



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 6 PB 16.10  
OVG 8 Bf 100/10.PVL

In der Personalvertretungssache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 30. November 2010  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Büge und Vormeier

beschlossen:

Die Beschwerde des Antragstellers gegen die Nichtzulassung der Rechtsbeschwerde im Beschluss des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts, Fachsenat nach dem Hamburgischen Personalvertretungsgesetz, vom 28. Juni 2010 wird zurückgewiesen.

#### G r ü n d e :

- 1 Die Beschwerde des Antragstellers gegen die Nichtzulassung der Rechtsbeschwerde durch das Oberverwaltungsgericht gemäß § 88 Abs. 2 MBGSH i.V.m. § 92a Satz 1 ArbGG hat keinen Erfolg. Die allein erhobene Grundsatzrüge gemäß § 72 Abs. 2 Nr. 1, § 92 Abs. 1 Satz 2 ArbGG greift nicht durch. Die in der Rechtsbeschwerdebegründung aufgeworfene Rechtsfrage hat keine grundsätzliche Bedeutung.
- 2 Der Antragsteller will geklärt wissen, ob nach einer Listenwahl das listenübergreifende Nachrücken von Ersatzmitgliedern anderer Wahlvorschlagslisten zulässig ist, wenn die Gesamtzahl der Personalratsmitglieder nach Rücktritt der Mitglieder und Ersatzmitglieder einer Minderheitenliste um mehr als 25 vom Hundert gesunken ist. Diese Frage rechtfertigt die Zulassung der Rechtsbeschwerde nicht, weil sie in der Rechtsprechung des beschließenden Gerichts bereits seit langem geklärt ist.
- 3 Das Bundesverwaltungsgericht hatte in seinem Beschluss vom 16. Juli 1963 - BVerwG 7 P 10.62 - (BVerwGE 16, 230 = Buchholz 238.3 § 29 PersVG Nr. 1) die vergleichbare Rechtslage nach dem Personalvertretungsgesetz (PersVG) vom 5. August 1955, BGBl I S. 477, zu beurteilen. Nach § 29 Abs. 2 Satz 1 PersVG wurden die Ersatzmitglieder der Reihe nach aus den nicht gewählten

Bediensteten derjenigen Vorschlagslisten entnommen, denen die zu ersetzenden Mitglieder angehörten. § 25 Abs. 1 Buchst. b PersVG bestimmte, dass der Personalrat neu zu wählen war, wenn die Gesamtzahl seiner Mitglieder auch nach Eintritt sämtlicher Ersatzmitglieder um mehr als ein Viertel der vorgeschriebenen Zahl gesunken war. Aus diesen Regelungen hatte das Bundesverwaltungsgericht in der zitierten Entscheidung folgende Aussagen hergeleitet: § 29 Abs. 2 Satz 1 PersVG war eine erschöpfende, weder ergänzungsfähige noch ergänzungsbedürftige Regelung (a.a.O. S. 231 bzw. S. 2). Hätte der Gesetzgeber die Möglichkeit einer anderen als die dem klaren Gesetzeswortlaut entsprechende Ersatzmitgliedschaft zulassen wollen, dann hätte er dies in unmissverständlicher Weise zum Ausdruck bringen müssen. Hierzu hätte um so mehr Anlass bestanden, weil es dann noch der Klarstellung bedurft hätte, in welcher Reihenfolge die Vorschlagslisten für den Fall hätten zum Zuge kommen sollen, in dem nur noch Vorschlagslisten anderer Gruppen zur Verfügung gestanden hätten. Im Lichte des klaren Wortlauts der der Ersatzmitgliedschaft gewidmeten Regelung in § 29 PersVG war § 25 Abs. 1 Buchst. b PersVG in der Weise auszulegen, dass auch beim Ausscheiden eingetretener Ersatzmitglieder die Voraussetzungen einer vorzeitigen Neuwahl nicht erfüllt sein konnten, ehe nicht „sämtliche“ auf den Vorschlagslisten der ausgeschiedenen Mitglieder stehenden Bediensteten herangezogen worden waren (a.a.O. S. 232 bzw. S. 2 f.). Der Wählerwille wäre in erkennbarer Weise verfälscht worden, wenn ein Ersatzmitglied aus einer anderen als derjenigen Vorschlagsliste hätte entnommen werden können, der das ausgeschiedene Mitglied angehörte. Außerdem wäre bei einem Rückgriff auf eine gruppenfremde Liste das Gruppenprinzip verletzt worden. Da weder ein Personalratsmitglied verpflichtet war, das Amt weiterzuführen, noch ein Ersatzmitglied gehalten war, in den Personalrat einzutreten, konnte die Zulässigkeit einer Amtsniederlegung oder einer Eintrittsverweigerung nicht von den Gründen abhängig sein, aus denen sie erfolgt war. Ein gesetzlich zulässiges Verhalten von Mitgliedern oder Ersatzmitgliedern konnte die Verfälschung des Wählerwillens nicht rechtfertigen (a.a.O. S. 234 bzw. S. 4 f.).

- 4 Dieser Rechtsprechung sind Rechtsprechung und Kommentarliteratur zu den Regelungen in § 31 Abs. 2 Satz 1 und § 27 Abs. 2 Nr. 2 BPersVG, mit denen

die Rechtslage nach dem Personalvertretungsgesetz der Sache nach unverändert fortgeschrieben wurde, einhellig gefolgt (vgl. VGH München, Beschluss vom 30. Juni 1999 - 18 PC 98.2128 - juris Rn. 15; VG Saarlouis, Beschluss vom 23. Oktober 2000 - 8 K 2/00.PVB - juris Rn. 43; Schlatmann, in: Lorenzen/Etzel/Gerhold/Schlatmann/Rehak/Faber, Bundespersonalvertretungsgesetz, § 31 Rn. 26 und 32 sowie § 27 Rn. 26; Altvater/Hamer/Kröll/Lemcke/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, 6. Aufl. 2008, § 31 Rn. 11; Ilbertz/Widmaier, Bundespersonalvertretungsgesetz, 11. Aufl. 2008, § 31 Rn. 19 und § 27 Rn. 18; Fischer/Goeres/Gronimus, in: GKÖD Bd. V, K § 31 Rn. 24 und § 27 Rn. 25; Schwarze, in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, 3. Aufl. 2008, § 31 Rn. 30). Die Grundsätze aus dem zitierten Beschluss vom 16. Juli 1963 sind auf die vergleichbare Rechtslage nach dem Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein zu übertragen, welches auf die Deutsche Rentenversicherung Nord anzuwenden ist (vgl. Beschluss vom 17. Juli 2010 - BVerwG 6 PB 6.10 - juris Rn. 4 ff.) und dessen hier einschlägige Bestimmungen in § 23 Abs. 2 Satz 1 und § 20 Abs. 1 Nr. 2 sich von den genannten bundesrechtlichen Regelungen nach Wortlaut und Inhalt nicht nennenswert unterscheiden (vgl. Donalies/Hübner-Berger, Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein, § 23 Rn. 2.2). Die in der Beschwerdebeurteilung vorgetragene Gesichtspunkte unter Einbeziehung des dort zitierten Aufsatzes von Daniels (PersR 2009, 285) rechtfertigen es nicht, die Frage in einem Rechtsbeschwerdeverfahren einer erneuten Klärung zuzuführen.

- 5 1. Am Ende des zitierten Beschlusses vom 16. Juli 1963 findet sich der Hinweis auf den im Personalvertretungsgesetz erkennbar gewordenen Willen des Gesetzgebers, „die Kontinuität der Personalvertretungen, deren Amtszeit ohnehin nur zwei Jahre beträgt, möglichst zu wahren“ (a.a.O. S. 234 bzw. S. 5). Daraus will der Antragsteller mit Blick auf die Verdoppelung der Amtszeit der Personalräte von zwei auf vier Jahre (§ 19 Abs. 1 Satz 1 MBGSH bzw. § 26 Satz 1 BPersVG) auf die fehlende weitere Gültigkeit der Aussagen im Beschluss vom 16. Juli 1963 schließen. Dies trifft jedoch nicht zu. Der Hinweis auf die damalige nur kurze Amtszeit im zitierten Beschluss sollte den Kontinuitätsgedanken in dem Sinne verstärken, dass die Unterbrechung gerade der kurzen Amtszeit durch eine außerordentliche Wahl möglichst zu vermeiden war. Weshalb bei

einer Amtszeit von vier Jahren die Tatbestände der außerordentlichen Wahl enger auszulegen sein sollen als bei einer nur zweijährigen Amtszeit, ist nicht ersichtlich. Dem Kontinuitätsgedanken hat der Gesetzgeber nach Einführung der längeren Amtszeit dadurch Rechnung getragen, dass er bei einer außerordentlichen Personalratswahl im letzten Jahr der regulären Amtsperiode die Amtszeit bis zum übernächsten Wahltermin verlängert hat (§ 19 Abs. 2 Satz 3 MBGSH bzw. § 27 Abs. 5 Satz 2 BPersVG). Ein Argument dafür, durch einen Zugriff auf „fremde“ Wahlvorschlagslisten die Voraussetzungen für eine außerordentliche Neuwahl nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 MBGSH zu verschärfen, ist das nicht.

- 6 2. Der vom Antragsteller herausgestrichene Missbrauchsgedanke, wonach eine Minderheitsliste durch eine kollektive Aktion von Mitgliedern und Ersatzmitgliedern eine außerordentliche Personalratsneuwahl erzwingen kann, ist nicht geeignet, die Auslegung der hier einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen entscheidend zu steuern.
  
- 7 a) Nach der Gesetzessystematik ist die Frage, welches Ersatzmitglied bei Ausscheiden eines Personalratsmitgliedes nachrückt, im Falle der Listenwahl allein nach § 23 Abs. 2 Satz 1 MBGSH zu beantworten. Würde man mit dem Antragsteller bei Erschöpfen der fraglichen Vorschlagsliste den Rückgriff auf eine andere Liste zulassen, so würden davon folgerichtig auch solche Fälle erfasst, die mit „Missbrauch“ nichts zu tun haben. Darunter fielen alle Einzelfälle, die wegen Fehlens der zahlenmäßigen Voraussetzungen nicht zu einer Neuwahl nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 MBGSH führen; an die Stelle einer Vakanz träte danach die Besetzung mit einem Ersatzmitglied aus einer anderen Liste. Erfasst wären ferner Fälle, in denen eine zufällige Häufung verschiedenartiger Erlöschenstatbestände zur Erschöpfung der Liste führen, z.B. beim Ausscheiden aus der Dienststelle wegen Versetzung oder bei Niederlegung des Amtes aus persönlichen, etwa gesundheitlichen oder familiären Gründen. In allen diesen Fällen führt der Zugriff auf die fremde Liste zu einer Verfälschung des Wählerwillens, ohne dass manipulatives Verhalten von Personalratsminderheiten als Rechtfertigung dafür herhalten könnte. Schon deswegen ist für eine Lösung im Sinne

des Antragstellers eine ausdrückliche Entscheidung des Gesetzgebers unvermeidlich.

- 8 b) Systemwidrig ist es dagegen, den Rückgriff auf andere Vorschlagslisten auf Fälle zu begrenzen, in denen ansonsten die Rechtsfolge nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 MBGSH eintritt. Denn die Vorschrift zum Nachrücken von Ersatzmitgliedern in § 23 Abs. 2 Satz 1 MBGSH verlangt für alle von ihr erfassten Fallkonstellationen eine einheitliche Auslegung und Anwendung. Auf die Beweggründe für den Rücktritt von Personalratsmitgliedern bzw. das Nichteintreten von Ersatzmitgliedern abzustellen, verbietet sich gleichfalls, weil eine dahingehende Motivforschung im wahlrechtsrelevanten Bereich aus Gründen der Rechtssicherheit ausscheidet.
- 9 c) Das vom Antragsteller befürwortete Modell hat zwar den Vorteil, dass im hier vorliegenden Zusammenhang taktisches Verhalten von Minderheiten im Personalrat weitgehend ausgeschlossen werden kann. Es bringt jedoch den Nachteil mit sich, dass der bei der Wahl verlautbarte Wille der Beschäftigten, sich für eine bestimmte Liste und damit zugleich gegen alle anderen Listen zu entscheiden, im Ergebnis verzerrt wird. Dieser Umstand wird nicht dadurch berührt, ob und inwieweit Beschäftigte bei der Wahl mit Vorgängen der hier in Rede stehenden Art rechnen können (so aber Daniels, a.a.O. S. 287). Den Zielkonflikt durch eine sprachlich eindeutige Lösung zu entscheiden, ist Sache des Gesetzgebers. Dessen Einschätzung obliegt es, ob die vom Antragsteller benannten Missbrauchsfälle zu vernachlässigende Ausnahmen sind oder für die Kontinuität der Personalratsarbeit generell eine ernsthafte Bedrohung darstellen. Ein Festhalten daran, dass ein Rückgriff auf fremde Vorschlagslisten unzulässig ist, kann auch im Vertrauen darauf begründet sein, dass die Beschäftigten die Obstruktionspolitik einer Minderheit im Personalrat bei Personalratswahlen nicht honorieren werden (vgl. dazu auch Daniels, a.a.O. S. 288).
- 10 3. Dass die gewählten Personalratsmitglieder Repräsentanten aller Beschäftigten sind, auch soweit diese nicht oder in anderen Gewerkschaften organisiert sind, und dass die Personalvertretungen zur Wahrung der Rechte und Interessen aller in der Dienststelle Beschäftigten, aber nicht zur Unterstützung der

spezifischen Ziele der Koalitionen tätig sind (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 26. Mai 1970 - 2 BvR 664/65 - BVerfGE 28, 295 <308> und - 2 BvR 311/67 - BVerfGE 28, 314 <322> sowie vom 27. März 1979 - 2 BvR 1011/78 - BVerfGE 51, 77 <88 f.>), gebietet es nicht, dass Ersatzmitglieder aus Listen nachrücken, denen das zu ersetzende Mitglied nicht angehörte, falls deren eigene Liste erschöpft ist. Das Nachrücken von Ersatzmitgliedern in den Personalrat ist ein Vorgang, der in der vorausgegangenen Personalratswahl seine Grundlage findet und sich auf das Wahlergebnis mit seinen Stimmenzahlen für die jeweiligen Vorschlagslisten zurückführen lässt. Für die Personalratswahl ist von Verfassungs und Gesetzes wegen anerkannt, dass die Wahlbewerber typischerweise auf Wahlvorschlagslisten bestimmter Gewerkschaften kandidieren und gewählt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. März 1979 a.a.O. S. 88). In diesem Rahmen bewegt sich eine Gesetzesfassung und Gesetzesauslegung, die darauf besteht, dass der Legitimationszusammenhang zwischen nachrückendem Ersatzmitglied, Wahlvorschlagsliste und dem darauf entfallenden Stimmenanteil nicht zerrissen wird.

- 11 Zwar ist der Zweck der Personalratswahl, ein handlungsfähiges Organ zur Vertretung und Durchsetzung der Interessen der Beschäftigten gegenüber dem Dienststellenleiter zu bilden, grundsätzlich geeignet, Einschränkungen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zu rechtfertigen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März 1982 - 2 BvL 1/81 - BVerfGE 60, 162 <171 f.>). Das hindert den Gesetzgeber jedoch nicht, durch die Gestaltung des Nachrückverfahrens dafür Sorge zu tragen, dass die das Wahlergebnis widerspiegelnde Zusammensetzung des Personalrats im Falle eines Ausscheidens einzelner seiner Mitglieder nach Möglichkeit erhalten bleibt.
- 12 Dass Personalratsmitglieder ihr Amt in persönlicher Unabhängigkeit ohne Bindungen an Weisungen und Aufträge auszuüben haben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. März 1979 a.a.O. S. 92), wird durch die Notwendigkeit einer außerordentlichen Wahl in den Fällen des § 20 Abs. 1 Nr. 2 MBGSH nicht in Frage gestellt. Die hier in Rede stehende Fallkonstellation ist mit der Abberufung einzelner Personalratsmitglieder durch Mehrheitsbeschluss der Personalversammlung nicht vergleichbar.

- 13 4. Der Hinweis des Antragstellers auf § 21 Abs. 1 MBGSH geht fehl. Der Ausschluss eines Personalratsmitgliedes wegen grober Pflichtverletzung ist nicht die einzige Fallgestaltung, in welcher ein Personalratsmitglied unabhängig von seinem Willen sein Amt verliert. Dies zeigt schon der Blick in den Katalog der Erlöschenstatbestände nach § 22 Abs. 1 Satz 1 MBGSH.
- 14 5. Der Hinweis des Antragstellers auf die Rechtslage im Bereich der Betriebsverfassung führt ebenfalls nicht weiter. Hier trifft § 25 Abs. 2 Satz 2 BetrVG für den Fall der Erschöpfung der maßgeblichen Vorschlagsliste eine ausdrückliche Regelung, an welcher es im Bereich des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein fehlt.
- 15 6. Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Schleswig vom 6. Oktober 2008 - 12 MB 2/08 - ist hier thematisch nicht einschlägig. Durch diesen auf § 18 Abs. 3 Satz 1 MBGSH gestützten Beschluss wurde bestimmt, dass der Antragsteller die Personalratsbefugnisse einstweilen weiter wahrzunehmen hat. Das Gericht hat maßgeblich auf einen Grundsatz abgestellt, den es § 20 Abs. 2 MBGSH entnimmt, wonach die Legitimation des ursprünglich und ordentlich gewählten Personalrats einer zweifelhaften Legitimation des vorzeitig neu gewählten Personalrats vorgeht. Zu der hier in Rede stehenden Rechtsfrage, welche nach Angaben des Antragstellers auch Gegenstand eines noch beim Verwaltungsgericht Schleswig anhängigen Wahlanfechtungsverfahrens ist, verhält sich der vorgenannte Beschluss nicht.

Neumann

Büge

Vormeier



Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Personalvertretungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

MBGSH §§ 20, 23

Stichworte:

Nachrücken von Ersatzmitgliedern in den Personalrat; Rückgriff auf andere Vorschlagslisten; außerordentliche Personalratsneuwahl.

Leitsatz:

Nach § 23 Abs. 2 Satz 1 MBGSH werden die Ersatzmitglieder aus den nicht gewählten Beschäftigten derjenigen Vorschlagslisten entnommen, denen die zu ersetzenden Personalratsmitglieder angehören; damit ist ein Rückgriff auf andere Vorschlagslisten ausgeschlossen, und zwar auch dann, wenn zugleich die Voraussetzungen für eine außerordentliche Personalratsneuwahl nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 MBGSH eintreten.

Beschluss des 6. Senats vom 30. November 2010 - BVerwG 6 PB 16.10

I. VG Hamburg vom 25.02.2010 - Az.: VG 25 FL 5/08 -

II. OVG Hamburg vom 28.06.2010 - Az.: OVG 8 Bf 100/10.PVL -