



# Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: 7 K 777/16

## Beschluss

### In der Personalvertretungssache

1. der Frau
2. der Frau
3. des Herrn
4. des Herrn

Antragsteller,

Prozessbevollmächtigte:

zu 1-4: Rechtsanwälte

### **beteiligt:**

1. Personalrat beim
2. Amtsleiter des

Prozessbevollmächtigter:

zu 1: Rechtsanwalt

zu 2: Herr

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen – Fachkammer für Personalvertretungssachen - durch Richter Wollenweber als Vorsitzenden und die ehrenamtlichen Richterinnen Beamtin Böttjer und Arbeitnehmerin Schmidt sowie die ehrenamtlichen Richter Arbeitnehmer Hoffmann und Arbeitnehmer Matthies am 25.07.2016 beschlossen:

1. Der Antrag der Antragsteller auf Einräumung einer Frist zur Nachreichung eines Schriftsatzes, um Stellung nehmen zu können zum Schriftsatz von Rechtsanwalt

vom 22.07.2016, wird abgelehnt.

2. Der Antrag des Beteiligten zu 1. auf Einräumung einer Frist zur Nachreichung eines Schriftsatzes, um Stellung nehmen zu können zum Ergebnis der heutigen Zeugenbefragungen nach Rücksprache mit dem Vorsitzenden des Wahlvorstandes , wird abgelehnt.

3. Es wird festgestellt, dass die Wahl zum Personalrat des vom 09.03.2016 ungültig ist.

### Gründe

#### L

Die Antragsteller begehren die gerichtliche Feststellung, dass die Wahl zum Personalrat des vom 09.03.2016 ungültig ist. Die Antragsteller und der Beteiligte zu 1. begehren zudem die gerichtliche Einräumung einer Frist, um nach der erfolgten mündlichen Verhandlung weiter vortragen zu können.

Die Antragsteller sind wahlberechtigte Arbeitnehmer des , welches Behördensitze in Bremen und Bremerhaven und ausgelagerte Arbeitsplätze, etwa auf den Schleusen, hat. Für das Amt wurde am 09.03.2016 eine Personalratswahl durchgeführt. Im Amt sind Beamte und Arbeitnehmer beschäftigt. Für die Gruppe der Beamten waren zwei Mitglieder in den Personalrat zu wählen und für die Gruppe der Arbeitnehmer drei Mitglieder. Die Wahl fand als Listenwahl statt. Für die Beamten trat eine Liste mit zwei Bediensteten an. Für die Arbeitnehmergruppe standen vier Listen zur Wahl. Die Antragsteller zu 1., 3. und 4. waren Wahlbewerber auf einer dieser Listen. Auf einer weiteren Liste traten als Wahlbewerber Frau und Herr an. Auf einer dritten Liste trat Herr an und auf einer vierten Liste Herr . Am Standort Bremen wurde die Wahl im Sitzungszimmer von 9.00 bis 14.00 Uhr durchgeführt, in Bremerhaven im Sitzungszimmer von 9.00 bis 15.00 Uhr.

Die Antragsteller haben am 22.03.2016 den vorliegenden Feststellungsantrag gestellt. Sie tragen vor, der Wahlvorstand habe, was unstreitig ist, aus Herrn , Herrn und Frau bestanden. Bei der Stimmenauszählung in der Dienststelle in Bremerhaven, bei der die Antragsteller nicht anwesend gewesen seien, solle eine Stimmgleichheit festgestellt worden sein für die Liste, auf der die Antragsteller zu 1., 3. und 4. kandidierten, und für die Liste des Herrn . Der Wahlvorstandsvorsitzende habe dann einen Arbeitnehmer gebeten, ein Los zu ziehen. Zwei Zettel seien beschriftet, in Briefumschläge gelegt und in ein Behältnis gelegt worden. Der Arbeitnehmer habe einen

der Umschläge herausgezogen mit dem Zettel, auf dem der Name                    vermerkt gewesen sei. Als gewählte Arbeitnehmer-Personalratsmitglieder seien dann Herr                    , Herr                    und Herr                    festgestellt worden. Die Bekanntgabe des Wahlergebnisses erfolgte am 09.03.2016.

Die Antragsteller sind der Auffassung, bei der Wahl sei es zu mehreren Verstößen gegen die Wahlordnung zum Bremischen Personalvertretungsgesetz gekommen. Den Bediensteten auf den Schleusen seien Unterlagen für eine Briefwahl ausgehändigt worden. Hierbei habe es sich um den Stimmzettel, den Wahlumschlag im Format 22 cm x 11 cm und den gleich großen Umschlag zur Rücksendung des Stimmzettels im Umschlag gehandelt. Der zur Rückreichung vorgesehene Umschlag sei nicht frankiert gewesen und habe keinen Hinweis getragen, dass mit ihm unfrei an den Wahlvorstand versendet werden könne. Dieser Umschlag sei mit dem Namen der jeweils wahlberechtigten Person versehen gewesen und habe als Adressaten den Wahlvorstand ohne Adresse angegeben. Alle Umschläge seien aus den mehrere Jahre alten Beständen der Dienststelle entnommen worden. Diese ehemals selbstklebenden Umschläge seien mittlerweile nur noch mit zusätzlichem Klebstoff verschließbar gewesen. Die von den Bediensteten auf den Schleusen verwendeten Umschläge seien nicht postalisch an den Wahlvorstand zurückgereicht worden, sondern teilweise von anderen Bediensteten, teilweise von Vorgesetzten eingesammelt worden, beispielsweise von Herrn                    auf den Schleusen. Es sei den Antragstellern nicht bekannt, ob alle eingesammelten Umschläge mit den Stimmzetteln im von den Wahlberechtigten übergebenen Zustand rechtzeitig vor der Stimmenauszählung an den Wahlvorstand gelangt seien. Die Antragsteller bestritten auch mit Nichtwissen, dass die vor Abschluss der Stimmenauszählung zugegangenen Briefwahlunterlagen durch den Wahlvorstand bzw. dessen Vorsitzenden sicher und ordnungsgemäß und vor Manipulationen geschützt aufbewahrt worden seien. Die Antragstellerin zu 2. habe ihren Briefwahl-Umschlag ca. 1 ½ Wochen vor dem Wahltag im Büro des Wahlvorstandsvorsitzenden abgegeben. Dieser habe sie aufgefordert, den Umschlag mit dem Stimmzettel ohne den weiteren Umschlag in die bereitstehende Wahlurne zu werfen, die nicht verplombt gewesen sei. Vor Einwurf des Stimmzettels sei die Stimmabgabe im Wählerverzeichnis nicht vermerkt worden. Bei der Stimmenauszählung sei ein Stimmzettel nicht berücksichtigt worden, weil der Wahlumschlag beschriftet gewesen sei. Es sei mitgeteilt worden, es habe sich nicht um eine Namensangabe gehandelt. Zudem sei die zu fertigende Wahlniederschrift nicht veröffentlicht oder den Antragstellern zugänglich gemacht worden.

Die Antragsteller legen dar, die Durchführung der Wahl weise somit erhebliche Mängel auf, die auch Einfluss auf das Wahlergebnis haben könnten. So sei schon die

Losentscheidung nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden. Gem. § 25 der Wahlordnung zum Bremischen Personalvertretungsgesetz (WO-BremPersVG) habe die Entscheidung bei gleichen Zahlenbruchteilen durch das vom Wahlvorstandsvorsitzenden zu ziehende Los zu erfolgen. Die Antragsteller bestritten vorsorglich, dass überhaupt die Voraussetzungen für einen Losentscheid vorgelegen hätten. Mit den Briefwahlunterlagen sei fehlerhaft umgegangen worden. Gem. § 18 WO-BremPersVG seien die Briefwahlumschläge erst unmittelbar vor Abschluss der Stimmabgabe aus den eingegangenen Briefumschlägen zu entnehmen und nach Vermerk der Stimmabgabe im Wählerverzeichnis ungeöffnet in die Wahlurne zu legen. Tatsächlich seien hier Wahlumschläge bereits vor diesem Zeitpunkt in die Wahlurne gelegt worden. Mangels eines Vermerks der Stimmabgabe im Wählerverzeichnis habe somit die Möglichkeit bestanden, dass die an der Briefwahl teilnehmenden Bediensteten nochmals persönlich am Wahltag ihre Stimme abgaben. Ferner hätten die ausgegebenen Briefwahlunterlagen nicht der Wahlordnung entsprochen. Weder sei ein Freiumschlag mit der Anschrift des Wahlvorstandes ausgehändigt worden noch sei der Briefumschlag größer als der Wahlumschlag gewesen. Alle Umschläge seien nicht ohne Hilfsmittel zu verschließen gewesen. Das Einsammeln von Briefwahlunterlagen der Bediensteten auf den Schleusen und der nicht nachvollziehbare Transport durch andere Bedienstete ließen eine Einflussnahme auf die Stimmabgabe zu. Eine tatsächliche und unveränderte Ankunft der Stimmzettel beim Wahlvorstand sei nicht sichergestellt gewesen. Auch sei nicht dafür Sorge getragen worden, dass die Wahlumschläge unbeschriftet blieben. Der als ungültig bewertete Stimmzettel in einem beschrifteten Wahlumschlag habe eine Stimme für die Liste der Antragsteller zu 1., 3. und 4. enthalten. Schon bei Berücksichtigung dieser Stimme hätte keine Stimmgleichheit vorgelegen und wäre der Losentscheid entbehrlich gewesen. Die Beschriftung des Wahlumschlags habe auch keinen Grund dargestellt, die abgegebene Stimme als ungültig zu bewerten.

Der Beteiligte zu 1. trägt vor, die Anzahl der Wahlberechtigten habe jederzeit anhand des ausgehängten Wählerverzeichnisses festgestellt werden können. Zu den Briefwahlunterlagen habe auch ein Formblatt gehört mit der Erklärung, dass der Stimmzettel selbst ausgefüllt wurde. Vor der Ausgabe der Wahlunterlagen an die Briefwähler sei vom Wahlvorstand festgelegt worden, dass die im Urlaub befindlichen und kranken Mitarbeiter einen frankierten Rückumschlag erhielten. Bei den übrigen Mitarbeitern auf den Schleusen in Bremerhaven seien die Unterlagen per Dienstpost verteilt und durch den Mitarbeiter wieder ins Amt zurückgebracht worden. Herr erledige auch sonst die Aufgaben des Postverteilers und Einsammelns üblicherweise im Rahmen seiner Tätigkeit. Es habe seitens der Wahlberechtigten keine Einwände gegeben, dass Herr die Stimmzettel an den Wahlvorstand überbrachte.

Alle Rückumschläge seien mit der Handschrift des Wahlvorstandsvorsitzenden beschriftet gewesen. Sie seien nach Einlegen in eine Wahlurne, die mit Klebestreifen zugeklebt und mit einem roten Kunststoffsiegel der Hafensicherheitsabteilung versehen gewesen sei, gegen jede Veränderung gesichert gewesen und vom Wahlvorstand aufbewahrt worden. Am Wahltag seien die Umschläge im Büro des Wahlvorstandsvorsitzenden, wo auch die Wahlurnen gestanden hätten und die Wahl durchgeführt worden sei, im Beisein von Herrn                      geöffnet worden. Die Briefwahlumschläge seien nach Vermerk der Stimmabgabe im Wählerverzeichnis ungeöffnet in die Wahlurne geworfen worden. Das Verfahren der schriftlichen Stimmabgabe sei demnach nach Maßgabe der §§ 17, 18 WO-BremPersVG durchgeführt worden. Es sei unzutreffend, dass die Stimmabgabe der Antragstellerin zu 2. nicht im Wählerverzeichnis vermerkt worden sei. Sie sei vom Wahlvorstandsvorsitzenden sogar gefragt worden, ob sie Beamtin oder Angestellte sei. In ihrem Beisein sei die Stimmabgabe im Wählerverzeichnis vermerkt worden. Ein Wahlumschlag, der markiert gewesen sei und daher nicht den Anforderungen des § 15 WO-BremPersVG entsprochen habe, sei als ungültig erachtet worden. Die Stimmenauszählung sei öffentlich erfolgt, sodass die Antragsteller daran hätten teilnehmen können. Die Antragstellerin zu 1. sei zu dieser Zeit im Amt gewesen. Nach Auszählung der Stimmen sei das Wahlergebnis festgestellt und am selben Tag durch Aushang bekanntgemacht worden. Eine Veröffentlichung der Wahl Niederschrift sei nach § 20 WO-BremPersVG nicht vorgesehen. Die Antragsteller hätten auch keine Einsichtnahme in die Wahl Niederschrift beim Wahlvorstandsvorsitzenden beantragt. Die Losentscheidung sei nicht von diesem durchgeführt worden, weil er die Lose beschriftet, jeweils in einen Umschlag gesteckt und in die Lostrommel gelegt habe. Zur Vermeidung des Manipulationsvorwurfs sei das Los unter Aufsicht des gesamten Wahlvorstandes durch einen herbeigerufenen Mitarbeiter gezogen worden. Die Stimmabgaben seien auch im Wählerverzeichnis im Beisein von mindestens zwei Personen vermerkt worden. Somit sei ein wiederholtes Wählen durch eine Person ausgeschlossen gewesen. Eine Einflussnahme auf die Stimmabgabe sei auszuschließen gewesen, weil die Umschläge mit Klebestreifen verschlossen gewesen seien und der Transport auf dem üblichen Weg der Dienstpost durchgeführt worden sei. Unerheblich sei dabei, dass der Bote Vorgesetzter des Schleusenbereichs gewesen sei. Da die Rückumschläge verschlossen gewesen seien, hätten die Wahlumschläge auch nicht später noch beschriftet oder markiert werden können.

Mit Schriftsatz vom 22.07.2016 ergänzt der Beteiligte zu 1., die Wahl sei im Sitzungszimmer des Personalrats durchgeführt worden. Der für ungültig erachtete Stimmzettel sei aussortiert worden, weil der Umschlag beschriftet gewesen sei und

aufgrund der Schrift einer bestimmten Person habe zugeordnet werden können. Nachdem der Wahlvorstand für die Ungültigkeit gestimmt habe, sei der Umschlag geöffnet und der Stimmzettel durch Durchkreuzen als ungültig markiert worden. Außer diesem Umschlag seien keine weiteren Umschläge aufbewahrt worden, da auf ihnen keine Anonymitätsverletzung erkannt worden sei. Auch bei früheren Wahlen seien die Umschläge nicht aufbewahrt worden. Im Übrigen hätte jeder Mitarbeiter der Schleusen den Transport der Briefwahlunterlagen über Herrn            verweigern und diese persönlich dem Wahlvorstand übergeben können. Jeder Mitarbeiter sei verantwortlich dafür, seine eigene Post ordnungsgemäß mit den zur Verfügung gestellten Mitteln (Klebestift, Klebefilm etc.) zu verschließen. Diese Mittel hätten ausreichend zur Verfügung gestanden. Die Kollegen der Schleusen hätten dem Wahlvorstand gegenüber erklärt, ein Freiumsschlag sei nicht notwendig, da sie den internen Posttransport nutzen wollten. Bei bestehenden Bedenken hätte jeder Bedienstete die Unterlagen persönlich dem Wahlvorstand übergeben oder einen frankierten Rückumschlag anfordern können.

Der Beteiligte zu 2. trägt vor, zumindest die Antragstellerin zu 1. hätte ihr Recht auf persönliche Anwesenheit bei der Stimmauszählung wahrnehmen können, da sie sich zu diesem Zeitraum im Büro in der            straße aufgehalten habe. Herr            habe den Mitarbeitern auf den Schleusen das Angebot unterbreitet, im Rahmen seiner dienstlichen Aufgaben die Rückbringung der Briefwahlunterlagen zu übernehmen. Die Mitarbeiter hätten die Unterlagen persönlich an ihn übergeben. Dieser Botenpostweg sei als sehr zuverlässig betrachtet worden. Der Antragsteller zu 3. habe seine Unterlagen persönlich bei Herrn            abgegeben. Die Ausgabe der Briefwahlunterlagen an die Beantragenden sei im Wählerverzeichnis durch den handschriftlichen Eintrag „Briefwahl“ vermerkt worden. Alle Rücksendeumschläge seien mit der Handschrift des Wahlvorstandsvorsitzenden gekennzeichnet und mit Klebestreifen zugeklebt gewesen. Lediglich ein Mitarbeiter habe bemerkt, dass der Rücksendeumschlag etwas klein sei. Sonst habe kein Wähler Anmerkungen bezüglich der Größe oder des Zustands der Umschläge gemacht. Die Rücksendeumschläge seien am Tag der Stimmabgabe bzw. des Eingangs im Büro des Wahlvorstandsvorsitzenden, wo auch die Wahlurnen gestanden hätten, im Beisein von Herrn            oder der abgebenden Person geöffnet worden. Die Briefwahlumschläge seien dann nach Vermerk der Stimmabgabe im Wählerverzeichnis ungeöffnet in die Wahlurne geworfen worden. Hierbei habe es sich um eine mit einem roten Kunststoffsiegel der Hafensicherheitsabteilung des Amtes gesicherte Wahlurne gehandelt. Mit dem Einwurf des Stimmzettels in die Urne sei die Stimmabgabe im Wählerverzeichnis durch Abhaken dokumentiert worden. Der Wahlvorstand habe sich darauf verständigt gehabt, das bereits bei der letzten Wahl praktizierte Verfahren auch bei dieser Wahl anzuwenden. Die Antragsteller zu 2. und 3.

hätten zum Zeitpunkt ihrer persönlichen Stimmabgabe beim Wahlvorstandsvorsitzenden keine Anmerkungen zur Durchführung der Wahl gemacht oder auf Defizite hingewiesen.

In der mündlichen Verhandlung hat das Gericht die Mitglieder des Wahlvorstands Herrn und Frau sowie den Bediensteten Herrn als Zeugen vernommen. Insoweit wird auf das Sitzungsprotokoll verwiesen.

Die Antragsteller beantragen nunmehr,

den Antragstellern eine Frist zur Schriftsatznachreichung einzuräumen, um Stellung nehmen zu können zu dem Schriftsatz von Rechtsanwalt vom 22.07.2016, sowie im Falle der Ablehnung dieses Antrages durch das Gericht festzustellen, dass die Wahl zum Personalrat des vom 09.03.2016 ungültig ist.

Der Beteiligte zu 1. beantragt nunmehr,

dem Beteiligten zu 1. eine Frist zur Nachreichung eines Schriftsatzes einzuräumen, um sich zu dem Ergebnis der heutigen Zeugenbefragungen nach Rücksprache mit dem Vorsitzenden des Wahlvorstandes, Herrn , äußern zu können, sowie im Falle der Ablehnung dieses Antrages durch das Gericht den Antrag der Antragsteller abzulehnen.

Der Beteiligte zu 2. beantragt,

den Antrag der Antragsteller abzulehnen.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachstandes wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Wahlunterlagen verwiesen.

## II.

### 1.

Die Anträge der Antragsteller und des Beteiligten zu 1. auf Einräumung einer Frist zur Nachreichung weiterer Schriftsätze sind abzulehnen.

Gem. § 70 Abs. 2 BremPersVG iVm. § 80 Abs. 2 Satz 1, § 46 Abs. 2 Satz 1 ArbGG und § 283 Satz 1 Halbsatz 1 ZPO kann das Gericht auf Antrag eines Beteiligten eine Frist bestimmen, in der der Beteiligte, wenn er sich in der mündlichen Verhandlung auf ein Vorbringen des Gegners nicht erklären kann, weil es ihm nicht rechtzeitig vor dem Termin mitgeteilt worden ist, die Erklärung in einem Schriftsatz nachbringen kann.

Es wäre den in der mündlichen Verhandlung anwesenden Antragstellern zu 1., 2. und 3. ohne weiteres möglich gewesen, sich zu dem nachgereichten Schriftsatz des Beteiligten zu 1. vom 22.07.2016 zu äußern. Der zweiseitige Inhalt des Schriftsatzes war überschaubar und in kurzer Zeit zu verinnerlichen. Die Antragsteller haben auch nicht eine Unterbrechung der Verhandlung erbeten oder beantragt, um sich mit dem Schriftsatz näher zu befassen. In einer Verhandlungspause hätte zudem hierzu Gelegenheit bestanden. Schließlich enthielt der Schriftsatz nur in wenigen Punkten einen neuen bzw. erläuternden Vortrag des Beteiligten zu 1., der eine Recherche der Antragsteller außerhalb des Gerichtssaales nicht erforderlich erscheinen ließ.

Auch dem Beteiligten zu 1. war ein Schriftsatznachlass zum Zwecke der Stellungnahme zu den Ergebnissen der Beweisaufnahme in der mündlichen Verhandlung nicht zu gewähren. Der Beteiligte zu 1. war in der mündlichen Verhandlung vertreten durch seinen Vorsitzenden und den Prozessbevollmächtigten. Beide waren bei der Vernehmung der Zeugen , und zugegen. Deren Aussagen wurden vom Gericht protokolliert und teilweise nochmals vorgespielt. Es war dem Beteiligten zu 1. unbenommen, selbst die Zeugen zu befragen oder im Anschluss an die Zeugenvernehmung auf etwaige Unklarheiten, Ungereimtheiten oder andere eigene Erkenntnisse hinzuweisen. Dass es dem Beteiligten zu 1. zu ermöglichen gewesen wäre, nach der Verhandlung zum Ergebnis der Zeugenbefragungen Rücksprache zu halten mit dem Wahlvorstandsvorsitzenden , erschließt sich dem Gericht nicht. In den entscheidungserheblichen Punkten im Hinblick auf die Feststellung der Ungültigkeit der erfolgten Wahl, die unten noch dargelegt werden, bestanden widerspruchsfreie Darlegungen der glaubwürdigen Zeugen. Herr und Frau gehörten ebenso wie Herr dem Wahlvorstand an und hatten daher - wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß - Einblick in die Abläufe der Wahl und das verfahrenssteuernde Verhalten des Wahlvorstandsvorsitzenden . Der Zeuge konnte dezidiert Auskunft geben über das einschlägige Verhalten des Wahlvorstandsvorsitzenden bei Entgegennahme der Briefwahlunterlagen.

Zudem lässt sich eine beabsichtigte nachträgliche bloße Beweiswürdigung nicht unter § 283 Satz 1 ZPO fassen (Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann, ZPO, 74. Aufl. 2016, §



283 Rn. 4). Vielmehr ist grundsätzlich das Ergebnis der Beweisaufnahme unmittelbar im Anschluss an die Beweisaufnahme vor dem erkennenden Gericht mündlich zu erörtern (§ 279 Abs. 3, § 285 Abs. 1 ZPO). Dazu bestand hier auch Gelegenheit. Ein Schriftsatznachlass zum Zwecke einer Stellungnahme zum Ergebnis der Beweisaufnahme sieht die Zivilprozessordnung daneben prinzipiell nicht vor. Eine Ausnahme, wie sie etwa bei einer deutlich überdurchschnittlich komplexen Beweisaufnahme, z.B. einem außergewöhnlich umfangreichen mündlichen Sachverständigengutachten, gegeben sein kann, lag hier nicht vor. Vielmehr konnte die Beweisaufnahme in zumutbarer Weise von den Beteiligten ad hoc bewertet werden (vgl. zu allem: Schäfer, Schriftsatznachlass zum Zwecke der Beweismwürdigung ?, NJW 2013, 654, m.w.N.).

Zwar hatte das Gericht im Vorfeld der Verhandlung dem Beteiligten zu 1. zugesagt, erforderlichenfalls die Verhandlung zu vertagen, sollte aufgrund der Notwendigkeit weiterer Sachaufklärung eine Vernehmung des Herrn erforderlich werden. Eine solche Lage ist in der mündlichen Verhandlung jedoch nicht eingetreten, weil der Beteiligtenvortrag insgesamt und die Zeugenbefragungen ein Gesamtbild in den entscheidungserheblichen Punkten ergaben, hinsichtlich dessen eine weitere Aufklärung nicht erforderlich erschien.

## **2.**

Der Feststellungsantrag der Antragsteller ist zulässig und begründet.

### **a.**

Der Wahlanfechtungsantrag ist zulässig. Die wahlberechtigten Antragsteller haben die Personalratswahl vom 09.03.2016 am 22.03.2016 innerhalb der durch § 21 BremPersVG bestimmten vierzehntägigen Frist mit der Begründung angefochten, es sei gegen wesentliche Vorschriften über das Wahlverfahren verstoßen worden.

Nach § 21 BremPersVG sind mindestens drei Wahlberechtigte gemeinschaftlich zur Wahlanfechtung befugt. Die Antragsteller erfüllen diese Mindestvoraussetzung.

Das Verwaltungsgericht ist zur Entscheidung über die Anfechtung der Personalratswahl gem. § 70 Abs. 1b BremPersVG berufen.

### **b.**

Die Wahlanfechtung ist auch begründet.

Es liegen mehrere Verstöße gegen wesentliche Vorschriften über das Wahlverfahren vor, die das Wahlergebnis ändern oder beeinflussen konnten (§ 21 BremPersVG).

**aa.**

Ein solcher Verstoß ergibt sich allerdings nicht bereits aus einer zu Unrecht als ungültig behandelten Wählerstimme. Der als ungültig gewertete Stimmzettel war tatsächlich ungültig, weil auf dem Umschlag, in dem sich dieser Stimmzettel befand, ein handschriftlicher Vermerk („Stimmzettel (2x)“) mit Kugelschreiber angebracht war. Daher war der Inhalt des Umschlags, der Stimmzettel, einer bestimmten Person zuzuordnen. Der Fall steht somit der Anbringung eines besonderen Merkmals bzw. eines Zusatzes auf dem Stimmzettel, welche gem. § 15 Abs. 4 lit. d WO-BremPersVG zur Ungültigkeit führen, gleich.

**bb.**

Ein rechtserheblicher Verstoß ist auch nicht darin zu sehen, dass die Wahl Niederschrift nicht veröffentlicht und den Antragstellern vom Wahlvorstand nicht zugänglich gemacht wurde. Ein solches Vorgehen ist in den einschlägigen Regelungen zur Wahl Niederschrift (§ 20 WO-BremPersVG) nicht vorgesehen.

**cc.**

Ein entscheidungserheblicher Verstoß gegen wesentliche Vorschriften über das Wahlverfahren ist zunächst darin zu sehen, dass Mitarbeitern auf den Schleusen Briefwahlunterlagen ausgehändigt wurden, auch wenn sie dies nicht ausdrücklich verlangt bzw. beantragt hatten. Die Unterlagen wurden nach den glaubhaften Aussagen des Zeugen und nach dem Vortrag des Beteiligten zu 1. auf den Schleusen von Herrn ausgegeben. Dass dies zuvor von den betreffenden Wählern beantragt worden war, ist nicht ersichtlich bzw. belegt. Zudem hat der Zeuge die Briefwahlunterlagen auch bei ca. sieben bis acht Personen wieder eingesammelt. Ferner wurden kranken und im Urlaub befindlichen Bediensteten die Briefwahlunterlagen auch ohne deren Anforderung übersandt.

Gem. § 17 Abs. 1 WO-BremPersVG hat der Wahlvorstand einem Bediensteten, der im Zeitpunkt der Wahl verhindert ist, seine Stimme persönlich abzugeben, auf Verlangen die Wahlvorschläge, den Stimmzettel und den Wahlumschlag sowie einen größeren Freiumschlag, der die Anschrift des Wahlvorstandes und als Absender den Namen und die Anschrift des wahlberechtigten Bediensteten sowie den Vermerk „Schriftliche Stimmabgabe“ trägt, auszuhändigen oder zu übersenden. Auf Antrag ist auch ein

Abdruck des Wahlausschreibens auszuhändigen oder zu übersenden. Der Wahlvorstand hat die Aushändigung oder Übersendung im Wählerverzeichnis zu vermerken.

Hiervon ist der Wahlvorstand offenbar zunächst auch ausgegangen. Im von ihm erlassenen Wahlausschreiben vom 01.02.2016, welches sich in den beim Gericht befindlichen Wahlunterlagen befindet, hat er selbst folgenden Hinweis erteilt:

„12. Bedienstete, die am Wahltag verhindert sind, ihre Stimme in dem vorgesehenen Wahllokal persönlich abzugeben, können von der Möglichkeit der **schriftlichen Stimmabgabe** Gebrauch machen. Diese Bediensteten erhalten **auf Anforderung** beim Wahlvorstand die erforderlichen Wahlunterlagen. Ein informierendes Merkblatt erklärt die Behandlung dieser Wahlunterlagen. Die Wahlunterlagen müssen dann so rechtzeitig an den Wahlvorstand abgesendet werden, dass sie vor Abschluss der Stimmabgabe vorliegen.“

Dies entspricht § 17 Abs. 2 WO-BremPersVG. Hiernach gibt der Wähler seine Stimme in der Weise ab, dass er den Wahlumschlag, in den der Stimmzettel gelegt ist, unter Verwendung des Freiumschlages so rechtzeitig an den Wahlvorstand absendet oder übergibt, dass er vor Abschluss der Stimmabgabe vorliegt.

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Bremen, Beschl. v. 01.10.1984 - PV 19/84 - soll durch § 17 Abs. 1 Satz 1 WO-BremPersVG sichergestellt werden, dass die Briefwahlunterlagen tatsächlich direkt nur derjenige erhält, der sie verlangt, um theoretisch immer denkbare Wahlmanipulationen nach Möglichkeit auszuschließen. Dies setzt voraus, dass der Wahlvorstand einmal weiß, wer Briefwahl wünscht, und zum anderen die Unterlagen dem betreffenden Bediensteten – durch Aushändigung oder Postübersendung – direkt zuleitet. Der Wahlvorstand darf sich dabei zwar zuverlässiger Boten bedienen (BVerwG, Beschl. v. 06.02.1959 – 7 P 9.58 – in BVerwGE 8, 144), jedoch nur dann, wenn er weiß, wem die Unterlagen zugehen sollen. Diese Voraussetzungen waren hier nicht vollumfänglich erfüllt. Bereits ein derartiger Verstoß gegen § 17 WO-BremPersVG als wesentliche Verfahrensvorschrift iSv. § 21 BremPersVG zwingt nach der o.g. Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Bremen dazu, die angefochtene Wahl für ungültig zu erklären. Es kann nämlich nicht ausgeschlossen werden, dass diese Mängel das Wahlergebnis beeinflusst haben (vgl. hierzu auch Großmann/Mönch/Rohr, Bremisches Personalvertretungsgesetz, § 21 BremPersVG Rn. 44: „Einen Verstoß gegen die Vorschriften über das Wahlverfahren stellt die Übermittlung von Briefwahlunterlagen ohne Verlangen des Wahlberechtigten dar, VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 05.12.1974 - XI 842/73 -, ZBR 1975, 391“; ebenso GK BremPersVG/Gude 2016, § 21 Rn. 9 unter Hinweis auf OVG Münster, Beschl. v. 31.03.2006 - 1 A 5195/04. PVL -, PersV 2008, 34, juris).

**dd.**

Ein weiterer Verstoß gegen die Wahlvorschriften liegt in der äußeren Form und Gestaltung der Briefwahlunterlagen begründet. Der Wahlbriefumschlag und der Rücksendeumschlag waren gleich groß. Die Rücksendeumschläge für die Mitarbeiter, denen Herr die Unterlagen aushändigte, waren nicht frankiert und enthielten nicht den Hinweis, dass sie unfrei an den Wahlvorstand gesendet werden könnten. Sie waren nach den glaubhaften Aussagen des Zeugen in der mündlichen Verhandlung lediglich mit dem Namen der jeweils wahlberechtigten Person versehen. Die Adresse des Wahlvorstandes war nicht angegeben, ebenso nicht die Angabe der Möglichkeit einer unfreien Rückgabe. Die Rücksendeumschläge enthielten zudem nicht den Vermerk „Schriftliche Stimmabgabe“. Damit entsprachen die Rücksendeumschläge in mehrfacher Hinsicht nicht den o.g. in § 17 Abs. 1 WO-BremPersVG normierten Anforderungen.

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Bremen, Beschl. v. 01.10.1984 - PV 19/84 - liegt ein beachtlicher Verfahrensverstoß vor, wenn der Wahlvorstand den Briefwählern keinen mit Namen und Anschrift des Wählers als Absender, der Anschrift des Wahlvorstands und dem Vermerk „Schriftliche Stimmabgabe“ versehenen größeren Umschlag zur Verfügung stellt. Die Übergabe eines derartig beschrifteten Umschlags gehöre auch nach § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BPersVWO zu den bei der schriftlichen Stimmabgabe zu beachtenden unabdingbaren Förmlichkeiten. Auch diese Verstöße gegen § 17 WO-BremPersVG als wesentliche Verfahrensvorschrift iSv. § 21 BremPersVG zwingen dazu, die angefochtene Wahl für ungültig zu erklären. Es kann nämlich nicht ausgeschlossen werden, dass diese Mängel das Wahlergebnis beeinflusst haben. Zwar ist nach Auffassung des VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 25.10.1994, PL 15 S 1057/94, juris, zu prüfen, ob solche Verstöße Auswirkungen auf das Wahlverhalten bzw. -ergebnis gehabt haben können. Das kann im vorliegenden Fall jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, weil drei Wähler (Herr G., Herr M. und Herr Sch.), denen nach dem Wählerverzeichnis Briefwahlunterlagen ausgehändigt wurden, nicht gewählt haben, was dadurch deutlich wird, dass hinter ihren Namen im Wählerverzeichnis kein handschriftlicher Haken gesetzt wurde, der nach den Zeugenaussagen die Stimmabgabe kennzeichnete. Das Motiv für deren Nichtwählen muss durch das Gericht nicht weiter aufgeklärt werden, würde zudem gegen den Grundsatz der Achtung der freien Wählerentscheidung verstoßen. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass diese Wähler wegen der ggf. unterbliebenen Hinweise nicht gewählt haben (vgl. zu allem auch Großmann/Mönch/Rohr, a.a.O., § 17 WO-BremPersVG Rn. 1 unter Hinweis auf das Bundesverwaltungsgericht: „Wegen der gebotenen Formstrenge sind die in §§ 17,18 WO genannten Erfordernisse unbedingt

einzuhalten. Ihre Verletzung stellt in aller Regel einen wesentlichen Verfahrensverstoß gem. § 21 BremPersVG dar“; ferner ebenda, § 21 BremPersVG Rn. 45: „Ein wesentlicher Verfahrensverstoß liegt vor bei Unterlassung der Beschriftung der Freiumschräge der Briefwähler gem. § 17 Abs. 1 WO-BremPersVG, OVG Münster, Beschl. v. 24.06.1970 - CB 2/70 -, ZBR 1971, 62“).

Daneben waren die Rücksendeumschräge nicht gegen unbefugten Zugriff gesichert, weil sie nicht selbstklebend zuzukleben waren. Der Zeuge hat glaubhaft bekundet, dass die Briefwähler, von denen er die Rücksendeumschräge wieder eingesammelt hat, diese mit Tesafilm verschlossen hatten. Eine Ablösung dieses Klebemittels und Veränderung des Umschlaginhalts war damit nicht unmöglich. Der äußere Zustand der Rücksendeumschräge ist nicht mehr überprüfbar, weil diese vernichtet wurden.

**ee.**

Ein weiterer Verfahrensverstoß liegt darin, dass der Wahlvorstand bereits unmittelbar nach Abgabe der Briefwahlunterlagen die Rücksendeumschräge und Briefwahlumschräge vernichtet hat. Hiervon ist nach den glaubhaften Zeugenaussagen, aber auch nach der in der mündlichen Verhandlung erfolgten Aussage des Beteiligten zu 2., der Rücksprache mit dem Wahlvorstandsvorsitzenden gehalten hatte, auszugehen.

Gem. § 23 WO-BremPersVG werden die Wahlunterlagen (Niederschriften, Bekanntmachungen, Stimmzettel usw.) vom Personalrat mindestens bis zur Durchführung der nächsten Personalratswahl aufbewahrt. Zwar erwähnt § 23 WO-BremPersVG die Rücksendeumschräge und Briefwahlumschräge nicht ausdrücklich, sie sind aber durch das Kürzel „usw.“ erfasst. Hierfür spricht § 18 Abs. 2 WO-BremPersVG, wonach verspätet eingegangene Briefumschräge einen Monat nach Bekanntgabe des Wahlergebnisses zu vernichten sind. Im Gegensatz folgt daraus, dass regulär eingegangene Umschräge länger aufzubewahren sind. So erwähnt etwa § 24 BPersVWO ausdrücklich auch die Freiumschräge für die schriftliche Stimmabgabe (vgl. zu allem auch Großmann/Mönch/Rohr, a.a.O., § 21 BremPersVG Rn. 53: „Ein Verstoß gegen wesentliche Verfahrensvorschriften zur Personalratswahl liegt vor bei Vernichtung von Wahlunterlagen, VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 05.12.1974 - CB 2/70 -, ZBR 1975, 391“).

Nach der Rechtsprechung des OVG Hamburg (Beschl. v. 21.07.1993 - Bs PB 6/92, Bs PB 7/92 - juris) liegt bei Nichtaufbewahrung der Freiumschräge für die schriftliche Stimmabgabe zwar ein Verstoß gegen § 24 BPersVWO vor. Die Verletzung dieser Vorschrift führe aber nicht unmittelbar zum Erfolg der Wahlanfechtung, sondern nur dann,

wenn das Nichtvorhandensein von Unterlagen ergebe, dass sie nicht erstellt worden sind, aber ihr Vorhandensein Voraussetzung einer rechtmäßigen Wahl sei, oder wenn sich wegen Fehlens der Unterlagen und sonstiger Erkenntnisquellen die rechtmäßige Durchführung der Wahl nicht nachweisen lasse. Im vorliegenden Fall lässt sich bereits nicht mehr feststellen, ob Rücksendebriefumschläge der drei Briefwähler existierten, die laut Wählerverzeichnis nicht gewählt haben.

**ff.**

Weiterhin ist ein wesentlicher Verfahrensverstoß darin zu erblicken, dass es beim Rücklauf der Rücksendeumschläge von Briefwählern schon mehrere Tage vor dem Wahltermin zu einer verfrühten Öffnung dieser Umschläge durch den Wahlvorstandsvorsitzenden und Einlegung der inliegenden Wahlumschläge in die Wahlurne gekommen ist und dass dabei zudem kein weiteres Mitglied des Wahlvorstands zugegen war. Dieses tatsächliche Geschehen ist durch die glaubhaften Aussagen der Zeugen und den Vortrag des Beteiligten zu 2. hinreichend belegt. Herr hat bekundet, dass er bei diesem Vorgang jeweils anwesend gewesen sei. Auch die Zeugin hat angegeben, Herr habe die Rücksendeumschläge zum Wahlvorstandsvorsitzenden gebracht. Über den Fall der Briefwählerin habe die Zeugin mit dem Wahlvorstandsvorsitzenden gesprochen und dieser habe erklärt, er habe den Briefwahlumschlag am Tag der Abgabe durch Frau in die Urne geworfen. Diese Abgabe war unstrittig bereits ca 1 ½ Wochen vor dem Wahltag erfolgt.

Gem. § 18 Abs. 1 WO-BremPersVG entnimmt der Wahlvorstand unmittelbar vor Abschluss der Stimmabgabe die Wahlumschläge den bis zu diesem Zeitpunkt eingegangenen Briefumschlägen und legt sie nach Vermerk der Stimmabgabe im Wählerverzeichnis ungeöffnet in die Wahlurne.

Bei verfrühter Öffnung der Rücksendeumschläge besteht nach der Rechtsprechung des OVG Münster (Beschl. v. 31.07.1975 - CB 11/74 -, ZBR 1975,357), der sich die Kammer anschließt, die Möglichkeit, Wahlumschläge für Personen zu erstellen, bei denen mit Sicherheit damit zu rechnen war, dass sie nicht zur Wahl erscheinen und auch nicht an der Briefwahl teilnehmen. Eine Rekonstruktion, ob jeder als Briefwähler im Wählerverzeichnis vermerkte Wähler einen Rücksendeumschlag eingereicht hat, ist hier zudem nicht mehr möglich, weil die Rücksendeumschläge vernichtet wurden. Auch der genaue Inhalt eines Rücksendeumschlages, läge er noch vor, ließe sich nicht mehr feststellen, weil er anonym ist und daher ohne weiteres hätte ausgetauscht werden können (vgl. zu allem auch Großmann/Mönch/Rohr, a.a.O., BremPersVG § 21 Rn. 46: „ein Verstoß gegen wesentliche Vorschriften über das Wahlverfahren liegt vor bei

vorzeitiger Entnahme der Wahlumschläge aus den Briefumschlägen der Briefwähler entgegen § 18 Abs. 1 WO-BremPersVG - OVG Münster, Beschl. v. 27.10.1958 - CB 555/56 -, ZBR 1959, 131 -; ebenso GK BremPersVG, a.a.O., § 21 Rn. 9 unter Hinweis auf OVG Münster, Beschl. v. 31.07.1975 - CB 11/74 -, ZBR 1975, 357).

Der Wahlvorstand besteht zudem gem. § 16 Abs. 1 Satz 1 BremPersVG, auch aus Gründen der gegenseitigen Kontrolle, aus drei gewählten Wahlberechtigten. § 1 Abs. 1 WO-BremPersVG, der die Hinzuziehung von Wahlhelfern bei der Stimmabgabe und Stimmzählung vorsieht, ist nicht anwendbar für die Situation der Öffnung der Rücksendeumschläge und Einlegung der Briefwahlumschläge in die Wahlurnen. Hier war die erforderliche Anwesenheit zweier Wahlvorstandsmitglieder zum Zeitpunkt der Öffnung der Rücksendeumschläge nicht gegeben, weil nur der Wahlvorstandsvorsitzende und Herr zugegen waren.

**gg.**

Schließlich besteht ein wesentlicher Verfahrensverstoß darin, dass nicht der Vorsitzende des Wahlvorstandes das Los im Verfahren gem. § 25 Abs. 1 Satz 4 WO-BremPersVG zog, sondern ein zufällig ausgewählter Dritter. Dabei kann dahinstehen, ob die beiden verwendeten Zettel mit den Namen der Konkurrenten ohne Kuverts in das Behältnis gelegt wurden, was die Zeugin bekundet hat, oder ob sich die Zettel in Kuverts befanden, was der Zeuge angegeben hat. Im erstgenannten Fall hätte allerdings u.U. die Möglichkeit des Erkennens des Namens auf dem Zettel durch den das Los ziehenden Mitarbeiter bestanden. Entscheidend ist jedenfalls, dass nicht der Wahlvorstandsvorsitzende das Los zog. Zwar macht der Beteiligte zu 1. geltend, die Losziehung sei nicht vom Wahlvorstandsvorsitzenden durchgeführt worden, weil er bereits die Lose beschriftet, jeweils in einen Umschlag gesteckt und in ein Behältnis gelegt habe. Dies hätte jedoch dadurch vermieden werden können, dass ein anderes Wahlvorstandsmitglied die vorbereitenden Tätigkeiten übernommen hätte. Nach § 25 Abs. 1 Satz 4 WO-BremPersVG entscheidet das vom Vorsitzenden des Wahlvorstandes zu ziehende Los, wenn bei gleichen Zahlenbruchteilen nur noch ein Sitz oder bei drei gleichen Zahlenbruchteilen nur noch zwei Sitze zu verteilen sind. Nach § 1 WO-BremPersVG führt der Wahlvorstand die Wahl des Personalrats durch. Er kann wahlberechtigte Bedienstete als Wahlhelfer zu seiner Unterstützung bei der Durchführung der Stimmabgabe und bei der Stimmzählung bestellen. Das Verfahren zum Losentscheid fällt nicht hierunter.

**hh.**

Nach alledem kommt es auf die Beantwortung der Fragen, ob alle von Herrn eingesammelten Rücksendeumschläge im von den Wahlberechtigten übergebenen Zustand rechtzeitig vor der Stimmenauszählung an den Wahlvorstand gelangt sind, ob die Wahlurnen hinreichend gegen unbefugte Zugriffe gesichert waren und vor Manipulationen geschützt aufbewahrt wurden, nicht mehr entscheidungserheblich an.

Für eine Kostenentscheidung ist in personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren kein Raum (ständige Rechtsprechung der bremischen Verwaltungsgerichte; vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 30.09.1982 - PV-B 7 u. 8/82 -; ausführlich VG Bremen, Beschl. v. 06.03.2014 - P K 1722/13.PVL - mit weiteren Nachweisen).

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diesen Beschluss ist die Beschwerde statthaft. Sie ist innerhalb von einem Monat nach Zustellung dieses Beschlusses bei dem

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195  
Bremen,  
(Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen. Die Beschwerdeschrift muss von einem Rechtsanwalt oder einer nach § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 und 5 ArbGG zur Vertretung berechtigten Person unterzeichnet sein. Sie muss den Beschluss bezeichnen, gegen den die Beschwerde gerichtet ist, und die Erklärung enthalten, dass gegen diesen Beschluss die Beschwerde eingelegt wird. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Beschlusses zu begründen. Die Beschwerdebegründung muss von einem Rechtsanwalt oder einer nach § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 und 5 ArbGG zur Vertretung berechtigten Person unterzeichnet sein. Sie muss angeben, auf welche im Einzelnen anzuführenden Beschwerdegründe sowie auf welche neuen Tatsachen die Beschwerde gestützt wird.

gez. Wollenweber