

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

BESCHLUSS

BVerwG 6 P 10.03
OVG 1 A 3361/02.PVB

In der Personalvertretungssache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 23. Oktober 2003
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. B a r d e n h e w e r und die Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. H a h n , B ü g e , Dr. G r a u l i c h und V o r m e i e r

beschlossen:

Der Beschluss des Fachsenats für Bundespersonalvertretungs-
sachen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-
Westfalen vom 15. April 2003 sowie der Beschluss der Fach-
kammer für Personalvertretungssachen/Bund beim Verwal-
tungsgericht Minden vom 18. Juni 2002 werden aufgehoben.

Der Antrag wird abgelehnt.

G r ü n d e :

I.

Am 9. Mai 2000 fand im Abgesetzten Technischen Zug 145, einer verselbständigten militärischen Dienststelle, die Personalratswahl statt. Nach Auszählung der Stimmen fertigte der Wahlvorstand eine "Niederschrift und Mitteilung über die Wahl des örtlichen Personalrats" an, die er noch am Wahltag durch Aushang bekannt gab. Am 10. Mai 2000 erließ er eine "Bekanntgabe", mit welcher er die Zahl der auf die Bewerber entfallenen Stimmen sowie die Namen der als Personalratsmitglieder gewählten Bewerber und der Ersatzmitglieder bekannt gab. Die Bekanntgabe wurde am 10. Mai 2000 an derselben Stelle wie die Wahl-niederschrift ausgehängt und am 30. Mai 2000 abgenommen.

Der Antragsteller hat die Personalratswahl am 29. Mai 2000 angefochten. Das Verwaltungsgericht hat die Wahl für ungültig erklärt. Das Oberverwaltungsgericht hat die Beschwerde des Beteiligten zurückgewiesen und zur Einhaltung der Wahlanfechtungsfrist ausgeführt: Die Bekanntmachung vom 10. Mai 2000 habe nicht die für eine ordnungsgemäße Bekanntgabe des Wahlergebnisses erforderlichen Informationen enthalten. Das Wahlergebnis im Sinne der einschlägigen Rechtsvorschriften umfasse nicht nur die Namen der Gewählten und die auf sie entfallenen Stimmen, sondern

auch die Summe aller abgegebenen sowie aller gültigen und ungültigen Stimmen - gegebenenfalls bezogen auf die jeweiligen Gruppen - und die Verteilung der Stimmen auf die Vorschläge bzw. bei Personenwahl auf die einzelnen Bewerber. Eine fristauslösende Bekanntgabe des Wahlergebnisses sei hier auch nicht dadurch bewirkt worden, dass der Wahlvorstand die über das Wahlergebnis gefertigte Niederschrift ab dem 9. Mai 2000 an der Stelle ausgehängt habe, an der ab dem 10. Mai 2000 die weitere Bekanntmachung vom 10. Mai 2000 ausgehängt habe. Denn der Aushang der Niederschrift habe nicht hinreichend erkennen lassen, dass mit ihm zugleich - fristauslösend - das Wahlergebnis bekannt gegeben werden sollen und wann er bewirkt worden sei.

Mit seiner Rechtsbeschwerde macht der Beteiligte geltend, dass der Wahlanfechtungsantrag bereits als verspätet anzusehen sei. Er beantragt sinngemäß,

die Beschlüsse der Vorinstanzen aufzuheben und den Antrag abzulehnen.

Der Antragsteller beantragt,

die Rechtsbeschwerde zurückzuweisen.

Er verteidigt den angefochtenen Beschluss.

II.

Die zulässige Rechtsbeschwerde des Beteiligten ist begründet. Der Beschluss des Obergerichtes beruht auf der unrichtigen Anwendung von Rechtsnormen (§ 83 Abs. 2 BPersVG i.V.m. § 93 Abs. 1 ArbGG). Er ist daher - ebenso wie der durch ihn bestätigte erstinstanzliche Beschluss - aufzuheben; da der Sachverhalt geklärt ist, entscheidet der Senat in der Sache selbst (§ 96 Abs. 1 Satz 2 ArbGG i.V.m. § 562 Abs. 1, § 563 Abs. 3 ZPO). Dies führt zur Ablehnung des streitigen Wahlanfechtungsantrages.

1. Dieser Antrag ist allerdings zulässig. Namentlich ist die Antragsbefugnis mit Blick darauf zu bejahen, dass der Antragsteller sich mit der Wahlanfechtung nicht gegen die Verselbständigung der von ihm geleiteten Dienststelle wendet, sondern auf der

Grundlage eines von ihm als wirksam akzeptierten Verselbständigungsbeschlusses einen Wahlrechtsverstoß geltend macht. Dies hat das Oberverwaltungsgericht zutreffend ausgeführt.

2. Der Wahlanfechtungsantrag ist nicht fristgerecht erhoben und deshalb nicht begründet.

a) Bei Versäumung der Antragsfrist ist der Wahlanfechtungsantrag unbegründet. Gemäß § 25 BPersVG kann der Leiter der Dienststelle binnen einer Frist von 12 Arbeitstagen, vom Tage der Bekanntgabe des Wahlergebnisses an gerechnet, die Wahl beim Verwaltungsgericht anfechten. Dieses Fristerfordernis betrifft entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts nicht die Zulässigkeit, sondern die Begründetheit der Wahlanfechtung. Sein materiellrechtlicher Charakter folgt aus dem Zusammenhang mit der Gültigkeit der Personalratswahl. Eine nicht rechtzeitig angefochtene Wahl ist - vom Ausnahmefall der Wahlnichtigkeit abgesehen - nach materiellem Recht von Anfang an gültig; der so gewählte Personalrat ist rechtmäßig in seinem Amt (vgl. zur Anfechtung der Betriebsratswahl: BAG, Beschluss vom 28. April 1964 - 1 ABR 1/64 - BAGE 16, 1, 8). Die materiellrechtliche Bedeutung der Wahlanfechtungsfrist hat zur Folge, dass die für die Fristüberprüfung erforderlichen Feststellungen allein von den gerichtlichen Tatsacheninstanzen - nicht vom Rechtsbeschwerdegericht - zu treffen sind und dass die Fristeinhaltung dahinstehen kann, wenn ein Wahlanfechtungsgrund nicht gegeben ist (vgl. BAG, Beschluss vom 6. Dezember 2000 - 7 ABR 34/99 - BAGE 96, 326, 328, 330).

b) Der Antragsteller hat die in § 25 BPersVG bestimmte Wahlanfechtungsfrist von 12 Arbeitstagen seit der Bekanntgabe des Wahlergebnisses nicht gewahrt. Diese begann hier mit der Bekanntgabe des Wahlergebnisses durch den Wahlvorstand am 10. Mai 2000.

aa) Was unter "Wahlergebnis" zu verstehen ist, erschließt sich aus § 23 Abs. 2 Satz 1 BPersVG. Danach nimmt der Wahlvorstand unverzüglich nach Abschluss der Wahl öffentlich die Auszählung der Stimmen vor und stellt deren Ergebnis in einer Niederschrift fest. Wahlergebnis ist somit das sich aus der Stimmenauszählung ergebende Resultat. Ergänzend ermächtigt der Gesetzgeber die Bundesregierung in

§ 115 Nr. 6 BPersVG, in der als Rechtsverordnung ergehenden Wahlordnung Vorschriften über die Feststellung des Wahlergebnisses zu erlassen. Er gestattet damit dem Verordnungsgeber eine Konkretisierung dessen, was als Wahlergebnis im Sinne von § 23 Abs. 2 Satz 1, § 25 BPersVG zu gelten hat. Dies ist im Wesentlichen in § 20 der Wahlordnung zum Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Dezember 1994, BGBl I S. 3653, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 1997, BGBl I S. 3094, geschehen.

aaa) Während § 20 Abs. 1 BPersVVO weitgehend die bereits zitierte Regelung in § 23 Abs. 2 Satz 1 BPersVG wiederholt, schreibt § 20 Abs. 3 BPersVVO vor, dass der Wahlvorstand im Falle der Verhältniswahl die auf jede Vorschlagsliste und im Falle der Personenwahl die auf jeden einzelnen Bewerber entfallenen gültigen Stimmzettel zusammenzählt. Damit ist der wichtigste Teil des Wahlergebnisses beschrieben, weil sich daraus bereits ersehen lässt, welche Listen bzw. Kandidaten bei der Personalratswahl erfolgreich waren.

bbb) Vom gesetzlichen Begriff des Wahlergebnisses ebenfalls mit umfasst sind die Namen der gewählten Bewerber. § 20 BPersVVO schreibt eine derartige Feststellung als Bestandteil des Wahlergebnisses nicht ausdrücklich vor. In § 23 BPersVVO, wonach der Wahlvorstand das Wahlergebnis und die Namen der als Personalratsmitglieder gewählten Bewerber bekannt gibt, scheint der Verordnungsgeber sogar zwischen dem Wahlergebnis einerseits und den Namen der gewählten Bewerber andererseits begrifflich zu unterscheiden. Dies ist jedoch unschädlich, weil mit dem auf die gewählten Bewerber erstreckten Bekanntgabepflicht dem Begriff des Wahlergebnisses im Sinne von § 23 Abs. 2 Satz 1, § 25 BPersVG im Ergebnis Rechnung getragen wird.

ccc) Zum Wahlergebnis gehört auch die Zahl der insgesamt abgegebenen Stimmen sowie der ungültigen Stimmen. Dieses Begriffsverständnis legt § 20 Abs. 2 BPersVVO nahe, wonach der Wahlvorstand nach Öffnung der Wahlurnen die Stimmzettel den Wahlumschlägen entnimmt und ihre Gültigkeit prüft. Die Auszählbarkeit des Wahlvorstandes erfasst somit alle abgegebenen Stimmen, wobei gültige und ungültige Stimmen zu unterscheiden sind (vgl. Schlatmann, in: Lorenzen/Schmitt/Etzel/Gerhold/Schlatmann/Rehak, Bundespersonalvertretungsgesetz, § 23

WO Rn. 1; Fischer/Goeres, in: GKÖD Band V H § 23 Rn. 7; Grabendorff/Ilbertz/Widmaier, Bundespersonalvertretungsgesetz, 9. Aufl. 1999, § 23 WO Rn. 3).

ddd) Entgegen einer in der Kommentarliteratur verbreiteten Auffassung (vgl. die vorherigen Zitate) erstreckt sich das Wahlergebnis nicht auf die Zahl der Wahlberechtigten. Wie oben dargelegt, versteht der Gesetzgeber in § 23 Abs. 2 Satz 1, § 25 BPersVG unter Wahlergebnis das sich aus der Stimmenauszählung ergebende Resultat. Darunter fällt die Zahl der Wahlberechtigten nicht, weil diese Größe unabhängig von Wahlakt und Stimmenauszählung feststeht (vgl. § 2 Abs. 2, § 3 BPersVWO).

Von der Auszählung beeinflusst ist allerdings die festgestellte Wahlbeteiligung, die sich aus dem Quotienten von abgegebenen Stimmen und Wahlberechtigten ergibt. Hierbei handelt es sich jedoch allenfalls um eine für Zwecke der Wahlstatistik interessante Größe, die für die Gültigkeit der Personalratswahl ohne Bedeutung ist.

Der vom Obergericht erwogene Gesichtspunkt der Schlüssigkeitsprüfung für eine etwaige Wahlanfechtung gebietet keine abweichende Beurteilung. Die in § 23 Abs. 2 Satz 1 BPersVG vorgeschriebene Bekanntgabe des Wahlergebnisses dient der Unterrichtung der Dienststellenangehörigen über den Wahlausgang, nicht der Prüfung der Erfolgsaussichten einer Wahlanfechtung. § 25 BPersVG knüpft an den Bekanntgabezeitpunkt lediglich an, weil ein besser geeigneter Zeitpunkt, die Wahlanfechtungsfrist in Lauf zu setzen, kaum denkbar ist. Diese Zielvorstellung des Gesetzgebers wird durch die konkretisierenden Bestimmungen der Wahlordnung nicht verändert. Für eine effiziente Wahrnehmung des Wahlanfechtungsrechts ist die Wiedergabe der Zahl der Wahlberechtigten bei der Bekanntgabe des Wahlergebnisses im Übrigen nicht geboten. Darüber kann sich jeder Dienststellenangehörige durch Einblick in das Wählerverzeichnis Aufschluss verschaffen (vgl. § 2 Abs. 3 BPersVWO). Kommt es für die Frage, ob der geltend gemachte Wahlanfechtungsgrund das Wahlergebnis zu beeinflussen vermochte, auf die Zahl der Wahlberechtigten an, so kann das Verwaltungsgericht durch Beiziehung des Wählerverzeichnisses die entsprechende Klärung herbeiführen.

Die Zahl der Wahlberechtigten als zu dem bekannt zu gebenden Wahlergebnis gehörend anzusehen, verbietet sich auch aus praktischen, an den Gedanken der

Rechtssicherheit und Rechtsklarheit orientierten Überlegungen. Der für die ordnungsgemäße Personalratswahl verantwortliche Wahlvorstand besteht im Allgemeinen nicht aus Personen mit juristischer Vorbildung. Es ist daher geboten, dass der Wahlvorstand sich bereits anhand des Textes der einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes und der Wahlordnung sichere Kenntnis davon verschaffen kann, welchen Inhalt die von ihm herauszugebenden Bekanntmachungen haben müssen. Eine Rechtsprechung, die aus Gründen äußerster Vorsorge alle Eventualitäten in den Blick nimmt und daraus über den Wortlaut des Gesetzes und der Wahlordnung hinausgehend zusätzliche Anforderungen entwickelt, verfehlt das praktische Bedürfnis nach einer noch handhabbaren Durchführung der Personalratswahl.

eee) Die Namen der Ersatzmitglieder gehören schließlich - wiederum im Gegensatz zu einer in der Kommentarliteratur verbreiteten Auffassung (vgl. Schlattmann, a.a.O.; Fischer/Goeres, a.a.O.; Grabendorff u.a., a.a.O.; Altvater/Bacher/Hörter/Peiseler/Sabottig/Schneider/Vohs, Bundespersonalvertretungsgesetz, 4. Aufl. 1996, § 23 WO Rn. 1) - nicht zum Wahlergebnis. Zwar ist das Ergebnis der Stimmenauszählung nach § 20 Abs. 3 BPersVVO maßgeblich für die Reihenfolge, in welcher die Ersatzmitglieder nach § 31 Abs. 2 BPersVG zum Zuge kommen. Es ist jedoch für den Eintritt des Ersatzmitgliedes in den Personalrat nicht das einzige Glied in der Kausalkette. Als wesentlicher Umstand muss vielmehr ein Eintrittsgrund nach § 31 Abs. 1 BPersVG - Ausscheiden oder Verhinderung eines Personalratsmitgliedes - hinzutreten. Der Eintritt des Ersatzmitgliedes ist daher nur mittelbare Folge der Personalratswahl. Sprachlich kommt dies in § 31 Abs. 2 BPersVG dadurch zum Ausdruck, dass die Ersatzmitglieder dort ausdrücklich zum Kreis der "nicht gewählten Beschäftigten" gezählt werden. Ein zwingendes Erfordernis, durch die Einbeziehung der Namen der Ersatzmitglieder in die Bekanntgabe des Wahlergebnisses unmittelbar Transparenz zu schaffen, besteht nicht. Denn im Eintrittsfalle lässt sich anhand des bekannt gegebenen Auszählergebnisses nach § 20 Abs. 3 BPersVVO ohne weiteres bestimmen, welcher Beschäftigte nach Maßgabe von § 31 Abs. 2 BPersVG nachrückt.

fff) Wie aus dem Vorstehenden ersichtlich ist, gehören zu dem bekannt zu gebenden Wahlergebnis diejenigen Angaben, die auch in der Wahlniederschrift gemäß § 21 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1 bis 3, 5 und 6 BPersVVO enthalten sein müssen. Damit wird

zugleich die Vorgabe in § 23 Abs. 2 Satz 1 BPersVG erfüllt, wonach das Ergebnis der Stimmenauszählung in einer Niederschrift festzuhalten ist.

bb) Was unter "Bekanntgabe" im Sinne von § 25 BPersVG zu verstehen ist, erschließt sich wiederum aus § 23 Abs. 2 Satz 1 BPersVG, wonach der Wahlvorstand das Ergebnis der Stimmenauszählung den Angehörigen der Dienststelle durch Aushang bekannt gibt. Die Verordnungsermächtigung bezieht sich nach § 115 Nr. 6 BPersVG auch darauf, Vorschriften über die Fristen für die Bekanntmachung des Wahlergebnisses zu erlassen. Demgemäß bestimmt § 23 BPersVVO, dass der Wahlvorstand das Wahlergebnis und die Namen der als Personalratsmitglieder gewählten Bewerber durch zweiwöchigen Aushang an den Stellen bekannt gibt, an denen das Wahlausschreiben bekannt gemacht worden ist.

aaa) Hiernach kann der Wahlvorstand die Bekanntgabe des Wahlergebnisses dadurch bewirken, dass er über alle notwendigen Bestandteile des Wahlergebnisses (Zahl der abgegebenen sowie der gültigen und ungültigen Stimmen, Zahl der auf die Listen bzw. Einzelbewerber entfallenen Stimmen, Namen der gewählten Bewerber) in einer speziellen Bekanntmachung unterrichtet. Da die Wahlniederschrift gemäß § 21 Abs. 1 Satz 2 BPersVVO - wie dargelegt - alle notwendigen Angaben enthält, kann der Wahlvorstand das Wahlergebnis auch dadurch bekannt machen, dass er in der Bekanntgabe auf die - als Anlage beigefügte - Niederschrift Bezug nimmt. Schließlich kann der Wahlvorstand den Anforderungen an die vollständige Unterrichtung der Beschäftigten auch noch dadurch Rechnung tragen, dass er wie im vorliegenden Fall über die wichtigsten Bestandteile des Wahlergebnisses - Zahl der auf die Bewerber entfallenen Stimmen sowie Namen der gewählten Personalratsmitglieder - in einer speziellen Bekanntmachung unterrichtet und diese neben die bereits zuvor von ihm ausgehängte Wahlniederschrift gemäß § 21 BPersVVO heftet. Eine Überforderung der Beschäftigten kann darin nicht gesehen werden. Vielmehr drängt es sich nach der Lebenserfahrung ohne weiteres auf, dass ein verständiger Beschäftigter, der sich über das vollständige Wahlergebnis informieren will, nicht nur die Bekanntmachung, sondern auch die daneben hängende Wahlniederschrift in den Blick nehmen wird.

bbb) Der Wahlvorstand hat im vorliegenden Fall das vollständige Wahlergebnis durch Aushang am 10. Mai 2000 bekannt gegeben. Damit wurde die Wahlanfechtungsfrist gemäß § 25 BPersVG in Lauf gesetzt. Darüber konnte bei einem verständigen Beschäftigten nicht deswegen Unsicherheit aufkommen, weil zur vollständigen Information über das Wahlergebnis ergänzend die Kenntnisnahme von der Wahlniederschrift erforderlich war, die das Datum vom 9. Mai 2000 trug. Denn allein die Mitteilung vom 10. Mai 2000 enthielt die Überschrift "Bekanntmachung" und den Aushangvermerk ("ausgehängt am: 10.05.00"). Hinzu kam, dass - insoweit abweichend von § 21 Abs. 1 Satz 2 BPersVWO - erst die Bekanntmachung vom 10. Mai 2000 das Endresultat aufführte, nämlich die Namen der gewählten Personalratsmitglieder. Daraus erschloss sich, dass erst die Bekanntmachung vom 10. Mai 2000 die abschließende Mitteilung über das Wahlergebnis war, ohne welche die Wahlniederschrift vom 9. Mai 2000 keine den Lauf der Anfechtungsfrist auslösende Wirkung entfalten konnte. Angesichts dessen konnte und musste der verständige Beschäftigte davon ausgehen, dass die Anfechtungsfrist erst mit dem Aushang der Bekanntmachung am 10. Mai 2000 zu laufen begann.

ccc) Die in § 23 BPersVWO normierte zweiwöchige Aushangfrist wurde ebenfalls eingehalten. Die Bekanntmachung vom 10. Mai 2000 wurde ausweislich des auf ihr angebrachten Vermerks am 30. Mai 2000 abgenommen. Während dieser gesamten Zeit hing neben ihr nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts auch die Wahlniederschrift vom 9. Mai 2000 aus. Während dieses Zeitraums hatten die Beschäftigten somit Gelegenheit, sich an der für Wahlbekanntmachungen vorgesehenen Stelle über das vollständige Wahlergebnis und den Beginn der Wahlanfechtungsfrist zu informieren.

3. Die Wahlanfechtungsfrist endete am Freitag, dem 26. Mai 2000, um 24:00 Uhr. § 25 BPersVG räumt für die Wahlanfechtung eine Frist von 12 Arbeitstagen ein. Angesichts dessen, dass im öffentlichen Dienst die Fünf-Tage-Woche üblich ist, gelten als Arbeitstage die Wochentage Montag bis Freitag mit Ausnahme der gesetzlichen Feiertage; auch § 52 Satz 2 BPersVWO geht von einem derartigen Verständnis aus (vgl. Altvater u.a., a.a.O., § 25 Rn. 10; Schlatmann, a.a.O., § 25 Rn. 23; Fischer/Goeres, a.a.O., K § 25 Rn. 31; Grabendorff u.a., a.a.O., § 25 Rn. 20). Da das Wahlergebnis am Mittwoch, dem 10. Mai 2000 bekannt gegeben worden war, endete die

Wahlanfechtungsfrist mit Ablauf des 26. Mai 2000 (§ 52 Satz 1 BPersVWO i.V.m. § 187 Abs. 1, § 188 Abs. 1 BGB).

4. Die Wahlanfechtung durch den Antragsteller war verspätet, da seine Wahlanfechtungsschrift erst am 29. Mai 2000 beim Verwaltungsgericht eingegangen ist.

Bardenhewer

Hahn

Büge

Graulich

Vormeier

Sachgebiet: BVerwGE: ja

Personalvertretungsrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BPersVG §§ 23, 25

BPersVVO §§ 20, 21, 23

Stichworte:

Anfechtung einer Personalratswahl; Wahlanfechtungsfrist; Bekanntgabe des Wahlergebnisses.

Leitsatz:

Das Wahlergebnis, dessen Bekanntgabe die Wahlanfechtungsfrist gemäß § 25 BPersVG in Lauf setzt, erfasst die Zahl der insgesamt abgegebenen sowie der gültigen und ungültigen Stimmen, die Zahl der auf die Listen bzw. Bewerber entfallenen Stimmen sowie die Namen der zu Personalratsmitgliedern gewählten Bewerber.

Beschluss des 6. Senats vom 23. Oktober 2003 - BVerwG 6 P 10.03

I. VG Minden vom 18.06.2002 - Az.: VG 13 K 1912/00.PVB -

II. OVG Münster vom 15.04.2003 - Az.: OVG 1 A 3361/02.PVB -