

Beschluss

BVerwG, §§ 18, 24 MBG SH

Anzahl von Frauen und Männern im Personalratsvorstand

1. Die für die Anfechtung der Personalratswahl geltende Vorschrift des § 18 MBG SH ist auf die Wahl des Personalratsvorstandes nicht entsprechend anzuwenden.

2. Der Personalrat hat nach Maßgabe von § 24 Abs. 1 Sätze 2 und 3 MBG SH die Größe seines Vorstandes sowie die Anzahl der auf Frauen und Männer entfallenden Vorstandsmitglieder vor der Durchführung der Vorstandswahl festzulegen.

3. Die Anzahl der auf Frauen und Männer entfallenden Vorstandssitze hat gemäß § 24 Abs. 1 Satz 3 MBG SH grundsätzlich dem Anteil der Geschlechter an den gewählten Personalratsmitgliedern zu entsprechen; Abweichungen bedürfen der Rechtfertigung.

4. Bewerben sich aus einem Geschlecht nur so viele Personalratsmitglieder, wie Vorstandssitze auf dieses Geschlecht entfallen, so sind sie als Vorstandsmitglieder zu bestellen.

Beschluss des BVerwG vom 4. Oktober 2005, Az: 6 P 12.04

Aus den Gründen:

I.

In der Zeit vom 28. bis 30. April 2003 fand die Wahl zum Personalrat der Stadt Flensburg, dem Beteiligten zu 1, statt. Nach dem vom Wahlvorstand am 5. Mai 2003 festgestellten Wahlergebnis waren acht Frauen und fünf Männer gewählt. In der konstituierenden Sitzung des Beteiligten zu 1 vom 14. Mai 2003 kandidierten für den Vorstand drei Frauen und fünf Männer. Gewählt wurden eine Frau und fünf Männer. Anschließend wurden der Vorsitzende des Beteiligten zu 1 sowie eine Stellvertreterin und zwei Stellvertreter gewählt.

Am 20. Juni 2003 haben die Antragsteller, die Mitglieder des Beteiligten zu 1 sind, das Verwaltungsgericht angerufen. Dieses hat antragsgemäß festgestellt, dass die Wahl des Vorstandes des Beteiligten zu 1 vom 14. Mai 2003 unwirksam ist. Auf die Beschwerde des Beteiligten zu 1 hat das Oberverwaltungsgericht den erstinstanzlichen Beschluss geändert und den Antrag abgelehnt.

[...]

II.

Die zulässige Rechtsbeschwerde der Antragsteller ist begründet. [...]

1. Das Begehren der Antragsteller richtet sich nicht nach der mit „Wahlanfechtung“ überschriebenen Vorschrift des § 18 MBG SH.

a) Die unmittelbare Anwendung der Vorschrift scheidet aus. [...] Zweifelsfrei versteht § 18 MBG SH mithin unter „Wahl“ ausschließlich die Wahl des Per-

sonalrats. Er bezieht sich nicht auf die Wahl des Vorstands des Personalrats nach § 24 MBG SH, die der Gesetzgeber ausweislich der Einordnung der Vorschrift im Unterabschnitt 3 als Akt der Geschäftsführung wertet. Diese Unterscheidung zwischen der Wahl des Personalrats und derjenigen des Personalratsvorstandes setzt sich fort im Katalog der Angelegenheiten nach § 88 Abs. 1 MBG SH, die den Verwaltungsgerichten zur Entscheidung zugewiesen sind. Während § 88 Abs. 1 Nr. 1 MBG SH mit seiner Verweisung auf § 18 Abs. 1 MBG SH die Personalratswahl den Sonderregelungen der Wahlanfechtung unterwirft, fehlt es für die Geschäftsführung der Personalvertretungen und damit auch für die Wahl des Personalratsvorstandes in § 88 Abs. 1 Nr. 5 MBG SH an einer derartigen Verweisung.

b) § 18 MBG SH ist auf die Wahl des Vorstandes gemäß § 24 MBG SH nicht entsprechend anzuwenden. Eine Gesetzeslücke, die Voraussetzung für jeden Analogieschluss ist, liegt nicht vor.

aa) Zwar trifft das Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein weder in § 24 MBG SH noch an anderer Stelle ausdrücklich eine Aussage zu den Rechtsfolgen von Verstößen gegen verbindliche Vorschriften über die Wahl des Personalratsvorstandes. Dessen bedarf es jedoch nicht. Denn es besteht ein die gesamte Rechtsordnung durchziehender und darum oft im Gesetz nicht ausdrücklich festgehaltener Grundsatz, dass Rechtsakte, die an Rechtsfehlern leiden, nicht die beanspruchten Rechtswirkungen entfalten können, also rechtsunwirksam oder nichtig sind. Soweit fehlerhafte Rechtsakte ungeachtet des Fehlers immer dann ebenso wie rechtmäßige Akte als uneingeschränkt wirksam angesehen werden, wenn sie nicht innerhalb einer bestimmten Frist angefochten werden oder wenn die Anfechtung erfolglos bleibt, beruht dies regelmäßig auf besonderer gesetzlicher Anordnung; auch insoweit bleibt in der Regel der Grundsatz der Rechtsunwirksamkeit oder Nichtigkeit des Rechtsakts immerhin bei groben Rechtsverstößen erhalten. Die Notwendigkeit der rechtzeitigen (und überdies erfolgreichen) Anfechtung einerseits und der Grundsatz der Rechtsunwirksamkeit andererseits stehen also als Fehlerfolgen nicht mit gleichem Gewicht nebeneinander; vielmehr bedarf allein die Anfechtungslast einer besonderen Herleitung anhand des Gesetzes. Eine solche Herleitung kommt hier nicht in Betracht, weil der Gesetzgeber wie ausgeführt die Anwendung des Wahlanfechtungsverfahrens mit seinen Sonderregelungen auf die Personalratswahl beschränkt hat.

[...]

cc) Gegen die hier vertretene Auffassung kann nicht eingewandt werden, die Anwendung des Unwirksamkeitsprinzips und die Nichtanwendung des in § 18 MBG SH normierten Anfechtungsmodells

auf die Vorstandswahl ziehe für die Tätigkeit der Personalvertretungen schlechthin unerträgliche Folgen nach sich. Dies ist nicht der Fall. Zwar sind die Wahl des Personalratsvorstandes nach § 24 Abs. 1 MBG SH sowie die sich daran anschließende Wahl des den Vorsitz führenden Vorstandsmitgliedes und seiner Stellvertreter nach § 24 Abs. 4 MBG SH wichtige Schritte zur Herstellung der Arbeitsfähigkeit des Personalrats. Doch sind die dem Vorstand und dem Vorsitzenden zugewiesenen Aufgaben Führung der laufenden Geschäfte, Vertretung des Personalrats, Einberufung und Leitung der Personalratssitzungen (§ 24 Abs. 3 Satz 1, Abs. 5, § 25 Abs. 2 MBG SH) eher administrativer Natur. Sie treten in ihrer Bedeutung hinter die dem Personalratsplenum vorbehaltenen materiellen Kompetenzen insbesondere zur Beschlussfassung in beteiligungspflichtigen Angelegenheiten erheblich zurück. Überhaupt sind jene Funktionen im Verhältnis zu denen des Personalrats selbst nur abgeleitet. Die Unwirksamkeit personalratsinterner Wahlen lässt die rechtliche Existenz des Personalrats und der ihm gesetzlich zuerkannten Aufgaben unberührt. Ein im Interesse der Funktionsfähigkeit der Personalvertretungen liegendes Bedürfnis dafür, dass eine nicht innerhalb einer knappen Frist von einem dazu Berechtigten angefochtene Wahl grundsätzlich als rechtswirksam zu gelten hat, ist daher für die Personalratswahl in einem höheren Maße anzuerkennen als für die Wahl des Personalratsvorstandes. Das Recht, die Unwirksamkeit einer personalratsinternen Wahl ohne Bindung an eine feste Frist gerichtlich geltend machen zu können, ist im Übrigen durch den Rechtsgedanken der Verwirkung eingeschränkt (vgl. Beschluss vom 15. Mai 1991 BVerwG 6 P 15.89 BVerwGE 88, 183, 187).

2. Das somit mangels Eingreifens der Wahlanfechtungsbestimmungen prozessual nach § 256 Abs. 1 ZPO zu beurteilende Begehren der Antragsteller, die Unwirksamkeit der Wahl des Vorstandes des Beteiligten zu 1 festzustellen, ist zulässig.

a) Insbesondere steht den Antragstellern als Personalratsmitgliedern die Antragsbefugnis zu. Im personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren ist die Antragsbefugnis gegeben, wenn der Antragsteller durch die begehrte Entscheidung in seiner personalvertretungsrechtlichen Rechtsposition betroffen werden kann. Das ist regelmäßig nur dann der Fall, wenn er eigene Rechte geltend macht (vgl. Beschluss vom 10. Juni 1998 BVerwG 6 P 7.97 BVerwGE 107, 45, 46 f.; Beschluss vom 23. September 2004 BVerwG 6 P 5.04 Buchholz 250 § 83 BPersVG Nr. 77 S. 5).

[...]

b) Die Ausübung des Antragsrechts durch die Antragsteller ist nicht unter dem Gesichtspunkt der Verwirkung unzulässig. [...]

3. Das Feststellungsbegehren der Antragsteller ist begründet. Die Wahl des Vorstandes des Beteiligten zu 1 vom 14. Mai 2003 ist rechtsunwirksam. Sie verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen § 24 Abs. 1 MBG SH. Diese Vorschrift lautet: *„Der Personalrat bildet aus seiner Mitte einen Vorstand. Die Anzahl der Vorstandsmitglieder bestimmt er nach den Erfordernissen der Geschäftsführung. Dabei sind Frauen und Männer entsprechend ihrem Anteil an den gewählten Personalratsmitgliedern zu berücksichtigen. Die Vorstandsmitglieder werden mit einfacher Stimmenmehrheit gewählt. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.“*

a) § 24 Abs. 1 MBG SH stellt für die Wahl des Vorstandes des Personalrats unter verschiedenen Aspekten Anforderungen.

aa) Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 MBG SH kommt das aktive und passive Wahlrecht allein den Personalratsmitgliedern zu.

bb) § 24 Abs. 1 Satz 2 MBG SH verlangt, dass die Anzahl der Vorstandsmitglieder vom Personalrat bestimmt wird. Materieller Maßstab dafür sind die Erfordernisse der Geschäftsführung. Daraus ergibt sich, dass die Festlegung der Vorstandsgröße der Wahl vorausgehen muss. Der materielle Maßstab für

die Vorstandsgröße wird verfehlt, wenn diese lediglich Zufallsprodukt der Wahl ist.

Gehören dem Personalrat Personen beiderlei Geschlechts an, so ergibt sich die Notwendigkeit, die Zahl der Vorstandsmitglieder vor der Wahl festzulegen, auch daraus, dass nur so den Anforderungen in § 24 Abs. 1 Satz 3 MBG SH zum Anteil von Frauen und Männern im Personalratsvorstand Rechnung getragen werden kann. Die Festlegung, wie viele Frauen und Männer dem Vorstand angehören sollen, setzt voraus, dass zuvor die Gesamtgröße des Vorstandes bestimmt wurde.

cc) Nach § 24 Abs. 1 Satz 3 MBG SH ist maßgebend für das Zahlenverhältnis von Frauen und Männern im Vorstand ihr Anteil im Personalrat. Der Begriff „berücksichtigen“ ist offen für Ausnahmen. Diese bedürfen jedoch der Rechtfertigung, so dass beim Fehlen solcher Rechtfertigungsgründe der Grundsatz zum Tragen kommt, dass der Anteil weiblicher und männlicher Personalratsmitglieder im Vorstand ihrem Anteil im Personalrat entsprechen muss. Dies ergibt sich aus Systematik, Sinn und Zweck sowie Entstehungsgeschichte der Vorschrift.

Die Gleichstellung der Geschlechter gehört zu den besonderen Anliegen, die der schleswig-holsteinische Landesgesetzgeber im Mitbestimmungsgesetz verfolgt. So bestimmt er in § 2 Abs. 2 Nr. 5 MBG SH, dass Personalrat und Dienststelle dafür zu sorgen haben, dass Maßnahmen durchgeführt werden, die der Gleichstellung von Frauen und Männern dienen. § 10 Abs. 2 Satz 1 MBG SH schreibt vor, dass Frauen und Männer bei der Bildung des Personalrats entsprechend ihrem Anteil an den wahlberechtigten Beschäftigten der Dienststelle zu berücksichtigen sind. § 10 Abs. 2 Sätze 2 und 3 MBG SH enthält weitere wahlrechtliche Bestimmungen, die der Erreichung jenes Zieles dienen, und § 91 Abs. 2 MBG SH verpflichtet den Ordnungsgeber, in der Wahlordnung entsprechende Regelungen zu treffen (vgl. dazu Beschluss vom 5. Januar 2000 BVerwG 6 P 1.99 BVerwGE 110, 253, 257 ff.).

Dem entspricht es, dass die Landesregierung in ihrem Entwurf des Mitbestimmungsgesetzes die Gleichstellung der Geschlechter gewährleistenden Bestimmungen zu den Regelungsschwerpunkten des Gesetzes gezählt hat (vgl. LTDrucks 12/996 S. 68). Nach der Begründung zu § 24 Abs. 1 Satz 3 MBG SH muss der Personalrat darauf hinwirken, dass die Geschlechter entsprechend ihrem Anteil bei der Wahl der Vorstandsmitglieder berücksichtigt werden. Die Regelung wird als Konkretisierung des in § 2 Abs. 2 MBG SH enthaltenen Ziels der Gleichstellung der Geschlechter bezeichnet (vgl. LTDrucks 12/996 S. 83).

Aus alledem ergibt sich, dass § 24 Abs. 1 Satz 3 MBG SH für die Zusammensetzung des Personal-

ratsvorstandes eine verbindliche Vorgabe enthält, über die sich der Personalrat nicht nach Belieben hinwegsetzen darf. Es ist daher vor der Vorstandswahl zunächst mit Hilfe des Höchstzahlenverfahrens (vgl. § 14 Abs. 2 MBG SH) anhand der Vertretung der Geschlechter im Personalrat festzustellen, wie viele der Vorstandspositionen jeweils auf Frauen und Männer entfallen. Ergibt sich im Rahmen der Kandidatenaufstellung, dass für ein Geschlecht weniger Kandidaturen angemeldet werden, als Vorstandspositionen für dieses Geschlecht zu vergeben sind, so fallen diese Vorstandssitze dem anderen Geschlecht zu. Eine Abweichung ist auch vertretbar, wenn sie dem Anteil von Frauen und Männern an den wahlberechtigten Beschäftigten der Dienststelle (§ 10 Abs. 2 Satz 1, § 91 Abs. 2 Satz 1 MBG SH) besser entspricht als das auf die gewählten Personalratsmitglieder abstellende Rechenergebnis. Denn die Regelung in § 24 Abs. 1 Satz 3 MBG SH für den Vorstand will nach ihrem Sinn und Zweck diejenige in § 10 Abs. 2 Satz 1 MBG SH für den Personalrat möglichst exakt fort-schreiben.

§ 24 Abs. 1 Satz 3 MBG SH verlangt zu seiner Effektivierung, dass über die Frauen und Männern vorbehaltenen Vorstandssitze jeweils getrennt abgestimmt wird. Bei einer geschlechterübergreifenden Wahl, bei welcher weibliche und männliche Kandidaten gegeneinander antreten, ist nicht sichergestellt, dass der vom Gesetzgeber vorgeschriebene Verteilungsgrundsatz realisiert wird.

dd) § 24 Abs. 1 Satz 4 MBG SH besagt, dass die Vorstandsmitglieder gewählt werden. Damit setzt die Vorschrift als Regelfall voraus, dass die Zahl der Kandidaturen die festgelegte Anzahl der Vorstandsmitglieder übersteigt, so dass eine Auswahlmöglichkeit besteht. Dies ist nicht der Fall, wenn die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten jeweils mit der vorgesehenen Anzahl weiblicher und männlicher Vorstandsmitglieder übereinstimmt. In einem solchen Fall bleibt dem Personalrat nichts anderes übrig, als die vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten zu Vorstandsmitgliedern zu bestellen.

[...]

Wie bereits dargelegt, finden für Frauen und Männer jeweils gesonderte Abstimmungen statt. Innerhalb des jeweiligen Geschlechts ist die Wahl jedoch gemeinsam durchzuführen in der Weise, dass jedes anwesende Personalratsmitglied so viele Stimmen hat wie Frauen oder Männer in den Vorstand zu entsenden sind. Gewählt sind die Kandidatinnen bzw. Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl (Grundsatz der Personen-Mehrheitswahl; vgl. z.B. § 28 Abs. 3 Satz 3, §§ 31, 32 der Wahlordnung zum Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein vom 18. Januar 1995, GVOBl Schl.-H. S. 48). Dies ergibt sich aus

§ 24 Abs. 1 Satz 5 MBG SH, wonach bei Stimmengleichheit das Los entscheidet. [...]

ff) Die vorbezeichneten Bestimmungen in § 24 Abs. 1 MBG SH sind je für sich und in ihrem Zusammenwirken verbindlich. Ihre Verletzung zieht nach dem eingangs erörterten Grundsatz die Unwirksamkeit der Vorstandswahl nach sich. Dieses Ergebnis entspricht der bereits erwähnten Vorstellung des Gesetzgebers, alle rechtserheblichen Handlungen nach dem Mitbestimmungsgesetz der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen; damit ist zugleich zum Ausdruck gebracht, dass Gesetzesverstöße nicht folgenlos bleiben dürfen. Dies gilt entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts gerade auch für § 24 Abs. 1 Satz 3 MBG SH, weil wie dargelegt dem Gesetzgeber die Gleichstellung der Geschlechter in diesem Zusammenhang nicht nur der Minderheitenschutz ein besonderes Anliegen ist. Die entsprechenden Regelungen für die Personalratswahl in § 10 Abs. 2 und § 91 Abs. 2 MBG SH sind Ausfluss dieses Anliegens und lassen sich daher nicht für die Folgenlosigkeit eines Verstoßes gegen § 24 Abs. 1 Satz 3 MBG SH ins Feld führen. Da der Gesetzgeber Verstöße gegen das Mitbestimmungsgesetz grundsätzlich nicht sanktionslos stellen will, erlaubt ein durchnormiertes Fehlerfolgenkonzept für die Personalratswahl keinen Gegenschluss für Rechtsverstöße bei der Wahl des Personalratsvorstandes. Das schleswig-holsteinische Gleichstellungsgesetz ist wie das Oberverwaltungsgericht offenbar selbst zutreffend erkannt hat hier nicht einschlägig, weil das Mitbestimmungsgesetz die Gleichstellung für den Bereich der Personalvertretungen selbst abschließend regelt.

b) Die Wahl des Vorstandes des Beteiligten zu 1 vom 14. Mai 2003 trägt den beschriebenen Anforderungen nicht Rechnung.

aa) Die Wahl ist schon deswegen rechtsfehlerhaft, weil es entgegen § 24 Abs. 1 Satz 2 MBG SH versäumt wurde, die Anzahl der Vorstandsmitglieder vorab festzulegen.

[...]

bb) Jedenfalls hat es der Beteiligte zu 1 entgegen § 24 Abs. 1 Satz 3 MBG SH versäumt, die Anzahl der auf Frauen und Männer entfallenden Personalratsmitglieder festzulegen. Da ihm acht Frauen und fünf Männer angehören, hätte mindestens die Hälfte der Vorstandsposten für Frauen reserviert werden müssen. Da drei weibliche Mitglieder des Beteiligten zu 1 zur Kandidatur bereit waren, hätten diese bei einem sechsköpfigen Vorstand bestellt werden müssen. Hinsichtlich der auf die Männer entfallenden Vorstandsposten hätte unter den fünf Kandidaten nach Maßgabe von § 24 Abs. 1 Sätze 4 und 5 MBG SH eine Auswahl in der Weise erfolgen müssen, dass je-

dem Personalratsmitglied so viele Stimmen zukamen, wie männliche Personalratsmitglieder zu wählen waren.

4. Für die somit durchzuführende Neuwahl seines Vorstandes weist der Senat den Beteiligten zu 1 noch auf Folgendes hin: Soll es bei sechs Vorstandsmitgliedern verbleiben, so entfallen nach dem Höchstzahlenverfahren auf die Frauen vier und auf die Männer zwei Vorstandsmitglieder. Dabei kann es der Beteiligte zu 1 bewenden lassen. Es ist aber auch vertretbar, jedem Geschlecht drei Vorstandsmitglieder zuzuweisen, weil dies dem Anteil von Frauen (827) und Männern (801) an den wahlberechtigten Beschäftigten der Stadt Flensburg entspricht. Zum gleichen Ergebnis führt es, wenn sich wie am 14. Mai 2003 lediglich drei Frauen zur Kandidatur entschließen.