

# Das Wählerverzeichnis

Dr. Arnim Ramm, Berlin\*

## I. Rechtsgrundlage

Das wichtigste Instrument der Personalratswahlen ist das so genannte Wählerverzeichnis. Das Wählerverzeichnis ist ein nach Gruppen getrenntes Verzeichnis der wahlberechtigten Beschäftigten (§ 2 Abs. 2 Satz 1 BPersVWO<sup>1</sup>). Ihm kommen zwei Funktionen zu.

Einerseits werden im Wählerverzeichnis alle Beschäftigten einer Dienststelle geführt, die zur Wahl des Personalrats zugelassen und berechtigt sind. Die Beschäftigten werden dabei nach Gruppen (Beamte, Arbeitnehmer) getrennt; die Gruppen wiederum werden nach Geschlechtern differenziert, um den jeweiligen Anteil festzustellen (§ 2 Abs. 2 Satz 2). Das Wählerverzeichnis führt somit alle zur Wahl des Personalrats zugelassenen Beschäftigten. Nur wer im Wählerverzeichnis eingetragen ist, darf auch wählen (§ 15 Abs. 1). Das Wählerverzeichnis oder eine Abschrift ist des weiteren an einem geeigneten Ort zur Einsicht auszulegen (§ 2 Abs. 3).

Andererseits erfüllt das Wählerverzeichnis eine Kontrollfunktion. Während des eigentlichen Wahlvorgangs wird anhand des Wählerverzeichnisses überprüft, ob der Wähler in ihm eingetragen ist (§ 16 Abs. 4 Satz 1).<sup>2</sup> Zudem wird seine Stimmabgabe zur Vermeidung mehrfacher Stimmabgaben<sup>3</sup> im Wählerverzeichnis vermerkt (§ 16 Abs. 4 Satz 4).

Aufgrund dieser zwei Funktionen existieren mindestens zwei Ausfertigungen des Wählerverzeichnisses, die jeweils eine dieser Aufgaben bedienen.

## II. Aufstellung des Wählerverzeichnisses

### 1. Zeitpunkt der Aufstellung

Angesichts der enormen Bedeutung des Wählerverzeichnisses hat der Wahlvorstand unverzüglich nach seiner Bestellung mit der Aufstellung des Wählerverzeichnisses zu beginnen. Das Wählerverzeichnis muss spätestens am Tag des Erlasses des Wahlausschreibens nach § 6 fertiggestellt sein.<sup>4</sup> Denn der Inhalt des Wahlausschreibens bezieht sich auch auf das Wählerverzeichnis und darin enthaltene Feststellungen (§ 6 Abs. 2 Nr. 4, 5, 6).

Da das Wählerverzeichnis am Tag des Erlasses des Wahlausschreibens nicht nur vorliegen, sondern dessen Inhalt zugleich auch aktuell sein muss, d. h. die in ihm enthaltenen Angaben den gegenwärtigen Zustand in der Dienststelle widerspiegeln müssen, ist dieser Tag zugleich auch der Stichtag für

die im nachfolgenden zu erörternden Inhalte des Wählerverzeichnisses.<sup>5</sup>

### 2. Verfahren der Aufstellung

Das Verfahren zur Aufstellung des Wählerverzeichnisses ist gesetzlich nicht geregelt. § 2 Abs. 1 Satz 1 normiert lediglich, dass der Wahlvorstand die Zahl der in der Regel Beschäftigten und ihre Verteilung auf die Gruppen feststellt. Die wahlberechtigten Beschäftigten werden anschließend getrennt nach Gruppen unter Berücksichtigung des Geschlechteranteils ins Wählerverzeichnis eingetragen (§ 2 Abs. 2).

#### 2.1 In der Regel Beschäftigte

Angesichts fehlender Regelungen oder Leitfäden zur Vorgehensweise der Aufstellung des Wählerverzeichnisses stellt die Feststellung der „in der Regel Beschäftigten“ eine besondere Herausforderung für den Wahlvorstand dar. Denn die Formulierung „in der Regel“ deutet an, dass nicht die Anzahl der am Stichtag tatsächlich in der Dienststelle Beschäftigten maßgeblich ist. Vielmehr weist die Formulierung darauf hin, „einen aktualisierten, von zufälligen Verzerrungen bereinigten Regelstand der Beschäftigten“ zu bestimmen.<sup>6</sup> Es handelt sich also um eine Prognose über den Wahltag hinaus, in der der tatsächliche Beschäftigtenstand anzusetzen ist, „wie er während des überwiegenden Teils der Amtszeit des zu wählenden Personalrats voraussichtlich bestehen wird.“<sup>7</sup> Dies erfordert eine auf „längere Sicht abstellende Betrachtungsweise“.<sup>8</sup>

Hierfür hat die Dienststelle dem Wahlvorstand die erforderlichen Daten zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung zu stellen und Auskünfte zu erteilen (§ 1 Abs. 2 Satz 1). Diese Daten müssen dem Wahlvorstand „einen Rückblick auf die bisherige personelle Stärke der Dienststelle als auch eine Einschätzung der zukünftigen Entwicklung ermöglichen“.<sup>9</sup> Die Dienststelle hat dem Wahlvorstand die Daten dergestalt aufzubereiten, dass sie ihm eine ausreichende Grundlage zur Bestimmung der Anzahl der in der Regel Beschäftigten und ihrer Verteilung auf die Gruppen bieten.<sup>10</sup> Als Grundlage kommen allerdings nicht der Stellenplan der Dienststelle und die Zahl der darin ausgewiesenen Posten in Betracht. Denn der Stellenplan gibt lediglich an, wie viele Dienstposten es in der Dienststelle geben kann. Er enthält jedoch keine Aussage, welche tatsächlich besetzt sind. Dementsprechend können z. B. mehrere Teilzeitbeschäftigte auf einer vollen Stelle sitzen oder Dienstposten aufgrund Personal Mangels unbesetzt sein.

\* Dr. Arnim Ramm ist Kriminalrat im Bundeskriminalamt.

1 Soweit die einzelnen §§ ohne weiteren Zusatz genannt werden, handelt es sich um solche der Wahlordnung zum Bundespersonalvertretungsgesetz.

2 Die Prüfung bezieht sich hierbei auf die Identität des Wählers. Im Allgemeinen ist es ausreichend, wenn Wahlhelfer die Identität des Wählers im Zweifelsfall bestätigen können (Ilbertz/Widmaier, BPersVG, Komm., 10. Aufl., 2004, § 16 WO Rn. 11).

3 Dörner, in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, Komm., 3. Aufl., 2008, § 19 Rn. 10.

4 Altvater/Baden/Kröll/Lemcke/Peiseler, BPersVG, Komm., 7. Aufl., 2011, § 2 WO Rn. 14.

5 BVerwG, Beschluss v. 19. 12. 2006 – 6 P 12.06, LS 1, Rn. 5 (juris); BVerwG, Beschluss v. 15. 3. 1958 – VII P 5.67, Rn. 19, 23 (juris); Ilbertz, Personalvertretungsrecht des Bundes und der Länder, 15. Aufl., 2010, § 2 WO Rn. 3 a.

6 BVerwG, Beschluss v. 3. 7. 1991 – 6 P 1.89, Rn. 16 (juris) = ZfPR 1001, 164; Altvater (FN 3), § 2 WO Rn. 2.

7 BVerwG, Beschluss v. 3. 7. 1991 – 6 P 1.89, LS 3 (juris) = ZfPR 1001, 164; Altvater (FN 3), § 2 WO Rn. 2.

8 BVerwG, Beschluss v. 3. 7. 1991 – 6 P 1.89, Rn. 14 (juris) = ZfPR 1001, 164; BVerwG, Beschluss v. 19. 12. 2006 – 6 P 12.06, Rn. 7 (juris).

9 Altvater (FN 3), § 2 WO Rn. 8.

10 Altvater (FN 3), § 2 WO Rn. 8.

Je nachdem wäre die Zahl der tatsächlich Beschäftigten höher oder geringer als die im Stellenplan ausgewiesene Anzahl.<sup>11</sup>

## 2.2 Vorgehensweise

Vor diesem Hintergrund ist dem Wahlvorstand folgende Vorgehensweise zur Ermittlung der regelmäßigen Personalstärke zu empfehlen:<sup>12</sup>

### 2.2.1 Datengewinnung

Zunächst holt der Wahlvorstand von der Dienststelle die erforderlichen Unterlagen ein, die den oben beschriebenen Anforderungen genügen. Dies kann formlos über den Dienststellenleiter, unter Umständen auch direkt bei den zuständigen Stellen – in aller Regel die mit der (Personal-)Verwaltung der Dienststelle beauftragten Organisationseinheiten – erfolgen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Wahlvorstand, trotz einer Pflicht der Dienststelle zur Bereitstellung der Daten, nicht davon befreit ist, wahlrelevante Daten eigeninitiativ einzuholen.<sup>13</sup> Sobald ihm ein diesbezüglicher Sachverhalt (z. B. die Einstellung neuer Beschäftigter) zu Gehör kommt, muss er von sich aus die entsprechenden Nachforschungen tätigen.

### 2.2.2 Beschäftigtenzahl

Anschließend ermittelt der Wahlvorstand die tatsächliche Zahl der Beschäftigten in der Dienststelle am Stichtag, dem Tag des Erlasses des Wahlausschreibens.

Wer als Beschäftigter einer Dienststelle im Sinne des § 2 Abs. 1 gilt, lässt sich nicht allgemein bestimmen. Die im öffentlichen Dienst Beschäftigten sind in § 4 BPersVG als Beamte, Arbeitnehmer, zur Berufsausbildung Beschäftigte und Richter bezeichnet. Gleichwohl ist zum Schutz der Mitarbeiter einer Dienststelle an das tatsächliche Beschäftigtenverhältnis anzuknüpfen, nicht an eine rein rechtliche Wirksamkeit der Beziehung Dienststelle – Beschäftigter.<sup>14</sup> Von daher fallen z. B. auch Personen unter den Beschäftigtenbegriff der Wahlordnung, deren Arbeitsvertrag möglicherweise fehlerhaft ist. Entscheidendes Kriterium ist, ob der Beschäftigte der Dienststelle zugehörig, also in sie eingegliedert ist. Hiervon ist zu sprechen, wenn der Beschäftigte innerhalb der Dienststelle mit einer bestimmten Aufgabe betraut ist<sup>15</sup> bzw. „unter normalen Verhältnissen ständig beschäftigt ist“.<sup>16</sup> Oft enthalten die Unterlagen der Dienststelle bereits Angaben über den Status des Beschäftigten (Beamten-, Arbeitnehmer-, Praktikantenstatus, etc.). Bei unterschiedlichen Auffassungen über die Beschäftigteneigenschaft einer Person zwischen der Dienststelle und dem Wahlvorstand hat jedoch letzterer in Bezug auf die Personalratswahlen eigenverantwortlich mit der Folge zu entscheiden, dass seine Entscheidung im personalvertretungsrechtlichen Verfahren vor dem Verwaltungsgericht überprüfbar ist.<sup>17</sup> Da es in dieser Hinsicht oftmals auf

eine Einzelfallentscheidung ankommt (z. B. langfristig Beurlaubte, Praktikanten, an mehreren Dienststellen tätige Personen), ist für weitere Informationen auf die entsprechende Literatur und Rechtsprechung zu verweisen.<sup>18</sup>

### 2.2.3 Überprüfung der Beschäftigtenzahl

Die für den Stichtag so ermittelte Anzahl der Beschäftigten ist zu überprüfen und zu korrigieren, „wenn sich im Rahmen einer Rück- und Vorschau Anhaltspunkte dafür gewinnen lassen, dass die Verhältnisse im überwiegenden Teil der folgenden Amtsperiode von denjenigen im Zeitpunkt des Wahlausschreibens abweichen werden.“<sup>19</sup> Es müssen also für den Wahlvorstand offensichtliche, eindeutige Anhaltspunkte vorliegen, die den Schluss erlauben, dass während des überwiegenden Teils der Amtszeit des zu wählenden Personalrats ein anderer Personalbestand zu erwarten ist.<sup>20</sup> Nur kurzfristige oder zufällige Erhöhungen oder Verminderungen des Personalbestandes (z. B. vorübergehende, befristete Schwangerschaftsvertretung) werden wegen ihrer Zufälligkeit nicht berücksichtigt.<sup>21</sup> Ebenso unberücksichtigt bleiben Ereignisse, die keinen Einfluss auf die Beschäftigtenzahl nehmen, nach dem Wahltag eintreten und die Amtszeit des zu wählenden Personalrats vorzeitig beenden (z. B. Auflösung der Dienststelle). In derartigen Fällen hat der Wahlvorstand die Personalratswahl trotzdem durchzuführen.<sup>22</sup>

### 2.2.4 Beispiel

*In der Dienststelle XY finden Personalratswahlen statt. Die Anzahl der Beschäftigten liegt bei 1.000 Personen. Nennenswerte Veränderungen der Beschäftigtenanzahl waren in der Vergangenheit nicht zu verzeichnen. Der Wahlvorstand wird am 15. Mai 2023 bestellt. Das Wahlausschreiben wird am 10. Juni 2023 erlassen (Stichtag); der letzte Wahltag ist der 31. Juli 2023.*

*a) Bis zum Stichtag verlassen 30 Personen die Dienststelle (Kündigung, Pensionierung, etc.). Die Dienstposten werden aufgrund einer dreijährigen Haushaltssperre nicht nachbesetzt. Die Anzahl der in der Regel Beschäftigten verringert sich auf 970.*

*b) Aufgrund eines erhöhten Bedarfs an Personal zur Datenverarbeitung sind 40 neue, unbefristete Dienstposten geschaffen worden. Die Auswahlverfahren laufen bereits; Einstellungstermin ist der 1. April 2024. Die Zahl der in der Regel Beschäftigten erhöht sich auf 1.040.*

*c) Am Stichtag laufen gegen zwei Mitarbeiter Strafvermittlungsverfahren; acht weitere Personen sind im Rahmen von Schwangerschaftsvertretungen in der Dienststelle bis zum 31. Dezember 2023 tätig. Die beiden Mitarbeiter werden am 25. Oktober 2023 zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt und infolgedessen aus dem öffentlichen Dienst entlassen. Die Anzahl der in der Regel Beschäftigten verbleibt bei 1.000, da es sich bei den Verurteilungen um zufällige, nicht vorhersehbare Ereignisse und bei den Schwangerschaftsvertretungen um vorübergehende Tätigkeiten in der Dienststelle handelt.*

11 Altwater (FN 3), § 2 WO Rn. 3.

12 S. hierzu Altwater (FN 3), § 2 WO Rn. 5.

13 VG Gelsenkirchen, ZBR 1964, 225; Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 2 WO Rn. 7.

14 Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 25. 11. 1993 – 1 A 322/93.PVB.

15 Mehlinger, Grundlagen des Personalvertretungsrechts, 1996, 10.

16 OVG Niedersachsen, Beschluss v. 11. 4. 1967 – PL 3/66, LS 3 (juris).

17 Altwater (FN 3), § 2 WO Rn. 8. Beachte OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 25. 11. 1993 – 1 A 322/93.PVB: Aufgabe des Wahlvorstands sei es nicht, zu prüfen, ob jemand nach materiellen Kriterien Arbeitnehmer sei. Es sei aus Gründen der Rechtssicherheit an den derzeit bestehenden Status anzuknüpfen.

18 Rechtsprechungsübersicht in PersR 1987, 217 ff.; Mehlinger (FN 14), 10 f.

19 BVerwG, Beschluss v. 27. 5. 2010 – 6 PB 2.10, Rn. 4 (juris) = ZfPR 2011, 2 = ZfPR online 11/10, S. 2; Altwater (FN 3), § 2 WO Rn. 5.

20 BVerwG, Beschluss v. 19. 12. 2006 – 6 PB 12.06, Rn. 5 (juris); Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 2 WO Rn. 3.

21 S.a. Altwater (FN 3), § 2 WO Rn. 4.

22 Altwater (FN 3), § 2 WO Rn. 6.

## 2.3 Gruppenzugehörigkeit und Sonderfall

Nach der Ermittlung der Anzahl der in der Regel Beschäftigten wird deren jeweilige Gruppenzugehörigkeit (Beamte, Arbeitnehmer) festgestellt. Oftmals beinhalten bereits die Unterlagen der Dienststelle eine entsprechende Zuordnung; andernfalls muss der Wahlvorstand hierüber eigenverantwortlich befinden.<sup>23</sup> Anhand der sich nun ergebenden Personenanzahl in der jeweiligen Gruppe wird die Anzahl der Personalratsmitglieder für diese Gruppe im zu wählenden Personalrat nach § 17 BPersVG ermittelt.

Sofern die Dienststelle nicht über mehr als 50 in der Regel Beschäftigte verfügt, hat der Wahlvorstand die nach § 13 BPersVG Wahlberechtigten zu ermitteln (§ 2 Abs. 1 Satz 2). Die Zahl der Mitglieder im künftigen Personalrat richtet sich dann nach der Zahl der Wahlberechtigten gemäß § 16 Abs. 1 BPersVG.<sup>24</sup>

## 3. Inhalt des Wählerverzeichnisses

Nachdem die soeben vorgestellten Verfahrensschritte durchgeführt worden sind, wird das Wählerverzeichnis, das nach Gruppen getrennte Verzeichnis der wahlberechtigten Beschäftigten (§ 2 Abs. 2), aufgestellt.

Ob ein Beschäftigter der Dienststelle wahlberechtigt ist, richtet sich nach § 13 BPersVG.<sup>25</sup> Diesbezüglich ist zu beachten, dass nur derjenige den Personalrat mitwählen darf, der auch im Wählerverzeichnis eingetragen ist (§ 15 Abs. 1). Gleichwohl handelt es sich hierbei nur um eine formelle Verfahrensvorschrift. Ein Nichtwahlberechtigter, der im Wählerverzeichnis eingetragen ist, erhält nicht durch die Eintragung die Wahlberechtigung. Umgekehrt verliert ein Wahlberechtigter, der nicht eingetragen ist, hierdurch nicht sein Recht, an der Wahl des Personalrats teilzunehmen.<sup>26</sup>

Der Wahlvorstand hat ferner innerhalb der jeweiligen Gruppen die Anteile der Geschlechter festzustellen (§ 2 Abs. 2). Mit dieser Regelung soll § 17 Abs. 7 BPersVG Geltung verschafft werden, wonach die Geschlechter entsprechend ihrem Zahlenverhältnis im Personalrat vertreten sein sollen.<sup>27</sup>

Neben diesen Merkmalen sind bezüglich des Inhalts des Wählerverzeichnisses die beiden eingangs genannten Funktionen – Wählerauflistung und Kontrolle – zu berücksichtigen. Infolgedessen kommt es zu zwei Ausfertigungen des Wählerverzeichnisses mit unterschiedlichen Inhalten.

Zum einen wird ein Wählerverzeichnis erstellt, das den Beschäftigten zur Prüfung ihrer Wahlberechtigung dient und dafür auszulegen ist. Mittels dieses veröffentlichten Verzeichnisses werden die Beschäftigten in die Lage versetzt, ihre Eintragung ins Wählerverzeichnis als Voraussetzung für die Wahlteilnahme zu prüfen.

Dementsprechend muss dieses, am besten alphabetisch geordnete Wählerverzeichnis den vollständigen Namen des wahlberechtigten Beschäftigten enthalten. Sofern dieser Name mehrfach vorkommt, sollten weitere Unterscheidungsmerkmale ins Wählerverzeichnis aufgenommen werden (z. B. zweiter Vorname,

Geburtsdatum oder Dienstaussweisnummer). Aus Gründen des Datenschutzes sollten die Angaben in dem auszulegenden Wählerverzeichnis jedoch nur so weitreichend sein, wie es zur Identifikation des Beschäftigten unbedingt erforderlich ist.<sup>28</sup>

Demgegenüber enthält das Wählerverzeichnis, das der Kontrolle der Stimmabgabe nach § 16 Abs. 4 Satz 1, 4 dient und nicht öffentlich ausgelegt wird, mehr Angaben zu den wahlberechtigten Beschäftigten. Hier sind, ebenfalls in alphabetischer Reihenfolge, Vor- und Familienname, Geburtsdatum (zur Prüfung der Volljährigkeit) sowie die private Wohnanschrift (eventuelle Zusendung der Wahlunterlagen für eine Briefwahl) aufzunehmen.<sup>29</sup>

## 4. Gemeinsame Wahl

Das Wählerverzeichnis ist auch bei einer gemeinsamen Wahl nach § 17 BPersVG aufzustellen. Die Verteilung der Gruppenvertreter auf die einzelnen Gruppen richtet sich dann nach dem Verhältnis der Gruppenangehörigen.<sup>30</sup>

## III. Auslegung des Wählerverzeichnisses

Das Wählerverzeichnis oder eine Abschrift ist unverzüglich nach Einleitung der Wahl bis zum Abschluss der Stimmabgabe an geeigneter Stelle zur Einsicht auszulegen (§ 2 Abs. 3). Im Wahlausschreiben ist darauf hinzuweisen, wo und wann das Wählerverzeichnis zur Einsicht ausliegt (§ 6 Abs. 2 Nr. 4).

### 1. Zeitraum der Auslegung

Der Termin zur Auslegung des Wählerverzeichnisses, anhand dessen die wahlberechtigten Beschäftigten ihre Eintragung nachprüfen können, ist der Tag des Erlasses des Wahlausschreibens, da mit diesem die Einleitung des Wahlverfahrens beginnt (§ 6 Abs. 5).<sup>31</sup> Unverzüglich nach Erlass des Wahlausschreibens, d.h. ohne schuldhaftes Zögern (§ 121 Abs. 1 BGB), ist das Wählerverzeichnis auszulegen. Die Pflicht zur Auslegung endet am letzten Wahltag mit Abschluss der Stimmabgabe.<sup>32</sup>

### 2. Ort der Auslegung

Das Wählerverzeichnis ist an einer geeigneten Stelle auszulegen. Dies ist eine Örtlichkeit, an der alle Beschäftigten der Dienststelle ständig die Möglichkeit haben, in das Wählerverzeichnis Einsicht zu nehmen.<sup>33</sup> Den Beschäftigten muss also die Gelegenheit gegeben werden, ohne unzumutbaren Aufwand Einsicht nehmen zu können.<sup>34</sup> Da das Wählerverzeichnis lediglich für einen dienststelleninternen Vorgang, nämlich die Personalratswahl, bestimmt ist, sollte es sich zudem um eine Örtlichkeit handeln, die dem Publikumsverkehr nicht zugänglich ist (z. B. keine Eingangshalle, sofern sie von Bürgern frequentiert wird). Oftmals ist daher das Büro des Wahlvorstands der Ort der Auslegung.

23 Altvater (FN 3), § 2 WO Rn. 8.

24 Knauf, ZfPR 2000, 26; Altvater (FN 3), § 2 WO Rn. 9.

25 Zur Wahlberechtigung und Wählbarkeit aktuell z. B. in den Jobcentern wird auf den Aufsatz von Hebel verwiesen, abgedruckt in dieser Ausgabe auf S. 27.

26 BVerwG, Beschluss v. 26. 11. 2008 – 6 P 7.08, Rn. 24 (Juris) = ZfPR 2009, 38; BVerwGE 7, 331; vgl. Mehlinger (FN 14), 11; Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 15 WO Rn. 2.

27 Altvater (FN 3), § 2 WO Rn. 14a.

28 Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 2 WO Rn. 6; Altvater (FN 3), § 2 WO Rn. 14.

29 Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 2 WO Rn. 6; Altvater (FN 3), § 2 WO Rn. 14.

30 Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 2 WO Rn. 6.

31 S.o. Kapitel II. 1.

32 Altvater (FN 3), § 2 WO Rn. 18; Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 2 WO Rn. 9.

33 Knauf, ZfPR 2000, 26; Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 2 WO Rn. 8.

34 Altvater (FN 3), § 2 WO Rn. 17.

Bei größeren, vor allem räumlich dislozierten Dienststellen kann es erforderlich sein, das Wählerverzeichnis an mehreren geeigneten Stellen auszulegen. Nur auf diese Weise ist gewährleistet, dass tatsächlich alle Beschäftigten die Möglichkeit besitzen, Einsicht zu nehmen. Hierzu werden mehrere Abschriften des auszulegenden Wählerverzeichnisses erstellt, die zu jedem Zeitpunkt bis zum Abschluss der Stimmabgabe mit dem Original übereinstimmen müssen und demzufolge übereinstimmend zu halten sind.<sup>35</sup>

Die Organisation der Auslegung der Abschriften des auszulegenden Wählerverzeichnisses erfordert bei räumlich getrennten sowie größeren Dienststellen somit einen gewissen Aufwand. Das Gesetz verpflichtet jedoch weder eine bestimmte Person zur Auslegung des Wählerverzeichnisses noch fordert es ausdrücklich eine gleichzeitige Auslegung aller Abschriften des Wählerverzeichnisses.<sup>36</sup> Wenn der Wahlvorstand also keine Helfer in den räumlich getrennten Örtlichkeiten der Dienststelle beauftragen kann, bleibt ihm beispielsweise die Möglichkeit, selbst die Auslegung an diesen Örtlichkeiten vorzunehmen. Es muss allerdings noch am Tag des Erlasses des Wahlausschreibens erfolgen. Ein Verstoß gegen die „Unverzögerlichkeit“ läge in einem solchen Fall nicht vor, da die Verzögerung nicht schuldhaft vom Wahlvorstand verursacht wäre. Diesem Umstand könnte zudem dadurch Rechnung getragen werden, indem für die Auslegung der Abschriften des Wählerverzeichnisses spätere Zeitpunkte am selben Tag im Wahlausschreiben angegeben werden.

Beispielhaft könnte im Wahlausschreiben stehen: Das Wählerverzeichnis ist im Büro des Wahlvorstands (Gebäude/Raum) ab dem 3. Mai, 12.00 Uhr, einsehbar. Abschriften des Wählerverzeichnisses können an folgenden Stellen eingesehen werden: 1) Gebäude Z, Raum 35, 3. Mai, ab 13.00 Uhr; 2) Gebäude X, Raum 123, 3. Mai, ab 14.00 Uhr; etc.

### 3. Verfahren und Form

Das Wählerverzeichnis ist in Papierform auszulegen. Es kann zusätzlich auch im Intranet in elektronischer Form veröffentlicht werden. Der Wahlvorstand hat in diesem Fall darauf hinzuweisen. Allerdings ist eine Veröffentlichung ausschließlich in elektronischer Form nicht gestattet. Im Gegensatz zur Wahlordnung des Betriebsverfassungsgesetz (§ 2 Abs. 4 Satz 4 BetrVG) sieht das BPersVG bzw. die Wahlordnung eine derartige Bekanntmachung nicht vor.<sup>37</sup>

## IV. Berichtigung und Aktualisierung des Wählerverzeichnisses

Das Wählerverzeichnis ist bis zum Schluss der Stimmabgabe am letzten Wahltag ständig auf dem neuesten Stand zu halten.<sup>38</sup> Der Wahlvorstand muss nach Auslegung des Wählerverzeichnisses sowohl auf personelle Veränderungen, die für das Wahlrecht von Bedeutung sind (z. B. Ruhestand, Kündigung, Tod, etc.), als auch

auf sonstige Fehler (z. B. fehlerhafter Name, falsches Geburtsdatum, etc.) reagieren und das Wählerverzeichnis entsprechend berichtigen oder aktualisieren. Dies hat auch zur Folge, dass eventuelle Abschriften des Wählerverzeichnisses an verschiedenen Örtlichkeiten der Dienststelle ebenfalls unmittelbar berichtigt oder aktualisiert werden müssen.<sup>39</sup>

### 1. Obligatorische Aufgabe des Wahlvorstands

Es handelt sich bei der Berichtigung und Aktualisierung für den Wahlvorstand um eine Aufgabe von Amts wegen, d.h. der Wahlvorstand ist verpflichtet, sie vorzunehmen.<sup>40</sup> Er kann nicht abwarten, bis ihm entsprechende Sachverhalte von der Dienststelle mitgeteilt werden oder ihm eine Beschwerde zugeht. Vielmehr muss er bei Zweifeln oder absehbaren, relevanten Veränderungen selbst reagieren.<sup>41</sup>

Die Verpflichtung zur Berichtigung von Amts wegen wird inhaltlich durch § 3 Abs. 1, 3 beschränkt. Denn nach Ablauf einer Einspruchsfrist von sechs Arbeitstagen nach Auslegung des Wählerverzeichnisses ist der Wahlvorstand zunächst gehalten, es nochmals auf seine Vollständigkeit zu prüfen (§ 3 Abs. 3 Satz 1). Unter Vollständigkeit ist dabei nicht nur die Überprüfung zu verstehen, ob alle wahlberechtigten Beschäftigten erfasst sind, sondern auch, ob die im Wählerverzeichnis enthaltenen Angaben richtig sind.<sup>42</sup> Im Anschluss an diese Prüfung darf er das Wählerverzeichnis nur noch bei Schreibfehlern, offenbaren Unrichtigkeiten, zur Erledigung rechtzeitig eingelegerter Einsprüche, bei Eintritt oder Ausscheiden eines Beschäftigten und bei Änderung der Gruppenzugehörigkeit bis zum Abschluss der Stimmabgabe berichtigt oder ergänzt werden (§ 3 Abs. 3 Satz 2).

### 2. Überarbeitungsanlässe

Bei diesen Gründen handelt es sich zugleich um die wesentlichen, eine Berichtigung oder Aktualisierung des Wählerverzeichnisses erfordernden Fehler bzw. Ereignisse. Andere Fehler oder sonstige Ursachen, die eine Korrektur des Wählerverzeichnisses erfordern, sind jedoch nicht ausgeschlossen.

#### 2.1 Fehler

Schreibfehler liegen vor, wenn der Verfasser Worte oder Zahlen nicht so geschrieben hat, wie er es eigentlich beabsichtigte. Dieser Fehler ist nicht gegeben, wenn der Verfasser sich über die richtige Schreibweise irrt.<sup>43</sup>

Von einer offenbaren Unrichtigkeit ist zu sprechen, wenn ein Fehler vorliegt, der für jedermann auf den ersten Blick erkennbar ist. Er ist nicht offenbar, wenn er erst aufgrund weiterer Nachprüfungen festgestellt werden kann.<sup>44</sup>

Insbesondere im Hinblick auf die Ermöglichung der Wahlteilnahme ist dem Wahlvorstand zu empfehlen, seinen Berichtigungsspielraum weit zu verstehen und gerade bei Vorliegen dieser Fehler nicht an einer „abstrakten Unabänderbarkeit“ des Wählerverzeichnisses festzuhalten.<sup>45</sup>

35 S. dazu das folgende Kapitel IV. S.a. Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 2 WO Rn. 8; Altvater (FN 3), § 2 WO Rn. 17.

36 Vgl. zu letzterem: Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 5.

37 Altvater (FN 3), § 2 WO Rn. 17a.

38 Ilbertz (FN 4), § 2 WO Rn. 3 b); Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 1.

39 Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 2 WO Rn. 7, 8.

40 Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 1.

41 Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 2 WO Rn. 7; Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 1, 16.

42 Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 9.

43 Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 11.

44 Ilbertz (FN 4), § 3 WO Rn. 3 b); Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 11.

45 Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 11.



## 2.2 Ereignisse

Eine Änderung des Wählerverzeichnisses aufgrund Eintritts oder Ausscheidens eines Beschäftigten erfolgt, wenn der neue Beschäftigte die Wahlberechtigung in der Dienststelle erwirbt bzw. der scheidende Beschäftigte in der Dienststelle wahlberechtigt war und diese Berechtigung verliert.<sup>46</sup> Ein ausscheidender Beschäftigter, der bereits seine Stimme abgegeben hat, wird jedoch nicht mehr aus dem Wählerverzeichnis gestrichen.<sup>47</sup> Ein diesbezüglich öfter auftretender Sonderfall ist die Abordnung eines Beschäftigten. Das Wählerverzeichnis wird nicht geändert, wenn die Abordnung am Wahltag noch nicht drei Monate andauert oder innerhalb von neun Monaten endet (vgl. § 13 Abs. 2 BPersVG). Dann bleibt das Wahlrecht in der Stammdienststelle bestehen und der Wähler wird nicht aus dem Wählerverzeichnis gestrichen.<sup>48</sup>

Wird das Wählerverzeichnis aufgrund personeller Veränderungen korrigiert, muss der Wahlvorstand auch mögliche Auswirkungen auf die Sitzverteilung im Personalrat berücksichtigen und anpassen.<sup>49</sup> Dieser Fall kann insbesondere bei Anschlussklärungen relevant werden, wenn sich die Beschäftigten einer Gruppe, die im Personalrat nicht vertreten ist, einer anderen Gruppe anschließen.<sup>50</sup>

Zudem ist auch der Wechsel der Gruppenzugehörigkeit eines Beschäftigten ein das Wählerverzeichnis änderndes Ereignis. Der Wahlvorstand hat das Wählerverzeichnis zu berichtigen, sofern der betreffende Beschäftigte noch nicht gewählt hat. Jener Beschäftigte kann nach der Änderung bei seiner neuen Gruppe wählen.<sup>51</sup>

Schließlich ist das Wählerverzeichnis zu ändern, wenn ein rechtskräftiger Beschluss oder eine einstweilige Verfügung des Verwaltungsgerichts es auferlegt. Dies gilt auch bei einem grundsätzlichen Ausschluss der Änderungsmöglichkeit nach § 3 Abs. 3 Satz 2.<sup>52</sup>

## 3. Verfahren zur Berichtigung des Wählerverzeichnisses

Der Wahlvorstand entscheidet durch Beschluss über ggf. erforderliche Korrekturen und Aktualisierungen des Wählerverzeichnisses.<sup>53</sup> Dies erfolgt im Rahmen einer förmlichen Sitzung des Wahlvorstands in voller Besetzung. Hierüber hat der Wahlvorstand eine Sitzungsniederschrift anzufertigen, die mindestens den Wortlaut des Beschlusses enthält. Die Niederschrift ist von sämtlichen Vorstandsmitgliedern zu unterzeichnen (§ 14).

## V. Einspruch gegen das Wählerverzeichnis

### 1. Einspruch

Gegen die Richtigkeit des Wählerverzeichnisses kann jeder Beschäftigte beim Wahlvorstand schriftlich binnen einer Frist von sechs Arbeitstagen seit Auslegung des Wählerverzeichnisses Einspruch einlegen (§ 3 Abs. 1). Damit ist allen, nicht nur den

wahlberechtigten Beschäftigten, die Möglichkeit eröffnet, ihre Bedenken zu äußern und den Wahlvorstand zu einer Überprüfung des Wählerverzeichnisses anzuhalten. Eine persönliche Betroffenheit des einspruchserhebenden Beschäftigten (im Folgenden: Einspruchsführer) ist nicht erforderlich, ebenso wenig ein unmittelbares rechtliches oder tatsächliches Interesse des Beschäftigten an einer etwaigen Korrektur des Wählerverzeichnisses. Da es sich um ein Recht der Beschäftigten der Dienststelle handelt, können Personalräte als Gremium oder Gewerkschaften keinen Einspruch gegen die Richtigkeit erheben. Ein eventuell vom Personalrat erhobener Einspruch kann allenfalls vom Wahlvorstand in einzelne Einsprüche seiner Mitglieder umgedeutet werden.<sup>54</sup>

### 2. Frist

Der Einspruch ist innerhalb von sechs Arbeitstagen seit Auslegung des Wählerverzeichnisses einzulegen. Die Frist wird über § 52 BPersVVO i.V.m. §§ 186 ff. BGB ermittelt. Demnach sind unter Arbeitstagen die Werktage von Montag bis Freitag zu verstehen. Wochenenden (Samstag, Sonntag) und gesetzliche Feiertage zählen nicht zu den Arbeitstagen. Es ist insbesondere zu beachten, dass der Fristenlauf erst am Tag nach einem Ereignis in Gang setzt, sofern das Ereignis für den Fristbeginn maßgeblich ist (§ 187 Abs. 1 BGB). Nach Ablauf dieser Frist soll der Wahlvorstand das Wählerverzeichnis nochmals auf seine Vollständigkeit prüfen (§ 3 Abs. 3 Satz 1). Anschließend darf das Wählerverzeichnis nur noch bei Vorliegen der bereits oben angeführten Gründe berichtigt oder ergänzt werden (§ 3 Abs. 3 Satz 2).

*Beispiel: Das Wahlausschreiben wird am Dienstag, 1. Oktober, erlassen. An diesem Tag wird auch das Wählerverzeichnis ausgelegt. Die Einspruchsfrist beginnt am Mittwoch, 2. Oktober, um 0.00 Uhr zu laufen, da der Tag, an dem ein Ereignis den Fristenlauf in Gang setzt (hier: die Auslegung des Wählerverzeichnisses), nicht mitberechnet wird.*

*Die Frist, innerhalb der der Einspruch dem Wahlvorstand vorliegen muss, läuft am Donnerstag, 10. Oktober, um 24.00 Uhr ab. Der gesetzliche Feiertag (Donnerstag, 3. Oktober) sowie das Wochenende (Samstag/Sonntag, 5./6. Oktober) werden nicht eingerechnet.*

Bei der Einspruchsfrist von sechs Arbeitstagen handelt es sich um eine Ausschlussfrist. Alle nach Fristablauf eingehenden Einsprüche sind rechtlich unbeachtlich. Eine Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand ist nicht möglich. Allerdings kann der Wahlvorstand einen begründeten, aber verspätet eingelegten Einspruch als Anregung zur Korrektur des Wählerverzeichnisses von Amts wegen auffassen – freilich nur unter Beachtung der Voraussetzungen von § 3 Abs. 3 Satz 2.<sup>55</sup>

Bei Streitigkeiten über den fristgerechten Zugang eines Einspruchs trägt der Einspruchsführer die Pflicht zum Nachweis der fristgerechten Einlegung des Einspruchs.<sup>56</sup>

### 3. Gründe des Einspruchs

Der Einspruch muss sich gegen die Richtigkeit des Wählerverzeichnisses richten. Insoweit können sich die Gründe eines Einspruchs auf die bereits zuvor erörterten Ursachen für eine Berich-

<sup>46</sup> Altwater (FN 3), § 3 WO Rn. 13.

<sup>47</sup> Altwater (FN 3), § 3 WO Rn. 14.

<sup>48</sup> Altwater (FN 3), § 3 WO Rn. 13.

<sup>49</sup> Ilbertz (FN 4), § 2 WO Rn. 3 b); Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 2 WO Rn. 7.

<sup>50</sup> Vgl. Altwater (FN 3), § 3 WO Rn. 13.

<sup>51</sup> Altwater (FN 3), § 3 WO Rn. 15.

<sup>52</sup> Altwater (FN 3), § 3 WO Rn. 17.

<sup>53</sup> Vgl. Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 3 WO Rn. 9; Altwater (FN 3), § 3 WO Rn. 16.

<sup>54</sup> Altwater (FN 3), § 3 WO Rn. 2.

<sup>55</sup> Altwater (FN 3), § 3 WO Rn. 5.

<sup>56</sup> Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 3 WO Rn. 6; Altwater (FN 3), § 3 WO Rn. 5.

tigung stützen.<sup>57</sup> Dementsprechend können sich Einsprüche nicht auf den Zeitpunkt oder Ort der Auslegung oder den Aufbau des Wählerverzeichnisses beziehen.<sup>58</sup>

#### 4. Verfahren und Form

Der Einspruch ist schriftlich beim Wahlvorstand einzulegen (§ 3 Abs. 1). Schriftform bedeutet, dass der Einspruch eigenhändig durch Namensunterschrift des Einspruchsführers unterzeichnet wird (vgl. § 126 Abs. 1 BGB). Es handelt sich hierbei um eine zwingende Formalie, die der Vorbeugung von Missverständnissen dient. Ein mündlich vorgetragener Einspruch entfaltet daher keine rechtliche Wirkung.<sup>59</sup>

Der Schriftform genügt auch die Übermittlung des Einspruchs mittels Telefax, sofern der Wahlvorstand im Wahlausschreiben eine Erreichbarkeit per Telefax angegeben hat.<sup>60</sup> Denn der Wahlvorstand muss gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 6 im Wahlausschreiben auch auf die Einspruchsmöglichkeit, den letzten Tag der Einspruchsfrist, die Schriftform und den Ort der Einlegung („beim Wahlvorstand“) hinweisen, so dass er seine Büroanschrift bzw. Erreichbarkeit angeben muss. Daraus folgt für den Wahlvorstand, dass er Vorkehrungen zum Empfang von Einsprüchen treffen muss (z. B. Briefkasten, Faxgerät).<sup>61</sup>

Ein Einspruch per E-Mail genügt trotz eventueller Angabe einer E-Mail-Erreichbarkeit nicht der Schriftform, da es einer „normalen“ E-Mail an einer eigenhändigen Namensunterschrift fehlt.<sup>62</sup> Lediglich wenn die E-Mail eine digitale Signatur entsprechend den technischen Anforderungen des Signaturgesetzes enthält, kann diese Form die Schriftform ersetzen (§ 126 Abs. 3 BGB).

Der Einspruchsführer kann sich durch eine bevollmächtigte Person bei der Einlegung seines Einspruchs vertreten lassen. Hierfür ist der Nachweis der Bevollmächtigung des Vertreters erforderlich.<sup>63</sup>

Im Einspruch muss der gerügte Fehler, der die Unrichtigkeit des Wählerverzeichnisses verursacht, benannt werden. Eine Überprüfung des gesamten Wählerverzeichnisses auf irgendwelche Fehler kann nicht verlangt werden.<sup>64</sup> Ferner muss der Fehler nicht den Einspruchsführer persönlich berühren; er kann seinen Einspruch auch auf Fehler stützen, die andere Beschäftigte der Dienststelle betreffen.<sup>65</sup>

Der Einspruch ist beim Wahlvorstand einzulegen. Sofern der Einspruch beim Personalrat oder dem Dienststellenleiter erhoben wird, sind diese zwar angehalten, den Einspruch an den Wahlvorstand weiterzuleiten. Allerdings trägt der Einspruchsführer die Gefahr für den rechtzeitigen Eingang beim Wahlvorstand.<sup>66</sup> Wenn beispielsweise ein beim Personalrat erhobener Einspruch infolge einer verzögerten Weiterleitung nicht mehr fristgerecht dem Wahlvorstand zugeht, darf dieser den Einspruch grundsätzlich nicht mehr berücksichtigen.

#### 5. Entscheidung über Einspruch

Der Wahlvorstand entscheidet durch Beschluss in förmlicher Sitzung und in voller Besetzung über den Einspruch.<sup>67</sup> Entscheidungen einzelner Mitglieder des Wahlvorstands sind nicht statthaft. Der Wahlvorstand muss somit nach Einlegung des Einspruchs eine Sitzung einberufen, um „unverzüglich“ über diesen zu entscheiden (§ 3 Abs. 2 Satz 1). Unverzüglich bedeutet, dass die Entscheidung über den Einspruch nicht sofort zu erfolgen hat, sondern dem Wahlvorstand eine angemessene Zeit zur rechtlichen Prüfung zu gewähren ist.<sup>68</sup> Über seinen in der Sitzung gefällten Beschluss hat der Wahlvorstand eine Sitzungsniederschrift anzufertigen, die zumindest den Wortlaut des Beschlusses enthält (§ 14).

Der Beschluss des Wahlvorstands kann dem Einspruch gegen die Richtigkeit des Wählerverzeichnisses entweder stattgeben oder ihn zurückweisen. Hält der Wahlvorstand den Einspruch für unbegründet, so wird er zurückgewiesen. Sofern er ihn jedoch für begründet erachtet, berichtigt er das Wählerverzeichnis (§ 3 Abs. 2 Satz 3). Über die Korrektur des Wählerverzeichnisses selbst muss der Wahlvorstand keinen erneuten Beschluss fassen, da es sich bei der Berichtigung lediglich um eine Folge des bereits über den Einspruch getätigten Beschlusses handelt.<sup>69</sup>

Der Wahlvorstand hat dem Einspruchsführer seinen Beschluss schriftlich mitzuteilen (§ 3 Abs. 2 Satz 2) – unabhängig davon, ob er dem Einspruch stattgibt oder ihn zurückweist. Die Schriftform ist zwingend, um Missverständnisse zu vermeiden und Beweismaterial für ein mögliches Wahlanfechtungsverfahren zu sichern. Eine Pflicht zur Begründung des Beschlusses besteht allerdings nicht.<sup>70</sup> Der Wahlvorstand muss nicht seine Erwägungen aufzeigen, die ihn zu seiner Entscheidung bewogen haben. Jedoch erscheint es zweckmäßig, dem Einspruchsführer im Falle der Zurückweisung seines Einspruchs die Gründe aufzuzeigen und sein Verständnis zu gewinnen.<sup>71</sup>

Die Mitteilung an den Einspruchsführer hat spätestens einen Arbeitstag vor Beginn der Stimmabgabe zu erfolgen (§ 3 Abs. 2 Satz 2). Zwischen dem Zugang der Mitteilung des Wahlvorstands beim Einspruchsführer und dem Beginn der Stimmabgabe muss ein ganzer Arbeitstag (24 Stunden) liegen. Es ist hierbei hervorzuheben, dass es auf den Zugang der Mitteilung beim Einspruchsführer ankommt und nicht auf die Absendung des Beschlusses an ihn. Für die Fristberechnung gelten im Übrigen die oben getätigten Ausführungen.<sup>72</sup>

## VI. Rechtsfolgen bei Verstößen

Verstöße gegen die Regelungen des § 2 machen die Wahl über § 25 BPersVG anfechtbar. Danach können mindestens drei Wahlberechtigte, eine in der Dienststelle vertretene Gewerkschaft oder der Dienststellenleiter innerhalb von zwölf Arbeitstagen ab Bekanntgabe des Wahlergebnisses die Personalratswahl beim Verwaltungsgericht anfechten, wenn gegen wesentliche Vor-

57 S.o. Kapitel IV. 2.

58 Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 4.

59 Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 3 Rn. 3; Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 3.

60 Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 3.

61 Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 3 WO Rn. 5.

62 Vgl. Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 3.

63 Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 3.

64 Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 4.

65 Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 3 WO Rn. 4.

66 Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 3 WO Rn. 4; s.a. Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 4a.

67 Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 3 WO Rn. 7; Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 6.

68 BVerwG, Beschluss v. 14. 2. 1969 – VII P 5,68, Rn. 27 (juris) = BVerwGE 31, 299.

69 Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 3 WO Rn. 9.

70 Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 3 WO Rn. 8.

71 Vgl. Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 3 WO Rn. 8; Altvater (FN 3), § 3 WO Rn. 7.

72 S.o. Kapitel V. 2.

schriften des Wahlrechts, über die Wählbarkeit oder das Wahlverfahren verstoßen worden und eine Berichtigung nicht erfolgt ist. Die Wahl ist jedoch nicht anfechtbar, sofern durch den Verstoß das Wahlergebnis nicht geändert oder beeinflusst werden konnte.

§ 2 stellt eine wesentliche Vorschrift im Sinne des § 25 BPersVG dar. Denn die Aufstellung und Auslegung des Wählerverzeichnisses ist ein essentieller Bestandteil der Wahlen zum Personalrat. Ohne das Wählerverzeichnis können die wahlberechtigten Beschäftigten, deren Gruppenzugehörigkeit und die Anzahl der jeweils für die Gruppe bestimmten Sitze im zu wählenden Personalrat nicht ermittelt werden. Für die wahlberechtigten Beschäftigten ist die Eintragung im Wählerverzeichnis zudem eine formelle Voraussetzung, um überhaupt an der Wahl teilnehmen zu können. Von daher rechtfertigen falsche oder unvollständige<sup>73</sup> Wählerverzeichnisse eine Anfechtung der Personalratswahl, sofern die Unrichtigkeit des Wählerverzeichnisses das Wahlergebnis beeinflusst haben könnte (z. B. unzutreffende Zahl der in der Regel Beschäftigten, sofern dies zu einem zu kleinen oder großen Personalrat führt).<sup>74</sup> Auch die Zulassung eines nicht im Wählerverzeichnis eingetragenen Beschäftigten zur Wahl stellt einen wesentlichen Verstoß im Sinne von § 25 BPersVG dar, der zur Wahlanfechtung berechtigt.<sup>75</sup>

Fraglich ist, ob ein Verstoß gegen die Regelungen des Einspruchs in § 3 ebenfalls die Wahl nach § 25 BPersVG anfechtbar macht (z. B. verspätete Zustellung eines den Einspruch ablehnenden Bescheids). Da es sich bei dieser Norm um Beschwerden gegen die Richtigkeit des Wählerverzeichnisses handelt, lässt sich die Auffassung vertreten, dass der Einspruch auch eine wesentliche Vorschrift im Sinne von § 25 BPersVG sei. Denn er normiert ein Verfahren zur Berichtigung des Wählerverzeichnisses, dessen Richtigkeit wiederum für die Wahl von enormer Bedeutung ist. Andererseits handelt es sich lediglich um eine Verfahrensvorschrift. Der Inhalt des Einspruchs bezieht sich auf Fehler oder das Wählerverzeichnis verändernde Ereignisse, die bereits einen Verstoß gegen § 2 darstellen können und insoweit anfechtbar sind, wie sie möglicherweise Einfluss auf die Wahl nehmen können. Von daher rechtfertigen nach Auffassung des Verfassers Verstöße gegen § 3 keine Wahlanfechtung.

Sofern ein Beschäftigter einen etwaigen Fehler (z. B. seine Nichteintragung) rügt und einen ablehnenden Bescheid auf seinen Einspruch erhält, kann er vor der Durchführung der Wahl gegen diesen Fehler im Wege des Beschlussverfahrens nach § 83 BPersVG vorgehen.<sup>76</sup> Falls dieses Verfahren nicht vor der Abhaltung der Wahl abgeschlossen ist, verbleibt ihm die Option, das Verfahren als Wahlanfechtung fortzusetzen<sup>77</sup>, da Fehler im Wahlverfahren grundsätzlich nur mittels einer Anfechtung angegangen werden können.<sup>78</sup> In diesem Fall ist zu berücksichtigen, dass der bisherige Beschwerdeführer nicht mehr aktiv legitimiert ist,

also nicht mehr zur Verfolgung seines im Beschlussverfahren individuellen Anspruchs (z. B. auf Eintragung ins Wählerverzeichnis) berechtigt ist.<sup>79</sup> Wie eingangs erwähnt, bedarf es hierzu einer gemeinschaftlichen Anfechtung von mindestens drei Beschäftigten der Dienststelle.

Im Übrigen ist zu beachten, dass ein Einspruch gegen die Richtigkeit des Wählerverzeichnisses keine Zulässigkeitsvoraussetzung für eine Anfechtung einer Personalratswahl darstellt. Ein Unterlassen des Einspruchs schränkt also nicht die Möglichkeit zur Wahlanfechtung ein.<sup>80</sup>

## VII. Das Wählerverzeichnis im Rahmen von Wahlen zu Stufenvertretungen

Die obigen Ausführungen zum Wählerverzeichnis gelten gemäß § 32, 42, 45 grundsätzlich auch für Wahlen zu den Stufenvertretungen (Bezirkspersonalrat, Hauptpersonalrat) und den Gesamtpersonalrat. Es ist lediglich zu berücksichtigen, dass nunmehr bei der Stufenvertretung ebenfalls ein Wahlvorstand eingerichtet wird. Die örtlichen Wahlvorstände (auf der nachgeordneten Ebene) stellen weiterhin die Zahl der in der Regel Beschäftigten ihrer Dienststelle fest, verteilen sie auf die Gruppen und teilen die Zahlen dem Wahlvorstand bei der Stufenvertretung mit (§ 34 Abs. 1, ggf. i.V.m. §§ 42, 45). Sie stellen des Weiteren auch die Wählerverzeichnisse auf und bearbeiten hiergegen gerichtete Einsprüche. Schließlich teilen sie dem Wahlvorstand bei der Stufenvertretung die Zahl der wahlberechtigten Beschäftigten, getrennt nach Gruppen, sowie den Anteil der Geschlechter schriftlich mit (§ 34 Abs. 2, ggf. i.V.m. §§ 42, 44 Abs. 1 Nr. 1, 2, 45). Dabei ist es ausreichend, wenn dem Wahlvorstand bei der Stufenvertretung nur die Namen der wahlberechtigten Beschäftigten und keine sonstigen Daten mitgeteilt werden.<sup>81</sup> Jener Wahlvorstand ermittelt daraufhin die Zahl der zu wählenden Mitglieder der Stufenvertretung und die Verteilung der Sitze auf die Gruppen (§ 35 Abs. 1, ggf. i.V.m. §§ 42, 45).

Der Wahlvorstand bei der Stufenvertretung erlässt anschließend das Wahlausschreiben unter Angabe u.a. des Auslegungsorts und der -zeit der für die örtlichen Dienststellen aufgestellten Wählerverzeichnisse sowie mit Hinweis auf die Einspruchsmöglichkeit, dessen Frist und die Einlegung beim örtlichen Wahlvorstand (§ 37 Abs. 1, Abs. 4 Nr. 1, 2, ggf. i.V.m. §§ 42, 45).

## VIII. Exkurs: Einsichtnahme in Wahlunterlagen

Eine besondere Frage stellt das Einsichtsrecht Dritter in das Wählerverzeichnis dar (z. B. zur Vorbereitung eines möglichen Einspruchs).

Insoweit kommt erneut die Differenzierung der Wählerverzeichnisse nach § 2 Abs. 3 und § 16 Abs. 4 zum Tragen. Vor und während des laufenden Wahlvorgangs, der mit dem Tag des Erlasses des Wahlausschreibens eingeleitet wird (§ 6 Abs. 5), liegt ein Wählerverzeichnis nach § 2 Abs. 3 aus, so dass sich die Frage nach Einsicht zunächst auf das Wählerverzeichnis nach § 16 Abs. 4 be-

<sup>73</sup> S. dazu VGH Hessen, PersV 1980, 507 f.

<sup>74</sup> Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 2 WO Rn. 1, 11.

<sup>75</sup> Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 15 WO Rn. 2.

<sup>76</sup> S. Ilbertz/Widmaier (FN 1), § 3 WO Rn. 12: Das Beschlussverfahren ist jedoch nicht als Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Wahlvorstands über einen Einspruch zu verstehen. Die Ablehnung eines Einspruchs stellt keine Prozessvoraussetzung für das Beschlussverfahren dar. Der Antrag auf einstweilige Verfügung gegen Entscheidungen des Wahlvorstands ist vielmehr eine Option, auf dem Rechtsweg für eine Berichtigung oder Aktualisierung des Wählerverzeichnisses einzutreten.

<sup>77</sup> BVerwGE 9, 249 ff.

<sup>78</sup> BVerwGE 7, 331 ff.

<sup>79</sup> BVerwG, PersV 1970, 64 ff.

<sup>80</sup> BVerwG, Beschluss v. 30. 6. 1980, 6 P 9.80, Rn. 12 (juris).

<sup>81</sup> Altwater (FN 3), § 2 WO Rn. 15.

zieht. Eine Einsicht in jenes ist in diesem Zeitraum nicht gestattet. Denn der Einsichtsnehmer könnte anhand des mit Stimmabgabevermerken versehenen Wählerverzeichnis herausfinden, welche Beschäftigten bisher nicht ihre Stimme abgegeben haben und anschließend Druck auf die bisherigen Nichtwähler ausüben. Es bestünde insoweit die Gefahr einer Wahlbeeinflussung. Dies wäre mit dem Grundsatz der freien Wahl, der die Freiheit des Nichtwählens einschließt, unvereinbar. Bei Gewährung einer entsprechenden Einsichtnahme würde somit ebenso der Wahlvorstand gegen diesen Grundsatz verstoßen.<sup>82</sup> Aber auch nach der Wahl ist ein Einblick in das Wählerverzeichnis nach § 16 Abs. 4 unzulässig, da ansonsten Rückschlüsse auf das Wahlverhalten einzelner Beschäftigter gezogen werden könnten.<sup>83</sup>

Nach der Wahl kann sich somit ein Einsichtsrecht nur auf das nach Abschluss der Stimmabgabe nicht mehr ausgelegte Wählerverzeichnis nach § 2 Abs. 3 beziehen und auch nur insoweit,

82 S. BAG, Beschluss v. 6. 12. 2000 – 7 ABR 34/99, LS Nr. 1, Rn. 23 ff. (juris) = ZBVR 2002, 28; Dörner, in: Richardi (FN 2), § 19 Rn. 10; Ilbertz (FN 4), § 2 WO Rn. 3 d); Ilbertz, ZfPR 2008, 19 f.

83 Ilbertz, ZfPR 2008, 19 f.

wie die Einsichtnahme zum Zwecke der Wahlanfechtung geltend gemacht wird.<sup>84</sup>

Das BVerwG vertritt demgegenüber eine andere Auffassung, die eine Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis bereits während des laufenden Wahlvorgangs gestattet, und nimmt eventuelle Einflussnahmen auf die bisherigen Nichtwähler in Kauf. Schließlich seien die Beschäftigten als mündige Bürger und Wähler in der Dienststelle dem Werben der jeweiligen Gewerkschaften oder Beschäftigten, die einen Wahlvorschlag gemacht hätten, ohnehin ausgesetzt.<sup>85</sup> Das BVerwG verkennt allerdings mit dieser Argumentation, dass es damit einem etwaigen Einsichtsnehmer die Möglichkeit eröffnet, im Gegensatz zur „normalen“ Wahlwerbung ganz gezielt auf Nichtwähler zuzugehen und ggf. auch Druck auszuüben, was sich aufgrund einer möglichen beruflichen Beziehung zueinander (z. B. Über-/Unter-Ordnungsverhältnis) noch gravierender auswirken kann.

84 Vgl. Dörner, in: Richardi (FN 2), § 19 Rn. 10; vgl. Ilbertz, ZfPR 2008, 19 f.

85 BVerwG, Beschluss v. 3. 3. 2003 – 6 P 14.02, Rn. 20 (juris) = ZfPR 2003, 104.

## Bestellung des Wahlvorstands

Dr. Wilhelm Ilbertz, Bonn\*

### Einleitung

Nicht selten gibt es eine Vielzahl von Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Bestellung eines Wahlvorstands zur Vorbereitung und Durchführung von Personalratswahlen. Dies ist Anlass genug, um in Vorbereitung auf die im Jahr 2012 stattfindenden Personalratswahlen auf der Bundesebene die Schritte darzustellen, die zur Bestellung eines Wahlvorstands notwendig sind, aber auch aufzuzeigen, was in den Fällen zu tun ist, in denen nicht alles so läuft, wie es sich der Gesetz- bzw. der Ordnungsgeber vorgestellt hat.

### I. Bestellung des Wahlvorstands für die Wahl des örtlichen Personalrats

#### 1. Bestellung durch den amtierenden Personalrat (§ 20 Abs. 1)<sup>1</sup>

Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 hat der amtierende Personalrat den Wahlvorstand zu bestellen. Im Einzelnen stellt das Gesetz hierzu folgende Voraussetzungen auf:

##### 1.1 Zeitpunkt

Der Personalrat hat den Wahlvorstand spätestens acht Wochen vor Ablauf seiner Amtszeit (§ 26) zu bestellen. Dies ist der

späteste Zeitpunkt, damit gewährleistet ist, dass der Wahlvorstand ausreichend Zeit zur Vorbereitung und Durchführung der Personalratswahlen hat. Die Frist beginnt mit dem Werktag, der acht Wochen vor dem Werktag liegt, an dem die Amtszeit des Personalrats endet.<sup>2</sup> Sofern der Tag, an dem die Amtszeit endet, auf einen Samstag, Sonntag oder auf einen gesetzlichen Feiertag trifft, ist der letzte davor liegende Werktag für die Frist zur Bestellung maßgebend.<sup>3</sup> Einer frühzeitigeren Bestellung des Wahlvorstands steht nichts entgegen. Gleiches gilt bei Überschreitung der Frist, solange noch kein Wahlvorstand nach § 20 Abs. 2 durch eine Personalversammlung gewählt worden ist. Die bloße Einberufung einer Personalversammlung hindert den Personalrat nicht an der Bestellung. Der Personalrat kann den von ihm bestellten Wahlvorstand bzw. den Vorsitzenden nicht abberufen.<sup>4</sup>

Für den Fall, dass eine Personalratswahl erfolgreich angefochten wird und die Entscheidung rechtskräftig geworden ist, erlischt das Amt des früheren Wahlvorstands. Die Bestellung eines neuen Wahlvorstands kann nicht mehr durch den Personalrat erfolgen, dessen Wahl angefochten worden ist. Vielmehr ist der Wahlvorstand, der die Wiederholungswahl vorbereiten und durchführen soll, von einer Personalversammlung, die vom Dienststellenleiter einzuberufen ist, (§ 21) zu wählen bzw. von dem zuständigen Dienststellenleiter (§ 22) zu bestellen. Die Wiederholungswahl ist

\* Dr. Wilhelm Ilbertz war Leiter der Abteilung Mitbestimmung, Personalvertretungs- und Betriebsverfassungsrecht in der Bundesgeschäftsstelle des dbb beamtenbund und tarifunion. Er ist Autor verschiedener einschlägiger Kommentare und Aufsätze.

1 Soweit die einzelnen §§ ohne weiteren Zusatz genannt werden, handelt es sich um solche des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG).

2 Fischer/Goeres, GKöD K V, § 20 Rn. 14; Ilbertz/Widmaier, BPersVG, Komm., 11. Aufl., § 20 Rn. 4; Lorenzen/Etzel/Gerhold/Schlatmann/Rehak/Faber, BPersVG, Komm., § 20 Rn. 17.

3 Altvater/Hamer/Kröll/Lemcke/Peiseler, BPersVG, Komm., 6. Aufl., § 20 Rn. 3.

4 Ilbertz/Widmaier (FN 2), § 20 Rn. 2.