NÄHE IST UNSERE STÄRKE

Foto: fotolia ©Ko

Briefwahl

Brief zur Personalratswahl

dbb
beamtenbund
und tarifunion

„Urnengang“ und „Briefwahl“ – zwei gleichwertige Alternativen?

Auf keinen Fall. Beide Varianten stehen in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis. Der **persönliche „Urnengang“ ist bei Personalratswahlen die Regel**. Aus gutem Grund, denn die persönliche Stimmabgabe im Wahllokal findet unter der Kontrolle des Wahlvorstands statt. Solange der Wahlraum geöffnet ist, müssen zwei Mitglieder des Wahlvorstands oder ein Mitglied des Wahlvorstands und ein Wahlhelfer anwesend sein; zudem hat der Wahlvorstand Vorkehrungen zu treffen, die gewährleisten, dass der Wähler den Stimmzettel im Wahlraum unbeobachtet kennzeichnen und in den Wahlumschlag legen kann (§ 16 BPersVWO). Entsprechender Schutz kann für die Briefwahl nicht gewährleistet werden. Wahlgeheimnis und Identität der Wahlberechtigten können daher bei der persönlichen Stimmabgabe weit besser sichergestellt werden als bei der schriftlichen Stimmabgabe. Man denke an die Kennzeichnung des Stimmzettels zu Hause oder am Arbeitsplatz und den nicht geschützten Weg des Wahlumschlages in die Wahlurne. Gleichwohl nimmt der Gesetzgeber das Risiko von Einschränkungen der Wahlsicherheit in Kauf, um eine hohe Wahlbeteiligung zu erreichen und deshalb auch denjenigen Wähler/innen die Teilnahme zu ermöglichen, die zur persönlichen Stimmabgabe im Wahllokal nicht erscheinen können. Die – im BPersVG selbst nicht einmal erwähnte – **Briefwahl soll aber die Ausnahme bleiben** (BVerwG 3.3.2003, ZfPR 2003, 104); deshalb lässt der Verordnungsgeber sie nur unter bestimmten, klar definierten Bedingungen zu, nämlich nur dann, **wenn entweder einzelne Wahlberechtigte am Wahltag verhindert sind**, ihre Stimme schriftlich abzugeben (1.), **oder wenn der Wahlvorstand die schriftliche Stimmabgabe für bestimmte Gruppen von Beschäftigten anordnet**, was wiederum an strenge Voraussetzungen gebunden ist (2.). **Die Briefwahl ist also keineswegs die bequeme Alternative zur persönlichen Stimmabgabe**.

1. Briefwahl auf Antrag einzelner Wahlberechtigter

Wann liegt eine „Verhinderung“ vor?

Immer dann, wenn Wahlberechtigte wegen einer Dienstreise, Erkrankung, Dienstbefreiung, Erholungsurlaub, Wehr-/Zivildienst, Erziehungsurlaub etc. nicht in der Lage sind, am Wahltag bzw. an einem von mehreren Wahltagen ins Wahllokal zu gehen und ihre Stimme persönlich abzugeben. Die behauptete **Verhinderung muss also tatsächlich bestehen** und darf nicht bloß vorgetäuscht sein. Erstreckt sich die Wahl über mehrere Tage, muss die Verhinderung **an allen Wahltagen** vorliegen.

Muss der Wahlvorstand die behauptete Verhinderung prüfen?

Normalerweise nicht. Denn in der Wahlordnung ist keine solche Pflicht festgelegt; der Wahlvorstand muss daher weder eine Darlegung noch gar eine Glaubhaftmachung der Verhinderung einfordern (VGH Bayern 19.3.1997, ZfPR 1998, 7; LAG RhP 17.3.2011 – 11 TaBV 45/10, juris). Dies erlaubt dem Wahlvorstand eine **großzügige Handhabung** (VGH BW 25.10.1994, PersR 1995, 136): Er darf generell davon ausgehen, dass die vom Wahlberechtigten gemachte Angabe zutrifft. Daher rechtfertigt eine unterlassene Überprüfung auch nicht die Wahlanfechtung (LAG RhP 17.3.2011, a.a.O.). Etwas anderes gilt allerdings, wenn der Wahlvorstand **aufgrund von Anhaltspunkten berechtigte Zweifel** an der tatsächlichen Verhinderung haben darf bzw. haben muss. Dann ist er **zur Nachforschung berechtigt und verpflichtet** und muss den Wahlberechtigten auffordern, den Verhinderungsgrund glaubhaft zu machen. Hat der Wahlvorstand etwa gewichtige Gründe anzunehmen, dass der Antrag auf Briefwahl nicht von dem als Absender bezeichneten Wahlberechtigten stammt, weil sich etwa die Unterschrift nicht zuordnen lässt und bereits in anderen Fällen Unregelmäßigkeiten bei der Briefwahlbeantragung aufgetreten sind, so ist er verpflichtet, den als Absender bezeichneten Wahlberechtigten zu fragen, ob er tatsächlich die schriftliche Stimmabgabe wünscht. Dies stellt folglich keine Wahlbehinderung dar (OVG NW 6.5.1998, ZfPR 2000, 7). Anders wenn der Wahlvorstand willkürlich bestimmte Briefwahlanforderungen ohne Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten überprüfen und dadurch die rechtzeitige Stimmabgabe erschweren oder gar verhindern würde.

Wie wird die Briefwahl beantragt?

Wahlberechtigte, die wegen Verhinderung per Briefwahl wählen möchten, müssen dies gegenüber dem Wahlvorstand wirksam zum Ausdruck bringen. **Das Verlangen muss nur vom Wähler selbst ausgehen** und an den Wahlvorstand gerichtet sein, wenn es schriftlich erfolgt an die im Wahlausschreiben angegebene Adresse (VGH Bayern 19.3.1997, a.a.O.). Die Wahlordnung schreibt jedoch **keinen bestimmten Weg und keine Form** vor, insbesondere also auch **keine Schriftform**. Der verhinderte Wahlberechtigte muss deshalb nicht zwingend eine vom Wahlvorstand vorgehaltene Anforderungskarte benutzen, sondern darf sich auch **persönlich oder telefonisch** oder, wenn der Wahlvorstand auf einen **Fax- oder E-Mail**-Anschluss hingewiesen hatte, auch auf diesem Weg an den Wahlvorstand wenden. Zudem kann er dies auch über Dritte (Bote oder Beauftragter) tun. Die Verhinderungserklärung kann daher ebenso wie die Erklärung zur Übersendung von Briefwahlunterlagen mit dem Zusatz „in Vertretung“ oder „im Auftrag“ unterzeichnet sein (VGH Bayern 19.3.1997, a.a.O.). Es muss nur stets klar erkennbar sein, dass der entsprechende **Wunsch vom Wahlberechtigten selbst ausgeht** und an den Wahlvorstand gerichtet ist. **Aber Achtung**: Führen berechtigte Zweifel des Wahlvorstands zu Rückfragen und hierdurch bedingt zu Verzögerungen bei der Zusendung der Briefwahlunterlagen, trägt das Risiko, bei nicht rechtzeitigem Eingang der Briefwahlunterlagen nicht wählen zu können, der Wahlberechtigte selbst. Denn ihm obliegt bei Zweifeln der Nachweis, dass er einen Dritten (Bote/Beauftragter) zur Anforderung seiner Briefwahlunterlagen autorisiert hat (VGH Bayern 19.3.1997, a.a.O.).

Übrigens: Eine Dead-Line für die Beantragung der Briefwahl gibt es nicht; der **Antrag** kann noch **bis zum Schluss der Stimmabgabe** gestellt werden.

Darf der Wahlvorstand unaufgefordert Briefwahlunterlagen versenden?

Niemals! Dem Wahlberechtigten sind Briefwahlunterlagen nur **„auf sein Verlangen“** hin zu übermitteln (§ 17 Abs. 1 BPersVWO). Eine Zusendung „von Amts wegen“, also aus eigener Initiative des Wahlvorstands, ist – mag sie noch so gut gemeint sein – nicht zulässig. Die Zusendung ist nur erlaubt, wenn ein deutlicher Wunsch eines Wahlberechtigten – der sich persönlich oder über Dritte äußert – vorliegt (VGH Bayern 19.3.1997, a.a.O.). Dies gilt wegen des Ausnahmecharakters der Briefwahl **auch dann, wenn der Wahlvorstand annehmen kann oder sogar sichere Kenntnis hat, dass der Wahlberechtigte am Wahltag nicht in der Dienststelle anwesend sein wird**. Und es gilt vor allem auch bezüglich solcher Beschäftigter, die ständig, regelmäßig oder doch überwiegend ihre Tätigkeit außerhalb der Dienststelle verrichten (z.B. Außendienstler, Telearbeiter), denn eine § 24 Abs. 2 WO BetrVG entsprechende Regelung, die in diesen Fällen eine Zusendung der Unterlagen von Amts wegen vorsieht, existiert in der Wahlordnung zum BPersVG nicht. Das „Verlangen“ der Wahlberechtigten darf von Dritten auch nicht „provoziert“ werden. Dies entspricht nicht der Intention des Gesetzgebers. Deshalb ist eine „Briefwahlaktion“ von Wahlbewerbern unzulässig, bei der diese von sich aus einer größeren Anzahl von Wahlberechtigten bereits weitgehend ausgefüllte Formulare zukommen lassen, mit denen die Wahlberechtigten ihrerseits beim Wahlvorstand Briefwahlunterlagen anfordern können (a. A. VGH BW 25.10.1994 – PL 15 S 1057/94, juris).

2. Briefwahl auf Anordnung des Wahlvorstands

§ 19 BPersVWO lässt es zu, dass der Wahlvorstand die schriftliche Stimmabgabe für alle Beschäftigten einer **Nebenstelle** oder von **Teilen der Dienststelle** anordnet. Als Ausnahmeregelung ist auch diese Bestimmung **eng auszulegen** (OVG NW 18.3.1992 – CB 173/89, juris). Also **Vorsicht**: Eine Anordnung der Briefwahl, ohne dass die genannten Voraussetzungen gegeben sind, kann die Ungültigkeit der Wahl bewirken, denn § 19 BPersVWO ist eine wesentliche und zwingende Vorschrift des Wahlverfahrens im Sinne des § 25 BPersVG. Insbesondere **ermächtigt § 19 BPersVWO niemals dazu, für die gesamte Dienststelle Briefwahl anzuordnen** (VGH Bayern 23.1.1991 – 17 P 90.3574, LS, juris; zum BetrVG: BAG 27.1.1993, DB 1993, 2030).

Wann darf der Wahlvorstand nun die schriftliche Stimmabgabe anordnen?

Nur in zwei Fällen: 1) Für die Beschäftigten von nachgeordneten Stellen einer Dienststelle, die nicht nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 BPersVG selbstständig sind, und 2) für die Beschäftigten von Nebenstellen oder Teilen einer Dienststelle, die räumlich weit von dieser entfernt und **nicht** personalvertretungsrechtlich verselbstständigt sind. Die Frage des § 19 BPersVWO: „Einrichtung eines Wahllokals mit persönlicher Stimmabgabe oder Briefwahlanordnung?“ stellt sich also für den Wahlvorstand überhaupt **nur dann, wenn** der vom Bundespersonalvertretungsgesetz als Regelfall angenommene **dreistufige Verwaltungsaufbau überschritten** wird. **Denn in der übergeordneten bzw. in der Haupt- oder Stammdienststelle ist grundsätzlich die persönliche Stimmabgabe möglich und daher auch durchzuführen** (BVerwG 3.3.2003, a.a.O.) Unregelmäßiger Wechseldienst einer Beschäftigtengruppe erlaubt dem Wahlvorstand daher nicht, für diese generell die schriftliche Stimmabgabe anzuordnen (OVG NW 18.3.1992, a.a.O., für in der Hauptdienststelle eines Betriebswerkes der Bundesbahn tätige Mitarbeiter). Hier kann – und muss – vielmehr der einzelne Beschäftigte von sich aus das Briefwahlverlangen nach § 17 BPersVWO äußern, wenn er die persönliche Stimmabgabe in seiner Arbeitszeit nicht bewerkstelligen kann und also verhindert ist.

Ist die Briefwahl in den Fällen des § 19 BPersVWO zwingend anzuordnen?

Nein. Es steht im **pflichtgemäßen Ermessen des Wahlvorstands** dies zu tun oder die persönliche Stimmabgabe in diesen Stellen zu organisieren. Hierbei fließen viele verschiedene Aspekte in die Entscheidung ein. So muss der Wahlvorstand berücksichtigen, dass die **Briefwahl manipulationsanfällig** ist und der Gesetzgeber der persönlichen Stimmabgabe grundsätzlich den Vorrang eingeräumt hat. Dies streitet dafür, gesonderte Wahllokale vor Ort einzurichten, damit die Wahlberechtigten dort ihre Stimme abgeben können. Die dann notwendige zeitgleiche Einrichtung mehrerer Wahllokale bedeutet aber, dass in jedem Wahllokal mindestens zwei Mitglieder des dreiköpfigen Wahlvorstandes oder ein Mitglied des Wahlvorstandes und ein Wahlhelfer anwesend sein müssen. **„Fliegende Wahllokale“** (darunter versteht man, dass die persönliche Stimmabgabe in der Dienststelle und den ihr nachgeordneten Stellen zu verschiedenen Zeiten stattfindet, der Wahlvorstand quasi mit der Wahlurne von Ort zu Ort reist) können dieses personelle Problem auffangen. Aber auch fliegende Wahllokale bergen Risiken (Verschluss der Wahlurnen beim Transport) und verursachen Reisekosten. Der Wahlvorstand hat aber auch dafür Sorge zu tragen, dass die **Wahlberechtigten in zumutbarer Weise ihre Stimme abgeben** können. Dies ist etwa eine Überlegung in Bezug auf die Ermöglichung der Wahl für die Beschäftigten von Dienststellenteilen/Nebenstellen, die räumlich weit entfernt von der Hauptdienststelle liegen. Ob diesen zugemutet werden kann, ihre Stimme persönlich im Wahllokal in der Hauptdienststelle abzugeben, hängt von den Verkehrsbedingungen ab. Möglicherweise kann der Wahlvorstand erreichen, dass die Dienststelle einen Pendelbus bereitstellt. Letztlich obliegt es dem Wahlvorstand abzuwägen, ob Briefwahl oder persönliche Stimmabgabe **zweckmäßiger und/oder kostengünstiger** ist (BVerwG 3.3.2003, a.a.O.).

3. Und das gilt für Briefwahl insgesamt:

Welche Unterlagen muss der Wahlvorstand übersenden – und wann?

Auszuhändigen oder zu übersenden sind: Wahlausschreiben, Wahlvorschläge, Stimmzettel mit Wahlumschlag, vorgedruckte Erklärung bzgl. persönlicher Kennzeichnung des Stimmzettels, Freiumschlag, Merkblatt über die schriftliche Stimmabgabe.

Der Wahlvorstand muss alles tun, dass der Wahlberechtigte seine Stimme rechtzeitig abgeben kann – wegen möglicher Abwesenheiten muss der Wahlvorstand ihm die Unterlagen also stets so schnell wie möglich zukommen lassen.

Wie müssen die Briefwahlunterlagen beschaffen sein?

Stimmzettel und Wahlumschlag für die Briefwahl dürfen sich nicht von denjenigen für die persönliche Stimmabgabe unterscheiden und **keine Kennzeichen** enthalten, die einen Rückschluss auf die Person des Briefwählers zulassen. Der Freiumschlag muss zur Vermeidung des Risikos einer Falschadressierung die Anschrift des Wahlvorstands und als Absender den Namen und die Anschrift des Wahlberechtigten sowie den Vermerk „schriftliche Stimmabgabe“ tragen. **Ein unbeschrifteter Freiumschlag darf nicht zugeleitet werden** (OVG Nds 19.2.1986 – 17 B 23/85, juris, BVerwG 21.7.2009, PersV 2009, 413). Adresse und Absenderangaben muss der Wahlvorstand entweder selbst schreiben oder durch eine Hilfskraft schreiben lassen; er darf dies weder anderen Personen noch dem Wahlberechtigten selbst überlassen.

Wie kommen die Briefwahlunterlagen vom Wahlvorstand zum Wahlberechtigten und wieder retour?

Vorab: Die nicht ordnungsgemäße Aushändigung oder Übersendung der Briefwahlunterlagen kann die **Wahl ungültig** machen (OVG NW 16.12.1991, RiA 1992, 267). Der Wahlvorstand hat nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen, wie er dem Wahlberechtigten die Wahlunterlagen zugänglich macht: mittels Aushändigung durch den Wahlvorstand, durch Amtsboten, Postversand oder Übermittlung durch Boten oder Wahlhelfer (dazu BVerwG 6.2.1959, PersV 1959, 159). **Vorzugswürdig ist grundsätzlich der Postversand**, den auch der Wortlaut „übersenden“ und die vorgesehene Beilegung eines „Freiumschlages“ nahelegt (a. A. zu Unrecht OVG NW 16.12.1991, a.a.O., denn Probleme bei der Zustellung (und Abholung!) der Briefwahlunterlagen durch Dritte sind in der Judikatur bekannt und in der Praxis immer wieder Anlass für Auseinandersetzungen). **„Übersenden“** bedeutet, dass die Wahlunterlagen dem Empfänger durch Dritte übermittelt werden und derart in seinen Herrschaftsbereich gelangen, dass er bei normalem Verlauf der Dinge die Möglichkeit hat, von den Unterlagen Kenntnis zu nehmen und über sie zu verfügen. Erwägt der Wahlvorstand die **persönliche Überbringung**, muss er berücksichtigen dass diese anfällig für Manipulationen ist. Entscheidet er sich dennoch dafür, ist er **für die Zuverlässigkeit des von ihm gewählten Übermittlungsweges, also des ausgewählten Boten oder Wahlhelfers, verantwortlich** (BVerwG 6.2.1959, a.a.O.).

Auf welchem Weg der Briefwähler die **Wahlunterlagen an den Wahlvorstand zurückgibt**, ist ihm überlassen (persönliche Abgabe, Postversand, vertrauenswürdiger Bote, VGH Bayern 19.3.1997, a.a.O.). **Unzulässig** ist es aber mit Blick auf den Verdacht der Wahlbeeinflussung, wenn ein **Mitbewerber die Unterlagen überbringt**, der Wähler sie in dessen Gegenwart ausfüllt und der Mitbewerber die Unterlagen wieder mit zurücknimmt (VG Potsdam 22.1.2003, ZfPR 2004, 15). Dasselbe dürfte gelten, wenn ein **Bote** entsprechend verfährt und zur Stimmabgabe in seiner Gegenwart auffordert. Ob es zulässig ist, wenn zwei Boten konkurrierender Gewerkschaften gemeinsam die Unterlagen überbringen und wieder mitnehmen, bleibt fraglich.

Darf ein Wahlberechtigter, der Briefwahlunterlagen erhalten hat, dennoch persönlich seine Stimme abgeben?

Ja! Wer wegen vermeintlicher Verhinderung Briefwahlunterlagen angefordert hat und dann am Wahltag doch nicht verhindert ist oder wer trotz Anordnung der Briefwahl für seinen Dienststellenteil persönlich an der Wahl in der Hauptstelle teilnehmen will und kann, darf seine Stimme im Wahllokal persönlich abgeben (BVerwG 3.3.2003, a.a.O.)! Voraussetzung dafür ist auch nicht, dass der Wähler die Briefwahlunterlagen zurückgibt. Würde der Wahlvorstand die Stimmabgabe hiervon abhängig machen, wäre dies eine **Wahlbehinderung** (OVG NW 6.5.1998, a.a.O.). Denn sowohl die Aushändigung/Übersendung der Briefwahlunterlagen als auch deren spätere „Rückkehr“ zum Wahlvorstand sind im Wählerverzeichnis zu vermerken, so dass Doppelzählungen problemlos vermeidbar sind (BVerwG 3.3.2003, a.a.O.).

Stand: 9/2015 | Die vorstehenden Ausführungen beschreiben die Rechtslage nach BPersVG und der dazugehörigen Wahlordnung. Aus dem Landespersonalvertretungsrecht können sich Abweichungen ergeben.

dbb beamtenbund und tarifunion

Herausgegeben von der Bundesleitung des
dbb beamtenbund und tarifunion
Friedrichstraße 169/170, 10117 Berlin

Internet www.dbb.de/themen/mitbestimmung
Facebook facebook.com/dbb.online
Twitter twitter.com/dbb_news