

Rechtliche Stellungnahme zur Zurückweisung von Wahlvorschlägen im Zusammenhang mit den Personalvertretungswahlen in Niederösterreich

A. Gutachtensauftrag

Der Gutachter ist beauftragt, zur Rechtmäßigkeit der Zurückweisung von Wahlvorschlägen durch die Landeswahlkommission Stellung zu nehmen.

Folgende Fragen wurden gestellt:

1. Ist die Zurückweisung der Wahlvorschläge durch die Landeswahlkommission zu Recht erfolgt?
2. Hätte die Landeswahlkommission nach den Bestimmungen des AVG (§§ 13, 13a) vorgehen und nach diesen Vorschriften einen Verbesserungsauftrag erteilen müssen, bzw. hätte sie ihrer Manuduktionspflicht nachkommen und die wahlwerbende Gruppe rechtzeitig auf das Vorliegen eines Mangels hinweisen müssen?
3. Kommt in einem allfälligen aufsichtsbehördlichen Verfahren vor der NÖ Landesregierung sowie in einem Rechtsmittelverfahren vor dem Landesverwaltungsgericht anderen wahlwerbenden Gruppen Parteistellung zu?

B. Sachverhalt

Am 25. September 2023 um 12:00 Uhr endete die Frist zur Einbringung der Wahlvorschläge zur Wahl der Personalvertretungen im NÖ Landesdienst. Es wurden 165 gültige Wahlvorschläge für 165 Dienststellenpersonalvertretungen und 1 gültiger Wahlvorschlag für die Landespersonalvertretung eingebracht.

Vier Wahlvorschläge der Fraktion Sozialdemokratischer GewerkschafterInnen im NÖ Landesdienst (FSG) für je eine Dienststellenpersonalvertretung, ein Wahlvorschlag der Aktionsgemeinschaft Unabhängiger und Freiheitlicher – Landesdienst Niederösterreich (AUF) für eine Dienststellenpersonalvertretung und ein Wahlvorschlag der Fraktion Sozialdemokratischer GewerkschafterInnen im NÖ Landesdienst (FSG) zur Landespersonalvertretung wurden von der Landeswahlkommission mit Beschluss vom 25.09.2023 zurückgewiesen, weil diese nach deren Auffassung nicht nach der in den rechtlichen Vorschriften vorgesehenen Form eingebracht wurden.

Begründet wurde die Entscheidung damit, dass gemäß § 18 Abs. 9 NÖ Landes-Personalvertretungsgesetz und § 11 Abs. 2 NÖ Landes-Personalvertretungs-Wahlordnung bestimmt werde, dass die Wahlvorschläge für die Personalvertretungen schriftlich eingebracht werden müssen und mindestens von doppelt so vielen wahlberechtigten Bediensteten unterfertigt sein müssen, als Personalvertreter zu wählen sind. § 18 Abs. 9 NÖ Landes-Personalvertretungsgesetz lege überdies fest, dass zur Landespersonalvertretung nur Wählergruppen kandidieren können, die für fünf Dienststellenpersonalvertretungen gültige Wahlvorschläge eingereicht haben.

Die Landeswahlkommission berief sich auf § 11 Abs. 3 NÖ Landes-Personalvertretungs-Wahlordnung, wonach die Unterschriften auf demselben Bogen Papier beigelegt sein müssen, auf dem sich der Wahlvorschlag befindet.

§ 14 Abs. 2 NÖ Landes-Personalvertretungs-Wahlordnung bestimme unter anderem überdies, dass, wenn der Wahlvorschlag nicht die erforderliche Zahl von Unterschriften trägt oder bei der Kandidatur zur Landespersonalvertretung die Wählergruppe nicht mindestens im Bereich von fünf Dienststellenpersonalvertretungen einen Wahlvorschlag eingebracht habe, der Wahlvorschlag nicht zur Verbesserung zurückgestellt werden könne, sondern als ungültig zurückzuweisen sei. Die fünf zurückgewiesenen Wahlvorschläge für Dienststellenpersonalvertretungen hätten auf dem Bogen des Wahlvorschlages keine Unterfertigung von Unterstützern aufgewiesen, sondern diese seien lediglich beigelegt gewesen. Dem ebenfalls zurückgewiesenen Wahlvorschlag zur Landespersonalvertretung selbst seien keine Unterstützungserklärungen angeschlossen gewesen. Aus diesen Gründen seien die genannten Wahlvorschläge ohne Verbesserungsverfahren zurückzuweisen gewesen.

Mit einem weiteren Beschluss vom 02.10.2023 wurde ein weiterer, nun vollständiger Wahlvorschlag der Aktionsgemeinschaft Unabhängiger und Freiheitlicher – Landesdienst Niederösterreich (AUF) als verspätet zurückgewiesen.

In einer Aufsichtsbeschwerde der Aktionsgemeinschaft Unabhängiger und Freiheitlicher – Landesdienst Niederösterreich (AUF) an die niederösterreichische Landesregierung wurde eine Aufhebung der diese wahlwerbende Gruppe betreffenden Beschlüsse der Landeswahlkommission vom 25.09.2023 und vom 02.10.2023 begehrt.

C. Anzuwendende Rechtsvorschriften

Die für die Beurteilung maßgeblichen Rechtsvorschriften lauten wie folgt:

§ 18 Abs. 9 NÖ Landes-Personalvertretungsgesetz:

„(9) Die Vorschläge jener Bediensteten, die sich um die Wahl als Personalvertreter bewerben (Wahlvorschläge), müssen spätestens am 28. Tag bis 12:00 Uhr nach dem 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 Per-

sonalvertreter zu wählen sind. Zur Landespersonalvertretung können nur Wählergruppen kandidieren, die für fünf Dienststellenpersonalvertretungen gültige 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 Unterstützungsunterschriften beizubringen. Die Landeswahlkommission hat über die Zulassung der Wahlvorschläge zur Wahl der Dienststellen- (Landes-)personalvertretung binnen dreier Arbeitstage zu entscheiden.“

Die **§§ 11 und 14 NÖ Landes-Personalvertretungs-Wahlordnung** lauten auszugsweise wie folgt:

„§ 11 Wahlvorschläge

(1) Die Vorschläge jener Bediensteten, die sich um die Wahl als Personalvertreter bewerben (Wahlvorschläge) müssen spätestens am 28. Tag nach dem Stichtag schriftlich bei der Landeswahlkommission eingebracht werden.

(2) 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. 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. Zur Landespersonalvertretung können nur Wählergruppen kandidieren, die für fünf Dienststellenpersonalvertretungen Wahlvorschläge eingereicht haben.

(3) Die Unterschriften müssen auf demselben Bogen Papier beigesetzt sein, auf dem sich der Wahlvorschlag befindet.

....

§ 14 Überprüfung der Wahlvorschläge

(1) Die Landeswahlkommission überprüft, ob die Wahlvorschläge den Vorschriften des § 11 Abs. 4 entsprechen und ob die vorgeschlagenen Bewerber wählbar sind. Mangelhaft befundene Wahlvorschläge sind den zustellungsbevollmächtigten Vertretern unverzüglich zur Behebung der Mängel zurückzustellen. Wird der festgestellte Mangel nicht innerhalb von drei Tagen nach der Verständigung behoben, so hat die Landeswahlkommission von sich aus die Wahlvorschläge richtigzustellen und erforderlichenfalls die Namen von Wahlwerbern zu streichen.

(2) Wird der Wahlvorschlag verspätet überreicht oder trägt der Wahlvorschlag nicht die erforderliche Zahl von Unterschriften, fehlt die Zustimmung aller Bewerber zur Aufnahme in den Wahlvorschlag oder enthält dieser nicht einen einzigen wählbaren Bewerber oder hat bei der Kandidatur zur Landespersonalvertretung die Wählergruppe nicht mindestens im Bereich von fünf Dienststellenpersonalvertretungen einen Wahlvorschlag eingebracht, so kann der Wahlvorschlag nicht zur Verbesserung zurückgestellt werden, sondern ist als ungültig zurückzuweisen.

(3) Die Landeswahlkommission hat über die Zulassung der Wahlvorschläge zur Wahl der Dienststellen(Landes-)personalvertretung binnen dreier Arbeitstage zu entscheiden.

...“

D. Beurteilung

Zu Frage 1.):

Der Kern der zu beurteilenden Rechtsfrage besteht darin, ob die Landeswahlkommission angesichts des gegebenen Sachverhalts berechtigt war, die Wahlvorschläge zurückzuweisen oder ob sie einen Verbesserungsauftrag hätte erteilen müssen. Dass die betreffenden Wahlvorschläge dem § 11 Abs 3 Landes-Personalvertretungs-Wahlordnung nicht entsprochen haben, ist unbestritten.

Bei der hier maßgeblichen Bestimmung handelt es sich um eine Formvorschrift. Der Verfassungsgerichtshof judiziert dazu in ständiger Rechtsprechung, dass *„alle - die Wahlbehörde streng bindenden - Formalvorschriften der Wahlordnungen strikt nach ihrem Wortlaut auszulegen (sind).“*¹

Der Sinn der Norm² des § 11 Abs 3 Landes-Personalvertretungs-Wahlordnung besteht darin, zu gewährleisten, dass die Unterstützenden tatsächlich wissen, für welchen Wahlvorschlag mit welchen Kandidatinnen und Kandidaten sie eine Unterschrift leisten. Eine Liste mit bloßen Unterschriften gewährleistet dies nicht, weil *„bloße Beilagen (...) keine Gewähr dafür bieten, dass die Unterschriften den der Wahlbehörde (...) zugeleiteten Vorschlag (samt „Parteiliste“) wirklich gekannt und genehmigt haben.“*³

Somit bleibt zu prüfen, ob ein Verbesserungsverfahren hätte eingeleitet werden müssen. § 14 Abs 2 Landes-Personalvertretungs-Wahlordnung erlaubt eine solche Verbesserung dann nicht, wenn der Wahlvorschlag keine Unterschriften enthält. Damit wird der Fall sanktioniert, dass es einer wahlwerbenden Gruppe nicht gelingt, rechtzeitig genügend Unterstützungen zu erreichen. Diese Gruppe soll das Verstreichen der Frist für die Einreichung eines Wahlvorschlags nicht dadurch hinauszögern können, dass sie einen nicht hinreichend unterstützten Wahlvorschlag einbringt.

Im vorliegenden Fall liegt eine derartige Konstellation vor: Es wurde ein Wahlvorschlag eingebracht, dem zwar Unterschriften beigelegt sind, aber unter Verletzung der Formvorschrift des § 11 Abs 3 Landes-Personalvertretungs-Wahlordnung. Die Unterschriften wurden auf einem Dokument geleistet, in dem die Unterstützenden abstrakt einen Wahlvorschlag der „Wählergruppe Aktionsgemeinschaft Unabhängiger und Freiheitlicher – Landesdienst Niederösterreich Kurzbezeichnung: AUF“ unterstützten, ohne dass dort die kandidierenden Personen ersichtlich waren. Ob den unterstützenden Personen der Wahlvorschlag überhaupt bekannt war, ist demgemäß ungewiss.

¹ Statt vieler: VfSlg 10.610/1985 unter Hinweis auf VfSlg 6750/1972, 8848/1980 und die dort angeführte Vorjudikatur. Siehe auch *Wallnöfer*, Art 141 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) 1486, Rz 17.

² Wie *Wallnöfer* (FN 1) nachweist, zieht der VfGH in seiner Judikatur fallweise gerade auch teleologische Argumente für die Begründung heran.

³ So in VfSlg 10.610/1984, Pkt. 2.2.1.2.2. zu einer ähnlichen Norm der Salzburger Gemeindewahlordnung 1974.

Der Einwand der wahlwerbenden Gruppe in ihrer Beschwerde an die Landesregierung, sie hätten die erforderlichen Unterschriften nachgewiesen, geht daher im Lichte dieser Judikatur fehl: Es liegen gerade keine solchen Unterstützungen vor, weil nicht gewährleistet ist, dass diesen Personen der konkrete Wahlvorschlag bekannt war.

Der eingereichte Wahlvorschlag trug somit nicht die erforderliche Zahl an Unterschriften iSd § 11 Abs 2 Landes-Personalvertretungs-Wahlordnung, nämlich gar keine. Damit lag auch der Fall des § 14 Abs 2 Landes-Personalvertretungs-Wahlordnung vor und der Wahlvorschlag war ohne Verbesserungsauftrag zurückzuweisen.

Der am 29.09.2023 eingereichte vollständige Wahlvorschlag war verspätet und wurde von der Landeswahlkommission zu Recht als verspätet zurückgewiesen (§ 14 Abs 2 LPVWO).

Zu Frage 2.)

Zur Frage des § 13 AVG und der Manuduktionspflicht gemäß § 13a AVG wird ausgeführt, dass in Wahlverfahren in die gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Art I Abs 3 Z 4 EGVG) das AVG keine Anwendung findet.⁴ Auch unter Beachtung des Grundsatzes, dass in solchen Verfahren die in den Verwaltungsverfahrensgesetzen zum Ausdruck gelangenden allgemeinen Rechtsgrundsätze heranzuziehen sind,⁵ ergibt sich kein anderes Ergebnis. § 14 Abs 1 Landes-Personalvertretungs-Wahlordnung enthält nämlich eine die Gegebenheiten in einem Wahlverfahren berücksichtigende Regelung eines Verbesserungsverfahrens und Abs. 2 leg. cit. nimmt aus den bereits oben zu 1.) ausgeführten Gründen bestimmte Fälle von der Verbesserungsmöglichkeit aus. § 14 Landes-Personalvertretungs-Wahlordnung differenziert demnach sachlich gerechtfertigt zwischen dem nicht sanierbaren Fehlen eines Wahlvorschlags mit einer hinreichenden Zahl an Unterschriften und sonstigen Fehlern.

Auf Grund der kurzen Zeitspanne bis zum Fristablauf war es der Landeswahlkommission auch nicht zuzumuten, die eingebrachten Vorschläge auf der Stelle auf ihre Rechtskonformität zu prüfen.⁶

Zu Frage 3.):

Weder das LPVG noch die LPVWO treffen explizite Regelungen über die Parteistellung im Zusammenhang mit dem Wahlverfahren. Aus VfSlg 19.009/2010 ergibt sich, dass die Landesregierung als Aufsichtsbehörde zuständig ist, über eine Beschwerde einer wahlwerbenden Gruppe gegen die nicht als Bescheid zu qualifizierende Zurückweisung eines Wahlvorschlags, zu entscheiden. Allfälligen anderen wahlwerbenden Gruppen käme hingegen keine Parteistellung zu.⁷ Parteistellung in

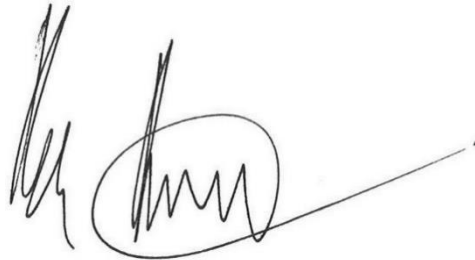
⁴ Vgl VfSlg 19.733/2013 unter Verweis auf VfSlg 13.420/1993.

⁵ So VfSlg 19.733/2013.

⁶ In diesem Sinne VfGH vom 23.06.2022, W I 1/2022 ua unter Verweis auf VfSlg 2538/1953: „Eine zeitlich bevorzugte Prüfung von Wahlvorschlägen, die an nicht verbesserungsfähigen Mängeln leiden, scheidet schon insofern aus, als dies bereits die Prüfung des Wahlvorschlags voraussetzen würde.“

⁷ Siehe dazu die Konstellation in VfSlg 19.866/2013. Auch die weitere Beschwerde an den VfGH stünde nur der wahlwerbenden Gruppe offen (siehe dazu *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, 13. Auflage [2022] 522, Rz 1041). Siehe auch VfSlg 19.289/2011 (im konkreten Fall zur Wahlordnung einer Universität für deren Kollegialorgane): „Parteistellung im administrativen Wahlverfahren kommt nämlich nur der wahlwerbenden Gruppe,

einem allfälligen verwaltungsgerichtlichen Verfahren gegen die Abweisung des Antrags hätte somit ausschließlich die wahlwerbende Gruppe, repräsentiert durch den zustellungsberechtigten Vertreter.⁸ Nur sie ist dazu vor dem Landesverwaltungsgericht legitimiert.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger

das ist die Gesamtheit der in einem Wahlvorschlag enthaltenen Wahlwerberinnen und Wahlwerber, vertreten durch die Zustellungsbevollmächtigte oder den Zustellungsbevollmächtigten, zu.“

⁸ Siehe dazu auch VfSlg 19.289/2011.