jusline®
»» Recht. Schnell

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

TE Vwgh Erkenntnis 1992/3/23 90/12/0229

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 23.03.1992

Index

001 Verwaltungsrecht allgemein;
60/03 Kollektives Arbeitsrecht;
63/07 Personalvertretung;

Norm

ArbVG §34 Abs1 impl;
PVG 1967 §1 Abs4;
PVG 1967 §15 Abs4;
PVG 1967 §20 Abs2;
PVG 1967 §4 Abs1;
VwRallg;

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat über die Beschwerde des NN in W, vertreten durch Dr. X, Rechtsanwalt in W, gegen den Bescheid des Zentralwahlausschusses für die beim Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport und den nachgeordneten Dienststellen verwendeten Bundesbediensteten, ausgenommen die an Schulen verwendeten Bundeslehrer und Bundeserzieher, vom 18. Juni 1990, Zl. ZWA - 83/1990, betreffend aktives Wahlrecht zur Personalvertretung (mitbeteiligte Partei: J, Österreichischer Bundestheaterverband), zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben.

Der Bund hat dem Beschwerdeführer Aufwendungen in der Höhe von S 11.750,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Der Beschwerdeführer steht als Professor in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Bund. Seine Dienststelle ist das Bundesministerium für Unterricht und Kunst.

Gegen die Aufnahme von 118 namentlich angeführten Bediensteten des Generalsekretariates des Österreichischen Bundestheaterverbandes (in der Folge kurz: Generalsekretariat) in die vom Dienststellenausschuß beim Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport für die Personalvertretungswahlen 1987 verfaßte Wählerliste haben der Beschwerdeführer und der Mitbeteiligte mit gleichlautenden Schriftsätzen vom 6. November 1987 gemäß § 20 Abs. 2 PVG Einwendungen erhoben, weil für diese Beschäftigten ein eigener Dienststellenausschuß "zuständig" sei.

Der als I. Instanz zuständige Dienststellenwahlausschuß gab diesen Einwendungen mit Bescheid vom 12. November 1987 keine Folge.

Der dagegen erhobenen Berufung gab die belangte Behörde mit Bescheid vom 27. November 1987 nicht statt.

Die in diesem Gegenstand beim Verwaltungsgerichtshof unter Zl. 88/09/0010 eingebrachte Beschwerde führte zur Aufhebung dieses Bescheides wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften mit Erkenntnis vom 2. März 1989. Im Sinne des § 43 Abs. 2 VwGG wird auf dieses Erkenntnis zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen.

Im fortgesetzten Verfahren erging - nach Einbringung einer Säumnisbeschwerde (Zl. 90/12/0128) - der nunmehr angefochtene Bescheid; dieser hat folgenden Spruch:

"SPRUCH

Gemäß § 15 Abs. 4 und § 20 Abs. 2 in Verbindung mit § 1 des Bundes-Personalvertretungsgesetzes,BGBl. Nr. 133/1967, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. Nr. 244/1989, und § 66 Abs. 4 des AVG 1950 wird der Bescheid des Dienststellenwahlausschusses beim Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport vom 12.11.1987, Zl. BMUKS-DWA 29, 30/1987, bestätigt und festgestellt, daß die Bediensteten des Österreichischen Bundestheaterverbandes zum Dienststellenausschuß des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Sport wahlberechtigt sind und daher in die diesbezügliche Wählerliste aufzunehmen waren."

In der Begründung des angefochtenen Bescheides wird vorerst der Streitgegenstand formuliert, der darin besteht, daß das Generalsekretariat nach Auffassung der belangten Behörde einen Teil des Bundesministeriums, nach dem Berufungsvorbringen, ausgehend von dem organisatorischen Aufbau, eine verwaltungs- oder betriebstechnische Einheit darstelle und somit eine eigene Dienststelle im Sinne des § 1 Abs. 4 PVG sei.

Dann wird die Begründung des erstinstanzlichen Bescheides wie folgt wiedergegeben:

"1. Die vorliegenden Einwendungen suchen zunächst den Bundestheaterverband - also die einzelnen Bundestheater MIT dem Generalsekretariat - als eine Einheit darzustellen und knüpfen daran die Rechtsfolge, daß im Hinblick auf die behauptete Einheit des Bundestheaterverbandes das Generalsekretariat aus dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport ausgeschieden sei. Früher wurde damit anscheinend die Wahl eines Betriebsrates unter Einbeziehung von bestimmten Arbeitsgruppen begründet, jetzt wird erstmals seit 1971 ein eigener Dienststellenausschuß reklamiert.

Das Schriftstück des Institutes für Staats- und Verwaltungsrecht wird von Herrn Universitätsprofessor Dr. WINKLER am Ende als "diese Bemerkungen" bezeichnet; es spricht unterschiedlich einmal vom Bundestheaterverband, dann wieder vom Generalsekretariat. Sowohl den beiden Einwendungen als auch dem zuletzt genannten Schriftstück ist entgegenzuhalten, daß zunächst zwischen Bundestheaterverband einerseits und Generalsekretariat andererseits zu unterscheiden ist und daß für das gegenständliche Verfahren NUR die Stellung des Generalsekretariates von Bedeutung ist. Die Bestimmungen des Personalvertretungsgesetzes haben sich niemals auf die Bediensteten am Burg- und Akademietheater, an der Staatsoper, an der Volksoper, in den Werkstätten oder beim Bühnenorchester usw. bezogen. Dies gilt auch für die Personalvertretungswahlen 1987, die nur das Generalsekretariat betreffen.

2. Es ist richtig, daß der Dienststellenbegriff in § 1 Abs. 4 PVG sehr allgemein gehalten ist. Die diesbezügliche Problematik in gesetzestechnischer Hinsicht ergibt sich daraus, daß das Personalvertretungsgesetz wesentlich später als das Betriebsrätegesetz erlassen worden ist. Gemäß seinem § 1 Abs. 1 galt das Betriebsrätegesetz für Betriebe aller Art; in § 1 Abs. 2 lit. b BRG wurden die Behörden, Ämter und sonstigen Verwaltungsstellen des Bundes aus dem Anwendungsbereich ausgenommen. In den Erläuternden Bemerkungen zum Betriebsrätegesetz (320 der Beilagen V.G.P., Seite 8) werden die ausgenommenen Behörden usw. ausdrücklich als "diese Betriebe" bezeichnet. § 33 Abs. 1 und 2 des Arbeitsverfassungsgesetzes behält diese weite Terminologie bei. Die diesbezügliche Betriebsdefinition (als Betrieb gilt jene organisatorische Einheit, ...) ist ähnlich weit gefaßt. Der Gesetzgeber des späteren Personalvertretungsgesetzes mußte daher notwendigerweise an die Ausnahmebestimmung von Betriebsräte- bzw. Arbeitsverfassungsgesetz anknüpfen und übernahm diese "Behörden, Ämter und anderen Verwaltungsstellen" unter Anfügung von "Anstalten und Betrieben, die nach ihrem organisatorischen Aufbau eine verwaltungs- oder betriebstechnische Einheit darstellen" unter dem Begriff der "Dienststellen". Abgesehen davon, daß sich der organisatorische Aufbau mit einer verwaltungs- und betriebstechnischen Einheit grammatikalisch nur auf die

zusätzlich zum Arbeitsverfassungsgesetz angeführten Anstalten und Betriebe bezieht, war dem Gesetzgeber die Begriffsbildungsschwierigkeit des Betriebsbegriffes des Betriebsrätegesetzes mit seiner Ausnahmeregelung für die öffentliche Verwaltung voll bewußt: Um diese Schwierigkeiten zu beseitigen sieht § 4 PVG sowohl die Zusammenfassung mehrerer Dienststellen als auch die Trennung einer bestimmten Dienststelle für besonders große und organisatorisch trennbare oder für örtlich getrennt untergebrachte Dienststellen oder für Dienststellen mit Bediensteten verschiedener Besoldungsgruppen oder Verwendungen ausdrücklich vor. Der Gesetzgeber geht also zunächst vom Begriff der Dienststelle aus, wie er sich in der Bundesverwaltung auf Grund der allgemeinen Verwaltungsrechtslage als von den zuständigen Bundesorganen geschaffen ergibt. Hier ergibt sich die Bindung an die allgemeine Rechtslage. Wenn dieser Dienststellenbegriff für das Personalvertretungsrecht geändert werden soll, kann eine Zusammenfassung oder eine Trennung von Dienststellen erfolgen. Beides kann gemäß § 4 Abs. 2 PVG NUR der zuständige Zentralausschuß im Einvernehmen mit dem Leiter der Zentralstelle bestimmen. Für eine andere Auslegung fehlt dem ho. Dienststellenwahlausschuß, der jedenfalls an Art. 18 B-VG gebunden ist, jegliche Zuständigkeit.

3. Die Bundestheaterverwaltung war bis 1971 Teil der Zentralstelle Bundesministerium für Unterricht (und Kunst). Der zuständige Bundesminister hat am 18.7.1971 entschieden, daß das Bundestheaterverband-Generalsekretariat (d.s. die Bundesbeamten und Vertragsbediensteten des Generalsekretariates) weiterhin eine Gliederung DER Zentralstelle Bundesministerium für Unterricht und Kunst ist und bleibt und daß mit der Wahrnehmung der Personalführung durch den Generalsekretär nur eine Änderung der Geschäftseinteilung DES Bundesministeriums für Unterricht und Kunst erfolgen soll. Dieser Bundesminister hat hiemit nur die bestehende Rechtslage wiedergegeben und hinsichtlich der Personalführung der Bundesbeamten und Vertragsbediensteten des Generalsekretariates eine Änderung der Geschäftseinteilung der Zentralstelle verfügt. Bei dieser Verfügung ist es geblieben, eine Änderung ist seit 1971 NICHT erfolgt.

Weiters hat der Zentralausschuß keine Trennung der Zentralstelle Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport in dieses und in das Generalsekretariat vorgenommen. Nur eine solche Trennung wäre möglich gewesen, da eine Zusammenfassung im Hinblick auf die zuletzt am 18.7.1971 ausgesprochene Einheit der Zentralstelle durch den zuständigen Bundesminister von vornherein als rechtswidrig ausscheidet. Die Verordnung des Zentralausschusses vom 10.9.1987 erging im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Unterricht, Kunst und Sport. Hiemit scheint das Generalsekretariat auch für die Personalvertretungswahlen als Einheit mit dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport auf, dessen Gliederung es ausdrücklich ist. Der Dienststellenwahlausschuß ist daher überdies auch an diese Verordnung des zuständigen Zentralausschusses im Einvernehmen mit dem zuständigen Bundesminister in personalvertretungsrechtlicher Hinsicht gebunden. Es ist sowohl den Wahlorganen als auch einzelnen Wählern oder Wählergruppen verwehrt, andere Entscheidungen zu treffen, als sie vom zuständigen Bundesminister und vom zuständigen obersten Personalvertretungsorgan getroffen worden sind.

4. Die vorliegenden Einwendungen gegen die Wählerliste erwähnen die Entscheidungen des zuständigen Bundesministers und des Zentralausschusses überhaupt nicht, bringen aber einen anderen Dienststellenbegriff als in den §§ 4 und 1 PVG vorgesehen. Die ministerielle Entscheidung vom 28.7.1971 gibt nur die damals bestehende Rechtslage wieder und trifft eine bisher nicht veränderte Änderung der Geschäftseinteilung des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst. Von einer Beeinflussung einer Begriffsbildung durch Erlässe, Verfügungen oder derartige Dienstgeberakte - wie dies die Einwendungen behaupten - kann daher überhaupt nicht die Rede sein. Die Einwendungen suchen vielmehr entgegen der Rechtslage eine solche Änderung vorzunehmen, obwohl 1971, 1975, 1979 und 1983 diese Personalvertretungswahlen in gleicher Weise unangefochten durchgeführt worden sind. Die Hinweise auf andere Dienststellen gehen schon deshalb fehl, weil es sich hier nicht um diese anderen Dienststellen handelt. Im übrigen: Die UNESCO-Kommission und deren ständiges Sekretariat wurden mit Verordnung vom 30.6.1949, BGBl. Nr. 112, geschaffen; die Hofmusikkapelle war seit der Monarchie selbständige, aber nachgeordnete Dienststelle (siehe auch VI. Verordnung zum Ostmarkgesetz, DRGBl. I S. 52ff mit § 11 Abs. 1 Z 15); die Bediensteten bei den Jugendgästehäusern waren nie Bedienstete der Zentralstelle und sollten dies auch nie sein. Das Dienststellenverzeichnis ist unerheblich, da zwischen Bundestheaterverband einerseits und Generalsekretariat andererseits zu unterscheiden ist.

5. Die Bemerkungen von Herrn Universitätsprofessor Dr. WINKLER beziehen sich in den Punkten 1. und 2. auf den Bundestheaterverband, nicht auf das Generalsekretariat; abgesehen davon sind budgetrechtliche Bestimmungen weder für die Organisation der allgemeinen Verwaltung maßgeblich, noch betrifft der Abschluß von

Bühnendienstverträgen oder von kollektivvertraglichen Vereinbarungen usw. die Beamten und Vertragsbediensteten des Generalsekretariates. Die in Punkt 3. angeführte Geschäftsordnung wurde vom Bundesminister für Unterricht und Kunst erlassen, nicht - wie behauptet - bloß genehmigt; beim Organisationsplan handelt es sich um eine interne Dienstvorschrift, die allenfalls als Verwaltungsverordnung, nicht aber als ein nach außen wirksamer Akt aufzufassen ist. Die unter Punkt 4. genannte Dienstinstruktion behandelt das interne Verhältnis zu Bundeskanzleramt und Bundesministerium für Finanzen, wobei in § 1 Abs. 1 der Bundestheaterverband in Klammer ausdrücklich dem Bundesministerium für Unterricht und Kunst zugeordnet ist. Der Hinweis auf das Bestehen eines Betriebsrates 1972 bis 1985 betrifft nicht die gegenständliche Entscheidung, da ein solcher Betriebsrat - Herr Amtssekretär B dürfte letzter Obmann gewesen sein - nicht mehr besteht und irgendeine Rechtsgrundlage für einen solchen Betriebsrat fehlt; jedenfalls ist dem ho. Dienststellenwahlausschuß eine solche Rechtsgrundlage unbekannt. Der Hinweis auf die Finanzprokuratur, die vor Jahren zwei gutächtliche Äußerungen abgegeben hat, geht fehl, weil den Verfassern dieser Äußerungen die Entscheidung des Herrn Bundesministers für Unterricht und Kunst vom 28.7.1971 unbekannt war. Beim Hinweis auf die GZ. 920.250/22-II/A/6/87 handelt es sich offensichtlich um einen Rundschreibenverteiler des Bundeskanzleramtes und betrifft Hinweise auf häufige Anfechtungsgründe von PV-Wahlen. In diesem Rundschreibenverteiler scheinen auch alle Sektionen des Bundeskanzleramtes, auch die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst und der Verhandlungsausschuß der Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes auf, wobei anzunehmen ist, daß sich die beiden zuletzt genannten Einrichtungen weder als selbständige noch als zusammengefaßte noch als getrennte Bundesdienststelle auffassen dürften. Im übrigen kann aus ausdrücklichen, schlüssigen oder erschließbaren Meinungen in irgendwelchen Schriftsätzen der Bundesverwaltung auf organisatorische Rechtsakte einer anderen, dafür aber zuständigen Zentralstelle nicht geschlossen werden.

6. Die oben wiedergegebene Rechtsauffassung des Dienststellenwahlausschusses steht auch im Einklang mit den sonstigen Rechtsvorschriften:

Die Regelung des Herrn Bundesministers für Unterricht und Kunst mit der Geschäftsordnung des Bundestheaterverbandes findet ihre Deckung in § 7 Abs. 5 Bundesministeriengesetz 1973, sodaß für das Generalsekretariat im Rahmen des Bundestheaterverbandes eine Gliederung als Sektion in Gruppen, Abteilungen und Referate nicht erforderlich ist.

In § 2 Abs. 2 Diensrechtsverfahrensgesetz 1984 ist das Dienstrechtsverfahren erster Instanz für die Dienststellen bei den obersten Verwaltungsorganen geregelt. Da der Generalsekretär zweifellos nicht zu diesen obersten Organen zählt, hätte nur eine Kompetenzübertragung durch die Dienstrechtsverfahrensverordnung 1981 erfolgen können, was aber nicht geschehen ist. Der Generalsekretär kann daher bei der Vollziehung im hoheitsrechtlichen Bereich, insbesondere bei der Setzung von Verwaltungsakten im Rahmen des Beamtendienstrechtes, nur als Teil des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Sport tätig werden und tätig geworden sein. Würden die Annahmen der Einwendungen zutreffen, würden insbesondere alle Bescheide des Generalsekretärs im Dienstrechtsverfahren von einem unzuständigen Organ erlassen worden sein.

Für die Herausnahme der Behörden und Ämter aus der Regelung des Betriebsrätegesetzes bzw. des Arbeitsverfassungsgesetzes ist der Umstand maßgeblich, daß Betriebe im Sinne der beiden genannten Bundesgesetze keine Akte der Hoheitsverwaltung zu setzen haben. Es ist daher von vornherein unverständlich, wie das Generalsekretariat als Betrieb mit der Wahl eines Betriebsrates aufgefaßt werden kann, wo gerade das Generalsekretariat behördliche Akte gegenüber den Beamten zu setzen hat. Für eine solche Regelung wäre zumindest eine ausdrückliche gesetzliche Regelung erforderlich, wenn das Generalsekretariat als eigener Betrieb - mit oder ohne die Bundestheater - aufzufassen wäre. Da eine solche gesetzliche Bestimmung fehlt, entbehrt die Wahl eines Betriebsrates beim Generalsekretariat jeder gesetzlichen Grundlage. Eine solche Konstruktion ist aber im übrigen auch entbehrlich, da das Generalsekretariat im Rahmen der Geschäftseinteilung des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Sport dessen Gliederung (Teil) ist.

Schließlich würden die vorliegenden Einwendungen im Falle ihres Erfolges dazu führen, daß im Rahmen des Generalsekretariates des Bundestheaterverbandes am 2. und 3. Dezember 1987 überhaupt keine Personalvertretungswahlen stattfinden könnten. Die gemäß dem Personalvertretungsgesetz erforderlichen Fristen für Wahlkundmachung, Auflage der Wählerlisten usw. sind längst abgelaufen, eine neu geschaffene Dienststelle gemäß § 24a PVG liegt nicht vor und bloß nach bisherigen Vertrauenspersonen gemäß§ 24b PVG wäre nie zu wählen. Würde der Standpunkt der Einwendungen richtig sein, könnten daher überhaupt keine Personalvertretungswahlen

stattfinden.

7. Zusammenfassend kann daher gesagt werden, daß der Dienststellenwahlausschuß im verwaltungsrechtlichen Bereich an den Erlaß des Herrn Bundesministers für Unterricht und Kunst vom 28.7.1971, im Personalvertretungsbereich an die Verordnung des Zentralausschusses vom 10.9.1987, welche im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Unterricht, Kunst und Sport ergangen ist, gebunden ist. Demgemäß ist das Generalsekretariat beim Bundestheaterverband Teil der Dienststelle Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport, wobei eine Trennung dieser Dienststelle nicht erfolgt ist."

Nach Wiedergabe des Verfahrensablaufes im ersten Rechtsgang führt die belangte Behörde zum aufhebenden Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 2. März 1989, Zl. 88/09/0010, aus, dieses sei davon ausgegangen, daß der angefochtene Bescheid infolge fehlender Sachverhaltsfeststellungen ergänzungsbedürftig geblieben sei; weiters seien Verfahrensvorschriften über die Begründungspflicht außer acht gelassen worden.

Auf Grund dieses Erkenntnisses habe die belangte Behörde verschiedene Stellungnahmen eingeholt.

In der weiteren Begründung des angefochtenen Bescheides gibt die belangte Behörde auszugsweise einen Bescheid des Einigungsamtes Wien vom 26. September 1985 wieder, mit dem festgelegt wurde, daß das Generalsekretariat kein Betrieb iSd II. Teiles des Arbeitsverfassungsgesetzes sei. Dann zitiert die belangte Behörde ein Gutachten der Finanzprokuratur vom 14. September 1988 und ein Gutachten des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 2. September 1989 zur Frage der Arbeiterkammerzugehörigkeit der Bediensteten des Generalsekretariates.

In der weiteren Begründung des angefochtenen Bescheides wird der Art. I des geltenden Organisationsplanes und der Geschäftsordnung des Generalsekretariates wiedergegeben, der als Rechtsgrundlage die §§ 7 und 10 des Bundesministeriengesetzes 1986 und verschiedene Erlässe (so den in der Begründung des erstinstanzlichen Bescheides genannten vom 10. Mai 1971) nennt. Hinsichtlich des Art. II dieser Regelung beschränkt sich die Begründung des angefochtenen Bescheides auf die Feststellung, daß dieser Artikel den Organisationsplan enthalte, der das Generalsekretariat eher als einen Betrieb im Sinne des II. Teiles des Arbeitsverfassungsgesetzes als eine Verwaltungsdienststelle darstelle.

Die weitere Begründung des angefochtenen Bescheides enthält die eigenen Überlegungen der belangten Behörde. Unter Bezugnahme auf den erstinstanzlichen Bescheid wird ausgeführt, es habe durch den Erlaß des Bundesministers für Unterricht und Kunst vom 10. Mai 1971, Zl. 984-Präs/71, keine nachgeordnete Dienststelle "Generalsekretariat des Österreichischen Bundestheaterverbandes" eingerichtet werden sollen. Die Organisation des Österreichischen Bundestheaterverbandes im Sinne des erwähnten Erlasses entpreche § 7 Abs. 5 des Bundesministeriengesetzes 1986. Aus dem § 7 leg. cit. ergebe sich eindeutig, daß derartige Einrichtungen eine gewisse verwaltungs- und allenfalls betriebstechnische Einheit darstellten, ebenso wie auch andere Gliederungen eines Bundesministeriums als Einheiten in diesem Sinne bezeichnet werden könnten. Trotzdem liege nach den organisationsrechtlichen Bestimmungen des Bundesministeriengesetzes eine einheitliche Dienststelle vor.

§ 1 Abs. 4 PVG vermöge dem im genannten Gesetz vorgesehenen organisatorischen Aufbau nicht dadurch zu widersprechen, daß es einen völlig andersartigen Dienststellenbegriff einführe. Zumindest im Zweifelsfalle sei anzunehmen, daß den Organisationsvorschriften der Vorrang zukomme. Dazu komme noch, daß das PVG selbst in einzelnen Ressorts die Trennung von Personalvertretungsbereichen vorsehe; folge man der Auslegung des § 1 Abs. 4 PVG durch den Beschwerdeführer, ergebe sich auch in diesen Fällen, daß es sich von vornherein bereits um mehrere Dienststellen handle und es nicht der besonderen Personalvertretungsbereiche bedürfte.

In den Berufungen werde behauptet, daß das Generalsekretariat in seiner Personalvertretung (richtig wohl: in seinen Personalangelegenheiten) autonom sei und der Generalsekretär des Österreichischen Bundestheaterverbandes über die den Dienststellenleitern üblicherweise gemäß § 3 der Dienstrechtsverfahrensverordnung 1981 zukommenden Rechte noch hinausgehende Entscheidungskompetenzen besitze. Dies wäre jedoch gesetzwidrig, wenn nicht das Generalsekretariat Bestandteil der Dienststelle Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport wäre.

Was den Hinweis auf die vollkommene Unabhängigkeit hinsichtlich der Betriebsmittel betreffe, so entspreche dies - ebenso wie die eigene Budgetierung - nur betriebswirtschaftlichen Überlegungen hinsichtlich einer genauen Kostenabgrenzung für die Österreichischen Bundestheater.

Die räumliche Trennung einzelner Organisationseinheiten könne für sich allein noch keinen Maßstab für die Feststellung der Dienststellenqualität sein, weil aus diesem Grunde in einer Reihe von Bundesministerien mehrere Dienststellen im Sinne des § 1 Abs. 4 PVG bestehen müßten.

Die Einbringung des Generalsekretariates in die Dienststelle Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport bei vorangegangenen Personalvertretungswahlen sei nicht unstrittig gewesen. Im Schreiben des Zentralwahlausschusses vom 2. Oktober 1979 sei mitgeteilt worden, daß der Österreichische Bundestheaterverband als Teil der Dienststelle Bundesministerium für Unterricht und Kunst anzusehen sei und die Bediensteten des Österreichischen Bundestheaterverbandes in gleicher Weise wie bei der Personalvertretungswahl 1975 beim Dienststellenwahlausschuß zu wählen hätten.

In der Säumnisbeschwerde habe der Beschwerdeführer als weiteren rechtlichen Gesichtspunkt für die organisatorische Selbständigkeit des Generalsekretariates auf § 3 des Ausschreibungsgesetzes 1989, BGBl. Nr. 85, hingewiesen, weil in Z. 11 dieser Bestimmung das Generalsekretariat im Bereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Sport als eigene Dienststelle angeführt sei. Hiezu werde auf die Stellungnahme zum seinerzeitigen Gesetzesentwurf hingewiesen, in der darauf hingewiesen worden sei, daß der Österreichische Bundestheaterverband keine nachgeordnete Dienststelle des Bundesministeriums darstelle. Es handle sich vielmehr beim Generalsekretariat um eine gemäß § 7 Abs. 5 des Bundesministeriengesetzes 1986 dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport integrierte Organisationseinheit. Derzeit sei eine Kommission mit der Ausarbeitung von Vorschlägen für eine organisatorische Neugestaltung des Österreichischen Bundestheaterverbandes befaßt. Aus dieser Stellungnahme ergebe sich, daß das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport wie bisher die Rechtsauffassung vertrete, daß das Generalsekretariat eine gemäß § 7 Abs. 5 des Bundesministeriengesetzes dem Bundesministerium eingegliederte Organisationseinheit darstelle.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende Beschwerde, mit der kostenpflichtige Aufhebung wegen Rechtswidrigkeit des Inhaltes bzw. wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften begehrt wird.

Die belangte Behörde hat die Akten des Verfahrens vorgelegt, eine Gegenschrift erstattet und kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde beantragt. Von der mitbeteiligten Partei ist kein Schriftsatz eingebracht worden.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Der Beschwerdeführer sieht sich durch den angefochtenen Bescheid - wie schon im ersten Rechtsgang - in seinem Recht als Wahlwerber und gewählter Personalvertreter darauf, daß für das Personalvertretungsorgan (Dienststellenausschuß), für das er sich als Wahlwerbender beworben hatte und in das er gewählt wurde, das aktive Wahlrecht nur solchen Personen zugestanden wird, denen es gemäß §§ 1 Abs. 4, 15 Abs. 4 und 20 Abs. 2 PVG zukommt, durch unrichtige Anwendung dieser Bestimmungen sowie der Vorschriften über die Sachverhaltsermittlung und die Bescheidbegründung (§ 41a PVG iVm §§ 37, 39, 60 AVG) verletzt.

In Ausführung dieses Beschwerdepunktes bemängelt der Beschwerdeführer vorerst die nicht hinlängliche Sanierung der Feststellungs- und Begründungsmängel, die bereits zur Aufhebung im ersten Rechtsgang geführt hatten. Trotz dieser Mängel sei aber nach Meinung des Beschwerdeführers die Selbständigkeit des Generalsekretariates erkennbar bzw. hätte der rechtlichen Beurteilung nicht die entgegengesetzte Annahme zugrunde gelegt werden dürfen. Der eigene Organisationsplan mit Geschäftsordnung für das Generalsekretariat zeige

- insbesondere im Vergleich mit den sonstigen Gegebenheiten in der Bundesverwaltung - die Herauslösung des Generalsekretariates aus der Ministerialorganisation. Im wesentlichen stelle jedes der Bundestheater einen selbständigen Betrieb dar; die Koordinierungs-, Leitungs- und Überwachungsfunktion nehme für den gemeinsamen Eigentümer Bund das Generalsekretariat wahr, das - im Hinblick auf die ministerielle Struktur - einem Ministerium untergeordnet sei. Auch wenn es denkbar sei, eine solche Zentrale vollständig in die Ministerialorganisation einzubeziehen, sei das nicht der Fall, weil das Generalsekretariat nicht nur dem Namen, sondern dem gesamten Wesen nach außerhalb der Organisation des Ministeriums stehe. Der räumlichen Trennung komme jedenfalls Indiziencharakter zu. Bescheide würden vom Generalsekretariat vorbereitet und dann vom Bundesminister gefertigt, woraus sich die Lösung vom BundesministerIUM zeige; gleiches gelte für die Budgetierung. Die Kompetenz des Generalsekretärs im Personalwesen gehe weit über die eines Dienststellenleiters gemäß § 3 DVV hinaus. Das Generalsekretariat sei daher räumlich, personell und budgetär eine völlig eigenständige Organisationseinheit. Das Weisungsrecht des Ministers besage nichts, weil das für jede Verwaltungsstelle des Bundes gelte.

Die belangte Behörde sei bei ihren Überlegungen nicht vom eigenen Dienststellenbegriff des PVG ausgegangen. Wenn etwa im erstinstanzlichen Bescheid die Unterstellung des Generalsekretariates unter den Minister betont werde, so werde dem Dienststellenbegriff des PVG der Sinn genommen, der darin zu sehen sei, daß auch Organisationseinheiten als Dienststellen zu gelten hätten, die es sonst (nach dienstrechtlichen Vorschriften) nicht seien.

Bedeutungslos seien für den gegenständlichen Zusammenhang die Bestimmungen des § 7 Abs. 5 des Bundesministeriengesetzes 1986 und des § 4 PVG. Eine Maßnahme nach letzterer Norm (Trennung oder Zusammenlegung von Dienststellen für Personalvertretungszwecke) bzw. deren Fehlen wäre hier nur von Interesse, wenn das Generalsekretariat nicht bereits nach der Definition des § 1 Abs. 4 PVG eine Dienststelle wäre. Soweit die belangte Behörde mit diesem Argument darauf abziele, daß die Abgrenzung unter Umständen schwierig sei, handle es sich dabei für die Rechtsanwendung nicht um etwas besonderes, sondern geradezu um ein typisches Merkmal. Was den § 7 des Bundesministeriengesetzes 1986 andererseits betreffe, könne er nichts über den Grad der Selbständigkeit jener Organisationseinheiten aussagen, deren Rechtsgrundlage er bilde - er gestatte nämlich auch die Bildung von Organisationseinheiten mit jener Selbständigkeit, welche im Sinne des § 1 Abs. 4 PVG erforderlich sei. In bezug auf die Kompetenzen des Generalsekretärs im Personalwesen meine die belangte Behörde, daß diese gesetzwidrig wären, wenn das Generalsekretariat nicht Bestandteil des Bundesministeriums wäre. Selbst wenn diese Ansicht zuträfe, wäre in Ansehung des § 1 Abs. 4 PVG daraus nichts zu gewinnen, weil diese Norm auf einen gegebenen Zustand abstelle und nicht darauf, ob dieser gesetzmäßig sei. Die belangte Behörde sei zu dieser ihrer Ansicht gelangt, weil sie offensichtlich den Dienststellenbegriff nach § 1 Abs. 4 PVG nicht beachtet habe.

Zur Nennung des Generalsekretariates als eigene Dienststelle im Ausschreibungsgesetz meine die belangte Behörde, daß es sich dabei allenfalls nur um ein Versehen handle. Diese Gesetzesbestimmung sei zwar nicht unmittelbar maßgeblich; eine Indizienwirkung bliebe aber selbst im Falle eines Versehens, weil auch ein solches nicht aus reinem Zufall anzunehmen wäre, sondern seine Klärung darin finden müßte, daß ausgehend von der auch dabei richtig erkannten Selbständigkeit des Generalsekretariates eine Zuordnung zu den Dienststellen im Sinne des Ausschreibungsgesetzes nicht hätte stattfinden sollen.

Es ergebe sich nach allen denkbaren Überlegungen, daß auch jenes Merkmal der Selbständigkeit für das Generalsekretariat gegeben sei, welches der Verwaltungsgerichtshof in seinem Vorerkenntnis als noch nicht ausreichend geklärt gefunden habe. Nicht umsonst laute die Bezeichnung "Generalsekretariat des Bundestheaterverbandes", wodurch die primäre und essentielle Zuordnung nicht zu einem Ministerium, sondern zu einem Sonderverwaltungsbereich vorgenommen werde, dessen Eigenständigkeit und Selbständigkeit in seiner Gesamtheit von vornherein keinem Zweifel unterliegen könne. Daß der Gesetzgeber durch § 1 Abs. 4 PVG für das Personalvertretungsrecht einen besonderen Dienststellenbegriff geschaffen habe, müsse als absichtsvoll angesehen werden; die damit verfolgte Absicht könne nur darin liegen, eine möglichst effektive Interessensvertretung zu gewährleisten. Gerade diesem Gesetzeszweck werde nur dann voll Rechnung getragen, wenn das Generalsekretariat personalvertretungsmäßig als eigene Dienststelle aufgefaßt und behandelt werde.

Diesem Vorbringen kommt Berechtigung zu.

Die dem gesamten Verfahren zugrunde liegende, inhaltlich strittige Frage ist - wie schon im ersten Rechtsgang - die, ob das Generalsekretariat des Österreichischen Bundestheaterverbandes im Sinne des Personalvertretungsgesetzes eine eigene Dienststelle ist oder nur einen unselbständigen Teil der Zentralstelle darstellt.

Mit Bundesgesetz vom 10. März 1967, BGBl. Nr. 133, über die Personalvertretung bei den Dienststellen des Bundes (PVG), wurde analog dem für Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft bereits seit langem geltenden Betriebsrätegesetz (BGBl. Nr. 97/1947) - soweit dieses nicht ohnehin für Betriebe des Bundes auch anzuwenden war - eine gesetzliche Regelung über die Vertretung der Interessen eines großen Teiles der Bediensteten des Bundes geschaffen (vgl. Heinl-Kirschner, Kommentar zum Bundes-Personalvertretungsgesetz, Einleitung). So wie das Betriebsrätegesetz eine Vertretungsregelung auf Grundlage der Organisationseinheit Betrieb vorsieht, stellt das Personalvertretungsgesetz sowohl hinsichtlich des sachlichen Geltungsbereiches (§ 1 Abs. 1 leg. cit.) als auch hinsichtlich der Einrichtung eines Vertretungsorganes (§ 4 Abs. 1 erster Satz PVG) auf den Begriff "Dienststelle" ab. Der Geltungsbereich des Personalvertretungsgesetzes ergibt sich aus § 1 Abs. 1 bis Abs. 3; der erste Halbsatz des Abs. 1 regelt den sachlichen Geltungsbereich positiv in Form einer Generalklausel (... für alle Dienststellen des Bundes, ...); die folgenden Regelungen (zweiter Halbsatz des Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3 des § 1 PVG) beschränken die Generalklausel im Hinblick

auf den Geltungsbereich des Arbeitsverfassungsgesetzes sowohl durch sachliche als auch persönliche Ausnahmen. Abs. 4 des § 1 PVG enthält dann die Umschreibung des Begriffes "Dienststelle", und zwar in Form eines Oberbegriffes für Behörden, Ämter und andere Verwaltungsstellen sowie die Anstalten und Betriebe, die nach ihrem organisatorischen Aufbau eine verwaltungs- oder betriebstechnische Einheit darstellen.

Der Begriff "Dienststelle" wird im Bereich des Dienstrechtes erstmals im Dienstrechtsverfahrensgesetz 1957 (§ 2 Abs. 2) verwendet. Es heißt dort: Die Dienststellen bei den obersten Verwaltungsorganen sind als oberste Dienstbehörden in erster Instanz zuständig. Solche Zuständigkeiten können mit Verordnung ganz oder zum Teil einer unmittelbar nachgeordneten Dienststelle als nachgeordneter Dienstbehörde übertragen werden, sofern dies verwaltungsökonomisch ist und die Dienststelle nach ihrer Organisation und personellen Besetzung zur Durchführung der zu übertragenden Aufgaben geeignet ist. In Ausführung des Dienstrechtsverfahrensgesetzes sind im § 2 DVV die nachgeordneten Dienstbehörden der einzelnen Ressorts, die die vorgenannten Voraussetzungen erfüllen, taxativ aufgezählt. Darüber hinaus setzt das Dienstrechtsverfahren aber eine weder zahlenmäßig noch inhaltlich erfaßte Menge von Dienststellen, deren Leitern mit § 3 DVV die Durchführung bestimmter Dienstrechtsangelegenheiten übertragen wird, voraus.

Das Personalvertretungsgesetz übernimmt den bereits verwendeten Dienststellenbegriff, umschreibt ihn und baut - analog dem Betriebsrätegesetz bzw. dem Arbeitsverfassungsgesetz - darauf die Vertretungsregel derart auf, daß als kleinste Einheit für eine Vertretung nach § 4 Abs. 1 PVG bei jeder Dienststelle eine Personalvertretung zu bilden ist. (Die im § 1 Abs. 4 PVG enthaltene Begriffsumschreibung ist später vom Bundesbediensteten-Schutzgesetz und vom BDG übernommen worden.)

Das Arbeitsverfassungsgesetz, das seit 1974 anstelle des Betriebsrätegesetzes in Geltung steht, verwendet den Begriff "Betrieb" als Oberbegriff, von dem wieder die Behörden, Ämter und sonstigen Verwaltungsstellen, sowie bestimmte Unternehmen und Anstalten, sofern für diese die Bestimmungen des Bundespersonalvertretungsgesetzes gelten, ausgenommen werden. Der Betriebsbegriff des Personalvertretungsgesetzes (§ 1 Abs. 4 PVG) und des Arbeitsverfassungsgesetzes ist daher inhaltlich nicht ident; dem Betriebsbegriff im Arbeitsverfassungsgesetz entspricht vielmehr der Dienststellenbegriff im Personalvertretungsgesetz.

Der "Betrieb" ist der zentrale Begriff, auf dem die gesamte Organisation der Betriebsverfassung aufbaut. Er ist vor allem die Grundlage für die Bildung von Vertretungsorganen (vgl. die diesbezügliche Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes, insbesondere Erkenntnis vom 22. Dezember 1965, Zl. 758/65, Slg. N.F. Nr. 6828/A = ArbSlg. 8181, und die dort weiters genannte Rechtsprechung).

Nach § 4 Abs. 1 PVG ist bei jeder Dienststelle eine Personalvertretung zu bilden. Für zwei oder mehrere Dienststellen kann eine gemeinsame Personalvertretung, für besonders große und organisatorisch trennbare und für örtlich getrennt untergebrachte Dienststellen sowie für Dienststellen, in denen Bedienstete verschiedener Besoldungsgruppen oder Verwendungen tätig sind, können mehrere Personalvertretungen gebildet werden, wenn dies unter Berücksichtigung der personalmäßigen Struktur der Dienststellen der Wahrung der Interessen der Bediensteten am besten entspricht; hiebei ist dafür zu sorgen, daß für Dienststellen mit weniger als fünf Bediensteten gemeinsam mit anderen Dienststellen eine Personalvertretung geschaffen wird. In jeder Dienststelle, in der mindestens zwanzig Bedienstete beschäftigt sind, ist nach § 8 Abs. 1 PVG ein Dienststellenausschuß zu wählen. Die Aufgaben der Personalvertretung sind im § 2 PVG allgemein umschrieben; § 9 PVG enthält die dem Dienststellenausschuß zukommenden Aufgaben. Zur Wahl des Dienststellenausschusses sind nach § 15 Abs. 4 PVG jene Bediensteten berechtigt, die am Tage der Wahlausschreibung der Dienststelle angehören, deren Dienststellenauschuß gewählt wird, sowie am Tage der Ausübung des Wahlrechtes in einem aktiven Bundesdienstverhältnis stehen und einer Dienststelle angehören, die in den Anwendungsbereich dieses Bundesgesetzes fehlt.

Nach § 34 Abs. 1 des Arbeitsverfassungsgesetzes, BGBl. Nr. 22/1974, gilt als Betrieb jede Arbeitsstätte, die eine organisatorische Einheit bildet, innerhalb der eine physische oder juristische Person oder eine Personengemeinschaft mit technischen oder immateriellen Mitteln die Erzielung bestimmter Arbeitsergebnisse fortgesetzt verfolgt, ohne Rücksicht darauf, ob Erwerbsabsicht besteht oder nicht.

Die vorher wiedergegebenen gesetzlichen Bestimmungen des Personalvertretungsgesetzes zeigen, daß in diesem - analog dem auf dem Begriff des "Betriebes" aufbauenden System des Arbeitsverfassungsgesetzes - der "Dienststelle"

die zentrale Bedeutung zukommt; die Definition der Dienststelle geht analog der Betriebsdefinition des Arbeitsverfassungsgesetzes von einer nach dem konkreten organisatorischen Aufbau gegebenen verwaltungs- oder betriebstechnischen Einheit als Abgrenzungskriterium aus. Vor dem Hintergrund dieser Überlegung rechtfertigt die Analogie im organisatorischen Aufbau der Betriebsverfassung nach dem Arbeitsverfassungsgesetz und nach dem Personalvertretungsgesetz - wie vorher dargelegt, werden die Begriffe "Betrieb" bzw. "Dienststelle" jeweils als Oberbegriffe verwendet - soweit es um eine organisationsrechtliche Abgrenzung geht, die Heranziehung der Rechtsprechung zum Betriebsbegriff auch zur Lösung der Frage, ob es sich bei einer Dienststelle nach ihrem organisatorischen Aufbau um eine verwaltungs- oder betriebstechnische Einheit im Bereich des PVG handelt.

Wesentliches Merkmal eines "Betriebes" im Sinne des Arbeitsverfassungsgesetzes ist die organisatorische Einheit. Sie muß in der Einheit des Betriebsinhabers, des Betriebszweckes und der Organisation zum Ausdruck kommen; dieser Einheit muß also ein gewisses Mindestausmaß an Selbständigkeit, besonders in technischer Hinsicht, eingeräumt sein, und auch dem Ergebnis des Arbeitsvorganges dieser Einheit muß eine wenn auch beschränkte Abgeschlossenheit oder Unabhängigkeit von anderen Betriebsvorgängen eigen sein. Die Selbständigkeit der Organisation muß vor allem in produktionstechnischer Hinsicht gegeben sein. Dagegen ist es für die Betriebseigenschaft in der Regel ohne Bedeutung, daß finanzielle, buchhalterische oder andere Verwaltungs- oder Leitungsaufgaben von einer zentralen Stelle erfüllt werden. Werden jedoch alle wesentlichen Entscheidungen in der Zentrale getroffen, so liegt kein selbständiger Betrieb vor. Bleiben gewisse Funktionen bei der Zentrale, hindert das bei Selbständigkeit des Produktionsprozesses nicht das Vorliegen eines eigenen Betriebes. Ein einheitlicher Betrieb liegt nur dann vor, wenn vom Betriebsinhaber im Rahmen der in Frage kommenden Arbeitseinheit auch ein einheitlicher Zweck verfolgt wird. Unter Betriebszweck ist der unmittelbare, insbesondere technische Zweck ohne Rücksicht auf den kaufmännischen Erfolg zu verstehen (vgl Cerny, Arbeitsverfassungsgesetz8, Anm. 3) zu § 34 und die dort zitierte Judikatur).

Damit eine Arbeitsstätte als "Betrieb" gilt, muß sie also organisatorisch so weit selbständig sein, daß sie zumindest produktionstechnisch eine Einheit bildet. Für eine Arbeitsstätte, die Teil eines Betriebes ist, kann trotz verhältnismäßig geringfügiger verwaltungstechnischer Selbständigkeit dann ein eigener Betriebsrat gewählt werden, wenn diesem Betriebsteil besondere Erzeugungsaufgaben dauernd zukommen, der Produktionsprozeß unabhängig von anderen Teilen des Unternehmens vor sich geht und der Betriebsteil nicht lediglich ein Hilfs- oder Ergänzungsbetrieb anderer Teile des Unternehmens ist. Ein leitendes Prinzip für die Prüfung der Betriebsqualifikation stellt die Erwägung dar, daß es dem Zweck des Arbeitsverfassungsgesetzes entspricht, funktionsfähige Betriebsvertretungen zu schaffen. Dabei muß auch die räumliche Entfernung von Arbeitsstätten berücksichtigt werden (vgl. ebenfalls Cerny, Arbeitsverfassungsgesetz8, Anm. 4) zu § 34, und die dort zitierte Judikatur; weiters grundlegend zum Betriebsbegriff Floretta-Strasser, Kommentar zum Betriebsrätegesetz2, S 29 ff).

Nach § 4 Abs. 1 zweiter Satz PVG ist sowohl eine Zusammenlegung von Dienststellen für die Personalvertretung als auch eine Trennung möglich. Voraussetzung einer solchen Maßnahme ist nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes aber das Vorliegen einer Dienststelle. Da § 4 Abs. 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 4 PVG unmittelbar anwendbar ist, tritt - soferne eine Dienststelle vorliegt - die Verpflichtung zur Wahl einer Personalvertretung, wenn die im § 1 Abs. 4 PVG umschriebenen Voraussetzungen gegeben sind, ein und bedarf es keines weiteren verordnungsmäßigen Aktes. Es erscheint auch nicht geboten, daß eine derartige Dienststelle in einer Zusammenlegungs- bzw. Trennungsverordnung aufgezählt sein muß (vgl. in diesem Zusammenhang auch die Übergangsbestimmungen des § 34 PVG betreffend die erstmalige Wahl von Personalvertretungen sowie § 24a PVG, der unter anderem den Fall der Neuschaffung einer Dienststelle aus personalvertretungsrechtlicher Sicht regelt). Liegt daher eine Dienststelle im Sinn des § 1 Abs. 4 PVG vor, so ist für diese Dienststelle - soferne nicht eine Verordnung nach § 4 Abs. 2 PVG erlassen wird - eine Personalvertretung zu bilden.

Aus § 4 Abs. 1 PVG ergibt sich weiters, daß die Größe und die örtliche Trennung für die Qualifikation als Dienststelle im Gegensatz zur erforderlichen organisatorischen Einheit nicht entscheidend sind. Selbst Organisationseinheiten mit weniger als fünf Bediensteten können eine Dienststelle darstellen; nur für solche kleinen Dienststellen soll im Wege der Zusammenlegung - wenn die sonstigen Voraussetzungen gegeben sind - jedenfalls eine gemeinsame Personalvertretung geschaffen werden.

Das Vorliegen einer organisatorischen Einheit im Sinne der Begriffsumschreibung der Dienststelle setzt - in analoger Heranziehung der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes zum Betriebsrätegesetz - die Einheit des Betriebsinhabers, die Einheit des Betriebszweckes und die Einheit der Organisation voraus, wobei die räumliche

Entfernung der Betriebsteile voneinander eine gewisse Rolle spielt. Das Arbeitsergebnis muß nicht unbedingt eine marktfähige Ware sein, sondern kann auch darin bestehen, daß der Betrieb (die Dienststelle) die Voraussetzung für andere Betriebe (Stellen) schafft ("Leitungsbetrieb") (vgl. Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 21. Oktober 1969, Zl. 492/69 Slg. N.F. Nr. 7664/A).

Bereits auf Grund des Vorerkenntnisses wäre es Aufgabe der belangten Behörde im fortgesetzten Verfahren gewesen, Feststellungen darüber zu treffen, ob das Generalsekretariat nach seinem organisatorischen Aufbau eine verwaltungs- oder betriebstechnische Einheit im vorher umschriebenen Sinne darstellt. Hiefür hat der Verwaltungsgerichtshof bereits als Indikatoren auf die verhältnismäßig große Zahl der beim Generalsekretariat beschäftigten Bediensteten, auf die räumliche Trennung von der Zentralstelle und auf die weitgehend selbständige Leitung durch den Generalsekretär hingewiesen.

Ohne auf diese Gesichtspunkte konkret einzugehen, gibt die belangte Behörde in der Begründung des angefochtenen Bescheides im wesentlichen nach der Begründung des erstinstanzlichen Bescheides verschiedene Rechtsgutachten bzw. Stellungnahmen und den Feststellungsbescheid des Einigungsamtes Wien vom 26. September 1985 wieder, nach dem das Generalsekretariat kein Betrieb im Sinne des zweiten Teiles des Arbeitsverfassungsgesetzes ist. Der Organisationsplan und die Geschäftsordnung des Generalsekretariates werden nur erwähnt und dies mit der Feststellung verbunden, daß das Generalsekretariat - soferne man es als eine in sich geschlossene Einheit betrachten könne - eher einen Betrieb im Sinne des II. Teiles des Arbeitsverfassungsgesetzes als eine Verwaltungsstelle bilde (dies im Gegensatz zum Feststellungsbescheid des Einigungsamtes).

In der vorher wiedergegebenen eigenständigen Begründung des angefochtenen Bescheides führt die belangte Behörde dann weiter unter Bezugnahme auf den erstinstanzlichen Bescheid ("der zuständige Bundesminister hat am 18.7.1971 entschieden, daß das Bundestheaterverband-Generalsekretariat ... weiterhin eine Gliederung der Zentralstelle Bundesministerium für Unterricht und Kunst ist und bleibt und daß mit der Wahrnehmung der Personalführung durch den Generalsekretär nur eine Änderung der Geschäftseinteilung des Bundesministeriums erfolgen soll") aus, es hätte seinerzeit (1971) bei der Einrichtung des Bundestheaterverbandes keine eigene nachgeordnete Dienststelle "Generalsekretariat des Bundestheaterverbandes" eingerichtet werden sollen; es handle sich daher beim Generalsekretariat um einen Teil der zentralen Leitung, eine gemäß § 7 Abs. 5 des Bundesministeriengesetzes dem Bundesministerium eingegliederte Organisationseinheit, weil dem Dienststellenbegriff des § 1 Abs. 4 PVG nicht eine Bedeutung gegeben werden dürfe, die dem organisatorischen Aufbau nach dem Bundesministeriengesetz widerspreche.

Nach § 7 Abs. 5 des Bundesministeriengesetzes 1986 (BMG) kann für die Besorgung von Geschäften in Angelegenheiten, in denen der Bund als Träger von Privatrechten tätig wird, eine von der Gliederung in Sektionen, Gruppen und Abteilungen abweichende Organisation vorgesehen werden, soweit dadurch diese Aufgaben zweckmäßiger, wirtschaftlicher und sparsamer erfüllt werden.

Wie bereits im Vorerkenntnis ausgeführt, ist der Verwaltungsgerichtshof diesbezüglich in Übereinstimmung mit dem seinerzeitigen Beschwerdevorbringen davon ausgegangen, daß die Frage der Dienststelleneigenschaft für den Bereich der Personalvertretung unter Bezugnahme auf den Dienststellenbegriff des § 1 Abs. 4 PVG zu lösen ist. Hiebei ist auf die tatsächlichen Verhältnisse abzustellen. Von der solcherart gemäß § 63 Abs. 1 VwGG gegebenen Bindungswirkung ausgehend ist - entgegen der Auffassung der belangten Behörde - aus § 7 Abs. 5 BMG für die nach dem PVG maßgebende Wertung, ob es sich um eine Dienststelle im Sinne des § 1 Abs. 4 PVG handelt oder nicht, schon deshalb nichts Entscheidendes zu gewinnen, weil im § 7 Abs. 5 BMG keine Aussage über den konkreten organisatorischen Aufbau und die allfällige Selbständigkeit der auf dieser Rechtsgrundlage geschaffenen Einrichtungen getroffen wird. Es besteht daher nach § 7 Abs. 5 BMG nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes die Möglichkeit, eine vom üblichen Verwaltungsaufbau abweichende Organisationsform vorzusehen, der im Lichte des PVG je nachdem, ob diese Organisationsform nach ihrem Aufbau eine verwaltungs- oder eine betriebstechnische Einheit darstellt oder nicht, die Eigenschaft einer Dienststelle im Sinne des PVG zukommen kann oder nicht.

Abgesehen von der bereits als rechtlich nicht zutreffend beurteilten, auf § 7 Abs. 5 BMG gestützten Überlegung der belangten Behörde beschränkt sich die weitere Begründung des angefochtenen Bescheides auf die Auseinandersetzung mit einzelnen Berufungseinwendungen bzw. Vorbringen des Beschwerdeführers. Konkrete

Feststellungen darüber, ob und in welcher Weise das Generalsekretariat im organisatorischen Ablauf in die Dienststelle BundesministerIUM eingebunden sei, fehlen.

Dem Hinweis in der Berufung, daß das Generalsekretariat in seiner Personalverwaltung weitgehend autonom sei und der Generalsekretär über die den Dienststellenleitern gemäß § 3 DVV zukommende Rechte hinausgehende Entscheidungskompetenzen besitze, wird von der belangten Behörde entgegengehalten, daß dies gesetzwidrig wäre, wenn nicht das Generalsekretariat Bestandteil der Dienststelle Bundesministerium wäre.

Ausgehend von der vorher dargelegten Rechtsauffassung ist aus dieser Argumentation für den Standpunkt der belangten Behörde nichts Entscheidendes zu gewinnen, weil nach dem PVG auf die tatsächlichen Verhältnisse abzustellen ist und selbst eine allenfalls im Verfahrensrecht nicht gedeckte, über die Aufgaben einer nachgeordneten Behörde hinausgehende Wahrnehmung von Personalaufgaben, jedenfalls wenn dies in der vom Beschwerdeführer behaupteten Form erfolgt, nämlich daß der/die Bundesminister/in Bescheidentwürfe des Generalsekretariates nur abzeichnet, nichts über eine Einbindung des Generalsekretariates in die Dienststelle BundesministerIUM aussagt. Die belangte Behörde hat diesbezüglich keine - entgegenstehenden - Feststellungen getroffen. Ungeachtet dessen ist unter Bezugnahme auf das Dienstrechtsverfahren noch darauf hinzuweisen, daß die qualifizierte Eigenschaft einer nachgeordneten Dienstbehörde jedenfalls nicht Voraussetzung für die Dienststelleneigenschaft, und zwar weder nach dem PVG noch nach dem DVG, ist. Wie bereits einleitend dargelegt, zeigt die Regelung des § 2 Abs. 2 DVG lediglich auf, daß nur bestimmte Dienststellen als nachgeordnete Dienstbehörden in Frage kommen; den Leitern der sonstigen Dienststellen sind die im § 3 DVV genannten dienstrechtlichen Kompetenzen übertragen.

Dem Berufungseinwand der völligen Unabhängigkeit hinsichtlich der Betriebsmittel begegnet die belangte Behörde damit, daß die dem Generalsekretariat eingeräumte eigene Budgetierung nur eine betriebswirtschaftliche Bedeutung hinsichtlich einer genauen Kostenabgrenzung besitze.

Die dem Generalsekretariat eingeräumte Berechtigung zur eigenen Budgetierung ist eher ein Indiz für eine relative Selbständigkeit dieser Organisationseinheit. Dies träfe im Sinne der belangten Behörde allerdings dann nicht zu, wenn die Budgetierung und der Vollzug der in einem eigenen finanzgesetzlichen Ansatz zusammengefaßten Budgetmittel im Einzelfall nicht in einem über die Leitungsaufgabe des Ministeriums hinausgehenden Umfange erfolgen dürfte. Dafür, daß dies der Fall wäre, fehlen Feststellungen der belangten Behörde.

Die von der belangten Behörde in der Begründung des angefochtenen Bescheides geäußerte Auffassung, die räumliche Trennung einzelner Organisationseinheiten für sich ALLEIN bilde noch keinen Maßstab für die Feststellung der Dienststellenqualität, ist zutreffend. Trotzdem kommt aber diesem Umstand - wie schon im Vorerkenntnis dargelegt - eine gewisse Bedeutung zu (vgl. die vorher wiedergegebenen Ausführungen zum Betriebsbegriff).

Daraus, daß bereits seit 1979 die Frage der Dienststellenqualität des Generalsekretariates bei verschiedenen Personalvertretungswahlen immer wieder strittig war, ist für die Auffassung der belangten Behörde nichts zu gewinnen.

Der Beschwerdeführer hat weiters darauf hingewiesen, daß das Generalsekretariat im Ausschreibungsgesetz 1989, in dessen § 3 Z. 11, als eigene Dienststelle des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Sport angeführt ist. Wenn die belangte Behörde dieser Überlegung lediglich ihre zu dem Gesetzentwurf abgegebene Stellungnahme entgegenhält, in der sie sich dagegen ausgesprochen hat, daß es sich beim Generalsekretariat um eine eigene Dienststelle handle, so kommt dieser seinerzeitigen Stellungnahme, die offensichtlich im Gesetz keine Berücksichtigung gefunden hat, bezogen auf die vorliegende Problematik jedenfalls keine für die Auffassung der belangten Behörde sprechende Bedeutung zu.

Über die vorstehend behandelten Gesichtspunkte hinaus hat die belangte Behörde keine weiteren Überlegungen angestellt bzw. Feststellungen darüber getroffen, ob und inwieweit das Generalsekretariat von der Zentralstelle organisatorisch abhängig ist und daher keine selbständige Organisationseinheit im Sinne des § 1 Abs. 4 PVG darstellt. Die in der Begründung des angefochtenen Bescheides wiedergegebenen Entscheidungen, Stellungnahmen bzw. Rechtsgutachten sagen zu der im Beschwerdefall maßgebenden Rechtsfrage weder unmittelbar etwas aus, noch ist der Begründung des angefochtenen Bescheides zu entnehmen, welche Schlußfolgerungen die belangte Behörde aus diesen Ausführungen gezogen hat bzw. ziehen wollte.

Da aus der Begründung des angefochtenen Bescheides aber ersichtlich war, daß die belangte Behörde sowohl

hinsichtlich der bereits im Vorerkenntnis ausgesprochenen Bedeutung des § 1 Abs. 4 PVG als auch hinsichtlich des Verhältnisses zwischen dem Personalvertretungsrecht und dem Organisationsrecht nach dem Bundesministeriengesetz von einer unrichtigen Rechtsauffassung ausgegangen ist, mußte der angefochtene Bescheid gemäß § 42 Abs. 2 Z. 1 VwGG wegen inhaltlicher Rechtswidrigkeit aufgehoben werden.

Die Kostenentscheidung stützt sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Pauschalierungsverordnung BGBl. Nr. 104/1991.

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VWGH:1992:1990120229.X00

Im RIS seit

11.07.2001

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

© 2025 JUSLINE

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

www.jusline.at