

Verfassungsgerichtshof
Judenplatz 11, 1010 Wien
B 570/09-8
B 1339/09-6

I M N A M E N D E R R E P U B L I K !

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten

Dr. H o l z i n g e r ,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. B i e r l e i n ,

der Mitglieder

Mag. Dr. B e r c h t o l d - O s t e r m a n n ,
Dr. G a h l e i t n e r ,
DDr. G r a b e n w a r t e r ,
Dr. H a l l e r ,
Dr. H ö r t e n h u b e r ,
Dr. K a h r ,
Dr. L a s s ,
Dr. M ü l l e r ,
Dr. O b e r n d o r f e r ,
DDr. R u p p e und
Dr. S c h n i z e r

und des Ersatzmitgliedes

Dr. B a c h l e r

als Stimmführer, im Beisein des Schriftführers

MMag. Dr. P i l l i c h s h a m m e r ,

(1. März 2010)

in den Beschwerdesachen der Wählergruppe FSG Fraktion Sozialdemokratischer GewerkschafterInnen, vertreten durch den Zustellungsbevollmächtigten M. F. , (...) , dieser vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Walter Riedl, Franz Josefs-Kai 5, 1010 Wien, gegen 1. die als Bescheid gewertete Wahlentscheidung der Niederösterreichischen Landeswahlkommission vom 25. März 2009 und 2. den Bescheid der Niederösterreichischen Landesregierung vom 29. September 2009, Z LAD3-A-10043/005-2009, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 144 B-VG zu Recht erkannt:

I. Die zu B 570/09 protokollierte Beschwerde wird zurückgewiesen.

II. Die beschwerdeführende Partei ist durch den zu B 1339/09 angefochtenen Bescheid im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter verletzt worden.

Der Bescheid wird aufgehoben.

Das Land Niederösterreich ist schuldig, der beschwerdeführenden Partei zuhanden ihres Rechtsvertreters die mit € 2.620,-- bestimmten Prozesskosten binnen 14 Tagen bei sonstiger Exekution zu bezahlen.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

I. 1. Am 23. und 24. März 2009 fanden die Wahlen der Organe der Personalvertretung der niederösterreichischen Landesbediensteten statt. Das Wahlergebnis wurde am 26. März 2009 durch Anschlag an den Amtstafeln der Dienststellen kundgemacht.

2.1. Mit einer auf Art. 144 B-VG gestützten Beschwerde, die beim Verfassungsgerichtshof zu B 570/09 protokolliert wurde,

beantragt die Wählergruppe "FSG Fraktion Sozialdemokratischer GewerkschafterInnen", vertreten durch ihren Zustellbevollmächtigten, die Aufhebung der wie folgt kundgemachten Wahlentscheidung der NÖ Landeswahlkommission für die Personalvertretungswahl 2009:

"Personalvertretungswahlen der NÖ Landesbediensteten 2009

Kundmachung

über das Ergebnis der Personalvertretungswahl in die Landespersonalvertretung.

Auf Grund des von der Landeswahlkommission durchgeführten Ermittlungsverfahrens wird kundgemacht:

1. Stimmenverhältnis:

Anzahl der Wahlberechtigten: 14.519

Wahlbeteiligung: 89,35%

Abgegebene Stimmen: 12.973

Ungültige Stimmen: 1.304

Gültige Stimmen: 11.669

Davon erhielt die Wählergruppe:

ÖAAB-Fachgruppe NÖ Landesbedienstete und Fraktion
Christlicher Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter: 19 Mandate

2. Mandatsverteilung:

ÖAAB-Fachgruppe NÖ Landesbedienstete und Fraktion
Christlicher Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter: 19 Mandate

Von der Wählergruppe 'ÖAAB-Fachgruppe NÖ Landesbedienstete und Fraktion Christlicher Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter' wurden gewählt:

..."

2.2. Die beschwerdeführende Partei wertet diese wie eben dargestellt kundgemachte Wahlentscheidung als Bescheid iSd Art. 144 B-VG und begründet dies wie folgt:

"Primäre Voraussetzung für eine Beschwerde nach Art. 144 B-VG ist die Existenz eines verwaltungsbehördlichen Bescheides. Wir gehen davon aus, dass die kundgemachte Wahlentscheidung einen

solchen Bescheidcharakter hat. Die Landeswahlkommission ist eine gesetzlich vorgesehene Einrichtung (§ 2 NÖ Landes-Personalvertretungs-Wahlordnung - LPWO), zu deren Aufgaben u.a. auch die Festsetzung des Wahlergebnisses gehört. Zwar spricht der diesbezügliche § 37 leg.cit. zunächst (in seinen Abs. 2 und 3) nur von der Bekanntmachung des Wahlergebnisses, der letzte Absatz jedoch lautet, 'Die Entscheidung der Landeswahlkommission ist endgültig'. Der hier verwendete Begriff 'Entscheidung' stimmt voll mit dem Gesamtsystem des einschlägigen Wahlrechtes und der in seinem Rahmen der Wahlkommission zugewiesenen Funktion überein. Da andererseits auch ... kein Zweifel daran bestehen kann, dass der Wahlkommission damit die Stellung einer Verwaltungsbehörde iSd Art. 144 B-VG zukommt, ist das Prozessfordernis des Vorliegens eines verwaltungsbehördlichen Bescheides erfüllt.

Ebenso ist offensichtlich das weitere Erfordernis erfüllt, dass es um uns zustehende subjektive Rechte geht, sind wir doch in unseren zentralen gemeinsamen Anliegen gänzlich negativ beschieden worden.

Eine weitere Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Beschwerde nach Art. 144 B-VG ist die Erschöpfung des Instanzenzuges. Insoweit ist die Rechtslage nicht völlig eindeutig, weshalb wir vorsichtshalber auch eine 'Berufung/Vorstellung' eingebracht haben. Die vorzitierte Bestimmung des § 37 Abs. 3 LPWO wird zwar noch durch die gleichlautende Bestimmung des § 18 Abs. 19 des NÖ Landes-Personalvertretungsgesetzes (NÖ-PVG) bekräftigt, andererseits aber normiert § 28 letzteren Gesetzes unter der Überschrift 'Aufsicht über die Personalvertretung', dass gesetzwidrige Beschlüsse der Personalvertretung - zu deren Organen gemäß § 3 Abs. 1 lit. a NÖ-PVG auch die Wahlkommission gehört, von der Landesregierung aufzuheben sind und dass auf das Verfahren vor der Landesregierung als Aufsichtsbehörde die Bestimmungen des AVG Anwendung zu finden haben. Vor allem diese letztere Bestimmung spricht unseres Erachtens für die Zulässigkeit eines Rechtsmittels im Sinne einer Berufung, bzw. Vorstellung. Immerhin ist aber auch nicht die Version ausgeschlossen, dass die Einleitung eines diesbezüglichen Verfahrens nur amtswegig erfolgen kann, es diesbezüglich also kein Parteienrecht, sei es im Sinne eines Rechtsmittels oder irgendeiner Antragstellung gibt. Davon ausgehend wäre auch das Erfordernis der Erschöpfung des Instanzenzuges erfüllt und es wird deshalb von uns die gegenständliche Beschwerde erhoben."

2.3. Die niederösterreichische Landeswahlkommission legte die Verwaltungsakten vor und erstattete eine Gegenschrift, in der sie die Zurückweisung in eventu die Abweisung der Beschwerde beantragt. Zum Vorliegen der Prozessvoraussetzungen führt sie Folgendes aus:

"In der Anlage der auf Art. 144 B-VG gestützten Beschwerde, wurde die Kundmachung der Landeswahlkommission vom

25. März 2009 über das Ergebnis der Personalvertretungswahl an den Verfassungsgerichtshof übermittelt. Zur Beschwerdelegitimation wird seitens des Beschwerdeführers lediglich ausgeführt, dass davon ausgegangen werde, dass die kundgemachte Wahlentscheidung Bescheidcharakter habe. Im Weiteren wird nur darauf eingegangen, dass die Landeswahlkommission die Stellung einer Verwaltungsbehörde habe und somit das Prozesserfordernis des Vorliegens eines verwaltungsbehördlichen Bescheides erfüllt wäre. Auf die Mindestanforderungen über das Vorliegen eines Bescheides wird jedoch nicht eingegangen.

Wie aus der Beschwerde und dem übermittelten Akt ersichtlich, verfügt die Kundmachung über das Wahlergebnis über keinerlei individuelle Adressaten. Es liegt somit kein Bescheid im Sinne der ... Judikatur und Lehre vor, weshalb nach Ansicht der Landeswahlkommission die Beschwerde bereits aus diesem Grund zurückzuweisen wäre.

...Bescheideigenschaft kommt nur normativen Akten zu. Sie müssen als Äußerung des autoritativen Wollens der Behörde zur gestaltenden oder feststellenden Regelung einer bestimmten Angelegenheit deutbar sein. Fehlt dieser 'Wille' der Behörde, 'hoheitliche Gewalt' zu üben, dann kommt dem betreffenden Akt kein normativer Gehalt zu (Vgl. Anton[i]olli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht³, S 511).

Nur wenn die Behörde den Willen hat, eine Verwaltungsangelegenheit gegenüber einer bestimmten Person normativ zu regeln, d.h. 'bindende Rechtsverhältnisse zu gestalten oder festzustellen, ist das Vorliegen eines Bescheides anzunehmen (Vgl. Anton[i]olli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht³, S 511).

...

Für den vorliegenden Fall bestimmt § 37 Abs. 1 der NÖ Landes-Personalvertretungswahlordnung, dass die Landeswahlkommission den Leitern der Dienststellen das Ergebnis der Wahlen in die Dienststellenpersonalvertretung und Landespersonalvertretung bekannt zu geben hat. Das Ergebnis der Wahl ist ebenso umgehend der zuständigen Dienststellenwahlkommission bekannt zu geben. Diese hat es durch Anschlag kund zu machen. Die Dienststellenwahlkommission beim Amt der NÖ Landesregierung hat das Wahlergebnis der Landeswahlkommission bekannt zu machen. Gemäß Abs. 2 leg. cit. hat die Landeswahlkommission die Wahlergebnisse öffentlich, jedenfalls aber durch Anschlag an der Amtstafel aller Dienststellen kund zu machen.

Aus der Formulierung der zitierten Regelung kann abgeleitet werden, dass es sich bei der Veröffentlichung des Wahlergebnisses um eine Kundmachung bzw. Bekanntmachung und somit um eine bloße Mitteilung eines Wahlergebnisses handelt, welcher kein normativer Gehalt zukommt.

Die belangte Behörde ist daher der Ansicht, dass im gegenständlichen Fall ein normativer Verwaltungsakt nicht vorliegt

und dass daher die Beschwerde auch aus diesem Grund zurückzuweisen wäre.

Schließlich wird noch auf VfSlg. 12.500 hingewiesen, worin der Verfassungsgerichtshof die Kundmachung einer Wahl nicht als Verordnung qualifiziert hat."

3.1. In ihrer zu B 570/09 protokollierten Beschwerde führt die beschwerdeführende Partei weiters aus, dass sie "vorsichtshalber" auch eine "Berufung/Vorstellung" gegen die Wahlentscheidung bei der niederösterreichischen Landesregierung in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörde eingebracht hat.

3.2. Mit Bescheid der niederösterreichischen Landesregierung vom 29. September 2009 wurde die "Berufung/Vorstellung" der beschwerdeführenden Partei als unzulässig zurückgewiesen. Begründend wird darin im Wesentlichen ausgeführt, dass gemäß § 63 Abs. 3 AVG die Berufung den Bescheid, gegen den sie sich richtet, zu bezeichnen habe und gemäß § 61 der NÖ Gemeindeordnung 1973 eine Vorstellung erheben könne, wer durch den Bescheid eines Gemeindeorganes in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet. Aus diesen Bestimmungen gehe hervor, dass sich sowohl die Berufung als auch die Vorstellung nur gegen Entscheidungen richten könne, die in Form von Bescheiden ergangen sind. Ein solcher Bescheid liege im vorliegenden Fall (Kundmachung über das Ergebnis der Personalvertretungswahl) aber mangels individuellen Adressaten und mangels normativen Charakters nicht vor. Darüber hinaus bestimme der eindeutige Wortlaut des § 18 Abs. 19 NÖ Landes-Personalvertretungsgesetz - NÖ L-PVG sowie des § 37 Abs. 3 NÖ Landes-Personalvertretungs-Wahlordnung - NÖ L-PVWO, dass die Entscheidung der Landeswahlkommission endgültig ist.

3.3. Gegen diesen Bescheid richtet sich die zu B 1339/09 protokollierte, fristgerechte Beschwerde, in der die Verletzung im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter geltend gemacht und die kostenpflichtige Aufhebung des Bescheides beantragt wird. Im Wesentlichen wird darin Folgendes ausgeführt:

"Dass deshalb ein Bescheid nicht vorliege, weil es am Erfordernis des Vorhandenseins von Bescheidadressaten mangelt, ist eine aus mehreren Gründen völlig verfehlte Annahme. Zum einen widerspricht sich in diesem Punkt die Bescheidbegründung geradezu selbst, weil nach der diesbezüglichen Argumentation ... in ihr angegeben wird, welches die gesetzlichen Adressaten der Kundmachung des Wahlergebnisses sind ..., nämlich iSd § 37 des NÖ Landes-Personalvertretungsgesetzes (NÖ-PVG) die Wahlkommissionen und die Personalvertretungskörper.

Zum anderen gibt es eine ausdrückliche und ausführliche Gesetzesregelung für 'Großverfahren' gemäß [derer] ausdrücklich auch die Zustellung aller Schriftstücke (einschließlich Bescheide) durch Edikt bewirkt werden kann (siehe §§ 44a ff AVG, insbesondere § 44 f AVG). Es kann daher keine Rede davon sein, dass es etwa einen Rechtsgrundsatz gebe, wonach ein Bescheid im Sinne der Verwaltungsverfahrensvorschriften wegen des Fehlens individueller Zustellungen auszuschließen wäre. Bescheidadressaten sind hier selbstverständlich in einer völlig bestimmten und eindeutig identifizierbaren Weise vorhanden. Zu ihnen gehören jedenfalls die wahlwerbenden Gruppen, ob auch noch andere Entitäten dafür in Frage kommen, kann dahingestellt bleiben. Durch die Festsetzung des Wahlergebnisses werden Rechte der wahlwerbenden Gruppen festgelegt und die Kundmachung wirkt daher ihnen gegenüber als Bescheidzustellung.

Ebenso selbstverständlich ist es, dass wahlwerbende Gruppen Parteien und Bescheidadressaten sein können. Wenn die belangte Behörde Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes mit Formulierungen zitiert, die dafür nicht zu passen scheinen, so ist das einfach eine Folge des Umstandes, dass diese Formulierungen auf andere Rechtsbereiche mit anderen Gegebenheiten zugeschnitten sind. Zu unterstellen, dass wahlwerbende Gruppen keine Parteistellung hätten bzw. nicht als Bescheidadressaten in Betracht kämen, würde die Ausschaltung des demokratischen Rechtsstaates gerade im demokratischen Zentralbereich bedeuten.

Womöglich noch abwegiger ist die Annahme, die Festlegung des Wahlergebnisses hätte keinen Entscheidungscharakter. Wie wir schon in unserer Beschwerde ausgeführt haben, spricht das Gesetz selbst (§ 37 Abs. 3 NÖ Landes-Personalwahlordnung - LPWO) von einer 'Entscheidung der Landeswahlkommission'. Auch von der Sache her kann es keine Zweifel geben. Die Landeswahlkommission hat darüber zu befinden, ob auf der Basis gesetzmäßiger Vorgänge ein Wahlergebnis zustande gekommen ist und wie dieses lautet. Da sie nicht etwas als Wahlergebnis bekanntmachen darf, was auf der Basis (relevanter) Gesetzesverletzungen zustande gekommen ist, bekundet sie mit ihrer Bekanntmachung auch die Gesetzmäßigkeit des Ergebnisses. Wenn und soweit nicht über einzelne Geschehnisse des Wahlverfahrens rechtskräftige Entscheidungen gegeben sind, inkludiert daher die Kundmachung der Landeswahlkommission die Deklaration der Gesetzmäßigkeit des gesamten Wahlverfahrens jedenfalls insoweit, als Auswirkungen auf das Ergebnis infrage kommen.

...

Zu meinen, dass trotz alledem die Ergebnisermittlung und ihre Kundmachung nur einen beschreibenden Charakter habe, weshalb auch eine Rechtskontrolle, wie sie für Entscheidungen vorgesehen ist, nicht stattfinden könne, ist unter rechtsstaatlichen Kriterien mit dem Wesen der Sache gänzlich unvereinbar. Es wird auch die belangte Behörde nicht meinen, dass es anderen freistehe eine andere Version einer solchen Beschreibung vorzunehmen und sie ihrem rechtlichen Handeln zugrunde zu legen. Der schon erwähnte letzte Absatz 3 des § 37 LPWO wie auch dieses Gesetz in seiner Gesamtheit bringen zweifelsfrei den Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck, dass die Festlegung durch die Wahlkommission allgemeine Verbindlichkeit hat: Ist das aber so, so muss auch die rechtliche Überprüfungsmöglichkeit gegeben sein.

Ganz besonders gilt das in verfassungsrechtlicher Hinsicht. Dementsprechend muss speziell in der Sicht des Art. 144 B-VG die Bescheidqualität [bejaht] werden. Andernfalls wäre nicht nur Gesetzeswidrigkeiten[,] sondern sogar Verfassungswidrigkeiten die Tür geöffnet.

...

Lediglich was die Frage der Anfechtbarkeit im Verwaltungsweg betrifft, ist der belangten Behörde zuzugestehen, dass für die von ihr [vertretene] Verneinung dieser Möglichkeit ernsthafte Gründe sprechen. Das gilt aber in erster Linie für eine Berufung, während wir die Möglichkeit einer Vorstellung im aufsichtsrechtlichen Sinne mit der Maßgabe als offen ansehen, dass dagegen nicht eindeutig gewichtigere Gründe sprechen als dafür. Der schon mehrfach angesprochene dritte Absatz des § 37 LPWO bringt einigermaßen deutlich nur zum Ausdruck, dass das ordentliche Rechtsmittel einer Berufung nach dem Willen des Gesetzgebers nicht gegeben sein soll.

Eine Vorstellung im aufsichtsrechtlichen Sinne hat eine andere Charakteristik und muss durch eine solche Norm nicht mitumfasst sein. Es ist in dieser Beziehung unseres Erachtens jedenfalls keineswegs anzunehmen, dass die in § 28 NÖ-PVG normierte Aufsichtsfunktion der Landesregierung durch diese Bestimmung eingeschränkt werden soll. Weder ergibt sich das aus dem Wortlaut des § 37 Abs. 3 LPWO noch ist es von der Gesamtsystematik der Regelung her anzunehmen. Außerdem würde sich die Frage der Vereinbarkeit mit Art. 101 B-VG stellen.

Ist aber demnach die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde für eine Rechtskontrolle in Bezug auf die Gesetzmäßigkeit der Ermittlung und der Kundmachung des Ergebnisses der Landespersonalvertretungswahl gegeben, so stellt es sich auch als systemkonform dar, dass sie von Betroffenen in dieser ihrer Funktion in Anspruch genommen wird. Unzweifelhaft stellt sich aber in dieser Beziehung sodann noch die weitere Frage, welchen Rechtscharakter eine solche Anrufung hat. Die eine Möglichkeit ist, dass man in ihr lediglich die Realisierung jener Beschwerdemöglichkeit im

weitesten Sinne versteht, welche in der Demokratie jedermann schon auf Grund der Freiheit von Meinungsäußerung und Kritik hat und die angerufene staatliche Stelle (Behörde) rechtlich zu überhaupt nichts verpflichtet, sondern aus ihrer Warte nur eine Anregung ist, etwas näher zu prüfen, sodass es bezogen auf die Rechtssphäre des sich Beschwerenden völlig ihrem freien Gutdünken anheim gegeben ist, wie sie mit dem an sie herangetragenen Anliegen umgeht.

Gegen diese Version spricht ganz offensichtlich, dass es hier nicht um die Äußerung einer allgemeinen (staats)bürgerlichen Unzufriedenheit geht, sondern um die konkrete Verletzung bestimmter Rechte des Einschreiters. Es schließt zwar auch das nach der einschlägigen Judikatur die Verneinung eines subjektiven Rechtes auf Rechtsmittelerhebung samt Erreichung einer entsprechenden Parteistellung nicht grundsätzlich aus, die rechtsstaatlichen Prinzipien sprechen jedoch für eine solche Parteistellung.

Als entscheidend wird in dieser Beziehung gewöhnlich gewertet, was als rechtsgeberischer Wille angenommen wird. Dieser kommt jedoch unseres Erachtens in § 37 Abs. 3 LPWO nicht klar zum Ausdruck. Aus eben diesem Grund sehen wir es als vertretbar an, dass im Sinne der rechtsstaatlichen Prinzipien, der Rechtskontrolle und des Rechtsschutzes eine Verknüpfung von Aufsichtsfunktion einer Behörde mit einem subjektiven Recht des durch behauptete Rechtsverletzung Beschwerenden auf aufsichtsbehördliches Tätigwerden verknüpft wird. Wenn die belangte Behörde darauf hinweist, dass es eine Gesetzesregelung über eine Vorstellung nur im Bereich des Gemeinderechtes gibt (Art. 119a B-VG iVm entsprechenden Ausführungsgesetzen), ist darauf hinzuweisen, dass aus den vorangeführten Gründen eine analoge Anwendung gerade dieser Regelung in Betracht zu ziehen ist.

Wir betonen aber nochmals, dass wir die diesbezüglichen Ausführungen in der Bescheidbegründung als eine bloße hilfswise Argumentation ansehen, mit welchem die belangte Behörde einen Grund für die Zurückweisung des Rechtsmittels auch für den Fall dartun will, dass ihre primär die Entscheidung tragende Auffassung, es gebe überhaupt keinen Bescheid und deshalb keine Anfechtungsmöglichkeit, nicht zutrifft. Wir erheben die gegenständliche Beschwerde insbesondere auch, um zu verhindern, dass eine definitive (auch durch Beschwerde an ein Höchstgericht nicht mehr beseitigbare) Rechtskraftwirkung im Sinne einer solchen Nichtexistenz eines Bescheides eintritt. An sich ist aus unserer Warte das Fehlen einer verwaltungsinternen Anfechtungsmöglichkeit insoweit nicht nachteilig als andererseits im Verein damit die unmittelbare Anfechtbarkeit bei den beiden Gerichtshöfen öffentlichen Rechtes besteht.

Wie schon erwähnt, sind wir der Auffassung, dass ausgehend von einer richtigerweise vorzunehmenden Bejahung der Bescheidexistenz der angefochtene Bescheid auch aufzuheben ist, wenn die Zurückweisung des Rechtsmittels ausschließlich wegen mangelnder Anfechtungsmöglichkeit im Verwaltungsweg zulässig wäre, weil die belangte Behörde nicht dahin entschieden hat, son-

dern auf Rechtsmittelzurückweisung wegen Nichtvorliegens eines Bescheides.

Dass die Verfassungswidrigkeit (auch) davon ausgehend in einem Verstoß gegen Art. 83 Abs. 2 B-VG gelegen ist, liegt auf der Hand. Es würde uns durch eine definitive Rechtskraft einer solchen Entscheidung nicht nur der gesetzliche... Richter bestehend in einer Verwaltungsbehörde entzogen[,] sondern auch noch der gesetzliche... Richter in Form der Gerichtshöfe öffentlichen Rechtes."

3.4. Die NÖ Landesregierung legte die Verwaltungsakten vor und erstattete eine Gegenschrift, in der sie die Abweisung der Beschwerde beantragt.

II. Die maßgebliche Rechtslage lautet:

1. Die für das Verfahren maßgebenden Bestimmungen des Niederösterreichischen Landes-Personalvertretungsgesetzes, LGBL. 2001-0 idF LGBL. 2001-6 (im Folgenden: NÖ L-PVG), lauten:

"§ 3

Organisation der Personalvertretung

(1) Die Organe der Personalvertretung sind:

- a) die Dienststellenversammlung;
- b) die Dienststellenpersonalvertretung (DPV);
- c) die Landespersonalvertretung beim Amte der NÖ Landesregierung;
- d) der Obmann der Landespersonalvertretung;
- e) die Wahlkommissionen.

(2) - (5) ...

§ 17

Wahlkommissionen

(1) Zur Durchführung der Wahl werden Wahlkommissionen gebildet.

(2) Für sämtliche Dienststellen wird eine Landeswahlkommission (LWK) gebildet. Sie besteht aus sieben Mitgliedern und ebenso vielen Ersatzmitgliedern.

(3) Die Landeswahlkommission ist durch die Landespersonalvertretung auf Grund der Vorschläge der Wählergruppen nach dem Verhältnis der in der Landespersonalvertretung auf die einzelnen Wählergruppen entfallenden Mandate zu bestellen. Die Bestimmungen des § 18 Abs. 14 gelten sinngemäß. Langen von einer Wählergruppe termingemäß keine Vorschläge ein, so sind die auf sie entfallenden Mandate durch Mitglieder der restlichen Wählergruppen zu besetzen. Der Vorsitzende und der Stellvertreter der Landeswahlkommission stehen der stärksten in der Landeswahlkommission vertretenen Wählergruppe zu. Der Vorsitzende (Stellvertreter) ist im Vorschlag der Wählergruppe zu bezeichnen.

(4) - (6) ...

(7) Für jede Dienststelle, bei der nach den Bestimmungen des § 8 eine Dienststellenpersonalvertretung einzurichten ist, wird eine Dienststellenwahlkommission (DWK) gebildet. Sie besteht aus drei Mitgliedern und ebenso vielen Ersatzmitgliedern. Die Landeswahlkommission kann einer Dienststellenwahlkommission auch mehrere Dienststellen zuweisen.

(8) Für die Dienststellenwahlkommission sind die Bestimmungen des Abs. 3 sinngemäß anzuwenden. Maßgebend für die Zusammensetzung ist das Verhältnis der in der jeweiligen Dienststellenpersonalvertretung auf die einzelnen Wählergruppen entfallenden Mandate. Die Bestellung der Dienststellenwahlkommission erfolgt durch die Landeswahlkommission. Die Dienststellenwahlkommission bleibt bis zur Konstituierung der neuen Wahlkommission in Funktion.

(9) - (13) ...

(14) Die Wahlkommissionen entscheiden nach Maßgabe dieser Vorschrift in allen Fragen, die sich in ihrem Bereich über das Wahlrecht und die Ausübung der Wahl ergeben.

(15) Die Mitglieder der Wahlkommissionen müssen gemäß § 11 Abs. 4 wählbar sein. Ein Bediensteter darf nur einer Wahlkommission angehören.

(16) Die Wahlkommission ist beschlußfähig, wenn der Vorsitzende (Stellvertreter) und wenigstens die Hälfte der Mitglieder anwesend sind.

(17) Zur Fassung eines gültigen Beschlusses ist Stimmmehrheit erforderlich. Der Vorsitzende stimmt jedenfalls mit, bei Stimmgleichheit entscheidet seine Stimme.

(18) ...

§ 18
Wahlvorgang

(1) - (8) ...

(9) Die Vorschläge jener Bediensteten, die sich um die Wahl als Personalvertreter bewerben (Wahlvorschläge), müssen spätestens am 28. Tag nachdem Stichtag schriftlich bei der Landeswahlkommission eingebracht werden. Die Wahlvorschläge haben höchstens doppelt so viele Bewerber zu enthalten, als Mandate zu vergeben sind; enthält der Wahlvorschlag mehr Kandidaten, so gelten jene, die die doppelte Zahl der zu vergebenden Mandate überschreiten, als nicht angeführt. Die Wahlvorschläge für die Personalvertretungen müssen schriftlich eingebracht werden und mindestens von doppelt so vielen wahlberechtigten Bediensteten unterfertigt sein als Personalvertreter zu wählen sind. Zur Landespersonalvertretung können nur Wählergruppen kandidieren, die für 5 Dienststellenpersonalvertretungen Wahlvorschläge eingereicht haben. Die Wahlwerber und jene Bedienstete, welche die Wahlwerbung unterstützen, müssen am Stichtag bei der Dienststelle beschäftigt sein. Wählergruppen, die am Stichtag in einer Dienststellenpersonalvertretung oder in der Landespersonalvertretung vertreten sind, brauchen für die Kandidatur für das Organ der Personalvertretung, in dem sie vertreten sind, keine Unterschriften beizubringen. Die Landeswahlkommission hat über die Zulassung der Wahlvorschläge zur Wahl der Dienststellen-(Landes-)personalvertretung binnen dreier Arbeitstage zu entscheiden.

(10) - (17) ...

(18) Das Ermittlungsverfahren für alle Dienststellenpersonalvertretungen, mit Ausnahme jener beim Amt der NÖ Landesregierung, und für die Landespersonalvertretung, führt unter Beachtung des Abs. 14 die Landeswahlkommission durch. Die Dienststellenwahlkommission beim Amt der NÖ Landesregierung führt das Ermittlungsverfahren selbst durch. Die Stimmzählung im Bereich der Dienststellenwahlkommission beim Amt der NÖ Landesregierung erfolgt durch die Sprengelwahlkommissionen. Die Landeswahlkommission kann andere Dienststellenwahlkommissionen mit der Durchführung der Stimmzählung betrauen. Das endgültige Wahlergebnis für alle Dienststellenpersonalvertretungen und für die Landespersonalvertretung wird von der Landeswahlkommission festgestellt.

(19) Alle mit der Stimmzählung betrauten Dienststellenwahlkommissionen haben der Landeswahlkommission die Ergebnisse unverzüglich bekanntzugeben. Die Landeswahlkommission hat den Leitern der Dienststellen das Ergebnis der Wahlen in die Dienststellenpersonalvertretung und in die Landespersonalvertretung bekanntzugeben. Die Landeswahlkommission hat die Wahlergebnisse öffentlich, jedenfalls durch Anschlag an den Amtstafeln aller Dienststellen kundzumachen. Die Entscheidung der Landeswahlkommission ist endgültig.

(20) ...

§ 28

Aufsicht über die Personalvertretung

(1) Die Landesregierung hat die Aufsicht über die Personalvertretung zu führen.

(2) Gesetzwidrige Beschlüsse der Personalvertretungen sind von der Landesregierung aufzuheben.

(3) Auf das Verfahren vor der Landesregierung als Aufsichtsbehörde 13 sind die Bestimmungen des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991, BGBl.Nr. 51 in der Fassung BGBl. I Nr. 10/2004, anzuwenden."

2. Die für das Verfahren maßgebenden Bestimmungen der Niederösterreichischen Landes-Personalvertretungs-Wahlordnung, LGBL. 2001/1-0 idF LGBL. 2001/1-3 (im Folgenden: NÖ L-PVWO), lauten:

"§ 37

Veröffentlichung des Wahlergebnisses

(1) Die Landeswahlkommission hat den Leitern der Dienststellen das Ergebnis der Wahlen in die Dienststellenpersonalvertretung und Landespersonalvertretung bekanntzugeben. Das Ergebnis der Wahl ist ebenso umgehend der zuständigen Dienststellenwahlkommission bekanntzugeben. Diese hat es durch Anschlag kundzumachen. Die Dienststellenwahlkommission beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hat das Wahlergebnis der Landeswahlkommission bekanntzugeben.

(2) Die Landeswahlkommission hat die Wahlergebnisse öffentlich jedenfalls aber durch Anschlag an der Amtstafel aller Dienststellen kundzumachen.

(3) Die Entscheidung der Landeswahlkommission ist endgültig."

III. Der Verfassungsgerichtshof hat über die in sinngemäßer Anwendung der §§ 187 und 404 ZPO iVm § 35 VfGG zur gemeinsamen Beratung und Entscheidung verbundenen Beschwerden erwogen:

A. Zur Zulässigkeit:

1.1. Nach Art. 144 Abs. 1 erster Satz B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof "über Beschwerden gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden". Bei Prüfung der Prozessvoraussetzungen hat der Verfassungsgerichtshof daher zu beurteilen, ob die von der beschwerdeführenden Partei - zu B 570/09 - angefochtene Wahlentscheidung der Landeswahlkommission einen Bescheid einer Verwaltungsbehörde darstellt.

1.2. Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist eine Erledigung dann als Bescheid zu qualifizieren, wenn sie von einer Verwaltungsbehörde gegenüber individuell bestimmten Personen erlassen wird und eine konkrete Verwaltungsangelegenheit in einer der Rechtskraft fähigen Weise normativ regelt, wenn sie also für den Einzelfall bindend die Gestaltung oder Feststellung von Rechtsverhältnissen zum Inhalt hat, ob sie nun unter Einhaltung der von den Verwaltungsvorschriften für die Bescheiderlassung aufgestellten Voraussetzungen erlassen worden ist oder nicht (zB VfSlg. 8744/1980, 9244/1981, 9444/1982, 11.077/1986, 11.415/1987, 12.321/1990, 12.753/1991, 14.152/1995). Aus der Erledigung muss deutlich der objektiv erkennbare Wille einer Verwaltungsbehörde hervorgehen, gegenüber einer individuell bestimmten Person die normative Regelung einer konkreten Verwaltungsangelegenheit zu treffen (zB VfSlg. 10.119/1984; 18.218/2007).

Die angefochtene Wahlentscheidung erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Der angefochtenen Wahlentscheidung kann weder ein individueller Adressatenkreis noch eine normative Regelung einer konkreten Verwaltungsangelegenheit gegenüber einer solchen individuell bestimmten Person entnommen werden. Die Bekanntgabe des Wahlergebnisses an die Leiter der Dienststellen durch die Landeswahlkommission gemäß § 18 Abs. 19 NÖ L-PVG begründet keine Parteistellung derselben.

Die zu B 570/09 protokollierte Beschwerde ist daher wegen offenkundiger Nichtzuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes als unzulässig zurückzuweisen (§ 19 Abs. 3 Z 2 lit. a VfGG).

2. Die zu B 1339/09 protokollierte Beschwerde richtet sich gegen einen Bescheid der NÖ Landesregierung und wurde rechtzeitig erhoben. Sie ist daher zulässig.

B. In der Sache:

1. Das Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter wird durch den Bescheid einer Verwaltungsbehörde verletzt, wenn die Behörde eine ihr gesetzlich nicht zukommende Zuständigkeit in Anspruch nimmt (zB VfSlg. 15.372/1998, 15.738/2000, 16.066/2001, 16.298/2001 und 16.717/2002) oder wenn sie in gesetzwidriger Weise ihre Zuständigkeit ablehnt, etwa indem sie zu Unrecht eine Sachentscheidung verweigert (zB VfSlg. 15.482/1999, 15.858/2000, 16.079/2001 und 16.737/2002).

2. Ein solcher, in die Verfassungssphäre reichender Fehler ist der NÖ Landesregierung unterlaufen:

2.1. Nach § 17 Abs. 14 NÖ L-PVG entscheiden die Wahlkommissionen nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschrift in allen Fragen, die sich in ihrem Bereich über das Wahlrecht und die Ausübung der Wahl ergeben, wie zB über die Zulassung der Wahlvorschläge oder über Einsprüche gegen das Wählerverzeichnis. Gemäß § 18 Abs. 18 und 19 leg.cit. bzw. § 37 NÖ L-PVVO hat die Landeswahlkommission das endgültige Wahlergebnis für alle Dienststellenpersonalvertretungen und für die Landespersonalvertretung festzustellen, dieses Ergebnis den Leitern der Dienststellen bekannt zu geben und an der Amtstafel kundzumachen. Diese Feststellung der Landeswahlkommission ist endgültig und kann daher bei einem der in § 3 NÖ L-PVG genannten Organen nicht mehr angefochten werden. Die Wahlkommission ist nach diesen Bestimmungen nicht befugt, über eine Wahlanfechtung einer Wählergruppe zu entscheiden, weil eine solche Anfechtung nicht vorgesehen ist.

2.2. Gemäß § 28 NÖ L-PVG sind von der Landesregierung im Rahmen der Aufsicht über die Personalvertretung gesetzwidrige Beschlüsse der Personalvertretungen aufzuheben. Demnach hat die Landesregierung grundsätzlich auch Beschlüsse (wie auch die Entscheidung über die endgültige Feststellung des Wahlergebnisses) der Wahlkommission, die gemäß § 3 leg.cit. ein Organ der Personalvertretung ist, aufzuheben, wenn sie auf gesetzwidrige Weise zustande gekommen sind.

3. Wie der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung ausgesprochen hat, müssen Ergebnisse von Wahlen, die nicht unmittelbar beim Verfassungsgerichtshof im Zuge eines auf Art. 141 B-VG gestützten Verfahrens anfechtbar sind, auf Administrativebene bekämpft werden können, um so den Rechtszug an die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes zu eröffnen: Die hier bekämpfte Wahl betreffend die Zusammensetzung der Personalvertretung ist, wie der Verfassungsgerichtshof wiederholt ausgesprochen hat, keine Wahl eines satzungsgebenden Organs (vgl. zB VfSlg. 14.418/1996 mwH) und kann daher nicht gemäß Art. 141 Abs. 1 lit. a B-VG beim Verfassungsgerichtshof bekämpft werden. Im Lichte dieser Judikatur wäre eine Regelung, die keinen Rechtsschutz gegen eine Feststellung eines Wahlergebnisses auf administrativer Ebene vorsieht, mit dem aus dem Rechtsstaatsprinzip hervorgehenden Grundsatz, dass die Rechtsordnung ausreichend effizienten Rechtsschutz gewähren muss (vgl. VfSlg. 14.702/1996 mwN), unvereinbar und daher verfassungswidrig.

Ein solches Ergebnis lässt sich jedoch vermeiden, weil § 28 NÖ L-PVG - im Hinblick auf das Gebot, Gesetze und Verordnungen im Zweifel verfassungskonform zu interpretieren (vgl. für viele VfSlg. 13.907/1994) - dahingehend ausgelegt werden kann, dass Beschlüsse der Landeswahlkommission (wie die Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses) von der Landesregierung auch auf Antrag einer Wählergruppe überprüft werden können. Einer solchen verfassungskonformen Auslegung des § 28 leg.cit. steht weder der Wortlaut der Bestimmung noch die Formulierung des § 18 Abs. 19

letzter Satz NÖ L-PVG sowie des § 37 Abs. 3 NÖ L-PVVO ("Die Entscheidung der Landeswahlkommission ist endgültig") entgegen, weil die letztgenannten Bestimmungen das allgemeine Aufsichtsinstrument des § 28 NÖ L-PVG nicht ausschließen, so dass auf Antrag einer Partei hin eine Überprüfung jeglicher behaupteter Rechtswidrigkeiten des Wahlverfahrens möglich ist. Über einen derartigen Antrag einer Partei hat eine Entscheidung unter Heranziehung des AVG zu ergehen, dessen Anwendbarkeit in § 28 Abs. 3 L-PVG ausdrücklich angeordnet wird.

Die NÖ Landesregierung hätte daher in der Sache über die als Antrag auf Aufhebung eines behauptetermaßen rechtswidrigen Beschlusses der Wahlkommission zu wertenden Eingabe der beschwerdeführenden Partei entscheiden müssen. Die als "Vorstellung/Berufung" bezeichnete Eingabe richtete sich inhaltlich gegen eine Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens (nämlich der Nichtzulassung des Wahlvorschlages der beschwerdeführenden Partei) und stellt daher schon auf Grund des Antrages, die Wahlentscheidung der Landeswahlkommission zur Gänze aufzuheben und die Wahl für ungültig zu erklären, einen Antrag auf Aufhebung eines rechtswidrigen Beschlusses der Wahlkommission dar. Durch die Zurückweisung als unzulässig hat sie der beschwerdeführenden Partei zu Unrecht eine Sachentscheidung verweigert.

Die beschwerdeführende Partei ist somit durch den zu B 1339/09 angefochtenen Bescheid im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter verletzt worden.

Der angefochtene Bescheid war daher aufzuheben, ohne dass auf das weitere Beschwerdevorbringen einzugehen war.

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 88 VfGG. In den zugesprochenen Kosten ist Umsatzsteuer in der Höhe von € 400,-- sowie eine Eingabengebühr gemäß § 17a VfGG in der Höhe von € 220,-- enthalten.

5. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.

Wien, am 1. März 2010

Der Präsident:

Dr. H o l z i n g e r

Schriftführer:

MMag. Dr. P i l l i c h s h a m m e r