

Basiskommentar

# Landespersonalvertretungsgesetz Baden-Württemberg

Basiskommentar mit Wahlordnung und ergänzenden Vorschriften

Bearbeitet von

Lothar Altvater, Christian Coulin, Wolf Klimpe-Auerbach, Ewald Bartl, Hermann Burr, Michael Wirlitsch

3., aktualisierte und überarbeitete Auflage 2015. Buch. 1104 S. Kartoniert

ISBN 978 3 7663 6332 9

[Recht > Arbeitsrecht > Betriebsverfassung, Mitbestimmung, Personalvertretung](#)

Zu [Inhaltsverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

# Gesetzestext und Kommentierung zum Personalvertretungsgesetz für das Land Baden-Württemberg (Landespersonalvertretungsgesetz – LPVG)<sup>1</sup>

in der Fassung vom 12. März 2015 (GBl. S. 221), geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2015 (GBl. 645, 653)

## Teil 1 Allgemeine Vorschriften

### § 1 Allgemeiner Grundsatz

**In den Verwaltungen und Betrieben des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, sowie in den Gerichten des Landes werden Personalvertretungen gebildet.**

#### Vergleichbare Vorschriften:

§ 1 BPersVG; § 1 i. V. m. § 130 BetrVG

Das in der Bundesrepublik Deutschland geltende Recht der kollektiven betrieblichen Interessenvertretung der abhängig Beschäftigten ist uneinheitlich geregelt. Das **Betriebsverfassungsgesetz** (BetrVG) gilt nur für die Arbeitnehmer in Betrieben privaten Rechts. Es bestimmt in § 130, dass es keine Anwendung auf Verwaltungen und Betriebe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und sonstiger Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts findet. Das **Bundespersönalvertretungsgesetz** (BPersVG) regelt in seinem Ersten Teil (§§ 1–93) die Personalvertretungen der Beschäftigten im Bundesdienst. Für die Personalvertretungen der Beschäftigten in den Ländern enthält es im Zweiten Teil (der im Anh. 1 abgedruckt und z.T. erläutert ist) – außer einigen unmittelbar für die

---

<sup>1</sup> Dieses Gesetz dient auch der Umsetzung der Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 80 vom 23. 3. 2002, S. 29) in der jeweils geltenden Fassung. [amtliche Fußnote]

Landesgesetzgebung (§§ 94–106), die die Länder durch den Erlass eigener Gesetze auszufüllen haben (zur Föderalismusreform I und ihren Konsequenzen vgl. § 94 BPersVG Rn. 1 ff.). Diese bundesgesetzliche Verpflichtung hat das Land Baden-Württemberg umgesetzt, indem es das **Landespersonalvertretungsgesetz** (LPVG) erlassen hat.

- 1 a** Das LPVG dient auch der Umsetzung der **Richtlinie 2002/14/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft v. 11. 3. 02<sup>2</sup> in der jeweils geltenden Fassung.<sup>3</sup> Durch Art. 6 Nr. 1 DRG hat die **Überschrift des LPVG** (aufgrund des Zitiergebotens in Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie) eine **amtliche Fußnote** mit einem entsprechenden Hinweis erhalten.<sup>4</sup> Daran ist bei der Novellierung durch das ÄndG 2013 festgehalten worden.<sup>5</sup>
- 2** Ergänzend zu § 1 BPersVG verpflichtet die **Rahmenvorschrift des § 95 Abs. 1 Hs. 1 BPersVG** die Länder, die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass in den Verwaltungen und Betrieben der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen nicht bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie in den Gerichten der Länder Personalvertretungen gebildet werden (die genannte Rahmenvorschrift gilt seit der Föderalismusreform I gem. Art. 125a Abs. 1 GG noch übergangsweise fort; vgl. § 94 BPersVG Rn. 8 f., 11).<sup>6</sup> Der Anwendungsbereich des für die Personalvertretungen in den Ländern zu schaffenden Rechts ist damit ebenso abgegrenzt wie der Anwendungsbereich des für die Personalvertretungen im Bundesdienst geltenden Rechts. Vertretungsfreie Räume sollen damit ausgeschlossen werden.
- 3** Das LPVG legt in § 1 den **sachlichen Geltungsbereich** des Gesetzes fest. Entsprechend den bundesrechtlichen Vorgaben (vgl. Rn. 2) ist § 1 so auszulegen, dass weder ein personalvertretungsfreier noch ein betriebsverfassungsfreier Raum entsteht.<sup>7</sup> Zum Anwendungsbereich des LPVG gehören deshalb neben den Gerichten des Landes alle i. w. S. zu verstehenden Verwaltungen und Betriebe, deren Träger das Land oder eine seiner Aufsicht unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts ist. Anders als § 95 Abs. 1 Hs. 1 BPersVG dies vorsieht und anders als dies in Bayern (Art. 1 BayPVG) sowie in Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vor-

2 ABl. Nr. L 80/29.

3 Vgl. *Richardi*, Einl. Rn. 3; *DKKW-Däubler*, Einl. Rn. 217 ff.; ausf. v. *Roetteken*, PersR 03, 181.

4 Vgl. LT-Dr. 14/6694, S. 562.

5 LT-Dr. 15/4224, S. 84 [zu Art. 1].

6 *Altwater*, § 95 Rn. 1a.

7 *Altwater*, § 95 Rn. 1b ff.

pommern und Rheinland-Pfalz (§ 1 des jeweiligen LPersVG) geregelt ist, erstreckt sich der in § 1 festgelegte Anwendungsbereich des LPVG jedoch nicht auf die Verwaltungen und Betriebe derjenigen nicht bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die nicht der Aufsicht des Landes unterstehen. Daraus ergibt sich die im Widerspruch zum Bundesrecht stehende Konsequenz, dass das staatliche PersVR bei bestimmten öffentlich-rechtlichen Einrichtungen von Religionsgemeinschaften, die nicht unter § 112 BPersVG und § 115 LPVG fallen, nicht anwendbar ist (vgl. Rn. 15 und § 115 Rn. 1).

**Verwaltungen** i. e. S. sind alle Behörden und Verwaltungsstellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen (vgl. i. E. § 5 Rn. 3 ff.). **4**

**Betriebe** sind organisatorische Einheiten, die keine materielle Verwaltungstätigkeit ausüben, sondern – insb. im Rahmen der öffentlichen Versorgung – andere arbeitstechnische Zwecke erfüllen (vgl. § 5 Rn. 3 f., 7 f.). In der auch nach der Föderalismusreform I jedenfalls übergangsweise weiterhin gebotenen bundesrechtskonformen Auslegung (vgl. Rn. 3) umfasst der Oberbegriff »Verwaltungen und Betriebe« nicht nur Behörden, Verwaltungsstellen und Betriebe im vorstehenden Sinne, sondern auch alle **sonstigen Einrichtungen** des Landes und der seiner Aufsicht unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die nicht Organe der Gesetzgebung oder der Rechtsprechung sind. Dazu gehören z. B. auch die in § 95 Abs. 1 Hs. 2 BPersVG ausdrücklich aufgeführten Dienststellen, welche bildenden, wissenschaftlichen oder künstlerischen Zwecken dienen, v. a. Schulen, Hochschulen und andere Forschungseinrichtungen, Museen und Bibliotheken, Theater und Orchester.

**Körperschaften des öffentlichen Rechts** sind mitgliederschäftlich organisierte, rechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, die bestimmte öffentliche Aufgaben i. d. R. mit hoheitlichen Befugnissen unter staatlicher Aufsicht erfüllen. Hauptarten sind die Gebietskörperschaften, bei denen sich die Mitgliedschaft kraft Gesetzes für natürliche Personen aus dem Wohnsitz und für juristische Personen aus ihrem Sitz ergibt, die Personal- oder Vereinskörperschaften, bei denen der freiwillige Beitritt oder die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe für die Mitgliedschaft maßgebend ist, und die Verbandskörperschaften, deren Mitglieder ausschließlich juristische Personen sind. Gebietskörperschaften sind die in § 1 ausdrücklich genannten **Gemeinden** (zu denen auch die zu Stadtkreisen und Großen Kreisstädten erklärten Gemeinden zählen) und **Gemeindeverbände**. Der Begriff der Gemeindeverbände wurde durch das ÄndG 2013 eingefügt. Die **Landkreise** sind **Gebietskörperschaften** (vgl. § 1 Abs. 4, § 3 GemO, § 1 Abs. 2 LKrO). Die Personal- oder Vereins- und die Verbandskörperschaften sind in § 1 als **sonstige Körperschaften** des öffentlichen Rechts erfasst. Dazu gehören u. a.:

- **soziale Versicherungsträger**, deren Zuständigkeit sich nicht über das

Gebiet des Landes hinaus erstreckt (Art. 87 Abs. 2 S. 1 GG, § 90 Abs. 2 SGB IV), z. B. die Deutsche Rentenversicherung BW und die Allgemeine Ortskrankenkasse

- **soziale Versicherungsträger**, deren Zuständigkeit sich zwar über das Gebiet des Landes, aber nicht über mehr als drei Länder hinaus erstreckt und die ihren Sitz im Land BW haben (Art. 87 Abs. 2 S. 2 GG i. V. m. dem Gesetz zu dem Staatsvertrag v. 9. 7. 96 über die Bestimmung aufsichtsführender Länder [GBl. S. 728], § 90 Abs. 3 SGB IV);<sup>8</sup>
- **Organisationen der gewerblichen Wirtschaft**: die (landesunmittelbaren) Handwerkskammern und die ihrer Aufsicht unterstehenden (landesmittelbaren) Handwerksinnungen und Kreishandwerkerschaften sowie die Industrie- und Handelskammern;
- **Berufskammern**: Rechtsanwaltskammern Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen, Notarkammer BW, Steuerberaterkammern Nordbaden, Stuttgart und Südbaden, Landesärztekammer BW, Landeszahnärztekammer BW, Landesapothekerkammer BW, Landestierärztekammer BW und Landespsychotherapeutenkammer BW, Architektenkammer BW, Ingenieurkammer BW;
- **staatliche Hochschulen**: Universitäten, (das Karlsruher Institut für Technologie [KIT], soweit es die Aufgabe einer Universität wahrnimmt), Pädagogische Hochschulen, Kunsthochschulen, Hochschulen für angewandte Wissenschaft, die nach § 69 LHG errichteten besonderen Hochschulen für den öffentlichen Dienst<sup>9</sup> und die Duale Hochschule BW; sie sind zugleich staatliche Einrichtungen (vgl. § 8 Abs. 1 S. 1 und § 67 LHG);
- das **Karlsruher Institut für Technologie** (KIT) das in die Definition der Dienststelle (§ 5 Abs. 1) neu aufgenommen worden ist, da es nicht vom herkömmlichen Hochschulbegriff erfasst wird, soweit es auch Forschungseinrichtung ist;<sup>10</sup>
- **Verbandskörperschaften**: die kommunalen Zweckverbände der Gemeinden und Landkreise, die Verwaltungsgemeinschaften benachbarter Gemeinden eines Landkreises, die Nachbarschaftsverbände, die Regionalverbände, insbesondere der »Verband Region Stuttgart«, der Kommunale Versorgungsverband BW, der Kommunalverband für Ju-

---

<sup>8</sup> Vgl. *Altwater*, § 88 Rn. 3.

<sup>9</sup> Sie sind besondere staatliche Hochschulen für angewandte Wissenschaften und als solche Hochschulen für angewandte Wissenschaften i. S. d. § 1 Abs. 2 Nr. 4 LHG.

<sup>10</sup> LT-Dr. 15/4224, S. 87 zu Nr. 6 [§ 9 zu Buchstabe a]. Die Regelung steht in unmittelbarem Zusammenhang mit § 101 Nr. 1, der die interne Dienststellengliederung des KIT näher bestimmt.

gend und Soziales BW, der Sparkassenverband BW, der Medizinische Dienst der Krankenversicherung BW.

**Anstalten des öffentlichen Rechts** sind von einem Träger öffentlicher Verwaltung errichtete Organisationen zur Erfüllung bestimmter Verwaltungsaufgaben, die im Unterschied zu den Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht mitgliederschaftlich organisiert sind und auf deren Willensbildung der Anstaltsträger i. d. R. maßgebenden Einfluss nimmt. In § 1 sind nur vollrechtsfähige Anstalten aufgeführt, also nur solche, die durch Gesetz als juristische Personen des öffentlichen Rechts geschaffen oder zugelassen sind. Nicht gemeint sind hingegen teilrechtsfähige Anstalten wie die sog. Sondervermögen, die in die unmittelbare Staatsverwaltung eingegliedert und nur Dritten gegenüber vermögensrechtlich verselbstständigt sind (so z. B. das Bundeseisenbahnvermögen), sowie nichtrechtsfähige Anstalten (z. B. Schulen, Theater, Museen, Bibliotheken, Studienakademien, Justizvollzugsanstalten). Zu den vollrechtsfähigen Anstalten i. S. d. § 1 gehören u. a. die Sparkassen, die Landesbank BW, die Landesbausparkasse BW, die Universitätsklinik, die Zentren für Psychiatrie und die Studentenwerke.

**Stiftungen des öffentlichen Rechts** sind rechtsfähige Organisationen zur Verwaltung und Verwertung eines Vermögensbestandes für einen vom Stifter bestimmten Zweck, welcher der dauernden und nachhaltigen Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe von besonderem Interesse dient (vgl. §§ 17 ff. StiftG). Beispiele sind das Deutsche Krebsforschungszentrum in Heidelberg und das TECHNOSEUM – Landesmuseum für Technik und Arbeit in Mannheim –.

Die Gerichte sind Einrichtungen, denen die Rechtsprechung obliegt. Zu den **Gerichten des Landes** gehören: der Staatsgerichtshof für das Land BW (vgl. aber § 5 Rn. 5), die Verwaltungsgerichte und der Verwaltungsgerichtshof BW, die Amtsgerichte, die Landgerichte und die Oberlandesgerichte Karlsruhe und Stuttgart, die Sozialgerichte und das Landessozialgericht BW, die Arbeitsgerichte und das Landesarbeitsgericht BW sowie das Finanzgericht BW. Keine eigenständigen Gerichte i. S. d. § 1 LPVG sind das Dienstgericht für Richter (Dienstgericht) und der Dienstgerichtshof für Richter (Dienstgerichtshof). Sie sind als Kammern bzw. Senate beim Landgericht Karlsruhe und beim Oberlandesgericht Stuttgart errichtet (vgl. § 62 LRiStAG). Auch die berufsständischen Gerichte wie Anwaltsgerichte und der Anwaltsgerichtshof sowie andere, die bei den Berufskammern der Ärzte, der Zahnärzte, der Apotheker, der Tierärzte, der Psychologischen Psychotherapeuten und Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten sowie der Architekten gebildet sind, fallen nicht unter den Begriff des Gerichts i. S. des § 1.

Zum sachlichen Geltungsbereich des LPVG BW gehört auch der als gemeinnützige rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts in den Län-

dern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz errichtete »**Südwestrundfunk**« (SWR). Das ergibt sich aus dem Staatsvertrag über den SWR v. 31.5.97.<sup>11</sup> Er legt in § 1 Abs. 1 S. 3 fest, dass der Dienort des Intendanten Stuttgart ist, und bestimmt in § 38, dass für den SWR das PersVG des Landes in der jeweils gültigen Fassung Anwendung findet, in dem der Dienort des Intendanten liegt. In § 105 stellt das LPVG klar, dass dieses Gesetz für den SWR gilt, allerdings nur nach Maßgabe der Vorschriften der §§ 106 bis 112 (vgl. § 105 Rn. 2).

- 10 Länderübergreifende öffentlich-rechtliche Einrichtungen**, deren personalvertretungsrechtliche Zuordnung nicht durch Staatsvertrag der sie tragenden Länder geregelt ist, gehören nicht zum Geltungsbereich des BPersVG, sondern des LPVG. Welches PersVG für sie gilt, richtet sich mangels staatsvertraglicher Regelung nach dem Sitz der Einrichtung. So gilt z. B. für die Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen in Ludwigsburg das LPVG.<sup>12</sup>
- 11** Die personalvertretungsrechtliche Zuordnung **gemeinsamer Dienststellen des Bundes und des Landes BW** ist in § 6 Abs. 4 BPersVG geregelt (vgl. § 5 Rn. 32 f.). Diese Vorschrift gilt auch für gemeinsame Dienststellen verschiedener juristischer Personen des öffentlichen Rechts, die teils der Aufsicht des Bundes, teils der des Landes unterstehen.
- 12** Für die **Abgrenzung der Anwendungsbereiche des BetrVG und des PersVG** kommt es **ausschließlich auf die Rechtsform der jeweiligen Einrichtung**, nicht aber auf ihre Funktion an.<sup>13</sup> Ist der Träger einer Verwaltung oder eines Betriebes eine **juristische Person des öffentlichen Rechts**, findet das PersVG Anwendung, und zwar das LPVG, wenn der Träger das Land BW oder eine seiner Aufsicht unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts ist. Dies gilt z. B. für einen Versorgungsbetrieb, der von einer Gemeinde unmittelbar als Regiebetrieb oder in Gestalt eines Sondervermögens als Eigenbetrieb geführt wird. Ist der Träger eines solchen Versorgungsbetriebes dagegen eine **natürliche oder juristische Person des Privatrechts** (z. B. eine AG oder eine GmbH) oder eine **Personengesellschaft** (z. B. eine OHG oder eine KG), gilt das BetrVG auch dann, wenn der öffentlichen Hand durch Organisationsmaßnahmen oder Eigentumsverhältnisse der entscheidende oder sogar der alleinige Einfluss zukommt. Dabei ist es auch unerheblich, dass auf die Arbeitsverhältnisse der Beschäftigten die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes angewandt werden.<sup>14</sup>

11 GBl. S. 297.

12 BVerwG v. 5.5.76 – VII P 7.74 –, Buchh 238.31 § 4 Nr. 1.

13 BVerwG v. 9.12.80 – 6 P 23.79 –, PersV 81, 506.

14 So zu einem in der Rechtsform einer GbR betriebenen städtischen Theater BAG v. 7.11.75 – 1 AZR 74/74 –, AP Nr. 1 zu § 130 BetrVG 1972.

Sind an einem **gemeinschaftlichen Betrieb** sowohl eine juristische Person des Privatrechts als auch eine solche des öffentlichen Rechts beteiligt, findet das BetrVG Anwendung, wenn sich die Betriebsführung mangels entgegenstehender Anhaltspunkte auf der Grundlage einer privatrechtlichen Vereinbarung in der Rechtsform einer BGB-Gesellschaft vollzieht.<sup>15</sup>

13

Im Rahmen der Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe wurde diese an einen freien Träger- der NEUSTART gGmbH mit Beleihungs-, Durchführungs- und Dienstleistungsüberlassungsvertrag »Bewährungs- und Gerichtshilfe (Generalvertrag)« v. 6.12.2006 vergeben. Der Vertrag endet zum 31.12.2016. Ob die Beleihung fortgesetzt wird, ist noch nicht entschieden.<sup>16</sup> Das Justizministerium ist in § 8 Nr. 10 Satz 1 LBGS unter ausdrücklicher Verwendung des dienstrechtlichen Begriffs der Dienststelle ermächtigt, im Rahmen der Neustrukturierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe »neue Dienststellen zu gründen«. Die diese Ermächtigung umsetzende Bestimmung des § 1 Abs. 1 DVO LBGS spricht demgemäß von in den aufgeführten Standorten errichteten »Dienststellen der Bewährungs- und Gerichtshilfe«. Die »Einrichtungen« des freien Trägers sind sowohl Dienststelle des Landes als auch Niederlassung des freien Trägers.<sup>17</sup> Demgemäß wählen die Beschäftigten des freien Trägers Betriebsräte, die Beschäftigten des Landes Personalräte.

13 a

Die Verwaltungen der **Betriebskrankenkassen**, die nach den §§ 147 ff. SGB V i. V. m. § 29 Abs. 1 SGB IV die Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts haben, gehören zum Geltungsbereich des PersVR, und zwar unabhängig davon, ob es sich bei ihnen um Betriebskrankenkassen öffentlicher Verwaltungen handelt (§ 156 SGB V) oder ob sie von privaten Arbeitgebern errichtet sind.<sup>18</sup> Ob für sie das LPVG gilt, hängt wie bei anderen sozialen Versicherungsträgern davon ab, ob sie der Aufsicht des Landes BW unterstehen (vgl. Rn. 5).

14

Die **Religionsgemeinschaften** und ihre karitativen und erzieherischen Einrichtungen sind unabhängig von ihrer Rechtsform nach § 118 Abs. 2 BetrVG, § 112 BPersVG und § 115 LPVG sowohl aus dem Geltungsbereich des BetrVG als auch aus dem des PersVR ausgeklammert (vgl. i. E. § 115 Rn. 1f.). Das gilt auch für die von diesen Vorschriften nicht erfassten öffentlich-rechtlich organisierten kirchlichen Wirtschaftsbetrie-

15

15 BAG v. 24.1.96 – 7 ABR 10/95 –, PersR 97, 26; BVerwG v. 13.6.01 – 6 P 8.00 –, PersR 01, 418.

16 S. Justizministerium BW, Evaluation der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs in Baden-Württemberg 2014, [www.justiz-bw.de/pb/site/jum/get/documents/jum1/JuM/JuM/Evaluation%20der%20Bew%C3%A4hrungshilfe/Evaluation%20der%20Bew%C3%A4hrungshilfe%202014.pdf](http://www.justiz-bw.de/pb/site/jum/get/documents/jum1/JuM/JuM/Evaluation%20der%20Bew%C3%A4hrungshilfe/Evaluation%20der%20Bew%C3%A4hrungshilfe%202014.pdf).

17 VGH BW v. 5.2.13 – 4 S 1569/12 –, juris.

18 BVerwG v. 12.1.06 – 6 P 6.05 –, PersR 06, 164; BAG v. 10.10.06 – 1 AZR 811/05 –, PersR 07, 209.



be, weil § 1 LPVG entgegen der bundesgesetzlichen Vorgabe nicht die Verwaltungen und Betriebe aller nicht bundesunmittelbaren (sondern nur die der Aufsicht des Landes unterstehenden) juristischen Personen des öffentlichen Rechts in seinen sachlichen Geltungsbereich einbezieht (vgl. Rn. 3 und § 115 Rn. 2).

- 16 Besondere Vorschriften**, die die allgemeinen Vorschriften des Gesetzes abwandeln, gelten für die Justizverwaltung (§ 95), für die Polizei und für das Landesamt für Verfassungsschutz (§§ 96, 97), für Dienststellen, die bildenden, wissenschaftlichen und künstlerischen Zwecken dienen (§§ 98–103), für die Forstverwaltung (§ 104) sowie für den Südwestrundfunk (§§ 105–112).
- 17** Der **persönliche Geltungsbereich** des LPVG wird durch den in § 4 definierten Kreis der Beschäftigten bestimmt. Der **räumliche Geltungsbereich** ist nicht ausdrücklich geregelt. Aus den §§ 1 und 4 lässt sich ableiten, dass er das Gebiet des Landes umfasst. In anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland oder im Ausland gelegene Organisations-einheiten und dort tätige Beschäftigte können jedoch ebenfalls vom LPVG erfasst sein. Das gilt nicht nur für unselbständige Außenstellen von Dienststellen mit Sitz im Land BW,<sup>19</sup> sondern grundsätzlich auch für jene Dienststellen und die bei ihnen Beschäftigten, die das Land BW oder eine seiner Aufsicht unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts in einem anderen Bundesland oder im Ausland errichtet hat. Für Dienststellen in anderen Bundesländern ergibt sich das daraus, dass andernfalls eine mit § 95 Abs. 1 Hs. 1 BPersVG – und § 51 BeamStG – nicht zu vereinbarende Vertretungslücke entstünde (vgl. oben Rn. 2f.; § 94 BPersVG Rn. 6). Für das KIT ist in § 101 ausdrücklich geregelt, dass das Institut für Atmosphärische Umweltforschung in Garmisch-Partenkirchen eine Dienststelle i. S. d. LPVG ist. Für Dienststellen im Ausland ist die Erwägung maßgebend, dass das PersVR als öffentliches Recht (vgl. Rn. 26) zwar grundsätzlich nur auf dem Gebiet des eigenen Staates gilt, sich aber im Wesentlichen auf Vorschriften beschränkt, die die innerdienstlichen Beziehungen zwischen den Beschäftigten und ihrem Arbeitgeber bzw. Dienstherrn regeln.<sup>20</sup> Bei den im Ausland gelegenen Dienststellen ist allerdings zwischen den aus dem Inland entsandten Beschäftigten und den Ortskräften zu unterscheiden. Da für die Arbeitsverhältnisse der Ortskräfte unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit vorrangig zwingendes Ortsrecht des Gaststaates gilt, muss das deutsche PersVR, wenn und soweit es damit kollidiert, zurücktreten.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> So aber wohl Leuze-Bieler, § 1 Rn. 17 unter Hinweis auf OVG NW v. 14.2.90 – CL 56/87 –, PersR 91, 63.

<sup>20</sup> Vgl. Germelmann/Binkert/Germelmann, § 1 Rn. 9f.

<sup>21</sup> Vgl. Altvater, § 91 Rn. 9f.

Geht eine Dienststelle aus der Trägerschaft einer juristischen Person des öffentlichen Rechts (des Bundes, eines Landes, einer Gemeinde, eines Gemeindeverbandes oder einer sonstigen Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts) in die Trägerschaft einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts oder einer Personengesellschaft über, so verlässt sie mit dieser **Privatisierung** ohne Weiteres den durch die § 1 LPVG und § 95 BPersVG abgegrenzten Geltungsbereich des PersVR und tritt als Betrieb in den durch die §§ 1 und 130 BetrVG abgegrenzten Geltungsbereich des BetrVR ein. Während das nach dem PersVR auszuübende Amt des PR mit dem Vollzug der Privatisierung automatisch erlischt, muss die Wahl des Betriebsrats erst noch eingeleitet und durchgeführt werden. Damit die Interessen der Arbeitnehmer auch in der Zeit bis zur Konstituierung des Betriebsrats wirksam vertreten werden können, steht dem PR aber ein **Übergangsmandat** zu, das nach den Vorschriften des BetrVG wahrzunehmen ist. Dieses Mandat kann vom Landesgesetzgeber in einer den jeweiligen Privatisierungsfall betreffenden **spezialgesetzlichen Vorschrift** geregelt werden.<sup>22</sup> Ist das nicht geschehen, ergibt sich das Übergangsmandat zum einen aus einer **Gesamtanalogie** zu verschiedenen einzelgesetzlichen Vorschriften des Bundesrechts.<sup>23</sup> Zum anderen ist es daraus abzuleiten, dass der durch das BetrVerf-Reformgesetz v. 23.7.01<sup>24</sup> geschaffene **§ 21 a BetrVG** ein allgemein gültiges Übergangsmandat für den Betriebsrat vorsieht. Deshalb ist es auch aufgrund des **Gleichheitssatzes** geboten, ein allgemein gültiges Übergangsmandat des PR bei Privatisierungen anzuerkennen, weil sonst eine Schutzlücke für die betroffenen Beschäftigten einträte, die sachlich nicht gerechtfertigt wäre.<sup>25</sup> Zu einer entsprechenden ausdrücklichen gesetzlichen Regelung ist der Bundesgesetzgeber im Übrigen aufgrund des Gemeinschaftsrechts der EU verpflichtet (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 4 der Richtlinie 2001/23/EG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen v. 12.3.01 – **Betriebsübergangsrichtlinie**<sup>26</sup>). Solange umfassende gesetzliche Regelungen zur Schließung von Vertretungslücken bei privatisierenden Umwand-

22 Vgl. BAG v. 23.11.04 – 9 AZR 639/03 –, PersR 05, 331.

23 Str.; vgl. *Altwater*, § 1 Rn. 9 d–9 f m. w. N.; offengelassen in BAG v. 25.5.00 – 8 AZR 416/99 – u. v. 31.5.00 – 7 ABR 78/98 –, PersR 01, 92 u. 131; a. A. *LAG Köln* v. 11.2.00 – 4 TaBV 2/00 – u. v. 10.3.00 – 13 TaBV 9/00 –, PersR 00, 378 bzw. 380.

24 BGBl. I S. 1852.

25 Ebenso *Altwater*, § 1 Rn. 9 d ff.; DKKW-Buschmann, § 21a Rn. 13; *Fitting*, § 130 Rn. 15; jew. m. w. N.

26 ABl. Nr. L 82 S. 16; vgl. dazu DKKW-Buschmann, a. a. O.; DKKW-Trümmer, § 130 Rn. 1, 1a.; *Fitting*, § 130 Rn. 16.

lungen fehlen, können Übergangsmandate auch **tarifvertraglich vereinbart** werden (str.; vgl. § 3 Rn. 2)<sup>27</sup>.

- 19 Falls das Übergangsmandat des PR bei einer Privatisierung nicht in einer auf den konkreten Fall bezogenen gesetzlichen Vorschrift oder in einem Tarifvertrag geregelt wird und demnach das **generelle Übergangsmandat** des PR zum Zuge kommt (vgl. Rn. 18), gilt dafür Folgendes: Der PR bleibt übergangsweise als Organ und in seiner bisherigen personellen Zusammensetzung bestehen. Er gilt als Betriebsrat. Für seine Aufgaben und Befugnisse und für seine interne Willensbildung gelten grundsätzlich die Vorschriften des BetrVG. Entsprechend § 21 a BetrVG hat er insbesondere unverzüglich einen Wahlvorstand zu bestellen; das Übergangsmandat endet, sobald der Betriebsrat gewählt und das Wahlergebnis bekannt gegeben ist, spätestens jedoch sechs Monate nach dem Wirksamwerden der Privatisierung.
- 20 Das Gesetz stellt in § 1 den **allgemeinen Grundsatz** auf, dass in allen zu seinem Anwendungsbereich gehörenden Verwaltungen, Betrieben und Gerichten **Personalvertretungen** gebildet werden. Ihre Legitimation erhalten diese dadurch, dass sie – den Rahmenvorschriften des BPersVG (insb. § 98 Abs. 1, 2, 4, § 99 Abs. 1, § 100 Abs. 2, 3, § 102) entsprechend – **periodisch wiederkehrend gewählt** werden. Der Begriff »Personalvertretungen« umfasst als Oberbegriff verschiedene Arten von Vertretungen:
- In allen Dienststellen i.S.d. § 5, die i.d.R. mindestens fünf Wahlberechtigte beschäftigen, von denen drei wählbar sind, werden nach § 10 Abs. 1 (örtliche) **Personalräte** (PR) gebildet. Das Nähere regeln die §§ 8 ff. In den Fällen des § 5 Abs. 2, in denen Außenstellen, Nebenstellen oder Teile einer Dienststelle zu selbständigen Dienststellen erklärt sind, wird neben den einzelnen PR ein **Gesamtpersonalrat** (GPR) gebildet (§ 54). Für den Geschäftsbereich mehrstufiger Verwaltungen werden **Stufenvertretungen**, und zwar **bei den Mittelbehörden Bezirkspersonalräte** (BPR), bei den obersten Dienstbehörden **Hauptpersonalräte** (HPR) gebildet (§ 55). Durch Rechtsverordnung kann bestimmt werden, dass für Auszubildende in öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnissen, Beamte im Vorbereitungsdienst und für Beschäftigte in entsprechender Berufsausbildung als Sondervertretung ein **Ausbildungspersonalrat** (APR) gebildet wird (§ 58).
  - In Dienststellen, bei denen PR gebildet sind und denen i.d.R. mindestens fünf wahlberechtigte Beschäftigte angehören, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder die sich in einer beruflichen Ausbildung befinden, werden als weitere Sondervertretungen nach § 59 Abs. 1 **Jugend- und Auszubildendenvertretungen** (JAV) gebildet. Das Nähere regeln die §§ 59 ff. Bestehen in den Fällen des § 5 Abs. 2

<sup>27</sup> Altwater, § 1 Rn. 9g; a. A. LAG Köln v. 11.2.00 u. v. 10.3.00, a. a. O.

mehrere solcher Vertretungen, ist neben diesen eine **Gesamt-Jugend- und Auszubildendenvertretung** (GJAV) zu bilden (§ 66 Abs. 1–3). Bei den BPR können Bezirks-JAV, bei den HPR Haupt-JAV gebildet werden (§ 66 Abs. 4).

Die Vorschriften zur Bildung von Personalvertretungen sind **zwingend**. **21**

Das Gesetz sieht jedoch keine Sanktion vor, falls mangels hinreichender Bereitschaft der wahlberechtigten und wählbaren Beschäftigten eine vorgesehene Personalvertretung nicht gebildet wird. Da dann allerdings deren Befugnisse niemand wahrnehmen kann, führt das für die betroffenen Beschäftigten zu erheblichen **Nachteilen** bei der Wahrung und Durchsetzung ihrer Interessen.

Der PR ist innerhalb der Dienststelle **Repräsentant** der Gesamtheit der **22**

Beschäftigten. Er hat die Aufgabe, die Beteiligung der Beschäftigten an der Regelung des Dienstes und der Dienst- und Arbeitsverhältnisse zu verwirklichen und die Interessen der Beschäftigten zu vertreten, soweit sie von der Tätigkeit in der Dienststelle berührt werden.<sup>28</sup> In dieser Funktion steht er dem Leiter der Dienststelle gegenüber, der als Repräsentant des Dienstherrn und öffentlichen Arbeitgebers Partner des PR ist (vgl. § 5 Rn. 11). Für die dienststellenübergreifenden Personalvertretungen gilt dies innerhalb ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs entsprechend.

Die gesetzlichen Regelungen über die Bildung der Personalvertretungen **23**

beruhen auf dem **Sozialstaatsprinzip** (Art. 20 Abs. 3 GG) und folgenden **Grundrechtsverbürgungen** des GG: Schutz der Menschenwürde (Art. 1), Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1), Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1) und Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1).<sup>29</sup> Die Personalvertretung dient der Verwirklichung der Grundrechte der Beschäftigten<sup>30</sup> (zu den **verfassungsrechtlichen Grenzen** der Mitbestimmung vgl. vor § 68 Rn. 9 ff.).

Die Personalvertretungen verfügen nach h. M. ebenso wie der Betriebsrat<sup>31</sup> **24**

über **keine eigene Rechtspersönlichkeit** und sind grundsätzlich nicht rechtsfähig und nicht vermögensfähig.<sup>32</sup> Im Rahmen der Aufgaben, die ihnen durch das LPVG und andere Gesetze zugewiesen sind, können und sollen sie jedoch als Repräsentativorgane der Beschäftigten gegenüber den jeweiligen Repräsentanten des Dienstherrn und Arbeitgebers wirksame Erklärungen abgeben und mit ihnen Vereinbarungen (u. a. Dienstvereinbarungen nach § 85) schließen. Insoweit stehen den Personalvertretungen

28 Vgl. *BVerfG* v. 26.5.70 – 2 BvR 311/67 –, AP Nr. 18 zu Art. 9 GG.

29 *BVerfG* v. 26.5.70, a. a. O., u. v. 18.12.85 – 1 BvR 143/83 –, NJW 86, 1601; Näheres bei *Plander*, Rn. 72 ff.

30 Vgl. *Plander*, Rn. 56 ff.

31 Vgl. *Fitting*, § 1 Rn. 194 ff. m. w. N.

32 Vgl. *Fischer/Goeres/Gronimus*, § 1 Rn. 14.

materielle Rechte zu, die sie im eigenen Namen geltend machen und nach Maßgabe der §§ 92 und 93 i. V. m. den Vorschriften des ArbGG im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren vor dem Verwaltungsgericht durchsetzen können. Der PR hat nach h. M. zwar keine generelle Rechts- und Vermögensfähigkeit und ist daher nicht wie andere Personenvereinigungen oder juristische Personen in der Lage, am allgemeinen Rechtsverkehr teilzunehmen.<sup>33</sup> Er kann jedoch Inhaber vermögensmäßiger Rechtspositionen sein, soweit er innerhalb des ihm vom LPVG zugewiesenen Wirkungskreises tätig wird.<sup>34</sup> Daraus, dass nach der Rspr. des BAG dem Betriebsrat wegen der durch seine Tätigkeit entstehenden (erforderlichen) Kosten aus § 40 BetrVG und entsprechend dem PR aus § 41 ein vermögensrechtlicher Anspruch auf Freistellung von den Kosten gegenüber dem Arbeitgeber erwächst,<sup>35</sup> ist zu schließen, dass der PR als Gremium befähigt ist, im Rahmen seines gesetzlichen Wirkungskreises in eigenem Namen Verträge mit Dritten abzuschließen. Denn der Anspruch auf Freistellung gegen die Dienststelle »in Höhe der dadurch entstandenen erforderlichen Kosten«, der abgetreten werden kann und sich dann z. B. in einen Zahlungsanspruch des Beraters oder beauftragten Rechtsanwalts verwandelt,<sup>36</sup> setzt eine entsprechende Verpflichtung des PR gegenüber externen Gläubigern voraus.<sup>37</sup> Als Folge daraus ist dem PR nicht nur eine partielle Rechtsfähigkeit im Rahmen seines Wirkungskreises im Verhältnis zu Dritten zuzubilligen, sondern er ist in seinem Wirkungskreis insoweit geschäftsfähig.<sup>38</sup> (zur Befugnis zum Abschluss von Geschäftsbesorgungsverträgen mit Rechtsanwälten vgl. § 41 Rn. 9 u. 15). Soweit den Personalvertretungen materielle und prozessuale Rechte übertragen sind, sind sie auch **Träger von Grundrechten** und grundrechtsgleichen Rechten.<sup>39</sup>

- 25 Die Personalvertretung steht dem Dienststellenleiter bei der Ausübung ihrer Funktionen als **gleichberechtigter Partner** gegenüber (vgl. § 2 Rn. 4).<sup>40</sup> Sie bestimmt selbständig und **eigenverantwortlich** – d. h. ohne

33 Vgl. *BGH* v. 25.10.12 – III ZR 266/11 –, NZA 12, 1382 = AiB 13, 385 (Rn. 11 ff. nach juris) unter Hinweis u. a. auf *BAG* v. 24.4.86 – 6 AZR 607/83 –, NZA 87, 100, v. 24.10.01 – 7 ABR 20/00 –, AP Nr. 71 zu § 40 BetrVG 1972.

34 *Altwater-Kröll*, vor § 32 Rn. 3; *BAG* v. 23.8.06 – 7 ABR 51/05 –, AP Nr. 12 zu § 54 BetrVG 1972 (Rn. 50) m. w. N.

35 So z. B. *BAG* v. 9.12.09 – 7 ABR 90/07 –, AP Nr. 96 zu § 40 BetrVG 1972.

36 Vgl. nur *BAG* v. 29.7.09, AP Nr. 93 zu § 40 BetrVG 1972 (Rn. 20) und v. 9.12.09, a. a. O., jew. m. w. N.

37 *BGH* v. 25.10.12, a. a. O. (Rn. 31).

38 *BGH* v. 25.10.12, a. a. O. (Rn. 13, 14, 16); näher dazu auch *BVerwG* v. 9.3.92 – 6 P 11.90 –, PersR 92, 243; *BAG* v. 20.10.99 – 7 ABR 25/98 –, AP Nr. 67 zu § 40 BetrVG 1972 und v. 24.10.01 – 7 ABR 20/00 –, a. a. O.; *Altwater-Kröll*, vor § 32 Rn. 3 ff. m. w. N.

39 I. E. str.; vgl. *Altwater*, § 1 Rn. 15 ff.; *Lorenzen-Faber*, § 1 Rn. 139 ff.; jew. m. w. N.

40 *BVerwG* v. 12.3.86 – 6 P 5.85 –, PersR 86, 116.

den Weisungen oder der Rechtsaufsicht des Dienststellenleiters zu unterliegen – darüber, wie sie ihre Geschäfte führt und die ihr obliegenden Aufgaben und Befugnisse wahrnimmt.<sup>41</sup> Die Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit der Personalvertretung als Institution wird dabei ebenso wie die ihrer Mitglieder durch verschiedene **Schutzvorschriften** gewährleistet: v. a. durch die Verbote der Behinderung, Benachteiligung und Begünstigung (§ 107 S. 1 BPersVG bzw. § 6) und die diese Verbote konkretisierenden Spezialvorschriften (vgl. § 107 BPersVG Rn. 3) sowie durch die Bestimmungen über die Rechtsstellung der PR-Mitglieder (§§ 43–48).

Während das BetrVR zum Privatrecht gehört, ist das PersVR grundsätzlich öffentliches Recht, und zwar ein **Teil des öffentlichen Dienstrechts**.<sup>42</sup> Eine Ausnahme gilt für die Schutzvorschriften der §§ 107 und 108 BPersVG, soweit diese Arbeitnehmer betreffen und einen arbeitsrechtlichen Bezug haben (vgl. § 107 BPersVG Rn. 2 u. § 108 BPersVG Rn. 1 a, jew. m. w. N.).

Ein wesentlicher Grund für die Zuordnung des PersVR zum öffentlichen Recht wird darin gesehen, dass die Personalvertretungen zum organisatorischen Aufbau der öffentlichen Verwaltung gehören, der öffentlich-rechtlich geordnet ist.<sup>43</sup> Die h. M.<sup>44</sup> betrachtet die Personalvertretung als **Bestandteil der Dienststelle**.<sup>45</sup> Zwar stehe sie intern dem Dienststellenleiter gegenüber und sei insofern Träger eigenständiger personalvertretungsrechtlicher Rechte und Pflichten, im Übrigen aber sei sie nicht aus der Dienststelle – als von ihr rechtlich verselbständigter Teil – ausgegliedert<sup>46</sup> und unterliege deshalb im Prinzip auch denselben haushaltsmäßigen Bindungen wie die Dienststelle insgesamt (vgl. § 41 Rn. 7).<sup>47</sup> Diese auf eine nahezu vollständige Eingliederung in den internen Verwaltungsaufbau hinauslaufende Auffassung ist jedoch mit der Funktion der Personalvertretungen, durch soziale Gegenrechte in erster Linie die Interessen der Beschäftigten wahrzunehmen, nicht vereinbar. Die Personalvertretungen haben deshalb den Charakter von Organen, die nicht Bestandteil der Verwaltung sind, sondern zum **Rechtskreis der Beschäftigten** gehören.<sup>48</sup> Sie üben auch keine Staatsgewalt aus (vgl. vor § 68 Rn. 11).<sup>49</sup>

41 *BVerwG* v. 24.11.86 – 6 P 3.85 –, PersR 87, 84.

42 *BVerfG* v. 3.10.57 – 2 BvL 7/56 –, BVerfGE 7, 120; *GmS-OGB* v. 11.3.87 – 6/86 –, PersR 87, 263; vgl. *Lorenzen-Faber*, § 1 Rn. 5.

43 Vgl. *Richardi*, Einl. Rn. 78.

44 Vgl. *Fischer/Goeres/Gronimus*, § 1 Rn. 13 m. w. N.

45 So z. B. *BVerwG* v. 7.12.94 – 6 P 36.93 –, PersR 95, 179.

46 *BVerwG* v. 15.3.95 – 6 P 23.93 –, PersR 95, 334.

47 *BVerwG* v. 24.11.86, a. a. O. [Fn. 30].

48 v. *Roetteken*, PersR 97, 233, 237.

49 So aber *BVerfG* v. 24.5.95 – 2 BvF 1/92 –, PersR 95, 483.