

lassung bereits vorher ausgesprochen worden war. § 18 Abs. 3 BRG. läßt keinen Zweifel darüber, daß eine Entlassung, der das Einigungsamt die Zustimmung verweigert, nicht erst durch diese Entscheidung des Einigungsamtes ihre Wirksamkeit verliert, sondern schon von Anfang an als rechtsunwirksam zu gelten hat. Für den Fall nun, daß das Einigungsamt der erfolgten Entlassung die nachträgliche Zustimmung verweigert, die Entlassung also von Anbeginn als unwirksam anzusehen ist, kann der Dienstgeber einen Eventualantrag stellen. Gegen die Verbindung eines solchen Eventualantrages mit dem Hauptantrag läßt sich weder rechtslogisch noch nach dem Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen, die das Verfahren vor den Einigungsämtern regeln, etwas einwenden. Daraus ergibt sich, daß das Einigungsamt über den hinsichtlich des Beschwerdeführers Franz H. gestellten Eventualantrag entscheiden konnte und mußte, und daß daher insofern der angefochtene Bescheid nicht als verfassungswidrig angesehen werden kann.

Während somit die Beschwerde des Ing. Leopold L. begründet ist und zur Aufhebung des angefochtenen Bescheides hinsichtlich dieses Beschwerdeführers führen mußte, war die Beschwerde des Franz H. als unbegründet abzuweisen.

Über die Behauptung des Letzteren, durch den angefochtenen Bescheid auch in sonstigen Rechten verletzt zu sein, wird der Verwaltungsgerichtshof zu entscheiden haben, dem die Beschwerde gemäß Art. 144 Abs. 2 B.-VG. und § 87 Abs. 3 VerfGG. insoweit abzutreten war.

2168 ✓

Verfassungsmäßigkeit einer Bestimmung der Wiener Verfassung. Aufhebung der Dienstordnung für die Beamten der Bundeshauptstadt Wien. Regelung öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse. Verordnungsrecht der Gemeinden.

Erk. v. 30. Juni 1951, G 1/51, V 3/51, V 1/51.

1. Ein Spruch über die Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 89 lit. a der Verfassung der Stadt Wien in der Fassung von 1931 entfällt.

2. Die vom Gemeinderat der Stadt Wien am 20. Dezember 1946 zu Präs. Zl. 1252 beschlossene und durch die Beschlüsse des Gemeinderates vom 16. Juli 1948 Präs. Zl. 940, vom 21. Juni 1949 Präs. Zl. 1208, vom 17. Februar 1950 Präs. Zl. 130 und vom 30. Juni 1950 Präs. Zl. 1530 abgeänderte und ergänzte Dienstordnung für die Beamten der Bundeshauptstadt Wien wird als gesetzwidrig aufgehoben.

Diese Aufhebung tritt mit dem Ablauf des 31. Dezember 1951 in Wirksamkeit.

Tatbestand:

Im Zuge der Beratung über mehrere, von Bediensteten der Gemeinde Wien gemäß Art. 144 B.-VG. erhobene Beschwerden (hg. Zahlen B 240 — B 245/50) gegen Bescheide, die auf der Dienstordnung für die Beamten der Bundeshauptstadt Wien beruhen, hat der Verfassungsgerichtshof am 9. März 1951 den Beschluß gefaßt, das Verfahren gemäß § 32 der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofes in der Hauptsache zu unterbrechen und gemäß Art. 139 Abs. 1 B.-VG. bzw. § 61 VerfGG. von Amts wegen das Verfahren zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Dienstordnung für die Beamten der Bundeshauptstadt Wien sowie gemäß Art. 140 B.-VG. und § 65 VerfGG. von Amts wegen das Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des die gesetzliche Grundlage der Dienstordnung bildenden § 89 lit. a der Verfassung der Stadt Wien einzuleiten.

Die Bedenken, die zur Unterbrechung der Beschwerdeverfahren und zur Einleitung des amtswegigen Überprüfungsverfahrens geführt haben, bewegen sich in der Richtung, ob § 89 lit. a der Wiener Stadtverfassung mit den Bestimmungen des Art. 18 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 1 Zl. 9 B.-VG. sowie mit § 3 Abs. 1 des Übergangsgesetzes 1920 in Einklang zu bringen ist.

Mit diesem Überprüfungsverfahren hat der Verfassungsgerichtshof mit seinen Beschlüssen vom 18. Juni 1951 fünf weitere Prüfungsverfahren gleichen Inhaltes verbunden, die im Zuge des Verfahrens über den Antrag des Verwaltungsgerichtshofes auf Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Dienstordnung für die Beamten der Bundeshauptstadt Wien (V 1/51) sowie der Verfahren über die Beschwerden der Dr. Selma St. (B 36/51), des Anton K. (B 95/51), des Karl K. (B 131/51) und des Josef T. (B 132/51) eingeleitet wurden.

Entscheidungsgründe:

Der Verfassungsgerichtshof stellt zunächst einleitend fest, daß sich die gegen die Dienstordnung für die Beamten der Bundeshauptstadt Wien geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken keineswegs auf den Inhalt dieser Dienstordnung beziehen. In inhaltlicher Beziehung erscheint diese Dienstordnung vom verfassungsrechtlichen Standpunkt vielmehr als durchaus einwandfrei. Zur Prüfung und Entscheidung gestellt war ausschließlich die Frage, ob die Dienstordnung nach den Bestimmungen des B.-VG. durch einfachen Beschluß des Gemeinderates erlassen werden durfte oder ob hiefür der Weg der Landesgesetzgebung zu fordern war.

Mit dieser Feststellung erscheinen auch die in der Gegenschrift der Wiener Landesregierung und in der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof mehrfach geltend gemachten Hinweise auf die in früheren Fällen eingenommene Haltung des Gerichtshofes erledigt: Der Verfassungsgerichtshof hatte vom inhaltlichen Momente aus gegen die Verfassungsmäßigkeit der Dienstordnung niemals ein Bedenken. Und er hat die Frage der Verfassungsmäßigkeit vom Stand-

punkte der formalen Voraussetzungen des Zustandekommens der Dienstordnung aus dem Grunde bisher von Amts wegen nicht in Prüfung gezogen, weil der Gerichtshof der Überzeugung war, daß der in dieser Beziehung gegebene Mangel von der Landesgesetzgebung selbst werde behoben werden. Da die Landesgesetzgebung aber bis heute den Mangel nicht behoben hat und da nunmehr durch den vom Verwaltungsgerichtshof gestellten Antrag wie auch durch mehrfache in Parteienbeschwerden gegebene Anregungen die Frage des verfassungsrechtlich einwandfreien Zustandekommens der Dienstordnung unausweichlich zur Entscheidung gestellt wurde, mußte der Verfassungsgerichtshof diese Frage — vollkommen unbeeinflußt durch die von ihm in früheren Fällen eingenommene Haltung — einer bis in die letzten Zusammenhänge reichenden genauen Prüfung unterziehen und zur Entscheidung bringen.

In der Sache selbst ist zu bemerken:

§ 89 der Verfassung der Stadt Wien behält dem Gemeinderat neben anderen Aufgaben in lit. a) im besonderen vor: „Die Stellen-systemisierung sowie die Festsetzung der Dienst- und Besoldungsverhältnisse der Angestellten.“

Unter Berufung auf diese Bestimmung der Verfassung der Stadt Wien hat der Gemeinderat in seiner Sitzung vom 20. Dezember 1946 eine „Dienstordnung für die Beamten der Bundeshauptstadt Wien“ beschlossen, die in der Folge durch die im Spruch des Erkenntnisses näher bezeichneten Gemeinderatsbeschlüsse mehrfach abgeändert und ergänzt wurde. Diese Dienstordnung stellt sich, da sie das Dienstrecht der Beamten der Bundeshauptstadt Wien mit allgemein verbindlicher Kraft regelt, als eine generelle Norm, somit als eine Verordnung dar.

Zur Entscheidung steht nun, ob § 89 lit. a) der Verfassung der Stadt Wien dem Gemeinderat die Befugnis zur Erlassung dieser Verordnung im Wege einer bloß formalgesetzlichen Delegation erteilen durfte, und ob sohin die auf Grund dieser Ermächtigung erlassene Verordnung selbst als gesetzmäßig anzusehen ist oder nicht.

Der Verfassungsgerichtshof hat hiezu erwogen:

Es steht fest, daß alle in Durchführung des Reichs-Gemeindengesetzes von 1862 als Landesgesetze erlassenen allgemeinen Gemeindeordnungen und Städtestatute eine dem hier zur Prüfung vorliegenden § 89 a der Verfassung der Stadt Wien analoge Bestimmung enthalten haben, wonach die Gemeindevertretungen nicht nur zur Stellen-systemisierung, sondern auch zur Festlegung der Dienst- und Besoldungsverhältnisse der Angestellten der Gemeinden berufen waren.

Bei der rechtlichen Beurteilung dieser älteren gesetzlichen Bestimmungen selbst sowie der auf ihrer Grundlage allenfalls erlassenen Dienstordnungen muß jedoch ein Moment besonders hervorgehoben

und festgehalten werden: Nach der übereinstimmenden Auffassung der Gesetzgebung und der Judikatur der obersten Gerichte war das Dienstverhältnis der Gemeindeangestellten, u. zw. auch der Angestellten der Städte mit eigenem Stätut, ausnahmslos als ein privatrechtliches Dienstverhältnis anzusehen und daher nach den Normen des bürgerlichen Rechts zu beurteilen. (Vgl. hiezudie grundlegenden Erkenntnisse des ehemaligen k. k. Reichsgerichtes, Hye-Hugelmann Nr. 108, 169, 419, 1268, 1463 u. a. m.; die Erkenntnisse des ehemaligen k. k. Verwaltungsgerichtshofs vom 16. November 1905 Zl. 12.391, Budw. 3926 A, vom 25. September 1901 Zl. 7246, Budw. 509 A; das Erkenntnis des ehem. k. k. Obersten Gerichtshofs vom 24. Jänner 1906 Nr. 18.953 Glaser-Unger Nr. 3296.) In diesen Erkenntnissen wird im besonderen auch mehrfach festgestellt, daß die Dienstverhältnisse der Gemeindeangestellten auch dann den Bestimmungen des Privatrechts unterliegen, wenn etwa in größeren Gemeinden Dienstpragmatiken erlassen werden, in denen die Art der Bestellung, der Beurlaubung, der Enthebung der Angestellten wie auch ihre disziplinarische Behandlung näher geregelt werden (Erk. des ehem. k. k. Reichsgerichtes Hye-Hugelmann Nr. 419), und daß der privatrechtliche Charakter dieser Dienstverhältnisse auch dann unberührt bleibt, wenn etwa durch Beschluß einer Gemeindevertretung festgelegt wird, daß für die Gestaltung der Dienstverhältnisse ihrer Angestellten die für die Staatsbeamten geltenden Vorschriften Anwendung finden (Erk. des ehem. k. k. Verwaltungsgerichtshofs vom 25. September 1890 Budw. 5458).

Würde dieser ehemals einheitlich gewahrte Standpunkt von der Gesetzgebung und von der Rechtsprechung auch heute noch unverändert festgehalten, dann würde sich § 89 a der Verfassung der Stadt Wien als verfassungsrechtlich einwandfrei und die auf seiner Grundlage erlassene „Dienstordnung für die Beamten der Bundeshauptstadt Wien“ als gesetzmäßig erweisen. Denn die Dienstordnung würde sich diesfalls nicht als eine einseitig erlassene, allgemein verbindliche Norm, somit als eine Verordnung, sondern als eine von der Gemeindevertretung namens der Gemeinde als Trägerin von Privatrechten beschlossene *lex contractus* darstellen, die nur die Grundlage für die Gestaltung der privatrechtlichen Dienstverhältnisse bildet und die für die einzelnen Gemeindeangestellten erst mit dem Abschluß der Einzeldienstverträge rechtlich wirksam wird.

Dieser früher allgemein anerkannte Standpunkt ist nun aber seither, u. zw. mit dem Wirksamkeitsbeginn des B.-VG., in der Praxis der Gesetzgebung und in der Judikatur der Gerichte verlassen worden.

In seinem grundlegenden Erkenntnis vom 13. Dezember 1922 Zl. A 58, 59, 60/22 hat der Verfassungsgerichtshof festgestellt, daß zufolge Art. 115 und 116 B.-VG. zur Besorgung der allgemeinen

staatlichen Verwaltung sowohl der Bund als auch die Länder und die Gemeinden berufen sind, und daß daher das HfD. vom 16. August 1841 JGS. 555, das Streitigkeiten zwischen dem Ärar und den landesfürstlichen Beamten von der Kompetenz der Zivilgerichte ausschließt, vom Wirksamkeitsbeginn des B.-VG. an auch auf die Angestellten der Gemeinden dann anzuwenden sei, wenn ihr Rechtsverhältnis zur Gemeinde ein „pragmatisches“ ist, d. h. wenn es durch Vorschriften analog jenen geregelt ist, wie sie für die staatlichen Angestellten bestehen, deren Dienstverhältnis als kein vertragsmäßiges erscheint.

Durch dieses Erkenntnis, dessen Standpunkt in der Folge vom Verfassungsgerichtshof wie auch vom Verwaltungsgerichtshof in ihrer Judikatur dauernd festgehalten wurde, wurde somit — in Abkehr von dem früher eingenommenen Standpunkt — anerkannt, daß auch das Dienstverhältnis der Angestellten der Gemeinden als ein öffentlich-rechtliches gestaltet werden kann.

In Konsequenz dieses in der Judikatur der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts festgelegten Standpunktes sind in der Folgezeit in fast allen Ländern Gemeindeangestelltengesetze erlassen worden, die das Dienstrecht der öffentlich-rechtlichen Bediensteten der Gemeinden in seinen Grundzügen geregelt und damit in verfassungsrechtlich einwandfreier Weise den erforderlichen materiellrechtlichen Rahmen für die nähere Regelung durch die einzelnen Gemeindevertretungen geschaffen haben.

Für die Stadt Wien ist demgegenüber ein solches Landesgesetz zur Regelung des Dienstverhältnisses ihrer öffentlich-rechtlichen Angestellten bisher nicht erlassen worden. Offensichtlich aus der Erwägung heraus, daß § 89 a eine verfassungsrechtlich einwandfreie Grundlage für die Regelung des Dienstverhältnisses auch der öffentlich-rechtlichen Bediensteten durch Beschluß der Gemeindevertretung bilde. Daß es sich bei dieser Regelung aber tatsächlich um die Gestaltung eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses handelt und handeln sollte, geht schon aus § 1 der Dienstordnung selbst mit voller Klarheit hervor, der bestimmt, daß die Dienstordnung die allgemeinen Bestimmungen über die Anstellung der Beamten der Bundeshauptstadt Wien, einschließlich ihrer Unternehmungen für die im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehenden Bediensteten enthalte.

Der vom Gemeinderat bezogene Standpunkt, daß das Dienstrecht der öffentlich-rechtlichen Angestellten der Bundeshauptstadt Wien nicht der Regelung durch ein Landesgesetz bedürfe, sondern auf Grund der formal-gesetzlichen Ermächtigung des § 89 a der Verfassung der Stadt Wien durch einfachen Beschluß des Gemeinderates geregelt werden könne, erscheint nun aber aus folgenden Gründen vom verfassungsrechtlichen Standpunkt unzutreffend:

Zunächst ist allgemein festzustellen, daß die Schaffung von dem öffentlichen Recht zugehörigen pragmatischen Dienstverhältnissen für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern — mag es sich um welchen Dienstgeber immer handeln — die Ausnehmung dieser Arbeitnehmer von den für alle Arten von Arbeitsverhältnissen primär geltenden Bestimmungen des ABGB. und seiner Neben- und Sondergesetze, somit eine Änderung der gegebenen Gesetzeslage bedeutet, die ihrerseits wieder nur durch ein Gesetz verfügt werden darf. Sollen also bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern, die — wie dies bei den Angestellten der Gemeinden der Fall war — bislang in einem nach den Grundsätzen des Privatrechtes gestalteten Dienstverhältnis standen, fortan in ein dem öffentlichen Recht zugehöriges pragmatisches Dienstverhältnis überführt werden, so kann dies — wie auch die normative Gestaltung dieses Dienstrechtes selbst — nur auf dem Wege eines Gesetzes erfolgen. Die Regelung durch Verordnung ist unzulässig.

Zu der gleichen Folgerung führt auch die Bedachtnahme auf Art. 18 Abs. 2 B.-VG. in der Fassung von 1929. Nach dieser Bestimmung des B.-VG. darf, wie der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung festgehalten hat, eine Verordnung auf einem bisher nicht gesetzlich geregelten Gebiet nicht etwa neues Recht schaffen, sondern nur die allgemein gehaltenen Anordnungen der Gesetze im einzelnen in deren Sinn näher ausführen. Daher muß ein Gesetz, damit es durch Verordnung überhaupt durchführbar ist, inhaltlich bestimmt sein, d. h. es müssen schon aus dem Gesetz allein alle wesentlichen Merkmale der Regelung ersehen werden (Erk. Slg. Nr. 176 u. a. m.). Diese Bestimmung des Art. 18 Abs. 2 B.-VG. gilt, wie besonders hervorzuheben ist, auch für die Abgrenzung des Verordnungsrechts der Organe der Gemeinden insoweit, als nicht etwa durch Bundesverfassungsgesetz etwas anderes bestimmt ist. Denn jene Artikel des Reichs-Gemeindeggesetzes von 1862, die durch ihre Aufnahme in § 8 Abs. 5 lit. f des Übergangsgesetzes 1920 (Fassung der Nov. BGBl. Nr. 269/1925) verfassungsgesetzliche Wirkung erlangt haben, räumen in keiner ihrer Bestimmungen den Gemeinden eine über Art. 18 Abs. 2 B.-VG. hinausreichende Befugnis zur Erlassung von gesetzändernden oder von selbständigen Verordnungen ein. Mit diesen Feststellungen soll keineswegs in Abrede gestellt werden, daß die Organe der Gemeinden, im besonderen auf dem Gebiete der Lokalpolizei und des Abgabenrechtes, einer über den Rahmen des Art. 18 Abs. 2 B.-VG. hinausreichenden Befugnis zur Erlassung selbständiger Verordnungen nicht entraten können. Es ist aber eben Aufgabe des Bundesverfassungsgesetzgebers, den Gemeinden für

diese Zwecke die erforderliche besondere Ermächtigung zu solchen Akten zu erteilen. Tatsächlich hat auch die Bundesverfassungsgesetzgebung solche besondere Ermächtigungen den Gemeinden in sehr beträchtlichem Umfang erteilt. Es sei in dieser Hinsicht nur auf die den Gemeinden durch Art. II § 8 des Übergangsgesetzes 1929 für das Gebiet der örtlichen Sicherheitspolizei erteilte besondere bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigung verwiesen, die ihrerseits auch den sonstigen den Gemeinden durch die Gemeindeordnungen und Städtestatute erteilten Anordnungsbefugnissen auf den anderen Gebieten der Ortspolizei die erforderliche bundesverfassungsgesetzliche Grundlage nachträglich gegeben hat. Es sei ferner für den Bereich des Finanzausgleichsrechts auf die einschlägigen Bestimmungen des F.-VG. 1948 und des in seiner Ausführung erlassenen Finanzausgleichsgesetzes 1948 verwiesen. Soweit aber durch Bundesverfassungsgesetz eine solche Ermächtigung nicht gegeben ist, sind auch die Gemeinden zur Erlassung selbständiger oder gesetzesändernder Verordnungen nicht befugt. Durch ein einfaches (Bundes-oder Landes-) Gesetz wie auch durch ein Landesverfassungsgesetz aber kann eine solche über den Rahmen des Art. 18 Abs. 2 B.-VG. hinausgehende Verordnungsermächtigung nicht erteilt werden, da nur ein Bundesverfassungsgesetz hiezu befugt ist. § 89 lit. a der Verfassung der Stadt Wien erscheint daher auch vom Standpunkt des Art. 18 Abs. 2 B.-VG. in der Fassung von 1929 als verfassungswidrig.

Für den Bereich der Bundeshauptstadt Wien ergibt sich diese Folgerung aber im besonderen auch aus Art. 12 Abs. 1 Z. 9 und Art. 21 Abs. 1 B.-VG.: Wien ist gemäß Art. 2 Abs. 2 B.-VG. ein Land des Bundesstaates. Aus dieser verfassungsrechtlichen Stellung zieht Art. 108 B.-VG. die Folgerung, daß der Gemeinderat von Wien auch die Funktion des Landtages, der Stadtsenat auch die Funktion der Landesregierung, der Bürgermeister auch die Funktion des Landeshauptmannes, der Magistrat auch die Funktion des Amtes der Landesregierung und der Magistratsdirektor auch die Funktion des Landesamtsdirektors ausüben. Aus der Tatsache, daß die Bundeshauptstadt Wien nach Art. 2 Abs. 2 B.-VG. auch ein Land des Bundesstaates ist, muß aber überdies die weitere Folge gezogen werden, daß die Angestellten der Stadt Wien — die gewiß primär Gemeindeangestellte sind — gleichzeitig auch Angestellte eines Landes sind, und daß daher für diese Angestellten jene besonderen verfassungsgesetzlichen Grundsätze Geltung haben, die das B.-VG. für die Angestellten der übrigen Länder, im besonderen in Ansehung der Kompetenz zur Regelung ihres Dienstrechtes aufgestellt hat. Daß das B.-VG. die für die Organe der Länder geltenden Bestimmungen im gleichen Umfang auch für die Organe der Stadt Wien rechtlich gelten läßt, obwohl die Organe

der Stadt Wien zunächst zweifellos die Stellung von Gemeindeorganen haben, ist aus einer ganzen Reihe von verfassungsrechtlichen Bestimmungen nachzuweisen. Es sei hier nur als Beispiel auf die Frage der Abgrenzung des Wahlrechtes zum Gemeinderat verwiesen: Obwohl der Gemeinderat von Wien zunächst nur die Stellung einer Gemeindevertretung hat, müssen, da der Gemeinderat gemäß Art. 108 Abs. 1 B.-VG. gleichzeitig als Landtag für Wien fungiert, für dessen Bestellung die Bestimmungen des Art. 95 B.-VG. über die Wahl der Landtage, und nicht die davon etwas abweichenden Bestimmungen des Art. 119 Abs. 2 über die Wahl der Gemeindevertretungen als maßgeblich angesehen werden. Ebenso gelten, um nur noch ein Beispiel anzuführen, die Bestimmungen des Art. 96 B.-VG., soweit sie die außerberufliche Immunität betreffen, für die Mitglieder des Wiener Gemeinderates im vollen Ausmaße, weil in dieser Frage eine Unterscheidung einfach undenkbar ist. Soll demgegenüber eine für die Länder geltende Regelung des B.-VG. für Wien ausnahmsweise keine Geltung haben, dann wird dies — als ausdrückliche Ausnahme von der grundsätzlichen Haltung der Verfassung — stets besonders festgehalten und hervorgehoben. Es sei in dieser Hinsicht als Beispiele nur auf die Sonderregelung der Art. 108 bis 111 B.-VG., auf § 32 Abs. 3 ÜbgG. 1920, auf das Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925 BGBl. Nr. 289 betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien verwiesen, Beispiele, die noch vermehrt werden könnten. Eine solche Ausnahme legt nun weder die Kompetenzbestimmung des Art. 12 Abs. 1 Z. 9 B.-VG. selbst noch die ihr gegebene Übergangsbestimmung des § 3 Abs. 1 ÜbgG. 1920 fest. Es muß daher gefolgert werden, daß die in diesen Verfassungsbestimmungen für die Kompetenz in Ansehung des Dienstrechts der Angestellten der Länder getroffene Regelung im gleichen Umfang auch für die Regelung des Dienstrechts der Angestellten der Stadt Wien Geltung hat, da Wien eben nach Art. 2 B.-VG. ein Land des Bundesstaates ist.

Die Wiener Landesregierung vertritt nun in ihrer gemäß § 63 VerfGG. erstatteten Äußerung allerdings den Standpunkt, daß die Regelung des Dienstrechtes der Bediensteten der Stadt Wien eine Angelegenheit des selbständigen Wirkungskreises der Gemeinde sei, da die primäre Funktion dieser Bediensteten die von Gemeindeorganen und ihre Funktion als Landesorgane nur sekundärer Natur sei. Da es sich um eine Angelegenheit des selbständigen Wirkungskreises handle, müsse die Gemeinde gemäß Art. V des Reichs-Gemeindegesetzes berechtigt sein, das Dienstrecht ihrer Angestellten durch Gemeinderatsbeschluß zu regeln. Die Kompetenz der Gemeinde ergebe sich daher bereits aus dem Reichs-Gemeindegesetz, während

§ 89 der Verfassung der Stadt Wien lediglich das zur Regelung dieser Materie zuständige Organ bestimme.

Dieser Auffassung ist zunächst, den vorstehenden Ausführungen entsprechend, entgegenzuhalten, daß der durch § 8 Abs. 5 lit. f des Übergangsgesetzes 1920 rezipierte Art. V des Reichs-Gemeindengesetzes den Gemeinden, daher auch der Stadt Wien, mit keinem Worte ein selbständiges Verordnungsrecht zur Regelung des Dienstrechts ihrer öffentlich-rechtlichen Angestellten eingeräumt hat. Auch bei Zugrundelegung des — vom Verfassungsgerichtshof nicht anerkannten — Standpunktes der Wiener Landesregierung, daß nämlich die Angestellten der Bundeshauptstadt Wien nur Gemeindeangestellte, nicht aber Angestellte eines Landes seien, ist daher an der Forderung eines Gesetzes zur Regelung des Dienstrechtes der öffentlich-rechtlichen Angestellten der Gemeinde festzuhalten. Darüber hinaus ist nochmals zu sagen: Gewiß sind die Angestellten der Stadt Wien in erster Linie berufen, die Aufgaben der Gemeindeverwaltung zu führen. Dies vermag jedoch an der im vorstehenden nachgewiesenen Tatsache nichts zu ändern, daß die Angestellten der Bundeshauptstadt Wien gleichzeitig auch Angestellte eines Landes sind, und daß daher in Ermangelung einer ausdrücklichen Ausnahmsbestimmung für die Frage der dem B.-VG. entsprechenden Regelung ihres Dienstrechtes die für die Angestellten der Länder maßgeblichen Kompetenzbestimmungen des B.-VG. Anwendung finden müssen.

Nun hört aber nach Art. 12 Abs. 1 Z. 9 B.-VG. das Dienstrecht der Angestellten der Länder, die behördliche Aufgaben zu besorgen haben, zu jenen Angelegenheiten, in denen Bundessache die Gesetzgebung über die Grundsätze, Landessache die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung ist. Ein Bundesgrundsatzgesetz über das Dienstrecht der Angestellten der Länder, die behördliche Aufgaben zu besorgen haben, ist bisher nicht erlassen worden. Sohin ist gemäß § 3 Abs. 1 ÜbgG. 1920 derzeit die Landesgesetzgebung befugt, die Materie zu regeln, wobei jedoch das bezügliche Landesgesetz nur mit Zustimmung der Bundesregierung kundgemacht werden darf.

Auch mit diesen besonderen Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes und des Übergangsgesetzes 1920 steht § 89 lit. a der Verfassung der Stadt Wien im Widerspruch, da er den Gemeinderat ermächtigt, eine ausschließlich nach Art 12 Abs. 1 Z. 9 B.-VG. und § 3 Abs. 1 ÜbgG. 1920 zu regelnde Materie im Verordnungswege zu regeln.

Die Bestimmungen des Art. 12 Abs. 1 Z. 9 sowie des Art. 21 Abs. 1 B.-VG. haben allerdings nur für jene Angestellten der Länder Geltung, die behördliche Aufgaben zu besorgen haben (vgl. hiezu

das Erk. Slg. Nr. 1936). Allein, da die Dienstordnung für die Beamten der Bundeshauptstadt ihrer betonten Absicht nach ein für alle Beamten gleichgehaltenes, einheitliches Dienstrecht schaffen wollte, ohne Rücksicht darauf, ob sie im Rahmen der Hoheitsverwaltung oder im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung tätig sind, müssen die vorstehenden Folgerungen für den gesamten Bereich dieser Dienstordnung gezogen werden.

Die Wiener Landesregierung will schließlich aus Art. 21 Abs. 3 B.-VG. im Zusammenhalt mit Art. 120 B.-VG. und § 8 Abs. 5 ÜbgG. 1920 die Legitimation des Gemeinderates zur Erlassung der Dienstordnung aus dem Grunde ableiten, weil den Gemeinden, ins solange die Landesgesetzgebung von ihrem Rechte zur Regelung des Dienstrechtes der Gemeindeangestellten keinen Gebrauch gemacht hat, die Befugnis zustehe, das Dienstrecht ihrer Angestellten als eine in den selbständigen Wirkungsbereich der Gemeinden fallende Angelegenheit im Wege der sogenannten „Bedarfsgesetzgebung“ zu regeln. Diese Befugnis ergebe sich zwingend aus der Überlegung, daß die Gemeinden innerhalb ihres selbständigen Wirkungsbereiches auch zur Schaffung gesetzändernder Normen berechtigt seien. Diesen Standpunkt könnte der Verfassungsgerichtshof, wie aus den vorstehenden Darlegungen hervorgeht, selbst dann nicht teilen, wenn die Ansicht zutreffend wäre, daß die Regelung des Dienstrechtes der Angestellten der Bundeshauptstadt Wien nach den Bestimmungen der Art. 21 Abs. 3 und 15 B.-VG. zu erfolgen habe. Die Landesregierung nimmt für die Gemeinden ein „Bedarfsgesetzgebungsrecht“ in Anspruch, das sie aus der nach ihrer Behauptung den Gemeinden zustehenden Befugnis ableitet, im selbständigen Wirkungskreis gesetzändernde Normen zu schaffen. Hier setzt sich jedoch die Landesregierung mit den schon im vorstehenden näher behandelten Bestimmungen des Art. 18 Abs. 1 und 2 B.-VG. in Widerspruch, demzufolge die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden darf, welche Bestimmung jedes gesetzesändernde Verordnungsrecht ausschließt. Die Landesregierung geht aber auch an Art. V des Reichs-Gemeindengesetzes selbst vorbei, der den Gemeinden das freie Selbstbestimmungsrecht auch im selbständigen Wirkungskreis auf jeden Fall nur mit Beobachtung der bestehenden Reichs- (Bundes-) und Landesgesetze einräumt. Hiezu kommt noch, daß der Bundesverfassung eine „Bedarfsgesetzgebung“, abgesehen vom Fall des Art. 10 Abs. 1 Z. 15 und des Art. 11 Abs. 2 B.-VG. und — sofern man das dem Bundespräsidenten zustehende Notverordnungsrecht unter den Begriff der Bedarfsgesetzgebung subsumieren wollte — des Art. 18 Abs. 3 bis 5 B.-VG. fremd ist. Es kann daher, solange das im Art. 120 B.-VG. vorgesehene Bundes-

verfassungsgesetz nicht erschienen ist, die Regelung des Dienstrechtes auch der Gemeindeangestellten nur durch die Landesgesetzgebung erfolgen, wie es ja tatsächlich in den meisten Bundesländern geschehen ist. Daß aber für Wien im besonderen die Kompetenzbestimmung des Art. 12 Abs. 1 Z. 9 B.-VG. maßgebend ist, ist in den vorstehenden Darlegungen bereits mehrfach hervorgehoben worden.

Auf Grund der vorstehenden Erwägungen ist der Verfassungsgerichtshof zur Überzeugung gelangt, daß § 89 a der Verfassung der Stadt Wien den Bestimmungen des B.-VG. widerspricht, weil er dem Gemeinderat die Befugnis zur Regelung des Dienstrechtes der öffentlich-rechtlichen Angestellten mittels Verordnung erteilt hat, obwohl eine solche Ermächtigung nur durch Bundesverfassungsgesetz gegeben werden könnte.

Die Aufhebung des § 89 lit. a der Verfassung der Stadt Wien im Sinne des Art. 140 Abs. 3 B.-VG. in der Fassung von 1929 vermochte der Verfassungsgerichtshof allerdings nicht auszusprechen, da der bezeichneten Bestimmung nach Ansicht des Gerichtshofes mit 19. Dezember 1945 derogiert worden ist und sie daher einer Aufhebung nicht mehr fähig war.

Diese Ansicht gründet sich auf folgende Erwägungen:

Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien wurde vom Wiener Gemeinderat als Landtag am 10. November 1920, am Tage des Wirksamkeitsbeginnes des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920, beschlossen; sie trat ihrem ursprünglichen § 154 zufolge am 18. November 1920 in Wirksamkeit. In diesem ihrem ursprünglichen Wortlaut enthielt die Verfassung bereits die hier in Prüfung gezogene Bestimmung (ursprünglich als Bestimmung des § 92, der anlässlich der Wiederverlautbarung des Gesetzestextes durch die Verordnung LGBl. für Wien Nr. 14/1928 fortan als § 89 gereiht und bezeichnet wurde).

Nach den im vorstehenden gegebenen ausführlichen Darlegungen steht nun fest, daß die den Gegenstand des hg. Prüfungsverfahrens bildende Bestimmung des § 89 (ursprünglich § 92) der Verfassung der Bundeshauptstadt Wien im Widerspruch zu den Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes erlassen wurde, und daß der genannten Bestimmung während der ganzen Dauer ihrer erstmaligen Wirksamkeit dieser Mangel der Verfassungswidrigkeit angehaftet hat.

In der Folge wurde die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien zunächst durch die mit Verordnung des Bundeskommissärs für Wien vom 31. März 1934 LGBl. Nr. 20 erlassene Stadtordnung der Bundeshauptstadt Wien (Nov. LGBl. Nr. 53/1934) und während der Besetzung Österreichs durch die vom Deutschen Reich erlassenen Vorschriften, vor allem durch die Hauptsatzung des Reichsgaues Wien vom

6. November 1942 Verordnungs- und Amtsblatt für den Reichsgau Wien Nr. 154 ersetzt.

Nach der Herstellung eines selbständigen unabhängigen Österreichs aber wurde durch das Gesetz vom 10. Juli 1945 StGBI. Nr. 67 (Wiener Verfassungs-Überleitungsgesetz — WV.-ÜG.) die Verfassung der Stadt Wien in der Fassung von 1931 mit 15. Juli 1945, mit bestimmten in Art. IV des Gesetzes näher bezeichneten Ausnahmen, neuerlich in Wirksamkeit gesetzt. Im besonderen wurde dadurch auch § 89 der Verfassung der Stadt Wien neuerlich in Geltung gesetzt, dieser allerdings gemäß Art. IV § 10 WV.-ÜG. mit der Maßgabe, daß die dem — im damaligen Zeitpunkt noch nicht eingerichteten — Gemeinderat vorbehaltene Aufgabe vorläufig vom Wiener Stadtsenat auszuüben war. Durch § 89 lit. a der neuerlich in Geltung gesetzten Verfassung der Stadt Wien — die im Hinblick auf die damalige verfassungsrechtliche Lage zunächst als ein in seiner territorialen Wirksamkeit beschränktes Gesetz des Einheitsstaates anzusehen war — wurde somit dem Gemeinderat (vorläufig dem Stadtsenat) neuerlich das Recht zur freien Regelung der Dienst- und Besoldungsverhältnisse der Angestellten, somit neuerlich ein selbständiges Ordnungsrecht eingeräumt. Im Zeitpunkt der Erlassung des WV.-ÜG. (15. Juli 1945) war diese Einräumung eines selbständigen Ordnungsrechtes vom verfassungsrechtlichen Standpunkt allerdings unbedenklich, da § 38 der damals wirksamen Vorläufigen Verfassung 1945 zum Unterschied von Art. 18 Abs. 2 B.-VG. in der Fassung von 1929 die Ermächtigung der Verwaltungsbehörden zur Erlassung selbständiger Verordnungen auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung ausdrücklich vorgesehen hat.

Mit dem Wirksamkeitsbeginne der Oktobernovelle zur Vorläufigen Verfassung StGBI. Nr. 196/1945 trat eine Änderung in der verfassungsrechtlichen Lage zunächst nur insofern ein, als das Gesetz über die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien in der Fassung von 1931 fortan wieder als Landesgesetz anzusehen war. § 89 lit. a der Verfassung der Stadt Wien blieb aber auch weiterhin verfassungsrechtlich einwandfrei, da er auch nach dem Wirksamkeitsbeginn der Oktobernovelle durch § 38 der Vorläufigen Verfassung gedeckt war.

An diesem Rechtszustand trat nun aber ein grundlegender Wandel ein, als mit dem 19. Dezember 1945 das B.-VG. in der Fassung von 1929 in seinem vollen Umfange neuerlich in Geltung trat. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in mehrfachen Erkenntnissen ausgesprochen hat (vgl. im besonderen die Erk. Slg. Nr. 1765, 1837, 1871), wurde durch das neuerliche volle Wirksamwerden des B.-VG. im besonderen auch allen jenen früheren Ermächtigungsgesetzen derogiert, die während der Provisorischen Verfassung in Geltung gestanden waren,

nunmehr aber zu dem neuerlich wirksam gewordenen Art. 18 Abs. 2 B.-VG. in der Fassung von 1929 in Widerspruch gerieten. Da auch § 89 lit. a der Verfassung der Stadt Wien eine solche dem Art. 18 Abs. 2 B.-VG. widersprechende Ermächtigung zur Erlassung von selbständigen Verordnungen enthielt, ist auch diese Bestimmung vom neuerlich uneingeschränkten Wirksamkeitsbeginn des Bundes-Verfassungsgesetzes, also vom 19. Dezember 1945 an insoweit als aufgehoben anzusehen, als sie dem Gemeinderat die Befugnis zur Regelung des Dienstrechtes der öffentlich-rechtlichen Angestellten mittels einfachen Beschlusses erteilt hat. Das gleiche gilt insoweit für die dem § 89 lit. a korrespondierenden Bestimmungen der Verfassung der Stadt Wien, wie im besonderen § 71 Abs. 2, § 72, § 74 Abs. 2 Z. 1 lit. d.

Die Dienstordnung für die Beamten der Bundeshauptstadt Wien, die vom Gemeinderat in seiner Sitzung vom 20. Dezember 1946 unter Berufung auf den — nach den vorliegenden Darlegungen im damaligen Zeitpunkte nicht mehr in Geltung stehenden — § 89 lit. a der Verfassung der Stadt Wien beschlossen wurde, entbehrt daher jeder gesetzlichen Grundlage. Sie war somit, weil der gesetzlichen Deckung entbehrend, in ihrer Gänze als gesetzwidrig aufzuheben.

Wenn der Verfassungsgerichtshof von der im Schlußsatz des Abs. 2 des Art. 139 B.-VG. enthaltenen Ermächtigung Gebrauch gemacht und als Frist für das Außerkrafttreten der Dienstordnung den Ablauf des 31. Dezember 1951 bestimmt hat, so sah er sich hiezu in der Erwägung veranlaßt, daß ein Vakuum vermieden und dem Wiener Gemeinderat als Landtag Gelegenheit geboten werden soll, das Dienstrecht der Angestellten der Bundeshauptstadt Wien durch Erlassung eines Landesgesetzes den Bestimmungen der Bundesverfassung entsprechend zu regeln.

2169

Schutz des Rechtes auf den gesetzlichen Richter. Verfügungen auf Grund der Wiener Dienstordnung.

Erk. v. 30. Juni 1951, B 36/51 u. a.

Der Beschwerde wird Folge gegeben.

Tatbestand:

Die Beschwerdeführerin, die in einem provisorischen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zur Gemeinde Wien gestanden ist, wurde mit Bescheid des Wiener Magistrates vom 17. Oktober 1950