn. 38).

### **36**

Der Gegenstandswert ist gemäß § 23 Abs. 3 Satz 2 Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG) nach billigem Ermessen zu bestimmen. Da der Sach- und Streitstand insoweit keine Anhaltspunkte bietet, ist er unter Rückgriff auf § 52 Abs. 2 GKG auf 5.000 EUR festzusetzen (vgl. VG München, B.v. 17.2.2020 – M 14 P 19.3490 – juris Rn. 31).