



## Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

12 K 646/20

### Beschluss

In der Personalvertretungssache

1

2

Verfahrensbevollmächtigte/r

– Antragsteller –

Beteiligt:

1. Senatorin für Kinder und Bildung, Rembertiring 8 - 12, 28195 Bremen
2. Personalrat Schulen bei der Senatorin für Kinder und Bildung, vertreten durch die Vorsitzende Angelika Hanauer, Emil-Waldmann-Straße 3, 28195 Bremen

Verfahrensbevollmächtigte/r

zu 1: Herr Ltd. Regierungsdirektor Kahle, Performa Nord, Geschäftsbereich Personalbetreuung, Schillerstraße 1, 28195 Bremen - [REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 12. Kammer - durch Richterin Dr. Benjes sowie die ehrenamtlichen Richter Beamtin Pakheiser, Arbeitnehmerin Lehmann, Arbeitnehmer Krantzik und Arbeitnehmerin Schallenberger am 23. September 2020 beschlossen:

**Der Antrag wird abgewiesen.**

## Gründe

### I.

Die Antragsteller begehren die Feststellung der Ungültigkeit der Wahl zum Personalrat bei der Senatorin für Kinder und Bildung – Schulen – vom 18.3.2020.

Mit Wahlausschreiben vom 5.2.2020 gab der Wahlvorstand für die Wahl zum Personalrat bei der Senatorin für Kinder und Bildung – Schulen – (im Folgenden: Personalrat Schulen) u.a. bekannt, dass die Stimmabgabe am 18.3.2020 in der Zeit von 8:00 Uhr bis 16:00 Uhr stattfinden werde. Für die Wahl legte der Antragsteller zu 1) einen mit dem Kennwort [REDACTED]“ versehenen Wahlvorschlag vor. Unter dem 13.3.2020 verfügte die Senatorin für Kinder und Bildung in einem Schreiben an alle Schulleitungen der öffentlichen Schulen im Land Bremen die Einstellung des Unterrichtsbetriebs bis einschließlich Dienstag, 14.4.2020. In einer Konkretisierung vom 15.3.2020 wurde u.a. ausgeführt, die Beschäftigten an Schulen müssten sicherstellen, dass sie jederzeit erreichbar seien. Beschäftigte, die nicht zur Notbetreuung eingeteilt seien, dürften sich nicht in Schulen aufhalten. Abschließend wurde ausgeführt: „Zur Wahl der Interessenvertretungen werde ich in Kürze noch einmal auf Sie zukommen.“ Bereits am 13.3.2020 hatte die Senatorin für Kinder und Bildung mitteilen lassen, dass die Wahlen für den Personalrat Schulen wie vorgesehen stattfinden würden. Auf eine Anfrage des Gesamtpersonalrats teilte der Senator für Finanzen mit E-Mail vom gleichen Tage mit, die Rechte des Wahlvorstands im laufenden Wahlverfahren seien abschließend im BremPersVG und der Wahlordnung geregelt. Ein Recht, die Wahl nach Erlass des Wahlausschreibens zu verschieben oder gar abzusagen, stehe dem Wahlvorstand nicht zu. In einer E-Mail vom 17.3.2020, 8:14 Uhr an den Verteiler „alle (Bildung)“ wurde mitgeteilt, dass das mit Verfügung vom 15.3.2020 ausgesprochene Aufenthaltsverbot in Schulen gegenüber Personen, die von ihrem Wahlrecht Gebrauch machten bzw. die mit der Durchführung der Wahlen betraut seien, nicht gelte. Die Schulleitungen wurden verpflichtet, die Durchführung der Wahl zu unterstützen. Als Reaktion äußerten einige Schulleitungen ihr Unverständnis und ihr Befremden darüber, dass die Personalratswahlen trotz der grassierenden Covid-19-Pandemie durchgeführt werden sollten. Die Wahlen fanden am 18.3.2020 statt. Auf den Stimmzetteln für die Gruppe der Beamtinnen und Beamten wurde der Antragsteller zu 1) als Vorschlagsliste 2 mit dem Kennwort: [REDACTED]“ aufgeführt. Am 23.3.2020 gab der Wahlvorstand das Ergebnis der Personalratswahl bekannt. Auf den Antragsteller zu 1) waren 8,62 % und auf den Antragsteller zu 2) 4,56 % der Stimmen entfallen.

Die Antragsteller haben am 6.4.2020 einen Antrag auf gerichtliche Entscheidung gestellt. Bei der Wahl zum Personalrat Schulen sei gegen wesentliche Vorschriften über das

Wahlrecht und das Wahlverfahren verstoßen worden. Es sei für die Wahlberechtigten unzumutbar gewesen, die Schulen trotz deren kompletter Schließung wieder zu betreten, um am 18.3.2020 ihre Stimme abzugeben. Viele Beamtinnen und Beamten sowie Beschäftigte, die bezüglich der Covid-19-Pandemie zur Risikogruppe gehörten oder deren Schulen unter Quarantäne gestanden hätten, hätten nicht die Möglichkeit gehabt, an der Wahl teilzunehmen. Viele hätten nach einer Abwägung zwischen der Wahl und der Gefährdung für ihre Gesundheit auf eine Stimmabgabe verzichtet. Damit habe der Dienstherr gegen seine Fürsorgepflicht verstoßen. Auch Beschäftigte, die sich um ihre Kinder oder Familienangehörige hätten kümmern müssen, hätten nicht an der Wahl teilnehmen können. Dies habe sich auch in der Wahlbeteiligung wiedergespiegelt, die bezogen auf die Beamtinnen und Beamten im Vergleich zur letzten Wahl um ca. 33 % niedriger gelegen habe. Es habe ein „übergeordneter Notstand“ vorgelegen, der den Dienstherrn hätte veranlassen müssen, den Zeitpunkt der Wahl zu verschieben oder komplett auf eine Briefwahl umzustellen. In Nordrhein-Westfalen sei eine Verschiebung der Personalratswahlen vom 9.6.2020 auf den 1.10.2020 problemlos möglich gewesen. Der Antragsteller zu 1) rügt zudem die nicht vollständige Widergabe seines Kennwortes auf den Wahlzetteln.

Die Antragsteller beantragen

festzustellen, dass die Wahl zum Personalrat Schulen vom 18.3.2020 ungültig ist.

Die Beteiligte zu 1) beantragt,

den Antrag abzuweisen.

Die Beteiligte zu 1) trägt vor, das verkürzte Kennwort des Antragstellers zu 1) auf den Wahlzetteln stelle keinen wesentlichen Verfahrensmangel dar. Die Durchführung der Wahl sei auch nicht unmöglich oder insgesamt unzumutbar gewesen. Die Schließung der Schulen haben sich allein auf die Durchführung des Unterrichts bezogen, die Beschäftigten seien gleichwohl dienstverpflichtet geblieben. Wegen des Zeitraumes der Wahl und der Zahl und Größe der Wahllokale habe die Möglichkeit bestanden, die erforderlichen Sicherheitsabstände und weitere Hygienemaßnahmen einzuhalten. Selbst in Einzelfällen, in denen Schulen aufgrund des Vorliegens von Verdachtsfällen geschlossen gewesen seien, sei den Beschäftigten die Wahl ermöglicht worden. Auch in den übrigen bremischen Dienststellen seien die Personalratswahlen am 18.3.2020 durchgeführt worden. Zudem habe für den Wahlvorstand keine Möglichkeit bestanden, die Wahl zu verschieben oder abzusagen. Die Verschiebung der Wahlen im Land Nordrhein-Westfalen sei durch eine neue gesetzliche Regelung ermöglicht worden, die im bremischen Recht keine Parallele habe.

Der Beteiligte zu 2) hat keinen Antrag gestellt.

Er trägt vor, von Seiten der senatorischen Behörden und auch von Seiten des Senats sei die Auskunft erteilt worden, dass die Wahl nicht verschoben werde. Die widersprüchlichen Aussagen der Senatorin für Kinder und Bildung zum Aufenthalt in den Schulen habe zu einer Verunsicherung der Beschäftigten und zumindest in Teilen zu einer negativen Stimmung gegenüber den anstehenden Wahlen geführt. Die Durchführung der Wahl sei unter den schwierigen Umständen durchaus problematisch gewesen und die geringe Wahlbeteiligung habe diese Einschätzung bestätigt.

## II.

Der zulässige Antrag bleibt ohne Erfolg. Es ist rechtlich nicht zu beanstanden, dass die Wahl zum Personalrat Schulen am 18.3.2020 stattfand (1.). Die verkürzte Wiedergabe des Kennwortes des Antragstellers zu 1) auf den Stimmzetteln beinhaltete zwar einen Verstoß gegen Vorschriften des Wahlrechts, dieser Verstoß konnte jedoch zur Überzeugung der Kammer das Wahlergebnis nicht beeinflussen (2.).

Gemäß § 21 BremPersVG kann die Wahl zum Personalrat beim Verwaltungsgericht angefochten werden, wenn gegen wesentliche Vorschriften über das Wahlrecht, die Wählbarkeit oder das Wahlverfahren verstoßen worden und eine Berichtigung nicht erfolgt ist, es sei denn, dass durch den Verstoß das Wahlergebnis nicht geändert oder beeinflusst werden konnte.

Die Antragsteller sind gemäß § 21 BremPersVG antragsbefugt, die Antragsfrist von 14 Tagen ab der Bekanntgabe des Wahlergebnisses wurde gewahrt.

## 1.

Gemäß § 23 Abs. 2 BremPersVG soll die Wahl der Personalräte in der letzten Woche des März des Wahljahres stattfinden. Die Amtszeit des Personalrats beträgt gemäß § 23 Abs. 1 BremPersVG 4 Jahre; sie beginnt jeweils am 16. April des Jahres, in dem die regelmäßigen Wahlen stattfinden. Die Durchführung der Wahl obliegt gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 der Wahlordnung zum Bremischen Personalvertretungsgesetz (WahlO) dem Wahlvorstand. Dieser hatte mit ordnungsgemäßem Wahlausschreiben vom 5.2.2020 gemäß § 6 WahlO u.a. Ort und Zeit der Stimmabgabe festgelegt, § 6 Abs. 2 lit. I) WahlO. Mit dem Erlass des Wahlausschreibens war die Wahl eingeleitet, § 6 Abs. 5 WahlO. Zwar dürfte es unter außergewöhnlichen Umständen ausnahmsweise möglich sein, das Datum

der Stimmabgabe auch bei einer gemäß § 6 WahlO eingeleiteten Personalratswahl zu verschieben, solche Umstände lagen jedoch bezogen auf die Wahl am 18.3.2020 nicht vor.

Das BremPersVG und die WahlO sehen keine Möglichkeit vor, den Wahltermin bei einer bereits eingeleiteten Wahl neu festzusetzen. Dennoch dürfte es nach allgemeinen Wahlgrundsätzen möglich sein, bei besonderen, außergewöhnlichen Umständen einen festgelegten und bekannt gemachten Wahltermin zu verschieben (vgl. zur Bundestagswahl: Hahlen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 16, Rdnr. 5). Die Entscheidung oblag dem Wahlvorstand. Dieser hatte dabei zu berücksichtigen, dass die in § 23 Abs. 1 BremPersVG vorgegebene Amtsdauer des Personalrates zwingend ist (Staaek in: GK zum BremPersVG, § 23, 3) und eine nach dem 16. April des Wahljahres stattfindende Wahl daher dazu führt, dass in der betroffenen Dienststelle kein Personalrat mehr besteht.

Die Kammer vermag nicht zu erkennen, dass eine Verschiebung der für den 18.3.2020 angesetzten Wahl wegen außergewöhnlicher Umstände erforderlich oder gar zwingend notwendig war. Dem liegen folgende Erwägungen zugrunde:

Der Diskussion um eine Verlegung der Wahl lag die Entwicklung der Covid-19-Pandemie auch in Deutschland zugrunde. Diese führte im Land Bremen zu einer Schulschließung ab dem 16.3.2020 und der Untersagung des Betriebes von Freizeit-, Vergnügungs-, Sport- und Tourismusstätten sowie von bestimmten Einzelhandelsgeschäften ab dem 17.3.2020; die Bevölkerung wurde aufgefordert, wo immer möglich auf Sozialkontakte zu verzichten (Allgemeinverfügung über das Verbot von Veranstaltungen, Zusammenkünften und der Öffnung bestimmter Betriebe zur Eindämmung des Coronavirus v. 17.3.2020). Vor diesem Hintergrund war es verständlich, dass von den Beschäftigten der Schulen Bedenken hinsichtlich der Durchführung der Wahlen geäußert wurden. Bei der Entscheidung über eine Verschiebung der Wahl hatte der Wahlvorstand jedoch zu bedenken, dass eine Wahl bis zum 16.4.2020 erfolgen musste, um eine kontinuierliche Personalratsarbeit sicher zu stellen. Vom 30.3. bis zum 14.4.2020 lagen im Land Bremen die Osterferien, in diesem Zeitraum war mit einer erheblichen Reduzierung der Wahlbeteiligung gerade im Bereich Schulen zu rechnen. Es blieb mithin ein Zeitfenster zwischen dem 18.3. und Freitag, dem 27.3.2020. Zwar war der Zeitraum zwischen der mit Verfügung vom 13.3.2020 verfügten Schließung der Schulen und dem Wahltermin sehr knapp und die Informationen zum Ablauf der Wahl, den Hygienebedingungen etc. erfolgten in eng aufeinanderfolgenden Schreiben und E-Mails, andererseits war kaum zu erwarten, dass sich die Gesamtsituation bis zum Beginn der Osterferien grundlegend ändern würde. Vor diesem Hintergrund war die – außergewöhnliche – Maßnahme einer Verschiebung der Wahl nicht angezeigt.

Zunächst war zu bedenken, dass für den 18.3.2020 auch die Wahlen zum Gesamtpersonalrat und zur Jugend- und Auszubildendenvertretung angesetzt waren, die Beschäftigten hätten mithin ggf. doppelt zur Wahl erscheinen müssen. Zudem hätte sichergestellt werden müssen, dass alle Wahlberechtigten von der Verschiebung der Wahlen erfuhren. Soweit von Antragstellerseite auf die Verunsicherung der Beschäftigten in Bezug auf die kurz nacheinander eingehenden Verfügungen und E-Mails verwiesen wurde, ist dem entgegen zu halten, dass die jeweiligen Informationen von der senatorischen Behörde und vom Personalrat und vom Gesamtpersonalrat jeweils möglichst breit gestreut wurden und letztlich jeder interessierte Beschäftigte die Möglichkeit hatte, sich zwar kurzfristig aber ausreichend zu informieren. Schließlich vermag die Kammer nicht zu erkennen, warum gerade im Bereich des Personalrates Schulen eine besondere Gefährdung für die Beschäftigten bestand, die die Durchführung der Wahl unzumutbar hätte erscheinen lassen. In allen anderen Dienststellen im Land Bremen wurde die Wahl ebenfalls am 18.3.2020 durchgeführt. Da die Schulen für den Unterricht geschlossen waren, war gerade in den großen Schulgebäuden die Möglichkeit gegeben, die Wahl unter Einhaltung von Abstands- und Hygieneregeln durchzuführen. Wie jede andere Dienststelle auch, waren die Schulen angehalten, ein eigenes Hygienekonzept zu erstellen, zudem hatten der Wahlvorstand Bildung und der Personalrat Schulen mit E-Mails vom 17.3.2020 noch auf weitere Hygienemaßnahmen im Zusammenhang mit der Wahl hingewiesen. Beschäftigte mit einem besonderen gesundheitlichen Risiko hatten die ausreichende Möglichkeit einer schriftlichen Stimmabgabe per Briefwahl.

Soweit die Antragsteller vertreten haben, die Wahl hätte aus dem Gesichtspunkt eines übergesetzlichen Notstandes auch über den Zeitpunkt 16.4.2020 hinaus verschoben werden können und müssen, vermag die Kammer dem nicht zu folgen. Die Funktionsfähigkeit der Personalvertretung hat im bremischen Recht Verfassungsrang (Art. 47 LV). Wegen der umfangreichen Mitbestimmungsrechte des Personalrates nach dem BremPersVG führt ein Zeitraum ohne gewählte Personalvertretung zudem zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Arbeit der Dienststellen. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der genannten Erwägungen zur Zumutbarkeit einer Durchführung der Wahl am 18.3.2020 vermag die Kammer keine Gründe für eine zwingende Verschiebung der Wahl über den 16.4.2020 hinaus zu erkennen.

Die Kammer verkennt nicht, dass die Wahl am 18.3.2020 unter schwierigen, bei Erlass des Wahlausschreibens nicht vorhersehbaren Umständen stattfand. Dies führte auf der Grundlage der geltenden Rechtsnormen aber nicht zur Notwendigkeit einer Verschiebung auf einen späteren Zeitpunkt. Soweit die Antragsteller auf die Praxis in Nordrhein-

Westfalen verwiesen haben, ist die dortige Rechtslage mit der bremischen nicht vergleichbar. Mit Gesetz vom 14.4.2020 (GV. NRW S. 218b) wurde das Landespersonalvertretungsgesetz für Nordrhein-Westfalen geändert und die Amtszeit der für die laufende Wahlperiode (bis zum 30.6.2020) gewählten Personalvertretungen verlängert, um so eine flexible Durchführung der Wahlen zu ermöglichen (Landtag Nordrhein-Westfalen, DrS 17/8920, S. 81). Dieser Weg wurde in Bremen nicht besprochen und eine vergleichbare gesetzliche Regelung wäre wegen der nach dem BremPersVG bereits im April 2020 ablaufenden Wahlperiode wohl auch zeitlich kaum möglich gewesen.

## 2.

Gemäß § 24 Abs. 2 WahlO ist bei Listen, die mit einem Kennwort versehen sind, auch das Kennwort auf dem Stimmzettel anzugeben. Dieser Vorgabe entsprachen die bei der Wahl zum Personalrat Schulen, Gruppe der Beamtinnen und Beamten, verwendeten Stimmzettel nicht vollständig, da das Kennwort des Antragstellers zu 1) aus seinem Wahlvorschlag vom 6.2.2020 auf den Stimmzetteln nur gekürzt aufgeführt war. Ein Grund hierfür wurde weder benannt, noch ist er ersichtlich. Damit liegt ein Verstoß gegen Wahlvorschriften vor.

Zur Überzeugung der Kammer war dieser Verstoß jedoch nicht geeignet, das Wahlergebnis zu ändern oder zu beeinflussen. Ob ein Verstoß gegen Wahlvorschriften geeignet ist, eine Änderung oder Beeinflussung des Wahlergebnisses herbeizuführen, beantwortet sich in der Regel aus der Art des Verstoßes unter Berücksichtigung des konkreten Sachverhalts. Dabei genügt allerdings eine nur denkbare Möglichkeit dann nicht die Anfechtung zu begründen, wenn sie nach der Lebenserfahrung vernünftigerweise nicht in Betracht zu ziehen ist (OVG Münster, B. v. 29.1.1997, 1 A 4826/96.PVL, juris, m.w.N.).

Das Kennwort soll einen bestimmten Wahlvorschlag kennzeichnen und ihn von anderen Wahlvorschlägen im Wege einer Kurzbezeichnung abheben (VG Frankfurt, B. v. 4.7.2016, 23 K 1687/16.F.PV, juris). Diese Funktion konnte bei einer Gesamtschau auch das verkürzte Kennwort [REDACTED] erfüllen.

Auf den Stimmzetteln für die Wahl des Personalrats – Schulen –, Gruppe der Beamtinnen und Beamten, waren vier Vorschlagslisten enthalten. Alle vier Vorschläge wiesen ein Kennwort auf:

Vorschlagsliste 1, Kennwort: [REDACTED]

Vorschlagsliste 2, Kennwort: [REDACTED]

Vorschlagsliste 3, Kennwort: [REDACTED]

Vorschlagsliste 4, Kennwort: [REDACTED]

Die Abgrenzung der Vorschläge war anhand der Kennworte eindeutig, es bestand keine Verwechslungsgefahr. Zudem war die Menge an Wahlvorschlägen klein und mit einem Blick überschaubar. Schließlich ist die Zielgruppe zu berücksichtigen: es ist davon auszugehen, dass es sich bei den Wählerinnen und Wählern in erster Linie um Lehrpersonal handelte, dem eine hinreichende Differenzierung zwischen den vier Wahlvorschlägen zuzutrauen und bei dem zudem zu vermuten ist, dass es seine Wahlentscheidung nicht erst in der Wahlkabine traf.

## **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.

Dr. Benjes