jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

TE Vfgh Erkenntnis 1981/12/2 G21/79

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 02.12.1981

Index

L2 Dienstrecht
L2200 Landesbedienstete

Norm

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz
B-VG Art20
B-VG Art21
B-VG Art101 Abs1
B-VG Art108
B-VG Art109
B-VG Art117 Abs6
B-VG Art118 Abs3 Z2
B-VG Art140 Abs3 erster Satz
Bgld LandesbeamtenG §2
BVG Ämter d LReg §1 Abs1
ÜG 1920 §8
ÜG 1920 §9 Abs4, §9 Abs5

Leitsatz

Bgld. Landesbeamtengesetz 1978; keine Verfassungswidrigkeit der Regelung des §2 Abs2, womit dienstrechtliche Befugnisse auf das Amt der Landesregierung als erste Instanz übertragen werden; zum Inhalt des Begriffes der Diensthoheit im B-VG - Entstehung und Entwicklung

Spruch

Die Worte "in erster Instanz dem Amt der Landesregierung und in zweiter Instanz" in §2 Abs2 des Landesbeamtengesetzes 1978, LGBl. für das Bgld. 31/1979, werden nicht als verfassungswidrig aufgehoben.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I.1. Das Landesbeamtengesetz 1978, LGBl. für das Bgld. 31/1979, bestimmt in §2 unter der Überschrift "Anwendbarkeit bundesgesetzlicher Bestimmungen":

"(1) Soweit durch dieses Gesetz nicht anderes bestimmt wird, sind auf die Landesbeamten die für das Dienstrecht einschließlich des Besoldungs-, Disziplinar- und Pensionsrechtes der öffentlich-rechtlichen Bediensteten des Bundes maßgebenden Bundesgesetze sinngemäß anzuwenden.

(2) Die in den bundesrechtlichen Vorschriften dem Bundespräsidenten, der Bundesregierung, dem Bundeskanzler

oder einem Bundesminister hinsichtlich der Bundesbeamten eingeräumten Befugnisse stehen hinsichtlich der Landesbeamten in erster Instanz dem Amt der Landesregierung und in zweiter Instanz der Landesregierung zu."

Gestützt auf Art140 B-VG idF BGBl. 302/1975 in Verbindung mit Art24a des Landes-Verfassungsgesetzes idF LGBl. 32/1979 stellen 16 Abgeordnete zum Bgld. Landtag (also mehr als ein Drittel seiner 36 Mitglieder) den Antrag, die in §2 Abs2 des Landesbeamtengesetzes 1978 enthaltenen Worte "in erster Instanz dem Amt der Landesregierung und in zweiter Instanz" als verfassungswidrig aufzuheben.

Dieser Antrag wird - auf das Wesentliche zusammengefaßt - wie folgt begründet:

Die Antragsteller führen einleitend (Punkt I) aus, §2 Abs2 des Landesbeamtengesetzes 1978 - im folgenden LBG 1978 - habe die bekämpfte Fassung erst durch einen Abänderungsantrag der SPÖ im Landtagsausschuß erhalten. In der Regierungsvorlage habe dieser Absatz die bekämpften Worte noch nicht enthalten. Die Einfügung dieser Worte gehe auf die dem VfGH bekannten Auseinandersetzungen zwischen den beiden großen politischen Parteien des Bgld. zurück. Der bekämpfte Gesetzgebungsakt stelle den durch nichts verhüllten Versuch der Landtagsmehrheit dar, die tatsächliche Ausübung der Diensthoheit über die Landesbeamten - aus sachlichen Gründen - dem Kollegium der Landesregierung zu entziehen und sie dem Landeshauptmann (als Vorstand des Amtes der Landesregierung) allein zu übertragen, wobei die der Landesregierung verbleibenden Rechte - insbesondere die Entscheidung in zweiter Instanz - in aller Regel nicht zum Tragen kämen und die demokratisch gewählte Landesregierung von der tatsächlichen Ausübung der Diensthoheit praktisch ausgeschaltet sei. Die evident unsachlichen Motive der Landtagsmehrheit erwiesen die bekämpfte legislative Maßnahme als Willkürakt und damit als Verstoß des Landesgesetzgebers gegen das auch ihn bindende Gleichheitsgebot der Bundesverfassung.

Die Gesetzesstelle sei auch aus einem weiteren Grund (der in Punkt II ausgeführt wird) verfassungswidrig:

Der Bundesverfassungsgesetzgeber spreche (in Art21 Abs3 B-VG) von der Ausübung der Diensthoheit gegenüber den Bediensteten des Bundes durch die obersten Organe des Bundes mit den gleichen Worten wie von der Ausübung der Diensthoheit gegenüber den Bediensteten der Länder durch die obersten Organe der Länder. Was das B-VG darunter verstehe, sei für die Bundesbediensteten an mehreren Stellen näher ausgeführt. So fielen darunter das Leitungsrecht und das Weisungsrecht nach Art20 Abs1 B-VG, aber auch das Recht des Bundespräsidenten zur Ernennung von Bundesbeamten nach Art65 Abs2 lita B-VG, wobei nach Art66 Abs1 B-VG der Bundespräsident das ihm zustehende Recht der Ernennung von Bundesbeamten bestimmter Kategorien - somit keineswegs das Recht der Ernennung unterschiedslos aller Bundesbeamten - den zuständigen Mitgliedern der Bundesregierung übertragen könne. Eine Subdelegation dieses Ernennungsrechtes, wie sie in der Praxis vorkomme, sei bekanntlich nach einhelliger Meinung der Rechtslehre verfassungswidrig.

Gehe man davon aus, daß nach dem klaren Sinnzusammenhang des Art66 B-VG nur die Ernennung der niedrigeren Kategorien von Bundesbeamten, und auch diese nur an die Bundesminister, die ebenfalls oberste Organe der Vollziehung sind, delegiert werden dürfe, dann könne kein Zweifel daran bestehen, daß Art21 Abs3 B-VG mit der Ausübung der Diensthoheit jedenfalls die Ernennung bestimmter (höherer) Bediensteter den obersten Organen der Vollziehung selbst vorbehalten wolle. Das gelte, da das B-VG in Art21 Abs3 für die Bediensteten der Länder die gleiche Formulierung verwende wie für die Bediensteten des Bundes, auch für die den Bediensteten der Länder gegenüber auszuübende Diensthoheit. Art21 Abs3 B-VG schließe es daher normativ aus, etwa das Recht zur Ernennung aller Landesbediensteten der Landesregierung als dem obersten Organ des Landes zu entziehen und dieses Recht auf eine Unterbehörde zu übertragen.

Die der Landesregierung verbleibenden Leitungs- und Weisungsrechte stünden diesem Ergebnis nicht entgegen, denn die Ausübung der Diensthoheit umfasse - wie gezeigt - zumindest das unmittelbare, selbst auszuübende Recht der Ernennung bestimmter Beamter, das durch bloße Aufsichtsrechte nicht ersetzt werden könne. Die der Landesregierung durch die angefochtene Bestimmung vorbehaltene Befugnis, in zweiter Instanz zu entscheiden, werde gerade bei Ernennungen - wie auch bei allen anderen begünstigenden Dienstrechtsakten - zur Farce, weil der durch die Ernennung oder durch einen sonstigen begünstigenden Akt Betroffene ein Rechtsmittel nicht erheben werde und mangels Beschwer auch nicht zulässig erheben könne, der nicht zum Zuge gekommene Mitbewerber jedoch in aller Regel mangels Parteistellung ebenfalls nicht zur Anrufung der Landesregierung berechtigt sei. Auf diese Weise habe die angefochtene Bestimmung dem Landeshauptmann - und zwar nicht als oberstem Organ der

Vollziehung, sondern als Vorstand des hier als Unterbehörde auftretenden Amtes der Landesregierung - verfassungswidrigermaßen Rechte übertragen, die die Bundesverfassung der Landesregierung als oberstem Organ der Vollziehung vorbehalten wolle.

Bereits in der Stammfassung des B-VG (so führen die Antragsteller weiter in Punkt III aus) habe Art21 Abs2 angeordnet, daß die Diensthoheit des Bundes gegenüber seinen Angestellten von den Volksbeauftragten des Bundes, die Diensthoheit der Länder gegenüber ihren Angestellten von den Volksbeauftragten der Länder ausgeübt werde. Schon damals hätte der Verfassungsgesetzgeber die Ausübung der Diensthoheit gegenüber den Bundes- und Landesangestellten (heute: Bediensteten) wegen ihrer besonderen Wichtigkeit und politischen Empfindlichkeit den Volksbeauftragten (heute: obersten Organen der Vollziehung) vorbehalten.

An diesem Rechtszustand habe sich durch die Verfassungsnovellen, die zur heutigen Fassung des Art21 Abs3 B-VG geführt hätte, inhaltlich nichts geändert. Weder die B-VG-Nov. 1925 noch die B-VG-Nov. 1929 hätten andere als terminologische Änderungen und eine Ergänzung hinsichtlich der Bediensteten des Rechnungshofes gebracht.

Aber auch die B-VG-Nov. 1974, BGBl. 444, habe die Bestimmungen über die Ausübung der Diensthoheit inhaltlich unverändert aufrechterhalten, obwohl sie hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Dienstrechtes einschneidende Änderungen gebracht habe (Hinweis auf die Regierungsvorlage 182 der Beilagen 13. GP, hier: S 11 rechts unten). Daraus, daß die B-VG-Nov. 1974 zwar die Bestimmungen über das Dienstrecht der Bundes- und Landesbediensteten (bisher Art21 Abs1 B-VG) einschneidend geändert habe (nunmehr Art21 Abs1 und 2 B-VG), die Regelung über die Ausübung der Diensthoheit (bisher Art21 Abs2, nunmehr Art21 Abs3 B-VG) aber inhaltlich unverändert gelassen habe, ergebe sich zwingend, daß der Verfassungsgesetzgeber des Bundes auch im Jahr 1974 den Gesetzgebern der Länder auf dem Gebiet der Ausübung der Diensthoheit nicht das Recht zu einer grundlegenden Neuorganisation einräumen wollte.

Wie die Antragsteller weiters meinen (Punkt IV) führe die Versteinerungstheorie zum gleichen Ergebnis.

In allen anderen Ländern der Republik seien im Jahr 1920 die hinsichtlich der Bundesbeamten von den obersten Organen des Bundes auszuübenden Angelegenheiten der Diensthoheit bei den Landesbeamten in erster und letzter Instanz von der Landesregierung zu besorgen gewesen und seien dies bis heute. Eine gleichartige Regelung habe bereits §2 Abs1 des Gesetzes vom 16. Dezember 1924 betreffend die vorläufige Regelung des Dienstverhältnisses der burgenländischen Landesangestellten (Landesangestelltengesetz), LGBl. 9, enthalten.

Es sei daher verfassungsrechtlich unzulässig, dem heutigen Art21 Abs3 B-VG einen Inhalt beizumessen, der es gestatten würde, durch einfaches Landesgesetz der Landesregierung die unmittelbare (erst- und letztinstanzliche) Ausübung diensthoheitlicher Befugnisse zur Gänze zu entziehen.

Gegen die hier vorgetragene Rechtsauffassung könne nicht eingewendet werden (führen die Antragsteller in Punkt V aus), daß Art101 Abs1 B-VG zwar die "Ausübung der Vollziehung" des Landes der Landesregierung übertrage, daß aber trotzdem vom einfachen Landesgesetzgeber verfassungskonform Unterbehörden des Landes eingerichtet werden könnten. Hiefür gebe es nämlich positive verfassungsgesetzliche Grundlagen, so etwa §8 Abs2 UG 1920, der von "Behörden (Ämtern) des Landes" und Art102 Abs1 B-VG, der von "Landesbehörden" spreche.

Es möge auch - entgegen den beachtlichen Argumenten von Koja, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, S 328 und Zluwa, Über die Qualität des Amtes der Landesregierung als Behörde, JBl. 1972, S 178 und 252 - verfassungsrechtlich zulässig sein, das Amt der Landesregierung (mit dem Landeshauptmann als Vorstand) durch Landesgesetz für bestimmte Verwaltungsangelegenheiten als Unterbehörde der Landesregierung (mit dem gleichen Amt der Landesregierung als Hilfsapparat) vorzusehen (so der VfGH: Slg. 3681/1960, 4152/1962, 5978/1969). Derartige Organisationsbefugnisse des Landesgesetzgebers - wenn sie ihm überhaupt zustünden - fänden ihre Grenzen aber jedenfalls dort, wo der Verfassungsgesetzgeber die Ausübung von Befugnissen den obersten Organen des Landes unmittelbar vorbehalten habe. Art21 Abs3 B-VG sei insoweit eine lex specialis zu der allgemeinen Vorschrift des Art101 Abs1 B-VG und ordne - wie gezeigt - an, daß zumindest bestimmte, wichtige Befugnisse (Ernennungsrechte) vom obersten Organ des Landes unmittelbar auszuüben seien.

Es wäre dem Verfassungsgesetzgeber nicht zusinnbar, in Art21 Abs3 B-VG nur eine bedeutungslose und überflüssige Wiederholung des Art101 Abs1 B-VG vorgenommen zu haben. Art21 Abs3 B-VG habe daher den normativen Inhalt, daß zumindest die wichtigsten dienstrechtlichen Akte von der Landesregierung in Ausübung der Diensthoheit unmittelbar

besorgt werden müßten.

In Punkt VI meinen die Antragsteller, da die angefochtene Gesetzesstelle die unmittelbare Ausübung der Diensthoheit uneingeschränkt und ohne jede Grenzziehung dem Amt der Landesregierung als Unterbehörde zuweise, brauche der VfGH im gegenwärtigen Prüfungsverfahren nicht in allen Einzelheiten den Verlauf jener Grenze aufzuspüren, bis zu der eine Delegierung minder wichtiger dienstrechtlicher Befugnisse auf eine der Leitung und Aufsicht der Landesregierung unterstellte andere Behörde zulässig wäre. Ebensowenig sei erschöpfend zu ermitteln und abzugrenzen, welcher Mindestbestand an unmittelbar auszuübenden Rechten der Landesregierung jedenfalls vorbehalten bleiben müsse.

Es möge durchaus zulässig sein, daß der Landesgesetzgeber bei der Gestaltung seines Dienstrechtes - etwa nach dem Vorbild des Dienstrechtsverfahrensgesetzes des Bundes - aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Kostenersparnis gewisse minder wichtige Dienstrechtsangelegenheiten zur Besorgung unter der Leitung und Aufsicht der Landesregierung auf nachgeordnete Dienstbehörden übertrage oder die Übertragung mittels Verordnung gestatte. Keinesfalls dürfe der Landesgesetzgeber jedoch unterschiedslos alle dienstrechtlichen Kompetenzen der unmittelbaren Handhabung durch die Landesregierung entziehen.

Die Antragsteller führen sodann aus (in Punkt VII), im Erk. Slg. 5922/1969 habe der VfGH ausgesprochen, daß der einfache Gesetzgeber an der Zuständigkeit des Präsidenten des Rechnungshofes zur Ausübung der Diensthoheit gegenüber den dort Bediensteten, soweit sie nicht dem Bundespräsidenten zukomme, nichts ändern dürfe. Der zweite Satz des (damaligen) Art21 Abs2 B-VG schließe es - abgesehen von den durch die Verfassung dem Bundespräsidenten eingeräumten Zuständigkeiten - ohne jede Einschränkung aus, daß die Diensthoheit des Bundes gegenüber den beim Rechnungshof Angestellten von irgendeinem anderen Organ ausgeübt werde als vom Präsidenten des Rechnungshofes. Die Verfassung lege nicht fest, welche obersten Organe zur Ausübung der Diensthoheit des Bundes zuständig seien. Soweit also nicht durch die Verfassung die Zuständigkeit des Bundespräsidenten oder des Präsidenten des Nationalrates festgelegt sei, müsse die einfache Gesetzgebung die Zuständigkeit der obersten Organe im einzelnen bestimmen. Dabei könne durch die einfache Bundesgesetzgebung die Zuständigkeit eines einzelnen Bundesministers oder aber die Zuständigkeit zur einvernehmlichen Ausübung der Diensthoheit durch mehrere Bundesminister oder aber auch die kollegiale Zuständigkeit der Bundesregierung festgelegt werden. Derzeit sei diese Zuständigkeit insbesondere im §2 des Dienstrechtsverfahrensgesetzes geregelt. §2 DVG sehe jedoch grundsätzlich vor, daß die Dienststellen bei den obersten Verwaltungsorganen als oberste Dienstbehörden in erster Instanz zuständig seien. Nur unter näher bestimmten Modalitäten könne die Zuständigkeit ganz oder zum Teil einer nachgeordneten Dienststelle als nachgeordneter Dienstbehörde übertragen werden. Die ausnahmslose Übertragung der Ausübung der Diensthoheit in erster Instanz auf Unterbehörden sei dem DVG ebenso fremd wie dem VfGH, der im Erk. Slg. 5922/1969 die Verfassungsbestimmungen über die Diensthoheit so nachdrücklich unterstrichen habe.

Schließlich verstoße (so meinen die Antragsteller in Punkt VIII) die angefochtene Regelung gegen Art15 Abs10 B-VG, wonach Landesgesetze, durch die die bestehende Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern geändert oder neu geregelt werde, nur mit Zustimmung der Bundesregierung kundgemacht werden dürften. Die bekämpfte Regelung des LBG 1978 habe eine derartige Zustimmung nicht erhalten. Sie sei daher auch aus diesem weiteren Grund verfassungswidrig.

Der VfGH habe im Erk. Slg. 8466/1978 ausgeführt, es bestehe zwischen "Organisation" (Einrichtung) und "Funktion" (Aufgaben) von Behörden ein Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit, insofern nämlich, als jede organisatorische Regelung notwendig auf die Bewältigung irgendwelcher Funktionen ausgerichtet sei und umgekehrt die Regelung jeglicher Funktion auf ihre organisatorische Bewältigung Bedacht nehmen müsse. Es enthalte daher jede funktionelle Regelung notwendig auch organisatorische Bezüge, das heißt, Aussagen, die sich als konkrete Ergänzung des abstrakten Organisationsrechtes darstellten. Organisation und Funktion flössen sohin derart ineinander, daß im Grenzbereich eine eindeutige Zuordnung allein vom Begriff her nicht möglich sei. Die Zuordnung müsse sich deshalb in Zweifelsfällen daran orientieren, ob der Bezug der fraglichen Norm zur abstrakten Organisation oder ob der - voraussetzungsgemäß ebenfalls vorhandene - Bezug der Norm zur konkreten Funktion im Vordergrund stehe. Darüber, in welchen Fällen der eine oder der andere Gesichtspunkt überwiege, könnten allgemeine Aussagen nicht gemacht werden.

Nun lasse aber der in Art21 Abs3 B-VG in klarer Durchbrechung der Generalklausel des Art101 Abs1 B-VG normierte Vorbehalt zugunsten der obersten Organe bei der Ausübung der Diensthoheit deutlich erkennen, daß der

Verfassungsgesetzgeber diesem Vorbehalt ein so entscheidendes Gewicht beimesse, daß die Regel des Art21 Abs3 bereits dem Bereich der Organisation und nicht bloß der - dem einfachen Landesgesetzgeber überlassenen, bloße Zuständigkeiten beinhaltenden - Funktionalität zuzuordnen sei.

Würden nun - abweichend von dem durch Auslegung der Bundesverfassung zu gewinnenden Begriffsinhalt der "Ausübung der Diensthoheit" - die dienstrechtlichen Kompetenzen der obersten Organe dadurch völlig ausgehöhlt, daß ihnen die unmittelbare Ausübung der Diensthoheit zur Gänze entzogen und ihre Befugnisse ausschließlich auf solche der Leitung und Aufsicht reduziert würden, dann enthalte eine solche Regelung nicht bloß funktionelle Zuständigkeitsverschiebungen, sondern sie greife bereits in die vom Verfassungsgesetzgeber normierte Organisationen ein.

Überdies werde die - eindeutig dem Organisationsbereich zugehörige - Verfassungsvorschrift des Art39 Abs2 L-VG umgangen, wonach in der Geschäftsordnung der Landesregierung festzusetzen sei, welche Angelegenheiten der kollegialen Beratung und Beschlußfassung der Landesregierung unterlägen und welche Angelegenheiten durch die einzelnen Mitglieder der Landesregierung selbständig erledigt werden könnten. Die Mehrheitsfraktion, die den Landeshauptmann stelle, habe sich dessen Funktion als Vorstand des Amtes der Landesregierung zunutze gemacht und unter der juristischen Verkleidung der Betrauung einer Unterbehörde die Ausübung der Diensthoheit in Wahrheit durch Landesgesetz - und nicht durch eine mit Zweidrittelmehrheit von der Landesregierung zu beschließende Geschäftsordnungsbestimmung (Art39 Abs4 L-VG) - dem Landeshauptmann zur monokratischen Besorgung übertragen.

Der Landesgesetzgeber habe damit nicht nur eine im Bereich seiner funktionellen Kompetenzen gelegene Zuständigkeitsverschiebung vorgenommen, sondern in einem wichtigen Verwaltungsbereich entgegen ausdrücklichen bundesverfassungsrechtlichen (Art21 Abs3 B-VG) und landesverfassungsrechtlichen (Art39 Abs2 L-VG) Vorschriften die bestehende Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung im Bgld. verändert und neu geregelt, indem er der Landesregierung die ihr vorbehaltene unmittelbare Ausübung der Diensthoheit in Wahrheit entzogen und an ihre Stelle eine zweitinstanzliche Kompetenz gesetzt habe, die gerade bei den für die Ausübung der Diensthoheit typischen begünstigenden Akten, insbesondere bei der Ernennung der höchsten Landesbeamten, nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich niemals zum Zuge kommen könne.

Damit sei mangels Zustimmung der Bundesregierung zu dieser Veränderung auch Art15 Abs10 B-VG verletzt.

Schließlich führen die Antragsteller (in Punkt IX) aus, die Aufhebung der bekämpften Gesetzesworte würde einen verfassungsrechtlich einwandfreien und sofort vollziehbaren Normbestand herstellen und die verfassungskonforme Ausübung der Diensthoheit durch die Landesregierung ohne weiteres ermöglichen.

Die Antragsteller regen an, im Falle der Aufhebung der angefochtenen Gesetzesstelle gemäß Art140 Abs5 und 6 B-VG den Landeshauptmann von Bgld. zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung zu verpflichten, von einer Fristsetzung Abstand zu nehmen und auszusprechen, daß frühere gesetzliche Bestimmungen nicht wieder in Kraft treten.

In der mündlichen Verhandlung vor dem VfGH führte der Vertreter der Antragsteller aus, daß auch die im Jahre 1925 erlassenen bundesverfassungsgesetzlichen Organisationsbestimmungen ausschlössen, dem Amt der Landesregierung Kompetenzen zu übertragen. Das BVG BGBl. 289/1925 bestimme in §1 Abs1, daß der letzte Satz des §9 Abs3 des Übergangsgesetzes BGBl. 2/1920 unberührt bleibe. Diese Bestimmung und auch die Absätze 4 und 5 des §9 ließen deutlich erkennen, daß es ausgeschlossen sei, die Ausübung der Diensthoheit dem Amt der Landesregierung zu übertragen. Es sei evident unsachlich, mit den Aufgaben der obersten Vollziehung eine Unterbehörde zu betrauen.

2. Die Bgld. Landesregierung ist der Aufforderung, gemäß §63 Abs2 VerfGG 1953 eine Äußerung zu erstatten, nicht nachgekommen. Sie hat aber zugleich mit der Beschlußfassung über ihre Vertretung bei der mündlichen Verhandlung diesen Vertreter zur Abgabe einer inhaltlich bestimmten - nachstehend auf das Wesentliche zusammengefaßten - Äußerung ermächtigt.

Die Antragsteller hätten in der Minderung der diensthoheitlichen Mitwirkungsmöglichkeiten der in der Landesregierung vertretenen Minderheitsfraktion eine willkürliche legislative Maßnahme erblickt. Der Unterstellung des mißbräuchlichen Einsatzes der Landtagsmehrheit zur Erreichung eines parteipolitischen Machtzuwachses müsse entgegengetreten werden. Die angefochtene Regelung sei vielmehr aus Gründen der Verwaltungsökonomie erfolgt,

die die Einführung des grundsätzlich zweistufigen dienstrechtlichen Verfahrens als zweckmäßig und auch notwendig habe erscheinen lassen. Eine Abweichung von der im Bund und in den anderen Ländern bestehenden Regelung könne den Gleichheitssatz nicht verletzen, da die Frage der Gleichheit weder im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht noch in bezug auf länderweise verschiedene Regelungen gestellt werden könne.

Aus dem Umstand, daß die Bundesverfassung für die Zuständigkeit zur Ernennung von Bundesbeamten über den Wortlaut des Art21 Abs3 B-VG hinaus eine Sonderregelung treffe, könne nicht abgeleitet werden, daß Art21 Abs3 B-VG es ausschließe, das Recht zur Ernennung aller Landesbediensteten der Landesregierung als dem obersten Organ des Landes zu entziehen und dieses Recht auf eine Unterbehörde zu übertragen. Der Begriff der Diensthoheit bedeute Ausübung der Dienstgeberfunktionen; er umfasse damit auch die Zuständigkeit zur Ernennung von Beamten. Da für den Landesbereich keine mit der Sonderregelung des Bundes vergleichbare Regelung in der Bundesverfassung erfolgt sei, sei der Landesgesetzgeber nicht gehindert, die tatsächliche Ausübung der Diensthoheit nachgeordneten Dienstbehörden unter Leitung und Aufsicht des obersten Organs des Landes zu übertragen, wobei die Ernennungen nicht anders als sonstige Akte der Diensthoheit zu werten seien.

Die Ausführungen der Antragsteller zur Frage, ob die Übertragung der Ausübung der Diensthoheit an nachgeordnete Dienstbehörden zulässig sei, erwiesen sich als widersprüchlich. Einerseits solle der Bestimmung des Art21 Abs3 B-VG der Charakter einer lex specialis zu der Vorschrift des Art101 Abs1 B-VG zukommen, andererseits werde eine Übertragung der Besorgung von minderwichtigen Akten der Diensthoheit auf nachgeordnete Dienstbehörden aus verwaltungsökonomischen Gründen als durchaus zulässig erachtet. Sollte dem Art21 Abs3 B-VG tatsächlich die Bedeutung einer lex specialis zu Art101 Abs1 B-VG zukommen, so wäre jede Übertragung der Ausübung der Diensthoheit unzulässig.

Bei der Auslegung der Bestimmung des Art21 Abs3 B-VG - vor der B-VG-Nov. 1974 Art21 Abs2 - sei an die Bestimmung des Art21 Abs1 anzuknüpfen. In der Stammfassung des B-VG habe der Verfassungsgesetzgeber dem Bund in Abs1 hinsichtlich des Dienstrechtes der Länder sehr weitgehende Kompetenzen eingeräumt. In dem damaligen Abs2 habe daher eine Klarstellung der Zuständigkeit der Länder auf einem wichtigen Teilbereich des Dienstrechtes der Landesbediensteten erfolgen sollen.

Auch das Vorbringen der Antragsteller, daß die angefochtene Regelung gegen Art15 Abs10 B-VG verstoße, weil die Regel des Art21 Abs3 B-VG dem Bereich der Organisation und nicht bloß der Funktion zuzuordnen sei, erweise sich als wenig schlüssig. Es sei verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn das Amt der Landesregierung Behördenqualität erhalte und ihm die Zuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit in I. Instanz übertragen werde.

Die Bgld. Landesregierung beantragt, dem vorliegenden Antrag keine Folge zu geben.

II. Der VfGH hat erwogen:

A) Gemäß Art140 Abs1 B-VG idFBGBl. 302/1975 erkennt der VfGH über

Verfassungswidrigkeit von Gesetzen: ua. (Satz 2) von Landesgesetzen auf Antrag der Bundesregierung und von Bundesgesetzen auf Antrag einer Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Nationalrates; es kann (Satz 3) durch Landesverfassungsgesetz bestimmt werden, daß ein solches Antragsrecht hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit von Landesgesetzen auch einem Drittel der Mitglieder des Landtages zusteht.

Das Landesverfassungsgesetz über die Verfassung des Bgld. LGBl. 3/1926 (im folgenden L-VG) bestimmt in Art24a idF LGBl. 32/1979, daß ein Drittel der Mitglieder des Landtages das Recht hat, beim VfGH den Antrag auf Aufhebung eines Landesgesetzes wegen Verfassungswidrigkeit iS des Art140 Abs1 B-VG zu stellen. Der Landtag besteht gemäß Art11a L-VG idF LGBl. 6/1979 aus 36 Mitgliedern.

Der von 16 Mitgliedern des Landtages gestellte, durch einen bevollmächtigten Rechtsanwalt eingebrachte Antrag entspricht auch den sonstigen, in §62 VerfGG 1953 idF BGBl. 311/1976 aufgestellten Erfordernissen.

Er ist zulässig.

B) 1. Zu dem Sachvorbringen der Antragsteller ist von der Bestimmung

des Art21 Abs3 B-VG auszugehen, die von den Antragstellern so verstanden wird, daß sie die Ausübung von Befugnissen den obersten Organen des Landes unmittelbar vorbehalten habe, und insoweit, als eine lex specialis zu der allgemeinen Vorschrift des Art101 Abs1 B-VG angesehen wird.

Das Bundes-Verfassungsgesetz in der Stammfassung StGBl. 450/1920, BGBl. 1/1920, lautete in Art21 Abs2:

"(2) Die Diensthoheit des Bundes gegenüber seinen Angestellten wird von den Volksbeauftragten des Bundes, die Diensthoheit der Länder gegenüber ihren Angestellten von den Volksbeauftragten der Länder ausgeübt."

Durch die Bundes-Verfassungsnovelle BGBl. 268/1925 wurde diesem Absatz der Satz angefügt:

"Gegenüber den beim Rechnungshof Angestellten wird die Diensthoheit des Bundes vom Präsidenten des Rechnungshofes ausgeübt."

Dazu heißt es in den Erläuternden Bemerkungen zur diesbezüglichen Vorlage der Bundesregierung (327 der Beilagen Nationalrat II. GP, S 8), daß der Zusatz eine Lücke der Verfassung ausfüllen solle, da die Diensthoheit des Bundes nach Art21 Abs2 von den Volksbeauftragten des Bundes ausgeübt werde, der Präsident des Rechnungshofes aber gemäß Art19 Abs1 hiezu nicht gezählt werde. "Ein anderes Organ als der Präsident des Rechnungshofes kann hiezu selbstverständlich nicht berufen sein."

Durch die Zweite Bundes-Verfassungsnovelle BGBl. 392/1929 erhielt der erste Satz im Art21 Abs2 B-VG folgende Fassung:

"(2) Die Diensthoheit gegenüber den Angestellten des Bundes wird von den obersten Organen des Bundes, die Diensthoheit gegenüber den Angestellten der Länder von den obersten Organen der Länder ausgeübt."

Durch die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974, BGBl. 444/1974, wurde die Bestimmung des Art21 Abs2 B-VG im Wortlaut fast unverändert (es wurde lediglich das Wort "Angestellten" durch das Wort "Bediensteten" ersetzt) als Abs3 neu erlassen.

Zu den Bediensteten des Bundes und der Länder gehören nicht die Gemeindebediensteten; gegenüber diesen wird gemäß Art118 Abs3 Z2 B-VG idF BGBl. 205/1962 die Diensthoheit unbeschadet der Zuständigkeit überörtlicher Disziplinar-, Qualifikations- und Prüfungskommissionen von den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich besorgt.

2. Der Begriff der Diensthoheit hatte in der Zeit der Schaffung des B-VG einen anderen Inhalt als heute.

Dazu ist aufschlußreich der als "Ergebnis der Vereinbarungen über die österreichische Bundesverfassung" ausgearbeitete sogenannte Renner-Mayr-Entwurf mit seinen "Erläuternden Bemerkungen über einzelne Fragen rechtssystematischer und grundsätzlicher Natur" (veröffentlicht in der Wiener Zeitung, 8. Juli 1920, Nr. 153; abgedruckt in Ermacora, Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht 1967, S 193 ff.). Dieser Entwurf enthielt in Art15 Abs1 die Bestimmung, daß die vom Bunde oder den Bundesländern angestellten, an dem Vollzuge der Gesetze mitwirkenden Bediensteten der Republik (Beamte, Diener) von den Volksbeauftragten oder in deren Auftrag ernannt werden; der zweite Halbsatz dieses Art15 Abs1 lautete: "sie leisten den Eid auf die Verfassung, sind an die Weisungen der Volksbeauftragten gebunden und diesen verantwortlich (Diensthoheit)". In den Erläuternden Bemerkungen hiezu (Ermacora, aaO, S 244 ff.) ist ausgeführt: Die Rechtsstellung der Bediensteten sei durch zwei wohl zu unterscheidende Begriffe - Diensthoheit und Dienstverhältnis - charakterisiert. Beide Begriffe seien öffentlich-rechtlicher Natur. Die Über- und Unterordnung des Volksbeauftragten zum beschäftigten Bediensteten bzw. des Bediensteten zu seinen untergebenen Bediensteten begründe das Verhältnis der Diensthoheit, gegen deren Überschreitung kein anderes Rechtsmittel als die Dienstbeschwerde und das Disziplinargericht gegeben sei. Der Bedienstete lebe in der Sphäre der Diensthoheit für den Staat. Die Diensthoheit wende sich aber vom Vorgesetzten zum Untergebenen. Das Dienstverhältnis sei nicht bloß zweiseitig (das sei das Verhältnis der Überordnung auch), sondern wechselseitig, es sei ein öffentlich-rechtliches Vertragsverhältnis zwischen Gleichen, dessen ein Teil der Bedienstete, der andere Teil nicht etwa der Vorgesetzte, sondern der Staat selbst als juristische Person sei. Die Ansprüche daraus seien klagbar. In dieser Rechtssphäre verhandle der Bedienstete mit dem Staat (nicht mit dem Vorgesetzten als Person, dem er in der Sphäre der Diensthoheit persönlich unterstellt sei).

Von einer solchen Rechtsauffassung gingen auch Kelsen - Froehlich - Merkl (Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, 1922, S 89 f.) aus, wenn sie sagen, Art21 Abs2 interpretiere Art20 (wonach die Organe der Bundes- oder Landesverwaltung an die Weisungen ihrer vorgesetzten Volksbeauftragten gebunden und diesen für ihre amtliche Tätigkeit verantwortlich sind) in der Richtung, daß die Qualität des Angestellten als Bundes- oder Landesangestellter maßgebend dafür sei, wem die dienstliche Verantwortlichkeit gezollt werde, und dann im Zusammenhang "von dieser Ausübung der Diensthoheit" sprechen und als ein Beispiel die mittelbare Bundesverwaltung bringen, in der der Landeshauptmann als Vorsitzender der Landesregierung berufen sei, "die disziplinäre Verantwortlichkeit eines solchen

Angestellten geltend zu machen, wobei er allerdings der Bundesregierung dafür verantwortlich ist, daß er die Diensthoheit des Landes in diesem Fall geltend macht".

Diese Aussagen sind vor dem Hintergrund der damals noch nicht abgeschlossenen Diskussionen über das Wesen der Anstellung im Staatsdienst, des Staatsdienstverhältnisses, zu verstehen. Layer (Zur Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertrag, 1916, S 5 ff.) hat zusammenfassend dargestellt, wie in der Lehre die Anstellung im Staatsdienst einerseits als Verwaltungsakt, der durch die Zustimmung des sogenannten Gegenkontrahenten ermöglicht wird, als "Verwaltungsakt auf Unterwerfung", anderseits als "öffentlich-rechtlicher Vertrag" gesehen werde, wobei die communis opinio sich überwiegend der ersten Auffassung zuwende; Kelsen habe zu den Vertragsanhängern gezählt. Dazu ist auch zu verweisen auf Kelsen,

Zur Lehre vom öffentlichen Rechtsgeschäft, Archiv des öffentlichen Rechts, 31. Band, 1913, S 53 ff. und 190 ff., insbesondere S 233 und 240; und auf Kelsen, Buchbesprechung zu Layer, Zur Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertrag, in Zeitschrift für öffentliches Recht, I. Band 1919, S 165 ff.

Erst später hat sich das Verständnis des öffentlichen Dienstrechtes und damit auch der Inhalt des Begriffes der Diensthoheit weiter iS der erstgenannten Auffassung entwickelt.

Der veränderte Begriff fand seinen verfassungsgesetzlichen Niederschlag zunächst im Lehrerdienstrechts-Kompetenzgesetz, BGBl. 88/1948, aus dessen §3 sich ergibt, daß zur Ausübung der Diensthoheit über bestimmte Lehrer auch die Mitwirkung an der provisorischen und definitiven Anstellung, der Versetzung, der Beförderung und Auszeichnung von Lehrern sowie die Mitwirkung an den Qualifikations- und Disziplinarverfahren gehört. Schließlich fand der veränderte Begriff auch seinen Niederschlag im B-VG selbst: Art14 Abs4 lita B-VG idF BGBl. 215/1962 läßt erkennen, daß der Bundesverfassungsgesetzgeber zur Ausübung der Diensthoheit über bestimmte Lehrer zählt: Ernennungen, sonstige Besetzungen von Dienstposten, Auszeichnungen sowie das Qualifikations- und Disziplinarverfahren. Auch Art118 Abs3 Z2 B-VG idF BGBl. 205/1962 zeigt, daß der Verfassungsgesetzgeber dienstrechtliche Maßnahmen, insbesondere die von den Disziplinar-, Qualifikations- und Prüfungskommissionen zu besorgenden Aufgaben als Ausübung der Diensthoheit versteht. In Art14a Abs3 litb B-VG idF BGBl. 316/1975 wird umgekehrt die Ausübung der Diensthoheit über bestimmte Lehrer und Erzieher als Angelegenheit des Dienstrechtes gesehen.

Der VfGH hat dazu Aussagen in Zusammenhang mit einzelnen Ausprägungen der Diensthoheit getroffen (so in VfSlg. 2617/1953, S 516 - die Auflösung eines Dienstverhältnisses einer provisorischen Kindergärtnerin ist ein Akt der Diensthoheit; in VfSlg. 2920/1955, S 445 und 5366/1966, S 573 - ob ein Dienst- oder Beschäftigungsverhältnis ein öffentlich-rechtliches ist, richtet sich ausschließlich danach, ob es durch einen Akt der Hoheitsverwaltung, einen Hoheitsakt, begründet wird; in VfSlg. 3436/1958, S 394 und 4737/1964, S 348 - die Versetzung eines Beamten auf einen anderen Dienstposten ist eine Verfügung in Ausübung der Diensthoheit).

Der VfGH hat damit - in nicht auf Art21 Abs2 B-VG bezogenen Entscheidungen - die dem inzwischen entwickelten Verständnis des Dienstrechtes entsprechende Rechtsauffassung zum Ausdruck gebracht, das Dienstverhältnis der Beamten sei nicht ein (von der Diensthoheit gegenüber den Beamten zu unterscheidendes) öffentlich-rechtliches Vertragsverhältnis, sondern ein hoheitlich geprägtes Rechtsverhältnis und insofern ein Ausfluß aus der den Gebietskörperschaften zukommenden Diensthoheit. Als Ergebnis dieser Entwicklung versteht der VfGH nun unter dem Begriff Diensthoheit die Summe jener Funktionen, die dem Bund, dem Land, der Gemeinde bzw. dem Gemeindeverband als Dienstgeber gegenüber dem Bediensteten zukommen (s. dazu auch Ringhofer, Die österreichische Bundesverfassung, 1977, S 93).

3. Wenn nun auch der Begriff der Diensthoheit seit dem Jahre 1962 vom Verfassungsgesetzgeber in den Kompetenzbestimmungen des B-VG mit einem anderen Inhalt verwendet wird als bei der erstmaligen Verwendung im Rahmen des Art21 B-VG in der Stammfassung, findet sich kein Anhaltspunkt dafür, daß damit dem zunächst auch formell unberührt gebliebenen Art21 Abs2 B-VG ein anderer Inhalt gegeben worden wäre. Dieser Inhalt bestand darin, die in dem dargelegten engeren Sinn verstandene Diensthoheit entsprechend der bundesstaatlichen Ordnung den obersten Organen des Bundes und der Länder - und später dem Präsidenten des Rechnungshofes - zuzuweisen, also eine Funktionsabgrenzung vorzunehmen. Aus diesem Inhalt des Art21 Abs2 B-VG konnte für die sonstige Gestaltung

der - außerhalb des damaligen Begriffes der Diensthoheit gelegenen - Rechtsverhältnisse der Bediensteten durch den zuständigen Gesetzgeber, insbesondere für die Regelung der behördlichen Zuständigkeiten hiefür, nichts abgeleitet werden.

Es findet sich aber auch kein Anhaltspunkt dafür, daß die formelle Neuerlassung des Art21 Abs2 als Abs3 im Rahmen der Neufassung des gesamten Art21 B-VG durch die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 am Inhalt dieser Bestimmung (ihr Wortlaut wurde beibehalten) etwas geändert hätte; in den Gesetzesmaterialien (Regierungsvorlage, 182 BlgNR XIII. GP, Bericht des Verfassungsausschusses, 1189 BlgNR XIII. GP; Sten. Prot. über die 111. Sitzung des NR am 9. und 10. 7. 1974) findet sich zu dieser Frage keine Aussage.

4. Mit der Frage der Übertragung von dienstrechtlichen Zuständigkeiten auf nachgeordnete Behörden im Bereich der Bundesvollziehung hat sich der VfGH in den den §2 Abs2 des Dienstrechtsverfahrensgesetzes - DVG, BGBl. 54/1958, in der Stammfassung und idF BGBl. 298/1960 betreffenden Erk. VfSlg. 3754/1960 und 4181/1962 befaßt; er hat dort gegen die Übertragung von Zuständigkeiten auf nachgeordnete Dienstbehörden an sich keine Bedenken gehabt. Für den Bereich der Landesvollziehung hat der VfGH im Erk. VfSlg. 2617/1953, S 516, ausgeführt, die Landesgesetzgebung hätte die Möglichkeit, in den nach §3 des Lehrerdienstrechts-Kompetenzgesetzes, BGBl. 88/1948, zu erlassenden Gesetzen auch andere Organe als die Landesregierung in Unterordnung unter diese mit der Ausübung von Akten der Diensthoheit (in ihrem nunmehrigen Begriffsinhalt, daher zB auch zur Auflösung eines Dienstverhältnisses gegenüber Kindergärtnerinnen) zu betrauen.

Für die Regelung dienstrechtlicher Zuständigkeiten im Bereich der Landesvollziehung ist folgende Rechtslage maßgeblich:

Gemäß Art101 Abs1 B-VG übt die Vollziehung jedes Landes eine vom Landtag zu wählende Landesregierung aus.

Die Übertragung von Zuständigkeiten auf nachgeordnete Landesbehörden ist mit Art101 Abs1 B-VG durchaus vereinbar. Dazu genügt es, auf die verfassungsgesetzliche Regelung des §8 des "Übergangsgesetzes v. 1. Okt. 1920 in der Fassung des BGBl. Nr. 368 vom Jahre 1925" hinzuweisen: die darin geregelte Überleitung der bisherigen staatlichen Behörden und der Behörden der bisherigen autonomen Verwaltung der Länder in die bundesstaatliche Rechtsordnung ist nur unter der Voraussetzung sinnvoll, daß den der Landesregierung nachgeordneten Behörden auch Zuständigkeiten im Bereich der Landesvollziehung zukommen. In diesem Bereich ist die Übertragung von Aufgaben auf nachgeordnete Behörden dann verfassungskonform, wenn der Landesregierung wenigstens die Ausübung des ihr nach Art20 B-VG zukommenden Weisungsrechtes (abgesehen von der für Kollegialbehörden nach Art20 Abs2 B-VG idF BGBl. 302/1975 und Art133 Z4 B-VG idFBGBl. 211/1946 gegebenen Rechtslage) gesichert ist; eine Zuständigkeit der Landesregierung zur Sachentscheidung im Instanzenzug muß nicht vorgesehen sein (VfSlg. 3137/1956, S 597; 3280/1957, S 429; 3750/1960, S 276; 5985/1969, S 397).

Mit der Frage, ob das - in der Regel den Geschäftsapparat anderer Behörden bildende - Amt der Landesregierung mit Behördeneigenschaft ausgestattet werden kann, hat sich der VfGH schon wiederholt befaßt (VfSlg. 3681/1960, S 43 f.; 4152/1962, S 69 f.; 5978/1969, S 366 f.; 8555/1979, S 341; VfGH 17. 6. 1981 B104/79). Er hat festgestellt, daß dies verfassungsrechtlich zulässig ist. Diese Erk. beziehen sich auf die Behördeneigenschaft des Amtes der Landesregierung in verschiedenen Verwaltungsbereichen: auf Angelegenheiten der Bodenreform (VfSlg. 5978/1969 und 8555/1979), in denen die verfassungsrechtliche Besonderheit gegeben ist, daß in der Landesinstanz nicht die Landesregierung, sondern gemäß Art12 Abs2 B-VG der Landesagrarsenat in Betracht kommt; auf Abgabenangelegenheiten, in denen die Landesregierung zweite Instanz ist (VfSlg. 3681/1960 - Anzeigenabgabe in Steiermark, 4152/1962 - Fischereiabgabe in Tirol) und auf Angelegenheiten der Fremdenverkehrsbeiträge in Tirol, in denen eine Berufungskommission beim Amt der Landesregierung zweite Instanz ist (VfSlg. 9141/1981).

Der VfGH sieht keinen Anlaß, von dieser Rechtsprechung abzugehen. Ergänzend zu den in den genannten Erk. enthaltenen Ausführungen wird lediglich darauf hingewiesen, daß das B-VG selbst Regelungen enthält, die dem System der instanzenmäßigen Unterordnung des Amtes der Landesregierung unter die Landesregierung entsprechen: Aus den Art108 und 109 B-VG idF BGBl. 392/1929 und 539/1977 ist abzuleiten, daß der die Funktion des Amtes der Landesregierung innehabende Magistrat der Bundeshauptstadt Wien auch Behördenfunktion haben kann, woraus sich zwingend die in §138 Abs2 der Wr. Stadtverfassung LGBl. 28/1968 enthaltene Regelung des Instanzenzuges in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes vom Magistrat an die Landesregierung ergibt. Gemäß Art117 Abs6 B-VG idF BGBl. 205/1962 werden die Geschäfte der Gemeinden durch das Gemeindeamt

(Stadtamt), jene der Städte mit eigenem Statut durch den Magistrat besorgt. In den Erläuternden Bemerkungen in der Regierungsvorlage der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1962 (639 BlgNR IX. GP, S 15 f.) heißt es hiezu, daß die Diktion dieses Absatzes zwar erkennen lasse, daß das Gemeindeamt (der Magistrat) - als Hilfsapparat der Gemeindeorgane - grundsätzlich keine Organfunktion habe, jedoch von Verfassungs wegen nichts entgegenstehe, in der Gemeindeordnung dem Gemeindeamt (Magistrat) Organfunktion zuzuerkennen; auch daraus ergibt sich zwingend, daß im Falle der Zuerkennung von Behördeneigenschaft an das Gemeindeamt (den Magistrat) ein Instanzenzug in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches von dem sonst als Hilfsapparat fungierenden Gemeindeamt (Magistrat) an ein anderes Organ derselben Gemeinde gehen muß.

Mit dem Hinweis der Antragsteller auf §1 Abs1 des BVG BGBl. 289/1925 betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, gemäß welchem die Bestimmung des letzten Satzes des §9 Abs3 des Übergangsgesetzes BGBl. 2/1920 unberührt bleibt, kann für ihren Standpunkt nichts gewonnen werden. Die verwiesene Bestimmung besagt nur, daß unter bestimmten Voraussetzungen die Verfügung über die Verwendung sowohl von Bundesangestellten als auch von Landesangestellten zur Besorgung von Geschäften der unmittelbaren Bundesverwaltung und von Geschäften des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes so zu erfolgen hat, wie sie bisher bezüglich der Landesangestellten erfolgt ist. Aus dieser Regelung ergibt sich nichts für die Beantwortung der Frage der Übertragung von Zuständigkeiten auf das Amt der Landesregierung. Das gleiche gilt nach den vorstehenden Ausführungen (Punkt II. B. 3.) auch für die Absätze 4 und 5 des §9 des Übergangsgesetzes.

5. Die Antragsteller fechten §2 LBG insoweit an, als danach die in den bundesdienstrechtlichen Vorschriften hinsichtlich der Bundesbeamten dem Bundespräsidenten, der Bundesregierung, dem Bundeskanzler oder einem Bundesminister eingeräumten Befugnisse hinsichtlich der Landesbeamten in erster Instanz dem Amt der Landesregierung und in zweiter Instanz der Landesregierung zustehen.

Der VfGH geht davon aus, daß die durch §2 LBG getroffene Zuständigkeitsregelung nur für solche Dienstrechtsangelegenheiten gilt, in denen eine instanzenmäßige Entscheidung überhaupt möglich ist, daß also davon nicht erfaßt sind die im Bereich des Dienstrechtes (im heutigen Verständnis) liegenden Befugnisse der obersten Organe iS des Art20 Abs1 B-VG idF BGBl. 268/1925 und 392/1929 zur Erteilung von Weisungen und zur Geltendmachung amtlicher Verantwortlichkeit.

Die vorstehenden Ausführungen (Punkte II. B. 1. bis 4.) zeigen, daß der Begriff der Diensthoheit, wie er in der Bestimmung des Art21 Abs2 B-VG in seiner ursprünglichen Fassung verwendet wurde, von dem Begriff des Dienstrechtes als Recht der Regelung der Dienstverhältnisse wesensverschieden war und daß sich am Inhalt dieser Bestimmung nichts geändert hat, als sie durch die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 im Rahmen der Neufassung des Art21 B-VG als dessen Abs3 neu erlassen worden ist.

Es gehen daher alle Argumente der Antragsteller von einer unrichtigen Voraussetzung aus, die sich auf die Annahme gründen, der Begriff der Diensthoheit in Art21 Abs2 (jetzt Abs3) B-VG entspreche dem Begriff, der sich erst später entwickelt hat und dann auch an anderen Stellen in die Bundesverfassung eingegangen ist.

Eine Verfassungswidrigkeit der durch §2 LBG vorgenommenen Zuständigkeitsregelung kann mit Überlegungen, die von der sogenannten Versteinerungstheorie ausgehen, nicht dargetan werden. Bildete nämlich - wie vorstehend ausgeführt - Art21 Abs2 B-VG keine verfassungsgesetzliche Schranke für die Übertragung von Zuständigkeiten bei Regelung der außerhalb des damaligen Begriffes der Diensthoheit liegenden Dienstrechtsverhältnisse, so können die damals tatsächlich getroffenen Zuständigkeitsregelungen keinen Maßstab für spätere Regelungen abgeben.

Aus den vorstehenden Darlegungen ergibt sich aber auch, daß die Bestimmung des Art21 Abs2 (jetzt Abs3) B-VG eine Funktionsabgrenzung bestimmter oberster Organe vornimmt und keine Organisationsnorm für den Bereich des Dienstrechtes als Recht der Regelung der Dienstverhältnisse bildete.

Davon ist auch der VfGH im Erk. VfSlg.5922/1969 ausgegangen. Die dieses Erk. tragende Aussage ist (S 161), daß es der Inhalt des Art21 Abs2 B-VG "nicht erlaubt, durch einfachgesetzliche Regelung die Zuständigkeit des Präsidenten des Rechnungshofes dadurch einzuengen, daß bestimmt wird, er dürfe die Diensthoheit in irgendeinem Punkt nur im Einvernehmen mit einem Mitglied der Bundesregierung oder mit mehreren Mitgliedern der Bundesregierung oder mit der Bundesregierung als Kollegium ausüben".

Liegt aber die Bedeutung des Art21 Abs3 B-VG nicht auf dem Gebiete der Organisation, sondern der

Funktionsabgrenzung von obersten Organen zueinander, dann kann auch aus dem Erk. VfSlg. 8466/1978 über das Verhältnis von Organisation (Einrichtung) und Funktion (Aufgaben) für den Standpunkt der Antragsteller nichts gewonnen werden.

Bei dem dargelegten Inhalt des Art21 Abs2 B-VG in seiner ursprünglichen Fassung kam organisatorische Bedeutung im Dienstrechtsbereich (also außerhalb der damals nicht dazugehörigen Diensthoheit) allein dem Art101 Abs1 B-VG und den ihn ergänzenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu. Da - wie ausgeführt - sich daran nichts geändert hat, stehen der angefochtenen Bestimmung keine bundesverfassungsgesetzlichen Organisationsnormen entgegen.

Zur Behauptung, die angefochtene Regelung beruhe auf evident unsachlichen Motiven und verstoße daher gegen den auch den Gesetzgeber bindenden Gleichheitsgrundsatz, ist zu bemerken, daß die Übertragung der einer instanzmäßigen Entscheidung zugänglichen Befugnisse, die im Bundesvollziehungsbereich den obersten Organen zustehen, im Landesvollziehungsbereich auf zwei instanzenmäßig einander zugeordnete Behörden des Landes an sich nicht unsachlich ist, auch wenn dabei von den Grundsätzen, die zB im Anwendungsbereich des §2 DVG zum Ausdruck kommen, abgewichen wird. Eine solche Übertragung ist auch dann nicht unsachlich, wenn die ihr zugrunde liegenden Motive unsachlich gewesen wären, denn die Sachlichkeit einer Norm hängt nicht vom subjektiven Verhalten ihres Urhebers, sondern von ihrem objektiven Gehalt ab (VfSlg. 5251/1966, S 207; 8457/1978, S 464).

Zu dem Vorbringen, daß die angefochtene Bestimmung gegen Art15 Abs10 B-VG idFBGBl. 444/1974 verstoße, ist zu bemerken, daß die Übertragung von dienstrechtlichen Befugnissen auf das Amt der Landesregierung in erster Instanz keine Änderung oder Neuregelung der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern darstellt, sodaß diese Verfassungsnorm nicht zur Anwendung kommt.

6. Als Ergebnis der Erwägungen des VfGH zu den dargelegten Bedenken war somit die angefochtene Bestimmung des §2 LBG nicht als verfassungswidrig aufzuheben.

Nicht dargelegte Bedenken in einem auf Antrag eingeleiteten Gesetzesprüf

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, http://www.vfgh.gv.at

© 2025 JUSLINE
JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.
www.jusline.at