

...

Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit

Bei der Prüfung der gegenständlichen Beschwerde sind beim erkennenden Gericht aus folgenden Gründen Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit der durch § 20 VGW-DRG bewirkten Zuweisung von Teilen des Dienstrechts der Richter des Verwaltungsgerichts Wien in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde Wien entstanden, wobei Gegenstand der weiteren Begründung dieses Antrags auf Normenprüfung nur jene in der Verweisungsnorm des § 20 VGW-DRG angeführten Bestimmungen (somit § 9 und § 22 Z 4 und 5 leg. cit.) sind, die aus der Sicht des antragstellenden Gerichts präjudiziell sind:

Widerspruch zu Art 118 B-VG

Zu den gegenständlichen präjudiziellen Verweisen auf die §§ 9 und 22 Z 4 und 5 VGW-DRG in § 20 leg. cit. ist zunächst festzuhalten, dass das Dienstrecht für Richter Teil der Justizverwaltung ist (*Faber, Verwaltungsgerichtsbarkeit* (2013) 120, Rz 40 unter Hinweis auf VfSlg 7753/1976). Derartige Bestimmungen des Justizverwaltungsrechts kommen jedoch für eine Übertragung in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde gemäß Art. 118 B-VG trotz einer der Stadt Wien zukommenden verfassungsrechtlichen Sonderstellung aus folgenden Gründen nicht in Betracht:

Gemäß Art. 118 B-VG Abs. 1 ist der Wirkungsbereich der Gemeinde ein eigener und ein vom Bund oder vom Land übertragener. Gemäß Abs. 2 dieser Bestimmung umfasst der eigene Wirkungsbereich neben den in Art. 116 Abs. 2 angeführten Angelegenheiten alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden. Abs. 3 dieses Artikels enthält eine demonstrative Aufzählung derartiger Angelegenheiten, wie etwa die örtliche Sicherheitspolizei, örtliche Marktpolizei, Flurschutzpolizei, örtliche Baupolizei usw. Das ausschließliche oder überwiegende Interesse ist als objektiviertes Interesse der abstrakten Gemeinde zu verstehen. Auch die Eignung einer Angelegenheit,

durch die Organe der Gemeinde besorgt zu werden, ist unabhängig von der Situation einer bestimmten Gemeinde abstrakt zu beurteilen (Grundsatz der „Einheitsgemeinde“, s zB. VfSlg 7325, 9811).

Im Hinblick auf diese Kriterien, die sowohl geographisch als auch personell auf die in der Gemeinde verkörperte örtliche Gemeinschaft abstellen, ist – unter Zugrundelegung eines historischen Verständnisses der Justizverwaltung – zunächst für den Bereich der Justizverwaltung des Bundes klar ersichtlich, dass sich aufgrund der gesamtstaatlichen Bedeutung des Richterdienstrechtes und des historisch überkommenen Verständnisses der Rechtsprechung als eine vor der Einführung der „Verwaltungsgerichtsbarkeit neu“ ausschließlich dem Bund zugeordnete Staatsgewalt auch für die dieser Staatsgewalt angelagerte Justizverwaltung die Frage, ob einzelne Bestimmungen des Justizverwaltungsrechts für eine Zuordnung zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde infrage kämen, nie gestellt hat. Gleiches gilt aber im Ergebnis auch für durch die Einführung der „Verwaltungsgerichtsbarkeit neu“ geschaffene Rechtslage betreffend die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern.

Der Umstand, dass der Wiener Landesgesetzgeber dennoch die hier angefochtenen Bestimmungen des Richterdienstrechtes für Mitglieder des Verwaltungsgerichts Wien dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde Wien zugeordnet hat, mag darin begründet sein, dass dies aufgrund der verfassungsrechtlichen Sonderstellung Wiens als Stadt und Bundesland als erforderlich angesehen wurde. In diese Richtung weisen auch die Erläuterungen zu § 20 VGW-DRG, die festhalten, dass diese Bestimmung „für einige im gegenständlichen Gesetzesentwurf getroffene Regelungen im Hinblick auf Art. 118 Abs. 2 B-VG erforderlich“ sei. Inhaltliche Begründungen dazu, worin dieses Erfordernis besteht, finden sich dazu in den Erläuterungen nicht.

Dies legt die Schlussfolgerung nahe, dass der Wiener Landesgesetzgeber – ausgehend von einer offenbar angenommenen verfassungsrechtlichen Vorgabe der Zuordnung der gegenständlichen Bestimmungen in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde – diese besoldungsrechtlichen Regelungen des Dienstrechtes der Mitglieder des Verwaltungsgerichts Wien als ausschließlich im örtlichen Interesse der Gemeinde gelegen und daher als zur Vollziehung innerhalb der in

der Gemeinde bestehenden örtlichen Gemeinschaft geeignet angesehen hat. Eine solche Annahme ist aber schon deshalb nicht schlüssig, weil sowohl die bestehende Verfassungsrechtslage als auch die einfachgesetzliche Rechtslage die Organisation der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit und die mit ihr verbundene Justizverwaltung in Gesetzgebung und Vollziehung, somit neben dem Organisations- auch das Dienstrecht, den Ländern zuordnen, ohne dass aus diesen Zuweisungsnormen oder den ihrer Erlassung zugrunde liegenden sachlichen Erfordernissen auf irgendeinen Zusammenhang mit lokalen, in der örtlichen Gemeinschaft der Gemeinde bestehenden Interessen geschlossen werden könnte.

Die mit der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit verbundenen Aufgaben der Länder im Allgemeinen und der Vollzug des Richterdienstrechts als Teil der Justizverwaltung im Besonderen gehen klar über die im örtlichen Wirkungskreis einer Gemeinde liegenden Aufgaben hinaus. Damit besteht aus der Sicht des Verfassungsrechts weder eine Notwendigkeit, noch eine Grundlage dafür, den Gemeinden als Gebietskörperschaften in diesem Bereich Vollzugsaufgaben im eigenen Wirkungsbereich zuzuweisen.

Insbesondere kann die Begründung derartiger Zuständigkeiten des eigenen Wirkungsbereiches nicht darauf gestützt werden, dass die Stadt Wien geographisch und personell mit dem Land Wien identisch ist, da mit dieser Argumentation nahezu sämtliche Landesgesetze mit dem Hinweis darauf, dass sich ihr Vollzugsbereich in Wien nur auf das Gebiet einer Gemeinde erstreckt, für die Begründung von Zuständigkeiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde infrage kämen. In diesem Sinne stellt auch die Rechtsprechung zu Art. 118 B-VG auf eine abstrakte Einheitsgemeinde und nicht auf die konkreten Erfordernisse einer bestimmten Gemeinde ab. Erfolgt dennoch – wie im gegebenen Fall – entgegen den Kriterien des Art. 118 B-VG die Zuweisung einer solchen Aufgabe in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde, so ist eine derartige Regelung verfassungswidrig (VfSlg 5415, 8591, 13.568)

Sollte der Landesgesetzgeber das verfassungsrechtliche Erfordernis in Art. 118 Abs. 3 Z 2 B-VG sehen, wonach der Gemeinde zur Besorgung im eigenen Wirkungsbereich die behördlichen Aufgaben im Bereich der „Bestellung der

Gemeindebediensteten und Ausübung der Diensthoheit...“ gewährleistet werden, so ist diese Bestimmung auf Mitglieder des Verwaltungsgerichts Wien schon aufgrund des verfassungsrechtlichen Auftrags zur gerichtsförmigen Ausgestaltung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, und damit auch der mit ihr einhergehenden Justizverwaltung, nicht anwendbar.

Widerspruch zu Art. 21 B-VG

Die Regelung des § 20 VGW-DRG führt dazu, dass für die von ihr betroffenen Bereiche der Magistrat als Gemeindeamt (mangels Zuständigkeit als Amt der Wiener Landesregierung oder als Bezirksverwaltungsbehörde) Dienstbehörde für Mitglieder des Verwaltungsgerichts Wien ist und damit in Vollziehung jener Normen, die Gegenstand der angefochtenen Zitierungen in § 20 VGW-DRG sind, Diensthoheit ausübt. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes umfasst die Diensthoheit alle Rechtsakte, die sich auf die Begründung und die nähere Ausgestaltung des Dienstverhältnisses beziehen (VfSlg. 14.896/1997), nach der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes umfasst die Ausübung der Diensthoheit der obersten Organe, ausgehend von Art. 21 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 118 Abs. 1 und 2 B-VG die Wahrnehmung der Summe der dienstrechtlichen Zuständigkeiten gegenüber den Bediensteten (VwGH 2003/12/0093).

Da jedenfalls aus dem positiven Recht kein Gebot dahingehend ableitbar ist, dass Befugnisse der Diensthoheit zur Gänze bei obersten Organen konzentriert sein müssten, können diese auch nachgeordneten Organen und für den Bereich der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit in bestimmten, der weisungsfreien Mitwirkung von Richtern vorbehaltenen Kernbereichen weisungsfreien Kollegialorganen der Verwaltungsgerichte eingeräumt werden. Die durch die hier gegenständlichen Bestimmungen vorgenommene Zuweisung solcher Befugnisse an den Magistrat der Stadt Wien im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde widerspricht im Ergebnis aber Artikel 21 B-VG, da der Magistrat in seiner Eigenschaft als Gemeindeamt jedenfalls außerhalb des auch für den Bereich der monokratischen Justizverwaltung zu beachtenden Weisungszusammenhangs steht.

Dies ergibt sich daraus, dass kein im VGW-DRG oder VGWG angeführtes, mit Aufgaben der Justizverwaltung betrautes Organ, somit auch nicht die

Landesregierung als in diesem Bereich oberstes Organ, gegenüber dem Magistrat im eigenen Wirkungsbereich weisungsberechtigt ist. Dagegen ergäben sich derartige Weisungsrechte etwa für den amtsführenden Stadtrat, den Bürgermeister oder, bezogen auf die Ausübung der Oberaufsicht, für den Gemeinderat. Damit einher geht jedenfalls eine weitflächige Streuung von dienstbehördlichen Befugnissen gegenüber Richter des Verwaltungsgerichts Wien und die Ausdehnung von Befugnissen der Justizverwaltung auf Organe, die organisatorisch außerhalb dieser Verwaltung stehen.

Auch sind nach dem sich aus dem B-VG ergebenden System der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit nur die Landesregierung selbst und die gerichtlichen Organe der kollegialen Justizverwaltung von anderen justizverwaltungsbehördlichen Organen weisungsfrei.

Widerspruch zu Art. 94 B-VG

Zum Begriff der Diensthoheit über Landesverwaltungsrichter führen *Ranacher/Wolf* in *Bußjäger/Gamper/Ranacher/Sonntag* (Hg), *Die neuen Landesverwaltungsgerichte* (2013), 91 ff, nach Hinweis auf Art. 134 Abs. 7 B-VG, wonach die Landesverwaltungsrichter Richter sind und auf sie Art. 87 Abs. 1 und 2 sowie Art. 88 Abs. 1 und 2 B-VG sinngemäß anzuwenden sind, Folgendes aus:

„Anders als hinsichtlich der Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes, denen nach Art. 134 Abs. 8 B-VG bzw. Art. 147 Abs. 8 B-VG die Diensthoheit über die Bediensteten des jeweiligen Gerichtshofes übertragen ist, ist eine solche Durchbrechung der Diensthoheit der obersten Organe hinsichtlich der Verwaltungsgerichte erster Instanz nicht vorgesehen. Die Ausübung der Diensthoheit über die bei den Landesverwaltungsgerichten tätigen Bediensteten einschließlich der Landesverwaltungsgerichte obliegt daher nach der allgemeinen Regel des Art. 21 Abs. 3 B-VG der Landesregierung (was freilich die gesetzliche Zuweisung einzelner Befugnisse der Diensthoheit, soweit nicht in deren Kernbereich eingegriffen wird, an Organe des Landesverwaltungsgerichts nicht ausschließt).“

Zur Organausstattung, die für die Erledigung von Aufgaben der Justizverwaltung (und somit auch der Ausübung der Diensthoheit) vorzusehen ist, gelangen *Ranacher/Wolf* aaO zu folgender Beurteilung:

„Artikel 134 Abs. 1 B-VG sieht als monokratische Justizverwaltungsorgane zwingend den Präsidenten und den Vizepräsidenten vor. Kollegiale Justizverwaltungsorgane sind dagegen anders als der Präsident und der Vizepräsident nur implizit, und zwar über den Umweg verschiedener verfassungsgesetzlicher Aufgabenzuweisungen vorgesehen“....

(Es folgen Ausführungen zur Zuständigkeit der Landesregierung, der Vollversammlung sowie der Zuständigkeit von Ausschüssen)

„Bundesverfassungsgesetzlich besteht kein Numerus clausus der im B-VG vorgegebenen Organtypen. Daher ist der Organisationsgesetzgeber grundsätzlich frei, weitere monokratische oder kollegiale Justizverwaltungsorgane einzurichten.“

Die zitierten Autoren verweisen in dieser Darstellung zu „D) Justizverwaltung, 1. Organausstattung – Geschäftsapparate“ darauf, dass die Landesverwaltungsgerichte bundesverfassungsgesetzlich erkennbar als selbstständige Einrichtungen der Gerichtsbarkeit vorausgesetzt werden, was das Vorhandensein eines eigenen Geschäftsapparates impliziert und mit diesem Organisationskonzept eine Aufgabenbesorgung durch externe Stellen ebenso unvereinbar, wie mit der Unabhängigkeit des Gerichts insgesamt und seiner Mitglieder, wäre.

Die Zuweisung der hier gegenständlichen Bestimmungen des VGW-DRG in die im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde gelegene Vollzugszuständigkeit des Magistrats der Stadt Wien stellt jedoch im Ergebnis eine derartige gesetzlich angeordnete Aufgabenbesorgung durch eine externe Stelle dar, was im Sinne der dargestellten Schlussfolgerungen dem Grundsatz der Trennung von Justiz und Verwaltung widerspricht.

Zur Problematik der Weisungsbefugnisse gegenüber dem Magistrat als einem organisatorisch außerhalb der (hoheitlichen) Justizverwaltung stehenden Organ ist auf die Ausführungen zu Pkt 4.2 zu verweisen.

Widerspruch zu Art 7 B-VG

Im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot des Art 7 B-VG ist nicht ersichtlich, warum gem. § 22a VGW-DRG Übergangsbestimmungen für mit Wirksamkeit vom 1.1.2014 aus dem Dienst des Magistrats der Stadt Wien zum Verwaltungsgericht

Wien gewechselte Mitglieder, die am 31.12.2013 zumindest in Gehaltsstufe 7 der Dienstklasse VII eingereiht waren, nicht im eigenen Wirkungsbereich zu vollziehen sind, jene für alle übrigen vom Magistrat zum Verwaltungsgericht Wien gewechselten Mitglieder gem. § 22 VGW-DRG gelten-den Überleitungsbestimmungen jedoch schon. Eine in faktischen Unterschieden liegende sachliche Rechtfertigung dafür geht weder aus dem Gesetzestext, noch aus den dazu vorliegenden Erläuterungen hervor.

Das Verwaltungsgericht Wien verkennt nicht die in der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes erfolgten Klarstellungen zur Frage, dass die „primär als Gemeindeangestellte“ zu beurteilenden „Angestellten der Stadt Wien gleichzeitig auch Angestellte des Landes Wien sind“ (VfSlg. 2168/1951) und die Zuweisung der Vollziehung der ua. Mitglieder des Unabhängigen Verwaltungssenates Wien betreffenden Bestimmungen der Dienstordnung 1966 in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde verfassungskonform war (VfSlg 13136). Dennoch wird zum Anfechtungsgegenstand im Hinblick auf die durch die Einführung der „Verwaltungsgerichtsbarkeit neu“ geänderte Rechtslage auf die obigen Ausführungen verwiesen.

Aus diesen Gründen wird daher – unter Hinweis auf die im Fall der Aufhebung im Sinne des Gesetzesprüfungsantrags weiter gegebene Vollziehbarkeit des § 20 VGW-DRG – der Antrag gestellt, § 20 VGW-DRG im Umfang der angefochtenen Verweise als verfassungswidrig aufheben.