

Das Kennwort bei der Personalratswahl

Susanne Süllwold, Berlin*

I. Einführung

Nomen est omen. Sage mir deinen Namen und ich sage dir, wer du bist. Was der römische Komödiendichter Plautus etwa zweihundert Jahre vor Christi formuliert hat und meistens eher scherzhaft gebraucht wird, ist im Personalvertretungsrecht bitterer Ernst. Das Kennwort muss den Träger und den Inhalt der Liste zutreffend kennzeichnen und in ihrer Bedeutung für die wahlberechtigten Beschäftigten widerspiegeln.

Die Wahl des richtigen Kennwortes ist jedoch häufig schwierig. Die nicht unerhebliche Anzahl der wegen eines irreführenden Kennwortes vor Gericht gelangten Wahlanfechtungen mag Indiz dafür sein, dass es sich hier um eine gefährliche Stolperfalle handelt – für die Einreicher auf dem Weg zu einem gültigen Wahlvorschlag, für den Wahlvorstand auf dem Weg zu einer beanstandungsfreien Personalratswahl.

Nun verhält es sich allerdings so, dass ein Wahlvorschlag nicht mit einem Kennwort versehen sein muss - es geht auch ohne. Denn § 8 Abs. 4 Satz 1 BPersVVO¹⁾ bestimmt: „Der Wahlvorschlag *soll* mit einem Kennwort versehen werden.“ Ein Wahlvorschlag ohne Kennwort ist folglich ohne weiteres gültig; der Wahlvorstand darf den Wahlvorschlag wegen eines fehlenden Kennwortes nicht zurückweisen. Ob die Einreicher ihrem Wahlvorschlag ein Kennwort beifügen, liegt also in ihrem freien Ermessen. Entschließen sie sich jedoch dazu, den Wahlvorschlag mit einem Kennwort zu kennzeichnen, so tragen sie das Risiko. Denn ein unzulässiges Kennwort zieht zwingend die Ungültigkeit des Wahlvorschlags nach sich.

II. Sinn und Zweck des Kennwortes

1. Bezeichnung des Wahlvorschlags

*Die Autorin ist Referentin in der Bundesgeschäftsstelle des dbb beamtenbund und tarifunion und dort zuständig u.a. für das Personalvertretungsrecht. Sie ist Schriftleiterin der Zeitschrift für Personalvertretungsrecht (ZfPR) und der Zeitschrift für Betriebsverfassungsrecht (ZBVR *online*).

¹ Der vorliegende Beitrag geht von der Bundesregelung, also der Soll-Bestimmung aus. Die Vorschriften der Wahlordnungen der meisten Landespersonalvertretungsgesetze stimmen mit der **Soll**-Regelung in § 8 Abs. 5 BPersVVO überein: § 11 Abs. 6 WO LPersVG BW, § 9 WO LPersVG Brand, § 8 Abs. 5 WO LPersVG Hess, § 8 Abs. 4 WO LPersVG NW, § 8 WO LPersVG RhP, § 8 WO LPersVG Saar, § 8 Abs. 4 WO LPersVG Sachs, § 8 WO LPersVG SA, § 8 WO LPersVG Thür. In folgenden Ländern **kann** der Wahlvorschlag ein Kennwort enthalten: § 8 Abs. 8 WO LPersVG Bay, § 7 Abs. 5 WO LPersVG Bln, § 8 WO LPersVG Bre, § 8 Abs. 4 WO LPersVG Hbg. Die Regelungen in § 10 Abs. 7 WO LPersVG Nds, § 10 Abs. 6 Satz 1 WO LPersVG MV und § 10 Abs. 6 Satz 1 WO LPersVG SH differenzieren nach dem Einreicher des Wahlvorschlags: Wahlvorschläge der Beschäftigten **können** mit einem Kennwort versehen werden. Wahlvorschläge der Gewerkschaften **müssen** mit dem Namen der Gewerkschaft bezeichnet werden. In Schleswig-Holstein ist auf Gewerkschaftsvorschlägen daneben ein Kennwort zulässig.

Warum also überhaupt ein Kennwort? Zunächst einmal, weil ein Kennwort den Wahlvorschlag aus Sicht der Wählerinnen und Wähler charakterisiert, griffig macht und deshalb unmittelbaren Einfluss auf deren Wahlentscheidung besitzt.

Das Kennwort hat Unterscheidungs- und Identifizierungsfunktion. Es soll helfen, Verwechslungen mit anderen Wahlvorschlägen auszuschließen und die Wahlvorschläge – auch ohne Kenntnis der einzelnen auf ihnen aufgeführten Kandidatinnen und Kandidaten – identifizierbar zu machen und im Falle von gewerkschaftlichen Wahlvorschlägen einer Gewerkschaft, im Falle von Beschäftigtenvorschlägen einer Person oder Personengruppe zuzuordnen. Die Wählerinnen und Wähler sollen bereits auf einen Blick erkennen können, um welchen bzw. wessen Wahlvorschlag es sich handelt und so schnell und sicher denjenigen Wahlvorschlag identifizieren können, mit dem sie sympathisieren und dem sie deshalb ihre Stimme geben wollen. Das Kennwort dient damit einer besseren Übersicht und auf diese Weise letztendlich einer Erleichterung des Wahlverfahrens.

Das Kennwort kann aber zugleich auch Programm sein. Es kann durch einen Slogan oder bestimmte Begriffe Auskunft über die Intention des Wahlvorschlags geben. Dies gilt beispielsweise für Kennworte, die von unabhängigen Listen gewählt werden (freie Liste, unabhängige Liste) und die klarstellen sollen, dass es sich gerade nicht um gewerkschaftliche Listen handelt, oder für Kennworte, aus denen bereits auf die Zielrichtung oder Schwerpunktsetzung der Bewerberinnen und Bewerber bei ihrer künftigen Personalratsarbeit geschlossen werden kann.

2. Reihenfolge der Wahlvorschläge auf Stimmzetteln

Schließlich entscheidet das Kennwort über die Reihung der Wahlvorschläge auf den Stimmzetteln. Gem. § 12 Abs. 1 BPersVVO und den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften ermittelt der Wahlvorstand im Losverfahren die Reihenfolge der Wahlvorschläge auf dem Stimmzettel. Finden Wahlen für Personalvertretungen auf mehreren Stufen statt, so ist für die Festlegung der Reihung auf den Stimmzetteln aller Stufen der Losentscheid auf der obersten Stufe maßgebend – soweit die Wahlvorschläge **dasselbe** Kennwort haben. Der Wahlvorstand für die Hauptpersonalratswahlen teilt das Ergebnis des Losentscheids den Wahlvorständen der nachgeordneten Stufen mit, und zwar unter voller Angabe des Wortlautes der Kennworte. Die Wahlvorstände der nachgeordneten Stufen haben dann in eigener Verantwortung zu prüfen, ob sie für die von ihnen zu verantwortende Personalratswahl einen Wahlvorschlag mit demselben Kennwort zugelassen haben. Hier muss es sich um eine wortgleiches Kennwort handeln; bloße Ähnlichkeit oder überwiegende Übereinstimmung genügen nicht². Wortgleichheit ist auch dann erforderlich, wenn sich das Kennwort aus mehreren Wörtern zusammensetzt. Wird also beispielsweise auf der obersten Stufe ein Wahlvorschlag mit dem Kennwort „Gewerkschaftskürzel“ und auf der nachgeordneten Stufe ein Wahlvorschlag mit dem Kennwort „Gewerkschaftskürzel – ausgeschriebener Gewerkschaftsname“ eingereicht, so liegt keine Übereinstimmung vor. An Wortgleichheit fehlt es auch den Wahlvorschlägen mit den Kennworten „Gewerkschaftsname – Gewerkschaftskürzel“ und „Gewerkschaftsname, Gewerkschaftskürzel – Bezirksverwaltung ...“ An dieser

² Fischer/Goeres/Gronimus, Personalvertretungsrecht des Bund und Länder, GKÖD Band V, Stand: November 2007, § 12 WO Rn. 3.

Stelle ist folglich absolute Identität erforderlich³. Dabei ist es für die Festlegung der Reihenfolge auf den Stimmzetteln unerheblich, ob sich hinter den wortgleichen Kennworten auf den verschiedenen Stufen dieselben oder unterschiedliche Einreicher verbergen⁴, denn im Rahmen des § 12 BPersVWO geht es nicht um die Vermeidung einer Verwechslungsgefahr und der Identifizierung des Wahlvorschlags, sondern ausschließlich um die formale Reihenfolge auf dem Stimmzettel.

III. Bedingungen für die Zulässigkeit des Kennwortes

Weder die Personalvertretungsgesetze noch die Wahlordnungen enthalten konkrete Angaben zur Beschaffenheit eines Kennwortes. Aus § 24 Abs. 1 BPersVG und den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften sowie aus den allgemeinen Grundsätzen des Personalvertretungsrechts lassen sich jedoch mit Blick auf Sinn und Zweck des Kennwortes diejenigen Kriterien entwickeln, denen ein Kennwort genügen muss, um im Wahlverfahren bestehen zu können.

1. Äußere Beschaffenheit

Zwar spricht § 8 Abs. 5 BPersVWO von dem Kennwort in der Einzahl. Dies schließt jedoch nicht aus, dass das Kennwort aus mehreren Wörtern bestehen kann⁵.

Regelmäßig wird als Kennwort bei gewerkschaftlichen Wahlvorschlägen der Name der Gewerkschaft oder das Gewerkschaftskürzel verwendet oder, bei gewerkschaftsunabhängigen Wahlvorschlägen, die Begriffe „unabhängige“ oder „freie“ oder „nichtorganisiert“. Zulässig ist es aber auch, beispielsweise dem Gewerkschaftskürzel eine griffige Formulierung (Slogan) nach- oder voranzustellen.

2. Inhaltliche Anforderungen

Gem. § 24 Abs. 1 BPersVG darf niemand die Wahl des Personalrats behindern oder in einer gegen die guten Sitten verstoßenden Weise beeinflussen. Dieses Gebot wendet sich an jedermann und erfasst folglich auch die Einreicher von Wahlvorschlägen. Ein Kennwort für einen Wahlvorschlag muss deshalb so gewählt sein, dass die Anforderungen des § 24 Abs. 1 BPersVG erfüllt werden und eine objektive Gefahr einer Täuschung der Wähler nicht hervorgerufen wird⁶. Die Zulassung eines Wahlvorschlags zur Personalratswahl, der mit einem irreführenden Kennwort gekennzeichnet ist, stellt eine unzulässige Beeinflussung der Wahlberechtigten im Sinne des § 24 Abs. 1 BPersVG dar⁷.

Seine Identifizierungsfunktion kann ein Kennwort nur erfüllen, wenn es für den Wahlvorschlag tatsächlich kennzeichnend, charakteristisch ist und nicht in die Irre führt⁸. Eine Kennzeichnung im Sinne der Unterscheidungsfunktion wiederum liegt nur vor, wenn Verwechslungen ausgeschlossen sind.

³ Bieler/Vogelgesang/Plassmann/Kleffner, LPersVG Sachsen-Anhalt, § 12 WO Rn. 14; Lorenzen u.a., a.a.O., § 12 WO Rn. 5.

⁴ Altvater/Bacher/Hörter/Peiseler/Sabottig/Schneider/Vohs, BPersVG, 4. Aufl., § 12 WO Rn. 9; a.A. Ilbertz/Widmaier, BPersVG, 4. Aufl., § 12 WO Rn. 1.

⁵ Ballerstedt/Schleicher/Faber/Eckinger, Bayerisches Personalvertretungsrecht mit Wahlordnung, § 8 WO Rn. 53.

⁶ VGH Baden-Württemberg v. 12.4.2007, ZfPR 2008, ...

⁷ OVG Brandenburg v. 4.2.1999 – 6 A 194/98 PVL, zitiert nach Juris.

⁸ Ballerstedt u.a., a.a.O., § 8 WO Rn. 52.

Ein Kennwort muss darüber hinaus den allgemeinen Grundsätzen des Personalvertretungsrechts gerecht werden. Es darf folglich weder einen parteipolitischen Inhalt haben noch anstößig sein oder in sonstiger Weise gegen die guten Sitten verstoßen⁹.

Ein Kennwort ist nur dann zulässig, wenn es die Wählerinnen und Wähler zutreffend über die Urheber des Wahlvorschlags informiert. Dies ist einfach, wenn die Gewerkschaft X von ihrem ihr in § 19 Abs. 8 und 9 BPersVG und den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften eingeräumten Wahlvorschlagsrecht Gebrauch macht und einen von zwei Beauftragten unterzeichneten Wahlvorschlag einreicht, auf dem ausschließlich ihr angehörige Mitglieder als Bewerberinnen und Bewerber aufgestellt sind. In diesem Fall darf der Name der Gewerkschaft und/oder das Gewerkschaftskürzel als Kennwort verwendet werden.

Wird ein Wahlvorschlag von mehreren Gewerkschaften getragen und von Beauftragten dieser mehreren Gewerkschaften unterzeichnet (erforderlich sind die Unterschriften von jeweils zwei Beauftragten jeder beteiligten Gewerkschaft) und enthält die Bewerberliste ausschließlich Mitglieder dieser Gewerkschaften, so kann und sollte das Kennwort in einer (abgekürzten) Bezeichnung der beteiligten Gewerkschaften bestehen¹⁰.

Schwieriger wird die Kennwortwahl aber schon dann, wenn auf einem solchen gewerkschaftlichen Wahlvorschlag nicht ausschließlich Mitglieder der unterzeichnenden Gewerkschaften, sondern auch Nichtmitglieder kandidieren, was ohne weiteres zulässig ist. Für einen solchen gewerkschaftlichen Wahlvorschlag, auf dem nicht organisierte und gewerkschaftlich organisierte Kandidatinnen und Kandidaten aufgeführt sind, wäre etwa ein Kennwort geeignet, das Namen und/oder Kürzel der Gewerkschaft/der Gewerkschaften sowie zusätzlich einen Hinweis auf die nicht organisierten Bewerberinnen und Bewerber enthält. Häufig wird für diese Konstellation die Bezeichnung „Freie Liste/Gewerkschaftsname(n) (Kürzel)“ oder „Gewerkschaftsname(n) (Kürzel)/Nichtorganisierte“ gewählt. Zusätzliche Begriffe/Slogans wären auch in diesem Fall erlaubt, können jedoch u.U. je nach Länge des übrigen Kennwortes als „Wortmonster“ unzweckmäßig sein.

Weist die Bewerberliste auf einem gewerkschaftlichen Wahlvorschlag ausschließlich Gewerkschaftsmitglieder auf, so wäre ein Kennwort unzulässig, das die Wörter „frei“, „nicht organisiert“ oder „unabhängig“ enthielte¹¹, da hierdurch bei den Wählerinnen und Wählern fälschlicherweise der Eindruck hervorgerufen würde, die Liste bzw. die Bewerberinnen und Bewerber wären jedenfalls zum Teil nicht in die Gewerkschaft eingebunden.

3. Wahlvorschläge mit identischem oder ähnlichem Kennwort

Es kommt immer wieder vor, dass zwei Wahlvorschläge mit identischem oder ähnlichem Kennwort eingereicht werden.

⁹ BVerwG v. 13.5.1966, PersV 1966, 132; Dietz/Richardi, BPersVG, 2. Aufl., § 8 Rn. 10.

¹⁰ BVerwG v. 23.10.1970, PersV, 1971, 143.

¹¹ VGH Bayern v. 15.6.1961, BayVBl 1961, 316; OVG NW v. 17.10.1958, a.a.O.

3.1 Identität

Ein solcher Fall kann etwa dann eintreten, wenn zwei Gruppen von Beschäftigten jeweils für ihren Wahlvorschlag die gängige Bezeichnung „Freie Liste“ oder „Unabhängige“ wählen. Natürlich können nicht zwei Wahlvorschläge mit der Bezeichnung „Frei Liste“ zugelassen werden.

Es wird die Auffassung vertreten, dass - dem sog. Prioritätsprinzip entsprechend, salopp ausgedrückt: „Wer zuerst kommt, mahlt zuerst“ - der zuerst beim Wahlvorstand eingegangene Wahlvorschlag, sofern ansonsten keine Mängel vorliegen, als gültig zu behandeln und der später eingegangene Wahlvorschlag als ungültig zurückzugeben sei¹². Mit einer solchen Behandlung würde jedoch im Ergebnis der Einreicher des zweiten Wahlvorschlages, obwohl auch er ein zulässiges Kennwort gewählt hat, „abgestraft“, obwohl er keinerlei Einfluss auf die Kennwortwahl der anderen Gruppierungen besitzt (und, dies nur am Rande, auch nicht zwingend wissen musste, dass bereits ein anderer Wahlvorschlag mit dem identischen oder ähnlichen Kennwort eingereicht wurde). Hierin könnte ein Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit gesehen werden. Der Ordnungsgeber hat die Verwendung eines Kennwortes nicht als zwingende Gültigkeitsvoraussetzung für einen Wahlvorschlag vorgesehen. Damit aber hat er zum Ausdruck gebracht, dass das Kennwort, jedenfalls sofern es nicht unzulässig ist, keine Auswirkungen auf die Gültigkeit des Wahlvorschlages haben soll. Zudem widerspricht die Behandlung nach dem Prioritätsprinzip dem Bestreben des Ordnungsgebers, Wahlvorschläge möglichst gültigkeitserhaltend zu behandeln, durch Fristsetzung Fehlerbeseitigung zu ermöglichen und nur in wenigen, ausdrücklich niedergelegten Fällen von der - unheilbaren - Ungültigkeit des Wahlvorschlages auszugehen.

Zwar können definitiv wegen der Verwechslungsgefahr nicht beide Wahlvorschläge mit identischem Kennwort an der Wahl teilnehmen; für die Auflösung der Kollision muss jedoch eine andere Lösung gefunden werden. Diese kann darin bestehen, dass der Wahlvorstand beide Wahlvorschläge als - allerdings heilbar - ungültig annimmt, er dann aber **beide** Einreicher auffordert, durch eine andere, untereinander abgestimmte Kennwortwahl die Verwechslungsgefahr aus dem Weg zu räumen. Analog § 10 Abs. 5 BPersVWO hat der Wahlvorstand zu diesem Zweck eine Frist zu setzen¹³. Diese Vorgehensweise setzt, dies ist noch einmal zu betonen, natürlich voraus, dass beide Kennworte für sich gesehen zulässig waren. Sie kommt deshalb nicht in Betracht, wenn beispielsweise ein gewerkschaftlicher Wahlvorschlag und ein Beschäftigtenvorschlag mit ausschließlich ein und demselben Gewerkschaftskürzel gekennzeichnet wurden.

3.2 Ähnlichkeit

Die Unterscheidung, wann zwei Kennworte zwar nicht identisch, aber „zum Täuschen ähnlich“ sind und wann sie gerade noch ausreichende Unterscheidungskraft besitzen, kann im Einzelfall ausgesprochen schwierig sein. Das Bundesverwaltungsgericht will die Gültigkeit von Wahlvorschlägen mit ähnlichen Kennworten danach feststellen, ob die Kennworte „in ihrem äußeren Bild deutlich und unverwechselbar unterscheidbar“

¹² Altvater u.a., a.a.O., § 8 WO Rn. 22; Lorenzen u. a., §§ 8, 9 Rn. 16; a. A. VG Köln v. 19.12.1985, LS PersR 1987, 234; LAG Rheinland-Pfalz v. 11.6.1996, LS NZA-RR 1997, 368.

¹³ Vgl. auch Fischer u.a., a.a.O., § 8 WO Rn. 19.

sind¹⁴. So sollen die Kennworte „Freie Gemeinschaft (FG) e. V.“ und „Freie Gemeinschaft“ nach Auffassung des Gerichts nicht verwechselbar und daher zulässig sein.

Diese Auffassung kann nicht geteilt werden. Eine Abgrenzung nach der äußeren Beschaffenheit reicht nicht aus. Auch wenn etwa ein Wahlvorschlag der Beschäftigten das Kennwort „Freie Liste“ und eine anderer das – davon äußerlich völlig verschiedene – Kennwort „Unabhängige“ führt, können die beiden Kennworte nach hier vertretener Auffassung nicht nebeneinander zugelassen werden; den beiden Begriffen fehlt es an Unterscheidungskraft in der Aussage.

Die Verwechslungsgefahr ist zudem nicht aus der Sicht eines Beschäftigten vorzunehmen, der gewohnt ist, auf rechtliche Zusatzinformationen zu achten, sondern aus Sicht der Gesamtheit der Wählerinnen und Wähler. Deshalb dürfen die Anforderungen an eine differenzierende Wahrnehmung nicht überspannt werden. Erfahrungsgemäß werden aber Zusatzbezeichnungen wie hier die in Klammern gesetzte Abkürzung „FG“ sowie der Hinweis auf die Rechtsform als eingetragener Verein schlicht „überlesen“; als eigentliche Botschaft des Kennwortes wird – nur – die Wortkombination „freie Gemeinschaft“ herausgefiltert. Da diese bei beiden Wahlvorschlägen vollkommen übereinstimmt, ist in dem genannten Beispiel entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts von einer Verwechslungsgefahr auszugehen.

4. Gewerkschaftsname im Kennwort eines Beschäftigtenwahlvorschlags

4.1 Zulässigkeit der Kandidatur von Gewerkschaftsmitgliedern auf konkurrierender Liste

Nicht selten werden in Konkurrenz zu der Liste der Gewerkschaft Wahlvorschläge von Beschäftigten aufgestellt, auf denen einzelne Mitglieder der Gewerkschaft kandidieren. Dies geschieht insbesondere dann, wenn Gewerkschaftsmitglieder mit dem Listenplatz, der ihnen auf Grund der Entscheidungsfindung der Gewerkschaftsgremien über die Reihung auf der Bewerberliste zugewiesen wurde, nicht einverstanden sind. Aber auch Meinungsverschiedenheiten über die Gewerkschaftspolitik können Gewerkschaftsmitglieder dazu veranlassen, auf einer konkurrierenden Liste zu kandidieren.

Dies ist ein rechtlich zulässiger Vorgang. Die Gewerkschaftsmitglieder können sich bezüglich ihrer Kandidatur auf einer mit der Liste ihrer eigenen Gewerkschaft konkurrierenden Liste auf ihre individuelle Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 3 GG berufen¹⁵. Allerdings beeinträchtigen konkurrierende Listen eigener Mitglieder die Geschlossenheit der Organisation und die Durchsetzungskraft gegenüber dem sozialen Gegenspieler, wirken sich negativ auf die Solidarität der Mitglieder aus und erschüttern die Glaubwürdigkeit der Wahlaussagen sowie das Vertrauen in die Durchsetzungsfähigkeit der Organisation¹⁶. Deshalb müssen auf einer konkurrierenden Liste kandidierende Gewerkschaftsmitglieder unter Umständen mit dem Ausschluss aus ihrer Gewerkschaft oder anderen Verbandssanktionen wie einem Funktionsverbot rechnen, übrigens selbst dann, wenn die Kandidatur keinen

¹⁴ BVerwG v. 13.5.1966, PersV 1966, 132; ebenso Lorenzen u. a., a.a.O., §§ 8, 9, WO Rn. 16.

¹⁵ BVerfG v. 24.2.1999, ZfPR 1999, 184.

¹⁶ BVerfG v. 24.2.1999, a.a.O.

„gewerkschaftsschädigenden feindlichen Charakter“ besitzt¹⁷. Diese innergewerkschaftlichen Konsequenzen sind jedoch von der Frage der Zulässigkeit der Kandidatur auf einem Wahlvorschlag zur Personalratswahl strikt zu trennen und berühren diese nicht.

4.2 Auswirkungen auf die Kennwortwahl

In Bezug auf das hier behandelte Thema besitzt diese Fallgestaltung Relevanz insoweit, als sich die Frage stellt, welches Kennwort die auf einer konkurrierenden Liste kandidierenden Gewerkschaftsmitglieder wählen, insbesondere also, ob sie den Namen ihrer Gewerkschaft im Kennwort führen und damit auch unter dem Aspekt des Kennwortes in Konkurrenz zur Gewerkschaftsliste treten dürfen. Für eine entsprechende Befugnis könnte sprechen, dass die Gewerkschaftsmitglieder trotz ihrer Kandidatur auf einer anderen Liste entsprechend dem Programm ihrer Gewerkschaft und in „friedlicher Koexistenz“, unter Umständen sogar in enger Kooperation mit ihrer Gewerkschaft („Fraktionsbildung“) die Personalratsarbeit gestalten wollen. Dies gilt etwa in den Fällen, in denen ein verbandsschädigendes Verhalten – über die Tatsache der Kandidatur auf einer anderen als der Gewerkschaftsliste hinaus – nicht vorliegt.

Unter dem Vorbehalt, dass hier nicht alle möglichen Fallgestaltungen ins Auge gefasst werden können, bei der Bewertung der Zulässigkeit des Kennwortes jedoch stets auf die jeweiligen besonderen Umstände des Einzelfalles abzustellen ist, gelten für die Bestimmung des Kennwortes folgende Überlegungen:

4.2.1 Keine Bekanntgabe der Namen der Unterzeichner eines Wahlvorschlags

Sowohl die wahlberechtigten Beschäftigten als auch die in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften besitzen das Wahlvorschlagsrecht. Doch da bei der Bekanntgabe der Wahlvorschläge in der Dienststelle die Namen der Unterzeichner des Wahlvorschlags nicht bekannt gemacht werden - dies verbietet § 13 Abs. 2 BPersVWO -, können die Wählerinnen und Wähler weder im Aushang der Wahlvorschläge noch auf dem Stimmzettel erkennen, ob es sich um einen gewerkschaftlichen Wahlvorschlag oder um einen Wahlvorschlag der Beschäftigten handelt. In manchen Landespersonalvertretungsgesetzen wird sogar ausdrücklich die Bekanntgabe der Namen der Unterzeichner für unzulässig erklärt¹⁸. Zum Bundespersonalvertretungsgesetz ist zwar entschieden, dass die Vorschrift des § 13 Abs. 2 BPersVWO den Wahlvorstand nicht hindert, auf Nachfrage Auskunft über die Unterzeichner der Wahlvorschläge zu geben bzw. Einsicht in die Vorschlagslisten zu gewähren¹⁹. Im Hinblick darauf, dass dem Gesetzgeber sehr daran gelegen ist, das Wahlgeheimnis zu wahren, wird man jedoch richtigerweise eine Geheimhaltungspflicht des Wahlvorstandes annehmen müssen. Zumindest in kleinen Dienststellen liegt dies auf der Hand, da ansonsten aus der Unterzeichnung eines Wahlvorschlages unschwer auf den späteren Wahlakt geschlossen werden könnte und damit der Grundsatz der geheimen Wahl in Gefahr geriete²⁰.

¹⁷ So BVerfG v. 24.2.1999, a.a.O., unter Abkehr von der früheren Rechtsprechung.

¹⁸ Z B. § 13 Abs. 2 WO LPersVG Bay.

¹⁹ Fischer u. a., a.a.O., § 13 Rn. 4 mit dem Hinweis auf Altvater u. a., a.a.O., § 13 Rn. 6; a. A. Ilbertz/Widmaier, a.a.O., § 13 Rn. 7.

²⁰ So auch Ballerstedt u. a., a.a.O., § 13 Rn. 12.

4.2.2 Kennwort als wesentliche Erkenntnisquelle der Urheber-/Trägerschaft

Ist daher, gleich welcher Meinung man folgt, dem ganz überwiegenden Teil der Wählerinnen und Wähler tatsächlich nicht bekannt, ob eine Gewerkschaft oder Beschäftigte Träger der Wahlvorschläge sind, verbleiben als Erkenntnisquelle für diese Information im Wesentlichen nur das Kennwort und die Namen der einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten. Ob ein Wahlvorschlag von Beschäftigten oder einer Gewerkschaft herrührt, ist aber ein für die Wahlentscheidung wesentliches Kriterium²¹. Denn ob die Vertretung der Belange der Beschäftigten im Personalrat durch gewerkschaftlich organisierte oder durch unabhängige Personalratsmitglieder erfolgt, kann zu erheblichen Unterschieden in der Interessenwahrnehmung führen²². Den Gewerkschaften werden im BPersVG bzw. den Landespersonalvertretungsgesetzen spezielle Aufgaben und Befugnisse zugewiesen. Da die Wähler bei ihrer Wahlentscheidung für einen Gewerkschaftswahlvorschlag auch die hinter den Kandidatinnen und Kandidaten stehende Organisation mit ihrer Fachkompetenz, ihrer Logistik, ihrer Unterstützung der Kandidatinnen und Kandidaten und ihren Einflussmöglichkeiten mitwählen, ist für sie die Kenntnis um die Trägerschaft eines Wahlvorschlags von entscheidender Bedeutung²³.

Führt ein Wahlvorschlag einen Gewerkschaftsnamen im Kennwort, so erweckt dies regelmäßig bei den Wahlberechtigten den Eindruck, es handele sich um einen Gewerkschaftsvorschlag bzw. der Wahlvorschlag werde zumindest von der im Kennwort genannten Gewerkschaft unterstützt. Ist ein derartig gekennzeichnete Wahlvorschlag tatsächlich aber von wahlberechtigten Beschäftigten und ohne die Autorisierung und Zusicherung der Unterstützung durch die Gewerkschaft eingereicht worden, so liegt deshalb darin die objektive Gefahr einer Täuschung und damit einer Irreführung der Wahlberechtigten, weil eine Verwechslung mit einem eigenen Wahlvorschlag der betreffenden Gewerkschaft möglich ist²⁴.

4.3 Beschäftigtenwahlvorschlag mit Gewerkschaftskennwort bei Fehlen eines Gewerkschaftswahlvorschlags

Dies gilt nach der Entscheidung des VGH Baden-Württemberg vom 12.4.2007 – PL 15 S 940/05 – allerdings nicht in jedem Fall. Eine Verwechslungsgefahr soll dann nicht zu besorgen und die Verwendung des Gewerkschaftskürzels auf dem Wahlvorschlag wahlberechtigter Beschäftigter deshalb unschädlich sein, wenn die Wählerinnen und Wähler im erforderlichen Umfang **über die Herkunft des Wahlvorschlags informiert** werden. Dies war in dem zu Grunde liegenden Fall durch Flugblätter, Unterrichtung durch die Vertrauensleute der Gewerkschaft, durch ein Schreiben des Geschäftsführers des gewerkschaftlichen Bezirks in nach den Feststellungen des Gerichts ausreichendem Maße geschehen. Hinzu kam, dass die Bewerberliste nach den in der Gewerkschaft hierfür geltenden Regeln aufgestellt worden war und die Gewerkschaft sich nicht nur dem Wahlvorstand, sondern auch den Wählerinnen und Wählern gegenüber dahingehend geäußert hatte, es handele sich um den offiziellen und einzigen Vorschlag der Gewerkschaft bei der anstehenden Personalratswahl. Eine Gefahr der Täuschung über das Ausmaß der Beeinflussung des Wahlvorschlags durch

²¹ Ilbertz, ZfPR 2000, 15, Anmerkung zu VG Potsdam v. 26.8.1998.

²² So VG Potsdam v. 26.8.1998, ZfPR 2000, 13.

²³ VGH Baden-Württemberg v. 12.4.2007, a.a.O.

²⁴ VGH Baden-Württemberg v. 12.4.2007, a.a.O.

die Gewerkschaft war auf Grund dieser Informationen daher nach Feststellung des Gerichts nicht gegeben²⁵.

Dieser Wertung kann für den konkreten Fall zugestimmt werden. Maßgeblich ist, dass die Erwartungen und Vorstellungen, die mit der Verwendung des Gewerkschaftskürzels als Kennwort bei den Wählerinnen und Wählern entstanden sind, zutreffend waren. Auf Grund des Kennwortes durften die Wählerinnen und Wähler davon ausgehen, dass die auf dem Wahlvorschlag aufgeführten Bewerber im Wahlverfahren wie in der nachfolgenden Personalratsarbeit von der Gewerkschaft unterstützt werden und deren Programm in ihre Arbeit einfließen lassen. Diese Erwartungen sind tatsächlich nicht enttäuscht worden.

4.4 Beschäftigtenwahlvorschlag mit Gewerkschaftskennwort neben dem Gewerkschaftswahlvorschlag

Der VGH Baden-Württemberg hatte über eine Fallgestaltung zu befinden, in der kein „offizieller“ Vorschlag der Gewerkschaft vorlag, sondern die Gewerkschaft einzig in dem Wahlvorschlag der Beschäftigten aufgetreten war, also lediglich einen einzigen Wahlvorschlag unterstützt hatte. Dieser Fall ist nicht zu vergleichen mit Fallgestaltungen, in denen eine Gewerkschaft unter Verwendung ihres Namens einen gewerkschaftlichen Wahlvorschlag einreicht und **parallel** dazu von Beschäftigten ein Wahlvorschlag eingereicht und hierfür als Kennwort ebenfalls das Gewerkschaftskürzel verwendet wird, weil auf der Bewerberliste (auch) Mitglieder der betreffenden Gewerkschaft kandidieren.

In diesem Fall spricht vieles dafür, dass die Verwendung des Gewerkschaftskennwortes auf dem Beschäftigtenwahlvorschlag unzulässig ist. Denn die den Wählerinnen und Wählern hiermit suggerierte Unterstützung und (Mit)Trägerschaft des Wahlvorschlags durch die Gewerkschaft existiert nicht. Entweder weil es tatsächlich an der Miturheberschaft fehlt, oder, falls eine solche von der Gewerkschaft gewollt war, weil der Wahlvorschlag als unzulässige Zweitliste der Gewerkschaft einzustufen wäre, die der Wahlvorstand bereits aus diesem Grund zurückzuweisen hätte. Denn gem. § 9 Abs. 3 Satz 2 BPersVWO kann jede vorschlagsberechtigte Gewerkschaft durch ihre Beauftragten rechtswirksam nur einen Wahlvorschlag für jede Gruppe unterzeichnen lassen. Das bedeutet aber nicht, dass eine Gewerkschaft für jede Gruppe einen Wahlvorschlag unter Inanspruchnahme des Unterschriftenprivilegs und zusätzlich – beliebig viele – andere Vorschläge einreichen darf, die eben nicht von Gewerkschaftsbeauftragten, sondern von Beschäftigten unterzeichnet sind. Denn die Vorschrift ist im Zusammenhang mit dem voranstehenden Satz zu lesen, wonach jeder Beschäftigte nur einen Wahlvorschlag mit seiner Unterschrift stützen darf. Dieselbe Absicht des Verordnungsgebers bzgl. der Gewerkschaften kommt in dem sich daran anschließenden Satz zum Ausdruck. Die Gewerkschaft kann deshalb schwerlich über das Vehikel einer anderen Unterzeichnungsform (mittelbar) mehrere Wahlvorschläge unterstützen. Entscheidet sich die Gewerkschaft für einen eigenen Gewerkschaftsvorschlag, ist damit ausgeschlossen, dass sie zusätzlich einen Wahlvorschlag der Beschäftigten maßgeblich unterstützt, prägt, dominiert. Weil nicht sein kann, was nicht sein darf, muss der Wahlvorstand folglich von einem nicht von der Gewerkschaft (mit)getragenen Wahlvorschlag ausgehen. Dann aber ist die Verwendung des Gewerkschaftsnamen/Kürzels als Kennwort unzulässig, weil dieses

²⁵ VGH Baden-Württemberg, v. 12.4.2007, a.a.O.

eine Unterstützung durch die Gewerkschaft vorspiegelt, die nicht besteht bzw. bestehen darf.

Zwar ist mit Blick auf Art. 9 Abs. 3 GG ein Gewerkschaftsmitglied auch jenseits einer Kandidatur auf der Gewerkschaftsliste berechtigt, im Personalratswahlkampf mit seiner Gewerkschaftszugehörigkeit für seine eigene Wahlvorschlagsliste zu werben²⁶. Bezüglich der hier – allein – interessierenden Frage, ob die Verwendung des Gewerkschaftsnamens als Kennwort zulässig ist, kommt es jedoch ausschließlich darauf an, ob bei den Wählerinnen und Wählern hierdurch ein Irrtum über die Trägerschaft bzw. Unterstützung durch die Gewerkschaft hervorgerufen werden kann. Dies muss aber nach allem Vorstehenden wohl bejaht werden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat demgegenüber sozusagen den „Schwarzen Peter“ der Gewerkschaft A zugeschoben und dieser zugemutet, für die Aufklärung des – ohne ihr Zutun – durch ihre Mitglieder entstandenen Irrtums bei den Wählerinnen und Wählern Sorge zu tragen. Diese Entscheidung halte ich für bedenklich, denn „Störer“ war zum einen nicht die Gewerkschaft A, und zum anderen dürfte das Recht, den Gewerkschaftsnamen im Kennwort zu führen bzw. über dessen Verwendung zu entscheiden, ausschließlich ihr selbst zustehen.

5. Tarnliste – gewerkschaftliche Zweitliste

Dem Grundsatz entsprechend, dass das Kennwort auf den wahren Urheber und Träger des Wahlvorschlags hinzuweisen hat, muss folglich ein gewerkschaftlicher Wahlvorschlag auf die Gewerkschaft als Urheberin hinweisen. Daraus folgt zwingend die Unzulässigkeit sog. Tarnlisten. Hierunter werden allgemein unzulässige gewerkschaftliche Zweitlisten verstanden, die dann vorliegen, wenn eine Gewerkschaft Träger nicht nur eines, sondern noch eines weiteren Wahlvorschlags ist. Das ist dann der Fall, wenn die Gewerkschaft neben der offiziellen Gewerkschaftsliste durch ihre Organe einen weiteren Wahlvorschlag „beherrschend betreibt“²⁷. Wann liegt nun eine Gewerkschaftsliste vor?

5.1 Inanspruchnahme des Unterschriftenprivilegs

Unter Anknüpfung an die gewählte Form handelt es sich bei einem Wahlvorschlag jedenfalls immer dann um eine Gewerkschaftsliste, wenn die Listeneinreicher zulässigerweise von dem in § 19 Abs. 9 BPersVG niedergelegten Privileg Gebrauch gemacht haben und die Liste lediglich von zwei Beauftragten der Gewerkschaft unterzeichnet ist. Dadurch wird zum Ausdruck gebracht, dass die Gewerkschaft Urheberin ist und die Bewerbung der Kandidatinnen und Kandidaten trägt. Dabei nimmt es dem Wahlvorschlag nicht den Charakter als Gewerkschaftsliste und geht folglich auch das genannte Privileg nicht verloren, wenn unter den Bewerbern auch solche sind, die nicht der Gewerkschaft angehören²⁸ oder wenn sogar keine/keiner der Bewerberinnen und Bewerber Mitglied der Gewerkschaft ist.

²⁶ BVerwG v. 23.10.1970, PersV 1971, 143.

²⁷ Vgl. VGH Bayern v. 28.1.1993 – VS. 25-VI-92, bestätigt durch BVerfG v. 17.10.1994 – 2 BvR 347/93 für die Wahlen zum Gemeinderat.

²⁸ Fischer u.a., a.a.O., § 19 Rn. 55 a; Ilbertz/Widmaier, a.a.O., § 19 Rn. 39.

Nimmt eine Gewerkschaft außer ihren eigenen Mitgliedern auch Nichtmitglieder in die Bewerberliste auf, muss allerdings das Kennwort so gewählt werden, dass dieser Tatbestand für die Wählerinnen und Wähler erkennbar wird. Ein gleichwohl ausschließlich aus der Gewerkschaftsbezeichnung bestehendes Kennwort würde die Mischung der Bewerberliste aus Mitgliedern der den Wahlvorschlag tragenden Gewerkschaft und Nichtmitgliedern nicht widerspiegeln; es wäre irreführend und daher unzulässig. Die Bezeichnung für eine solche von der Gewerkschaft eingereichte gemischte Liste könnte klassischerweise lauten „Gewerkschaftsname/Nichtorganisierte“. Nicht ausreichend deutlich wäre demgegenüber ein Kennwort mit der Gewerkschaftsbezeichnung und dem Zusatz „plus“, da ein solcher Zusatz aus Sicht der Wählerinnen und Wähler keinen eindeutigen Erklärungswert besäße. Ein Plus wird häufig auch schlicht als Bezeichnung für gesteigerte Qualität verwendet. Eine hinreichende Aussagekraft dahingehend, dass neben Mitgliedern der Gewerkschaft auch Nichtmitglieder auf der Liste kandidieren, lässt sich dem Begriff nicht entnehmen.

5.2 Gewerkschaftsliste wegen beherrschenden Betreibens des Wahlvorschlags

5.2.1 Keine Verpflichtung zur Inanspruchnahme des Unterschriftenprivilegs

Eine Gewerkschaft ist aber nicht verpflichtet, das Unterschriftenprivileg für sich in Anspruch nehmen, wonach nur die Unterschriften von zwei Beauftragten erforderlich sind. Sie ist vielmehr berechtigt, einen Wahlvorschlag als Wahlvorschlag der Beschäftigten einzureichen. Dann muss sie natürlich eine ausreichende Anzahl von Unterschriften beibringen. Entsprechend wird in der Praxis von Gewerkschaften teilweise verfahren mit dem Ziel, durch die Sammlung von Stützunterschriften eine erhöhte Legitimation des Vorschlages zu erlangen und sich eines ausreichenden Rückhaltes bei den wahlberechtigten Beschäftigten zu versichern. Am Rande bemerkt: Dass zuweilen – insbesondere wenn wesentlich mehr als die erforderliche Anzahl von Stützunterschriften eingesammelt wird – auch deshalb so verfahren werden mag, um die unterzeichnenden Beschäftigten frühzeitig zu binden und hierdurch mit Blick auf das Verbot der Mehrfachunterzeichnung (§ 9 Abs. 3 BPersVWO) anderen Gruppierungen die Sammlung von Stützunterschriften zu erschweren, ist ein anderes Feld. Hier wird zwar u. U. dem Wunsch des Gesetzgebers nach einer Mehrheit unterschiedlicher Wahlvorschläge und damit dem Pluralismus im Personalvertretungsrecht entgegengewirkt; rechtlich greifbar ist das Problem aber nicht.

5.2.2 Gewerkschaft als beherrschende Kraft des Wahlvorschlags

Nimmt die Gewerkschaft das Unterschriftenprivileg nicht für sich in Anspruch, wird der Wahlvorschlag also von Beschäftigten unterzeichnet, so kann sich der Charakter als Gewerkschaftsliste, der ausschlaggebend für die Wahl des treffenden Kennwortes ist, auch daraus ergeben, dass die Gewerkschaft den Wahlvorschlag „prägt“. Dies kann etwa dann der Fall sein, wenn die Bewerberliste eines Wahlvorschlags – ausschließlich – mit hochrangigen Funktionären einer Gewerkschaft besetzt ist. Wird in diesem Fall ein Kennwort gewählt, das nicht auf die Gewerkschaft hinweist, wird vielmehr ein solcher Wahlvorschlag im Kennwort als „Freie Liste“, „Nichtorganisierte“ oder „Unabhängige Liste“ bezeichnet, so werden die Wählerinnen und Wähler getäuscht.

Wird durch die Kennwortwahl bei den Wählerinnen und Wählern der Eindruck erweckt, der Wahlvorschlag werde nicht von einer Gewerkschaft unterstützt, so spricht man von einer – unzulässigen – Tarnliste, denn tatsächlich ist der Wahlvorschlag gewerkschaftlich dominiert²⁹. Wählerinnen und Wähler entscheiden sich für als „Freie Listen“ gekennzeichnete Wahlvorschläge, weil sie eine gewerkschaftliche Anbindung und Einflussnahme auf die Kandidatinnen und Kandidaten nicht wünschen. Fällt die Entscheidung der Wählerin oder des Wählers unter mehreren konkurrierenden Listen mit den Kennworten „Gewerkschaft A“, „Gewerkschaft B“ und „Freie Liste“ für letztere, so bringt dies nicht nur zum Ausdruck, dass sie/er mit seiner Stimme eine „Freie Liste“ unterstützen will, sondern – in negativer Abgrenzung – gleichermaßen den Willen, gerade nicht die gewerkschaftlichen Listen unterstützen zu wollen. Kandidiert nun aber auf der angeblich „Freien Liste“ als Spitzenkandidat ein Gewerkschaftsfunktionär (z. B. Kreisvorsitzender, Bezirksvorsitzender einer Gewerkschaft), so werden die Wählerinnen und Wähler in dieser Erwartung getäuscht; ihre Stimme wird fehlgeleitet.

Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht nur in Bezug auf das Kennwort „Nichtorganisierte“ entschieden, dass diese Bezeichnung unzulässig sei, wenn die Liste von einem Gewerkschaftsmitglied angeführt werde³⁰. Ob bei einer solchen Liste auch die Verwendung des Kennwortes „Unabhängige“ unzulässig, weil irreführend wäre, hat es ausdrücklich offen gelassen. Es ist daher festzustellen, dass der Erklärungswert des Kennwortes „Unabhängige“ – und in der Konsequenz wegen der Ähnlichkeit wohl auch derjenige des Kennwortes „Freie Liste“ höchstrichterlich bisher nicht geklärt ist und daher offen bleibt, ob dieser die Freiheit von gewerkschaftlicher Bindung überhaupt oder nur eine „gewisse“ Selbständigkeit gegenüber der Gewerkschaft/den Gewerkschaften impliziert.

5.3.3 Nachweis einer Tarnliste

Nicht immer kandidieren, wie im obigen Beispiel, Personen, die ohne weiteres in der Dienststelle als hochrangige Gewerkschaftsfunktionäre bekannt sind. Der Charakter als Tarnliste und damit die unzulässige Kennwortwahl ist in der Praxis deshalb vielfach nur schwer feststellbar. Zum Nachweis einer Tarnliste müssen deshalb in der Regel Indizien herangezogen werden. So spricht für eine Tarnliste, wenn sämtliche oder jedenfalls der überwiegende Teil der Kandidatinnen und Kandidaten einer Gewerkschaft angehören oder wenn der Listenführer und maßgebliche Initiator der Liste Gewerkschaftsmitglied ist. Denn diese Konstellation kann darauf hinweisen, dass seitens der Gewerkschaft und ihrer Funktionäre eine maßgebliche Einflussnahme auf die Liste erfolgt³¹. Auch wenn eine so genannte „Freie Liste“ mit einem Gewerkschaftsfunktionär als Spitzenkandidat im Personalratswahlkampf auftritt und von der Gewerkschaft unterstützt wird, so spricht dies für eine der Gewerkschaft zuzurechnende Liste. In diesen Fällen ist der Wahlvorstand verpflichtet, den Wahlvorschlag wegen irreführender Kennwortwahl zurückzuweisen. Diese Feststellungen zuverlässig zu treffen und die erforderlichen Abgrenzungen vorzunehmen, ist jedoch nicht immer ohne weiteres möglich. Ob bzw. in welchem Umfang es dem Wahlvorstand zuzumuten ist, die näheren Umstände aufzuklären, ist von den Umständen des Einzelfalles abhängig. Selbst in einem sich an Wahl

²⁹ VG Ansbach v. 6.12.2001 – AN 7 P 00.00617, zitiert nach juris.

³⁰ BVerwG v. 7.11.1969, BVerwGE 34, 117.

³¹ VG Ansbach v. 6.12.2001, a.a.O.

anschließenden Wahlanfechtungsverfahren, mit dem die Zulassung einer solchen Liste zur Teilnahme an der Wahl angegriffen würde, kann die Nachweisführung auf Probleme stoßen³².

IV. Prüfung des Kennwortes durch den Wahlvorstand

Der Wahlvorstand hat die Zulässigkeit des Kennwortes unverzüglich bei Eingang des Wahlvorschlags zu prüfen. Genügt das Kennwort den Anforderungen nicht, weil es irreführend, parteipolitisch oder sonst sittenwidrig ist, ist es unzulässig. Ohne Belang ist, ob die Listeneinreicher mit der Wahl des Kennwortes bewusst eine Täuschung der Wähler herbeiführen wollten, also eine Täuschungsabsicht vorlag, oder ob sie subjektiv der Meinung waren, ein zulässiges Kennwort gewählt zu haben. Für die Unzulässigkeit genügt die objektive Eignung des Kennwortes zur Irreführung der Wählerinnen und Wähler. Dies erklärt sich daraus, dass es zur Sicherstellung einer unbeeinflussten Wahl allein darauf ankommt, wie das Kennwort vom Empfängerhorizont, also aus Sicht der – allerdings mit den Umständen in der Dienststelle vertrauten – Wählerinnen und Wähler verstanden werden musste bzw. durfte.

Kommt der Wahlvorstand bei der Prüfung zu dem Ergebnis, dass das Kennwort unzulässig ist, ist der Wahlvorschlag *unheilbar* ungültig und deshalb vom Wahlvorstand entsprechend § 10 Abs. 2 BPersVWO unverzüglich nach Eingang unter Angabe des Grundes, also Hinweis auf die Unzulässigkeit des Kennwortes und die für diese Wertung maßgeblichen Gründe, an den Listenführer zurückzugeben³³. Die Listenreicher müssen in diesem Fall den Wahlvorschlag neu einreichen, was bei kurz bevorstehendem Ablauf der Einreichungsfrist problematisch, bei vorangeschrittener Einreichungsfrist unmöglich sein kann und im letzteren Fall zum unwiderruflichen Ausschluss der Liste aus dem Wahlverfahren und Nichtteilnahme an der Personalratswahl führt. Dies ist Grund genug für Listeneinreicher, sich frühzeitig um das Kennwort zu kümmern, dessen Zulässigkeit ggf. durch Einholung von Rechtsauskunft abzuklären und durch frühzeitige Einreichung des Wahlvorschlags sich die notwendige Zeit zu verschaffen, bei Beanstandungen des Kennwortes durch den Wahlvorstand einen neu bezeichneten Wahlvorschlag einreichen zu können.

Die Zulassung eines Wahlvorschlags mit einem unzulässigen Kennwort stellt einen Verstoß gegen wesentliche Vorschriften über das Wahlverfahren dar³⁴. Nimmt ein ungültiger Wahlvorschlag am Wahlverfahren teil, so ist die Wahl anfechtbar.

V. Fazit

Die Kennwortwahl kann sich als Stolperfalle herausstellen. Die einem Wahlvorschlag zu Grunde liegenden Konstellationen (Zusammensetzung der Bewerberliste, Unterzeichner, Unterstützung der Liste, Kennworte konkurrierender Wahlvorschläge etc.) vielfältig sein können und daher jeweils einer Gesamtschau bedürfen, lassen sich nur schwer allgemeingültige Aussagen treffen. Sicher ist, das Kennwort muss zuverlässig Auskunft über Urheber/Träger der Liste geben. Es muss ehrlich sein, darf die Wählerinnen und Wähler weder irreführen noch im Unklaren lassen über Aspekte, die für die Wahlentscheidung von Bedeutung sein können. Da ein unzulässiges

³² Vgl. VG Ansbach v. 6.12.2001, a.a.O.

³³ OVG NW v. 27.10.1958, a.a.O.; Lorenzen/Etzel/Gerhold/Schlatmann/Rehak/Faber, BPersVG Stand: Juli 2007, §§ 8, 9 WO Rn. 18.

³⁴ VGH Hessen v. 24.2.2005, a.a.O.; VG Potsdam v. 26.8.1998, a.a.O..

Kennwort zur Rückgabe des Wahlvorschlags als unheilbar ungültig führt, der Wahlvorschlag also neu eingereicht werden muss, bedarf die Kennwortwahl größter Sorgfalt.

Anhang: Fälle aus der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung musste sich mehrfach mit der Kennwortproblematik auseinandersetzen. Im Folgenden sind die wesentlichen Aussagen der Entscheidungen wiedergegeben.

- Das Kennwort „Nichtorganisierte Angestellte“ ist unzulässig auf einem Wahlvorschlag, auf dem ein Gewerkschaftsmitglied kandidiert, bzw. wenn ein in dem Wahlvorschlag aufgeführter Bewerber vor der Wahl einer Gewerkschaft beigetreten ist, ohne dies den Wählern bekannt zu geben³⁵.
- Die Verwendung einer Gewerkschaftsbezeichnung als Kennwort ist unzulässig, wenn der Wahlvorschlag nicht von der Gewerkschaft unterstützt wird³⁶.
- Mehrere Gewerkschaftsnamen sind dann als Kennwort zulässig, wenn der Wahlvorschlag von mehreren Mitgliedern jeder der im Kennwort genannten Gewerkschaften unterzeichnet ist; es muss aber eine Verwechslungsgefahr mit einem von mehreren Gewerkschaften gemeinsam aufgestellten gewerkschaftlichen Wahlvorschlag ausgeschlossen sein³⁷.
- Das Kennwort „Gewerkschaft A/Gewerkschaft B/Gewerkschaft C“ oder „Kürzel A/Kürzel B/Kürzel C“ ist zulässig, wenn der Wahlvorschlag von Beauftragten der im Kennwort aufgeführten Gewerkschaften unterzeichnet ist³⁸.
- Das Kennwort „Unabhängige Liste“ oder „Unabhängige“ ist zulässig, wenn Kandidaten konkurrierender Gewerkschaften genannt werden. Es ist unzulässig, wenn die Bewerber fast ausschließlich einer einzigen Gewerkschaft angehören und nicht auszuschließen ist, dass es sich um eine Tarnliste handelt³⁹.
- Das Kennwort „Unabhängig“ ist zulässig, wenn nichtorganisierte Bewerber auf der Liste geführt werden⁴⁰.
- Das Kennwort „Freie Liste“ ist zulässig, wenn auf dem Wahlvorschlag verschiedene Kandidaten aus verschiedenen konkurrierenden Gewerkschaften oder nichtorganisierte Kandidaten aufgeführt werden.⁴¹
- Das Kennwort „Freie Liste“ ist unzulässig, wenn der Wahlvorschlag von einer Gewerkschaft eingereicht wird⁴².

³⁵ BVerwG v. 7.11.1969, BVerwGE 34, 177 = PersV 1970, 155.

³⁶ VG Potsdam v. 26.8.1998, a.a.O.

³⁷ BVerwG v. 23.10.1970, PersV 1971, 143.

³⁸ BVerwG v. 23.10.1970, a.a.O.

³⁹ OVG NW v. 27.10.1958, a.a.O.; Fischer u. a., a.a.O., § 8 Rn. 20

⁴⁰ OVG NW v. 27.10.1958, a.a.O.

⁴¹ VGH Bayern v. 15.6.1961, BayVBl. 1961, 316.

⁴² VG Hamburg v. 11.12.1992, PersR 1993, 508.

- Das Kennwort „Freie Liste (Gewerkschaftskürzel)“ ist unzulässig, wenn sich auf einer von einer Gewerkschaft aufgestellten Liste nur gewerkschaftsangehörige Kandidaten befinden, denn hier wird der Eindruck erweckt, es befänden sich zumindest auch nicht gewerkschaftsangehörige Wahlbewerber auf der Liste⁴³.
- Das Kennwort „Gewerkschaftsname“ ist unzulässig, wenn der Wahlvorschlag von Beschäftigten eingereicht wird⁴⁴.
- Das Kennwort „Personalrat“ ist unzulässig, weil eine Unterscheidung zu anderen Wahlvorschlägen nicht möglich ist⁴⁵.

⁴³ VGH Hessen v. 24.2.2005, PersV 2005, 432.

⁴⁴ VG Potsdam v. 26.8.1998, a.a.O.

⁴⁵ Vogelgesang/Bieler/Stange, LPersVG Mecklenburg-Vorpommern, § 10 WO Rn. 15.