

II-462 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates
X.Gesetzgebungsperiode

5.10.1964

170/A.B. A n f r a g e b e a n t w o r t u n g
zu 118/J

des Bundeskanzlers Dr. Klaus
auf die Anfrage der Abgeordneten Pansi und Genossen,
betreffend die Obereinigungskommission für Tirol.

-.-.-.-

Gemäss § 15 des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates erstatte
ich folgenden

B e r i c h t :

Die Abgeordneten Pansi, Benya, Hofstetter und Genossen haben am
13. Mai 1964 unter Zl.118/J an den Bundesminister für Justiz eine Anfrage
betreffend die Obereinigungskommission für Tirol gerichtet. Der Bundes-
minister für Justiz hat diese Anfrage unter ausdrücklichem Hinweis darauf,
dass dem Bundesministerium für Justiz keine Kompetenz in dieser Sache zu-
falle, unvorgreiflicher der Meinung der zuständigen Regierungsmitglieder
unter dem 22.Juli d.J., Zl. 10.963-4/64, beantwortet.

Da sowohl die anfragenden Abgeordneten als auch der Bundesminister
für Justiz in der Anfrage bzw. in der Anfragebeantwortung sich mit Rechts-
gebieten auseinandersetzen, die jedenfalls - wenn auch nicht zur Gänze -
im Bereich der Verwaltung in den Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes
fallen, sehe ich mich veranlasst, zur vollständigen Information der anfra-
genden Abgeordneten die in den Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes
fallenden Fragen - und nur diese - wie folgt zu beantworten:

1. Die Anfrage betrifft einen Gegenstand, der in der Vollziehung
Sache der Länder ist. Zielt doch die Anfrage darauf ab, das Verhalten
einer Landesbehörde - nämlich der gemäss § 54 der Tiroler Landarbeits-
ordnung, LGB1.Nr.37/1949, beim Amt der Tiroler Landesregierung errichteten
Obereinigungskommission - zu rügen. Diese Obereinigungskommission ist in
Vollziehung der Landarbeitsordnung tätig, ein Gegenstand, der gemäss Art.12
Abs.1 Z.4 des B.-VG. in der Fassung von 1929 zwar hinsichtlich der Grund-
satzgesetzgebung Bundessache, hinsichtlich der Ausführungsgesetzgebung
und Vollziehung jedoch Landessache ist.

In den Angelegenheiten des Art.12 B.-VG. steht zufolge Art.15 Abs.8
B.-VG. dem Bund zwar das Recht zu, die Einhaltung der von ihm erlassenen
Vorschriften wahrzunehmen. Die einzige Sanktion in dieser Richtung enthält

170/A.B.
zu 118/J

- 2 -

Art.131 Abs.1 Z.2 des B.-VG., d.h. das Recht des zuständigen Bundesministers zur Geltendmachung einer objektiven Verwaltungsgerichtshofbeschwerde gegen Bescheide von Landesverwaltungsbehörden. (Vergleiche hiezu auch Adamovich, Die österreichischen Bundesverfassungsgesetze, 8.Auflage, S.71, Anm.10, sowie Werner-Klecatsky, Das österreichische Bundesverfassungsrecht, Wien, 1961, S.106, Anm.13.)

Ferner ist hervorzuheben, dass zufolge Art.52 des B.-VG. das Anfragerrecht des Nationalrates und des Bundesrates über Gegenstände der Vollziehung sich nur auf solche Gegenstände erstreckt, die in die Bundesvollziehung fallen; denn nur hiefür trifft die Mitglieder der Bundesregierung eine politische und eine rechtliche Verantwortung. (Vergleiche auch Adamovich-Spanner, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes, 5.Auflage, S.346, sowie Kelsen-Fröhlich-Merkl, Die Bundesverfassung vom 1.Oktober 1920, S.138, Z.1.) Die gegenständliche Anfrage hat aber Angelegenheiten der Vollziehung zum Gegenstand, die vornehmlich der Einwirkung von Bundesorganen entzogen sind.

2. Die anfragenden Abgeordneten führen aus, dass zu befürchten steht, dass vier gleichlautende Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes weiterhin vollkommen unbeachtet bleiben und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund die Kollektivvertragsfähigkeit nach wie vor nicht zugesprochen und damit ein fundamentales Recht vorenthalten wird. Noch deutlicher bringt dies die Anfrage in Ziffer 1 zum Ausdruck, die danach fragt, "ob eine gesetzliche Möglichkeit bestehe, um die Obereinigungskommission von Tirol zur Respektierung von Erkenntnissen unserer obersten Gerichtshöfe zu veranlassen, oder ob sie auf unbestimmte Zeit diese krasse Missachtung des Rechtes fortsetzen kann."

Es steht dem Bundeskanzleramt nicht zu, das Verhalten einer Landesbehörde in landeseigenen Angelegenheiten positiv oder negativ zu würdigen oder auf solche Behörden in landeseigenen Angelegenheiten einen Einfluss zu nehmen; dies schon deshalb nicht, weil die Verfassungsordnung gemäss dem föderalistischen Aufbau unserer Verfassung hiefür nur sehr beschränkte Möglichkeiten, wie sie etwa unter Z.1 dargelegt sind, bietet. Das Studium der Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes und zwar der Erkenntnisse Slg.4126/56 und 5240/60 sowie des Erkenntnisses vom 17.November 1963 lässt offenbar den Schluss zu, dass die Verwaltungsbehörde, nämlich die Obereinigungskommission für Tirol, vor folgender rechtlicher Situation stand:

Der Verwaltungsgerichtshof hat eine ihm vorliegende Beschwerde auf Grund der Sach- und Rechtslage zu entscheiden, die im Zeitpunkt der Er-

170/A.B.
zu 118/J

- 3 -

lassung des angefochtenen Bescheides bestanden hat (§ 50 in Verbindung mit § 41 Verwaltungsgerichtshofgesetz 1952). Die in einem Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes zum Ausdruck kommende Rechtsansicht des Gerichtshofes bezieht sich somit immer nur auf die im genannten Zeitpunkt bestandene Situation. Die Vorschrift des § 50 des Verwaltungsgerichtshofgesetzes 1952 kann nach dem Kommentar Ringhofers "Der Verwaltungsgerichtshof", Seite 251 f., keineswegs dahin verstanden werden, dass die Verwaltungsbehörde in der dem aufgehobenen Bescheid zugrundeliegenden Verwaltungssache die Rechtsansicht des Verwaltungsgerichtshofes auch dann zu verwirklichen hätte, wenn die hiefür massgebend gewesenen Verhältnisse nicht mehr bestehen. Die Verwaltungsbehörde hat vielmehr ihren Bescheid prinzipiell auf die im Zeitpunkt der Erlassung des Bescheides bestehende Sach- und Rechtslage zu stützen. Der von der Verwaltungsbehörde zu erlassende Ersatzbescheid hat demnach allfällige Änderungen der Sach- und Rechtslage, die sich seit Erlassung des vom Verwaltungsgerichtshof aufgehobenen Bescheides ergeben haben, jedenfalls zu beachten. Der Ersatzbescheid kann also gegebenenfalls den der Rechtsansicht des Verwaltungsgerichtshofes entsprechenden Rechtszustand nur insoweit herstellen, als die massgebenden Verhältnisse dieselben geblieben sind. Aus den Gründen der vorhin zitierten Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes scheint hervorzugehen, dass die entscheidende Verwaltungsbehörde eine Änderung der Sachlage anzunehmen hatte gegenüber jener Sachlage, die im Zeitpunkt der Entscheidung des ursprünglich angefochtenen Bescheides bestanden hatte. Hinzu kommt noch, dass in den zwei letztgenannten Erkenntnissen die Bescheide der entscheidenden Verwaltungsbehörde auch wegen Rechtswidrigkeit infolge von Verfahrensmängeln beobaten wurden und die entscheidende Behörde nun bemüht war, die Verfahrensmängel zu beheben, ohne dass ihr dies aber - allerdings aus Gründen, die offenbar nicht allein von ihr zu vertreten waren - bisher gelungen wäre. Freilich hätte die erkennende Verwaltungsbehörde dann den Versuch unternommen müssen, die Verfahrensmängel anderweitig zu beheben, wenn ihre Versuche, sie durch Mitwirkung der antragstellenden Partei (Österreichischer Gewerkschaftsbund) zu beheben, vergeblich waren.

Aus dieser Analyse der Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes und der Auslegung des § 50 des Verwaltungsgerichtshofgesetzes im Zusammenhang mit § 41 dürfte hervorgehen, dass die entscheidende Verwaltungsbehörde es offenbar nicht auf eine krasse Missachtung des Rechtes und auf eine Nichtrespektierung von Erkenntnissen der Höchstgerichte angelegt hatte.

170/A.B.
zu 118/J

- 4 -

3. In der zweiten in der Anfrage an den Bundesminister für Justiz gestellten Frage wird gefragt, "ob er bereit ist, wenn es derzeit keine gesetzliche Möglichkeit gibt, dem Österreichischen Gewerkschaftsbund und damit den land- und forstwirtschaftlichen Arbeitern von Tirol zu ihrem Recht zu verhelfen, dem Parlament einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch den diese Gesetzeslücke geschlossen wird."

Hiezu ist ein Zweifaches zu berichten:

a) Es gibt sicher derzeit eine gesetzliche Möglichkeit, dem Österreichischen Gewerkschaftsbund zu seinem Recht zu verhelfen, wenn die Landarbeitsordnung die Kollektivvertragsfähigkeit von freiwilligen Vereinigungen potentiell vorsieht und der Österreichische Gewerkschaftsbund den im Gesetz aufgestellten Erfordernissen entspricht, nämlich wenn die im Gesetz aufgestellten allgemeinen Erfordernisse in concreto nach Durchführung der hiefür erforderlichen Erhebungen als gegeben angesehen werden.

b) Es ist nicht richtig, davon zu sprechen, dass im gegebenen Fall eine Gesetzeslücke vorliegt; es kann auch der Auffassung des Bundesministers für Justiz nicht beigetreten werden, dass die Einhaltung der Bestimmungen des § 50 des Verwaltungsgerichtshofgesetzes 1952, BGBL.Nr.96, nicht erzwungen werden kann, und zwar:

Es ist wohl richtig, dass die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 1946, BGBL.Nr.211/1946, eine dem Art.133 Abs.3 des B.-VG. in der Fassung von 1929 entsprechende Bestimmung im Verfassungsrang nicht mehr enthält. Dieser letzteren Verfassungsbestimmung zufolge war von Verfassungswegen angeordnet, dass die Verwaltungsbehörden verpflichtet sind, dann, wenn der Bescheid der Verwaltungsbehörde durch den Verwaltungsgerichtshof aufgehoben wurde, im betreffenden Fall mit den ihnen zu Gebote stehenden rechtlichen Mitteln den der Rechtsanschauung des Verwaltungsgerichtshofes entsprechenden Rechtszustand herzustellen. Die Sanktion auf diese ursprünglich verfassungsgesetzlich normierte Vorschrift bestand darin, dass ein Ersatzbescheid einer Verwaltungsbehörde, der dieser Vorschrift widerspricht, durch Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof (Art.144 B.-VG.) anfechtbar war. Aber nur in dem Fall, in dem die den Ersatzbescheid erlassende Behörde überhaupt einen Ersatzbescheid erlassen hat, bestand die Möglichkeit der Anrufung des Verfassungsgerichtshofes oder des Verwaltungsgerichtshofes. Nach der neuen, durch die Verwaltungsgerichtshofgesetz-Novelle 1946 geschaffenen Rechtslage besteht nach wie vor die Möglichkeit der neuerlichen Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes, wenn der Ersatzbescheid zu unrecht der Rechtsanschauung des Verwaltungsgerichtshofes etwa nicht folgt.

170/A.B.
zu 118/J

- 5 -

Ist die angefochtene Behörde aber überhaupt nicht mehr tätig geworden (liegt somit Säumnis vor), so war und ist es auch heute der beschwerten Partei möglich, die Säumnisbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben.

Abgesehen davon kann die beschwerte Partei aus der Unterlassung der Setzung eines Ersatzbescheides oder der nicht richtigen Erlassung eines Ersatzbescheides bei Zutreffen der Voraussetzungen auch einen Amtshaftungsanspruch gegen die betreffende Gebietskörperschaft geltend machen. (Vergleiche Loebenstein - Kaniak, Kommentar zum Amtshaftungsgesetz, Seite 53 und 57 f.)

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass nicht etwa die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshofgesetz-Novelle 1946 eine Lücke in der Rechtsordnung erzeugt hätte. Abgesehen davon, dass die sogenannte Lückentheorie vom Standpunkt einer positiven Rechtsordnung aus gesehen eine höchst problematische Auffassung ist (vgl.z.B. Kelsen, Reine Rechtslehre, 2.Auflage S.251 ff.), ist der Rechtsschutz durch die Verfassungsgerichtshofgesetz- und Verwaltungsgerichtshofgesetz-Novelle 1946 nicht verschlechtert worden; denn die beschwerte Partei hat nach wie vor die Möglichkeit, die säumige oder unrichtig entscheidende sachfällige Verwaltungsbehörde vor einem Höchstgericht, nämlich vor dem Verwaltungsgerichtshof, zu belangen.

Die Ansicht des Herrn Bundesministers für Justiz, die dahingeht, dem Verwaltungsgerichtshof müsse nicht nur eine kassatorische, sondern auch eine reformatrice Entscheidungsbefugnis in der Sache selbst eingeräumt werden, bedeutet eine grundlegende Abkehr von dem System, das die österreichische Verfassung für die Rechtsprechung der Höchstgerichte - Verfassungsgerichtshof und Verwaltungsgerichtshof - über Bescheidbeschwerden seit der Verfassungsnovalle 1929 verankert hat. Es sei aber auch daran erinnert, dass auch die Befugnis, in der Sache selbst zu erkennen, der beschwerten Partei - wenn man es extrem betrachten wollte - noch keinen hinreichenden Rechtsschutz bieten würde. Denn welche Normen bestehen darüber, dass und innerhalb welcher Zeiträume ein Höchstgericht oder überhaupt ein Gericht eine Entscheidung zu fällen hat? Und auch dieser vom Bundesministerium für Justiz vorgeschlagene Rechtsschutz wäre schon deshalb unvollkommen, weil bei Nicht- oder nicht zeitgerechter Entscheidung durch ein Höchstgericht nach geltender Gesetzeslage kein Amtshaftungsanspruch gemäss dem Amtshaftungsgesetz besteht. (Vergleiche § 2 Absatz 3 des Amtshaftungsgesetzes, und Loebenstein-Kaniak, Seite 79 f.)

170/A.B.
zu 118/J

- 6 -

4. Schliesslich halte ich mich zu diesen Ausführungen im Hinblick auf die Zuständigkeit des Bundeskanzlers zur Behandlung der administrativen Angelegenheit der obersten Gerichte des öffentlichen Rechtes für berufen. (Vergleiche § 12 des Gesetzes vom 19. Dezember 1918, StGBl. Nr. 139, in Verbindung mit der Verordnung der Bundesregierung vom 9. April 1923, BGBl. Nr. 199, und § 2 des Behörden-Überleitungsgesetzes, StGBl. Nr. 94/1945.)

5. Es obliegt nicht der Bundesvollziehung, eine Aussage darüber zu machen, ob Entscheidungen der Obereinigungskommission für Tirol, einer Verwaltungsbehörde, die zwar unabhängig und an keine Weisungen gebunden ist, nicht überhaupt der Überprüfung im Instanzenzug durch die Landesregierung unterliegen, bevor der Rechtszug an den Verwaltungsgerichtshof oder an den Verfassungsgerichtshof ergriffen wird.

- . - . - . -