

**NÄHE  
IST  
UNSERE  
STÄRKE**

# Bestellung des Wahlvorstands

Brief zur Personalratswahl



**dbb**  
beamtensbund  
und tarifunion

Nur der Wahlvorstand ist für **Vorbereitung und Durchführung der Wahl** verantwortlich. Er allein ist unabhängiger „Herr des Wahlverfahrens“. Eine **Personalratswahl ohne Wahlvorstand** ist von vornherein **nichtig** und bleibt es auch: Es fehlt sogar der Anschein einer ordnungsgemäßen Wahl (z. B. OVG Nds 4.6.2015 – 18 LP 1/15, juris). Der aus ihr hervorgegangene Personalrat ist nicht existent, alle von ihm getroffenen Beschlüsse sind nichtig. Die Nichtigkeit kann zeitlich unbegrenzt geltend gemacht werden.

Zum Glück regelt das Gesetz genau, wie und von wem der Wahlvorstand zu bestellen ist. Ein Verstoß gegen diese **wesentlichen, zwingend einzuhaltenden Vorschriften** bei der Bestellung und Zusammensetzung des Wahlvorstands macht die **Personalratswahl in vollem Umfang ungültig** (BVerwG 22.12.2015 – 5 PB 5.15, juris), auch wenn die Personalratswahl als solche korrekt durchgeführt wurde (OVG NW 14.8.2014, PersV 2015, 58); sie wird dadurch aber **eben nicht nichtig, sondern „nur“ anfechtbar**. Und zwar genau für eine Dauer von zwölf Arbeitstagen nach Bekanntgabe des Wahlergebnisses (§ 25 BPersVG). Unterbleibt eine Anfechtung oder wird ein Anfechtungsantrag rechtskräftig abgewiesen, gelten die Fehler als geheilt.

## Wer bringt die Personalratswahl in Gang?

Im Normalfall der Personalrat, manchmal die Personalversammlung, ausnahmsweise der Dienststellenleiter, selten das Verwaltungsgericht. Und zuweilen bedarf es der Initiative von Wahlberechtigten und Gewerkschaften (§§ 21, 22 und 28 Abs. 2 BPersVG). Im Einzelnen:

... der Personalrat: Besteht, wie im Normalfall, **in der Dienststelle ein Personalrat**, ist die Bestellung des Wahlvorstands allein dessen Pflicht. Er muss die Bestellung „von Amts wegen“ spätestens acht Wochen vor Ende seiner Amtszeit, besser noch etwas früher, vornehmen (§ 20 BPersVG). Hierfür ist ein **Beschluss des Plenums** mit einfacher Stimmenmehrheit erforderlich. **Ist sechs Wochen vor Ablauf der Amtszeit des Personalrats noch kein Wahlvorstand bestellt**, müssen die **Beschäftigten oder in der Dienststelle vertretene Gewerkschaften aktiv werden**. Jetzt nämlich wird die Zeit knapp, die bis zum Ende der Amtsperiode des Personalrats verbleibt. Diese können nun die **Einberufung einer Personalversammlung beim Dienststellenleiter beantragen**, der dem Antrag entsprechen muss. Die Versammlung wählt den Wahlvorstand (§ 20 Abs. 2 BPersVG).

Der Personalrat ist auch zuständig, wenn wegen Veränderungen bei der Zahl der Beschäftigten oder einem relevanten Absinken der Anzahl der Personalratsmitglieder noch vor Ende der Amtszeit eine Neuwahl notwendig ist (§ 27 Abs. 2 Nrn. 1, 2 BPersVG).

**Bestellt der Personalrat keinen Wahlvorstand**, kann er wegen **grober Pflichtverletzung** aufgelöst werden (OVG Saarland 5.12.2016, ZfPR online 3/2017, S. 16). Der Personalrat bleibt **auch im Falle seines Rücktritts zuständig** für die Bestellung des Wahlvorstands, denn er muss die Ge-

schäfte bis zur Wahl des neuen Personalrats weiterführen (§ 27 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 BPersVG). Dazu gehört auch die Bestellung des Wahlvorstands für die Neuwahl (VG Berlin 22.6.2018 – 62 K 4.18 PVL, juris).

... die Personalversammlung: **Gibt es in einer Dienststelle keinen Personalrat** (weil sie neu errichtet wurde, eine bisher nicht personalratsfähige Kleinstdienststelle durch Hinzukommen von Beschäftigten erstmals personalratsfähig wird oder eine Nebenstelle/ein Dienststellenteil einen eigenen Personalrat wählen will – dann allerdings erst, nachdem der entsprechende Verselbstständigungsbeschluss gefasst wurde, § 4 BPersVVO), **beruft der Dienststellenleiter von Amts wegen unverzüglich eine Personalversammlung ein** (§ 21 BPersVG). Damit muss nicht bis zum regulären Wahltermin gewartet werden. Diese Personalversammlung bestellt den Wahlvorstand. Findet keine Versammlung statt (etwa weil der Dienststellenleiter sie nicht einberuft oder keine Teilnehmer erscheinen) oder wird kein Wahlvorstand gewählt, ist das **Engagement der Wahlberechtigten** (mindestens drei) **oder einer in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaft** gefragt. Diese müssten dann nämlich beim **Dienststellenleiter** beantragen, dass dieser **ausnahmsweise selbst einen Wahlvorstand bestellt** (§ 22 BPersVG). Ohne Antrag darf er das nicht.

## Wer bestellt den Wahlvorstand, wenn die Wahl des Personalrats angefochten wurde?

Auch die **Personalversammlung**. Aber es ist **keine Eile geboten**. Denn erst muss der Beschluss des Gerichts über die Ungültigkeit der Wahl rechtskräftig werden, vorher steht – selbst bei gravierenden Fehlern – nicht fest, dass die Wahl ungültig ist und wiederholt werden muss. Das kann dauern, wenn die Sache in die zweite, ggf. dritte Instanz geht. In dieser Zeit ist der Personalrat mit allen Rechten und Pflichten im Amt. Mit Eintritt der **Rechtskraft der Entscheidung**, die die Wahl für ungültig erklärt, gibt es keinen Personalrat mehr, der einen Wahlvorstand bestellen könnte. Darum muss der Dienststellenleiter – von Amts wegen – eine Personalversammlung einberufen (§ 21 BPersVG). Kommt es dort nicht zur Bestellung des Wahlvorstands, bestellt ihn der Dienststellenleiter (§ 22 BPersVG). **Tritt der Personalrat zurück, bevor die Entscheidung über die Anfechtung rechtskräftig wird**, gilt: Ein Rücktritt ist jederzeit zulässig, auch nach Anfechtung. Der **Personalrat muss nun einen Wahlvorstand für die aufgrund des Rücktritts notwendige Neuwahl** bestellen. Der Gestaltungswirkung einer gerichtlichen Entscheidung über die zuvor erfolgte Anfechtung, die die Ungültigkeit seiner Wahl ausspricht, kann er damit jedoch nicht entgehen. Denn mit dem Rücktritt endet die Amtszeit des Personalrats nicht, er führt die Geschäfte bis zur Neuwahl weiter (§ 27 Abs. 3 BPersVG). **Ergeht aber noch vor dieser Neuwahl eine rechtskräftige (!) Entscheidung über die Wahlanfechtung**, die die Wahl für ungültig erklärt, so werden damit der zurückgetretene, aber noch im Amt befindliche Personalrat und gleichzeitig der von diesem zuvor für die Neuwahl bestellte Wahlvorstand beseitigt. Denn statt einer Neuwahl wegen des Rücktritts wird es eine Wiederholungswahl wegen der erfolg-

reichen Wahlanfechtung geben. Die **Anfechtungsentscheidung „überholt“** sozusagen die mit dem Rücktritt **angestrebte Neuwahl**. Für die aufgrund Wahlanfechtung erforderliche Wiederholungswahl ist folglich noch kein Wahlvorstand bestellt. Da kein Personalrat mehr besteht, ist deshalb auch hier die vom Dienststellenleiter einzuberufende **Personalversammlung** zuständig (§ 21 BPersVG; zum Vorstehenden: BVerwG 10.8.1978, PersV 1979, 417).

Daneben gibt es nur noch einen **Sonderfall**: Wird der Personalrat wegen grober Vernachlässigung der gesetzlichen Befugnisse/grober Verletzung der gesetzlichen Pflichten **durch gerichtliche Entscheidung aufgelöst**, bestellt der Vorsitzende der **Fachkammer** den Wahlvorstand gleich mit (§ 28 BPersVG).

## Kann ein Wahlvorstand für mehrere Wahlen bestellt werden?

Nein. Der Wahlvorstand ist **immer nur für die eine Wahl** zuständig, für die er bestellt wurde. Der für eine Personalratswahl bestellte Wahlvorstand darf also nicht etwa parallel hierzu die Wahl der JAV leiten. Auch für die Wahl der örtlichen Personalräte und die Wahlen der Stufenvertretungen sowie des Gesamtpersonalrats sind **jeweils gesonderte Wahlvorstände** zu bestellen (zu Abweichungen § 53 Abs. 3, 56 BPersVG; für die JAV-Wahl sind weitere Besonderheiten zu beachten, § 60 Abs. 1 Satz 2 BPersVG). Es gibt zwar Verflechtungen; so beauftragt der Bezirkswahlvorstand in der Regel die örtlichen Wahlvorstände mit bestimmten Aufgaben. Aber das ändert nichts am Prinzip.

## Wie viele Mitglieder dürfen es denn sein?

Nicht dürfen, sondern müssen: **immer drei**, unabhängig von der Größe des Personalrats, also auch unabhängig von der Größe der Dienststelle und der Anzahl der Beschäftigten (§ 20 Abs. 1 Satz 1 BPersVG). Abweichungen sind weder nach unten noch nach oben zulässig; dies gilt seit 2016 auch, wenn der **Dienststelle auch Soldaten angehören**. Mit der ungeraden Zahl werden Patt-Situationen vermieden. Das Bestellungsorgan muss eines der Wahlvorstandsmitglieder **zum Vorsitzenden bestimmen** (§ 20 Abs. 1 Satz 1 BPersVG). **Wahlhelfer** sind übrigens keine Wahlvorstandsmitglieder; sie werden bei Bedarf vom Wahlvorstand selbst hinzugezogen.

## Hat das Bestellungsorgan freie Auswahl?

Nein. Es sind **mehrere Vorgaben** zu beachten:

... die Gruppenzugehörigkeit! **Jede in der Dienststelle vertretene Gruppe** muss, unabhängig von der Anzahl der ihr angehörenden Beschäftigten, im Wahlvorstand vertreten sein (§ 20 Abs. 1 Satz 2 BPersVG) – **zwingend**. Denn jede Gruppe, gleichgültig ob sie im Personalrat Anspruch auf Vertretung hat oder nicht, hat stets ein Interesse an der ordnungsgemäßen Durchführung der Wahl. Auch eine Gruppe, die von ihrem Recht, im Personalrat

vertreten zu sein, keinen Gebrauch machen will, muss doch im Wahlvorstand vertreten sein (§ 17 Abs. 1 Satz 3 BPersVG). Eine Gruppe darf deshalb nur dann ohne Wahlvorstandsmitglied bleiben, wenn sie über kein wahlberechtigtes Mitglied verfügt oder kein wahlberechtigtes Gruppenmitglied bereit ist, im Wahlvorstand tätig zu werden oder eine Gruppe keinen einzigen Angehörigen in der Dienststelle hat oder **alle Beschäftigten einer Gruppe** auf die Vertretung im Wahlvorstand verzichten (OVG Hbg 7.8.1991, PersV 1992, 477). Ist eine Gruppe im Wahlvorstand aus den genannten Gründen nicht vertreten, wird gleichwohl ein dreiköpfiger Wahlvorstand, dann eben aus den Vertretern der übrigen Gruppe/Gruppen, gebildet (VG Hannover 16.4.1962, ZBR 1962, 295). Unabhängig von der Gruppenstärke kann ein beliebiger wahlberechtigter Beschäftigter der im Wahlvorstand vertretenen Gruppen als drittes Wahlvorstandsmitglied bestimmt werden.

Übrigens: Der **Wechsel der Gruppenangehörigkeit** eines Wahlvorstandsmitglieds **nach seiner Bestellung** hat keine Auswirkungen; es tritt weder ein Ersatzmitglied ein noch ist ein neues, der Gruppe angehörendes Wahlvorstandsmitglied zu bestellen.

... das Geschlecht. Nach § 20 Abs. 1 Satz 3 BPersVG ist, wenn der Dienststelle Frauen und Männer angehören, dafür zu sorgen, dass auch **Männer und Frauen** im Wahlvorstand vertreten sind. Ist dies (trotz entsprechender Bemühungen!) nicht machbar, hat dies keine Konsequenzen.

... die Gewerkschaftszugehörigkeit? ... **spielt keine Rolle**. Es dürfen daher alle drei Wahlvorstandsmitglieder derselben Gewerkschaft angehören. Das Gesetz (und die Wahlordnung) kennen keine Fraktionen in der Personalratsarbeit. Die Arbeit der Wahlvorstandsmitglieder hat sich ebenso wie die der Personalratsmitglieder unabhängig von der Gewerkschaftszugehörigkeit **allein an den sachlichen Anforderungen und den Vorschriften des Gesetzes/der Wahlordnung** auszurichten. Der Gesetzgeber erwartet, dass Wahlvorstandsmitglieder, die einer Gewerkschaft angehören, ihr Amt gleichwohl unabhängig und neutral auch gegenüber den der Gewerkschaft nicht angehörenden Beschäftigten und insbesondere gegenüber den konkurrierenden Gewerkschaften, die Listen einreichen, ausüben.

... die Eignung bzw. Bereitschaft. **Kein Beschäftigter muss ein Mandat** im Wahlvorstand **übernehmen**. Wie für die Personalratswahl als solche gilt auch hier das Prinzip der Freiwilligkeit – jeder Amtsträger darf sein Amt jederzeit ohne Angabe von Gründen niederlegen. Daher macht eine Bestellung zum Wahlvorstandsmitglied gegen den Willen des Beschäftigten keinen Sinn und kann dazu führen, dass der Wahlvorstand fehlerhaft zusammengesetzt ist (VG Berlin 4.5.2016, ZfPR online 1/2017, S. 16). Das **Freiwilligkeitsprinzip** muss auch der Dienststellenleiter beachten: Er kann daher **nicht kraft Direktionsrecht** Beschäftigte verpflichtend anweisen, als Wahlvorstandsmitglied tätig zu werden. Umgekehrt genügt er seiner Verpflichtung, einen Wahlvorstand zu bestellen, auch bei Erfolglosigkeit des Unterfangens, solange er sich ernsthaft und nachdrücklich darum bemüht hat.

## Sollten Ersatzmitglieder bestellt werden?

Unbedingt! Dies ist im Interesse einer zügigen und ununterbrochenen Vorbereitung und Durchführung der Wahl **dringend zu empfehlen**. **Zuständig** ist grundsätzlich dasjenige Bestellungsorgan, das auch für die Bestellung des Wahlvorstands zuständig ist. Ist die Bestellung von Ersatzmitgliedern **in einem Zuge mit der Bestellung des Wahlvorstands** unterblieben und scheidet dann ein Mitglied aus dem Wahlvorstand aus oder ist verhindert, so ist grundsätzlich ebenfalls wieder das Bestellungsorgan – in der Regel also der amtierende Personalrat – verpflichtet, den Wahlvorstand zu ergänzen. Strittig ist, ob dann, wenn das Bestellungsorgan keine Ersatzmitglieder bestellt hat oder dies bei Ausscheiden oder Verhinderung eines Wahlvorstandsmitglieds nicht oder nicht schnell genug nachholt, der Wahlvorstand selbst ein Ersatzmitglied – natürlich nach den üblichen Regeln – bestellen darf. Da der **Wahlvorstand nicht beschlussfähig ist, solange er nicht vollständig besetzt ist**, sollte dem Wahlvorstand dieses Nachbesetzungsrecht zumindest dann zugestanden werden, wenn das zuständige Bestellungsorgan nicht oder nicht schnell genug für die Nachbesetzung sorgt (wie hier: Fischer/Goeres/Gronimus, GKöD V K, § 1 WO Rn. 19). Dies gilt insbesondere, wenn der Wahlvorstand ursprünglich durch die Personalversammlung bestellt wurde, denn deren erneute Einberufung ist verfahrens- und kostenmäßig kaum vertretbar. Das Bestellungsorgan sollte **deshalb schon anlässlich der Bestellung der ordentlichen Wahlvorstandsmitglieder in ausreichender Anzahl Ersatzmitglieder bestellen** – und zwar für jede Gruppe. Denn auch hier gilt: Das Ersatzmitglied muss stets derselben Gruppe angehören wie das ordentliche Mitglied, das es vertreten soll (BVerwG 5.11.1957, BVerwGE 5, 324). Das Nachrücken in der Gruppe funktioniert wie im Personalrat (§ 31 Abs. 2 BPersVG).

## Dürfen Ersatzmitglieder immer an den Wahlvorstandssitzungen teilnehmen?

**Nein** (BVerwG 11.10.2010, ZfPR *online* 2/2011, S. 2)! Sie treten – wie die Ersatzmitglieder des Personalrats – **nur dann** ein, wenn das ordentliche Mitglied seinen Aufgaben wegen Ausscheidens/Verhinderung nicht nachkommen kann, und dürfen auch **nur dann** Aufgaben des Wahlvorstands wahrnehmen (OVG NW 14.8.2014, a.a.O.). Wird ein Ersatzmitglied trotz Verhinderung eines ordentlichen Mitglieds nicht geladen oder wird ein falsches Ersatzmitglied geladen, ist der **Wahlvorstand fehlerhaft besetzt** und es liegt ein **Verstoß gegen wesentliche Vorschriften über das Wahlverfahren** vor: Die Wahl ist anfechtbar (OVG NW 14.8.2014, a.a.O.)!

## Was ist zu tun, wenn der Wahlvorstand nicht „in die Gänge“ kommt?

Der Wahlvorstand ist **in seinem Amt und seiner Amtsführung unabhängig**. Weder Dienststellenleiter noch Personalrat können den Wahlvorstand auflösen oder ein einzelnes Mitglied aus dem Amt abberufen. Die **Ab-**

**berufung des Wahlvorstands** ist nur möglich, wenn ein Wahlvorstand überhaupt keine Maßnahmen zur Einleitung der Wahl trifft oder dies derart zögerlich bzw. so un-zweckmäßig angeht, dass es offensichtlich ist, dass die Wahl auf Grund der schlechten Organisation nicht wird durchgeführt werden können, also die **Wahl als solche gefährdet** ist (Ilbertz/Widmaier/Sommer, BPersVG, § 23 Rn. 7 m.w.N.). In diesem absoluten Ausnahmefall können mindestens drei Wahlberechtigte oder eine in der Dienststelle vertretene Gewerkschaft beim Dienststellenleiter beantragen, eine **Personalversammlung zur Wahl eines anderen Wahlvorstands** einzuberufen (§ 23 Abs. 1 Satz 2 BPersVG). Es genügt nicht, wenn der Wahlvorstand „nur“ gegen einzelne oder auch eine Vielzahl von Wahlschriften verstößt. Dafür gibt es die Wahl-anfechtung. Wird der Wahlvorstand ausnahmsweise einmal abberufen und durch einen neuen ersetzt, kann dieser nahtlos an die Maßnahmen des alten Wahlvorstands anknüpfen.

## Wer darf Wahlvorstandsmitglied sein?

**Jeder wahlberechtigte Beschäftigte** der Dienststelle, einschließlich Dienststellenleiter, Personalratsmitgliedern und Wahlbewerber/innen (BVerwG 12.1.1962, PersV 1962, 66). Wählbarkeit ist keine Bedingung. Allerdings ist die Bestellung von Wahlbewerber/innen nicht die glücklichste Variante, da zumindest der Anschein von Interessenkollisionen gegeben sein mag. Aus demselben Grund nicht sinnvoll, wenn auch rechtmäßig, ist die Besetzung des Wahlvorstands mit Mitgliedern nur einer von mehreren in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften.

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



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

Internet [www.dbb.de/themen/mitbestimmung](http://www.dbb.de/themen/mitbestimmung)  
Facebook [facebook.com/dbb.online](https://facebook.com/dbb.online)  
Twitter [twitter.com/dbb\\_news](https://twitter.com/dbb_news)