



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

BESCHLUSS

BVerwG 6 P 20.05
OVG 1 A 1264/05.PVL

In der Personalvertretungssache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 25. Juli 2006
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. Bardenhewer und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hahn,
Büge, Vormeier und Dr. Bier

beschlossen:

Die Rechtsbeschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Fachsenats für Landespersonalvertretungssachen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 10. November 2005 wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Antragsteller versteht sich laut § 1 Abs. 2 seiner Satzung vom 30. Oktober 2002 als Gewerkschaft, in der die Beschäftigten der Polizeien der Länder, des Bundes und der Kommunen organisiert werden. Er hat sich die Aufgabe gestellt, die wirtschaftlichen, beruflichen und sozialen Interessen der Mitglieder zu wahren und zu fördern (§ 2 Abs. 1 Satz 1 der Satzung). Dies soll laut § 3 Abs. 1 der Satzung insbesondere erreicht werden durch
 - a) Einflussnahme auf die Gesetzgebung,
 - b) Mitwirkung bei der Gestaltung des öffentlichen Dienstrechts,
 - c) Verhandlungen mit Ministerien und Behörden,
 - d) Beteiligung an den Personalratswahlen und Unterstützung der Personalräte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben,
 - e) zulässige gewerkschaftliche Kampfmittel,

- f) Schulung von Gewerkschafts- und Personalratsmitgliedern,
- g) Öffentlichkeitsarbeit und
- h) Herausgabe gewerkschaftlichen Schrifttums.

- 2 Für Auswirkungen durch Tarifauseinandersetzungen auf die beim Antragsteller organisierten Arbeitnehmer schreibt § 3 Abs. 2 Satz 1 der Satzung die Bildung einer Rücklage vor. § 5 Abs. 1 Satz 1 der Satzung sieht nach Entgeltgruppen gestaffelte Monatsbeiträge vor.
- 3 Mit Schreiben vom 5. April 2004 reichte der Antragsteller für die Wahl des Polizei-Hauptpersonalrats beim Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen einen Wahlvorschlag für die Gruppe der Beamten mit drei Kandidaten ein. Diesen Wahlvorschlag wies der Polizei-Hauptwahlvorstand in seiner Sitzung vom 15. April 2004 mit der Begründung zurück, der Antragsteller habe keine hinreichenden Nachweise dafür beigebracht, dass es sich bei ihm um eine Gewerkschaft im personalvertretungsrechtlichen Sinne handele. Das Ergebnis der in der Zeit vom 11. bis 13. Mai 2004 durchgeführten Wahl zum Polizei-Hauptpersonalrat beim Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen gab der Wahlvorstand am 17. Mai 2004 bekannt.
- 4 Am 26. Mai 2004 hat der Antragsteller die Wahl in der Gruppe der Beamten angefochten. Das Verwaltungsgericht hat das Wahlanfechtungsbegehren abgelehnt. Die Beschwerde des Antragstellers hat das Oberverwaltungsgericht aus folgenden Gründen zurückgewiesen: Der Wahlanfechtungsantrag habe schon deswegen keinen Erfolg, weil der Antragsteller nicht anfechtungsberechtigt sei. Bei ihm handele es sich nicht um eine Gewerkschaft. Vereinigungen seien nur dann als Gewerkschaft im Sinne des Nordrhein-Westfälischen Personalvertretungsgesetzes anzuerkennen, wenn sie über eine namhafte Anzahl von Mitgliedern sowie eine ihren personalvertretungsrechtlichen Aufgaben angemessene Organisation, insbesondere einen namhaften Personalapparat sowie den erforderlichen Sachverstand verfügten, womit zugleich eine gewisse Durchsetzungskraft gekennzeichnet sei. Die in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften seien in die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Personalrat einbezogen. Zusätzlich habe der Gesetzgeber den in der

Dienststelle vertretenen Gewerkschaften im Bereich des Personalvertretungsrechts vielfältige Rechte eingeräumt. Damit greife er auf den Sachverstand der Gewerkschaften zurück, indem er ihnen Aufgaben und Befugnisse einräume, die auf die Bildung, Unterstützung, Beratung und Überwachung einer funktionsfähigen Personalvertretung ausgerichtet seien. Diese Aufgaben könnten nur dann sinnvoll wahrgenommen werden, wenn die mit ihnen betrauten Vereinigungen über einen den Bereich einer bloßen Splittergruppe überschreitenden Organisationsgrad verfügten und einen die Wahrnehmung der vom Gesetz anvertrauten Aufgabenstellung gewährleistenden personellen Hintergrund aufwiesen. Aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes werde ersichtlich, dass der Gesetzgeber von seinem ursprünglichen Ziel, kleineren Verbänden personalvertretungsrechtliche Befugnisse einzuräumen, ausdrücklich wieder abgerückt sei. Der Antragsteller erfülle die genannten Voraussetzungen nicht. Er sei vom Verwaltungsgericht Aachen in den Parallelsachen um Angaben zur Organisationsstruktur, zu Funktionären, zu Mitgliederzahlen sowie um Benennung der Behörden gebeten worden, bei denen er bereits an Personalratswahlen teilgenommen bzw. einen Wahlvorschlag eingereicht habe. Dieser Aufforderung sei er nicht nachgekommen; im zweitinstanzlichen Anhörungstermin habe er lediglich Angaben zur Anzahl der Mitglieder gemacht, die bundesweit derzeit 2 194 und in Nordrhein-Westfalen 936 betragen solle. Diese Angaben bezögen sich auf den Zeitpunkt der Anhörung, nicht aber auf den für die Anfechtungsberechtigung entscheidenden Zeitpunkt der Einleitung des vorliegenden Verfahrens. Hinzu komme, dass der Antragsteller keinerlei Nachweise für seine Zahlenangaben vorgelegt habe. Dazu wäre nicht erforderlich gewesen, die Namen der Mitglieder zu offenbaren. Vielmehr hätte als Nachweis eine anonymisierte notarielle Erklärung ausgereicht. Der Antragsteller sei auch kein Berufsverband im Sinne von § 125 NWPersVG. Die Verneinung der Wahlanfechtungsberechtigung verstoße nicht gegen Art. 9 Abs. 3 oder Art. 3 Abs. 1 GG.

- 5 Der Antragsteller trägt zur Begründung seiner Rechtsbeschwerde vor: Bei ihm seien die begriffsbestimmenden Merkmale einer Gewerkschaft im Sinne des Personalvertretungsrechts erfüllt. Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts könne bei einer Beamtenengewerkschaft wegen des Streikverbots und der fehlenden Tariffähigkeit nicht auf Mitgliederzahl und Leistungsfähigkeit

abgestellt werden. Dass es auf eine namhafte Mitgliederzahl nicht ankomme, ergebe sich auch aus Erwägungen des Gesetzgebers, die zur Erweiterung des gewerkschaftlichen Wahlvorschlagsrechts geführt hätten. Indem der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber Berufsverbänden personalvertretungsrechtliche Befugnisse nur unter der Voraussetzung zugestanden habe, dass sie gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen angeschlossen seien, habe er eine Anforderung gestellt, deren Erfüllung unmöglich sei. Dass die Regelung unverhältnismäßig sei, ergebe sich auch aus den Personalvertretungsgesetzen anderer Bundesländer, in denen Gewerkschaften und Berufsverbände gleichgestellt seien.

6 Der Antragsteller beantragt sinngemäß,

die Beschlüsse der Vorinstanzen aufzuheben und die vom 11. bis 13. Mai 2004 durchgeführte Wahl zum Polizei-Hauptpersonalrat beim Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen beschränkt auf die Gruppe der Beamten für ungültig zu erklären.

7 Der Beteiligte zu 1 beantragt,

die Rechtsbeschwerde zurückzuweisen.

8 Er verteidigt den angefochtenen Beschluss ebenso wie die Vertreterin des Bundesinteresses.

II

9 Die zulässige Rechtsbeschwerde des Antragstellers ist nicht begründet. Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts beruht nicht auf der Nichtanwendung oder der unrichtigen Anwendung einer Rechtsnorm (§ 79 Abs. 2 Satz 1 NWPersVG vom 3. Dezember 1974, GV.NRW. S. 1514, zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. März 2005, GV.NRW. S. 69, i.V.m. § 93 Abs. 1 Satz 1 ArbGG). Der Wahlanfechtungsantrag des Antragstellers ist wegen fehlender Antragsbefugnis unzulässig.

- 10 1. Über das streitige Wahlanfechtungsbegehren hat der Senat zu entscheiden, ohne das Verfahren zuvor gemäß § 97 Abs. 5 Satz 1 ArbGG aussetzen zu müssen. Nach dieser Vorschrift hat das Gericht, wenn die Entscheidung eines Rechtsstreits davon abhängt, ob eine Vereinigung tariffähig oder ob die Tarifzuständigkeit einer Vereinigung gegeben ist, das Verfahren bis zur Erledigung des Beschlussverfahrens vor dem Arbeitsgericht nach § 2a Abs. 1 Nr. 4 ArbGG auszusetzen. Danach ist ohne Rücksicht auf Verfahrensart und Gegenstand jedes Verfahren auszusetzen, in welchem sich die Frage der Tariffähigkeit oder Tarifzuständigkeit einer Vereinigung als Vorfrage stellt (vgl. BAG, Beschluss vom 25. September 1996 - 1 ABR 25/96 - AP Nr. 4 zu § 97 ArbGG 1979 Bl. 563 R). Diese Pflicht besteht in jeder Lage des Verfahrens, also auch noch in der Revisions- bzw. Rechtsbeschwerdeinstanz (vgl. BAG, Urteile vom 23. Oktober 1996 - 4 AZR 409/95 - BAGE 84, 238 <242> und vom 23. Februar 2005 - 4 AZR 186/04 - AP Nr. 42 zu § 4 TVG Nachwirkung Bl. 605). Die Aussetzungspflicht besteht auch für andere Gerichtsbarkeiten, insbesondere für das verwaltungsgerichtliche Beschlussverfahren in personalvertretungsrechtlichen Streitigkeiten (vgl. Leinemann, in: GK-ArbGG § 97 Rn. 60; Hauck, in: Hauck/Helml, Arbeitsgerichtsgesetze, 3. Auflage 2006, § 97 Rn. 8; Matthes, in: Germelmann/Matthes/Prütting/Müller-Glöge, Arbeitsgerichtsgesetz, 5. Auflage 2004, § 97 Rn. 11; Walker, in: Schwab/Weth, Arbeitsgerichtsgesetz, 2004, § 97 Rn. 45). Das vorliegende Verfahren ist jedoch nicht auszusetzen, weil es für die Entscheidung weder auf die Tariffähigkeit noch auf die Tarifzuständigkeit des Antragstellers ankommt.
- 11 a) Tariffähigkeit im Sinne von § 2a Abs. 1 Nr. 4, § 97 ArbGG bedeutet die Fähigkeit, einen Tarifvertrag im Sinne von § 1 TVG abschließen zu können. Diese Tariffähigkeit besitzen auf der Arbeitnehmerseite Gewerkschaften (§ 2 Abs. 1 TVG); sie können Tarifvertragspartei sein (vgl. BAG, Beschluss vom 25. November 1986 - 1 ABR 22/85 - BAGE 53, 347 <355>). Eine Frage nach der Tariffähigkeit einer Arbeitnehmervereinigung ist auch, ob diese eine Gewerkschaft im arbeitsrechtlichen Sinne ist (vgl. BAG, Beschlüsse vom 15. März 1977 - 1 ABR 16/75 - BAGE 29, 72 <78> und vom 25. November 1986 a.a.O. S. 351). Davon hängt jedoch die Entscheidung der vorliegenden Sache nicht

ab. Vielmehr kommt es hier darauf an, ob der Antragsteller eine Gewerkschaft im Sinne der Bestimmungen des Nordrhein-Westfälischen Personalvertretungsgesetzes ist. Diese Fragestellung ist schon wegen der notwendigen Einbeziehung von Beamten nicht auf den arbeitsrechtlichen Gewerkschaftsbegriff verengt, der ausschließlich die Vereinigungen von Arbeitnehmern im Auge hat. Hinzu kommt, dass § 125 NWPersVG die personalvertretungsrechtlichen Kompetenzen der Gewerkschaften unter bestimmten Voraussetzungen auf Berufsverbände ausdehnt. Eine diese einbeziehende Verbindlichkeit der Entscheidungen der Arbeitsgerichte im Beschlussverfahren nach § 2a Abs. 1 Nr. 4, § 97 ArbGG scheidet offensichtlich aus.

- 12 b) Tarifzuständigkeit im Sinne von § 2a Abs. 1 Nr. 4, § 97 ArbGG ist die in der Satzung eines tariffähigen Verbandes geregelte Befugnis, Tarifverträge mit einem bestimmten räumlichen, betrieblich-fachlichen und persönlichen Geltungsbereich abzuschließen (vgl. BAG, Urteile vom 23. Oktober 1996 a.a.O. S. 244 und vom 23. Februar 2005 a.a.O. S. 605; Beschluss vom 29. Juni 2004 - 1 ABR 14/03 - BAGE 111, 164 <171>). Eine dahingehende Frage stellt sich in der vorliegenden Sache offensichtlich nicht.
- 13 c) Eine Aussetzung des Verfahrens kommt auch nicht über § 79 Abs. 2 Satz 1 NWPersVG in analoger Anwendung des § 97 Abs. 5 Satz 1 ArbGG in der Weise in Betracht, dass eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts über die Gewerkschaftseigenschaft des Antragstellers einzuholen ist. Dies scheidet schon deswegen aus, weil der Zuständigkeitskatalog in § 79 Abs. 1 NWPersVG eine § 2a Abs. 1 Nr. 4 ArbGG entsprechende Regelung nicht enthält (vgl. Matthes a.a.O. § 97 Rn. 4; Leinemann a.a.O. § 97 Rn. 5).
- 14 2. Die Vorschriften der Kapitel 1 bis 9 und 11 des Nordrhein-Westfälischen Personalvertretungsgesetzes sind hier anzuwenden (§§ 81, 82, 84 Abs. 2 NWPersVG). Im Übrigen haben die Sondervorschriften für die Beschäftigten der Polizei in den Polizeidienststellen im ersten Abschnitt des 10. Gesetzeskapitels in der vorliegenden Sache keine Bedeutung.

- 15 3. Gemäß § 22 Abs. 1 NWPersVG, der auf die Wahl des Polizei-Hauptpersonalrats entsprechende Anwendung findet (§ 50 Abs. 3 Satz 1 NWPersVG), können mindestens drei wahlberechtigte Beschäftigte, jede in der Dienststelle vertretene Gewerkschaft oder der Leiter der Dienststelle die Personalratswahl anfechten. Dem Antragsteller steht dieses Wahlanfechtungsrecht nicht zu, weil er keine Gewerkschaft im Sinne der vorgenannten Bestimmung ist.
- 16 Der Terminus „in der Dienststelle vertretene Gewerkschaft“ findet sich in einer Reihe von gesetzlichen Bestimmungen, durch welche bestimmte personalvertretungsrechtliche Aufgaben und Befugnisse eingeräumt sind, die auf die Bildung, Unterstützung und Kontrolle einer funktionsfähigen Personalvertretung ausgerichtet sind (vgl. Altvater/Hamer/Ohnesorg/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, 5. Auflage 2004, § 2 Rn. 28). Im Einzelnen handelt es sich dabei um
- Einreichung von Wahlvorschlägen für die Personalratswahl (§ 16 Abs. 4 Satz 1, Abs. 7 NWPersVG);
 - Antrag auf Einberufung einer Personalversammlung zur Wahl des Wahlvorstandes sowie auf Bestellung des Wahlvorstandes durch den Dienststellenleiter (§ 17 Abs. 2 Satz 1, § 18 Satz 1, §§ 19, 20 Abs. 1 Satz 2 NWPersVG);
 - beratende Teilnahme an Sitzungen des Wahlvorstandes (§ 20 Abs. 2 NWPersVG);
 - Anfechtung der Personalratswahl (§ 22 Abs. 1 NWPersVG);
 - Antrag auf Ausschluss einzelner Personalratsmitglieder oder auf Auflösung des Personalrats (§ 25 Abs. 1 NWPersVG);
 - Antrag auf Einberufung einer Personalversammlung (§ 46 Abs. 3 NWPersVG);
 - Teilnahme an Personalversammlungen (§ 49 Satz 1 und 2 NWPersVG).

- 17 Zur Wahrnehmung vor allem dieser Aufgaben und Befugnisse ist dem Beauftragten der in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaft nach Maßgabe von § 3 Abs. 4 NWPersVG Zugang zur Dienststelle zu gewähren. In der Dienststelle vertreten ist eine Gewerkschaft bereits dann, wenn ihr ein Beschäftigter der Dienststelle angehört (vgl. Beschluss vom 11. Februar 1981 - BVerwG 6 P 20.80 - BVerwGE 61, 334 <336> = Buchholz 238.35 § 21 HePersVG Nr. 1 S. 2). Andererseits verleihen die zitierten Vorschriften den in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften Rechte, die sonst nur einer Mehrzahl von Beschäftigten oder dem Dienststellenleiter zustehen. Im Zusammenhang mit der Wahl bzw. Bestellung des Wahlvorstandes sowie bei der Wahlanfechtung hat jede in der Dienststelle vertretene Gewerkschaft dieselben Befugnisse wie drei wahlberechtigte Beschäftigte (§ 17 Abs. 2 Satz 1, § 18 Satz 1, §§ 19, 20 Abs. 1 Satz 2, § 22 Abs. 1 NWPersVG). Während für Wahlvorschläge der Beschäftigten nach Maßgabe von § 16 Abs. 5 und 6 NWPersVG die Unterschriften von 1/20 der Gruppenangehörigen bzw. Beschäftigten erforderlich sind - dies können bei großen Dienststellen bis zu 100 Unterschriften sein -, genügt für den Wahlvorschlag einer Gewerkschaft die Unterzeichnung durch ihren Beauftragten (§ 16 Abs. 7 NWPersVG). Geht es um den Ausschluss eines Personalratsmitgliedes oder die Auflösung des Personalrats, so hat der Antrag der Gewerkschaft nach § 25 Abs. 1 NWPersVG dasselbe Gewicht wie der Antrag eines Viertels der wahlberechtigten Beschäftigten. In Bezug auf das Recht zur Wahlanfechtung und zur Teilnahme an der Personalversammlung steht jede in der Dienststelle vertretene Gewerkschaft auf einer Stufe mit dem Dienststellenleiter, hinsichtlich der Teilnahme an der Personalversammlung nach Maßgabe von § 49 Satz 1 NWPersVG auch mit anderen personalvertretungsrechtlich exponierten Stellen (Arbeitgebervereinigung, Stufenvertretung, Gesamtpersonalrat, übergeordnete Dienststellen). Daraus wird deutlich, dass es sich bei den Gewerkschaften um Vereinigungen von Beschäftigten handeln muss, denen im Geltungsbereich der Dienststellenverfassung nach § 1 NWPersVG ein besonderes Gewicht zukommt.

- 18 a) Zu den Gewerkschaften im Sinne des nordrhein-westfälischen Personalvertretungsrechts zählen zweifelsohne die Gewerkschaften im traditionellen arbeitsrechtlichen Sinne. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts muss eine Arbeitnehmervereinigung bestimmte Mindestvoraussetzungen erfüllen, um tariffähig gemäß § 2 Abs. 1 TVG und damit eine Gewerkschaft im arbeitsrechtlichen Sinne zu sein. Sie muss sich als satzungsmäßige Aufgabe die Wahrnehmung der Interessen ihrer Mitglieder in deren Eigenschaft als Arbeitnehmer gesetzt haben und willens seien, Tarifverträge abzuschließen. Sie muss frei gebildet, gegnerfrei, unabhängig und auf überbetrieblicher Grundlage organisiert sein und das geltende Tarifrecht als verbindlich anerkennen. Weiterhin ist Voraussetzung, dass die Arbeitnehmervereinigung ihre Aufgabe als Tarifpartnerin sinnvoll erfüllen kann. Dazu gehört einmal die Durchsetzungskraft gegenüber dem sozialen Gegenspieler, zum anderen aber auch eine gewisse Leistungsfähigkeit der Organisation. Für die Beurteilung der Durchsetzungskraft kommt regelmäßig insbesondere der Mitgliederzahl entscheidende Bedeutung zu. Bei einer nur kleinen Zahl von Mitgliedern kann sich die Möglichkeit einer Arbeitnehmervereinigung, empfindlichen Druck auf den sozialen Gegenspieler auszuüben, im Einzelfall auch daraus ergeben, dass es sich bei den organisierten Arbeitnehmern um Spezialisten in Schlüsselstellungen handelt, die von der Arbeitgeberseite im Falle eines Arbeitskampfes kurzfristig überhaupt nicht oder nur schwer ersetzt werden können. Die Durchsetzungskraft einer Arbeitnehmervereinigung kann sich darin zeigen, dass sie schon aktiv in den Prozess der tariflichen Regelung von Arbeitsbedingungen eingegriffen hat (vgl. BAG, Beschlüsse vom 25. November 1986 a.a.O. S. 355 ff., vom 6. Juni 2000 - 1 ABR 10/99 - BAGE 95, 36 <41 ff.> und vom 14. Dezember 2004 - 1 ABR 51/03 - AP Nr. 1 zu § 2 TVG Tariffähigkeit Bl. 1255 R ff.).
- 19 Die vorbezeichnete Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts hat in ihren wesentlichen Grundzügen, insbesondere auch hinsichtlich des Erfordernisses der Durchsetzungskraft, ihre Bestätigung gefunden durch Abschnitt A III Nr. 2 des Gemeinsamen Protokolls über Leitsätze zu Art. 4 Abs. 1 des Vertrages über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990, BGBl II S. 537, 545, welchem der Bundestag durch Art. 1 des

Gesetzes vom 25. Juni 1990, BGBl II S. 518, zugestimmt hat (vgl. dazu im Einzelnen BAG, Beschluss vom 6. Juni 2000 - 1 ABR 21/99 - BAGE 95, 47 <56 ff.>). Abschnitt A III Nr. 2 des Gemeinsamen Protokolls hatte folgenden Wortlaut: „Tariffähige Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände müssen frei gebildet, gegnerfrei, auf überbetrieblicher Grundlage organisiert und unabhängig sein sowie das geltende Tarifrecht als für sich verbindlich anerkennen; ferner müssen sie in der Lage sein, durch Ausüben von Druck auf den Tarifpartner zu einem Tarifabschluss zu kommen.“

- 20 b) Bei dem vorbezeichneten engen Begriffsverständnis kann es im Rahmen der hier in Rede stehenden personalvertretungsrechtlichen Fragestellung schon deswegen nicht sein Bewenden haben, weil die von den Personalräten vertretenen Beschäftigten nicht nur die Arbeitnehmer, sondern auch die Beamten einschließen (§ 5 Abs. 1 NWPersVG). Da den Gewerkschaften - wie dargelegt - durch das Personalvertretungsrecht besondere Aufgaben und Befugnisse eingeräumt sind, müssen aus Gründen der Gleichbehandlung den Vereinigungen von Beamten dieselben Rechte zustehen wie denjenigen von Arbeitnehmern. Auf Tariffähigkeit kann es dabei nicht ankommen, weil die Arbeitsbedingungen von Beamten durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden. Der Begriff der Gewerkschaft im Sinne des Personalvertretungsrechts umfasst daher auch alle auf überbetrieblicher Grundlage errichteten Berufsorganisationen der Beamten, die auf freiwilligem Zusammenschluss ihrer Mitglieder beruhen, unabhängig vom Wechsel derselben sind und weder unmittelbar noch mittelbar durch den Staat oder anderweitig durch öffentliche Mittel unterstützt werden, daher unabhängig von der Gegenseite sind und deren Zweck darauf gerichtet ist, ihre Mitglieder gegenüber ihrem Dienstherrn bei der Gestaltung der dienstrechtlichen Beziehungen zu vertreten und sich für ihre wirtschaftlichen Belange einzusetzen (vgl. Beschluss vom 23. November 1962 - BVerwG 7 P 4.62 - BVerwGE 15, 168 <169>). In der Literatur wird überdies verlangt, dass die Beamtenvereinigungen die für ernsthafte Verhandlungen erforderliche Durchsetzungskraft besitzen müssen (vgl. Altvater u.a., a.a.O. § 2 Rn. 23; Ilbertz/Widmaier, Bundespersonalvertretungsgesetz, 10. Auflage 2004, § 2 Rn. 43). Dies ist insofern folgerichtig, als für Beamtenvereinigungen - von der fehlenden Tariffähigkeit abgesehen - keine anderen Voraussetzungen gelten

können als für Arbeitnehmervereinigungen. Unter diesem Blickwinkel kommt einem zahlenmäßig erheblichen Mitgliederbestand unter den Beamten des jeweiligen Bereichs eine besondere Aussagekraft zu (vgl. Lechtermann, in: Schütz/Maiwald, Beamtenrecht, Teil 3, § 106 Rn. 35 m.w.N.). Eine hinreichende Durchsetzungskraft wird weiter vor allem dann anzunehmen sein, wenn Beamtenvereinigungen über ihre gewerkschaftliche Spitzenorganisation oder unmittelbar wegen ihrer landesweiten Bedeutung nach Maßgabe von § 106 LBG bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse durch die obersten Landesbehörden hinzugezogen werden.

- 21 c) Dass die Gewerkschaftseigenschaft einer Beamtenvereinigung nicht an ihrer fehlenden Tariffähigkeit scheitert, hat das Bundesarbeitsgericht bereits in einer frühen Entscheidung klargestellt. Es hat allerdings hinzugefügt, dass bei Verbänden, die neben Beamten auch Arbeitnehmer als Mitglieder hätten, hinsichtlich dieser Arbeitnehmermitglieder an allen Erfordernissen des arbeitsrechtlichen Gewerkschaftsbegriffs festzuhalten sei (vgl. Beschluss vom 6. Juli 1956 - 1 AZB 18/55 - BAGE 4, 351 <352 f.>). In der Kommentarliteratur ist daraus gefolgert worden, bei „gemischten“ Vereinigungen müssten die für jede Mitgliedergruppe dargestellten Voraussetzungen erfüllt sein, um als Gewerkschaft im Sinne des Personalvertretungsrechts zu gelten (vgl. Faber, in: Lorenzen/Etzel/Gerhold/Schlatmann/Rehak/Faber, Bundespersonalvertretungsgesetz, § 2 Rn. 53; Fischer/Goeres/Gronimus, in: GKÖD Bd. V K § 2 Rn. 17; Ilbertz/Widmaier, a.a.O. § 2 Rn. 42; Altvater u.a., a.a.O. § 2 Rn. 23). Soweit damit gemeint sein sollte, eine Beamtenvereinigung verliere personalvertretungsrechtlich ihre Gewerkschaftseigenschaft mit Aufnahme von Arbeitnehmern, solange noch keine Tariffähigkeit gegeben sei, könnte dem nicht gefolgt werden. Erfüllt eine Berufsorganisation der Beamten alle im vorherigen Abschnitt dargestellten Voraussetzungen für die Anerkennung als Gewerkschaft, verfügt sie insbesondere über die hinreichende Durchsetzungskraft, dann stehen ihr die für Gewerkschaften vorgesehenen personalvertretungsrechtlichen Aufgaben und Befugnisse unabhängig davon zu, ob sie auch für Arbeitnehmer offen ist. Eine „reine“ Beamtengewerkschaft kann personalvertretungsrechtlich nicht gegenüber einer anderen ebenso durchsetzungsfähigen Beamtengewerkschaft deswegen privilegiert sein, weil letztere auch Arbeitnehmer in ihren Reihen hat.

22 d) Da der Gesetzgeber bei der Formulierung der personalvertretungsrechtlichen Befugnisse der Gewerkschaften einen bestimmten, durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts geprägten Inhalt des Gewerkschaftsbegriffs vorfand, ist anzunehmen, dass ihm in erster Linie diejenigen Organisationen vor Augen standen, die diesem herkömmlichen arbeitsrechtlichen Begriffsinhalt genügen, und dass er sie gerade um dieser Eigenschaften willen mit den in Rede stehenden Befugnissen ausgestattet hat. Den tariffähigen Arbeitnehmervereinigungen stehen, wie dargelegt, die entsprechenden, mithin auch mit einer ähnlichen Durchsetzungsfähigkeit ausgestatteten Berufsorganisationen der Beamten gleich. In beiden Fallgruppen beurteilt sich die Durchsetzungsfähigkeit nach der Verhandlungs- oder Einwirkungsmacht im Zusammenhang mit dem Abschluss von Tarifverträgen oder dem Erlass von allgemeinen dienstrechtlichen Regelungen namentlich in Form von Gesetz oder Rechtsverordnung. Vereinigungen von Beschäftigten, die in diesen Bereichen als Partner akzeptiert sind, verfügen ohne weiteres über jene Sachautorität, die in denjenigen personalvertretungsrechtlichen Normen vorausgesetzt ist, welche den Gewerkschaften exklusive Rechte einräumen. Darüber hinaus mag die Möglichkeit erwogen werden, den personalvertretungsrechtlichen Gewerkschaftsbegriff gegenüber dem herkömmlichen Begriffsinhalt des Arbeitsrechts dahin weiter zu modifizieren, dass auch solche Vereinigungen von Arbeitnehmern und Beamten als Gewerkschaften anerkannt werden, denen zwar nicht die erwähnte „externe“ Durchsetzungsfähigkeit gegenüber dem öffentlichen Arbeitgeber bzw. Dienstherrn zukommt, die aber immerhin in den Dienststellen über einen beachtlichen Rückhalt unter den Beschäftigten verfügen. Als geeignete Beurteilungskriterien hierfür kommen zum einen - erneut - der Mitgliederbestand sowie zum anderen - zusätzlich oder bei einer eher mitgliederschwachen Organisation auch ersatzweise - eine nennenswerte Zahl von Dienststellen in Betracht, in denen Personalratsmandate gewonnen wurden. Keinesfalls kann aber bei der Auslegung des personalvertretungsrechtlichen Gewerkschaftsbegriffs auf das Merkmal der Durchsetzungsfähigkeit überhaupt verzichtet werden, weil ohne dieses Merkmal der notwendige Zusammenhang mit dem herkömmlichen arbeitsrechtlichen Begriffsinhalt zu sehr gelockert und eine sachgerechte Wahrnehmung der den Gewerkschaften verliehenen Befugnisse nicht mehr gewährleistet wäre.

Auf diese Auslegungsgesichtspunkte hat bereits das Oberverwaltungsgericht zutreffend hingewiesen.

- 23 e) Die Einwände des Antragstellers im Rechtsbeschwerdeverfahren führen zu keiner anderen Beurteilung.
- 24 aa) Dies gilt zunächst für seinen Hinweis auf die Begründung des Gesetzentwurfs der damaligen Regierungsfractionen vom 5. Februar 1974, wonach die Erweiterung des Wahlvorschlagsrechts in § 16 Abs. 4 Satz 1 NWPersVG es auch solchen Gewerkschaften ermöglichen solle, Wahlvorschläge zu machen, die nicht „Spitzenorganisationen“ im Sinne des § 106 Abs. 2 LBG seien und nur wenige Mitglieder in der Dienststelle hätten (vgl. LTDrucks 7/3543 S. 51). Hintergrund dieser Äußerung ist, dass das Nordrhein-Westfälische Personalvertretungsgesetz vom 28. Mai 1958, GV.NRW. S. 209, die Aufgaben und Befugnisse im Bereich der Berufsorganisation der Beschäftigten, darunter das Wahlvorschlagsrecht in § 15 Abs. 4 und das Wahlanfechtungsrecht in § 22 Abs. 1 Satz 1, jeweils den „Spitzenorganisationen der Gewerkschaften“ zugesprochen und in § 94 die Wahrnehmung durch die Gewerkschaften selbst nur unter der Voraussetzung zugelassen hatte, dass diese ihrerseits den Spitzenorganisationen angeschlossen waren. Mit der unmittelbaren Zuweisung der Aufgaben und Befugnisse an die Gewerkschaften durch das Nordrhein-Westfälische Personalvertretungsgesetz vom 3. Dezember 1974 hat der Gesetzgeber zwar die personalvertretungsrechtlichen Gewerkschaftsrechte aus einem etwaigen Definitionszusammenhang mit § 106 (damals Abs. 2, heute Abs. 4) LBG herausgelöst, der maßgeblich auf die erhebliche Bedeutung für die Vertretung der Beamtenbelange abstellt. Eine Aussage über die Mindestanforderungen des personalvertretungsrechtlichen Gewerkschaftsbegriffs ist damit aber nicht getroffen. Die zitierte Äußerung aus dem Gesetzentwurf der damaligen Regierungsfractionen vom 5. Februar 1974 ist im Übrigen in ihrer Bedeutung stark zu relativieren, weil die weitergehenden Vorstellungen dieses Gesetzentwurfs im Zusammenhang mit den Rechten der Berufsorganisationen sich im weiteren Gang des Gesetzgebungsverfahrens nicht durchgesetzt haben, wie weiter unten bei der Erörterung der Rechte der Berufsverbände aufgezeigt wird.

- 25 bb) Der Senatsbeschluss vom 3. Februar 1995 - BVerwG 6 P 5.93 - (Buchholz 250 § 19 BPersVG Nr. 6) trägt entgegen der Auffassung des Antragstellers zur Klärung des Gewerkschaftsbegriffs nichts bei. In dieser zu § 19 Abs. 9 BPersVG ergangenen Entscheidung wurde hergeleitet, dass die Beauftragten, die den gewerkschaftlichen Wahlvorschlag unterzeichnet haben müssen, nicht ihrerseits zu dem in Rede stehenden personalvertretungsrechtlichen Gremium - damals die Haupt-Jugend- und Auszubildendenvertretung - wahlberechtigt sein müssen (a.a.O. S. 2). Zur Begründung wird ausgeführt, mit den einschlägigen gesetzlichen Regelungen habe der Gesetzgeber sicherstellen wollen, dass auch kleine Gewerkschaften die Chance erhielten, zur Personalratswahl zu kandidieren (a.a.O. S. 4). Damit ist jedoch keine Aussage dazu getroffen, welche materiellen Anforderungen an den Gewerkschaftsbegriff zu stellen sind und welche Bedeutung dabei der Mitgliederzahl allein oder zusammen mit anderen Merkmalen zukommt. Zudem übersieht der Antragsteller in diesem Zusammenhang, dass es wegen des überbetrieblichen Charakters einer Gewerkschaft nicht auf die Mitgliederzahl in der einzelnen Dienststelle ankommen kann. Dass das Wahlvorschlagsrecht kleine Gewerkschaften begünstigt, die in der Dienststelle nur wenige Mitglieder haben, besagt nichts über die Bedeutung der Gesamtmitgliederzahl des Verbandes im selbst gesetzten Wirkungsbereich.
- 26 4. Die Beschränkung des Wahlanfechtungsrechts auf Gewerkschaften und damit auf Berufsvereinigungen (Koalitionen), die über ein gewisses (Mindest)Maß an Durchsetzungsfähigkeit verfügen, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.
- 27 a) Ein Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 GG scheidet auch für den Fall aus, dass der Antragsteller dem Schutzbereich dieses Grundrechts unterfällt. Es gewährleistet den Koalitionen und ihren Mitgliedern das Recht, sich im Bereich der Personalvertretung zu betätigen. Dazu gehört das Recht, zur Wahrung und Förderung der innerdienstlichen Angelegenheiten der Beschäftigten Einfluss auf die Wahl der Personalräte zu nehmen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 30. November 1965 - 2 BvR 54/62 - BVerfGE 19, 303 <312 f., 320>, vom 23. März 1982 - 2 BvL 1/81 - BVerfGE 60, 162 <169 f.> und vom 16. Oktober 1984 - 2 BvL 20, 21/82 - BVerfGE 67, 369 <377>). Ein Recht der Koalition, unter ihrem eigenen

Namen einen Wahlvorschlag einzureichen, folgt daraus nicht; vielmehr genügt das Wahlvorschlagsrecht der wahlberechtigten Beschäftigten, sofern es nicht mit einem übermäßigen Unterschriftenquorum verbunden ist (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 23. März 1982 a.a.O. S. 163, 169 f., vom 16. Oktober 1984 a.a.O. S. 371, 377 und vom 12. Oktober 2004 - 1 BvR 2130/98 - BVerfGE 111, 289 <292 f., 301>). Ebenso wenig muss jeder Koalition ein eigenes Wahlanfechtungsrecht zustehen. Dagegen mag aus Art. 9 Abs. 3 GG herzuleiten sein, dass jede in der Dienststelle vertretene - auch kleine, im Aufbau befindliche - Koalition überhaupt eine realistische Möglichkeit haben muss, die Personalratswahl einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen. Damit ist in ausreichendem Umfang gewährleistet, dass Wahlrechtsverstöße, die in den Verantwortungsbereich eines von der Konkurrenzorganisation majorisierten Wahlvorstandes fallen, über eine gerichtlich anzuordnende Neuwahl beseitigt werden. Eine solche Möglichkeit hält § 22 Abs. 1 NWPersVG vor. Diese Vorschrift beschränkt das Wahlanfechtungsrecht nicht auf den Dienststellenleiter und die in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften, sondern billigt es auch drei wahlberechtigten Beschäftigten zu. Auch jede kleine Koalition, die in der Dienststelle nur mit einem einzigen Beschäftigten vertreten ist, kann die Anfechtung der Wahl bereits dann erreichen, wenn es ihr gelingt, zwei weitere Beschäftigte von der Notwendigkeit der gerichtlichen Überprüfung der Personalratswahl zu überzeugen. Noch niedriger erscheint die Hürde, wenn es wie im vorliegenden Fall um die Anfechtung der Wahl zu einer Stufenvertretung geht, für welche § 50 Abs. 3 Satz 1 NWPersVG die entsprechende Anwendung der Regelung in § 22 NWPersVG vorschreibt. Hier müssen die anfechtenden Wahlberechtigten nicht aus einer Dienststelle kommen; es genügt vielmehr, dass sie in irgendeiner Dienststelle beschäftigt sind, welche zum Geschäftsbereich der übergeordneten Dienststelle zählt (vgl. Cécior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Das Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, § 50 Rn. 42).

- 28 b) Art. 3 Abs. 1 GG ist ebenfalls nicht verletzt. Es ist sachgerecht, Gewerkschaften ein organisationsbezogenes Wahlanfechtungsrecht einzuräumen, anderen Koalitionen dagegen nicht.

- 29 aa) Der Unterschied ist nur geringfügig. Wie bereits erwähnt, können auch kleine, in der Dienststelle mit nur einem einzigen Beschäftigten vertretene Koalitionen die Anfechtung der Personalratswahl erreichen, wenn diese von zwei weiteren wahlberechtigten Beschäftigten unterstützt wird. Koalitionen, denen wegen Durchsetzungskraft und Organisationsstärke Gewerkschaftseigenschaft zukommt, hätten bei Wahlanfechtungsabsicht typischerweise keine Schwierigkeit, das Drei-Beschäftigten-Quorum zu erfüllen. Das organisationsbezogene Anfechtungsrecht wirkt sich daher als echtes Privileg nur in den Fällen aus, in denen solches - ausnahmsweise - nicht gelingt.
- 30 bb) Die unterschiedliche Behandlung von Gewerkschaften und sonstigen Koalitionen ist sachlich gerechtfertigt. Nach § 22 Abs. 1 NWPersVG kann nicht jeder wahlberechtigte Beschäftigte die Personalratswahl anfechten; nur mindestens drei Wahlberechtigte sind dazu berechtigt. Danach muss das Begehren von einer nicht unbedeutenden Minderheit getragen werden, um zu verhindern, dass persönliche Unzufriedenheit zum Gegenstand der Wahlanfechtung gemacht wird. Im Wahlanfechtungsverfahren geht es nicht um die Verfolgung persönlicher Rechte, sondern um das Allgemeininteresse, insbesondere das Interesse der Beschäftigten an der Ordnungsmäßigkeit der Wahl und der gesetzmäßigen Zusammensetzung des Personalrats (vgl. Beschluss vom 8. Februar 1982 - BVerwG 6 P 43.80 - BVerwGE 65, 33 <35> = Buchholz 238.31 § 25 BaWüPersVG Nr. 1 S. 3). Bei einer Vereinigung von Beschäftigten, die über Durchsetzungskraft und Organisationsmacht verfügt und dies wenigstens durch Erlangung von Personalratsmandaten in verschiedenen Dienststellen unter Beweis gestellt hat, kann unterstellt werden, dass es ihr bei der Wahlanfechtung darum geht, die Gesetzmäßigkeit der Personalratswahl klären zu lassen. Bei einer Vereinigung, die jene Voraussetzungen nicht erfüllt und noch nicht einmal in der Lage ist, drei wahlberechtigte Beschäftigte der Dienststelle für das Wahlanfechtungsbegehren hinter sich zu bringen, ist eine derartige Unterstellung nicht mehr im gleichen Maße berechtigt.
- 31 5. Der Antragsteller erfüllt die Anforderungen, die nach den Bestimmungen des Nordrhein-Westfälischen Personalvertretungsgesetzes an eine Gewerkschaft zu stellen sind, auch dann nicht, wenn der Gewerkschaftsbegriff in dem oben

erörterten weiten, d.h. den Besonderheiten des Personalvertretungsrechts angepassten Sinn verstanden wird. Zwar hat er sich laut seiner Satzung die Aufgabe gestellt, die wirtschaftlichen, beruflichen und sozialen Interessen seiner Mitglieder zu wahren und zu fördern, die er unter den Beschäftigten der Polizeien der Länder, des Bundes und der Kommunen organisieren will. Auch zählen die in § 3 Abs. 1 seiner Satzung zur Verwirklichung der Ziele genannten Aktivitäten, darunter die Beteiligung an Personalratswahlen und die Unterstützung der Personalräte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, zu den gewerkschaftstypischen Handlungsformen. Es kann jedoch nicht festgestellt werden, dass der Antragsteller über jenes Mindestmaß an Durchsetzungskraft verfügt, welches auch für eine Gewerkschaft im personalvertretungsrechtlichen Sinne verlangt werden muss.

- 32 Dass es sich bei ihm um eine tariffähige Arbeitnehmervereinigung handelt, behauptet der Antragsteller ungeachtet seiner satzungsmäßig auch für Arbeitnehmer offenen Mitgliedschaft selbst nicht. Ebenso wenig ist erkennbar, dass er vor Erlass allgemeiner dienstrechtlicher Regelungen zu Verhandlungen hinzugezogen worden oder sonst auf eine Weise in Erscheinung getreten ist, die ihn als Beamten-gewerkschaft qualifizieren würde. Schließlich ist er bisher weder im Rahmen der Personalvertretung hervorgetreten noch stand im maßgeblichen Zeitpunkt des Endes der Wahlanfechtungsfrist - Anfang Juni 2004 - eine derartige Entwicklung in näherer Zukunft zu erwarten.
- 33 a) Nach seinen Angaben im Anhörungstermin vor dem Oberverwaltungsgericht hat der Antragsteller in Nordrhein-Westfalen 936 und bundesweit 2 194 Mitglieder. Der Senat hat wie das Oberverwaltungsgericht durchgreifende Zweifel daran, dass diese Angaben die tatsächlichen Verhältnisse im maßgeblichen Zeitpunkt zutreffend widerspiegeln. Der Antragsteller hat die behaupteten Mitgliederzahlen zu keinem Zeitpunkt in nachprüfbarer Weise dargelegt. Solches wäre ihm ohne Verletzung der Persönlichkeitsrechte seiner Mitglieder möglich gewesen. Der Antragsteller hätte, worauf bereits das Oberverwaltungsgericht zutreffend hingewiesen hat, den Beweis über seine Mitgliederzahl ohne Namensnennung durch Vorlage einer notariellen Erklärung führen können (vgl. BAG, Beschluss vom 25. März 1992 - 7 ABR 65/90 - BAGE 70, 85

<90 ff.>; Faber a.a.O. § 2 Rn. 14; Altvater u.a., a.a.O. § 2 Rn. 26). Eine derartige Erklärung, welche der Senat bei der Prüfung der Antragsbefugnis als Sachentscheidungsvoraussetzung hätte berücksichtigen müssen (vgl. Beschluss vom 11. Februar 1981 a.a.O. S. 340 bzw. S. 5; BAG, Beschluss vom 21. November 1975 - 1 ABR 12/75 - AP Nr. 6 zu § 118 BetrVG 1972 Bl. 488), hat der Antragsteller auch im Rechtsbeschwerdeverfahren nicht vorgelegt. Die Überprüfung des gesamten Akteninhalts durch den Senat ergibt kein für den Antragsteller günstigeres Bild.

- 34 b) Selbst wenn aber die Zahlenangaben des Antragstellers zutreffen und auch die Verhältnisse bei Ablauf der Wahlanfechtungsfrist widerspiegeln sollten, kann daraus nicht auf eine Gewerkschaftseigenschaft des Antragstellers geschlossen werden. Wie der Bekanntgabe des Hauptwahlvorstandes über das Ergebnis der Wahl zum Polizeihauptpersonalrat vom 14. Mai 2004 zu entnehmen ist, hatten die Polizeidienststellen in Nordrhein-Westfalen seinerzeit fast 50 000 wahlberechtigte Beschäftigte. Setzt man dazu die für Nordrhein-Westfalen behauptete Mitgliederzahl (936) ins Verhältnis, so ergibt sich daraus ein Organisationsgrad von knapp 2 %. Dieser Organisationsgrad ist zu schwach, um als hinreichendes Indiz für die notwendige Durchsetzungskraft des Antragstellers gelten zu können. Insoweit müsste mindestens der Gewinn von einigen Personalratsmandaten in einer Reihe von Polizeidienststellen hinzukommen. Solches kann der Antragsteller aber nicht vorweisen. Die für das Bundesgebiet behauptete Mitgliederzahl (2 194) ist noch weniger als Beleg für eine Gewerkschaftseigenschaft des Antragstellers geeignet.
- 35 6. Ein Wahlanfechtungsrecht wird dem Antragsteller schließlich nicht durch § 125 NWPersVG vermittelt. Nach dieser Vorschrift haben die nach den verschiedenen Bestimmungen des Nordrhein-Westfälischen Personalvertretungsgesetzes den Gewerkschaften zustehenden Rechte, darunter das Wahlanfechtungsrecht nach § 22 Abs. 1 NWPersVG, auch die in der Dienststelle vertretenen Berufsverbände, die einer gewerkschaftlichen Spitzenorganisation angeschlossen sind.

- 36 a) Nach einer in der Literatur vertretenen Auffassung sollen unter Berufsverbänden diejenigen Gewerkschaften zu verstehen sein, die zwar die für die Gewerkschaften maßgebenden Merkmale aufweisen, aber nicht nach Industrie- und Verwaltungszweigen (Industrieverbandsystem), sondern nach Berufen gegliedert sind (vgl. Cécior/Vallendar/Lechtermann/Klein, Das Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 18). Dieser Ansicht kann schon aus rechtssystematischen Gründen nicht gefolgt werden.
- 37 Wie sich aus den obenstehenden Ausführungen ergibt, umfasst der personalvertretungsrechtliche Gewerkschaftsbegriff jedenfalls die Gewerkschaft im traditionellen arbeitsrechtlichen Sinne sowie die Beamten-gewerkschaft. Beides ist unabhängig davon gegeben, ob die jeweiligen Vereinigungen die Beschäftigten nach Verwaltungszweigen oder auf beruflicher Grundlage organisieren. Erfüllt daher eine nach Berufen organisierte Vereinigung die materiellen Anforderungen des Gewerkschaftsbegriffes, namentlich in Bezug auf Durchsetzungskraft und Organisationsmacht, so handelt es sich um eine Gewerkschaft. Soll die Regelung in § 125 NWPersVG nicht überflüssig oder gar sinnwidrig sein, so müssen unter Berufsverbänden solche Vereinigungen von Beschäftigten zu verstehen sein, welche die genannten materiellen Anforderungen an den Gewerkschaftsbegriff nicht in jeder Hinsicht erfüllen. Auch ihnen sollen die den Gewerkschaften eingeräumten personalvertretungsrechtlichen Aufgaben und Befugnisse zustehen, allerdings unter der Voraussetzung, dass sie ihrerseits einer gewerkschaftlichen Spitzenorganisation angeschlossen sind.
- 38 b) Diese Auslegung wird durch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift bestätigt. Das Nordrhein-Westfälische Personalvertretungsgesetz vom 28. Mai 1958 sprach die für den gewerkschaftlichen Bereich vorgesehenen Befugnisse, darunter in § 22 Abs. 1 Satz 1 auch das Wahlanfechtungsrecht, jeweils den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften zu, bestimmte aber in § 94, dass diese Befugnisse auch von den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften angeschlossenen Gewerkschaften und Berufsverbänden, die in der Dienststelle vertreten waren, wahrgenommen werden konnten. Diese Rechtslage hat das Nordrhein-Westfälische Personalvertretungsgesetz vom 3. Dezember 1974 - wie bereits oben erwähnt - systematisch insofern umgeformt, als es die jewei-

ligen Aufgaben und Befugnisse nunmehr unmittelbar den Gewerkschaften zugesprochen hat. Die in der Schlussvorschrift ausgesprochene beschränkte Erweiterung dieser Aufgaben und Befugnisse auf Berufsverbände ist dagegen in der Sache unverändert geblieben.

- 39 Für das Verständnis vom Begriff des Berufsverbandes aufschlussreich sind die Äußerungen im damaligen Gesetzgebungsvorgang. Die damaligen Regierungsfractionen wollten in § 2 Abs. 1 und § 118 ihres Gesetzentwurfs vom 5. Februar 1974 Berufsverbände mit gewerkschaftsähnlicher Zielsetzung den Gewerkschaften weitgehend gleichstellen. Damit sollte im Interesse des Minderheitenschutzes erreicht werden, dass auch kleinere Verbände die Interessen ihrer Mitglieder in der Dienststelle wahrnehmen können (vgl. LTDrucks 7/3543 S. 3, 45, 49, 66). Dieses Vorhaben hat sich im weiteren Gang des Gesetzgebungsverfahrens nicht durchsetzen können. Bereits der Innenausschuss hat laut Bericht vom 7. November 1974 das Wort „Berufsverbände“ in § 2 Abs. 1 des Entwurfs gestrichen und der hier in Rede stehenden Schlussvorschrift des § 115 diejenige textliche Fassung gegeben, die bis heute - jetzt als § 125 NWPersVG - unverändert gilt. Es sollte vermieden werden, dass kleinere Interessenverbände mit allen personalvertretungsrechtlichen Rechten ausgestattet würden (vgl. LTDrucks 7/4343 S. 11 zu § 2 Abs. 1; S. 29 und 76). Daraus ist zu ersehen, dass der Begriff „Berufsverbände“ in § 125 NWPersVG nach dem Willen des Gesetzgebers weit zu verstehen ist. Einbeziehen wollte dieser Berufsverbände in die Gewerkschaften zustehenden personalvertretungsrechtlichen Aufgaben und Befugnisse allerdings - wie nach bisheriger Rechtslage - nur unter der Voraussetzung, dass sie ihrerseits einer gewerkschaftlichen Spitzenorganisation angeschlossen sind.
- 40 c) Mit gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen sind Zusammenschlüsse von Gewerkschaften gemeint (§ 2 Abs. 2 TVG). Der andersgearteten Systematik in § 106 Abs. 4 LBG, wonach Gewerkschaften und Berufsverbände gleichbehandelt und jeweils als Spitzenorganisationen anerkannt werden, wenn sie für die Vertretung von Beamtenbelangen erhebliche Bedeutung haben, ist das Nordrhein-Westfälische Personalvertretungsgesetz nicht gefolgt.

- 41 d) Verfassungsrechtliche Bedenken gegen § 125 NWPersVG, soweit es um das Wahlanfechtungsrecht nach § 22 Abs. 1 NWPersVG geht, bestehen nicht. Wie oben ausgeführt wurde, verstößt es weder gegen Art. 9 Abs. 3 GG noch gegen Art. 3 Abs. 1 GG, dass das organisationsbezogene Wahlanfechtungsrecht Gewerkschaften im personalvertretungsrechtlichen Sinne vorbehalten ist. Diese Aussage wird durch die eingeschränkte Erweiterung des Wahlanfechtungsrechts zugunsten von Berufsverbänden nicht in Frage gestellt. Unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten ist es nicht sachwidrig, wenn solche Berufsverbände in das gewerkschaftliche Wahlanfechtungsrecht einbezogen werden, die in gewerkschaftliche Zusammenschlüsse eingebunden sind. Bei solchen Berufsverbänden durfte der Gesetzgeber ebenso wie bei Gewerkschaften annehmen, dass es ihnen bei der Wahlanfechtung typischerweise um die ordnungsgemäße Personalratswahl und die korrekte Zusammensetzung des Personalrats geht.
- 42 Die Regelung in § 125 NWPersVG ist schließlich entgegen der Auffassung des Antragstellers nicht deswegen sachwidrig und unverhältnismäßig, weil sie unerfüllbare Anforderungen stellt. Es ist durchaus denkbar, dass ein Berufsverband einer gewerkschaftlichen Dachorganisation angeschlossen ist. Dass solches für den Antragsteller nach den derzeit gegebenen Umständen nicht erreichbar ist, führt wegen der gebotenen abstrakten Betrachtungsweise nicht zur Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Regelung.
- 43 e) Der Antragsteller kann sich auf § 125 NWPersVG nicht berufen, weil er keiner gewerkschaftlichen Spitzenorganisation angeschlossen ist.

Dr. Bardenhewer

Dr. Hahn

Büge

Vormeier

Dr. Bier