jusline®
»» Recht. Schnell

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

TE Vwgh Erkenntnis 1993/2/19 92/09/0106

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 19.02.1993

Index

001 Verwaltungsrecht allgemein;
10/01 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG);
10/07 Verwaltungsgerichtshof;
40/01 Verwaltungsverfahren;
60/03 Kollektives Arbeitsrecht;
66/01 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz;
90/01 Straßenverkehrsordnung;

Norm

AKG 1954 §19 Abs1 idF 1973/380;
AKG 1954 §19 Abs2;
AKG 1954 §19 Abs4 idF 1973/380;
AKG 1954 §5 Abs1 litd;
AKG 1954 §5 Abs1;
AKG 1954 §5 Abs2 lita;
AKG 1954 §5 Abs3;
AKG 1954 §5;
AKG 1954;
AKG 1992 §10 Abs1 Z2;
AKG 1992 §10 Abs1;
AKG 1992 §10 Abs2 Z1;
AKG 1992 §10;
AKG 1992 §11;
AKG 1992 §61;
AKG 1992;
ASVG §357 Abs1;
AVG §38;
AVG §56;
AVG §59 Abs1;
AVG §66 Abs4;
AVG §73 Abs2;
B-VG Art130 Abs2;

B-VG Art131 Abs1 Z1;
B-VG Art144 Abs1;
B-VG Art20 Abs1;
StVO 1960 §44b;
StVO 1960 §98 Abs3;
VwGG §27;
VwGG §41 Abs1;
VwRallg;

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat über die Beschwerde der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Vorarlberg in Feldkirch, vertreten durch Dr. W, Rechtsanwalt in B, gegen den Bescheid des Landeshauptmannes von Vorarlberg vom 7. Februar 1992, Zl. IVb-69-37/43/47/1991, betreffend Nachverrechnung der Kammerumlage für die beim Landesstraßenbauamt Feldkirch beschäftigten Dienstnehmer (mitbeteiligte Partei: Land Vorarlberg, vertreten durch den Landeshauptmann), zu Recht erkannt:

Spruch

Die Beschwerde wird, soweit sie sich gegen Spruchabschnitt I des angefochtenen Bescheides richtet, als unbegründet abgewiesen.

Im übrigen wird die Beschwerde als unzulässig zurückgewiesen.

Die beschwerdeführende Partei hat dem Bund Aufwendungen in der Höhe von S 3.035,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Mit Schreiben vom 8. Mai 1989 ersuchte die beschwerdeführende Partei die Vorarlberger Gebietskrankenkasse (im folgenden VGKK) um Durchführung des Beschlusses ihres Vorstandes vom 26. April 1989, dem Land Vorarlberg (der mitbeteiligten Partei - kurz mP) als Dienstgeber der beim Landeshochbauamt und Landesstraßenbauamt beschäftigten Dienstnehmer auf Grund deren Arbeiterkammerzugehörigkeit die Arbeiterkammerumlage (unter Anwendung der §§ 68, 111, 113 und 412 ASVG) bescheidmäßig vorzuschreiben.

Nachdem zwei Bescheide der VGKK vom 3. Juni 1991 betreffend Nachverrechnung von Kammerumlage von der belangten Behörde auf Grund von Einsprüchen aufgehoben worden waren, erließ die VGKK daraufhin folgende drei Bescheide, mit denen sie über Antrag der beschwerdeführenden Partei der mP gemäß § 19 des Arbeiterkammergesetzes 1954 (im folgenden AKG 1954) Kammerumlage für die jeweils in der Beilage namentlich angeführten Dienstnehmer des Landesstraßenbauamtes bzw. Landeshochbauamtes für die Zeit von 1985 bis einschließlich April 1991 nachverrechnete:

1. Bescheid vom 26. Juli 1991:

Spruchabschnitt a betrifft die beim Landesstraßenbauamt unter der Kontonummer C/nn-5 geführten Dienstnehmer (Kammerumlage in der Höhe von S 320.802,15),

Spruchabschnitt b betrifft die beim Landeshochbauamt unter der Kontonummer C/nn-5 geführten Dienstnehmer (Kammerumlage in der Höhe von S 147.524,96).

2. Bescheid vom 3. Oktober 1991:

Betrifft die unter der Kontonummer C/nn-6 beim Landesstraßenbauamt Feldkirch geführten Dienstnehmer (Kammerumlage in der Höhe von S 1,922.994,56).

3. Bescheid vom 3. Oktober 1991:

Betrifft die unter der Kontonummer K/nn-7 geführten Dienstnehmer beim Landesstraßenbauamt Feldkirch, Straßenerhaltung Kleinwalsertal (Kammerumlage in der Höhe von DM 6.309,45).

Die Behörde erster Instanz begründete ihre Bescheide (im wesentlichen gleichlautend) damit, bereits im August 1988 habe die beschwerdeführende Partei erstmals formell ersucht, abzuklären, ob für die Dienstnehmer des Landesstraßenbauamtes/Landeshochbauamtes Kammerumlage abgeführt werde; sollte dies nicht der Fall sein, möge

die Umlage vorgeschrieben werden. In der Folge sei eine Abklärung der Kammerzugehörigkeit durch das hiefür zuständige Bundesministerium für Arbeit und Sozials angestrebt worden. Ein solches Verfahren habe nur durch einen Mitarbeiter der betroffenen Dienststelle eingeleitet werden können. Dr. H vom Landesstraßenbauamt habe in der Folge seine Kammerzugehörigkeit bestritten, jedoch nach seiner Versetzung (zum Amt der Landesregierung) seinen Antrag auf Feststellung seiner Nichtzugehörigkeit zur Arbeiterkammer zurückgezogen, sodaß "ein formeller Streitfall" nicht mehr gegeben gewesen sei. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales habe das Dr. H. betreffende Verfahren hierauf eingestellt. Dessen Nachfolger, Dr. B, habe in einer Stellungnahme erklärt, er sei nicht zur Arbeiterkammer zugehörig; diese sei an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales weitergeleitet worden (19. März 1991). Allerdings habe das Bundesministerium bereits im Fall Dr. H. erklärt, die Abklärung der Arbeiterkammerzugehörigkeit eines Dienstnehmers habe nicht unbedingt für alle im Beschwerdefall in Frage kommenden Dienstnehmer Gültigkeit (sondern lediglich für gleichgelagerte Fälle). Die VGKK sei nicht befugt, über die Kammerzugehörigkeit von Dienstnehmern zu entscheiden (§ 5 Abs. 3 AKG 1954). Mit Ausnahme des Verfahrens Dr. B. (gemeldet zu Kontonummer C/nn-5, Landeshochbauamt) sei ihres Wissens kein (weiterer) Streitfall anhängig. Im erstzitierten Bescheid vom 26. Juli 1991 findet sich noch der Hinweis, daß für Dr. B. keine Nachrechnung der Kammerumlage erfolgt sei.

Gegen jeden dieser drei Bescheide erhob die mP fristgerecht Einspruch. Sie begründet ihre Einsprüche (im wesentlichen mit denselben Argumenten) damit, es treffe zu, daß Dr. B. seine Arbeiterkammerzugehörigkeit bestritten habe, um ein Verfahren einzuleiten, "dem Präjudizwirkung für gleichgelagerte Fälle der beim Landesstraßenamt bzw. Landeshochbaumt derzeit beschäftigten Personen" beigemessen werden könne. Da die Behörde erster Instanz unzuständig sei über die Frage der Kammerzugehörigkeit zu entscheiden, hätte sie die Entscheidung des Bundesministers für Arbeit und Soziales im Streitfall Dr. B. abwarten müssen. Die mP sei ferner der Ansicht, daß die beim Landesstraßenbauamt (einschließlich der Straßenerhaltung Kleinwalsertal) und die beim Landeshochbauamt beschäftigten Dienstnehmer nicht in einem Betrieb oder in einer Anstalt (im Sinne des § 5 Abs. 1 lit. d AKG 1954) tätig seien. Sowohl das Landesstraßenbauamt als auch das Landeshochbauamt seien mangels einer besonderen Regelung organisatorisch keine eigene Dienststelle, sondern Teil des Amtes der Landesregierung. Sie seien nach der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung, Amtsblatt Nr. 20/1990, nachgeordnete Dienststellen der Abteilungen VIIb (Straßenbau) und VIIc (Hochbau) und damit bezüglich ihrer Zuständigkeit von den genannten Abteilungen unmittelbar abhängig: Nur diese - und nicht ein Gesetz im materiellen Sinn - grenzten deren Zuständigkeit ab. Da das Landesstraßenbauamt und das Landeshochbauamt "nur verlängerte Arme" des Amtes der Landesregierung (und zwar den Abteilungen VIIb bzw. VIIc nachgeordnet) und sie nur räumlich von diesen getrennt seien, stünden deren Bedienstete im Personalstand des Amtes der Landesregierung und damit einer Dienststelle, die in Vollziehung der Gesetze (im Sinne des § 5 Abs. 2 lit. a AKG 1954) tätig sei. Die Dienstnehmer des Landesstraßen- und Landeshochbauamtes gehörten daher nach Auffassung der mP der Arbeiterkammer nicht an. Darüberhinaus hätten beide Dienststellen das Bundeshaushaltsgesetz, den Landesvoranschlag, das Bundesstraßengesetz, das Vorarlberger Straßengesetz, die StVO 1960 und das Landesbedienstetengesetz zu vollziehen. Im übrigen werde die Frage der Arbeiterkammerzugehörigkeit der bezeichneten Dienstnehmer schon seit dreißig Jahren diskutiert. Das Land habe immer die Auffassung vertreten, diese Dienstnehmer gehörten nicht der Arbeiterkammer an. Sie wären auch nach dem Landes-Personalvertretungsgesetz bei den Personalvertretungswahlen aktiv und passiv wahlberechtigt, zumal ihre Arbeitsstätten nicht als Betriebe, sondern als sonstige Verwaltungsstellen des Landes angesehen werden würden.

Die mP beantrage daher, insbesondere wegen des Fehlens einer Begründung für die (jeweils) vorgeschriebene Zahlungsverpflichtung, dem Einspruch Folge zu geben und den Bescheid aufzuheben, in eventu das Verfahren gemäß § 38 AVG bis zur Entscheidung des Bundesministers für Arbeit und Soziales über den anhängigen Streitfall Dr. B. auszusetzen, in eventu die Vorfrage der Arbeiterkammerzugehörigkeit der Dienstnehmer des Landesstraßenbauamtes bzw. des Landeshochbauamtes selbst zu beurteilen, die Nichtzugehörigkeit dieser Dienstnehmer festzustellen und den Bescheid der Behörde erster Instanz (aus diesem Grund) aufzuheben.

Mit Schreiben vom 7. Jänner 1992 teilte die belangte Behörde der beschwerdeführenden Partei und der VGKK mit, sie könne in dem bei ihr anhängigen Verfahren "die Pflicht zur Zahlung der Kammerumlage selbständig beurteilen, da noch keine Entscheidung des Bundesministers für Arbeit und Soziales über die Kammerzugehörigkeit der beim "Landesstraßenbauamt" beschäftigten Dienstnehmer ergangen" sei. Sie räumte den genannten Stellen die Gelegenheit ein, sich binnen zwei Wochen zur Kammerzugehörigkeit der betroffenen Dienstnehmer nach dem

Arbeiterkammergesetz zu äußern. Gleichzeitig wurde mitgeteilt, daß das Landesstraßenbaumt Feldkirch bisher eine nachgeordnete Dienststelle der Abteilung VIIb beim Amt der Landesregierung gewesen, jedoch mit Regierungsbeschluß vom 10. Dezember 1991 der Abteilung VIIb beim Amt der Landesregierung eingegliedert worden sei.

Während die VGKK von einer inhaltlichen Stellungnahme absah (siehe Schreiben vom 17. Jänner 1992), brachte die beschwerdeführende Partei in ihrem Schreiben vom 24. Jänner 1992 im wesentlichen vor, für die vorliegenden Verfahren sei der Regierungsbeschluß vom 10. Dezember 1991 unerheblich, sei doch bei der Beurteilung der Nachforderungen auf den Zeitpunkt der jeweiligen Entstehung der Forderungen abzustellen. Ob das Landesstraßenbauamt seit dem Regierungsbeschluß vom 10. Dezember 1991 noch als der Arbeiterkammer zugehörig zu werten sei, sei nicht Gegenstand der anhängigen Verfahren. Im für den Beschwerdefall maßgebenden Zeitraum sei die Arbeiterkammerzugehörigkeit der beim Landesstraßenbauamt bzw. Landeshochbauamt beschäftigten Dienstnehmer gegeben gewesen, weil beide Stellen "nachgereihte Dienststellen" gewesen seien, die eine organisatorische Einheit gebildet hätten. Beide Institutionen seien nicht in der Hoheitsverwaltung, sondern "privatwirtschaftlich" tätig. Aus § 5 Abs. 2 lit. a AKG 1954 leitete die beschwerdeführende Partei ferner ab, es müßten vier Voraussetzungen erfüllt sein, damit die Dienstnehmer im Beschwerdefall nicht arbeiterkammerzugehörig seien:

1. Diese Dienstnehmer müßten "Dienstnehmer" einer Gebietskörperschaft sein.

2. Sie müßten dem Personalstand einer Dienststelle angehören.

3. Die Dienststelle müsse in Vollziehung der Gesetze tätig sein.

4. Diese Dienstnehmer müßten bei einer solchen Dienststelle (die in Vollziehung der Gesetze tätig sei) verwendet werden.

Zur Auffassung, das Landesstraßenbauamt habe überwiegend privatwirtschaftliche Agenden zur besorgen, verwies die beschwerdeführende Partei auf ihr an den Bundesminister für Arbeit und Soziales gerichtetes (in der Beilage in Ablichtung) angeschlossenes Schreiben vom 14. Dezember 1990, in dem sie sich im damals anhängigen Verfahren Dr. H. nach § 5 Abs. 3 AKG 1954 ausführlich zur Frage der Arbeiterkammerzugehörigkeit der Dienstnehmer des Landesstraßenbauamtes Feldkirch und des Landeshochbauamtes geäußert hatte.

Mit dem nunmehr angefochtenen Bescheid vom 7. Februar 1992 hob die belangte Behörde als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung gemäß § 66 Abs. 4 AVG in Verbindung mit § 413 Abs. 1 Z. 1 ASVG im Spruchabschnitt I die beiden Bescheide der VGKK vom 3. Oktober 1991 sowie den Spruchpunkt a des Bescheides der VGKK vom 26. Juli 1991 (vorgeschriebene Kammerumlage in der Höhe von S 320.802,15 für die unter der Kontonummer C/nn-5 beim Landesstraßenbauamt geführten Dienstnehmer) nach §§ 61 Abs. 4 sowie 10 Abs. 1 Z. 2 und Abs. 2 Z. 1 lit. a Arbeiterkammergesetz 1992 (AKG 1992), BGBl. Nr. 626/1991 in Verbindung mit § 58 Abs. 2 ASVG auf. Im Spruchabschnitt II verfügte die belangte Behörde, daß über den Spruchpunkt b des Bescheides der VGKK vom 26. Juli 1991 (vorgeschriebene Kammerumlage in der Höhe von S 147.524,96 für die unter der Kontonummer C/nn-5 beim Landeshochbauamt geführten Dienstnehmer) gemäß § 59 Abs. 1 AVG gesondert entschieden werde.

Die belangte Behörde begründete ihre Entscheidung nach kurzer Wiedergabe des bisherigen Verwaltungsgeschehens im wesentlichen damit, mangels einer rechtskräftigen Entscheidung des Bundesministers für Arbeit und Soziales sei es ihr im Verfahren betreffend die Kammerumlagennachverrechnung nicht verwehrt, die entscheidungswesentliche Vorfrage, ob die beim Landesstraßenbauamt beschäftigten Dienstnehmer arbeiterkammerzugehörig seien oder nicht, selbst zu beurteilen.

In Beurteilung dieser Frage vertrat die belangte Behörde - nach Wiedergabe eines Teiles des § 10 Abs. 1 AKG 1992 - die Auffassung, zunächst sei zu prüfen, ob das Landesstraßenbauamt Feldkirch (im folgenden LStBA) ein Betrieb sei. Sie wies darauf hin, daß die Organisation des LStBA umstrukturiert worden sei:

Mit Beschluß der Vorarlberger Landesregierung vom 10. Dezember 1991 sei das LStBA zur Gänze der Abteilung VIIb - Straßenbau im Amt der Vorarlberger Landesregierung eingegliedert worden. Bis dahin sei es eine nachgeordnete Dienststelle der Abteilung VIIb - Straßenbau gewesen.

Das LStBA Feldkirch sei (vor wie auch nach der Organisationsänderung) (immer) ein Teil des Amtes der Landesregierung gewesen. Diese nachgeordnete Dienststelle und deren Leiter seien "an die Weisungen und den Willen", der von der Abteilung VIIb des Amtes der Landesregierung ausgegangen sei, gebunden gewesen. Die Abteilung

VIIb sei wiederum den Weisungen des politisch Verantwortlichen unterlegen. Die in Feldkirch beschäftigten Bediensteten und Straßenarbeiter hätten somit keine organisatorische Einheit gebildet, "da sie über keine autonome Geschäftsführung verfügen". Im Gebäude des ehemaligen LStBA Feldkirch hätten die Bediensteten, die der Abteilung VIIb angehörten, deshalb ihren Beschäftigungsort, da im Landhaus Bregenz, in dem die meisten Abteilungen des Amtes der Vorarlberger Landesregierung untergebracht seien, nicht ausreichend Platz gewesen sei. Die in Feldkirch beschäftigten Dienstnehmer und die Straßenarbeiter seien (immer) hierarchisch in die Abteilung VIIb - Straßenbau eingegliedert gewesen. Das LStBA sei weder ein Unternehmen noch ein Betrieb. In der Folge stellte die belangte Behörde die neue Organisation des Straßenbaues und der Straßenerhaltung für die Landes- und Bundesstraßen (mit Ausnahme der Sonderstraßengesellschaften) ausführlich dar. Die Veränderungen in der Straßenverwaltung seien vorwiegend damit begründet worden, die immer komplexer werdende Aufgabenbewältigung und die Verlagerung der Aufgabenschwerpunkte vom Straßenbau zur Straßenerhaltung erfordere ein zentrales Management des Straßenbaues. Das wesentliche Merkmal im Rahmen der Umstrukturierung habe darin bestanden, daß die Leitung des Landesstraßenbauamtes aufgelöst und die Aufgabenbereiche der Straßenverwaltung auf die verschiedenen Sachbearbeiter neu aufgeteilt und definiert worden seien.

Strittig sei auch die Rechtsfrage, ob die zur Diskussion stehenden Arbeitnehmer einer Dienststelle angehörten, die in Vollziehung der Gesetze tätig sei, und bei einer solchen Dienststelle verwendet werden würden.

Auf Grund des § 8 Abs. 5 lit. a des Übergangsgesetzes 1920 sowie des BVG vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 289, und des Art. 51 der Landesverfassung sei das Amt der Vorarlberger Landesregierung eingerichtet worden. Es sei in Abteilungen und Gruppen gegliedert. Die Zahl der Abteilungen und die Aufteilung der Geschäfte werde durch die Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung, Amtsblatt Nr. 20/1990, geregelt. Derzeit bestehe das Amt der Landesregierung laut Geschäftseinteilung aus 27 Abteilungen, darunter auch die Abteilung VIIb - Straßenbau. Das Amt der Landesregierung sei als Hilfsorgan der Landesregierung und des Landeshauptmannes in Vollziehung der Gesetze tätig.

Die von der Abteilung VIIb - Straßenbau zu besorgenden Aufgaben ergäben sich vorwiegend aus dem Landes- und Bundesstraßengesetz sowie der StVO 1960. Die Herstellung und Instandhaltung der Landes- und Bundesstraßen geschehe daher in Erfüllung von gesetzlichen Pflichten (z.B. Straßenbau und Straßenerhaltung). Dasselbe könne auch analog für die Organe der Straßenpolizei ausgesagt werden, deren Verhalten im Straßenverkehr unzweifelhaft als "Vollziehung der Gesetze", sogar als hoheitliches Handeln, allgemein anerkannt werde. Bei einer völligen Untätigkeit des Landes im Hinblick auf den Bau und insbesondere bei der Instandhaltung von öffentlichen Straßen würde dies die Verletzung von Gesetzesvorschriften bedeuten. Die der Abteilung VIIb Straßenbau zugeordneten Dienstnehmer wirkten somit zweifelsfrei an der Vollziehung von Gesetzen unmittelbar, nämlich in der Straßenverwaltung, mit. Unter Vollziehung von Gesetzen werde die Anwendung von Normen verstanden. Dies könne einerseits die Anwendung von Gesetzen im Rahmen der Hoheitsverwaltung oder der Privatwirtschaftsverwaltung sein. Die gesetzlichen Grundlagen für die Privatwirtschaftsverwaltung ergäben sich aus dem Privatrecht (einschließlich des Gesellschaftsrechtes) und aus den verschiedensten besonderen gesetzlichen Bestimmungen, nämlich den sogenannten Selbstbindungsgesetzen. Solche Selbstbindungsgesetze würden von der Verwaltung auch vollzogen. Sie hätten normativen Gehalt und seien nicht nur Richtlinien für das Verwaltungshandeln. Es handle sich dabei um von der Verwaltung zu vollziehende Gesetze, ohne daß es für diese charakteristisch sein müsse, daß die Vollzugsorgane mit der Befugnis ausgestattet seien, verbindliche Anordnungen zu setzen oder zu erzwingen. Wie auch Klecatsky ausgeführt habe, könne die Privatwirtschaftsverwaltung im demokratischen Rechtsstaat nur in Form der Vollziehung der Gesetze geübt werden. Sie sei aus dem verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzip nicht entlassen. Auch gebe es für die Verwaltung der Landes- und Bundesstraßen bereits gesetzliche Regelungen.

Die Vorstellung, für das Organverhalten "in Vollziehung der Gesetze" sei analog der besonderen Haftungsregeln der Amtshaftung nur die Wahrnehmung hoheitlicher Vollzugsfunktionen maßgebend, sei heute als historisch anzusehen. § 10 Abs. 2 Z. 1 lit. a AKG 1992 spreche von "Vollziehung der Gesetze" und nicht eingeschränkt von der Hoheitsverwaltung. Der kürzlich vom Gesetzgeber im AKG 1992 verwendete Begriff "in Vollziehung der Gesetze" umfasse daher auch die Privatwirtschaftsverwaltung, da er ansonsten wohl anstelle von "Vollziehung" die Bezeichnung "Hoheitsverwaltung" verwendet hätte. Selbst wenn dies nicht zutreffen sollte, sei darauf hinzuweisen, daß eine wortgetreue Gesetzesauslegung dem erklärten Willen des Gesetzgebers nur weichen müsse, wenn sie zu überspitzten Ergebnissen führen würde; dies sei im Beschwerdefall nicht gegeben.

Eine Auslegung des Begriffes "in Vollziehung der Gesetze", die sich nur auf die Hoheitsverwaltung beschränke, sei nicht zulässig. Ein Gesetz sei nämlich nach den Verhältnissen auszulegen, wie sie im Zeitpunkt seiner Anwendung (nicht seiner Entstehung) bestünden (SZ 28/136). Nach der Bestandsgarantie des Gesetzes und der durch diese verbürgten Rechtssicherheit sei bei der Gesetzesauslegung vom Vorrang des Wortlautes der Norm auszugehen.

Die Abteilung VIIb - Straßenbau und die zu ihr zugeteilten Arbeitnehmer seien somit in Vollziehung der Gesetze tätig.

Abschließend verwies die belangte Behörde auf das Erkenntnis VfSlg. 10626/1985 (Bauhof Wattens): Der Verfassungsgerichtshof habe dort die Auffassung vertreten, der im § 5 AKG 1954 (nunmehr: § 10 AKG 1992) verwendete Begriff Betrieb könne entsprechend § 34 Arbeitsverfassungsgesetz ausgelegt werden. Danach gelte als Betrieb "jede Arbeitsstätte, die eine organisatorische Einheit bilde, innerhalb der eine physische oder juristische Person oder eine Personengemeinschaft mit technischen oder immateriellen Mitteln, die Erzielung bestimmter Arbeitsergebnisse verfolgt, ohne Rücksicht darauf, ob Erwerbsabsicht besteht oder nicht."

Der Verfassungsgerichtshof habe die Kammerzugehörigkeit eines bei diesem Bauhof Beschäftigten verneint, weil der Bauhof keine vom Gemeindeamt Wattens getrennte organisatorische Einheit gewesen und das Gemeindeamt in Vollziehung des Gesetzes tätig sei. Auf den Beschwerdefall übertragen bedeutet dies, daß die beim ehemaligen Landesstraßenbauamt Feldkirch und nun bei der Abteilung VIIb - Straßenbau zugeteilten Arbeitnehmer nicht kammerzugehörig seien.

Da somit die rechtlichen Grundlagen für die Vorschreibung der nachverrechneten Kammerumlagen nicht vorgelegen seien, sei spruchgemäß zu entscheiden gewesen.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof, in der Rechtswidrigkeit des Inhaltes und Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften geltend gemacht werden.

Die beschwerdeführende Partei erachtet sich in ihrem Recht auf Einhebung der Umlage von den der Arbeiterkammer zugehörigen Personen, im Recht auf Feststellung der Kammerzugehörigkeit von Personen durch den Bundesminister für Arbeit und Soziales (§ 5 Abs. 3 AKG 1954) sowie in ihrem Recht auf Entscheidung der in Verhandlung stehenden Angelegenheit durch einen einzigen Bescheid (§ 59 Abs. 1 Satz 1 AVG) verletzt.

Die belangte Behörde hat die Akten des Verwaltungsverfahrens vorgelegt, eine Gegenschrift erstattet und die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde beantragt.

Die mP hat trotz gebotener Gelegenheit keine Stellungnahme abgegeben.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Zunächst ist zu klären, welche Rechtslage anzuwenden ist, weil das dem Beschwerdefall zugrundeliegende Verwaltungsverfahren unter der Geltung des AKG 1954 begonnen, jedoch erst unter dem (gemäß seinem § 100 Abs. 1 am 1. Jänner 1992 in Kraft getretenen) AKG 1992 durch Erlassung des angefochtenen Bescheides abgeschlossen wurde. Das AKG 1992 enthält keine Übergangsvorschriften, die für den Beschwerdefall von Bedeutung sind.

Gegenstand des angefochtenen Bescheides ist die Frage, ob von der mP als Dienstgeberin bestimmter Dienstnehmer die nach dem Arbeiterkammergesetz für den Zeitraum 1985 bis April 1991 zu entrichtenden Kammerumlagen einzuheben sind oder nicht. Voraussetzung für die Pflicht zur Entrichtung der Kammerumlage (die wiederum Voraussetzung für die Einhebung vom Dienstgeber ist) ist die Zugehörigkeit des Dienstnehmers zur Arbeiterkammer (zum Verhältnis dieser beiden Voraussetzungen siehe unten). Beide Pflichten entstehen auf Grund des Gesetzes.

Nach dem Grundsatz der Zeitbezogenheit (vgl. z.B. die Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes vom 18. März 1992, Zl. 91/12/0016 und Zl. 91/12/0077, sowie das Erkenntnis vom 25. Juni 1992, Zl.91/09/0221) ist im Beschwerdefall davon auszugehen, daß die Pflicht zur Entrichtung der Kammerumlage (einschließlich der Beurteilung der Arbeiterkammerzugehörigkeit als Vorfrage) anhand der Rechtslage zu prüfen ist, die im Vorschreibungszeitraum (hier: 1985 bis April 1991) jeweils gegolten hat, demnach nach dem AKG 1954. Hingegen ist für die Zuständigkeit und das anzuwendende Verfahrensrecht, mangels der Voraussetzungen für eine andere Betrachtungsweise auf die Rechtslage im Zeitpunkt des angefochtenen Bescheides, also auf das AKG 1992 abzustellen.

Nach § 5 Abs. 1 AKG 1954, BGBl. Nr. 105, gehören den Arbeiterkammern alle Dienstnehmer an, die beschäftigt sind insbesondere

"d) (Verfassungsbestimmung) in Betrieben und Anstalten von Gebietskörperschaften (Bund, Bundesländern, Gemeindeverbänden und Gemeinden) ohne Rücksicht darauf, ob das Dienstverhältnis auf privatrechtlichem Vertrag oder auf einem Hoheitsakt beruht;"

Nach § 5 Abs. 2 gehören den Arbeiterkammern nicht an:

"a) (Verfassungsbestimmung) Dienstnehmer von Gebietskörperschaften, die dem Personalstand einer Dienststelle angehören, die in Vollziehung der Gesetze tätig ist und bei einer solchen Dienststelle verwendet werden; ferner Dienstnehmer von Gebietskörperschaften, die in Unterrichts- und Erziehungsanstalten, Archiven, Bibliotheken, Museen, wissenschaftlichen Anstalten, beim Österreichischen Postsparkassenamt oder in land- oder forstwirtschaftlichen Betrieben von Gebietskörperschaften beschäftigt sind;"

Nach § 19 Abs. 1 AKG 1954 in der Fassung der Novelle BGBl. Nr. 380/1973 hebt zur Bestreitung der Auslagen jede Arbeiterkammer von den in Beschäftigung stehenden kammerzugehörigen Personen (§ 5), mit Ausnahme der Lehrlinge, eine Umlage ein.

Die Abs. 2 und 4 (letzterer in der Fassung der Novelle, BGBl. Nr. 380/1973) lauten:

"(2) Die Dienstgeber haben für die bei ihnen beschäftigten umlagepflichtigen Kammerzugehörigen den Umlagebetrag bei jeder Lohn (Gehalts)zahlung vom Lohn (Gehalt) einzubehalten. Die zur Durchführung der gesetzlichen Krankenversicherung der Dienstnehmer berufenen Sozialversicherungsträger haben gegen Ersatz der Kosten die Umlagebeträge für die bei ihnen versicherten kammerzugehörigen Personen von den Dienstgebern einzuheben und an die zuständige Arbeiterkammer abzuführen. Die Umlagebeträge von kammerangehörigen Personen, die keiner gesetzlichen Krankenversicherung unterliegen, sind von den Dienstgebern unmittelbar an die zuständige Arbeiterkammer abzuführen.

(4) Für die Leistung, Einbringung und Rückzahlung sowie hinsichtlich der Verzugszinsen finden für die Umlage die Vorschriften über die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung sinngemäß Anwendung."

Nach § 11 AKG 1992, BGBl. Nr. 626/1991, (entspricht im wesentlichen § 5 Abs. 3 AKG 1954) entscheidet bei Streitigkeiten über die Zugehörigkeit zur Arbeiterkammer auf Antrag des Betroffenen oder der Arbeiterkammer der Bundesminister für Arbeit und Soziales.

§ 61 AKG 1992 (Deckung der Kosten - Arbeiterkammerumlage) lautet:

"§ 61. (1) Zur Bestreitung der Auslagen hebt jede Arbeiterkammer von den kammerzugehörigen Arbeitnehmern, die der Umlagepflicht unterliegen (§ 17), eine Umlage ein.

(2) Die Höhe der Umlage wird für die einzelnen Arbeiterkammern von der Hauptversammlung der Bundesarbeitskammer beschlossen. Sie darf höchstens 0,5 % der für die gesetzliche Krankenversicherung geltenden allgemeinen Beitragsgrundlage betragen, dabei darf die Höchstbeitragsgrundlage nach § 45 Abs. 1 lit. a des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes, BGBl. Nr. 189/1955, in der jeweils geltenden Fassung, nicht überschritten werden.

(3) Die Arbeitgeber haben für die bei ihnen beschäftigten umlagepflichtigen kammerzugehörigen Arbeitnehmer die Arbeitkammerumlage bei jeder Lohn- oder Gehaltszahlung vom Lohn oder Gehalt einzubehalten.

(4) Die mit der Durchführung der gesetzlichen Krankenversicherung befaßten Sozialversicherungsträger haben die Arbeiterkammerumlage für die bei ihnen versicherten kammerzugehörigen Arbeitnehmer von den Arbeitgebern einzuheben und an die zuständige Arbeiterkammer abzuführen. Im übrigen gelten für die Leistung, Erbringung und Rückzahlung der Umlage sowie hinsichtlich der Verzugszinsen die Bestimmungen über die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung (§§ 58 bis 62, 64, 65 bis 69 Abs. 1 ASVG). Die Entscheidung des Bundesministers für Arbeit und Soziales gemäß § 11 gilt als Entscheidung im Sinne des § 69 Abs. 1 ASVG.

(5) Die Arbeiterkammerumlage von kammerzugehörigen Arbeitnehmern, die keiner gesetzlichen Krankenversicherung unterliegen, ist von den Arbeitgebern unmittelbar an die zuständige Arbeiterkammer abzuführen.

(6) Bis zur Abfuhr an den Sozialversicherungsträger oder im Falle des Abs. 5 an die Arbeiterkammer ist die im Abzugswege eingehobene Arbeiterkammerumlage ein dem Arbeitgeber anvertrautes Gut. Sie gilt als im Abzugswege eingehoben, wenn dem Arbeitnehmer ein um die Arbeiterkammerumlage reduzierter Lohn oder Gehalt ausgezahlt

wird.

(7) Die Arbeiterkammern haben den Sozialversicherungsträgern die Kosten der Einhebung der Arbeiterkammerumlage zu ersetzen."

Wie der Verwaltungsgerichtshof zur Rechtslage nach dem AKG 1954 in seinem Erkenntnis vom 5. März 1991, Zl. 89/08/0147, mit ausführlicher Begründung dargelegt hat, sind die zur ausschließlichen Geltendmachung der Beitragsforderungen (gegenüber dem Dienstgeber) berufenen Krankenversicherungsträger auch in Angelegenheiten "Umlage nach dem AKG 1954" berechtigt (und zwar unabängig von der Ausstellung eines Rückstandsausweises), die sich aus dem Gesetz ergebenden Rechte und Pflichten mit Bescheid festzustellen. Diese Aussagen gelten mangels einer inhaltlichen Änderung auch für das AKG 1992.

Unter dem Gesichtspunkt einer Rechtswidrigkeit des Inhaltes macht die beschwerdeführende Partei zunächst geltend, auf Grund der Beitragsforderung für die Zeit vom 1. Jänner 1985 bis 30. April 1991 sei die Sach- und Rechtslage in diesem Zeitraum ausschlaggebend. Die belangte Behörde habe zu Unrecht zur Beurteilung der Vorfrage der Arbeiterkammerzugehörigkeit die Rechtslage nach dem AKG 1992 (§ 10 leg. cit.) herangezogen. Sie habe auch unzutreffend auf den Sachverhalt nach dem 1. Jänner 1992 abgestellt (gemeint ist offenbar die Umstrukturierung des LStBA Feldkirch durch den Beschluß der Vorarlberger Landesregierung vom 10. Dezember 1991).

Es trifft zu, daß die belangte Behörde die strittige Vorfragenbeurteilung (Arbeiterkammerzugehörigkeit bestimmter Dienstnehmer) nach der im Spruch des angefochtenen Bescheides zitierten Rechtsgrundlage anhand des § 10 AKG 1992 vorgenommen hat, obwohl sie - wie oben bereits dargelegt - diesbezüglich§ 5 AKG 1954 zur Beurteilung hätte heranziehen müssen. Da jedoch die Verfassungsbestimmungen des § 10 Abs. 1 Z. 2 und Abs. 2 Z. 1 AKG 1992 (von kleinen sprachlichen Änderungen abgesehen) inhaltlich mit den Verfassungsbestimmungen nach § 5 Abs. 1 lit. d (und e) sowie Abs. 2 lit. a AKG 1954 identisch sind, liegt darin kein Eingriff in die Rechtssphäre der beschwerdeführenden Partei.

Die in diesem Zusammenhang von der belangten Behörde in der Gegenschrift vertretene Auffassung, das Recht auf Kammerzugehörigkeit bzw. auf Nichtkammerzugehörigkeit (gemeint ist nach § 5 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 lit. a AKG 1954) sei ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht, sodaß zur Entscheidung darüber nur die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes nach Art. 144 Abs. 1 B-VG gegeben sei (Hinweis auf die Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofes vom 29. Juni 1983, Zl. 01/3443/80, und vom 28. März 1985, Zl. 82/01/0084, vgl. aber auch VfSlg. 3415/1958 und 10626/1985), weshalb eine Zurückweisung der vorliegenden Beschwerde durch den Verwaltungsgerichtshof folgerichtig wäre, trifft nicht zu. Sie verkennt, daß die im Beschwerdefall von der belangten Behörde entschiedene Hauptfrage (Einhebung von Kammerumlage von der mP als Dienstgeber bestimmter Dienstnehmer) ein einfach gesetzlich geregeltes Rechtsverhältnis zum Gegenstand hat, dem ein einfach gesetzliches Recht der beschwerdeführenden Partei korrespondiert. Macht die Beschwerdeführerin geltend, in dem daraus entspringenden einfachgesetzlichen Recht durch eine unrichtige Vorfragenbeurteilung verletzt worden zu sein, so berührt dies nicht die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes nach Art. 131 Abs. 1 Z. 1 B-VG, selbst wenn die Beurteilung der Vorfrage anhand verfassungsgesetzlicher Vorschriften zu erfolgen hat, die auch verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte begründen.

Es trifft auch zu, daß im angefochtenen Bescheid die neue Organisation des LStBA (ab 1. Jänner 1992) breiten Raum einnimmt, obwohl diese Änderung wegen des (zeitlich davorliegenden) Vorschreibungszeitraumes außer Betracht zu bleiben hatte, hat sich doch die Feststellung des maßgebenden Sachverhaltes auf die Ermittlung der unter dem Gesichtspunkt der anzuwendenden Rechtsvorschrift für diesen Zeitraum in Betracht kommenden Tatsachen und deren Erhärtung durch Beweis zu erstrecken. Die belangte Behörde hat aber im angefochtenen Bescheid nach dem Hinweis auf die mit Beschluß der Vorarlberger Landesregierung vom 10. Dezember 1991 erfolgte "Umstrukturierung" der Organisation des LStBA ausdrücklich ausgeführt, diese Stelle "war und ist noch ein Teil des Amtes der Landesregierung". Sie hat damit hinreichend zu erkennen gegeben, daß sie auch die Organisation des LStBA vor der Organisationsänderung und damit auch für den im Beschwerdefall maßgebenden Zeitraum ihrer Beurteilung (ob diese zutreffend erfolgt ist oder nicht ist eine andere Frage; siehe dazu näher unten) zugrunde legte. Der Vorwurf, die belangte Behörde sei von einer aus zeitlichen Gründen nicht maßgebenden Sachlage ausgegangen, trifft daher nicht zu.

Unter dem Gesichtspunkt einer Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften macht die

beschwerdeführende Partei geltend, der angefochtene Bescheid sei von einem gemäß § 7 Abs. 1 Z. 4 AVG befangenen Verwaltungsorgan erlassen worden. Die bescheiderlassenden Organwalter stünden in einem Dienstverhältnis zur mP: Dies sei geeignet, ihre volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen. Verwaltungsorgane, die in einem Verhältnis persönlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit zu einer der Verfahrensparteien mit gegenläufigen Interessen stünden, tendierten erfahrungsgemäß dazu, jener Partei, von der sie persönlich und wirtschaftlich abhängig seien, recht zu geben. Daß bei gegenläufigen Interessen der Rechtsträger einer Partei, die gleichzeitig auch die entscheidende Behörde sowie Dienst- und Weisungsgeber ihrer Organwalter sei, laufe dem aus § 7 AVG hervorleuchtenden Gebot zur Unparteilichkeit und Objektivität der Entscheidung, aber auch dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip zuwider. Auch der Gleichheitsgrundsatz erscheine wegen der unterschiedlichen Verfahrenschancen verletzt. Eine verfassungskonforme Auslegung gebiete daher in diesem Fall Befangenheit nach § 7 Abs. 1 Z. 4 AVG anzunehmen.

Diesbezüglich ist gemäß § 43 Abs. 2 VwGG auf das die Parteien dieses Verfahrens betreffende Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 26. November 1992, Zl. 92/09/0127, zu verweisen.

Die beschwerdeführende Partei bekämpft auch die Vorfragenbeurteilung. Unter dem Gesichtspunkt einer Verletzung von Verfahrensvorschriften bringt sie zunächst vor, § 38 AVG regle zwar nicht im einzelnen, unter welchen Voraussetzungen die Behörde eine Vorfrage gemäß § 38 AVG selbst zu beurteilen habe oder von der Möglichkeit der Aussetzung des Verfahrens Gebrauch machen könne. Hiefür seien vornehmlich verfahrensökonomische Überlegungen ausschlaggebend, die in der Regel eine Aussetzung des Verfahrens als im Sinne des Gesetzes gelegen erscheinen lassen werde (Hinweis auf das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 12. Februar 1986, Zl. 85/11/0239). Dazu komme, daß auf Grund der Interessenidentität mit der mP deren Organwalter hinsichtlich der Vorfrage jedenfalls befangen erschienen, sodaß sich zur Vermeidung dieser Interessenkonflikte die Aussetzung des Verfahrens nach § 38 AVG geradezu anbiete. Dies umsomehr, als bereits seit 1988 beim gemäß§ 5 Abs. 3 AKG 1954 zuständigen Bundesminister für Arbeit und Soziales ein Verfahren über die Feststellung der Zugehörigkeit zur Arbeiterkammer bezüglich Bedienstete des Landesstraßenbauamtes Feldkirch anhängig sei; dieses Verfahren scheine nach der Aktenlage spruchreif zu sein, zumal "der nunmehr noch anhängige Antrag" bereits am 27. März 1991 beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales eingelangt sei. Auch dieses Vorbringen ist nicht geeignet, der Beschwerde zum Erfolg zu verhelfen.

Wie der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 5. März 1991, Zl. 89/08/0147, zur Rechtslage nach dem AKG 1954 ausgesprochen hat, ist die Frage der Kammerzugehörigkeit eine notwendige Grundlage der Entscheidung über die Umlagepflicht, die von dem zur Entscheidung dieser Frage als Hauptfrage nach § 19 Abs. 2 zweiter Satz AKG 1954 berufenen Krankenversicherungsträger als Vorfrage zu beurteilen ist, solange über diese Vorfrage als Hauptfrage noch keine Entscheidung des dafür nach § 5 Abs. 3 AKG 1954 zuständigen Bundesministers für Arbeit und Soziales ergangen ist. Daran hat auch das in dieser Beziehung im Beschwerdefall anzuwendende AKG 1992 nichts geändert (vgl. nunmehr §§ 11 und 61 AKG 1992; Änderungen gegenüber der früheren Rechtslage spielen für die hier interessierende Frage keine Rolle).

§ 38 AVG (dessen Anwendbarkeit gemäß § 357 Abs. 1 ASVG gegeben ist) lautet:

"Sofern die Gesetze nicht anderes bestimmen, ist die Behörde berechtigt, im Ermittlungsverfahren auftauchende Vorfragen, die als Hauptfragen von anderen Verwaltungsbehörden oder von Gerichten zu entscheiden wären, nach der über die maßgebenden Verhältnisse gewonnenen eigenen Anschauung zu beurteilen und diese Beurteilung ihrem Bescheid zugrundezulegen. Sie kann aber auch das Verfahren bis zur rechtskräftigen Entscheidung der Vorfrage aussetzen, wenn die Vorfrage schon den Gegenstand eines anhängigen Verfahrens bei der zuständigen Behörde bildet oder ein solches Verfahren gleichzeitig anhängig gemacht wird."

Die Voraussetzung für die Handlungsalternative nach dem zweiten Satz des § 38 AVG ist im Beschwerdefall nicht gegeben:

Zum Zeitpunkt der Erlassung des angefochtenen Bescheides war lediglich das Verfahren des Dr. B., gemeldet zu Kontonummer C/nn-5, Landeshochbauamt nach § 5 Abs. 3 AKG 1954 (bzw. nunmehr § 11 AKG 1992) beim Bundesminister für Arbeit und Soziales anhängig. Diesen Antrag von Dr. B. hatte bereits die Behörde erster Instanz - wie sich aus der Begründung ergibt - in ihrem Bescheid vom 26. Juli 1991 zum Anlaß genommen, der mP für diesen Dienstnehmer keine Kammerumlage vorzuschreiben. Dies stimmt auch mit dem Anhang zu diesem Bescheid überein, in dem die von der Umlagevorschreibung erfaßten Dienstnehmer namentlich genannt sind.

Abgesehen davon, hat die belangte Behörde im angefochtenen Bescheid lediglich über die Bescheide der VGKK abgesprochen, soweit sie die Kammerumlagepflicht für Dienstnehmer beim Landesstraßenbauamt betreffen, jedoch die Entscheidung über den Spruchabschnitt b des Bescheides der VGKK vom 26. Juli 1991 (der die Umlagepflicht für Dienstnehmer beim Landeshochbauamt - mit Ausnahme von Dr. B - betrifft) einem gesonderten Abspruch vorbehalten.

Da die Umlagepflicht für Dr. B. nicht zum Verfahrensgegenstand des angefochtenen Bescheides gehört, steht das nach § 5 Abs. 3 AKG 1954 (bzw. § 11 AKG 1992) beim Bundesminister für Arbeit und Soziales anhängige Verfahren (betreffend Feststellung der Arbeiterkammerzugehörigkeit von Dr. B.) zu diesem Verfahren nicht im Verhältnis von Vorfrage zur Hauptfrage: Eine "faktische" Präjudizwirkung der Entscheidung über die Arbeiterkammerzugehörigkeit von Dr. B auf gleichgelagerte Fälle anderer Bediensteter bei derselben Dienststelle oder dem Landesstraßenbauamt, kann diese Eigenschaft nicht begründen, weshalb im Beschwerdefall kein anhängiges Verfahren im Sinne des § 38 AVG zweiter Satz vorliegt.

Im Hinblick auf die Bestimmung des § 11 AKG 1992 bestand auch keine Berechtigung der belangten Behörde, von Amts wegen ein Verfahren zur Feststellung der Arbeiterkammerzugehörigkeit der Dienstnehmer beim Landesstraßenbauamt beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales anhängig zu machen (eine Möglichkeit, die der beschwerdeführenden Partei nach dieser Rechtsvorschrift jedoch sehr wohl offensteht). Waren aber im Beschwerdefall die Voraussetzungen nach § 38 zweiter Satz AVG nicht gegeben, war die belangte Behörde verpflichtet, im Kammerumlageverfahren die Vorfrage über die Arbeiterkammerzugehörigkeit der betroffenen Dienstnehmer selbständig zu beurteilen, sodaß schon deshalb auf das Beschwerdevorbringen, das von einer Handlungsalternative der belangten Behörde ausgeht, nicht weiter einzugehen war.

Die beschwerdeführende Partei bringt ferner vor, die Feststellungen über die Verhältnisse im angefochtenen Bescheid im Zeitraum 1. Jänner 1985 bis 30. April 1991 seien derartig mangelhaft, daß eine ausreichende Beurteilung, ob die betroffenen Dienstnehmer des LStBA Feldkirch gemäß § 5 Abs. 1 AKG 1954 kammerzugehörig oder nach § 5 Abs. 2 lit. a AKG 1954 nicht kammerzugehörig gewesen seien, nicht möglich sei. Aus der Gehorsamspflicht gegenüber dem politisch Verantwortlichen könne nicht abgeleitet werden, daß die nachgeordnete Dienststelle LStBA Feldkirch bis 31. Dezember 1991 keine eigene Organisationseinheit gebildet habe. Auch der Beschäftigungsort Feldkirch spreche für eine Selbständigkeit, zumal es beim Neubau des Landhauses in Bregenz vor einigen Jahren ein Leichtes gewesen wäre, die Bediensteten des Straßenbauamtes in Bregenz unterzubringen (was bei anderen über mehrere Orte verstreuten Kanzleien auch der Fall gewesen sei). Da sachliche Gründe, nämlich das Bestehen einer eigenen Organisationseinheit, für die Beibehaltung des LStBA in Feldkirch gesprochen hätten, sei die Übersiedlung unterblieben. Unter Vorlage einer Geschäftsverteilung (Stand: 1. April 1991) legte die beschwerdeführende Partei dar, das Landesstraßenbauamt habe selbst 14 nachgeordnete örtliche Dienststellen (drei Bauhöfe, einen Autobahnbauhof, eine Betriebszentrale, acht Straßenmeistereien und eine Autobahnmeisterei), die räumlich über das Land verteilt seien, verfüge über ca. 320 Bedienstete, habe eine eigene Geschäftsverteilung, eine eigene Geschäftsordnung sowie einen Amtsleiter, zwei Amtsleiterstellvertreter sowie 14 Abteilungen neben den bereits erwähnten Bauhöfen und Straßenmeistereien. Das LStBA trete nach außen unter einer eigenen Amtsbezeichnung mit eigenem Briefpapier, eigener DVR-Nummer auf, habe in der maßgebenden Zeit über eine eigene Buchhaltung und eine eigene Lohnverrechnung verfügt und habe mehrere Dienstgeberkonten bei der VGKK, sei dieser gegenüber also als Dienstgeber aufgetreten. Die mP habe in einer Stellungnahme gegenüber dem Bundesminister für Arbeit und Soziales vom 29. November 1990 selbst von "Dienststelle", in anderen Schreiben von "organisatorisch ausgegliederten Teilen" des Amtes der Landesregierung gesprochen. Alle diese Umstände seien der belangten Behörde bekannt; darüber würden keine Feststellungen getroffen bzw. habe sich die belangte Behörde damit nicht auseinandergesetzt, obwohl dies - gerade unter Berücksichtigung der im zitierten Erkenntnis VfSlg. 10626, aufgestellten Grundsätze - notwendig gewesen wäre und zwangsläufig zur Bejahung der Kammerzugehörigkeit und damit zur Bestätigung der erstinstanzlichen Bescheide hätte führen müssen.

Bei den gegebenen Verhältnissen sei davon auszugehen, daß das LStBA im fraglichen Zeitraum jedenfalls ein Betrieb im Sinne des § 5 Abs. 1 lit. d AKG 1954 gewesen sei. Der Betrieb sei eine Arbeitsstätte, der eine organisatorische Einheit bilde, innerhalb der eine physische oder juristische Person oder eine Personengemeinschaft mit technischen oder immateriellen Mitteln die Erzielung bestimmter Arbeitsergebnisse fortgesetzt verfolge, ohne Rücksicht darauf, ob Erwerbsabsicht bestehe oder nicht (§ 34 Arbeitsverfassungsgesetz). Eine relative Selbständigkeit reiche aus, sodaß der

Umstand, daß gewisse Funktionen einer Zentralstelle vorbehalten seien, der Annahme eines Betriebes nicht entgegenstünde. Am Betriebscharakter ändere sich nichts, wenn die Arbeitnehmer von einer zuständigen zentralen Stelle aus zugewiesen und von dort aus gelenkt würden, auch nicht, wenn die Personalangelegenheiten für mehrere Betriebe gemeinsam und zentral bearbeitet würden. Auf Dauer berechnete Bauleitungen oder der Bauhof eines Bauunternehmens stellten eigene Betriebe dar (VwSlg. 2067/A).

Selbst bei Verneinung der Betriebseigenschaft läge jedenfalls eine Dienststelle im Sinne des § 5 Abs. 2 lit. a AKG vor, nämlich eine planmäßige, rechtlich geregelte, von einer physischen Person unabhängige Stelle, die zur Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben berufen sei. Das LStBA sei im maßgebenden Zeitraum organisatorisch derart weitgehend selbständig gewesen, daß jedenfalls eine eigene Dienststelle vorgelegen sei. In diesem Fall wäre die Kammerzugehörigkeit der Dienstnehmer nur ausgeschlossen gewesen, wenn die Dienststelle "in Vollziehung der Gesetze" tätig gewesen wäre. Dies sei nur der Fall, wenn das LStBA mit den Mitteln der Hoheitsverwaltung agiere (mit imperium ausgestattet gewesen sei). Dafür werde im angefochtenen Bescheid kein einziges Beispiel angeführt. Wenn dies in Randbereichen der Fall wäre (z.B. beim Anbringen von Verkehrstafeln oder von Bodenmarkierungen) sei darauf abzustellen, in welchem Bereich die Dienststelle überwiegend tätig sei. Dies sei beim LStBA zweifellos die Privatwirtschaftsverwaltung. Auf Grund der Gesetzessystematik des hier maßgeblichen § 5 AKG 1954 (taxative Aufzählung der Ausnahmen in § 5 Abs. 2) sei auch abzuleiten, daß im Zweifelsfall die Kammerzugehörigkeit zu bejahen sei.

Dem ist folgendes entgegenzuhalten:

Die entscheidende Rechtsfrage besteht im Beschwerdefall darin, ob die für die Kammerumlagepflicht maßgebende Vorfrage der Arbeiterkammerzugehörigkeit der dem Personalstand des Landesstraßenbauamtes Feldkirch in der Zeit vom 1. Jänner 1985 bis 30. April 1991 angehörenden und dort in Verwendung stehenden Dienstnehmer zutreffend beurteilt wurde oder nicht.

Da die Rechtmäßigkeit der Sachentscheidung (über die Kammerumlage) von der richtigen Beurteilung der Vorfrage abhängt, unterliegt auch die Beurteilung der Vorfrage durch die Verwaltungsbehörde der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Der Verwaltungsgerichtshof hat zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des § 38 AVG gegeben sind (dies ist im Beschwerdefall zu bejahen, siehe oben) sowie ob in diesem Bereich der Sachverhaltsermittlung die Verfahrensvorschriften eingehalten wurden. Schließlich hat er die in der Beurteilung der Vorfrage eingeschlossene rechtliche Würdigung zu prüfen (vgl. z.B. VwSlg. 3974 A/1956, sowie das Erkenntnis vom 18. September 1984, Zl. 84/07/0205).

Es kann dahingestellt bleiben, ob das Landesstraßenbauamt ein Betrieb oder eine Dienststelle ist. Wie der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 28. Jänner 1960, Zl. 1974/57 = Slg. 5187/A (betreffend die Arbeiterkammerzugehörigkeit von Bediensteten der Wildbach- und Lawinenverbauung) und vom 25. Mai 1960, Zl. 1006/58 = Slg. 5306 A (betreffend die Arbeiterkammerzugehörigkeit der Bediensteten der Kärntner Wasserbauämter) ausgesprochen hat, gehören nach der Konstruktion des § 5 Abs. 1 AKG 1954 grundsätzlich alle Dienstnehmer, auch wenn sie nicht in einem der beispielsweise angeführten Beschäftigungsverhältnisse stehen, der Arbeiterkammer an. Ausnahmen von diesem leitenden und allgemeinen Grundsatz, der nicht nur für die in einzelne literae gegliederten Gruppen, sondern auch für die darin aufgezählten Fälle Geltung hat, bedürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung, wie sie etwa - nur diese Bestimmung ist im Beschwerdefall von Bedeutung - im § 5 Abs. 2 lit. a AKG 1954 ihren Niederschlag gefunden hat.

Als Dienststelle im Sinne des § 5 Abs. 2 lit. a wurde dabei eine zur Ausführung bestimmter Aufgaben der Vollziehung gebildete organisatorische Einheit von Personen und Mitteln verstanden, die auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Betätigung ihre Entsprechung im "Betrieb" findet. Als maßgebliche Kriterien für die Dienststelle wurden insbesondere die örtliche Trennung von anderen (unzweifelhaft in Vollziehung der Gesetze tätigen) Dienststellen (wie z.B. einem Bundesministerium oder einem Amt der Landesregierung), die Erfüllung bestimmter Verwaltungsaufgaben innerhalb eines räumlichen Wirkungsbereiches, das Auftreten unter einer eigenen Amtsbezeichnung, die Führung eines eigenen Dienstsiegels, der Ausweis des Personals im Stellenplan usw. gewertet.

Von besonderer Bedeutung ist nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes das Vorhandensein einer relativen Selbständigkeit der Aufgabenbesorgung in einer organisatorisch verfestigten Form, die jeweils im Einzelfall zu untersuchen ist. Dabei müssen nicht alle der oben beispielhaft erwähnten Kriterien erfüllt sein.

Die belangte Behörde hat im Ergebnis aus der Gehorsamspflicht gegenüber dem politisch verantwortlichen Mitglied der Landesregierung und der Weisungsbefugnis des Leiters der Abteilung VIIb des Amtes der Landesregierung auf das Fehlen einer "autonomen Geschäftsführung" des LStBA geschlossen und es als Teil des Amtes der Landesregierung eingestuft. Dieser Umstand allein ist nicht geeignet, einer Organisationseinheit die Selbständigkeit zu nehmen, gilt doch für die Führung der Verwaltung einer Gebietkörperschaft (ohne Rücksicht darauf, in welcher Handlungsform sie durchgeführt wird) gemäß Art. 20 Abs. 1 B-VG grundsätzlich das Weisungsrecht der obersten Organe der Vollziehung, soweit verfassungsgesetzlich nicht anderes bestimmt ist. Die in diesem Zusammenhang von der belangten Behörde zitierte Geschäftseinteilung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung (verlautbart im Amtsblatt für das Land Vorarlberg Nr. 20/1990) weist im Bereich der Gruppe VII - Bauwesen und Raumplanung unter anderem bei der Abteilung VIIb - Straßenbau (Aufgabenumschreibung: 1. Bau und Erhaltung von Landesstraßen;

2. Bau und Erhaltung von Bundesstraßen; 3. Bautechnische Mitwirkung beim Güterwegbau; 4. Bautechnische Mitwirkung bei der Straßenpolizei) als "nachgeordnet" das "Landesstraßenbauamt in Feldkirch" aus. Deutet schon die Bezeichnung auf den Bestand einer selbständigen Organisationseinheit hin, führt die belangte Behörde im angefochtenen Bescheid ferner aus, das wesentliche Merkmal im Rahmen der Umstrukturierung (gemeint ist der Landesregierungsbeschluß vom 10. Dezember 1991) sei unter anderem in der Auflösung der Leitung des Landesstraßenbauamtes gelegen.

Damit läßt sich aber schon auf Grund der widersprüchlich von der belangten Behörde getroffenen Feststellungen bzw. Indizien, die für eine Selbständigkeit des LStBA Feldkirch sprechen, nicht die gegenteilige Auffassung der belangten Behörde in einer der nachprüfenden Kontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof zugänglichen Weise begründen. Unklar bleibt auch, was die belangte Behörde mit der Feststellung, die Dienstnehmer und die Straßenwarte seien "hierarchisch in die Abteilung VIIb - Straßenbau streng eingegliedert" gewesen, zum Ausdruck bringen wollte.

Die aufgezeigten Verfahrensmängel wären nur dann für den Ausgang des Verfahrens ohne Bedeutung, wenn feststeht, daß das LStBA in Vollziehung der Gesetze tätig war. In diesem Fall fällt nämlich das LStBA - selbst dann, wenn ihm der Charakter einer selbständigen Dienststelle zukam - unter die Ausnahmebestimmung des § 5 Abs. 2 lit. a AKG 1954.

Wie der Verwaltungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung mit ausführlicher Begründung ausgesprochen hat (vgl. z.B. VwSlg. 4594 A/1958, 5306 A/1960 und 5187 A/1960) ist dies nur dann der Fall, wenn einer Dienststelle Aufgaben zukommen, die mit Mitteln der Hoheitsverwaltung zu besorgen sind. Die Erfüllung von (auch öffentlichen) Aufgaben mit den Mitteln des Privatrechtes (sogenannte Privatwirtschaftsverwaltung) gehört nicht dazu. Die Ausführungen im angefochtenen Bescheid sind nicht dazu geeignet, den Verwaltungsgerichtshof zum Abgehen von seiner zu § 5 AKG 1954 entwickelten Rechtsauffassung zu veranlassen. Die dem Landesstraßenbauamt Feldkirch zukommenden Aufgaben, insbesondere der Bau und die Erhaltung von Landes- und Bundesstraßen, sind der Privatwirtschaftsverwaltung zuzurechnen (vgl. dazu z.B. VfSlg. 4329, 5171 und 5677; OGH SZ 45/134 u.a.; Urteil vom 17. Jänner 1979, 10 Os 123/78).

Zwar trifft es zu, daß die belangte Behörde im angefochtenen Bescheid nicht im einzelnen angeführt hat, welche Aufgaben das LStBA hoheitlich wahrzunehmen hat. Das LStBA nimmt aber unstrittig die Aufgaben des Straßenerhalters für die mP und den Bund wahr. Wenn die belangte Behörde daher in diesem Zusammenhang auf die StVO hinweist, können damit nur jene Aufgaben gemeint sein, die die StVO dem Straßenerhalter zuweist. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes sind jedenfalls die in § 44b StVO vorgesehenen unaufschiebbaren Verkehrsbeschränkungen hoheitliche Maßnahmen, die unter anderem auch den Organen des Straßenerhalters zur Besorgung zugewiesen werden (vgl. in diesem Zusammenhang auch § 98 Abs. 3 StVO). Damit wird das LStBA jedenfalls auch "in Vollziehung der Gesetze" (im Sinne des § 5 Abs. 2 lit. a AKG 1954) tätig. Dies reicht entgegen der Auffassung der beschwerdeführenden Partei aus, den Ausnahmetatbestand des § 5 Abs. 2 lit. a AKG 1954 zu begründen: dafür, daß der Vollzug hoheitlicher Aufgaben gegenüber den mit Mitteln des Privatrechts zu besorgenden Aufgaben überwiegen muß, läßt sich aus dem Gesetz kein Anhaltspunkt entnehmen. Es war daher nicht rechtswidrig, wenn die belangte Behörde deshalb bei der rechtlichen Beurteilung der Vorfrage, die Arbeiterkammerzugehörigkeit der Dienstnehmer des LStBA und damit auch das Zutreffen einer Kammerumlagepflicht (Hauptfrage) verneinte.

Die beschwerdeführende Partei bekämpft auch den Spruchabschnitt II des angefochtenen Bescheides. Dem Beschwerdevorbringen, die belangte Behörde habe ohne Angabe von Gründen den Einspruch der mP gegen den Bescheid der VGKK nicht zur Gänze (nämlich nicht die Kammerumlage bezüglich der Dienstnehmer des

Landeshochbauamtes) erledigt, obwohl die Organisationsstruktur beider Dienststellen (jedenfalls bis zur Umstrukturierung des Landesstraßenbauamtes am 1. Jänner 1992) gleich gewesen sei, ist folgendes zu entgegnen: Die im Spruchabschnitt II des angefochtenen Bescheides vorbehaltene Entscheidung betrifft offensichtlich eine Angelegenheit, die von dem im Spruchabschnitt I entschiedenen Gegenstand trennbar ist. Dies wird auch von der beschwerdeführenden Partei nicht betritten. In diesem Fall kann die beschwerdeführende Partei durch den Entscheidungsvorbehalt nicht in ihren Rechten verletzt werden. Als einziges subjektives Recht, das berührt werden könnte, kommt nämlich hier nur das Recht auf Entscheidung über den bisher nicht erledigten Verfahrensteilgegenstand in Betracht, auf dessen Geltendmachung (Antrag nach § 73 Abs. 2 AVG bzw. Beschwerde nach Art. 132 B-VG in Verbindung mit § 27 VwGG) sich jedoch (auch ein bescheidförmig verfügter) Entscheidungsvorbehalt - anders als z. B. die Verfahrensaussetzung nach § 38 AVG - überhaupt nicht auswirkt. Ein selbständiges davon unabhängig bestehendes subjektives Recht, daß auch im Fall der Trennbarkeit über die gesamte in Verhandlung stehende Angelegenheit unter einem zu entscheiden ist, läßt sich nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes aus § 59 Abs. 1 AVG nicht ableiten. Das Wort "kann" im zweiten Satz dieser Bestimmung enthält daher lediglich eine Ermächtigung an die Behörde, indiziert aber keine Ermessensentscheidung.

Aus diesen Gründen war daher die Beschwerde, soweit sie sich gegen den Spruchabschnitt I des angefochtenen Bescheides richtete, gemäß § 42 Abs. 1 VwGG als unbegründet abzuweisen, soweit sie sich gegen den Spruchabschnitt II des angefochtenen Bescheides richtete, gemäß § 34 Abs. 1 VwGG zurückzuweisen.

Die Entscheidung über den Aufwandersatz gründet sich auf die §§ 47 und 48 Abs. 2 Z. 1 und 2 VwGG in Verbindung Art. I B Z. 4 und 5 der Verordnung des Bundeskanzlers BGBl. Nr. 104/1991.

Schlagworte

Trennbarkeit gesonderter AbspruchMaßgebende Rechtslage maßgebender Sachverhalt Beachtung einer Änderung der Rechtslage sowie neuer Tatsachen und BeweiseVerletzung der Entscheidungspflicht Allgemein Behördliche AngelegenheitenErmessenSachverhalt Vorfrage

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VWGH:1993:1992090106.X00

Im RIS seit

11.07.2001

Zuletzt aktualisiert am

30.04.2009

Quelle: Verwaltungsgerichtshof VwGH, http://www.vwgh.gv.at

© 2025 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at