

TE Vfgh Erkenntnis 1980/6/12 KII-2/79

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 12.06.1980

Index

L2 Dienstrecht

L2200 Landesbedienstete

Norm

B-VG Art10 Abs1 Z11

B-VG Art12 Abs1 Z4

B-VG Art21, Art21 Abs2 idF B-VGNov 1974

B-VG Art138 Abs2

Beachte

vgl. Kundmachung BGBl. 391/1980 am 29. August 1980

Leitsatz

Erlassung eines Gesetzes über das Dienst- und Besoldungsrecht der Vertragsbediensteten des Landes

Niederösterreich; mit Ausnahme der Bestimmung des §61 Landeskompotenz Erlassung eines Aktes der Vollziehung über den Anspruch einer ehemaligen Vertragsbediensteten auf Abfertigung Bundeskompetenz

Spruch

I.1. Die Erlassung eines Gesetzes, das dem von der Nö. Landesregierung vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über das Dienst- und Besoldungsrecht der Vertragsbediensteten des Landes NÖ entspricht, fällt mit Ausnahme der Bestimmung des §61 gem. Art21 Abs1 erster Satz und Abs2 erster Satz B-VG in die Zuständigkeit der Länder.

2. Die Erlassung einer Bestimmung, die dem §61 des vorgelegten Gesetzentwurfes entspricht, fällt gem. Art21 Abs2 B-VG in die Zuständigkeit des Bundes.

3. Die Erlassung des zur Prüfung vorgelegten Aktes der Vollziehung fällt in die Zuständigkeit des Bundes.

II. Rechtssätze:

1. Die gesetzliche Regelung der Zuständigkeit zur Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten zwischen dem Land als Dienstgeber und einem Vertragsbediensteten aus dem Dienstverhältnis sowie das Bestehen oder Nichtbestehen eines Dienstvertrages fällt gem. Art21 Abs2 B-VG in die Zuständigkeit des Bundes.

2. Die Erlassung dispositiver gesetzlicher Regelungen über die Arbeitszeit und über den Erholungspausen von Vertragsbediensteten der Länder fällt gem. Art21 Abs2 B-VG in die Zuständigkeit der Länder.

3. Die Entscheidung über Streitigkeiten aus dem Dienstverhältnis von Vertragsbediensteten der Länder fällt in die Zuständigkeit des Bundes.

III. Der Bundeskanzler ist verpflichtet, diese Rechtssätze unverzüglich im BGBl. kundzumachen.

Begründung

A. Sachverhalt:

I. (in Zusammenfassung) Die Nö. Landesregierung stellt auf Grund ihres Beschlusses vom 29. Mai 1979 den Antrag, der VfGH wolle gem. Art138 Abs2 B-VG feststellen,

1. ob die Erlassung eines Gesetzes entsprechend dem beigelegten Entwurf eines Gesetzes über das Dienst- und Besoldungsrecht der Vertragsbediensteten des Landes NÖ in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt;
2. ob die Erlassung eines Vollziehungsaktes, womit in einer der Rechtskraft fähigen Weise über den Rechtsanspruch einer Vertragsbediensteten auf Abfertigung entschieden werden soll, in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt.

In der Begründung dieses Antrages werden Ausführungen zu der von der Nö. Landesregierung in Anspruch genommenen Antragslegitimation und zu der für das Land in Anspruch genommenen Kompetenz sowohl hinsichtlich des Gesetzgebungs- wie auch hinsichtlich des Vollziehungsaktes gemacht.

II. Die Landesregierungen der anderen Länder haben - mit Ausnahme der Bgld. Landesregierung - Äußerungen abgegeben, in denen der Auffassung der antragstellenden Nö. Landesregierung sowohl hinsichtlich der Zuständigkeit der Länder zur Erlassung des bezughabenden Gesetzes als auch zur Erlassung des Vollziehungsaktes beigepflichtet wird.

III. (in Zusammenfassung) Die Bundesregierung hat eine Äußerung abgegeben, in der sie ausführt, daß die Erlassung einiger näher bezeichneter Bestimmungen des dem Antrag beigelegten Gesetzentwurfes nicht in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers fällt und in der weiters die mit §61 des Gesetzentwurfes (die die Entscheidung von Streitigkeiten betrifft) zusammenhängenden verfassungsrechtlichen Fragen erörtert werden.

B. Entscheidungsgründe:

I. Der VfGH hat zum Gesetzentwurf erwogen:

1. Der Antrag enthält gem. §54 VerfGG einen Gesetzesentwurf, der geeignet ist, den Gegenstand der Beschußfassung durch den Nö. Landtag zu bilden.

Der Antrag ist somit zulässig.

2. Der VfGH hat nach seiner ständigen Rechtsprechung (s. zB. VfSlg.7959/1976) in einem Verfahren nach Art138 Abs2 B-VG ausschließlich zu untersuchen, ob ein Akt der Gesetzgebung oder der Vollziehung der durch die Bundesverfassung vorgezeichneten Kompetenzverteilung zufolge in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt. Der VfGH hat in einem solchen Verfahren nicht zu prüfen, ob die vorgesehene gesetzliche Regelung inhaltlich verfassungsgemäß ist.

Die Bestimmungen des vorgelegten Entwurfes eines Nö. Landes-Vertragsbedienstetengesetzes entsprechen - mit Ausnahme des §61 - weitestgehend gleichartigen Vorschriften des Vertragsbedienstetengesetzes 1948. Einwendungen gegen die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zur Erlassung der im Entwurf enthaltenen Bestimmungen wurden nur gegen die §§6, 15 bis 19 und 61 vorgebracht.

Für die Entscheidung über den vorliegenden Antrag genügt es, die Bestimmungen der §§1 und 61 des Entwurfes im einzelnen anzuführen.

Sie haben folgenden Wortlaut:

"§1

Geltungsbereich

- (1) Die Bestimmungen des Abschnittes I gelten, soweit sich aus Art2 nichts anderes ergibt, für privatrechtliche Dienstverhältnisse zum Land.
 - (2) Dieses Gesetz ist nicht anzuwenden
- a) auf Dienstverhältnisse, die dem Schauspielergesetz, BGBl. Nr. 441/1922, Bauarbeiter-Urlaubsgesetz 1957, BGBl. Nr.

128, Gehaltskassengesetz 1959, BGBI. Nr. 254, Landesvertragslehrergesetz 1966, BGBI. Nr. 172, Land- und forstwirtschaftlichen Landesvertragslehrergesetz, BGBI. Nr. 244/1969, Hausbesorgergesetz, BGBI. Nr. 16/1970, oder dem NÖ Spitalsärztegesetz 1975, LGBI. 9410, oder auf Lehrverhältnisse, die dem Berufsausbildungsgesetz, BGBI. Nr. 142/1969 unterliegen;

b) auf Dienstverhältnisse mit einem Beschäftigungsausmaß von weniger als einem Drittel der für die Vollbeschäftigung vorgesehenen wöchentlichen Dienstzeit;

c) auf Dienstverhältnisse, die zur Vertretung eines vorübergehend vom Dienst abwesenden Vertragsbediensteten des Entlohnungsschemas II oder für andere vorübergehende Tätigkeiten, insbesondere bei Ausstellung oder für Ausgrabungen, begründet werden;

d) auf Dienstverhältnisse, die auf bestimmte Zeit eingegangen werden, weil der Vertragsbedienstete das Erfordernis gemäß §2 Abs1 lit a nicht erfüllt;

e) auf Dienstverhältnisse der Vertragslehrer des Entlohnungsschemas

II L, die an Privatschulen des Landes beschäftigt werden;

f) auf Dienstverhältnisse der Land- und Forstarbeiter, soweit diese nicht in land- und forstwirtschaftlichen Berufs- oder Fachschulen beschäftigt werden;

g) auf Dienstverhältnisse, für die Bestimmungen eines Kollektivvertrages oder einer Satzung vereinbart werden.

§61

Entscheidung von Streitigkeiten

Über Rechtsstreitigkeiten zwischen dem Dienstgeber und einem Vertragsbediensteten aus dem Dienstverhältnis, sowie über das Bestehen oder Nichtbestehen eines Dienstvertrages entscheidet die Landesregierung mit Bescheid."

In §6 des Entwurfes ist die Arbeitszeit geregelt, in §15 der Erholungspausen, in §16 das Ausmaß des Erholungspausens, in §17 die Entschädigung für den Erholungspausen, in §18 die Abfindung für den Erholungspausen sowie in §19 der Verlust des Anspruches auf Erholungspausen und auf Abfindung.

3. a) Durch die B-VG-Nov. 1974 erfolgte eine umfassende Neuregelung der das Dienstrechte betreffenden Kompetenztatbestände im B-VG.

Nach Art21 Abs1 B-VG obliegt nunmehr den Ländern die Gesetzgebung und die Vollziehung in den Angelegenheiten des Dienstrechtes und des Personalvertretungsrechtes der Bediensteten der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände, soweit für alle diese Angelegenheiten im Abs2 und - was hier vernachlässigt werden kann - im Art14 Abs2 und Abs3 ltd nicht anderes bestimmt ist.

Die Ausnahmen des Art21 Abs2 B-VG betreffen zunächst das Dienstvertragsrecht. Auf diesem Gebiete dürfen die Länder nur gesetzliche Regelungen über die Begründung und Auflösung des Dienstverhältnisses sowie über die sich aus diesem ergebenden Rechte und Pflichten erlassen (erster Satz). Auf dem Gebiet des öffentlich-rechtlichen Dienstrechtes besteht eine derartige Beschränkung nicht.

Gesetzgebung und Vollziehung in den Angelegenheiten des Arbeitnehmerschutzes und der Personalvertretung steht den Ländern zu, "soweit die Bediensteten (Abs1) nicht in Betrieben tätig sind" (zweiter Satz). Die Länder haben also keine Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz in den Angelegenheiten des Arbeitnehmerschutzes und der Personalvertretung für Bedienstete, die in Betrieben tätig sind. Hierbei ist es ohne Belang, ob es sich um öffentlich-rechtliche Bedienstete oder um Vertragsbedienstete handelt.

Soweit nach den beiden ersten Sätzen des Art21 Abs2 B-VG nicht die Zuständigkeit der Länder gegeben ist, fallen die genannten Angelegenheiten in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit des Bundes.

b) Der VfGH hat im Erk. VfSlg. 7883/1976 zum Dienstrechtsbegriff iS des neugefaßten Art21 B-VG folgendes ausgeführt:

"Der Dienstrechtsbegriff des Art21 B-VG ist ein weiter. Er umfaßt nicht nur die Regelung der Begründung und Auflösung des Dienstverhältnisses und der sich aus diesem ergebenden Rechte und Pflichten; denn sonst wäre die Beschränkung der Kompetenz der Länder zur Erlassung bloß solcher Regelungen auf dem Gebiete des

Dienstvertragsrechtes durch Art21 Abs2 erster Satz B-VG nicht verständlich und der letzte Satz des Art21 Abs2 B-VG, daß die in den beiden ersten Sätzen genannten Angelegenheiten, soweit nicht die Zuständigkeit der Länder gegeben ist, in die Zuständigkeit des Bundes fallen, bezüglich des ersten Satzes ohne Inhalt.

Aus dem zweiten Satz des Art21 Abs2 B-VG ergibt sich ferner, daß jedenfalls auch die Angelegenheiten des Arbeitnehmerschutzes zum Bereich des Dienstreiches gehören; denn sonst wäre auch die in diesem Satz enthaltene Beschränkung der Kompetenz der Länder auf diesem Gebiet nicht verständlich.

Für die Annahme eines weiten Dienstrechtsbegriffes sprechen auch die Ausführungen auf S 13 der Erläuterungen zur RV zur B-VG-Nov. 1974 (182 Blg NR XIII. GP), wonach die im Abs1 des Art21 vorgesehene umfassende Landeskompetenz für den Teilbereich des Dienstvertragsrechtes der Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände Einschränkungen unterliegen soll, und zwar daß "an den Angelegenheiten des Dienstreiches der in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zu einem Land, einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband stehenden Bediensteten den Ländern vom Umfang der zu regelnden Sachmaterie her nicht weitergehende Zuständigkeiten eingeräumt werden sollen, als dies etwa dem Muster des (Bundes-)Vertragsbedienstetengesetzes 1948 entspricht, so daß von der Neuregelung des Art21 Abs1 des B-VG also nicht auch etwa der Bereich des Kollektivvertragsrechtes erfaßt wäre."

Zur Abgrenzung des Begriffes Dienstrecht zum Begriff Arbeitsrecht heißt es in den bereits oben genannten Erläuterungen zur Regierungsvorlage der B-VG-Nov. 1974 (S 11):

"Die im vorliegenden Entwurf vorgeschlagene Neuordnung wirft die Frage auf, in welchem Verhältnis das Dienstrecht zum Arbeitsrecht steht. Der Entwurf geht davon aus, daß das Dienstrecht die Gesamtheit der aus dem Dienstverhältnis zum Bund, den Ländern, den Gemeinden und Gemeindeverbänden entspringenden Rechte und Pflichten erfaßt, und zwar unabhängig davon, ob das Dienstverhältnis durch Verwaltungsakt oder durch einen privatrechtlichen Vertrag begründet wurde. Seinem Inhalt nach sind daher der Kompetenztatbestand "Arbeitsrecht" und der Kompetenztatbestand "Dienstrecht" gleich, sie unterscheiden sich nur durch den jeweils angesprochenen Personenkreis. Aus dem Titel des Kompetenztatbestandes "Arbeitsrecht" werden daher künftig die Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis der Bediensteten des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände nicht geregelt werden dürfen."

Ähnliche Überlegungen haben - obwohl dazu in den Erläuterungen nichts ausgesagt wird - auch hinsichtlich des Kompetenztatbestandes Zivilrechtswesen zu gelten. Der VfGH hat nämlich zu dieser Frage in dem (sich auf die Verfassungslage vor der B-VG-Nov. 1974 stützenden) Erk. VfSlg. 4533/1963 folgendes ausgeführt:

"Aus der Zusammenschau der Regelungen in Art21 Abs1 und 3 B-VG (einschließlich der Regelungen in Art10 Abs1 Z16 und Art12 Abs1 Z9, auf die in Art21 Abs1 ausdrücklich Bezug genommen wird) ergibt sich nämlich, daß der Bundesverfassungsgesetzgeber bereits am 1. Oktober 1925, das ist im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Kompetenzverteilungsvorschriften des Bundesverfassungsgesetzes, das Dienstrecht jener Angestellten (Beamten und Vertragsangestellten) der Gebietskörperschaften, die behördliche Aufgaben zu besorgen haben, kompetenzrechtlich als eine Angelegenheit besonderer Art angesehen hat und hierüber auch eine besondere Regelung getroffen hat. Nur die Tatbestände des Art10 Abs1 Z16 und des Art12 Abs1 Z9 B-VG, die ausdrücklich in Art21 Abs1 B-VG genannt waren, nicht aber andere, eine Kompetenz des Bundes begründende Tatbestände tragen auch zum Inhalt des Begriffes der Angelegenheiten des Dienstrechts jener Angestellten der Gebietskörperschaft bei, die behördliche Aufgaben zu besorgen haben. Daher gehörte das in diesen Angelegenheiten enthaltene Vertragsbedienstetenrecht der Gemeindeangestellten von vornherein nicht zum Inhalt des "Zivilrechtswesens" oder des "Arbeiterrechts".

Die in diesem Erk. angestellten Erwägungen haben nunmehr für das gesamte Dienstvertragsrecht Gültigkeit, weil Art21 B-VG idF der Nov. 1974 das gesamte Dienstrecht (also auch jener Vertragsbediensteten, die keine behördlichen Aufgaben zu besorgen haben) umfaßt.

4. a) Ausgehend von den oben dargestellten Schlußfolgerungen des Verfassungsgesetzgebers und des VfGH ergeben sich für die Beurteilung des §61 des Entwurfes die zwei folgenden Konsequenzen:

aa) Die vorgesehene Regelung fällt nicht unter die Kompetenztatbestände Arbeitsrecht oder Zivilrechtswesen;

bb) Die "Entscheidung von Streitigkeiten" könnte somit, falls für ihre Regelung nicht gem. Art21 Abs2 erster Satz B-VG die Länder zuständig sind, nur nach dem in Art21 Abs2 letzter Satz B-VG enthaltenen Sonderkompetenztatbestand in die Zuständigkeit des Bundes fallen.

b) Die Nö. Landesregierung geht bei ihrer Argumentation der oben unter Punkt bb angeschnittenen Frage durchaus vom richtigen Ausgangspunkt aus, wenn sie versucht, das Problem vom Wortlaut des Art21 Abs2 B-VG her zu lösen.

Bereits die erste von der Landesregierung diesbezüglich angestellte Überlegung widerspricht jedoch dem Wortlaut des Art21 Abs2 B-VG. Die Frage nach dem Umfang der Einschränkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder auf dem Gebiet des Dienstvertragsrechts im Vergleich zur Gesetzgebungskompetenz der Länder auf dem Gebiet des Dienstrechts der Beamten beantwortet die Landesregierung dahin, die Einschränkung könnte nur Regelungen betreffen, die weder solche auf dem Gebiet des Arbeitnehmerschutzes und der Personalvertretung der in Betrieben tätigen Personen seien, noch Regelungen über die Begründung und Auflösung des Dienstverhältnisses sowie über die sich aus diesem ergebenden Rechte und Pflichten. Der Wortlaut des ersten Satzes des Art21 Abs2 B-VG setzt jedoch einen genau umgekehrten Akzent. Es ist nicht so, daß - abgesehen von Arbeitnehmerschutz und Personalvertretung - der Verfassungsgesetzgeber der Nov. 1974 nur bestimmte Regelungen des Dienstverhältnisses von Vertragsbediensteten von der Gesetzgebungskompetenz der Länder ausgenommen hat; es ist vielmehr so, daß auf dem Gebiet des Dienstvertragsrechts der Landesgesetzgeber nur ganz bestimmte Regelungen, nämlich über die Begründung und Auflösung des Dienstverhältnisses sowie über die sich aus diesem ergebenden Rechte und Pflichten treffen darf. Es geht somit schon der Ansatzpunkt der Argumentation der antragstellenden Landesregierung von einer unzutreffenden Prämisse aus.

Es ist einzuräumen, daß der Verfassungsgesetzgeber der Nov. 1974 die Neuordnung der Kompetenzverteilung mit der Zielsetzung verbunden hat, die Regelung des Dienstrechts und des Personalvertretungsrechts der Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände der ausschließlichen Kompetenz der Länder zuzuweisen. Der Verfassungsgesetzgeber hat diese Zielsetzung aber keineswegs konsequent verwirklicht. Bereits in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage der B-VG-Nov. 1974 wird ausgeführt (s. S 13), daß der Grundgedanke der Neuregelung dahin gehe, die Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung in den Angelegenheiten des Dienstrechts der Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände "im wesentlichen" bei den Ländern zu konzentrieren. Für den Teilbereich des Dienstvertragsrechts unterliege die Länderkompetenz "Einschränkungen". Sodann heißt es in den Erläuterungen:

"Maßgebend hiefür ist vor allem der Gedanke, daß an den Angelegenheiten des Dienstrechtes der in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zu einem Land, einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband stehenden Bediensteten den Ländern vom Umfang der zu regelnden Sachmaterie her nicht weitergehende Zuständigkeiten eingeräumt werden sollen, als dies etwa dem Muster des (Bundes-)Vertragsbedienstetengesetzes 1948 entspricht, sodaß von der Neuregelung des Art21 Abs1 des B-VG also nicht auch etwa der Bereich des Kollektivvertragsrechtes erfaßt wäre."

Diesen Gedanken hat der Verfassungsgesetzgeber im Text des Art21 Abs2 dann so formuliert, daß die Länder nur Regelungen über die Begründung und Auflösung des Dienstverhältnisses sowie über die sich aus diesem ergebenden Rechte und Pflichten treffen können, ansonsten aber die Zuständigkeit des Bundes gegeben ist. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder auf dem Gebiet des Dienstvertragsrechts ist somit - abgesehen von Arbeitnehmerschutz und Personalvertretung - auf die im ersten Satz des Art21 Abs2 B-VG taxativ aufgezählten Regelungen beschränkt.

Eine andere Interpretation verbietet sich auch aus folgenden Überlegungen: Das vom Verfassungsgesetzgeber der Nov. 1974 vorgefundene Verständnis des Dienstvertragsrechts als eines von den ordentlichen Gerichten zu vollziehenden Rechtsgebietes schließt es aus, Art21 Abs2 erster Satz B-VG in einem Sinn zu verstehen, daß damit auch die Vollziehung der dort genannten Rechtsgebiete den Ländern übertragen wird. Hätte Art21 Abs2 erster Satz B-VG die Bedeutung, daß nicht nur die materielle Regelung über die Begründung und Auflösung des Dienstverhältnisses sowie über die sich aus diesem ergebenden Rechte und Pflichten in die Kompetenz der Länder verwiesen wird, sondern auch die Regelung der Vollziehung darüber, dann widerspräche das dem Verfassungsgesetzgeber vorgefundenen Begriff des Dienstvertragsrechts. Denn der Landesgesetzgeber hätte in diesem Fall nur die Möglichkeit, die Vollziehung

entweder Verwaltungsbehörden zuzuweisen, was dem dargelegten Verständnis des Begriffes Dienstvertragsrecht widerspräche, oder die Vollziehung zur Gänze den Gerichten zuzuweisen, was dem Landesgesetzgeber ansonsten durch Art83 Abs1 B-VG verwehrt ist.

Daraus ergibt sich zur Argumentation der antragstellenden Landesregierung folgendes:

c) Nach Ansicht der Nö. Landesregierung handelt es sich bei dieser Bestimmung um eine Regelung, die bei rein verbaler Interpretation als solche "über die Auflösung des Dienstverhältnisses" sowie auch als solche "über die sich aus diesem ergebenden Rechte und Pflichten" angesehen werden müsse. Die Bestimmung, daß die Landesregierung durch Bescheid festzustellen hat, ob ein Dienstvertrag besteht oder nicht, sei nämlich zweifelsfrei eine Regelung über die Begründung und Auflösung des vertraglichen Dienstverhältnisses. Ebenso enthalte §61 sowohl ein Recht des Vertragsbediensteten (nämlich auf die dort vorgesehene Erlassung von Verwaltungsakten durch das zuständige Verwaltungsorgan), als auch die Pflicht des Dienstgebers, durch sein zuständiges Verwaltungsorgan solche Verwaltungsakte zu erlassen. Dieses Recht und diese Pflicht gründeten sich auf das Bestehen eines Vertragsdienstverhältnisses, sodaß sich §61 auch als Regelung über die sich aus einem Vertragsdienstverhältnis ergebenden Rechte und Pflichten darstelle.

Der VfGH kann der antragstellenden Landesregierung nicht beipflichten. Weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn des - wie oben dargelegt - nicht ausdehnend interpretierbaren ersten Satzes des Art21 Abs2 B-VG ergibt sich eine Kompetenz des Landesgesetzgebers zu einer Regelung, wie sie in §61 des Entwurfes vorgesehen ist. Aus dem Wortlaut nicht, weil in §61 von Rechtsstreitigkeiten aus dem Dienstverhältnis (schlechthin) und vom Bestehen oder Nichtbestehen eines Dienstvertrages (schlechthin) ausgegangen wird; aus dem Sinn nicht, weil eine solche Interpretation - wie bereits ausgeführt - dem historischen Verständnis der Regelung nicht entsprechen würde, was sich schon daraus ergibt, daß das Vertragsbedienstetengesetz 1948 keine dem §61 auch nur annähernd entsprechende Bestimmung enthält und weil der Verfassungsgesetzgeber unter "Regelungen über die Begründung und Auflösung eines Dienstverhältnisses sowie über die sich aus diesem ergebenden Rechte und Pflichten" der Art nach jene Vorschriften verstanden hat, wie sie das Vertragsbedienstetengesetz 1948 über die Begründung und Auflösung von Dienstverhältnissen und über die einzelnen Ansprüche und Verpflichtungen des Bediensteten enthält (und wie sie im übrigen auch in dem von der Nö. Landesregierung vorgelegten Gesetzesentwurf - mit Ausnahme des §61 - enthalten sind).

Daran ändert auch die Behauptung der antragstellenden Landesregierung nichts, der Gesetzgeber des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 habe seine sich (damals) aus Art21 B-VG ergebenden Kompetenzen nicht ausgeschöpft, indem er keine verfahrensrechtlichen Regelungen über die Austragung von Rechtsstreitigkeiten in das Gesetz aufgenommen habe. Wenn der Verfassungsgesetzgeber der Nov. 1974 davon ausging, daß mit der Neuregelung den Ländern nicht weitergehende Kompetenzen eingeräumt werden sollen, als dies dem "Muster" des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 entspricht, dann ging er auch davon aus, daß das Vertragsbedienstetengesetz 1948 keine Regelungen über die Entscheidung von Streitigkeiten enthält und im übrigen diese damit in der Zuständigkeit der Gerichte beläßt.

Auch aus dem Argument der Nö. Landesregierung, die Erläuterungen zur Regierungsvorlage der B-VG-Nov. 1974 stünden in Widerspruch zu ArtXI Abs2 der B-VG-Nov. 1974, soweit dort festgestellt werde, den Ländern solle auf dem Gebiet des Dienstvertragsrechts keine weitere Zuständigkeit eingeräumt werden, als sie durch das Vertragsbedienstetengesetz 1948 ausgeschöpft sei, läßt sich für den vorliegenden Fall deshalb nichts gewinnen, weil auch die anderen, von ArtXI Abs2 der B-VG-Nov. 1974 umfaßten bundesgesetzlichen Vorschriften nur solche sein können, die ihrer Art nach dem Vertragsbedienstetengesetz entsprechen.

Zu dem von der antragstellenden Landesregierung und von mehreren anderen Landesregierungen in ihren Äußerungen herangezogenen Adhäsionsprinzip ist zu bemerken, daß der Grundsatz, daß die materiell-rechtliche Kompetenz die verfahrensrechtliche nach sich zieht, in dieser Allgemeinheit nur dann zur Anwendung kommen kann, wenn sich nicht (wie im vorliegenden Fall) aus der speziellen Kompetenzlage etwas anderes ergibt.

d) Zusammenfassend ist daher festzustellen, daß die Erlassung einer Bestimmung, wie sie im §61 des von der Nö. Landesregierung vorgelegten Entwurfs vorgesehen ist, gem. Art21 Abs2 B-VG in die Zuständigkeit des Bundes fällt.

Die Bundesregierung hat eingewendet, daß im Hinblick auf den persönlichen Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzesentwurfes (§1), der die in Betrieben des Landes NÖ beschäftigten Bediensteten nicht erkennbar ausschließe,

insb. die arbeitnehmerschutzrechtlichen Bestimmungen der §§6 sowie 15 bis 19 für diesen Personenkreis offenbar nicht in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers fielen (s. Art21 Abs2 zweiter und dritter Satz B-VG).

Hiezu ist zunächst zu bemerken, daß die Anwendung des vorgelegten Gesetzesentwurfes auf Vertragsbedienstete, die in Betrieben tätig sind, durch §1 Abs2 des Entwurfs (wo jene Dienstverhältnisse angeführt sind, auf welche dieses Gesetz nicht anzuwenden ist) keineswegs ausgeschlossen wird; auch nicht durch §1 Abs2 litg des Entwurfes, wonach das Gesetz auf Dienstverhältnisse nicht anzuwenden ist, für die Bestimmungen eines Kollektivvertrages oder einer Satzung vereinbart werden.

Es ist also zu untersuchen, ob und welche Bestimmungen des Entwurfs unter den Begriff Arbeitnehmerschutz fallen. Dieser Begriff, von dem der Gesetzgeber der B-VG-Nov. 1974 bei Neufassung des Art21 Abs2 zweiter Satz B-VG ausgegangen ist, entbehrt eines eindeutigen Inhalts. Der VfGH hat im Erk. VfSlg. 1936/1950 zum im Art10 Abs1 Z11 und im Art12 Abs1 Z4 B-VG verwendeten Begriff "Arbeiter- und Angestelltenschutz" ausgeführt, daß dieser Begriff alle jene Maßnahmen umfaßt, die zum Schutz der Arbeitnehmer gegen eine Ausbeutung oder vorzeitige Ablösung ihrer Arbeitskraft (persönlicher Arbeitsschutz) und gegen Gefährdung ihres Lebens, ihrer Gesundheit und ihrer Sittlichkeit in den Betrieben (technischer Arbeitsschutz) erlassen werden. Gem. §1 Abs1 des Arbeitnehmerschutzgesetzes, BGBl. 234/1972, regeln die Bestimmungen dieses Bundesgesetzes den Schutz des Lebens und der Gesundheit der Arbeitnehmer bei der beruflichen Tätigkeit sowie den im Rahmen dieser Tätigkeit mit Rücksicht auf Alter und Geschlecht der Arbeitnehmer gebotenen Schutz der Sittlichkeit. Nach der Lehre (Spielbüchler - Floretta, Arbeitsrecht, I. Bd., S 224) bezeichnet man als Arbeitnehmerschutzrecht im engeren Sinn diejenigen Schutzvorschriften, die mit öffentlich-rechtlichen Sanktionen bewehrt sind, bei denen also ein Verstoß zum unmittelbaren Einschreiten einer Behörde führt (ähnlich - mit Einschränkungen - bei Schwarz, Öffentliches und privates Recht im Arbeitsrecht, JBl. 1970, S 282 f.). Spielbüchler - Floretta (aaO, S 225) heben hervor, daß das Gewicht des Arbeitnehmerschutzes der Sache nach auf dem sogenannten "Technischen" oder Gefahrenschutz liege, der die Arbeitnehmer vor den besonderen Gefahren der körperlichen oder geistigen Anstrengung und der äußeren Arbeitsbedingungen bewahren soll, auf dem Arbeitszeitschutz, der den spezifischen Gefahren der längeren Beanspruchung Rechnung tragen soll, und auf dem besonderen Personenschutz für Kinder und Jugendliche, Frauen und Mütter und sonstige nach ihrer persönlichen Eigenart Schutzbedürftige.

Die Regelung der höchst zulässigen Arbeitszeit fällt nach der Literatur unter den Begriff des Arbeitnehmerschutzes (s. Spielbüchler - Floretta aaO, S 225; Schwarz aaO, S 283, sowie Dirschmied, Das Österreichische Landarbeitsrecht und seine verfassungsgesetzlichen Hypothesen, RdA 1976, S 214).

Auch bei Auslegung der Kompetenzbestimmungen wäre eine gesetzliche Regelung der Höchstarbeitszeit, deren Verstoß mit öffentlich-rechtlichen Sanktionen bedroht ist, dem Begriff des Arbeitnehmerschutzes zuzuordnen. Im §59 des vorliegenden Gesetzesentwurfes ist jedoch vorgesehen, daß in Ausnahmefällen im Dienstvertrag Regelungen getroffen werden können, die von den Bestimmungen dieses Gesetzes abweichen. Der §6 des vorgelegten Gesetzesentwurfes enthält - ähnlich wie §20 des Vertragsbedienstetengesetzes - Bestimmungen über die regelmäßige Arbeitszeit. Eine Höchstarbeitszeit wird in §6 nicht festgesetzt. Da somit die Arbeitszeit der Disposition der Vertragsparteien unterliegt, im Gesetzesentwurf auch keinerlei öffentlich-rechtliche Sanktionen im Falle eines Verstoßes gegen §6 vorgesehen sind, und da im §6 keine Höchstarbeitszeit festgesetzt wird, vertritt der VfGH die Auffassung, daß die im §6 enthaltene Regelung nicht dem Begriff des Arbeitnehmerschutzes zugeordnet werden kann.

Es ist demnach festzustellen, daß der zweite Satz des Art21 Abs2 B-VG auf §6 des vorgelegten Gesetzesentwurfes nicht anwendbar ist, woraus sich ergibt, daß die Erlassung einer Bestimmung des Inhaltes, wie ihn §6 aufweist, auch dann den Ländern zusteht, wenn davon Bedienstete erfaßt werden, die in Betrieben tätig sind.

Dieselben Erwägungen gelten auch für die Beantwortung der Frage, ob die in den §§15 bis 19 des vorgelegten Gesetzesentwurfes enthaltenen Regelungen über den Erholungspausen unter den Begriff des Arbeitnehmerschutzes fallen. Das bedeutet, daß die Erlassung von Bestimmungen, wie sie in den §§15 bis 19 des Gesetzesentwurfes vorgesehen sind, den Ländern auch dann zusteht, wenn davon Bedienstete erfaßt sind, die in Betrieben tätig sind.

II. Der VfGH hat zum Akt der Vollziehung erwogen:

1. Die NÖ. Landesregierung legt ein Ansuchen einer ehemaligen Vertragsbediensteten des Landes um Auszahlung einer Abfertigung vor. Die Landesregierung vertritt die Auffassung, daß von ihr im Streitfall mittels Bescheid in einer der Rechtskraft fähigen Weise über den Anspruch der ehemaligen Vertragsbediensteten auf Abfertigung entschieden

werden soll.

Da die Voraussetzungen des §55 litb VerfGG gegeben sind, ist der Antrag betreffend den Akt der Vollziehung zulässig.

2. Der VfGH geht unter Berücksichtigung des bereits bei Punkt I Gesagten von folgenden Erwägungen aus:

a) Gem. Art21 Abs1 erster Satz B-VG obliegt den Ländern die Gesetzgebung und Vollziehung in den Angelegenheiten des Dienstrechtes und des Personalvertretungsrechtes der Bediensteten der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände, soweit für alle diese Angelegenheiten im Abs2 und - was hier vernachlässigt werden kann - in Art14 Abs2 und Abs3 litd nicht anderes bestimmt ist.

Gem. Art21 Abs2 B-VG dürfen auf dem Gebiet des Dienstvertragsrechts in Landesgesetzen nur Regelungen über die Begründung und Auflösung des Dienstverhältnisses sowie über die sich aus diesem ergebenden Rechte und Pflichten getroffen werden. Den Ländern obliegt die Gesetzgebung und Vollziehung in den Angelegenheiten des Arbeitnehmerschutzes und der Personalvertretung, soweit die Bediensteten nicht in Betrieben tätig sind. Soweit nach diesem Absatz nicht die Zuständigkeit der Länder gegeben ist, fallen die genannten Angelegenheiten in die Zuständigkeit des Bundes.

b) Die antragstellende Landesregierung zieht die Schlußfolgerung, daß aus der Einschränkung in Art21 Abs2 erster Satz B-VG für die Gesetzgebung sich einerseits ergebe, daß das Dienstvertragsrecht zu den Angelegenheiten des Dienstrechts iS des Art21 Abs1 gehöre, und daß aus der Einschränkung kraft Umkehrschlusses auch abzuleiten sei, daß die Vollziehungszuständigkeit der Länder über die Gesetzgebungszuständigkeit iS des Art21 Abs2 erster Satz B-VG hinausgeht und mangels anderslautender Bestimmung auf dem Gebiet des Dienstvertragsrechts genausoweit reicht, wie die diesbezügliche Zuständigkeit der Länder auf dem Gebiet des Dienstrechts der in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehenden Personen.

Die Nö. Landesregierung läßt bei dieser - ausschließlich auf einem Umkehrschluß aus dem Wortlaut des Art21 beruhenden - Argumentation den bereits oben unter Punkt I angeführten Umstand außer acht, daß es das vom Verfassungsgesetzgeber der Nov. 1974 vorgefundene Verständnis des Dienstvertragsrechts als eines von den ordentlichen Gerichten zu vollziehenden Rechtsgebietes ausschließt, Art21 Abs2 erster Satz B-VG in einem Sinn zu verstehen, daß damit auch die Vollziehung der dort genannten Rechtsgebiete den Ländern übertragen wird. Daher ist die Auslegung der Landesregierung nicht haltbar.

Die Frage der Kompetenz zur Erlassung von Verordnungen stellt sich hier überhaupt nicht, weil der VfGH (nur) einen individuellen Akt der Vollziehung gem. Art138 Abs2 B-VG zu beurteilen hat.

3. Es ist daher auszusprechen, daß die Erlassung des zur Prüfung vorgelegten Aktes der Vollziehung in die Zuständigkeit des Bundes fällt.

III. Gem. §56 Abs4 VerfGG hatte der VfGH seine Feststellungen in die im Spruch formulierten Rechtssätze zusammenzufassen. Aus derselben Gesetzesbestimmung ergibt sich die Verpflichtung des Bundeskanzlers, diese Rechtssätze unverzüglich im BGBl. kundzumachen.

Schlagworte

Kompetenz Bund - Länder Dienstrechte, Dienstrechte, Arbeitnehmerschutz, Vertragsbedienstete, VfGH / Kompetenzfeststellung

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:1980:KII2.1979

Dokumentnummer

JFT_10199388_79KII002_00

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

© 2026 JUSLINE

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

www.jusline.at