

Gericht

Verfassungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

16.06.1992

Geschäftszahl

B1319/90,B202/91

Sammlungsnummer

13092

Leitsatz

Keine Verletzung im Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter durch die Zurückweisung der Berufung gegen eine Verfügung des Präsidenten des Arbeits- und Sozialgerichts im Verfahren zur Errichtung einer Schlichtungsstelle; Aufforderung zur Stellungnahme zum Vorschlag für den Vorsitzenden bzw zur Nominierung zweier Beisitzer aus dem Kreis der Arbeitgeber zurecht als Verfahrensordnung gewertet; Zurückweisung der Beschwerde gegen die Bestellung der Mitglieder der Schlichtungsstelle durch den Präsidenten des Arbeits- und Sozialgerichts mangels Erschöpfung des Instanzenzuges; Instanzenzug im Bereich der Justizverwaltung mangels abweichender Vorschriften bis zum Bundesminister

Spruch

Die beschwerdeführende Gesellschaft ist durch den angefochtenen Bescheid des Bundesministers für Justiz weder in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht noch wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in ihren Rechten verletzt worden.

Die Beschwerde wird abgewiesen und dem Verwaltungsgerichtshof zur Entscheidung darüber abgetreten, ob die Beschwerdeführerin durch den angefochtenen Bescheid in einem sonstigen Recht verletzt worden ist.

Die Beschwerde gegen den Bescheid des Präsidenten des Arbeits- und Sozialgerichts Wien wird als unzulässig zurückgewiesen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. Am 17. Jänner 1990 beantragte der Betriebsrat der beschwerdeführenden Gesellschaft beim Präsidenten des Arbeits- und Sozialgerichtes Wien unter Berufung auf §144 des Arbeitsverfassungsgesetzes, BGBl. 22/1974 (ArbVG), die Errichtung einer Schlichtungsstelle zur Entscheidung eines Streites über den Abschluß einer neuen Betriebsvereinbarung über die Arbeitszeit, welche die bis 1988 eingehaltene ersetzen solle, weil die wöchentliche Arbeitszeit durch Kollektivvertrag mit Wirkung vom 1. Jänner 1989 auf 38,5 Stunden herabgesetzt worden sei. Der Antrag enthielt einen Vorschlag für einen Vorsitzenden und je ein Mitglied aus der Beisitzerliste und dem Kreis der Beschäftigten.

1. Der Präsident des Arbeits- und Sozialgerichtes übermittelte diesen Antrag noch am selben Tag unter Hinweis auf §144 Abs3 ArbVG der beschwerdeführenden Gesellschaft mit der Aufforderung ("dem Ersuchen"), binnen zwei Wochen zwei Beisitzer namhaft zu machen und sich zum Vorschlag für die Person des Vorsitzenden zu äußern.

Gegen diesen Akt erhob die beschwerdeführende Gesellschaft Berufung. Es handle sich mit Rücksicht auf den normativen Charakter und die Säumnisfolgen um den Bescheid eines Organes der Justizverwaltung. Da schon

eine Regelung durch Kollektivvertrag vorliege, sei die Errichtung einer Schlichtungsstelle unzulässig (§97 Abs2 ArbVG), der bekämpfte Akt daher rechtswidrig.

Dieser Berufung gab der Präsident des Oberlandesgerichtes Wien mit Bescheid vom 17. April 1990 nicht Folge. Es handle sich zwar um einen im Verwaltungsverfahren bekämpfbaren Bescheid, das Vorbringen der beschwerdeführenden Gesellschaft richte sich aber nur gegen die Notwendigkeit des Abschlusses einer neuen Betriebsvereinbarung. Es sei indessen nicht Sache des Präsidenten des Gerichtshofs erster Instanz, diese Notwendigkeit zu beurteilen und der Endentscheidung (der Schlichtungsstelle) vorzugreifen. Dieser habe vielmehr "nur die Prozeßvoraussetzungen, nämlich die 'Antragsberechtigung' im prozessualen Sinn zu prüfen (Mayer in ZAS 1979, 154ff, Tomandl in ZAS 1979, 205)"; diese sei aber gegeben und von der Berufungswerberin auch nicht bestritten. Auf die Frage, ob der Antrag inhaltlich berechtigt sei, werde erst im Verfahren vor der Schlichtungsstelle einzugehen sein.

Gegen den Berufungsbescheid des Oberlandesgerichtspräsidenten erhob die beschwerdeführende Gesellschaft Berufung an den Bundesminister für Justiz. Ob überhaupt eine Angelegenheit vorliege, über welche auf Antrag die Schlichtungsstelle zu entscheiden habe, müsse bereits jene Behörde prüfen, die eine Schlichtungsstelle einrichte. Die angezogenen Literaturstellen hielten einer Überprüfung nicht stand.

Der Bundesminister für Justiz gab diesem Rechtsmittel am 15. November 1990 teilweise Folge, hob den angefochtenen Berufungsbescheid des Oberlandesgerichtspräsidenten, dessen materiellrechtliche Ausführungen er teilte, auf und wies die Berufung gegen die Verfahrensordnung des Präsidenten des Arbeits- und Sozialgerichts mit folgender Begründung zurück:

"Mit der Aufforderung, zwei Beisitzer aus dem Kreise der Arbeitgeber namhaft zu machen sowie deren Zustimmungserklärungen anzuschließen, entsprach der Präsident des Arbeits- und Sozialgerichtes Wien der Vorschrift des §4 Abs2 SchliSt Geo, wonach er gleichsam als Serviceleistung den anderen Streitteil (dem Antragsteller obliegt selbst gemäß §3 Abs1 der genannten Verordnung die Verpflichtung (zur) Verständigung seines Gegners von der Antragstellung) vom Antrag in Kenntnis zu setzen und ihm gleichzeitig eine Beisitzerliste mit der Aufforderung zur fristgerechten Nominierung der Beisitzer zu übermitteln hat. Es handelt sich dabei um bloße Verfahrensordnungen, die mangels eines normativen Gehaltes nicht selbständig anfechtbar sind. Durch sie wird in die Rechtssphäre der Parteien (hier der Antragsgegnerin) nicht eingegriffen, zumal die Pflicht zur Nominierung von Beisitzern ex lege (§144 Abs3 ArbVG) bereits mit der Antragstellung entsteht und auch die Säumnisfolgen durch die genannte Bestimmung festgelegt sind.

Aus diesen Erwägungen folgt, daß die Berufung der Antragsgegnerin gegen die Verfügung des Präsidenten des Arbeits- und Sozialgerichtes Wien vom 17.1.1990 mangels des Vorliegens eines bekämpfbaren Bescheides zurückzuweisen gewesen wäre. Da der Präsident des Oberlandesgerichtes Wien diese Verfahrensordnungen bestätigte, ist sein Bescheid rechtswidrig."

Gegen den Berufungsbescheid des Bundesministers für Justiz richtet sich die Beschwerde B1319/90 an den Verfassungsgerichtshof, in der die Verletzung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter gerügt wird. Der Präsident des Arbeits- und Sozialgerichtes habe die Befugnis in Anspruch genommen, an der Errichtung einer Schlichtungsstelle nach §144 ArbVG mitzuwirken. Diese Bestimmung sei jedoch verfassungswidrig, weil es sich zumindest bei den Beisitzern um Bundesfunktionäre handelt, zu deren Ernennung nach Art65 Abs2 lita B-VG der Bundespräsident berufen sei, der diese Aufgabe weder delegiert habe noch delegieren könne.

2. Am 11. Jänner 1991 bestellte der Präsident des Arbeits- und Sozialgerichtes Wien aufgrund des Ergebnisses des Berufungsverfahrens eine Richterin dieses Gerichtes als Vorsitzende und die vom antragstellenden Betriebsrat vorgeschlagenen zwei Personen sowie zwei weitere aus dem Kreis der Arbeitgeber als Beisitzer und sprach aus, daß die mündliche Verhandlung in dieser Angelegenheit am 20. Februar 1991 stattfinde.

Gegen diesen Akt richtet sich die Beschwerde B202/91. Ein Instanzenzug sei nicht vorgesehen und verfahrensrechtliche Bescheide, gegen die ein Instanzenzug nicht zulässig sei, könnten jedenfalls beim Verfassungsgerichtshof bekämpft werden. Aus den schon in der früheren Beschwerde dargelegten - hier wiederholten - Gründen sei die beschwerdeführende Gesellschaft im Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter verletzt. Außerdem stehe dem Präsidenten des Arbeits- und Sozialgerichtes die Einberufung der Verhandlung im Verfahren vor der Schlichtungsstelle nicht zu; §8 Abs2 der Schlichtungsstellen-Geschäftsordnung, BGBl. 444/1987, berufe dazu ausdrücklich den Vorsitzenden der Schlichtungsstelle.

3. Der zu B1319/90 belangte Bundesminister für Justiz begnügt sich in seiner Gegenschrift mit dem Hinweis, daß der Berufungsbescheid nicht in Anwendung des §144 ArbVG erlassen wurde und daher keine Grundlage für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung biete.

Der zu B202/91 belangte Präsident des Arbeits- und Sozialgerichts, dessen Bescheid keine Rechtsmittelbelehrung enthält, wurde vom Verfassungsgerichtshof insbesondere aufgefordert, zur Frage des Instanzenzuges Stellung zu nehmen; er hat sich dazu jedoch nicht geäußert. Der Beschwerde hält er entgegen, die Errichtung einer Schlichtungsstelle für einen bestimmten Einzelfall sei mit der Ernennung sonstiger Bundesfunktionäre nach Art65 B-VG nicht zu vergleichen und die Mitteilung des vom bestellten Vorsitzenden dem Präsidenten bekanntgegebenen Termins für die Verhandlung habe der Verfahrensbeschleunigung und der Vermeidung der Ausfertigung zweier Schriftsätze gedient. Außerdem habe sich die beschwerdeführende Gesellschaft in die Verhandlung eingelassen.

Angesichts des Umstandes, daß der Präsident des Arbeits- und Sozialgerichts keine Zweifel an der Zulässigkeit der Beschwerde äußerte, lud der Verfassungsgerichtshof am 13. August 1991 den Bundesminister für Justiz ein, zur Frage des Instanzenzuges Stellung zu beziehen und die Gelegenheit wahrzunehmen, sich zur Anwendbarkeit des Art65 B-VG zu äußern sowie bekanntzugeben, welche Ernennungen Justizverwaltungsorganen sonst noch übertragen sind. Nach mehrmaliger Bitte um Fristerstreckung legte der Bundesminister für Justiz am 17. Februar 1992 eine Stellungnahme vor, in der er der Auffassung beitrifft, mangels besonderer Vorschriften stünde der Instanzenzug bis zum Bundesminister offen. Art65 B-VG hält der Bundesminister für Justiz auf die Errichtung der Schlichtungsstelle nicht für anwendbar, weil ihre Mitglieder - der Eigenart der Schlichtung von Regelungsstreitigkeiten entsprechend - über Vorschlag der Streitparteien und daher gewissermaßen auch als deren Funktionäre zur Vermittlung und Entscheidung unter Abwägung gegenläufiger Interessen bestellt würden.

In einer vom Gerichtshof angeregten Ergänzung dieser Stellungnahme vom 3. März 1992 führt der Bundesminister unter anderem wörtlich aus:

"In Justizverwaltungssachen ergibt sich der Instanzenzug grundsätzlich aus dem in den §§73 f (74) GOG verankerten hierarchischen Behördenaufbau (vgl VwGH 13.3.1958, Z432/58, VwSlg 4606 (A); VfGH 17.3.1976, B342/74, VfSlg 7768; Walter-Mayer, Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechtes, Rz 505; MGA, das österreichische Justizverwaltungsrecht, Anm 4 zu §73 GOG, §3 der Allerhöchsten Entschließung vom 14.9.1852, kundgemacht mit der MinisterialV, RGBl 1853/10 (wieder in Kraft gesetzt durch §3 Z7 des GOG 1945, StGBI 1945/47). In diesen Bestimmungen kommt sowohl die Unterordnung der Gerichte bei Behandlung von Justizverwaltungssachen unter das Bundesministerium für Justiz - hiebei ist allerdings auf die Bestimmung des Art87 Abs2 B-VG Bedacht zu nehmen -, als auch das Verhältnis der Über- und Unterordnung zwischen den einzelnen Gerichtsbehörden (Bezirksgerichten und Gerichtshöfen erster und zweiter Instanz) zum Ausdruck, ...

In (den seltenen) Fällen, in denen in Justizverwaltungssachen ein Organ auf bezirksgerichtlicher Ebene zur Entscheidung in erster Instanz berufen ist, kommt nach den zitierten Organisationsvorschriften des GOG ein viergliedriger Instanzenzug in Betracht. Wenn beispielsweise ein Kostenbeamter eines Bezirksgerichtes gemäß §6 Abs1 GEG 1962 über Anträge auf Aufhebung der Vollstreckbarkeit eines Zahlungsauftrages in nicht geringwertigen Angelegenheiten (Art3 AbsII des Verwaltungsentlastungsgesetzes, BGBl 1925/277 in der Fassung GBlÖ 1938/9 und StGBI 1945/231) entscheidet und dabei über verfahrensrechtliche Fragen abspricht, so ist demnach ein Instanzenzug vom Kostenbeamten des Bezirksgerichtes an den Präsidenten des Gerichtshofes erster Instanz, sodann an den Präsidenten des Oberlandesgerichtes und schließlich an das Bundesministerium für Justiz gegeben.

Die hier aufgezeigten möglichen Ausgestaltungen des Instanzenzuges in Justizverwaltungssachen scheinen dem Bundesministerium für Justiz im Lichte des eingangs zitierten Erkenntnisses des VfGH vom 17.3.1976, wonach es dem einfachen Gesetzgeber überlassen bleibe, ob ein Instanzenzug überhaupt eingerichtet wird und ob dieser über zwei oder mehrere Instanzen bis zum zuständigen Bundesminister geht, unbedenklich."

II. Die Beschwerde gegen den Berufungsbescheid des Bundesministers für Justiz (B1319/90) ist zulässig. Sie ist aber nicht begründet.

Der angefochtene Bescheid weist unter Aufhebung des entgegenstehenden Bescheides des Präsidenten des Oberlandesgerichtes die Berufung der beschwerdeführenden Gesellschaft gegen eine Verfügung des Präsidenten des Arbeits- und Sozialgerichts zurück, mit der der Antrag des Betriebsrates der Antragsgegnerin zugestellt und diese aufgefordert wird, zum Vorschlag für den Vorsitzenden Stellung zu nehmen und die Beisitzer aus dem Kreis der Arbeitgeber namhaft zu machen. Die Bedeutung dieser Verfügung erschöpft sich in der Vorbereitung

der beantragten Beststellungsakte nach Abs2 bis 4 des §144 ArbVG, mit denen die Schlichtungsstelle errichtet wird. Diese Bestimmungen lauten im Zusammenhang der wesentlichen Teile des Abs1:

"§144 (1) Zur Entscheidung von Streitigkeiten über den Abschluß, die Änderung oder die Aufhebung von Betriebsvereinbarungen in Angelegenheiten, in welchen das Gesetz die Entscheidung durch Schlichtungsstellen vorsieht, ist auf Antrag eines der Streitparteien eine Schlichtungsstelle zu errichten....Ein Antrag auf Entscheidung einer Streitigkeit durch die Schlichtungsstelle ist an den Präsidenten des in Betracht kommenden Gerichtshofes zu richten.

(2) Die Schlichtungsstelle besteht aus einem Vorsitzenden und vier Beisitzern. Der Vorsitzende ist vom Präsidenten des Gerichtshofes auf einvernehmlichen Antrag der Streitparteien zu bestellen. Kommt eine Einigung der Streitparteien auf die Person des Vorsitzenden innerhalb von zwei Wochen ab Antragstellung (Abs1) nicht zustande, so ist er auf Antrag eines der Streitparteien vom Präsidenten des Gerichtshofes zu bestellen. Die Bestellung hat aus dem Kreise der Berufsrichter zu erfolgen, die bei dem Gerichtshof mit Arbeits- und Sozialrechtssachen befaßt sind. Sie bedarf der Zustimmung des zu Bestellenden.

(3) Jeder der Streitparteien hat zwei Beisitzer namhaft zu machen, davon einen aus einer Beisitzerliste; der zweite Beisitzer soll aus dem Kreise der im Betrieb Beschäftigten namhaft gemacht werden. Hat einer der Streitparteien binnen zwei Wochen ab Antragstellung (Abs1) die Nominierung der Beisitzer nicht vorgenommen, so hat der Präsident des in Betracht kommenden Gerichtshofes sie aus der Liste der Beisitzer jener Gruppe (Arbeitgeber oder Arbeitnehmer), welcher der Säumige angehört, zu bestellen.

(4) Die Streitparteien haben die Einigung auf die Person des Vorsitzenden und die Nominierung der Beisitzer dem Präsidenten des in Betracht kommenden Gerichtshofes mitzuteilen, der den Vorsitzenden der Schlichtungsstelle und die Beisitzer unverzüglich zu bestellen hat."

Auch die in Abs2 und 3 vorgesehenen Rechtsfolgen der mangelnden Einigung über die Person des Vorsitzenden und der Unterlassung einer Nominierung von Beisitzern treten nicht selbständig in Erscheinung, sondern entfalten Wirkungen gegenüber den Streitparteien erst dadurch, daß die Mitglieder der Schlichtungsstelle bestellt werden. Wäre es doch möglich, daß der Präsident des Arbeits- und Sozialgerichts aufgrund der Stellungnahme der Antragsgegnerin - oder ihres Ausbleibens - von der Errichtung der Schlichtungsstelle überhaupt absieht.

Daß kein die Sache erledigender Bescheid vorliegt, ergibt schon der Blick auf den Inhalt des mit Berufung bekämpften Aktes selbst. Der Anwendung des von der beschwerdeführenden Gesellschaft zur Stützung ihres gegenteiligen Standpunkts - zuunrecht - herangezogenen §144 ArbVG bedarf es dazu nicht. Den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine nicht anzuwendende Gesetzesstelle ist aber nicht näherzutreten.

Der Bundesminister für Justiz hat folglich den mit Berufung beim Oberlandesgerichtspräsidenten angegriffenen Akt des Präsidenten des Arbeits- und Sozialgerichts aufgrund verfassungsrechtlich unbedenklicher Vorschriften zurecht als Verfahrensordnung im Sinne des §63 Abs2 AVG gewertet, gegen welche eine abgesonderte Berufung nicht zulässig ist. Durch die Zurückweisung der Berufung hat er die beschwerdeführende Gesellschaft daher nicht im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter verletzt.

Bei diesem Ergebnis kommt die Verletzung anderer verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte nicht in Betracht. Auch auf die meritorischen Ausführungen der Begründung, die den angefochtenen Bescheid nicht tragen, ist nicht einzugehen.

III. Die Beschwerde gegen die Bestellung der Vorsitzenden und der Beisitzer der Schlichtungsstelle durch den Präsidenten des Arbeits- und Sozialgerichts (B202/91) ist mangels Erschöpfung des Instanzenzuges unzulässig.

Mit der Bestellung der Mitglieder der Schlichtungsstelle ist das zur Errichtung der Schlichtungsstelle vorgesehene Verfahren vor dem Präsidenten des Arbeits- und Sozialgerichts beendet. Denn nur diese Bestellung ist der Gegenstand des vor dem Organ der Justizverwaltung abzuführenden Verfahrens. Entgegen der Auffassung der Beschwerde ist diese Erledigung einem (unanfechtbaren) Ladungsbescheid im Sinne des §19 AVG nicht gleichzuhalten. Die mit der Bestellung der Mitglieder der Schlichtungsstelle im angefochtenen Bescheid verbundene, nicht mit der Androhung irgendwelcher Nachteile versehene - einfache - Ladung schließt ein Rechtsmittel gegen den Beststellungsakt weder aus noch ist sie ihrerseits abgesondert bekämpfbar (§63 Abs3 AVG).

Richtig ist allerdings, daß ein Instanzenzug in dieser Angelegenheit nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Wie der Verfassungsgerichtshof aber schon im Erkenntnis VfSlg. 1823/1949 dargelegt hat, kann aus dem Umstand, daß im Bereich der Justizverwaltung eine Regelung über das Berufungsrecht fehlt, nicht geschlossen werden, daß hier ein ordentliches Rechtsmittel überhaupt nicht offenstehe. Aus der Stammfassung des Art103 Abs4 B-VG ist vielmehr zu schließen, daß (auch) in der unmittelbaren Bundesverwaltung der Instanzenzug bis zum zuständigen Bundesminister geht. Diesen - unausgesprochen vorausgesetzten, der hierarchischen Organisation der Verwaltungsbehörden entsprechenden - Grundsatz hat die B-VG-Novelle BGBl. 444/1974 ihrer Zielsetzung gemäß nur für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung derart umgekehrt, daß dort der Instanzenzug regelmäßig beim Landeshauptmann endet und nur ausnahmsweise bis zum zuständigen Bundesminister geht. Für den Bereich der unmittelbaren Bundesverwaltung ist dadurch keine Änderung der Rechtslage eingetreten (VfSlg. 7768/1976). Es blieb also auch für die Justizverwaltung der Grundsatz aufrecht, daß mangels abweichender Vorschriften der Instanzenzug bis zur obersten Verwaltungsbehörde offensteht (vgl. VfSlg. 1934/1950 und 1946/1950, Antonioli, Allgemeines Verwaltungsrecht 282; Mannlicher-Quell, Das Verwaltungsverfahren⁸ I 337; Walter-Mayer, Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts⁵ RZ 505 mit näheren Belegen aus der einfachgesetzlichen Rechtslage vor Erlassung des B-VG und der älteren Literatur, sowie Antonioli-Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht 693, und für den Bereich der Landesverwaltung VfSlg. 2332/1952 und 3054/1956).

Der aus der Regelung der unmittelbaren Dienstaufsicht in §74 GOG, RGBI. 217/1896, hervorgehende hierarchische Aufbau der Organe der Justizverwaltung führt aber - wie der Bundesminister für Justiz selbst ausführt - zu einem möglicherweise viergliedrigen Instanzenzug vom Vorsteher des Bezirksgerichts über den Präsidenten des Gerichtshofs erster Instanz und den Präsidenten des Oberlandesgerichts zum Bundesminister für Justiz. Es ist nichts erkennbar, was gegen dieses Ergebnis sprechen würde.

Mangels einer Abkürzung des Instanzenzuges ist daher im vorliegenden Fall eine Berufung an den Oberlandesgerichtspräsidenten und weiter an den Bundesminister für Justiz zulässig gewesen. Der Instanzenzug ist nicht erschöpft (Art144 Abs1 letzter Satz B-VG) und die zu B202/91 erhobene Beschwerde zurückzuweisen (§19 Abs3 Z2 lita VerfGG). Auch auf das Vorbringen dieser Beschwerde kann daher nicht eingegangen werden.

Da eine mündliche Erörterung eine weitere Klärung der Rechtssache nicht erwarten ließ, hat der Gerichtshof von einer mündlichen Verhandlung abgesehen (§19 Abs4 VerfGG).