

**NÄHE
IST
UNSERE
STÄRKE**



Foto: fotobla ©Gina Sanders

Wahlvorschläge

Brief zur Personalratswahl



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Ein Wahlvorschlag zur Personalratswahl besteht aus zwei Teilen: der **Bewerberliste** und der Unterschriftenliste. Die Unterzeichner in der **Unterschriftenliste** fordern die Wahlberechtigten auf, einen oder mehrere Bewerber (Personenwahl) oder die gesamte Liste (Verhältnisswahl) zu wählen. Ein Wahlvorschlag kann nur **entweder über die wahlberechtigten Beschäftigten oder die in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften eingereicht** werden.

Welchen Inhalt muss ein Wahlvorschlag haben?

Das steht in § 8 der Wahlordnung zum BPersVG (= WO). Er soll **mindestens doppelt so viele Bewerber** aufweisen wie Personalratsmitglieder zu wählen sind. Der Wahlvorschlag ist aber auch mit weniger Bewerbern gültig – letztlich sogar mit nur einem einzigen; allerdings fehlt es dann bei Verhinderung oder Ausscheiden von Personalratsmitgliedern während der Amtsperiode u.U. an Ersatzmitgliedern. Angegeben werden müssen zwecks Identifizierung der Kandidaten Name, Vorname, Geburtsdatum, Amts- oder Funktionsbezeichnung im dienstlichen Sinne (also keinesfalls „Personalrat“!), Gruppenzugehörigkeit, Beschäftigungsstelle (bei gemeinsamer Wahl Zusammenfassung der Bewerber nach Gruppen). Stets muss eine **Reihenfolge** (am besten durch Nummerierung) erkennbar sein, denn diese entscheidet darüber, wer – als erster – gewählt bzw. später als Ersatzmitglied hinzuzuziehen ist. Die vorgeschlagenen Kandidaten müssen **wählbar** sein, und zwar am (letzten) Wahltag. Ist nur einer nicht wählbar, ist der gesamte (!) Wahlvorschlag unheilbar ungültig. Auch **Streichungen oder Änderungen in der Bewerberliste** (Hinzufügung/Streichung von Kandidaten) durch den Listeneinreicher oder sonstige Dritte machen den Wahlvorschlag unheilbar ungültig (§ 10 Abs. 2 WO), da sie den Erklärungswert der geleisteten Stützunterschriften verändern. Zulässig ist allenfalls die Berichtigung offensichtlicher Fehler, wie Schreibweise eines Namens (VGH BW 10.7.1984, PersV 1987, 477). **Vor Einreichung des Wahlvorschlags beim Wahlvorstand (WV)** können demgegenüber **in der Unterschriftenliste Änderungen** vorgenommen werden (Streichung einer Unterschrift mit Einverständnis des Unterzeichners), denn der Wahlvorschlag wird **erst mit Einreichung beim WV verbindlich**.

Wie viele Unterschriften muss ein Wahlvorschlag der Beschäftigten aufweisen?

§ 19 Abs. 4 und 5 BPersVG will nur ernsthafte Bewerber zulassen und einer Stimmenzersplitterung vorbeugen. Bei Gruppenwahl müssen mindestens ein Zwanzigstel, also **5 Prozent** der wahlberechtigten Gruppenangehörigen unterzeichnen, bei gemeinsamer Wahl mindestens ein Zwanzigstel aller wahlberechtigten Beschäftigten. Aber wie klein die Dienststelle auch ist: **Drei Unterschriften sind das Minimum. 50 Unterschriften genügen dagegen immer**, bei Gruppenwahl ebenso wie bei gemeinsamer Wahl.

Eine Besonderheit gilt, wenn für eine Gruppe ein **gruppenfremder Bewerber**, also für die Beamtengruppe ein Arbeitnehmer oder umgekehrt, vorgeschlagen werden soll. Dann müssen sogar **10 Prozent**, höchstens aber 50 der wahlberechtigten Gruppenangehörigen unterzeichnen (§ 19 Abs. 6 BPersVG).

Die **Unterschriften der Bewerber auf einer separaten Zustimmungserklärung** zählen **nicht** als Stützunterschrift. Der Wahlvorschlag (Vorschlagsliste) selbst muss erkennen lassen, wer Wahlbewerber sein will und wer mit seiner Unterschrift nicht nur seine Kandidatur erklären, sondern zugleich auch die eigene Liste stützen will (zum BetrVG: BAG 6.11.2013, a.a.O.; zur Doppelgeltung bei Verwendung der Rubrikbezeichnung „Zustimmung des Kandidaten, zugleich Stützunterschrift zur Liste“ vgl. zum BetrVG: BAG 12.2.1960, DB 1960, 471; LAG Hessen 28.1.2002, NZA-RR 2002, 424). Ob und unter welchen Voraussetzungen die Unterschrift des Kandidaten auf dem Wahlvorschlag zugleich auch als Stützunterschrift gilt, ist aber schwer vorhersehbar und einzelfallabhängig.

Wer darf einen Wahlvorschlag der Beschäftigten unterschreiben?

Nur **wahlberechtigte** Beschäftigte der Dienststelle/des Geschäftsbereichs, für die/den die Personalvertretung gewählt werden soll; Wählbarkeit ist nicht erforderlich. Weiterhin auch Wahlbewerber (BAG 6.11.2013, a.a.O.) und Wahlvorstandsmitglieder. Jeder darf **nur einen Wahlvorschlag** unterzeichnen (§ 9 Abs. 3 WO), und zwar **eigenhändig** – Vertretung ist unzulässig. Bei **Mehrfachunterzeichnung** wird der WV den Beschäftigten auffordern zu erklären, auf welchem Wahlvorschlag er seine Unterschrift aufrechterhalten will (§ 10 Abs. 4 WO). Wird in diesem Zusammenhang vom WV eine Unterschrift auf einem Wahlvorschlag gestrichen (weil der Unterzeichner seine dort geleistete Unterschrift zurückzieht oder sich trotz Aufforderung nicht erklärt), wird der Wahlvorschlag, wenn er nun zu wenig Unterschriften aufweist, zwar ungültig; aber der **Mangel ist heilbar**, d.h. die Einreicher können den Wahlvorschlag innerhalb der vom WV gesetzten Frist mit einer ausreichenden Anzahl neuer Unterschriften gültig machen. Können hingegen nicht genügend „Ersatz“-Unterzeichner gefunden werden, wird der Wahlvorschlag nun definitiv ungültig.

Leitende Beschäftigte – u.a. Dienststellenleitung, ihre ständige Vertretung, bei obersten Dienstbehörden die Leitung der Abteilung für Personal- und Verwaltungsangelegenheiten, bei Bundesoberbehörden ohne nachgeordnete Dienststellen und bei Behörden der Mittelstufe die entsprechende Abteilungsleitung – sind **nicht wahlvorschlagsberechtigt**, ebenso wenig solche Beschäftigte, die zu **selbstständigen Entscheidungen in Personalangelegenheiten** der Dienststelle befugt sind – das sind solche nach §§ 75, 76 BPersVG (§ 19 Abs. 4 Satz 4 BPersVG). Dennoch geleistete Unterschriften zählen schlicht nicht mit; der Wahlvorschlag wird aber nur und erst dann ungültig, wenn es in der Folge an der erforderlichen Anzahl von Unterschriften fehlt.

Was gilt bei Unterzeichnung eines gewerkschaftlichen Wahlvorschlags?

Hier genügen **zwei Unterschriften** – aber Vorsicht: zwei von **jeder Gewerkschaft**, die den Wahlvorschlag mitträgt. Bei einem gemeinsamen Wahlvorschlag von zwei Gewerkschaften sind also vier Unterschriften erforderlich, ansonsten ist der Wahlvorschlag unheilbar ungültig (OVG

SA 6.3.2002, ZfPR 2002, 333). Die **Beauftragten** müssen **in der Dienststelle beschäftigt** sein, für die die Personalvertretung gewählt werden soll (bei Wahl der Stufenvertretung dem jeweiligen Geschäftsbereich), und der jeweiligen **Gewerkschaft angehören** (§ 19 Abs. 9 BPersVG); sie brauchen aber weder der Gruppe anzugehören, für die der Wahlvorschlag eingereicht wird, noch überhaupt wahlberechtigt zu sein. Bei einem Wahlvorschlag für die Wahl der JAV müssen die Beauftragten also auch nicht die Voraussetzungen der §§ 57, 58 BPersVG erfüllen (BVerwG 3.2.1995, ZfPR 1995, 75).

Wer als **Beauftragter der Gewerkschaft** auftreten soll, entscheidet die jeweilige Gewerkschaft selbst. Die Beauftragung kann sich aus der Satzung ergeben oder durch die satzungsmäßigen Organe ordnungsgemäß ausgesprochen worden sein (VG Düsseldorf 12.11.2010, ZfPR online 2/2012, S. 18). Der WV kann in Zweifelsfällen verlangen, dass die Gewerkschaft die Beauftragung und/oder die Mitgliedschaft **schriftlich bestätigt**. Dies muss gem. § 8 Abs. 3 Sätze 5 und 6 WO geschehen durch eine Person, die nach der Satzung der Gewerkschaft zu ihrer Vertretung befugt ist. Auch **Unterorganisationen** von Gewerkschaften können einen Wahlvorschlag einreichen, wenn sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen (korporative Verfassung, eigenes Vermögen, Legitimation zur selbstständigen Gestaltung dienstrechtlicher Verhältnisse, BVerwG 27.11.1981, PersV 1983, 408). Auch eine **Fachgruppe** als Teil eines gewerkschaftlich organisierten Verbands kann wahlvorschlagsberechtigt sein (VG Düsseldorf, a.a.O.). Gewerkschaften sollten sicherstellen, dass die Übertragung der Befugnis zur Unterzeichnung eines Wahlvorschlags nicht an einem komplizierten, zeit-intensiven innergewerkschaftlichen Verfahren scheitert.

Bis wann und bei wem müssen Wahlvorschläge eingereicht werden?

Die Einreichungsfrist beträgt **18 Kalendertage** nach Erlass des Wahlausschreibens. Bis zum Fristende muss der **Zugang beim WV** erfolgt, d.h. diesem die Kenntnisnahme unter gewöhnlichen Verhältnissen möglich sein und nach der Lebenserfahrung erwartet werden können (BVerwG 3.3.1969, PersV 1970, 37). Es handelt sich um eine **Ausschlussfrist**, d.h. Versäumen der Frist führt zum **unwiderruflichen Ausschluss** des Wahlvorschlags aus dem Wahlverfahren. Eine „Wiedereinsetzung“ bei unverschuldetem Versäumen gibt es nicht. Der WV darf auch nicht „Gnade vor Recht“ walten lassen. Die **Frist beginnt** am Tag nach dem Aushang (= Erlass) des Wahlausschreibens: Der Tag des Aushangs selbst (bei Aushang an verschiedenen Orten an unterschiedlichen Tagen: der Tag des letzten Aushangs) wird nicht mitgezählt. Das **Fristende** kann nur auf einem Arbeitstag (nicht auf einem Samstag, Sonntag oder Feiertag) liegen. Der Wahlvorschlag darf eingereicht werden **bis 24.00 Uhr** am letzten Tag der Frist (BVerwG 17.7.1980, PersV 1981, 498). Diese Frist kann und darf der WV **nicht abkürzen** – wohl aber darf er seine **Erreichbarkeit** am letzten Tag der Frist **auf das in der Dienststelle übliche Dienstende begrenzen**. Damit wird aber lediglich denjenigen, die einen Wahlvorschlag noch nach Dienstende – sozusagen „fünf vor 12“ – einreichen wollen, das

ihnen zur Last fallende **Risiko** verdeutlicht, den **fristgerechten Eingang** ihres Wahlvorschlags eventuell nicht **nachweisen** zu können. Hält sich ein Mitglied des WV über die im Wahlausschreiben angegebene Dienstzeit hinaus in der Dienststelle auf, darf es einen ihm nach Ablauf der Dienstzeit überreichten Wahlvorschlag nicht als verspätet zurückweisen (BVerwG 17.7.1980, a.a.O.). Die **Einreichung des Wahlvorschlags in den letzten Tagen der Frist** ist aber mit **erheblichem Risiko** verbunden: Stellt der WV Mängel fest, ist die **fristgerechte Beseitigung/Neueinreichung** aus Zeitgründen vielfach nicht mehr möglich. Und nur bei ganz bestimmten Mängeln darf der WV eine Nachfrist setzen.

Zur **fristwahrennden Entgegennahme** berechtigt sind alle, aber auch **nur die ordentlichen Mitglieder des WV**. Deshalb muss sich mindestens ein Mitglied während der im Wahlausschreiben angegebenen Dienststunden unter der angegebenen Dienstanschrift bereithalten (BVerwG 17.12.1957, ZBR 1958, 187); es muss den Eingang auf dem Wahlvorschlag mit Datum und Uhrzeit vermerken. Einreicher sollten sich eine Eingangsbestätigung geben lassen. **Der Eingang eines Wahlvorschlags bei einer anderen Stelle wahrt nicht die Frist!** Eine Aushändigung an Personalrat, Dienststellenleitung oder eine sonstige Person hat nur die Wirkung des Einsatzes eines Boten. Wird der Wahlvorschlag **per Post** zugesandt, ist er zu dem Zeitpunkt zugegangen, in dem er frühestens **in den Verfügungsbereich des WV gelangt** sein kann (Postfach des WV oder der Dienststelle).

Wie ist der Wahlvorschlag „in Form“ zu bringen?

Selbstverständlich muss der Wahlvorschlag **schriftlich** eingereicht werden und zwar in **Urschrift** (Original) (BVerwG 11.3.2014, ZfPR online 7-8/2014, S. 2). Folgt die **Einreichung per Telefax oder als Scan via E-Mail**, muss die Urschrift nachgereicht werden, und zwar innerhalb der Einreichungsfrist! Der WV muss den Wahlvorschlag zur Nachbesserung (§ 10 Abs. 5 WO) zurückgeben. Ob der WV analog § 10 Abs. 5 WO eine über das Ende der Einreichungsfrist hinausreichende Nachfrist setzen muss bzw. überhaupt setzen darf, ist höchststrichlicherlich nicht entschieden und wegen des **Risikos**, dass der Wahlvorschlag als **unheilbar ungültig** abgelehnt wird, besser nicht auszutesten. Einreichung per Telefax soll (nur) nach VG Hamburg (11.12.1992 – 1 VG FB 30/92, juris) und Vertretern der Literatur dann zulässig sein, wenn der WV auf dem Wahlausschreiben seine Faxnummer angibt.

Der Wahlvorschlag muss eine **einheitliche Urkunde** darstellen. Das setzt nicht zwingend eine körperlich feste Verbindung von Bewerber- und Unterschriftenliste voraus (VGH 23.3.2017, ZfPR 2017, 102). Besteht er im Zeitpunkt der Leistung der Stützunterschriften aus mehreren Blättern, so muss aber **jedes Blatt die vollständige Liste der vorzuschlagenden Wahlbewerber und einen Teil der notwendigen Unterschriften** enthalten, die Zusammengehörigkeit der einzelnen Blätter ohne weiteres zu erkennen sein und alle Einzelblätter gleichzeitig eingereicht werden, also aus dem Inhalt der Urkunde selbst die Zusammengehörigkeit hervorgehen (VG Hamburg 11.12.1992, a.a.O.). Es genügt nicht, wenn die Stützunterschriften auf einzelnen Blättern geleistet werden und diese nachträglich, näm-

lich vor der Einreichung beim WV, mit dem Wahlvorschlag durch Heftklammern und/oder Klebestreifen verbunden werden (VG Arnsberg 16.9.1992 – 21 K 1474/92.PVB, juris). **Die einzelnen Blätter der Unterschriftenlisten dürfen also nicht getrennt von der Bewerberliste umlaufen.** Es ist aber zulässig, die Vorschlagsliste zu fotokopieren und auf mehreren Wahlvorschlagsexemplaren Stützunterschriften zu sammeln, sofern diese jeweils sämtliche Bewerberinnen/Bewerber inhaltlich übereinstimmend aufführen (zum BetrVG: LAG Hessen 25.4.2018, ZBVR online 7-8/2018, S. 15).

Was ist mit Kennwort und Listenvertreter?

Der Wahlvorschlag ist auch ohne diese Angaben gültig. Ein Kennwort dient aber der besseren Unterscheidung der Wahlvorschläge und Erleichterung der Stimmabgabe. Wird ein **Kennwort** aufgeführt, darf es **nicht irreführend** sein. Unzulässig ist ein Kennwort, wenn es den **wahren Urheber** des Wahlvorschlags nicht erkennen lässt. Befinden sich auf einer von einer Gewerkschaft aufgestellten Liste nur gewerkschaftsangehörige Bewerber, ist das Kennwort „Freie Liste (Gewerkschaftsbezeichnung) ...“ irreführend, weil mit dieser Bezeichnung der Eindruck erweckt wird, es befänden sich zumindest auch Bewerber auf der Liste, die der Gewerkschaft nicht angehören (VGH Hessen 24.2.2005, ZfPR online 7/2005, S. 7). Auf einem Wahlvorschlag „Die unabhängige Alternative“ dürfen (nur) gewerkschaftlich nicht organisierte Beschäftigte kandidieren (VG München 4.10.2006, ZfPR online 1/2007, S. 14). Kandidieren auf einem Wahlvorschlag ausschließlich Mitglieder einer Gewerkschaft, darf er nicht das Kennwort „Gewerkschaftsbezeichnung/Nichtorganisierte“ führen. Das Kennwort „Unabhängig“ für eine Vorschlagsliste mit Kandidaten verschiedener rivalisierender Gewerkschaften ist jedoch zulässig (OVG NW 27.10.1958 – V B 569/58, juris). Weist ein Kennwort auf eine Gewerkschaft hin, müssen dieser zwar nicht alle Bewerber angehören, aber die Liste muss von der Gewerkschaft unterstützt werden (OVG NW 7.11.2014, PersV 2015, 136). Die Bezeichnung der Gewerkschaft darf nur dann als Kennwort benutzt werden, wenn es sich um einen gewerkschaftlichen Wahlvorschlag handelt, dieser muss also zwingend (zumindest auch) von zwei Gewerkschaftsbeauftragten unterzeichnet sein (zum BetrVG: BAG 15.5.2013, ZBVR online 11/2013, S. 12).

Kennwörter sind zudem **Wahlwerbung** und damit **zulässige Mittel zur Beeinflussung der Wähler**; sie dürfen daher auch reklamehafte Übertreibungen enthalten („simply the best“), solange sie nicht wahrheitswidrig oder irreführend sind oder Mitbewerber verunglimpfen (VGH Bayern 7.3.2017, ZfPR 2017, 66).

Bislang herrscht im Personalvertretungsrecht die Auffassung, ein **unzulässiges Kennwort** mache den Wahlvorschlag nach § 10 Abs. 2 WO **unheilbar ungültig** und sei daher vom WV unverzüglich zurückzugeben. **Anders das BAG zum BetrVG.** Danach scheidet ein Wahlvorschlag nicht an einem unzulässigen Kennwort. Der WV müsse ein unzulässiges Kennwort streichen und durch die Namen der beiden ersten Bewerber ersetzen, selbst wenn der Listen-einreicher die Unzulässigkeit des Kenn-

wortes verschuldet habe (BAG 15.5.2013, a.a.O.). Das erscheint überzeugend auch für das Personalvertretungsrecht, denn auch dort „soll“ der Wahlvorschlag nur mit einem Kennwort versehen werden. Ob die Verwaltungsgerichte dem BAG folgen, ist ungewiss. Außerdem: Die Einreicher von Wahlvorschlägen dürfen ohnehin keinesfalls weniger Sorgfalt als bisher auf die **Formulierung des Kennwortes** verwenden. Geht dieses **Identifizierungsmerkmal** aufgrund der Streichung durch den WV verloren, kann dies zur Verunsicherung der Wähler bei der Stimmabgabe und damit letztlich zu Stimmverlusten führen.

Ist in dem Wahlvorschlag kein **Listenvertreter** angegeben, gilt der an erster Stelle stehende Unterzeichner als Listenvertreter. Die Angabe, am besten **mit allen Kontaktdaten**, ist aber wichtig, damit der WV bei Beanstandungen den Wahlvorschlag schnellstmöglich an die Stelle zurückgeben kann, die für fristgerechte Mängelbeseitigung bzw. Neueinreichung sorgen kann.

Welche Bedeutung hat die Zustimmungserklärung?

Die Aufnahme eines Beschäftigten in einen Wahlvorschlag ist nur dann zulässig, wenn der Beschäftigte damit einverstanden ist. Die Zustimmung kann ab Zugang beim Einreicher nicht mehr widerrufen werden (BVerwG 30.10.1964, PersV 1965, 59). Zum Nachweis des Einverständnisses ist eine **schriftliche, eigenhändig unterschriebene Erklärung** (mit Namen, nicht Paraphen) erforderlich, die beim WV zwingend im Original eingereicht werden muss (BVerwG 11.3.2014, ZfPR online 7-8/2014, S. 2). Die Einreichung per Fax oder E-Mail ist unbeachtlich, weil formwidrig. Der WV ist weder verpflichtet noch berechtigt zu prüfen, ob eine Telefaxerklärung nach den Umständen des Einzelfalls als echt gewertet werden könnte (BVerwG 11.3.2014, a.a.O.). **Fehlt bei Einreichung des Wahlvorschlags beim WV die gültige Zustimmungserklärung (auch nur) eines (von mehreren) Kandidaten, so ist der Wahlvorschlag insgesamt ungültig.** Er ist **aber heilbar**: Der WV hat ihn zurückzugeben mit der Aufforderung, den Mangel binnen drei Arbeitstagen zu beseitigen; der WV muss die Nachfrist auch dann noch setzen, wenn dadurch die achtzehntägige Einreichungsfrist überschritten wird (vgl. VG Bremen 27.7.2012 – P K 466/12.PVL, juris). Er wird gültig, wenn dem WV die fehlenden Zustimmungserklärungen in dieser Frist zugehen; andernfalls wird der Wahlvorschlag **endgültig ungültig** (§ 10 Abs. 5 Nr. 2 WO).

Stand: 1/2020 (Neufassung) | Die vorstehenden Ausführungen beschreiben die Rechtslage nach BPersVG. Aus dem Landespersonalvertretungsrecht können sich Abweichungen ergeben.



Herausgegeben von der Bundesleitung des **dbb beamtenbund und tarifunion**
Friedrichstraße 169 | 10117 Berlin

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