

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Disziplinarwesen der Bundesbediensteten

Reihe BUND 2019/48

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Dezember 2019

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	5
Prüfungsziel _____	7
Kurzfassung _____	7
Zentrale Empfehlungen _____	11
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	13
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	15
Verfassungsrechtliche Grundlagen und Reformansätze _____	16
Personalstand und Maßnahmen im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen _____	19
Disziplinarrecht der Beamtinnen und Beamten _____	25
Disziplinarverantwortliche und –verfahren _____	25
Die Vorgesetzten _____	28
Verfahren vor den Vorgesetzten _____	33
Die Dienstbehörde _____	37
Verfahren vor der Dienstbehörde _____	43
Die Disziplinarkommission _____	46
Verfahren vor der Disziplinarkommission _____	52
Disziplinaranwältinnen und –anwälte _____	56
Die (vorläufige) Suspendierung _____	59
Dauer und Qualität der Verfahren _____	60
Disziplinarwesen der Vertragsbediensteten _____	65
Allgemeines _____	65
Die Vorgesetzten _____	70
Die Personalstelle _____	77
Internes Berichtswesen und Umgang mit Fällen _____	81
Schlussempfehlungen _____	85

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Personalstände und Maßnahmen im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung _____	20
Tabelle 2:	Personalstände und Maßnahmen im Bundesministerium für Finanzen _____	21
Tabelle 3:	Personalstände und Maßnahmen im Bundesministerium für Inneres _____	23
Tabelle 4:	Aus- und Weiterbildung _____	29
Tabelle 5:	Umgang mit Ermahnungen _____	34
Tabelle 6:	Belehrungen und Ermahnungen _____	35
Tabelle 7:	Organisation der Dienstbehörden bzw. Personalstellen in den überprüften Ressorts _____	38
Tabelle 8:	Disziplinaranzeigen der Dienstbehörden _____	44
Tabelle 9:	Disziplinarverfügungen und Einsprüche _____	45
Tabelle 10:	Disziplinarcommissionen und Senate _____	47
Tabelle 11:	Kosten der Disziplinarcommissionen 2017 _____	49
Tabelle 12:	Qualität der Verfahren vor den Disziplinarcommissionen _____	50
Tabelle 13:	Verfahrensbeendende Entscheidungen der Disziplinarcommissionen beim Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung _____	53
Tabelle 14:	Verfahrensbeendende Entscheidungen der Disziplinarcommission beim Bundesministerium für Finanzen _____	53
Tabelle 15:	Verfahrensbeendende Entscheidungen der Disziplinarcommission beim Bundesministerium für Inneres _____	54
Tabelle 16:	Disziplinaranwältinnen und –anwälte _____	56
Tabelle 17:	Suspendierungen (2014 bis inkl. Juli 2018) _____	60

Tabelle 18: Durchschnittliche Verfahrensdauer _____	62
Tabelle 19: Qualität der Verfahren vor den Dienstbehörden _____	63
Tabelle 20: Vergleich Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete _	66
Tabelle 21: Ermahnungen und Verweise gegen Vertragsbedienstete _____	75
Tabelle 22: Kündigungen und Entlassungen von Vertragsbediensteten _____	79

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Disziplinarverfahren und –verantwortliche _____	26
Abbildung 2:	Ablauf bei Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete _____	68

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BDG 1979	Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIA	Büro für Interne Angelegenheiten
BMBWF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMöDS	Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport
bspw.	beispielsweise
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
BVwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EUR	Euro
exkl.	exklusive
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
Nr.	Nummer
OGH	Oberster Gerichtshof
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter

VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
VBG	Vertragsbedienstetengesetz 1948
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	Ausgewählte Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes
vgl.	vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WFA	wirkungsorientierte Folgenabschätzung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
- Bundesministerium für Finanzen
- Bundesministerium für Inneres
- Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport

Disziplinarwesen der Bundesbediensteten

Prüfungsziel



Der RH überprüfte im zweiten Halbjahr 2018 das Disziplinarrecht für Bundesbeamtinnen und –beamte im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, im Bundesministerium für Finanzen, im Bundesministerium für Inneres und im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport. Im Fokus stand die Wirksamkeit des Disziplinarrechts unter besonderer Berücksichtigung der Verantwortung der Vorgesetzten und der Dienstbehörden im Umgang mit Verletzungen von Dienstpflichten. Angesichts der wachsenden Anzahl von Vertragsbediensteten im öffentlichen Dienst überprüfte der RH auch diesen Bereich. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2014 bis 2018.

Kurzfassung

Das Disziplinarwesen der überprüften Bundesministerien war gekennzeichnet durch eine Vielzahl von Disziplinarbehörden: Im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung gab es 33 Dienstbehörden und zehn Disziplinarcommissionen mit 57 Senaten, im Bundesministerium für Finanzen 63 Dienstbehörden und eine Disziplinarcommission mit drei Senaten, im Bundesministerium für Inneres zehn Dienstbehörden und eine Disziplinarcommission mit vier Senaten sowie im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport eine Dienstbehörde und eine Disziplinarcommission mit drei Senaten. Die Disziplinarcommissionen und ihre Senate waren unterschiedlich ausgelastet. (TZ 7, TZ 9)

Von 295 analysierten Erkenntnissen und Beschlüssen des Bundesverwaltungsgerichts offenbarten 35, das waren rd. 12 %, Mängel in den Entscheidungen der beim Bund eingerichteten Disziplinarcommissionen und führten 97, das waren rd. 33 %, zu sonstigen inhaltlichen Änderungen dieser Entscheidungen. Eine Konzentration des Disziplinarverfahrens bei einer für alle Beamtinnen und Beamten

des Bundes zuständigen zentralen Disziplinarkommission wäre daher im Hinblick auf die Steigerung der Qualität der Verfahren und der Bestandskraft der kommissionellen Entscheidungen zweckmäßig. (TZ 9)

Zur Sicherung der Objektivität der Amtsführung standen Beamtinnen und Beamte in einem auf Lebenszeit angelegten Dienstverhältnis, das gegen ihren Willen nur durch eine strafgerichtliche oder disziplinarrechtliche Maßnahme aufgelöst werden konnte, und unterlagen besonderen Dienstpflichten. Die Einhaltung dieser Dienstpflichten wurde u.a. im Wege eines besonderen Disziplinarverfahrens abgesichert. (TZ 2)

Vertragsbedienstete unterlagen annähernd denselben Dienstpflichten wie Beamtinnen und Beamte. Sie unterschieden sich von den Beamtinnen und Beamten aber vor allem dadurch, dass eine Kündigung oder Entlassung ohne ein vorgängiges Verfahren ausgesprochen werden konnte. Der Einsatz von Beamtinnen und Beamten sowie Vertragsbediensteten war – vor allem aufgrund des vor 15 Jahren begonnenen Pragmatisierungsstopps – historisch gewachsen und folgte nur in eingeschränktem Maße systematischen Erwägungen: Ob für einen Bediensteten in den vom Pragmatisierungsstopp betroffenen Bereichen ein Disziplinarverfahren anwendbar war oder nicht, hing damit nicht mehr nur von den mit der Funktion verbundenen tatsächlichen Aufgaben ab, sondern auch vom Datum des individuellen Dienstantritts. Im Regierungsprogramm 2017–2022 war vorgesehen, eine einheitliche dienstrechtliche Basis für die Bundesbediensteten zu schaffen. (TZ 2)

Im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, zu dem bis Mitte 2016 auch die Frauenagenden und seit Jänner 2018 Wissenschaft und Forschung gehörten, sank die Zahl der Beamtinnen und Beamten von 2014 bis Mitte 2018 um rd. 18 %, im Bundesministerium für Finanzen um rd. 7 %. Gleichzeitig stieg die Zahl der Vertragsbediensteten im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung um rd. 7 % und im Bundesministerium für Finanzen um rd. 16 %. Im Bundesministerium für Inneres, wo im Exekutivdienst nur Beamtinnen und Beamte eingesetzt werden können, stieg die Zahl der Beamtinnen und Beamten um rd. 1 % und der Vertragsbediensteten um rd. 55 %. Auffallend war, dass bei der Anzahl der gegenüber diesen Bedienstetengruppen im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen getroffenen Maßnahmen jedoch keine entsprechenden Veränderungen festzustellen waren: Obwohl die Personalstände der Beamtinnen und Beamten sowohl im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung als auch im Bundesministerium für Finanzen abnahmen, reduzierte sich die Zahl der Ermahnungen und der verfahrensbeendenden Entscheidungen der Disziplinarkommissionen nicht entsprechend. Auch die bei Vertragsbediensteten ergriffenen Maßnahmen blieben in allen Ressorts auf gleichbleibendem Niveau. (TZ 3)

Laut Disziplinarrecht der Beamtinnen und Beamten mussten Vorgesetzte bei begründetem Verdacht einer Dienstpflichtverletzung den Sachverhalt erheben und unverzüglich Disziplinaranzeige an die Dienstbehörde erstatten. Dies stellte in der Regel hohe Anforderungen an die Vorgesetzten, da das Disziplinarwesen üblicherweise nicht zum Tagesgeschäft gehörte. Durch die hohen Anforderungen und die mangelnde Routine bestand daher die Gefahr von Fehlern, die von Verzögerungen bis zu Fristversäumnissen oder der Nichtahndung von Fehlverhalten reichen konnten. Daher boten die überprüften Ministerien entsprechende Aus- und Weiterbildungen an. Das Bundesministerium für Finanzen und das Bundesministerium für Inneres stellten den Vorgesetzten auch Handlungsanleitungen zur Verfügung. Im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung gab es jedoch nur vereinzelt standardisierte Arbeitsbehelfe. (TZ 5)

Belehrungen und Ermahnungen waren bei Dienstpflichtverletzungen im Bagatellbereich vorgesehen. In den Jahren 2014 bis Mitte 2018 gab es im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung 61 Fälle, im Bundesministerium für Finanzen 97 und im Bundesministerium für Inneres 508. Eine Pflicht zur Meldung von Belehrungen und Ermahnungen an die Dienstbehörde war gesetzlich nicht ausdrücklich normiert. Das Bundesministerium für Finanzen erfasste Belehrungen und Ermahnungen einheitlich und zentral bei der obersten Dienstbehörde, in den anderen Ministerien gab es zum Teil keine entsprechenden Vorgaben oder unterschiedliche Regelungen. (TZ 6)

Für die Sicherung der Einhaltung der Dienstpflichten waren gemäß den dienst- und organisationsrechtlichen Regelungen des Bundes neben den Vorgesetzten auch die obersten und nachgeordneten Dienstbehörden bei Beamtinnen und Beamten sowie Personalstellen bei Vertragsbediensteten zuständig. Das Bundesministerium für Finanzen und das Bundesministerium für Inneres richteten spezialisierte Organisationseinheiten für das Disziplinarwesen der Beamtinnen und Beamten ein und gaben auch inhaltlich Standards vor. Dies trug – bei einer großen Anzahl an nachgeordneten Dienstbehörden – zu einer Professionalisierung und Vereinheitlichung des Vollzugs des Disziplinarwesens der Beamtinnen und Beamten bei. Obwohl das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung ebenfalls über einen großen nachgeordneten Bereich verfügte, gab es in diesem keine organisatorische Spezialisierung im Disziplinarwesen. Eine solche sah das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung auch nicht für die neu eingerichteten Bildungsdirektionen vor. (TZ 7)

Die Dienstbehörden hatten nach einer Disziplinaranzeige durch die bzw. den Vorgesetzten eine Disziplinarverfügung zu erlassen oder die Disziplinaranzeige an die Disziplinarcommission zur Prüfung weiterzuleiten. Bei geringem Verschulden und unbedeutenden Folgen konnten sie auch von einer weiteren Verfolgung absehen. Im überprüften Zeitraum von 2014 bis Mitte 2018 wurden im Bundesministerium

für Bildung, Wissenschaft und Forschung 38 Disziplinaranzeigen, im Bundesministerium für Finanzen 52 und im Bundesministerium für Inneres 410 an die jeweils zuständige Disziplinarcommission weitergeleitet. Zu Disziplinarverfügungen kam es im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung in sieben Fällen, im Bundesministerium für Finanzen in 20 und im Bundesministerium für Inneres in 185. (TZ 8)

Bei jeder obersten Dienstbehörde war eine eigene Disziplinarcommission einzurichten. Im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung gab es zehn Disziplinarcommissionen, neben jener bei der obersten Dienstbehörde je eine in den acht Landesschulräten und eine im Stadtschulrat für Wien bzw. den nunmehrigen Bildungsdirektionen. Die Disziplinarcommissionen beim Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung trafen zwischen 2014 und Juli 2018 insgesamt 38 verfahrensbeendende Entscheidungen, sprachen eine Entlassung aus und verhängten zwölf Geldbußen und Geldstrafen in Höhe von insgesamt 48.160 EUR. Die Disziplinarcommission beim Bundesministerium für Finanzen traf im selben Zeitraum 49 verfahrensbeendende Entscheidungen, sprach zwei Entlassungen aus und verhängte 31 Geldbußen und Geldstrafen in Höhe von insgesamt 63.246 EUR. Die Disziplinarcommission beim Bundesministerium für Inneres traf 507 verfahrensbeendende Entscheidungen, sprach 16 Entlassungen aus und verhängte 216 Geldbußen und Geldstrafen in Höhe von insgesamt 601.557 EUR. (TZ 9, TZ 10)

Keines der überprüften Ressorts beobachtete und dokumentierte die Dauer der Disziplinarverfahren. Der RH erhob daher mit Unterstützung der Disziplinarcommissionen die Dauer der zwischen 2014 und Juli 2018 beendeten Verfahren. Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung 640,4 Tage, im Bundesministerium für Finanzen 686,3 Tage und im Bundesministerium für Inneres 276,3 Tage. (TZ 13)

Die Ermahnung von Vertragsbediensteten war gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt, sondern ergab sich aus dem allgemeinen Weisungsrecht der Vorgesetzten. Zwischen 2014 und Juli 2018 sprachen die Vorgesetzten im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung 109, im Bundesministerium für Finanzen 66 und im Bundesministerium für Inneres 80 Ermahnungen gegenüber Vertragsbediensteten aus. Vertragsbedienstete konnten nur bei Vorliegen eines gesetzlich festgelegten Grundes durch die Personalstelle gekündigt oder entlassen werden, etwa bei einer gröblichen Dienstpflichtverletzung. Ein Sanktionenkatalog für Vertragsbedienstete, der ein abgestuftes Vorgehen bei Dienstpflichtverletzungen ermöglicht, bei denen eine Ermahnung nicht mehr und eine Kündigung noch nicht gerechtfertigt war, war gesetzlich nicht festgelegt. (TZ 14, TZ 16)

Zwischen 2014 und Juli 2018 gab es im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung 64 Kündigungen und Entlassungen von Vertragsbediensteten im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen, im Bundesministerium für Finanzen elf und im Bundesministerium für Inneres 25. Die betroffenen Vertragsbediensteten bekämpften die ausgesprochenen Kündigungen und Entlassungen nur selten. Wenn es zu einem Verfahren vor dem Arbeits- und Sozialgericht kam, stellte dieses in jeweils über 94 % (Durchschnittswert im Beobachtungszeitraum) der Fälle fest, dass der Dienstgeber das Dienstverhältnis zu Recht beendet hatte. (TZ 17)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

Das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport sollte eine Regierungsvorlage erarbeiten, die – im Sinne einer Professionalisierung, Qualitätssteigerung, gleichmäßigen Auslastung, einheitlichen Rechtsprechung und Kostentransparenz – die Konzentration des Disziplinarverfahrens bei einer für alle Beamtinnen und Beamten des Bundes zuständigen zentralen Disziplinarkommission vorsieht. Dabei wäre auch ein entsprechendes Berichtswesen vorzusehen und die Möglichkeit einer Mitgliedschaft von Vertragsbediensteten in dieser Disziplinarkommission nachvollziehbar zu evaluieren und gegebenenfalls zu ermöglichen. (TZ 9)

Es sollte weiters eine Regierungsvorlage erarbeiten,

- die eine Verpflichtung der bzw. des Vorgesetzten zur Meldung der erteilten Belehrungen und Ermahnung unter Nennung der betroffenen Beamtin bzw. des betroffenen Beamten an die Dienstbehörde vorsieht (TZ 6) und
- mit der die Ermahnung als Maßnahme zur Ahndung von Dienstpflichtverletzungen im Bagatellbereich im Vertragsbedienstetengesetz 1948 nach dem Vorbild des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 (nachweisliche Mitteilung, Vernichtung der Aufzeichnungen nach drei Jahren) verankert wird. Diese hätte auch eine Verpflichtung des Vorgesetzten zur Meldung der von ihm erteilten Ermahnungen unter Nennung der bzw. des betroffenen Vertragsbediensteten an die Personalstelle zu enthalten. (TZ 16)

Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, das Bundesministerium für Finanzen, das Bundesministerium für Inneres und das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport sollten die Dauer der Disziplinarverfahren und der Unterbrechungen beobachten und dokumentieren und Indikatoren zur Qualität der Verfahren im Rahmen des internen Berichtswesens nutzen. (TZ 13)

Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, das Bundesministerium für Inneres und das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport sollten die Übermittlung von Belehrungen und Ermahnungen von Beamtinnen und Beamten sowie von Vertragsbediensteten an die Dienstbehörden bzw. Personalstellen in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich sicherstellen. (TZ 6, TZ 16)

Die zentrale Empfehlung an das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, im Sinne einer Professionalisierung, Qualitätssteigerung, gleichmäßigen Auslastung, einheitlichen Rechtsprechung und Kostentransparenz die Konzentration des Disziplinarverfahrens bei einer zentralen Disziplinarkommission vorzusehen, wurde im Rahmen der 2. Dienstrechts–Novelle 2019, BGBl. I 58/2019, umgesetzt. (TZ 9)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Disziplinarwesen der Bundesbediensteten				
Rechtsgrundlagen	Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl. 333/1979 Vertragsbedienstetengesetz 1948, BGBl. 86/1948			
	BMBWF	BMF	BMI	BMöDS
	Anzahl			
Personal und Organisation				
Beamtinnen und Beamte ¹	13.936	7.083	28.395	80
Vertragsbedienstete ¹	41.786	4.501	7.096	153
Dienstbehörden ²	33	63	10	1
Disziplinarkommissionen	10	1	1	1
Maßnahmen und Verfahren (2014 bis inkl. Juli 2018)				
Belehrungen und Ermahnungen Beamtinnen und Beamte	61	97	508	0
suspendierte Beamtinnen und Beamte	19	14	87	3
verfahrensbeendende Entscheidungen der Disziplinarkommissionen	38	49	507	0
Geldbußen und Geldstrafen für Beamtinnen und Beamte	12	31	216	0
Entlassungen von Beamtinnen und Beamten	1	2	16	0
Ermahnungen von Vertragsbediensteten	109	66	80	0
Kündigungen und Entlassungen von Vertragsbediensteten	64	11	25	0

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMI = Bundesministerium für Inneres

BMöDS = Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport

¹ bis inkl. Juli 2018, Personen

² inkl. oberster Dienstbehörde

Quellen: BMBWF; BMF; BMI; BMöDS; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Juli bis Dezember 2018 das Disziplinarrecht der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten (in der Folge kurz: **Beamtinnen und Beamte**) im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, im Bundesministerium für Finanzen, im Bundesministerium für Inneres sowie im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport. Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, das Bundesministerium für Finanzen und das Bundesministerium für Inneres wurden aufgrund ihrer Personalkapazität und der dem RH aus früheren Gebarungsüberprüfungen vorliegenden Kennzahlen zu den Disziplinarverfahren, das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport aufgrund seiner legislativen Zuständigkeit für das Dienst- und Disziplinarrecht ausgewählt.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Wirksamkeit des Disziplinarrechts unter besonderer Berücksichtigung der Verantwortung der Vorgesetzten und Dienstbehörden im Umgang mit Dienstpflichtverletzungen. Die Beurteilung umfasste neben quantitativen und qualitativen Analysen des Vollzugs, der organisatorischen Verankerung dieser Verantwortung, den Maßnahmen zur Unterstützung der Vorgesetzten auch eine systematische Analyse des Disziplinarverfahrensrechts.

Da die Vertragsbediensteten des Bundes (in der Folge kurz: **Vertragsbedienstete**) annähernd denselben Verhaltensregeln bzw. Dienstpflichten wie Beamtinnen und Beamte unterliegen, bezog der RH auch diesen Bereich in seine Gebarungsüberprüfung mit ein.

Die Beurteilung einzelner Entscheidungen der Disziplinarbehörden (Dienstbehörden und Disziplinarkommissionen) war ebenso wenig Gegenstand dieser Überprüfung wie das System der materiellen Dienstpflichten der Bundesbediensteten, der Umgang mit Schlecht- bzw. Minderleistung im Rahmen des Disziplinar- und Leistungsfeststellungsrechts und die Aufdeckung konkreter Dienstpflichtverletzungen.

Die Überprüfung konzentrierte sich auf Maßnahmen der obersten Dienstbehörden und Personalstellen im Rahmen ihrer Verantwortung für die Sicherung der Einhaltung der Dienstpflichten.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2014 bis inkl. Juli 2018. In Einzelfällen berücksichtigte der RH auch Sachverhalte bzw. Maßnahmen außerhalb dieses Zeitraums.

(2) Mit dieser Gebarungsüberprüfung soll auch ein Beitrag zum Nachhaltigkeitsziel 16 „(...) leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen“ der Sustainable Development Goals (Nachhaltigkeitsziele) der Vereinten Nationen geleistet werden.

(3) Zu dem im April 2019 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, das Bundesministerium für Finanzen, das Bundesministerium für Inneres und das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport jeweils eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenüberungen an diese Bundesministerien jeweils im November 2019.

(4) Das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport merkte im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens allgemein an, dass es die Feststellungen und Empfehlungen des RH als wertvolle Anregungen ansehe, die eine Vielfalt an Einsichten gewinnen ließen. Die quantitativen Erhebungen seien nützlich für einschlägige Reformvorhaben.

Verfassungsrechtliche Grundlagen und Reformansätze

2.1 (1) Das Dienstverhältnis der Beamtinnen und Beamten war nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (**VfGH**)¹ dadurch gekennzeichnet, dass die Angehörigen dieser Berufsgruppe

- in einem durch Ernennung begründeten (öffentlich–rechtlichen),
- auf Lebenszeit angelegten Dienstverhältnis standen, das gegen ihren Willen nur durch eine strafgerichtliche oder disziplinarrechtliche Maßnahme (Amtsverlust, Entlassung) aufgelöst werden konnte.

Zweck dieser Ausgestaltung war es, diese Berufsgruppe dem politischen und gesellschaftlichen Druck zu entziehen, die Gesetzmäßigkeit, Objektivität und Unparteilichkeit der Amtsführung zu garantieren und damit die öffentlichen Interessen zu schützen.

In diesem Sinne legte auch das Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 (**BDG 1979**) fest, dass die Beamtinnen und Beamten ihre „dienstlichen Aufgaben unter Beachtung der geltenden Rechtsordnung treu, gewissenhaft, engagiert und unparteiisch mit den [ihnen] zur Verfügung stehenden Mitteln aus eigenem zu besorgen“ haben.² Die Einhaltung der Dienstpflichten wurde einerseits durch die Vorgesetzten im Rahmen ihrer Dienstaufsicht und ihrer Vorbildfunktion sowie durch die Disziplinarbehörden (Dienstbehörden und Disziplinkommissionen) im Wege eines besonderen Disziplinarverfahrens³ abgesichert.

¹ vgl. VfSlg. 11.151, 17.683 u.a.

² § 43 Abs. 1 BDG 1979, BGBl. 333/1979

³ geregelt in den §§ 91 bis 135 BDG 1979

(2) Das Dienstverhältnis der Vertragsbediensteten war dadurch gekennzeichnet, dass

- es (dienst-)vertraglich begründet war⁴ und
- die das Dienstverhältnis betreffenden Streitigkeiten durch ordentliche Gerichte zu entscheiden waren.⁵

Das Dienstrecht der Vertragsbediensteten war im Vertragsbedienstetengesetz 1948 (**VBG**) geregelt. Zwar waren die Dienstpflichten der Vertragsbediensteten annähernd identisch zu jenen der Beamtinnen und Beamten, es gab jedoch kein formell ausgeprägtes Disziplinar(verfahrens)recht. Im Gegensatz zum Dienstverhältnis der Beamtinnen und Beamten konnte jenes der Vertragsbediensteten auch durch Kündigung oder Entlassung ohne Durchführung eines vorgängigen Verfahrens durch den Dienstgeber beendet werden. Dies war allerdings nur bei Vorliegen eines im VBG definierten Grundes möglich. Damit gewährte das Vertragsbedienstetenrecht im Vergleich zum allgemeinen Arbeitsrecht einen erhöhten Bestandschutz.

(3) Das Bundes-Verfassungsgesetz⁶ (**B-VG**) sah vor, dass die staatliche Verwaltung von ernannten berufsmäßigen (Beamtinnen und Beamte) oder vertraglich bestellten Organen (Vertragsbedienstete) geführt wird. Diesen war gemeinsam, dass sie an die Weisungen ihrer Vorgesetzten gebunden und diesen für ihre amtliche Tätigkeit verantwortlich waren.⁷

Obwohl das B-VG keinen expliziten allgemeinen Vorbehalt bestimmter Funktionen für Beamtinnen und Beamte enthielt, sah es diese Berufsgruppe in bestimmten Bereichen ausdrücklich vor.⁸ Im Falle einer Bestellung einer bzw. eines Bundesbediensteten in bestimmte (hohe) Verwaltungsfunktionen⁹ stand diesen außerdem ein Wechsel in das beamtete Dienstverhältnis offen.¹⁰

Im Rahmen dieser Vorgaben konnten die Dienstbehörden des Bundes daher grundsätzlich frei wählen, ob sie für die Aufgabenerfüllung Beamtinnen und Beamte oder Vertragsbedienstete einsetzten. Diese grundsätzliche Wahlfreiheit wurde durch den 2003 von der Bundesregierung beschlossenen Pragmatisierungsstopp eingeschränkt. Dies verhinderte weitere Pragmatisierungen in Berufsgruppen mit vertraglicher Alternative (Verwaltungsdienst, Lehrpersonal und Krankenpflegedienst).

⁴ Art. 20 Abs. 1 und 21 Abs. 1 B-VG

⁵ Art. 21 Abs. 1 B-VG

⁶ BGBl. 1/1930

⁷ Art. 20 Abs. 1 B-VG

⁸ vgl. Art. 30 Abs. 4 (Bedienstete der Parlamentsdirektion), Art. 122 Abs. 3 und 125 Abs. 1 (Bedienstete des RH), Art. 148h Abs. 1 B-VG (Bedienstete der Volksanwaltschaft)

⁹ z.B. Rechtspflegerin bzw. -pfleger, Sektionsleiterin bzw. -leiter oder Generalsekretärin bzw. -sekretär

¹⁰ vgl. Art. 21 Abs. 5 B-VG in Verbindung mit § 9 Bundesministeriengesetz 1986

Dadurch sank die Zahl der Beamtinnen und Beamten¹¹ im Bundesdienst von 2004 bis 2017 von 90.058 auf 72.415 um rd. 19,6 %. Dem stand ein Anstieg der Zahl der Vertragsbediensteten im selben Zeitraum von 42.698 auf 62.154 um rd. 45,6 % gegenüber. Der Gesamtpersonalstand stieg in diesem Zeitraum von 132.756 auf 134.569 um rd. 1,4 %.

(4) Das Regierungsprogramm für die XXVI. Gesetzgebungsperiode (2017 bis 2022) sah im Rahmen der „Modernisierung des Dienstrechts“

- die Schaffung einer einheitlichen dienstrechtlichen Basis auf Bundesebene für vertragliche wie auch öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse unter besonderer Berücksichtigung von berufsspezifischen Notwendigkeiten im Rahmen des Beamten-Dienstrechtsgesetzes sowie
- die verfahrensrechtliche Konzentration des Disziplinarverfahrens im Rahmen der Ressortzuständigkeit

vor. Das Ziel der Schaffung einer einheitlichen dienstrechtlichen Basis für die Bundesbediensteten war seit 2003 in unterschiedlicher Ausprägung in allen Regierungsprogrammen enthalten.

- 2.2 Der RH hielt fest, dass den Vertragsbediensteten annähernd dieselben Dienstpflichten oblagen; sie unterschieden sich von den Beamtinnen und Beamten aber vor allem dadurch, dass eine Kündigung oder Entlassung ohne Durchführung eines vorgängigen Verfahrens ausgesprochen werden konnte. Er wies jedoch in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Einsatz von Beamtinnen und Beamten bzw. Vertragsbediensteten – vor allem aufgrund des Pragmatisierungsstopps – historisch gewachsen war und nur in eingeschränktem Maße systematischen Erwägungen folgte: Ob für einen Bediensteten in den vom Pragmatisierungsstopp betroffenen Bereichen ein Disziplinarverfahren anwendbar war oder nicht, hing damit nicht mehr nur von den mit der Funktion verbundenen tatsächlichen Aufgaben ab, sondern auch vom Datum des individuellen Dienstantritts.

Im Hinblick auf seine verfassungsrechtlichen und systematischen Erwägungen anerkannte der RH die in den Regierungsprogrammen seit 2003 enthaltenen dienstrechtlichen Reformziele. In Bezug auf das für diese Gebarungsüberprüfung besonders relevante Ziel der Schaffung einer einheitlichen dienstrechtlichen Basis für die Bundesbediensteten und der verfahrensrechtlichen Konzentration im Disziplinarverfahren verwies er insbesondere auf seine Empfehlungen in TZ 9 und TZ 14 (Vertragsbedienstete; einheitliche Kommission).

¹¹ in Vollbeschäftigungsäquivalenten, exkl. Ausgliederungen

Personalstand und Maßnahmen im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen

- 3.1 (1) Entsprechend der generellen Entwicklung der Personalstände der Bundesbediensteten analysierte der RH diese auf Ebene der überprüften Ressorts und setzte sie in Relation zu den im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen getroffenen Maßnahmen. Dabei war insbesondere zu beachten, dass die Einhaltung der Dienstpflichten durch die Vertragsbediensteten letztlich nicht – wie bei den Beamtinnen und Beamten – durch ein förmliches Disziplinar(verfahrens)recht, sondern durch die dienstgeberseitige Wahrnehmung (sonder)privatrechtlicher Weisungs- und Gestaltungsrechte (Ermahnung, Kündigung, Entlassung) gesichert wurde.
- (2) Die Entwicklung der Personalstände sowie die im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen getroffenen Maßnahmen stellten sich im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung wie folgt dar:

Tabelle 1: Personalstände und Maßnahmen im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BMBWF ¹	2014 ²	2015	2016 ³	2017	2018 (31. Juli) ⁴	
Beamtinnen und Beamte						
	Personen (zum 31. Dezember)					Veränderung 2014 bis 2018
Personalstand	16.966	16.253	15.308	14.264	13.936	-18 %
Maßnahmen						
	Anzahl					Summe
Belehrungen und Ermahnungen	5	19	15	14	8	61
Disziplinarverfügungen	0	0	2	4	1	7
Anzeigen bei den Disziplinar- kommissionen	8	12	6	9	3	38
verfahrensbeendende Entscheidungen der Disziplinarcommissionen ⁵	5	10	10	10	3	38
<i>davon Entlassungen</i>	0	0	0	1	0	1
Vertragsbedienstete						
	Personen (zum 31. Dezember)					Veränderung 2014 bis 2018
Personalstand	38.938	39.710	40.653	41.867	41.786	7 %
Maßnahmen						
	Anzahl					Summe
Ermahnungen	15	29	25	27	13	109
Kündigungen und Entlassungen wegen pflichtwidrigen Verhaltens	9	16	15	19	5	64

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

¹ zur besseren Übersicht werden die Untergliederungen 30 (Bildung), 31 (Wissenschaft und Forschung) und 32 (Kunst und Kultur; für das Jahr 2014) gemeinsam dargestellt

² bis Februar 2014: Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur; ab Februar 2014 Bundesministerium für Bildung und Frauen

³ ab Juli 2016: Bundesministerium für Bildung

⁴ ab Jänner 2018: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

⁵ Erkenntnisse, Nichteinleitungsbeschlüsse, Einstellungen

Quellen: BMBWF; RH

Die Beamtinnen und Beamten sowie die Vertragsbediensteten im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung waren hauptsächlich im Verwaltungsdienst, als Hochschullehrpersonen, Lehrpersonen und in der Schulaufsicht tätig. Die Zahl der Beamtinnen und Beamten sank zwischen 2014 und Ende Juli 2018 von 16.966 auf 13.936 um rd. 18 %. Dem stand ein Anstieg der Zahl der Vertragsbediensteten im selben Zeitraum von 38.938 auf 41.786 um rd. 7 % gegenüber.

Gegen Beamtinnen und Beamte wurden von 2014 bis inkl. Juli 2018 jährlich zwischen fünf und 19 (insgesamt 61) Ermahnungen ausgesprochen und jährlich zwischen sechs und zwölf (insgesamt 38) Anzeigen bei den Disziplarkommissionen eingebracht. Diese trafen im überprüften Zeitraum insgesamt 38 verfahrensbeendende Entscheidungen, darunter eine Entlassung.

Gegen Vertragsbedienstete wurden in diesem Zeitraum jährlich zwischen 15 und 29 (insgesamt 109) Ermahnungen ausgesprochen und jährlich zwischen neun und 19 (insgesamt 64) Dienstverhältnisse wegen pflichtwidrigen Verhaltens beendet.

(3) Die Entwicklung der Personalstände sowie die im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen getroffenen Maßnahmen stellten sich im Bundesministerium für Finanzen wie folgt dar:

Tabelle 2: Personalstände und Maßnahmen im Bundesministerium für Finanzen

BMF	2014	2015	2016	2017	2018 (31. Juli)	
Beamtinnen und Beamte¹						
	Personen (zum 31. Dezember)					Veränderung 2014 bis 2018
Personalstand	7.586	7.546	7.364	7.111	7.083	-7 %
Maßnahmen	Anzahl					Summe
Belehrungen und Ermahnungen	16	19	33	17	12	97
Disziplinarverfügungen	2	3	4	9	2	20
Anzeigen bei den Disziplarkommissionen	10	11	14	14	3	52
verfahrensbeendende Entscheidungen der Disziplarkommissionen ²	10	8	12	14	5	49
<i>davon Entlassungen</i>	0	0	2	0	0	2
Vertragsbedienstete						
	Personen (zum 31. Dezember)					Veränderung 2014 bis 2018
Personalstand	3.888	3.927	4.040	4.507	4.501	16 %
Maßnahmen	Anzahl					Summe
Ermahnungen	12	16	22	9	7	66
Kündigungen und Entlassungen wegen pflichtwidrigen Verhaltens	2	2	3	4	0	11

BMF = Bundesministerium für Finanzen

¹ exkl. den bei der Post und Telekom beschäftigten Beamtinnen und Beamten, exkl. Richterinnen und Richter

² Erkenntnisse, Nichteinleitungsbeschlüsse, Einstellungen

Quellen: BMF; RH

Die Beamtinnen und Beamten sowie die Vertragsbediensteten im Bundesministerium für Finanzen waren hauptsächlich im Verwaltungsdienst tätig. Die Zahl der Beamtinnen und Beamten sank von 2014 bis Ende Juli 2018 von 7.586 auf 7.083 um rd. 7 %. Dem stand ein Anstieg der Zahl der Vertragsbediensteten im selben Zeitraum von 3.888 auf 4.501 um rd. 16 % gegenüber.

Gegen Beamtinnen und Beamte wurden von 2014 bis inkl. Juli 2018 jährlich zwischen 16 und 33 (insgesamt 97) Ermahnungen ausgesprochen und jährlich zwischen zehn und 14 (insgesamt 52) Anzeigen bei der Disziplinarkommission eingebracht. Diese traf im überprüften Zeitraum insgesamt 49 verfahrensbeendende Entscheidungen, darunter zwei Entlassungen.

Gegen Vertragsbedienstete wurden in diesem Zeitraum jährlich zwischen neun und 22 (insgesamt 66) Ermahnungen ausgesprochen und jährlich zwischen zwei und vier (insgesamt elf) Dienstverhältnisse wegen pflichtwidrigen Verhaltens beendet.

(4) Die Entwicklung der Personalstände sowie die im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen getroffenen Maßnahmen stellten sich im Bundesministerium für Inneres wie folgt dar:

Tabelle 3: Personalstände und Maßnahmen im Bundesministerium für Inneres

BMI	2014	2015	2016	2017	2018 (31. Juli)	
Beamtinnen und Beamte						
	Personen (zum 31. Dezember)					Veränderung 2014 bis 2018
Personalstand	28.090	28.377	28.458	28.411	28.395	1 %
Maßnahmen						
	Anzahl					Summe
Belehrungen und Ermahnungen	96	100	130	120	62	508
Disziplinarverfügungen	37	38	50	35	25	185
Anzeigen bei den Disziplinar- kommissionen	116	72	73	89	60	410
verfahrensbeendende Entscheidungen der Disziplinarkommission ¹	129	96	117	96	69	507
<i>davon Entlassungen</i>	3	2	2	3	6	16
Vertragsbedienstete						
	Personen (zum 31. Dezember)					Veränderung 2014 bis 2018
Personalstand	4.568	4.534	5.804	6.886	7.096	55 %
<i>davon Polizeischülerinnen und -schüler</i>	1.735	1.623	2.556	3.341	3.421	97 %
Maßnahmen						
	Anzahl					Summe
Ermahnungen	14	17	18	14	17	80
Kündigungen und Entlassungen wegen pflichtwidrigen Verhaltens	3	3	8	5	6	25

BMI = Bundesministerium für Inneres

¹ Erkenntnisse, Nichteinleitungsbeschlüsse, Einstellungen

Quellen: BMF; RH

Die Beamtinnen und Beamten im Bundesministerium für Inneres waren hauptsächlich im Exekutivdienst und im Verwaltungsdienst tätig. Im Juli 2018 waren rd. 48 % der Vertragsbediensteten auf Basis von Sonderverträgen als Polizeischülerinnen und –schüler¹² tätig. Die Zahl der Beamtinnen und Beamten stieg zwischen 2014 und Ende Juli 2018 von 28.090 auf 28.395 um rd. 1 %. Die Zahl der Vertragsbediensteten stieg im selben Zeitraum von 4.568 auf 7.096 um rd. 55 %, jene der Polizeischülerinnen und –schüler von 1.735 auf 3.421 um rd. 97 %.

Gegen Beamtinnen und Beamte wurden von 2014 bis inkl. Juli 2018 jährlich zwischen 96 und 130 (insgesamt 508) Ermahnungen ausgesprochen und jährlich zwischen 72 und 116 (insgesamt 410) Anzeigen bei der Disziplinarkommission eingebracht. Diese

¹² Diese wurden nach erfolgreicher 24-monatiger Ausbildung als Exekutivbedienstete in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis übernommen.

traf im überprüften Zeitraum insgesamt 507 verfahrensbeendende Entscheidungen, darunter 16 Entlassungen.

Gegen Vertragsbedienstete wurden in diesem Zeitraum jährlich zwischen 14 und 18 (insgesamt 80) Ermahnungen ausgesprochen und jährlich zwischen drei und acht (insgesamt 25) Dienstverhältnisse wegen pflichtwidrigen Verhaltens beendet.

(5) Das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport wurde mit der Bundesministeriengesetz–Novelle 2017 neu eingerichtet, indem Teile des vormaligen Bundeskanzleramts, des vormaligen Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport und des vormaligen Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen zusammengefasst wurden.¹³

Die Beamtinnen und Beamten sowie die Vertragsbediensteten im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport waren fast ausschließlich im Verwaltungsdienst tätig. Zum 31. Juli 2018 waren im Ressort insgesamt 80 Beamtinnen und Beamte sowie 153 Vertragsbedienstete beschäftigt. Das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport setzte bis 31. Juli 2018 keine im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen stehenden Maßnahmen gegenüber Beamtinnen und Beamten sowie Vertragsbediensteten. Das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport übernahm drei Beamtinnen und Beamte, die bereits seit 2016 suspendiert waren. Aufgrund einer durch die damalige Dienstbehörde (Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport) erstatteten Strafanzeige war der Lauf der disziplinarrechtlichen Verjährungsfristen gehemmt.

- 3.2 Der RH wies darauf hin, dass die Zahl der Beamtinnen und Beamten im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung und im Bundesministerium für Finanzen zwischen 2014 und Ende Juli 2018 um rd. 18 % bzw. rd. 7 % gesunken und demgegenüber die Zahl der Vertragsbediensteten um rd. 7 % bzw. rd. 16 % gestiegen war. Im Bundesministerium für Inneres stiegen sowohl die Zahl der Beamtinnen und Beamten – vor allem weil für den Exekutivdienst dienstrechtlich keine Möglichkeit der Beschäftigung von Vertragsbediensteten bestand – als auch jene der Vertragsbediensteten um rd. 1 % bzw. rd. 55 %.

Bei der Anzahl der gegenüber diesen Bedienstetengruppen im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen getroffenen Maßnahmen waren jedoch keine entsprechenden Veränderungen festzustellen: Obwohl die Personalstände der Beamtinnen und Beamten im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung und im Bundesministerium für Finanzen abnahmen, reduzierte sich die Zahl der Ermahnungen und der verfahrensbeendenden Entscheidungen der Disziplinarkommissionen nicht entsprechend. Auch die im Bereich der Vertragsbediensteten ergriffenen

¹³ Da diese Bereiche bis dahin budgetrechtlich keine eigene Untergliederung darstellten und daher nicht klar abzugrenzen waren, erfolgt eine Darstellung nur für das Jahr 2018.

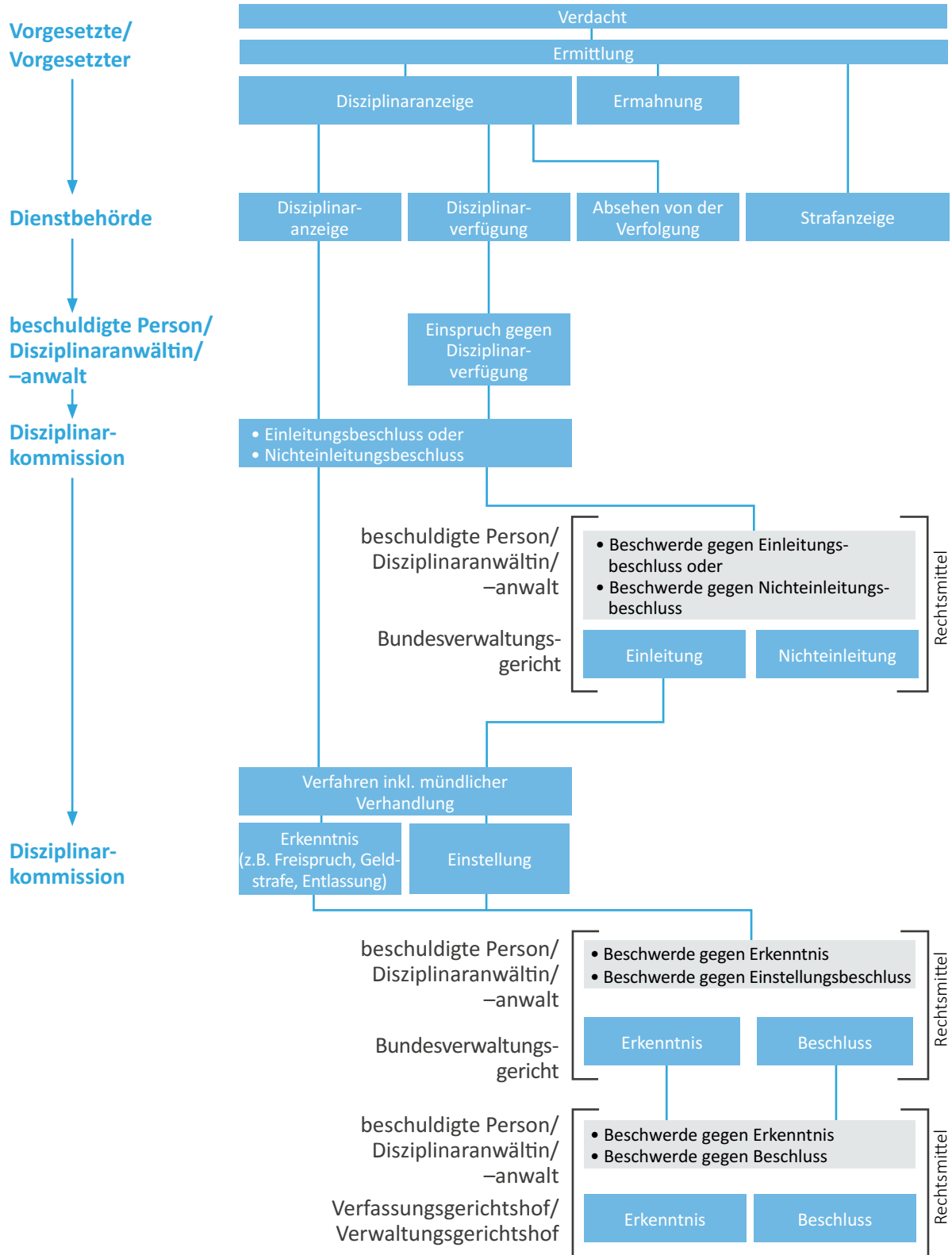
Maßnahmen blieben in allen Ressorts auf gleichbleibendem Niveau. Dies belegte aus Sicht des RH – auch 15 Jahre nach Beginn des endgültigen Pragmatisierungsstopps – weiterhin die tatsächliche Relevanz sowohl des Disziplinarrechts der Beamtinnen und Beamten als auch der im Vertragsbedienstetenrecht verankerten Maßnahmen im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen.

Disziplinarrecht der Beamtinnen und Beamten

Disziplinarverantwortliche und –verfahren

- 4 Zur Sanktionierung von Dienstpflichtverletzungen durch Beamtinnen und Beamte sah das im BDG 1979 geregelte Disziplinarrecht des Bundes ein mehrstufiges Verfahren mit mehreren Verantwortlichen bzw. Behörden vor:

Abbildung 1: Disziplinarverfahren und –verantwortliche



Quellen: BDG 1979; RH

Die bzw. der **Vorgesetzte** hatte bei begründetem Verdacht einer Dienstpflichtverletzung den Sachverhalt zu ermitteln und unverzüglich Disziplinaranzeige an die Dienstbehörde zu erstatten. Sie bzw. er konnte von der Erstattung einer solchen Anzeige absehen, wenn eine Ermahnung ausreichte.¹⁴

Die **Dienstbehörde** hatte

- a. eine Disziplinarverfügung mit einer Geldbuße bis zur Höhe eines halben Monatsbezugs zu erlassen oder
- b. die Disziplinaranzeige an die **Disziplinarkommission** und den **Disziplinaranwalt** weiterzuleiten.
- c. Bei geringem Verschulden und unbedeutenden Folgen konnte sie auch von einer Disziplinarverfügung bzw. der Weiterleitung der Disziplinaranzeige absehen.¹⁵

Die **Disziplinarkommission**, die bei der jeweiligen obersten Dienstbehörde einzurichten war und deren Mitglieder selbstständig und unabhängig waren, hatte nach Einlangen der Disziplinaranzeige und Durchführung allfälliger weiterer Ermittlungen darüber zu entscheiden, ob ein Disziplinarverfahren durchgeführt wird.¹⁶ Sofern kein Einstellungsgrund vorlag, hatte sie in weiterer Folge nach Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung ein Disziplinarerkenntnis zu fassen, das auf Freispruch oder Schuldspruch zu lauten hatte.¹⁷ Im Falle eines Schuldspruchs¹⁸ waren die möglichen Disziplinarstrafen der Verweis, die Geldbuße, die Geldstrafe sowie die Entlassung.¹⁹ Gegen den Einleitungs- bzw. Nichteinleitungsbeschluss, den Einstellungsbeschluss und das Disziplinarerkenntnis stand der bzw. dem Beschuldigten und der Disziplinaranwältin bzw. dem –anwalt der Rechtszug an das Bundesverwaltungsgericht (**BVwG**), den Verwaltungsgerichtshof (**VwGH**) und den Verfassungsgerichtshof (**VfGH**) offen.²⁰

¹⁴ § 109 BDG 1979

¹⁵ § 110 BDG 1979

¹⁶ § 123 BDG 1979

¹⁷ §§ 123, 124 und 126 BDG 1979

¹⁸ Im Falle eines Schuldspruchs konnte auch von einer Strafe abgesehen werden (§ 115 BDG 1979).

¹⁹ § 92 BDG 1979

²⁰ § 103 BDG 1979

Die Vorgesetzten

5.1 (1) Vorgesetzte waren jene Organwallerinnen und –waller, die mit der Dienst– oder Fachaufsicht über die ihnen unterstellten Bediensteten betraut waren. Sie hatten

- darauf zu achten, dass diese ihre dienstlichen Aufgaben gesetzmäßig und in zweckmäßiger, wirtschaftlicher und sparsamer Weise erfüllen,
- sie zu diesem Zweck anzuleiten,
- ihnen erforderlichenfalls Weisungen zu erteilen sowie
- aufgetretene Fehler und Missstände abzustellen.

Die Vorgesetzten waren somit verpflichtet, die ihnen unterstellten Bediensteten zur Befolgung der Dienstpflichten anzuhalten.

Wesentliche Bedeutung im Zusammenhang mit dieser Anleitungs– und Aufsichtspflicht kommt der Vorbildfunktion der Vorgesetzten zu.²¹ Eine vorbildliche Wahrnehmung der Dienstpflichten durch die Vorgesetzten war eine wesentliche Voraussetzung zur Vermeidung von Dienstpflichtverletzungen der ihnen unterstellten Bediensteten.

Aufgrund dieser besonderen Verpflichtungen kam den Vorgesetzten auch ihre Verantwortung im Disziplinarverfahren zu. Sie hatten sich als Erste mit einem begründeten Verdacht einer Dienstpflichtverletzung zu befassen, Ermittlungen vorzunehmen und zu entscheiden, ob eine Ermahnung oder Belehrung auszusprechen oder eine Disziplinaranzeige zu erstatten ist.

(2) Aufgrund dieser hohen Anforderungen an die Vorgesetzten und des damit verbundenen systemimmanenten Fehlerrisikos erhob der RH in den überprüften Ressorts, ob und wenn ja welche Maßnahmen jeweils getroffen wurden, um den professionellen Vollzug des Disziplinarwesens durch die Vorgesetzten sicherzustellen bzw. diese zu unterstützen.

Neben der Verwaltungsakademie des Bundes stellten alle Ressorts im Rahmen der Weiterbildung auch einschlägige interne Kursangebote (z.B. Mitarbeiterführung, Korruptionsprävention/Compliance/Integrität, Dienstrecht, Disziplinarrecht) zur Verfügung. Die Teilnahme war in der Regel freiwillig. Darüber hinaus boten die meisten Ressorts speziell auf den Bediensteten– und Aufgabenkreis ausgerichtete Aus– und Weiterbildungsmaßnahmen sowie einzelfallbezogene Unterstützungsleistungen an. Die von den Ressorts (über die allgemeine Grundausbildung hinaus) angebotenen Aus– und Weiterbildungsmaßnahmen stellten sich im Jahr 2018 wie folgt dar:

²¹ Der VwGH hat das Bestehen einer solchen und eine entsprechende Pflicht zu deren Wahrung angenommen (vgl. VwGH vom 4.9.2003, 2000/09/0166 mit weiteren Nachweisen).

Tabelle 4: Aus- und Weiterbildung

	BMBWF	BMF	BMI	BMöDS (VAB)
	Anzahl			
angebotene Veranstaltungen	3	7	4	14
Teilnehmerinnen und Teilnehmer ¹	204	230	557	280 ²

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMI = Bundesministerium für Inneres

BMöDS = Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport

VAB = Verwaltungsakademie des Bundes

¹ an internen Veranstaltungen und an der Verwaltungsakademie des Bundes

² Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus allen Ressorts

Quellen: BMBWF; BMF; BMI; BMöDS; RH

(3) Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung bot Fortbildungsveranstaltungen, die u.a. das Thema Disziplinarrecht behandelten, für mit Personalagenden befasste Bedienstete der Landesschulräte, für Führungskräfte des Verwaltungsdienstes und der Pädagogischen Hochschulen sowie für Schulleiterinnen und –leiter an. Weiters enthielten der von Schulleiterinnen und –leitern verpflichtend zu absolvierende Schulmanagementkurs (berufsbegleitender Weiterbildungslehrgang) bzw. der Hochschullehrgang „Schulen professionell führen“ Lehreinheiten zum Thema Dienst- und Disziplinarrecht.

Für Rückfragen der Vorgesetzten (im Einzelfall) standen die Personalabteilungen der Zentralstelle sowie der nachgeordneten Dienstbehörden zur Verfügung. In den Landesschulräten gab es vereinzelt standardisierte Arbeitsbehelfe für Vorgesetzte und Schulaufsichtsorgane. Einheitliche, von der obersten Dienstbehörde dazu erlassene Vorgaben waren nicht vorhanden.

(4) Das Bundesministerium für Finanzen bot über die Bundesfinanzakademie Kurse an, in deren Rahmen Dienstbehördenleiterinnen und –leitern sowie Vorgesetzten das Dienst- und Disziplinarrecht vermittelt wurde.

Das Bundesministerium für Finanzen stellte außerdem im internen Mitarbeiterportal Informationen zum Disziplinarrecht für Führungskräfte zur Verfügung, welche die ausdrückliche Empfehlung an Vorgesetzte enthielten, sich vor der Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen mit der Dienstbehörde ins Einvernehmen zu setzen.

Den nachgeordneten Dienstbehörden standen (im Einzelfall) die Personalabteilungen der Steuer- und Zollkoordinationen (inkl. dem Competence Center für Disziplinarrecht) zur Verfügung.

Weiters unterstützte das beim Bundesministerium für Finanzen eingerichtete Büro für Interne Angelegenheiten (BIA) die Vorgesetzten bei ihrer Tätigkeit, indem es bei strafrechtlich relevanten Fällen die Ermittlungen anstelle der bzw. des Vorgesetzten übernahm und einen Bericht über die Ermittlungsergebnisse mit Empfehlungen zur weiteren Vorgangsweise an die zuständige Dienstbehörde verfasste.

Zur Vereinheitlichung des Disziplinarwesens sowie zur Unterstützung diente schließlich auch ein elektronisches Dokumentations- und Prozessmanagementsystem, in dem relevante vordefinierte Personalgeschäftsprozesse mit den entsprechenden Anleitungen und Erledigungsvorlagen zur Verfügung standen.

(5) Im Bundesministerium für Inneres war das Dienst- und Disziplinarrecht in den Lehrplänen verschiedener Grundausbildungslehrgänge für den Exekutivdienst wie auch für den Verwaltungsdienst im Ressort verankert. Darüber hinaus war für das Jahr 2019 ein spezielles Bildungsangebot für Vorgesetzte an der Sicherheitsakademie in Zusammenarbeit mit dem BVwG geplant.

Für Rückfragen der Vorgesetzten (im Einzelfall) standen das in der Zentralstelle eingerichtete Referat „Disziplinar- und Beschwerdeangelegenheiten“ und die Personalabteilungen der nachgeordneten Dienstbehörden zur Verfügung.

Alle Dienstbehörden des Bundesministeriums für Inneres stellten Handlungsanleitungen und Hilfestellungen für Vorgesetzte in Form von Erlässen mit Anleitungen zur Vorgangsweise bei Dienstpflichtverletzungen, insbesondere zur Erstattung von Disziplinaranzeigen – häufig in Verbindung mit konkreten Arbeitsbehelfen (z.B. Formularvorlagen für die Abfassung von Ermahnungen oder Disziplinaranzeigen) – zur Verfügung.

(6) Das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport bot im Rahmen der (im Ressort angesiedelten) Verwaltungsakademie des Bundes auch den eigenen Bediensteten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zum Thema Disziplinarrecht an. Für Rückfragen der Vorgesetzten (im Einzelfall) stand die Personalabteilung zur Verfügung. Konkrete Handlungsanleitungen oder eine ausdrückliche Empfehlung an Vorgesetzte, sich vor der Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen mit der Dienstbehörde ins Einvernehmen zu setzen, bestanden nicht.

- 5.2 (1) Der RH erachtete es als Kernaufgabe der Vorgesetzten, die Disziplin im Dienstbetrieb aufrecht zu erhalten. Er betonte daher die große Bedeutung der Rolle der Vorgesetzten und das hohe Maß der ihnen im Disziplinarwesen übertragenen Verantwortung. Dies kam einerseits durch die ihnen gesetzlich zugeordnete Vorbildfunktion zum Ausdruck, welche der Begehung von Dienstpflichtverletzungen der ihnen unterstellten Bediensteten vorbeugen und damit eine präventive Wirkung sicherstellen sollte. Andererseits war ihnen durch das Dienstrecht im Falle eines

begründeten Verdachts die Vornahme von Erhebungen und die Erstattung einer Disziplinaranzeige an die Dienstbehörde überantwortet. Dies stellt in der Regel hohe Anforderungen an die Vorgesetzten, da Tätigkeiten im Rahmen des Disziplinarwesens üblicherweise nicht zum Tagesgeschäft gehören, sondern vielmehr für die meisten Vorgesetzten nur ausnahmsweise vorzunehmen sind. Durch die hohe Anforderung und die mangelnde Routine bestand daher die systemimmanente Gefahr von Fehlern, die von Verzögerungen bis zu Fristversäumnissen oder der Nichtahndung von Fehlverhalten reichen konnten. Deshalb erachtete der RH es als wesentlich, dass die Vorgesetzten ein entsprechendes Aus- und Weiterbildungsangebot sowie weitere Unterstützung vonseiten ihrer Dienstbehörden erhielten.

(2) Der RH hielt das Aus- und Weiterbildungsangebot des Jahres 2018 im Bereich des Disziplinarwesens in den überprüften Ressorts im Hinblick auf die jeweiligen Aufgabenbereiche für angemessen.

(3) Der RH wies darauf hin, dass das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung über den im Vergleich mit dem Bundesministerium für Finanzen und dem Bundesministerium für Inneres hinsichtlich der Anzahl der Beschäftigten größten nachgeordneten Bereich verfügte. Zwar standen die Personalabteilungen der Dienstbehörden für Rückfragen der Vorgesetzten (im Einzelfall) zur Verfügung. Der RH kritisierte jedoch, dass es nur vereinzelt standardisierte Arbeitsbehelfe für Vorgesetzte gab und dazu keine einheitlichen, von der obersten Dienstbehörde erlassenen Vorgaben vorhanden waren. Er hielt außerdem kritisch fest, dass keine ausdrückliche Empfehlung an Vorgesetzte bestand, sich vor der Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen mit der Dienstbehörde ins Einvernehmen zu setzen.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung – unter Berücksichtigung der schon im Ressortbereich vereinzelt bestehenden standardisierten Arbeitsbehelfe – den Vorgesetzten weitere Unterstützungsleistungen anzubieten und insbesondere vereinheitlichte und standardisierte Vorgaben bzw. Arbeitsbehelfe zur Vorgangsweise bei Dienstpflichtverletzungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten und Erfordernisse des jeweiligen Tätigkeitsbereichs (z.B. des Lehrbetriebs) zu erarbeiten.

Weiters empfahl er dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, sämtlichen Vorgesetzten ausdrücklich bekanntzumachen, sich vor der Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen (in Disziplinarangelegenheiten) mit der Dienstbehörde ins Einvernehmen zu setzen.

(4) Der RH anerkannte, dass das Bundesministerium für Finanzen zahlreiche Unterstützungsmaßnahmen für die Vorgesetzten anbot, die von der Beratung über Unterstützungsleistungen bei Ermittlungen bis zur Standardisierung von Erledigungen

reichten. Aus Sicht des RH war insbesondere die ausdrückliche Empfehlung an Vorgesetzte, sich vor der Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen mit der Dienstbehörde ins Einvernehmen zu setzen, eine geeignete Maßnahme zur Reduzierung des systemimmanenten Fehlerrisikos aufseiten der Vorgesetzten.

(5) Der RH anerkannte, dass auch das Bundesministerium für Inneres den Vorgesetzten Handlungsanleitungen und Hilfestellungen in Form von Erlässen mit Anleitungen zur Vorgangsweise bei Dienstpflichtverletzungen, insbesondere zur Erstattung von Disziplinaranzeigen, häufig in Verbindung mit konkreten Arbeitsbehelfen zur Verfügung stellte.

(6) Der RH erachtete es im Hinblick auf die Struktur und die geringen Fallzahlen im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport als grundsätzlich ausreichend, dass die Personalabteilung im Bedarfsfall unterstützend zur Verfügung stand. Er hielt jedoch kritisch fest, dass im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport keine ausdrückliche Empfehlung an Vorgesetzte bestand, sich vor der Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen mit der Dienstbehörde ins Einvernehmen zu setzen.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, sämtlichen Vorgesetzten ausdrücklich bekannt zu machen, sich vor der Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen (in Disziplinarangelegenheiten) mit der Dienstbehörde ins Einvernehmen zu setzen.

5.3 (1) Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung erklärte in seiner Stellungnahme, es werde sich um weitere Unterstützungsleistungen in Form einer Handreichung für die Vorgesetzten bemühen. Bereits jetzt erfolge sowohl im Bereich der direkt nachgeordneten Dienststellen als auch im Bereich der nachgeordneten Dienstbehörden (Bildungsdirektionen) insbesondere auch bei Verdacht gerichtlich strafbarer Handlungen von Verwaltungsbediensteten bereits im Vorfeld eine intensive Kontaktaufnahme mit der zuständigen Personalabteilung der Zentralstelle. Dabei werde bezüglich der Beamtinnen und Beamten als auch der Vertragsbediensteten abgestimmt vorgegangen.

(2) Das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Empfehlung zur Einvernehmensherstellung der Vorgesetzten mit der Dienstbehörde durch eine Steigerung von Fortbildungsmaßnahmen erfüllt werden könne, im Rahmen derer einzelnen Zielgruppen Handlungsanleitungen vermittelt werden könnten.

5.4 (1) Der RH unterstützte das Bemühen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung um vereinheitlichte Arbeitsbehelfe für die Vorgesetzten und betonte, dass damit eine einheitliche Handhabung nicht nur im Falle des Verdachts gerichtlich strafbarer Handlungen, sondern in sämtlichen Verdachtsfällen einer Dienstpflichtverletzung ermöglicht wird.

(2) Der RH erwiderte dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, dass der Besuch von Fortbildungsmaßnahmen in der Regel auf Freiwilligkeit beruht, womit nicht sichergestellt ist, dass tatsächlich sämtliche Vorgesetzte über die vorzunehmende Einvernehmensherstellung in Kenntnis gesetzt werden, und betonte nochmals, dass die Notwendigkeit einer solchen Einvernehmensherstellung ausdrücklich sämtlichen Vorgesetzten bekannt gemacht werden sollte.

Verfahren vor den Vorgesetzten

6.1 (1) Gemäß den dienstrechtlichen Bestimmungen hatte die bzw. der unmittelbare oder mittelbare Dienstvorgesetzte bei einem begründeten Verdacht einer Dienstpflichtverletzung die zur vorläufigen Klarstellung des Sachverhalts erforderlichen Ermittlungen vorzunehmen und danach unverzüglich eine Disziplinaranzeige an die Dienstbehörde zu erstatten. Die bzw. der Vorgesetzte hatte jedoch dann von einer Disziplinaranzeige abzusehen, wenn es sich um eine Bagatellsache handelte und folglich eine Belehrung oder Ermahnung ausreichte. Eine solche Bagatellsache lag dann vor, wenn das Verschulden geringfügig und die Folgen der Dienstpflichtverletzung unbedeutend waren. Eine Belehrung oder Ermahnung war der Beamtin bzw. dem Beamten nachweislich mitzuteilen und sie durfte nach Ablauf von drei Jahren ab Mitteilung zu keinen dienstlichen Nachteilen führen; überdies waren die Aufzeichnungen darüber zu vernichten, wenn die Beamtin bzw. der Beamte in diesem Zeitraum keine weitere Dienstpflichtverletzung begangen hatte.

Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung, dass eine erfolgte Belehrung oder Ermahnung vom Vorgesetzten an die Dienstbehörde zu übermitteln war, bestand nicht. Ebenso wenig war gesetzlich ausdrücklich festgelegt, wie die Aufzeichnungen über die nachweisliche Mitteilung zu erfolgen hatten und wo sie aufzubewahren waren.

(2) Meldungen von Belehrungen und Ermahnungen an die Dienstbehörden und der Umgang mit Aufzeichnungen darüber erfolgten in den überprüften Ressorts auf unterschiedliche Weise.

Tabelle 5: Umgang mit Ermahnungen

	BMBWF	BMF	BMI	BMöDS
Meldung an die Dienstbehörde	nein	ja	teilweise	nein
zentrale Erfassung bei oberster Dienstbehörde	nein	ja	nein	nein
Ablage im Personalakt	nein	ja	nein	nein

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMI = Bundesministerium für Inneres

BMöDS = Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport

Quellen: BMBWF; BMF; BMI; BMöDS; RH

- Im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung waren die Belehrungen und Ermahnungen als reines Personalführungsinstrument grundsätzlich nur den Vorgesetzten bekannt. Eine Erfassung durch die Dienstbehörden erfolgte daher nicht, die angegebenen Zahlen beruhten lediglich auf freiwilligen Mitteilungen an diese.
- In der Zentralstelle des Bundesministeriums für Finanzen waren Nachweise über Belehrungen und Ermahnungen im Personalakt bis zur verpflichtenden Löschung aufzubewahren. Im nachgeordneten Bereich war nach den ressortinternen Richtlinien für die Personaladministration ein elektronischer Prozess festgelegt, mit welchem eine Belehrung oder Ermahnung auch an die oberste Dienstbehörde zu übermitteln war.
- Im Bundesministerium für Inneres bestanden in den Landespolizeidirektionen unterschiedliche Regelungen zur Meldung von Belehrungen und Ermahnungen an die Dienstbehörden. Im Bereich der Landespolizeidirektion Wien war jede Belehrung oder Ermahnung zu übermitteln. Das Bundesministerium für Inneres regelte anlässlich der Dienstrechts–Novelle 2015²², mit der die Verpflichtung zur amtswegig wahrzunehmenden Vernichtung von Belehrungen oder Ermahnungen eingeführt worden war, im Erlassweg, dass Nachweise über erteilte Ermahnungen und Belehrungen nicht mehr im Personalakt abgelegt werden müssten. Sie könnten vielmehr gesondert aufbewahrt und somit auch leichter vernichtet werden.
- Im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport gab es keine Vorgabe zur Meldung von Belehrungen und Ermahnungen an die Dienstbehörde.

(3) Der RH erhob in den überprüften Ressorts die Anzahl der im überprüften Zeitraum 2014 bis inkl. Juli 2018 ausgesprochenen Belehrungen und Ermahnungen. Nach Mitteilung der Ressorts konnten nur jene Belehrungen und Ermahnungen angegeben werden, die entweder von den Dienstbehörden in ihrer Rolle als Vorgesetzte selbst ausgesprochen oder die von Vorgesetzten an sie gemeldet wurden. Tabelle 6 enthält die Anzahl der von den Ressorts angegebenen Belehrungen und Ermahnungen.

²² BGBl. I 65/2015

Tabelle 6: Belehrungen und Ermahnungen

Ressort	2014	2015	2016	2017	2018 (31. Juli)	Summe
	Anzahl					
BMBWF	5	19	15	14	8	61
BMF	16	19	33	17	12	97
BMI	96	100	130	120	62	508
BMöDS	–	–	–	–	0	0

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMI = Bundesministerium für Inneres

BMöDS = Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport

Quellen: BMBWF; BMF; BMI; BMöDS; RH

6.2 Der RH stellte fest, dass die überprüften Ressorts – mit Ausnahme des erst mit der Bundesministeriengesetz–Novelle 2017 neu eingerichteten Bundesministeriums für öffentlichen Dienst und Sport – das Instrument der Belehrung bzw. Ermahnung, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, einsetzten. Der RH erachtete somit die praktische Relevanz von Belehrungen und Ermahnungen als gegeben.

Der RH erachtete Belehrungen und Ermahnungen als geeignete Maßnahmen, um Dienstpflichtverletzungen im Bagatellbereich zu ahnden und diese der Beamtin bzw. dem Beamten gleichzeitig, insbesondere durch die nachweisliche Mitteilung, auch entsprechend bewusst zu machen. Der RH stellte jedoch fest, dass der Vollzug hinsichtlich der Meldung von Belehrungen und Ermahnungen an die Dienstbehörden und der Aufbewahrung der Aufzeichnungen im Vergleich der überprüften Ressorts uneinheitlich war.

Er anerkannte in diesem Zusammenhang, dass das Bundesministerium für Finanzen die ausgesprochenen Belehrungen und Ermahnungen zentral bei der obersten Dienstbehörde erfasste. In Kombination mit den angebotenen Unterstützungsleistungen (z.B. durch die Personalabteilungen der Steuer- und Zollkoordinationen und das Competence Center für Disziplinarrecht) nahm das Bundesministerium für Finanzen seine Steuerungsverantwortung zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs der Belehrungen und Ermahnungen angemessen wahr.

Dagegen bestand im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, im Bundesministerium für Inneres und im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport durch die unterschiedlichen Vorgangsweisen bei der Meldung an die Dienstbehörde die Möglichkeit, dass sich Belehrungen und Ermahnungen je nachdem, ob die Dienstbehörde davon Kenntnis erlangt hatte oder nicht, unterschiedlich für die Beamtin bzw. den Beamten (z.B. im Fall einer anstehenden Beför-

derung oder Ernennung) auswirkten. Da eine Meldepflicht der bzw. des Vorgesetzten über erteilte Belehrungen und Ermahnungen an die Dienstbehörde gesetzlich nicht ausdrücklich normiert war, bestand in diesen Ressorts außerdem das Risiko, dass Dienstpflichtverletzungen mit einer Belehrung oder Ermahnung begegnet wird, bei denen eine solche aufgrund ihrer Schwere nicht mehr zulässig wäre.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, zur Sicherung der Einheitlichkeit des Vollzugs eine Regierungsvorlage zu erarbeiten, die eine Verpflichtung der bzw. des Vorgesetzten zur Meldung der erteilten Belehrungen und Ermahnungen unter Nennung der betroffenen Beamtin bzw. des betroffenen Beamten an die Dienstbehörde vorsieht.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, die Übermittlung von Belehrungen und Ermahnungen an die Dienstbehörden in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich sicherzustellen.

Der RH wies darauf hin, dass jedenfalls sicherzustellen war, dass die Aufzeichnungen – unabhängig von Form und Ort ihrer Aufbewahrung – gemäß der gesetzlichen Vorgabe nach Ablauf von drei Jahren gänzlich, d.h. ohne Möglichkeit einer Nachverfolgung, zu vernichten waren.

6.3 (1) Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung führte in seiner Stellungnahme aus, dass in den direkt nachgeordneten Dienststellen des Bereichs Bildung gegenüber dem Verwaltungspersonal Belehrungen und Ermahnungen seitens der Dienststellenleiterin bzw. des Dienststellenleiters, im Einzelfall auch durch die Zentralstelle selbst, ausgesprochen würden; diese würden an die Dienstbehörde übermittelt und im Personalakt abgelegt. Für den Bereich Wissenschaft werde eine entsprechende Aussendung vorbereitet. Soweit es nicht zu einer gesetzlichen Regelung dieser Frage komme, werde das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung die Vor- und Nachteile einer generellen erlassmäßigen Anordnung prüfen.

(2) Das Bundesministerium für Inneres teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es mittels eines Erlasses sicherstellen werde, dass Belehrungen und Ermahnungen von Beamtinnen und Beamten an die Dienstbehörden übermittelt werden.

(3) Das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport brachte in seiner Stellungnahme vor, dass aus seiner Sicht kein Bedarf an einer gesetzlichen Verpflichtung der bzw. des Vorgesetzten zur Meldung der erteilten Belehrungen und Ermahnungen unter Nennung der betroffenen Beamtin bzw. des betroffenen Beamten an die Dienstbehörde bestehe, da den Vorgesetzten weiterhin ein gewisser Handlungsspielraum zukommen solle. Dennoch werde die Empfehlung geprüft und Rück-

sprache mit dem Vollzug gehalten, um eine etwaige Notwendigkeit allfälliger legislativer Regelungen zu evaluieren.

Zur Sicherstellung der Übermittlung von Belehrungen und Ermahnungen an die Dienstbehörde (im eigenen Wirkungsbereich) merkte das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport an, dass die Empfehlung evaluiert und anhand dieser Evaluierung geprüft werde, ob allfällige interne Adaptionen im Rahmen eines Rundschreibens notwendig seien, die auch zu einem einheitlichen Vorgehen beitragen können.

- 6.4 Der RH wies gegenüber dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung nochmals auf seine Empfehlung hin und machte deutlich, dass die Übermittlung von Belehrungen und Ermahnungen nicht nur bezüglich des Verwaltungspersonals, sondern auch bezüglich des Lehrpersonals im Bereich Bildung und bezüglich des Universitätslehrpersonals im Bereich Wissenschaft sicherzustellen wäre; dies auch unabhängig davon, ob es zu einer gesetzlichen Regelung kommt, welche die Vorgesetzten unmittelbar zur Meldung verpflichtet.

Der RH stellte gegenüber dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport klar, dass seine Empfehlung nicht darauf abzielte, den Ermessensspielraum der Vorgesetzten, ob eine Ermahnung ausgesprochen wird oder nicht, einzuschränken. Der RH wies erneut darauf hin, dass der Vollzug hinsichtlich der Meldung von Belehrungen und Ermahnungen an die Dienstbehörden im Vergleich der überprüften Ressorts uneinheitlich war. Dadurch bestand auch die Möglichkeit, dass sich Belehrungen und Ermahnungen je nachdem, ob die Dienstbehörde davon Kenntnis erlangt hatte oder nicht, unterschiedlich für die Beamtin bzw. den Beamten (z.B. im Fall einer anstehenden Beförderung oder Ernennung) auswirkten. Daher hielt der RH seine Empfehlung aufrecht.

Zur Sicherstellung der Übermittlung von Belehrungen und Ermahnungen an die Dienstbehörde merkte der RH an, dass er ein internes Rundschreiben jedenfalls als ein dafür geeignetes Instrument erachtete.

Die Dienstbehörde

- 7.1 (1) Für die Sicherung der Einhaltung der Dienstpflichten waren gemäß den dienst- und organisationsrechtlichen Regelungen des Bundes neben den Vorgesetzten die obersten und nachgeordneten Dienstbehörden (hinsichtlich der Beamtinnen und Beamten) bzw. Personalstellen (hinsichtlich der Vertragsbediensteten) zuständig. Die Dienstbehörden und Personalstellen waren einheitliche Organisationen, die funktional jeweils in unterschiedlichen Vollzugsbereichen²³ tätig wurden.

²³ Hoheitsverwaltung in Bezug auf die Beamtinnen und Beamten, Privatwirtschaftsverwaltung in Bezug auf die Vertragsbediensteten

Die obersten Verwaltungsorgane des Bundes (Bundesministerinnen und –minister) waren die obersten Dienstbehörden bzw. Personalstellen.²⁴ In den Ressorts konnten – durch Gesetz oder Verordnung – nachgeordnete Dienstbehörden bzw. Personalstellen eingerichtet werden.²⁵

(2) Die dienstbehördliche Organisationsstruktur stellte sich in den überprüften Ressorts wie folgt dar:

Tabelle 7: Organisation der Dienstbehörden bzw. Personalstellen in den überprüften Ressorts

	BMBWF	BMF	BMI	BMöDS
oberste Dienstbehörde bzw. Personalstelle	Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung	Bundesminister für Finanzen	Bundesminister für Inneres	Bundesminister für öffentlichen Dienst und Sport
nachgeordnete Dienstbehörden bzw. Personalstellen	<ul style="list-style-type: none"> • 9 Bildungsdirektionen¹ • Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik • Studienbeihilfenbehörde • 21 Personalämter der Universitäten Summe: 32	<ul style="list-style-type: none"> • 40 Finanzämtern • 9 Zollämter • 6 besondere bundesweite Organisationseinheiten² • 7 Personalämter von ausgegliederten Einrichtungen³ Summe: 62	<ul style="list-style-type: none"> • 9 Landespolizeidirektionen⁴ Summe: 9	keine
Spezialisierung im Disziplinarwesen	keine	Competence Center Disziplinarrecht	<ul style="list-style-type: none"> • Referat Disziplinar- und Beschwerdeangelegenheiten in der Zentralstellen • eigene Fachbereiche in den Landespolizeidirektionen 	keine
weitere Aufgaben im Disziplinarwesen	Interne Revision (Referat Betrugs- und Korruptionsbekämpfung)	Büro für Interne Angelegenheiten (BIA)	<ul style="list-style-type: none"> • Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung • Referat Besondere Ermittlungen in der Landespolizeidirektion Wien 	Interne Revision

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMI = Bundesministerium für Inneres

BMöDS = Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport

¹ Diese lösten ab Jänner 2019 die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien als nachgeordnete Dienstbehörden ab.

² Großbetriebsprüfung, Steuerfahndung, Finanzpolizei, Bundesfinanzakademie, Bundesfinanzgericht, Finanzprokuratur

³ Amt der Finanzmarktaufsicht, der Buchhaltungsagentur, der Bundesbeschaffung GmbH, der Münze Österreich, der Bundesimmobilien, für Bundespensionen, der Postsparkasse; ausgenommen die Personalämter gemäß Poststrukturgesetz, da diesen selbst die Funktion einer obersten Dienstbehörde zukommt

⁴ Bis 31. Dezember 2018 war auch das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl als nachgeordnete Dienstbehörde eingerichtet.

Quellen: BMBWF; BMF; BMI; BMöDS; RH

²⁴ mit Weisungsrecht gegenüber den nachgeordneten Dienstbehörden bzw. Personalstellen

²⁵ vgl. § 2 Abs. 3 Dienstrechtsverfahrensgesetz 1984, BGBl. 29/1984 und § 2e Abs. 1a VBG

(3) Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung wurde mit der Bundesministeriengesetz–Novelle 2017 neu eingerichtet, indem das vormalige Bundesministerium für Bildung (Untergliederung 30 – Bildung) und Teile des vormaligen Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (Untergliederung 31 – Wissenschaft und Forschung) zusammengefasst wurden.

Im unmittelbaren Bereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung waren mit den acht Landesschulräten, dem Stadtschulrat für Wien sowie der Studienbeihilfenbehörde und der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik insgesamt elf nachgeordnete Dienstbehörden und Personalstellen errichtet. Außerdem gab es bei den 21 österreichischen Universitäten²⁶ für die noch dort tätigen Beamtinnen und Beamten²⁷ eigene Ämter als nachgeordnete Dienstbehörden. Für diese nachgeordneten Dienstbehörden und Personalstellen war der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung oberste Dienstbehörde bzw. Personalstelle. Darüber hinaus war er auch für das in der Zentralstelle und in den sonstigen Dienststellen²⁸ beschäftigte Personal Dienstbehörde bzw. Personalstelle. In Summe waren daher im Bereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung (inkl. der obersten Dienstbehörde) 33 Dienstbehörden eingerichtet.

Sowohl in der obersten Dienstbehörde als auch in den nachgeordneten Dienstbehörden waren die allgemeinen Personalabteilungen für das Disziplinarwesen zuständig. Spezielle Organisationseinheiten für Disziplinarangelegenheiten waren nicht eingerichtet. Die Interne Revision des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung beinhaltete ein Referat zur Betrugs– und Korruptionsbekämpfung.

Ab Jänner 2019 lösten die Bildungsdirektionen die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien als nachgeordnete Dienstbehörden ab.²⁹ Im Bereich des Vollzugs des Dienst– und Disziplinarrechts für Bundesbedienstete (Bundeslehrer, Verwaltungspersonal) waren keine Maßnahmen zur organisatorischen Spezialisierung im Disziplinarwesen geplant.

Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung hatte standardisierte Berichtspflichten der Landesschulräte bzw. des Stadtschulrats für Wien festgelegt: Diese hatten Suspendierungen und Disziplinaranzeigen gegen beamtete

²⁶ Diese wurden 2004 rechtlich verselbstständigt.

²⁷ zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch rd. 3.900

²⁸ Diese Dienststellen (die Pädagogischen Hochschulen, die Zentrallehranstalten, die Bundesschullandheime, die Zentrale für Sportgeräteverleih und Sportplatzwartung, das Bundesinstitut für Erwachsenenbildung St. Wolfgang, die Auslandsschulen, die Geologische Bundesanstalt) bzw. sonstige Einrichtungen (z.B. Psychologische Beratungsstellen für Studierende, Akademie der Wissenschaften) waren nicht als eigene Dienstbehörden bzw. Personalstellen eingerichtet.

²⁹ §§ 3 und 32 Bildungsdirektionen–Einrichtungsgesetz, BGBl. 138/2017

Lehrpersonen sowie Dienstfreistellungen und Kündigungen bzw. Entlassungen von Vertragsbediensteten an die Zentralstelle zu melden.

(4) Im unmittelbaren Bereich des Bundesministeriums für Finanzen waren mit den 40 Finanzämtern, neun Zollämtern und sechs weiteren³⁰ besonderen bundesweiten Organisationseinheiten insgesamt 55 nachgeordnete Dienstbehörden und Personalstellen eingerichtet. Außerdem gab es im ausgegliederten Bereich³¹ für die noch dort tätigen Beamtinnen und Beamten weitere sieben Ämter als nachgeordnete Dienstbehörden. Für diese nachgeordneten Dienstbehörden und Personalstellen war der Bundesminister für Finanzen oberste Dienstbehörde bzw. Personalstelle.³² Darüber hinaus war er auch für das in der Zentralstelle beschäftigte Personal Dienstbehörde bzw. Personalstelle. In Summe waren daher im Bereich des Bundesministeriums für Finanzen (inkl. der obersten Dienstbehörde) 63 Dienstbehörden eingerichtet.

Für die Zentralstelle war die allgemeine Personalabteilung für das Disziplinarwesen zuständig. Im nachgeordneten Bereich waren im Regelfall die jeweiligen Dienstbehördenleiterinnen und –leiter nicht im Disziplinarwesen spezialisiert. Die Steuerung der nachgeordneten Dienstbehörden durch die oberste Dienstbehörde erfolgte über eine besondere Organisationseinheit des Bundesministeriums für Finanzen, die Steuer- und Zollkoordination. Innerhalb dieser waren fünf regional ausgerichtete Personalabteilungen eingerichtet. Diese sollten die Leiterinnen und Leiter der nachgeordneten Dienstbehörden unterstützen und beraten. Zudem konnten die Personalabteilungen auf das Fachwissen des Competence Center Disziplinarrecht (ein Gremium der auf Disziplinarrecht spezialisierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums für Finanzen) zurückgreifen.

Bei konkreten Verdachtsfällen in Zusammenhang mit strafbaren Handlungen hatten die Dienstbehördenleiterinnen und –leiter das Büro für Interne Angelegenheiten (BIA) einzuschalten. Dieses führte Erhebungen durch und gab Empfehlungen zum Bestehen einer strafrechtlichen Anzeigepflicht ab. Im Falle des Verdachts von dienstlich nicht begründeten Datenabfragen war ebenfalls das Büro für Interne Angelegenheiten (BIA) für weitere Erhebungen einzuschalten.

Das Bundesministerium für Finanzen definierte den einheitlichen Vollzug des Disziplinarrechts durch die Dienstbehörden als Ziel. Zur Zielerreichung war neben der beschriebenen organisatorischen Gestaltung und den Erlässen über die Aufgaben des Büros für Interne Angelegenheiten (BIA) auch ein Personalprozessablauf festge-

³⁰ Großbetriebsprüfung, Steuerfahndung, Finanzpolizei, Bundesfinanzakademie, Bundesfinanzgericht, Finanzprokurator

³¹ Finanzmarktaufsicht, Buchhaltungsagentur, Bundesbeschaffung GmbH, Münze Österreich, Österreichische Postsparkasse, Amt für Bundespensionen, Bundesimmobilien GmbH

³² Mangels rechtlicher Einflussmöglichkeiten wurden die Ämter gemäß Poststrukturgesetz – diese waren als eigene oberste Dienstbehörden eingerichtet – und die Richterinnen und Richter am Bundesfinanzgericht nicht in die Betrachtung mit einbezogen.

legt, in dem die Personalabteilungen der Steuer- und Zollkoordination die Dienstvorgesehen bei der Erstellung von Disziplinaranzeigen unterstützten.

Das Bundesministerium für Finanzen plante, die 40 Finanzämter und neun Zollämter organisatorisch zu jeweils einer Behörde zusammenzulegen. Diese Neuerung sollte 2020 in Kraft treten.

(5) Im Bundesministerium für Inneres waren bis Ende 2018 mit den neun Landespolizeidirektionen und dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl insgesamt zehn nachgeordnete Dienstbehörden und Personalstellen eingerichtet, ab 2019 nur noch die neun Landespolizeidirektionen. Für diese nachgeordneten Dienstbehörden und Personalstellen war der Bundesminister für Inneres oberste Dienstbehörde bzw. Personalstelle. Darüber hinaus war er auch für das in der Zentralstelle beschäftigte Personal Dienstbehörde bzw. Personalstelle. In Summe waren daher im Bereich des Bundesministeriums für Inneres (inkl. der obersten Dienstbehörde) zehn Dienstbehörden eingerichtet.

Sowohl in der Zentralstelle als auch in den Landespolizeidirektionen gab es innerhalb der allgemeinen Personalabteilungen organisatorische Untergliederungen, die auf Disziplinarangelegenheiten spezialisiert waren (Referat in der Zentralstelle, Fachbereiche in den Landespolizeidirektionen).

Bei konkreten Verdachtsfällen im Zusammenhang mit strafbaren Handlungen von Bediensteten war in der Landespolizeidirektion Wien ein Referat Besondere Ermittlungen zur Klärung der Anzeigepflicht zuständig, bei Verdacht bestimmter Korruptionshandlungen führte das im Bundesministerium für Inneres eingerichtete Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung Ermittlungen durch.

Auch das Bundesministerium für Inneres legte als Ziel den einheitlichen Vollzug des Disziplinarrechts durch die Dienstbehörden fest. Zur Zielerreichung dienten neben der beschriebenen organisatorischen Gestaltung auch inhaltliche Vorgaben in Form von Erlässen.

Diese legten u.a. Berichtspflichten der nachgeordneten Dienstbehörden über wesentliche disziplinarrechtliche Maßnahmen (z.B. Disziplinaranzeigen, vorläufige Suspendierungen, Absehen von der disziplinären Verfolgung nach Verurteilung wegen einer strafbaren Handlung, jährliche Disziplinarstatistik) fest. Die oberste Dienstbehörde unterzog diese im Rahmen ihrer Fachaufsicht einer Prüfung.

(6) Im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport waren keine nachgeordneten Dienstbehörden bzw. Personalstellen eingerichtet. Der Bundesminister für öffentlichen Dienst und Sport war daher für das gesamte im Ressort beschäftigte

Personal Dienstbehörde bzw. Personalstelle. Die allgemeine Personalabteilung des Bundesministeriums für öffentlichen Dienst und Sport war für das Disziplinarwesen zuständig. Darüber hinaus war das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport nach dem Bundesministeriengesetz für das Dienst- und Disziplinarrecht der Beamtinnen und Beamten sowie für das Dienstrecht der Vertragsbediensteten (legistisch) zuständig. Für Rechtsfragen in diesem Zusammenhang standen daher die jeweils zuständigen Abteilungen der Sektion Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation allen Dienstbehörden und Personalstellen des Bundes einschließlich der Personalabteilung des Bundesministeriums für öffentlichen Dienst und Sport zur Verfügung.

- 7.2 Der RH stellte fest, dass die Maßnahmen des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundesministeriums für Inneres, spezialisierte Organisationseinheiten für das Disziplinarwesen der Beamtinnen und Beamten einzurichten und auch inhaltlich Standards vorzugeben, bei einer großen Anzahl von nachgeordneten Dienstbehörden zweckmäßig waren, weil sie zu einer Professionalisierung und Vereinheitlichung des Vollzugs des Disziplinarwesens der Beamtinnen und Beamten beitrugen.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, die bisherigen positiven Erfahrungen mit der zentralen Steuerung des Vollzugs des Disziplinarrechts auch bei der Neuorganisation der Steuer- und Zollverwaltung zu nutzen und die Einheitlichkeit des Vollzugs auch ab 2020 sicherzustellen.

Der RH kritisierte, dass das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung – als jenes der überprüften Ressorts, das über den hinsichtlich der Anzahl der Beschäftigten größten nachgeordneten Bereich verfügte – keine Maßnahmen zur organisatorischen Spezialisierung im Disziplinarwesen getroffen hatte und solche auch nicht im Zuge der Neuerrichtung der Bildungsdirektionen plante. Er kritisierte außerdem, dass das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung nur vereinzelt standardisierte Berichtspflichten (nämlich nur der Landesschulräte bzw. des Stadtschulrats für Wien) festgelegt hatte.

Er empfahl daher dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, insbesondere im Zuge der Neuerrichtung der Bildungsdirektionen auf eine verstärkte organisatorische Spezialisierung in allen Dienstbehörden des Ressorts hinzuwirken. Diese Spezialisierung wäre insbesondere durch eine organisatorische Verankerung von Ansprechpersonen (in den Dienstbehörden) mit spezialisiertem Fachwissen, eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit dieses Personenkreises und ein strukturiertes internes Berichtswesen zu erreichen.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung außerdem, die bestehenden standardisierten Berichtspflichten auf alle nachgeordneten Dienstbehörden auszuweiten.

- 7.3 (1) Das Bundesministerium für Finanzen führte in seiner Stellungnahme aus, dass der Empfehlung des RH, die Einheitlichkeit des Vollzugs auch nach der Neuorganisation der Steuer- und Zollverwaltung ab 2020 sicherzustellen, Rechnung getragen werde. Es werde ein Shared Service Center für Disziplinarangelegenheiten (sowohl für Beamte als auch Vertragsbedienstete) geschaffen werden, das in einem Amt angesiedelt sein, aber Zuständigkeit für alle Ämter haben werde.
- (2) Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung des RH aufzugreifen und das interne Berichtswesen neu aufzusetzen. Die bestehenden Berichtspflichten würden gesichtet und deren Anwendbarkeit auf den nachgeordneten Bereich der Wissenschaft und Forschung geprüft.
- 7.4 Der RH bewertete die vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung geplanten Maßnahmen im Berichtswesen positiv. Er wies jedoch darauf hin, dass neben der Ausgabe von Berichtspflichten durch die Zentralstelle, die von den nachgeordneten Dienstbehörden an die Zentralstelle zu erfüllen sind, auch der Empfehlung einer institutionalisierten Zusammenarbeit der nachgeordneten Dienstbehörden untereinander, einschließlich der Zentralstelle, Bedeutung zugemessen werden sollte.

Verfahren vor der Dienstbehörde

- 8.1 (1) Mit Einlangen einer Disziplinaranzeige einer bzw. eines Dienstvorgesetzten bei der Dienstbehörde begann das eigentliche Disziplinarverfahren. Das BDG 1979 räumte der Dienstbehörde drei Möglichkeiten zur weiteren Vorgangsweise ein:
- Sie hatte entweder eine Disziplinarverfügung mit einer Disziplinarstrafe zu erlassen (abgekürztes Verfahren) oder
 - die Anzeige an die Disziplinarcommission zur Prüfung der Durchführung eines Disziplinarverfahrens sowie an die Disziplinaranwältin bzw. den –anwalt weiterzuleiten.
 - Bei geringem Verschulden und unbedeutenden Folgen der Dienstpflichtverletzung konnte sie von diesen beiden Möglichkeiten gänzlich absehen. Dieses Absehen stellte keine Einstellung des Verfahrens dar, sondern erfolgte formlos.

Zur Entscheidung, welche der drei Vorgangsweisen in Betracht kommt, hatte sich die Dienstbehörde im Wesentlichen auf den von der bzw. dem anzeigenden Vorgesetzten ermittelten Sachverhalt zu stützen oder in ihrer Eigenschaft als mittelbare Dienstvorgesetzte ergänzende Ermittlungen durchzuführen. Nach der Weiterleitung der Disziplinaranzeige an die Disziplinarcommission hatte sie ergänzende Ermitt-

lungen durchzuführen, wenn ein entsprechender Auftrag der bzw. des Vorsitzenden des zuständigen Senats der Disziplinarkommission erging.³³

Tabelle 8: Disziplinaranzeigen der Dienstbehörden

	2014	2015	2016	2017	2018 (31. Juli)	Summe
	Anzahl					
BMBWF¹	8	12	6	9	3	38
BMF	10	11	14	14	3	52
BMI	116	72	73	89	60	410

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMI = Bundesministerium für Inneres

Anmerkung: Im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport gab es im überprüften Zeitraum keine Disziplinaranzeigen.

¹ Beinhaltet für die Jahre 2014 bis 2017 die Summe der Disziplinaranzeigen der damals in verschiedenen Ressorts angesiedelten Bereiche Bildung sowie Wissenschaft und Forschung.

Quellen: BMBWF; BMF; BMI; RH

Die Dienstbehörden des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung leiteten von 2014 bis inkl. Juli 2018 insgesamt 38 Disziplinaranzeigen an die jeweils zuständigen Disziplinarkommissionen weiter. Im selben Zeitraum leiteten die Dienstbehörden des Bundesministeriums für Finanzen 52 Disziplinaranzeigen an die Disziplinarkommission weiter, jene des Bundesministeriums für Inneres insgesamt 410.

(2) Eine Disziplinarverfügung konnte erlassen werden, wenn die Dienstpflichtverletzung aufgrund eines Geständnisses oder der eindeutigen Aktenlage oder eines rechtskräftigen Urteils oder Erkenntnisses eines Straf- oder Verwaltungsgerichts als erwiesen anzunehmen war. Als Disziplinarstrafe kam der Verweis oder die Geldbuße (bis zu einem halben Monatsbezug) in Betracht. Daher hatte die Dienstbehörde auch zu beurteilen, ob eine Disziplinarverfügung gemessen an der Schwere der Dienstpflichtverletzung sowie der Spezial- und Generalprävention ausreichend erscheint. Die bzw. der Beschuldigte und die Disziplinaranwältin bzw. der Disziplinaranwalt konnten gegen die Disziplinarverfügung Einspruch erheben, was die Fortsetzung des ordentlichen Disziplinarverfahrens vor der Disziplinarkommission zur Folge hatte.

(3) Die folgende Tabelle 9 zeigt die von den Dienstbehörden der überprüften Ressorts erlassenen Disziplinarverfügungen und die dagegen erhobenen Einsprüche.

³³ § 123 Abs. 1 2. Satz BDG 1979

Tabelle 9: Disziplinarverfügungen und Einsprüche

Ressort	2014	2015	2016	2017	2018 (31. Juli)	Summe
	Anzahl					
BMBWF¹						
Disziplinarverfügungen	0	0	2	4	1	7
Einsprüche	0	0	1	1	0	2
<i>in Prozent</i>	–	–	50	25	0	29
BMF						
Disziplinarverfügungen	2	3	4	9	2	20
Einsprüche	0	0	1	1	0	2
<i>in Prozent</i>	0	0	25	11	0	10
BMI						
Disziplinarverfügungen	37	38	50	35	25	185
Einsprüche	0	3	5	6	3	17
<i>in Prozent</i>	0	8	10	17	12	9

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMI = Bundesministerium für Inneres

Anmerkung: Im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport gab es im überprüften Zeitraum keine Disziplinaranzeigen und auch keine Disziplinarverfügungen.

¹ Beinhaltet für die Jahre 2014 bis 2017 die Summe der Disziplinarverfügungen der damals in verschiedenen Ressorts angesiedelten Bereiche Bildung sowie Wissenschaft und Forschung.

Quellen: BMBWF; BMF; BMI; RH

In Summe erließen die Dienstbehörden des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung zwischen 2014 und Ende Juli 2018 sieben Disziplinarverfügungen, jene des Bundesministeriums für Finanzen 20 und jene des Bundesministeriums für Inneres 185. Gegen diese wurden im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung zwei Einsprüche (29 %), im Bundesministerium für Finanzen ebenfalls zwei Einsprüche (10 %) und im Bundesministerium für Inneres 17 Einsprüche (9 %) erhoben. Aus den erhobenen Daten ergab sich außerdem, dass die einzelnen Dienstbehörden die Disziplinarverfügung in unterschiedlichem Ausmaß nutzten. Beispielsweise wurden im überprüften Zeitraum bei den Universitäten (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung) und in den Landespolizeidirektionen Oberösterreich, Salzburg, Steiermark sowie beim Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Bundesministerium für Inneres) keine oder nur sehr wenige Disziplinarverfügungen erlassen.

- 8.2 Aus Sicht des RH war die Disziplinarverfügung ein geeignetes Instrument zur Ahndung der von ihrem Anwendungsbereich erfassten Dienstpflichtverletzungen in einem abgekürzten Verfahren. Aufgrund der geringen Anzahl von Einsprüchen im Bundesministerium für Finanzen und Bundesministerium für Inneres waren diese auch als

taugliches Mittel im Sinne der Spezialprävention anzusehen. Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass die einzelnen Dienstbehörden des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung und des Bundesministeriums für Inneres diese in unterschiedlichem Ausmaß nutzten.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung und dem Bundesministerium für Inneres, die Dienstbehörden dabei zu unterstützen, von Disziplinarverfügungen als Instrument zur Ahndung von Dienstpflichtverletzungen Gebrauch zu machen und dabei den einheitlichen Vollzug (durch Vorgaben der obersten Dienstbehörde und Ausbildungsmaßnahmen) sicherzustellen.

8.3 (1) Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung führte in seiner Stellungnahme dazu aus, dass für den universitären Sektor an einer Information bezüglich Disziplinarverfügungen gearbeitet und im Bereich der Bildungsdirektionen eine Schulung für die zuständigen Referentinnen und Referenten in Aussicht genommen werde.

(2) Das Bundesministerium für Inneres sagte in seiner Stellungnahme zu, die nachgeordneten Dienstbehörden im Sinne der Empfehlung des RH zu unterstützen.

8.4 Der RH regte in diesem Zusammenhang an, die vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung angekündigten Maßnahmen einheitlich für den Bereich Bildung sowie Wissenschaft und Forschung durchzuführen; insbesondere wären die Informationsunterlagen einheitlich für alle (nachgeordneten) Dienstbehörden zu verfassen und die in Aussicht genommene Schulung auch auf den universitären Bereich auszuweiten.

Die Disziplinkommission

9.1 (1) Bei jeder obersten Dienstbehörde war eine Disziplinkommission einzurichten.³⁴ Die Disziplinkommissionen hatten in Senaten zu entscheiden: Sie entschieden u.a. über die Einleitung oder Nichteinleitung von Disziplinarverfahren sowie über Suspendierungen und fassten die Erkenntnisse.

Die Senate bestanden aus dem Senatsvorsitzenden sowie zwei weiteren Mitgliedern, wobei eines dieser Mitglieder vom Zentralausschuss des jeweiligen Ressorts bestellt worden sein musste.³⁵ Die Mitglieder waren weisungsfrei und unabhängig. Zu Mitgliedern der Disziplinkommissionen durften nur Beamtinnen und Beamte des Dienststandes bestellt werden, gegen die kein Disziplinarverfahren anhängig

³⁴ § 98 BDG 1979

³⁵ § 101 BDG 1979

war.³⁶ Die im Rahmen der Dienstrechts–Novelle 2011³⁷ geschaffene Möglichkeit, Vertragsbedienstete zu Disziplinaranwältinnen und Disziplinaranwälten zu bestellen, wurde für die Mitglieder der Disziplinarkommissionen nicht übernommen.

(2) Tabelle 10 zeigt die Zahl der 2018 bei den überprüften Ressorts eingerichteten Disziplinarkommissionen inkl. ihrer Senate.

Tabelle 10: Disziplinarkommissionen und Senate

	BMBWF	BMF ¹	BMI	BMöDS
	Anzahl			
Kommissionen	10	1	1	1
Senate	57	3	4	3
verfahrensbeendende Entscheidungen ²	38	49	507	0

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMI = Bundesministerium für Inneres

BMöDS = Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport

¹ ohne Senate für Beamtinnen und Beamte der Postbus AG, der Telekom Austria AG und der Österreichischen Post AG

² Nichteinleitungsbeschlüsse, Einstellungsbeschlüsse, Erkenntnisse (2014 bis inkl. Juli 2018)

Quellen: BMBWF; BMF; BMI; BMöDS; RH

Neben der bei der obersten Dienstbehörde des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung einzurichtenden Disziplinarkommission bestanden eigene Disziplinarkommissionen bei den Landesschulräten bzw. beim Stadtschulrat für Wien.³⁸ Diese waren für Lehrpersonen sowie für Erzieherinnen und Erzieher, die an einer dem Landesschulrat bzw. dem Stadtschulrat für Wien unterstehenden Schule (Schülerheim) verwendet wurden, zuständig. Bis zum 31. Dezember 2018 war dies durch Art. 81b Abs. 3 B–VG auch verfassungsgesetzlich vorgegeben. Im Rahmen des Bildungsreformgesetzes 2017³⁹ hob der Verfassungsgesetzgeber diese Verfassungsbestimmung auf. Mit § 221 Abs. 3 BDG 1979 bestand jedoch weiterhin eine einfachgesetzliche Grundlage für die insgesamt zehn im Ressortbereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung eingerichteten Disziplinarkommissionen.

(3) Darüber hinaus galten im Bereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung Sonderbestimmungen in Bezug auf die Senatsbildung für Universitäts–, Hochschul– und Bundeslehrpersonen:

³⁶ § 100 Abs. 1 BDG 1979

³⁷ BGBl. I 140/2011

³⁸ seit 1. Jänner 2019: bei der Bildungsdirektion des jeweiligen Bundeslands

³⁹ BGBl. I 138/2017

- Den Senaten für Universitätslehrpersonen hatte jeweils ein Mitglied der Gruppe der Universitätsprofessorinnen und –professoren und der anderen Universitätslehrerinnen und –lehrer anzugehören.⁴⁰
- Ein Mitglied des für Hochschullehrpersonen zuständigen Senats musste Hochschullehrperson sein.⁴¹ Bei einem Verfahren gegen eine Religionspädagogin bzw. einen –pädagogen hatte dieses Mitglied Religionspädagogin bzw. –pädagoge desselben Bekenntnisses zu sein.
- Bei den für die Bundeslehrpersonen zuständigen Senaten musste ein Senatsmitglied Lehrperson sein und sollte an einer Schule jener Schulart (Schülerheim) tätig sein, an der die beschuldigte Lehrperson hauptsächlich verwendet wurde. Bei einem Verfahren gegen eine Religionslehrperson hat dieses Mitglied Religionslehrperson desselben Bekenntnisses zu sein.⁴²

(4) Im Jahr 2018 verfügte die bei der obersten Dienstbehörde im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung eingerichtete Disziplinarkommission über elf Senate, davon sechs für Beamtinnen und Beamte (in der Zentralstelle, bei den Landesschulräten bzw. dem Stadtschulrat für Wien und an den Universitäten), eine für Lehrpersonen an den Zentrallehranstalten, eine für Hochschullehrpersonen und drei für Universitätslehrpersonen. Daneben verfügten die bei den acht Landesschulräten und beim Stadtschulrat für Wien eingerichteten Disziplinarkommissionen über insgesamt 46 Senate.

In den Bereichen des Bundesministeriums für Finanzen, des Bundesministeriums für Inneres und des Bundesministeriums für öffentlichen Dienst und Sport bestanden keine gesetzlichen Sonderbestimmungen in Bezug auf die Einrichtung der Disziplinarkommissionen.

(5) Das BDG 1979 legte fest, dass die Zentralstellen der Bundesministerien für die Sacherfordernisse der jeweiligen Disziplinarkommission und für die Besorgung der Kanzleigeschäfte aufzukommen und geeignete Schriftführerinnen und Schriftführer beizustellen hatten. Die Mitglieder der Disziplinarkommissionen kamen ihren Dienstpflichten als Senatsmitglieder grundsätzlich neben ihrer Verwaltungstätigkeit nach. Die Senatsvorsitzende der für den nachgeordneten Bereich zuständigen Senate der Disziplinarkommission beim Bundesministerium für Finanzen übte ihre Tätigkeit hauptberuflich aus. Ebenso übten die Senatsvorsitzenden der vier Senate der Disziplinarkommission beim Bundesministerium für Inneres ihre Tätigkeit hauptamtlich aus.

⁴⁰ § 161 Abs. 2 BDG 1979

⁴¹ § 200k Abs. 2 BDG 1979

⁴² § 221 Abs. 1 und 2 BDG 1979

Die in den überprüften Ressorts im Jahr 2017 im Zusammenhang mit den Disziplinarkommissionen angefallenen Kosten stellten sich daher wie folgt dar:

Tabelle 11: Kosten der Disziplinarkommissionen 2017

	BMBWF (Zentralstelle)	BMF	BMI	BMöDS
	in EUR			
Personalkosten ¹	10.300	122.475	610.557	–
Sachkosten (kalkulatorisch) ²	3.605	42.866	213.695	–
Summe	13.905	165.341	824.252	–

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMI = Bundesministerium für Inneres

BMöDS = Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport

¹ Personalkosten der Vorsitzenden der Senate und der Schriftführerinnen und Schriftführer, nicht jedoch der Beisitzerinnen und Beisitzer

² Die Sachkosten wurden vom RH mit 35 % der Personalkosten angenommen (Anlage 1 WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung BGBl. II 490/2012 i.d.g.F.)

Quellen: BMBWF; BMF; BMI; BMöDS; RH

Die Berechnung der Personalkosten der Disziplinarkommission im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (Zentralstelle) orientierte sich am vom Kommissionsvorsitzenden geschätzten Zeitaufwand für die Senatsvorsitzenden und die Schriftführer, jene der Disziplinarkommission im Bundesministerium für Finanzen an den Arbeitsplatzbeschreibungen der hauptberuflichen Senatsvorsitzenden und des Leiters der Kanzlei der Disziplinarkommission (Beschäftigungsausmaß: 20 %). Der RH ermittelte anhand dieser Daten den Personalaufwand auf Basis der Werte der Anlage 2 WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung⁴³.

Die Personalkosten der Disziplinarkommission im Bundesministerium für Inneres basierten auf den tatsächlichen Personalaufwendungen für die hauptberuflichen Vorsitzenden der Senate und der Schriftführerinnen und Schriftführer. Die Sachkosten nahm der RH in allen Fällen mit 35 % der Personalkosten an (entsprechend der Anlage 1 WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung).

(6) Zur Qualität der von den Disziplinarkommissionen geführten Verfahren führte der RH eine Analyse der einschlägigen Rechtsprechung des BVwG von 2014 bis 2018 durch. Zu diesem Zweck analysierte er die über das Rechtsinformationssystem des Bundes abrufbaren Erkenntnisse und Beschlüsse des BVwG dahingehend, ob und inwieweit die bekämpften Entscheidungen aller beim Bund eingerichteten Disziplinarkommissionen aufgehoben oder inhaltlich abgeändert wurden. Gänzliche Aufhebungen und Zurückverweisungen an die jeweilige Disziplinarkommission

⁴³ BGBl. II 490/2012 i.d.F. BGBl. II Nr. 55/2018

wertete der RH dabei als Mängel. Sonstige Änderungen umfassten z.B. Änderungen in der Strafbemessung und teilweise Einstellungen. Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der Analyse des RH:

Tabelle 12: Qualität der Verfahren vor den Disziplinarkommissionen

	Anzahl	in %
analysierte Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts	295	–
Mängel (Aufhebungen, Zurückverweisungen)	35	12
sonstige Änderungen (z.B. Strafbemessung, teilweise Einstellungen)	97	33
<i>davon gänzliche Freisprüche</i>	22	7

Quellen: Rechtsinformationssystem des Bundes; RH

9.2 Der RH stellte starke Unterschiede bei der Zahl der durch die Disziplinarkommissionen bei den überprüften Ressorts getroffenen verfahrensbeendenden Entscheidungen fest: Die Disziplinarkommission beim Bundesministerium für Inneres traf mit vier Senaten zwischen 2014 und Ende Juli 2018 507, die beim Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung eingerichteten zehn Kommissionen mit insgesamt 57 Senaten trafen im selben Zeitraum 38 derartige Entscheidungen. Der RH sah in den gesetzlichen Sonderbestimmungen im Bereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung einen Grund für die hohe Zahl an Senaten und Kommissionen, die nicht durch berufs- bzw. besoldungsgruppenspezifische Überlegungen gerechtfertigt werden konnte, zumal derartige Sonderbestimmungen für Angehörige anderer Berufs- bzw. Besoldungsgruppen nicht galten.

Der RH verwies zudem auf den Umstand, dass die Mitglieder der Disziplinarkommissionen – ausgenommen die Vorsitzende der für den nachgeordneten Bereich zuständigen Senate der Disziplinarkommission beim Bundesministerium für Finanzen sowie die Vorsitzenden der Disziplinarsenate der Disziplinarkommission beim Bundesministerium für Inneres – ihre Funktionen nicht hauptberuflich ausübten. Aus diesem Grund waren valide Aussagen zu den Kosten der Disziplinarkommissionen nur eingeschränkt und nur für das Bundesministerium für Finanzen und das Bundesministerium für Inneres möglich. Für das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung konnten diese lediglich auf Schätzungen basieren.

Er hielt außerdem fest, dass nur Beamtinnen und Beamte zu Mitgliedern der Disziplinarkommissionen bestellt werden durften und Vertragsbediensteten eine solche Funktion nicht zugänglich war. Angesichts der weiter sinkenden Zahl von im Bundesdienst beschäftigten Beamtinnen und Beamten wird daher in Zukunft die Besetzung der Disziplinarkommissionen mit fachkundigen Beamtinnen und Beamten weiter erschwert.

Der RH wies außerdem kritisch darauf hin, dass von den insgesamt 295 analysierten Erkenntnissen und Beschlüssen des BVwG 35 (rd. 12 %) Mängel in den Entscheidungen der beim Bund eingerichteten Disziplinarkommissionen offenbarten und 97 (rd. 33 %) zu sonstigen inhaltlichen Änderungen dieser Entscheidungen führten. Er erachtete daher die Konzentration des Disziplinarverfahrens bei einer für alle Beamtinnen und Beamten des Bundes zuständigen zentralen Disziplinarkommission auch im Hinblick auf die Steigerung der Qualität der Verfahren und der Bestandskraft der kommissionellen Entscheidungen als zweckmäßig.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, eine Regierungsvorlage zu erarbeiten, welche die für die hohe Zahl an Senaten und Kommissionen im Bereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung verantwortlichen gesetzlichen Sonderbestimmungen im BDG 1979 entfallen lässt.

Er empfahl dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport außerdem, eine Regierungsvorlage zu erarbeiten, die – im Sinne einer Professionalisierung, Qualitätssteigerung, gleichmäßigen Auslastung, einheitlichen Rechtsprechung und Kostentransparenz – die Konzentration des Disziplinarverfahrens bei einer für alle Beamtinnen und Beamten des Bundes zuständigen zentralen Disziplinarkommission vorsieht. Dabei wäre auch ein entsprechendes Berichtswesen (TZ 13 und TZ 18) vorzusehen und die Möglichkeit einer Mitgliedschaft von Vertragsbediensteten in dieser Disziplinarkommission wäre nachvollziehbar zu evaluieren und gegebenenfalls zu ermöglichen.

- 9.3 Das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung zum Entfall der für die hohe Zahl an Senaten im Bereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung verantwortlichen gesetzlichen Sonderbestimmungen im BDG 1979 im Entwurf zur 2. Dienstrechts–Novelle 2019 aufgegriffen worden sei. In den sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen darüber habe keine Einigung erzielt werden können, weshalb der bisher in Geltung stehende Zustand weiter aufrechterhalten worden sei.

Weiters wies das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport darauf hin, dass in der nun vorliegenden Regierungsvorlage der 2. Dienstrechts–Novelle 2019⁴⁴ der Kernforderung des RH vollinhaltlich Rechnung getragen worden sei: Im Sinne der Professionalisierung, Qualitätssteigerung, gleichmäßigen Auslastung, einheitlichen Rechtsprechung sowie Kostentransparenz sei eine beim Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport angesiedelte, zentrale und unabhängig tätige

⁴⁴ Die 2. Dienstrechts–Novelle 2019, welche die in der Stellungnahme des Bundesministeriums für öffentlichen Dienst und Sport angesprochenen Punkte – Einrichtung einer zentralen und unabhängigen Bundesdisziplinarbehörde, Neuregelung des Berichtswesens, Möglichkeit einer Mitgliedschaft von Vertragsbediensteten in der Bundesdisziplinarbehörde – enthält, wurde parlamentarisch beschlossen und am 8. Juli 2019 kundgemacht (BGBl. I 58/2019).

Bundesdisziplinarbehörde errichtet worden. Die Professionalisierung und Qualitätssteigerung werde durch die an einer Stelle gebündelten Ressourcen und der damit einhergehenden Einrichtung von hauptberuflich tätigen Senatsvorsitzenden erreicht. Ausgenommen sollen lediglich die Parlamentsdirektion, die Volksanwaltschaft und der RH sein. In der Regierungsvorlage sei ein entsprechendes Berichtswesen im § 128b BDG 1979 vorgesehen. Die Möglichkeit einer Mitgliedschaft von Vertragsbediensteten sei diskutiert und unter bestimmten Voraussetzungen eröffnet worden.

- 9.4 Der RH anerkannte die rasche Umsetzung seiner Empfehlung zur Konzentration des Disziplinarverfahrens bei einer zentralen Disziplinarbehörde durch das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport. Der RH wies jedoch darauf hin, dass aus seiner Sicht eine mangelnde sozialpartnerschaftliche Einigung kein inhaltlich nachvollziehbarer Grund war, die hohe Zahl an Senaten für Beamtinnen und Beamte des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung weiterhin aufrecht zu erhalten. Ein Zusammenhang mit der aus verfassungsrechtlichen Gründen (insbesondere mit Blick auf das Prinzip der Gewaltenteilung) abweichenden Regelung für die Parlamentsdirektion, den RH sowie die Volksanwaltschaft war nicht ableitbar. Er hielt daher seine diesbezügliche Empfehlung weiter aufrecht.

Verfahren vor der Disziplinkommission

- 10.1 (1) Die Disziplinkommissionen entschieden über die Durchführung eines Disziplinarverfahrens, erteilten Aufträge an die Dienstbehörde für weitere Ermittlungen, sprachen über die Suspendierung und über Anträge auf Verminderung der damit verbundenen Bezugskürzung ab und führten das Disziplinarverfahren durch. Mögliche verfahrensbeendende Entscheidungen waren die Nichteinleitung, die Einstellung des Verfahrens, der Schuldspruch ohne Strafe, der Verweis, die Verhängung einer Geldbuße (bis zu einem halben Monatsbezug) oder einer Geldstrafe (von einem Monatsbezug bis zu fünf Monatsbezügen) und die Entlassung.

Die verfahrensbeendenden Entscheidungen (Erkenntnisse, Beschlüsse über die Einstellung und die Nichteinleitung) der beim Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, beim Bundesministerium für Finanzen und beim Bundesministerium für Inneres eingerichteten Disziplinkommissionen stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 13: Verfahrensbeendende Entscheidungen der Disziplinarkommissionen beim Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

	2014	2015	2016	2017	2018 (31. Juli)	Summe
	Anzahl					
Erkenntnisse der Disziplinarkommissionen	3	8	6	6	1	24
<i>davon Entlassungen</i>	0	0	0	1	0	1
<i>davon Geldbußen und Geldstrafen</i>	3	4	2	2	1	12
<i>Geldbußen und Geldstrafen gesamt (in EUR)</i>	6.722	22.125	5.800	13.513	0	48.160
Nichteinleitungsbeschlüsse	1	0	0	2	2	5
Einstellungsbeschlüsse	1	2	4	2	0	9
Summe	5	10	10	10	3	38

Quellen: BMBWF; RH

Die Disziplinarkommissionen beim Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung trafen zwischen 2014 und Ende Juli 2018 insgesamt 38 verfahrensbeendende Entscheidungen. Sie sprachen eine Entlassung aus und verhängten zwölf Geldbußen und Geldstrafen von insgesamt 48.160 EUR.

Tabelle 14: Verfahrensbeendende Entscheidungen der Disziplinarkommission beim Bundesministerium für Finanzen

	2014	2015	2016	2017	2018 (31. Juli)	Summe
	Anzahl					
Erkenntnisse der Disziplinarkommissionen	7	7	10	11	4	39
<i>davon Entlassungen</i>	0	0	2	0	0	2
<i>davon Geldbußen und Geldstrafen</i>	7	4	8	10	2	31
<i>Geldbußen und Geldstrafen gesamt (in EUR)</i>	6.500	17.100	22.546	13.400	3.700	63.246
Nichteinleitungsbeschlüsse	1	0	1	2	0	4
Einstellungsbeschlüsse	2	1	1	1	1	6
Summe	10	8	12	14	5	49

Quellen: BMF; RH

Die Disziplinarkommission beim Bundesministerium für Finanzen traf zwischen 2014 und Ende Juli 2018 insgesamt 49 verfahrensbeendende Entscheidungen. Sie sprach zwei Entlassungen aus und verhängte 31 Geldbußen und Geldstrafen von insgesamt 63.246 EUR.

Tabelle 15: Verfahrensbeendende Entscheidungen der Disziplinarkommission beim Bundesministerium für Inneres

	2014	2015	2016	2017	2018 (31. Juli)	Summe
	Anzahl					
Erkenntnisse der Disziplinarkommissionen	86	70	87	77	58	378
<i>davon Entlassungen</i>	3	2	2	3	6	16
<i>davon Geldbußen und Geldstrafen</i>	58	49	59	48	2	216
<i>Geldbußen und Geldstrafen gesamt (in EUR)</i>	129.586	76.293	130.230	135.319	130.129	601.557
Nichteinleitungsbeschlüsse	27	20	23	14	8	92
Einstellungsbeschlüsse	16	6	7	5	3	37
Summe	129	96	117	96	69	507

Quellen: BMI; RH

Die Disziplinarkommission beim Bundesministerium für Inneres traf zwischen 2014 und Ende Juli 2018 insgesamt 507 verfahrensbeendende Entscheidungen. Sie sprach 16 Entlassungen aus und verhängte 216 Geldbußen und Geldstrafen von insgesamt 601.557 EUR.

(2) § 128b BDG 1979 sah vor, dass jede bzw. jeder Vorsitzende einer Disziplinarkommission spätestens bis zum 31. März dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport einen Tätigkeitsbericht über das vorangegangene Kalenderjahr zu übermitteln hat. Der Bericht hatte jedenfalls die Anzahl der im Berichtsjahr anhängig gemachten Fälle sowie die Anzahl und die Art der im Berichtsjahr erfolgten verfahrensbeendenden Erledigungen zu enthalten. Dabei waren die mit Erkenntnis festgestellten Dienstpflichtverletzungen, die verhängten Strafen sowie die Anzahl der Freisprüche auszuweisen. Diese Tätigkeitsberichte wurden in der zuständigen Abteilung des Bundesministeriums für öffentlichen Dienst und Sport gesammelt. Es erfolgte dort keine Kontrolle auf Vollständigkeit, keine zusammenfassende Auswertung und auch keine aktenmäßige Erledigung. Das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport teilte dem RH dazu mit, dass der Zweck der Bestimmung war, aussagekräftige Daten bezüglich erstinstanzlicher Disziplinarverfahren (z.B. die Anzahl der anhängigen oder abgeschlossenen Disziplinarverfahren) zur Verfügung zu stellen, um so auf entsprechende (parlamentarische) Anfragen antworten zu können. Allerdings habe das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport von den erhaltenen Informationen mangels entsprechender Anfragen bisher noch keinen Gebrauch machen müssen.

- 10.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport die Tätigkeitsberichte der Vorsitzenden der Disziplinarkommissionen lediglich sammelte und keine Kontrolle auf Vollständigkeit, keine zusammenfassende Auswertung und auch keine aktenmäßige Erledigung durchführte. Auch die Mitteilung des Bundesministeriums für öffentlichen Dienst und Sport, dass es mangels entsprechender Anfragen von den Daten noch keinen Gebrauch machen müssen, konnte insbesondere die mangelnde Kontrolle auf Vollständigkeit aus Sicht des RH nicht rechtfertigen. Der RH verwies dazu auf seine Empfehlung in **TZ 9**, das Disziplinarverfahren bei einer für alle Beamtinnen und Beamten zuständigen Disziplinarkommission zu konzentrieren, weil sich dadurch eine Informationsbeschaffung bei mehreren Stellen erübrigen würde.

Disziplinaranwältinnen und –anwälte

11.1 (1) Die Disziplinaranwältinnen und –anwälte hatten die dienstlichen Interessen im Disziplinarverfahren zu vertreten. Sie und die erforderliche Anzahl von Stellvertreterinnen und Stellvertretern waren von den Leiterinnen und Leitern der Zentralstellen (den Bundesministerinnen und Bundesministern) zu bestellen. Sie mussten rechtskundig sein und hatten Parteienrechte im Disziplinarverfahren. Insbesondere konnten sie gegen Bescheide der Disziplinarkommission Beschwerde an das BVwG und gegen dessen Entscheidungen Revision an den VfGH erheben. Ständen zu wenige geeignete Bedienstete – d.h. auch Vertragsbedienstete – eines Ressorts für diese Funktion zur Verfügung, konnten geeignete Bedienstete eines anderen Ressorts bestellt werden.⁴⁵

(2) Das BDG 1979 sah vor, dass im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung für Verfahren gegen Universitätslehrpersonal rechtskundige Universitätslehrerinnen und –lehrer als Disziplinaranwältinnen und –anwälte zu bestellen waren. In dieser Funktion waren sie dem Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung unmittelbar unterstellt.⁴⁶

(3) Im Verfahren vor der Disziplinarkommission beim Bundesministerium für Inneres musste die Disziplinaranwältin bzw. der –anwalt nicht rechtskundig sein;⁴⁷ im weiteren Verfahren vor dem BVwG, dem VfGH bzw. dem VfGH war allerdings auch eine rechtskundige Disziplinaranwältin bzw. ein rechtskundiger Disziplinaranwalt heranzuziehen.

(4) Die Anzahl der Disziplinaranwältinnen und –anwälte der überprüften Ressorts stellte sich im Jahr 2018 wie folgt dar:

Tabelle 16: Disziplinaranwältinnen und –anwälte

	BMBWF	BMF	BMI	BMöDS
	Anzahl			
Disziplinaranwältinnen und –anwälte	54 ¹	1	2	1
stellvertretende Disziplinaranwältinnen und –anwälte	9	17	39	1

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMI = Bundesministerium für Inneres

BMöDS = Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport

¹ 40 für den Bereich des Universitätslehrpersonals, einer/eine (mit einer Stellvertretung) für den Bereich Bildung, vier für den Bereich Wissenschaft, neun (und acht Stellvertretungen) für die Landesschulräte/den Stadtschulrat für Wien

Quellen: BMBWF; BMF; BMI; BMöDS; RH

⁴⁵ § 103 BDG 1979

⁴⁶ § 161 Abs. 3 BDG 1979

⁴⁷ § 243 Abs. 7 BDG 1979

Die Anzahl von 40 Disziplinaranwältinnen und –anwälten für den Bereich des Universitätslehrpersonals war darauf zurückzuführen, dass das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung bestrebt war, an jeder Universität über geeignete Personen zu verfügen. Ihre Heranziehung im Einzelfall erfolgte unter Berücksichtigung regionaler Aspekte in chronologischer Reihenfolge. Darüber hinaus war festgelegt, wie sich diese Disziplinaranwältinnen und –anwälte im Falle der Heranziehung mit einem im Erlassweg bestimmten Bediensteten des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung abzustimmen hatten.

Im Bereich Bildung waren Disziplinaranwältinnen und –anwälte für die Disziplinarcommissionen bei den Landesschulräten und dem Stadtschulrat für Wien sowie für jene bei der Zentralstelle bestellt. Die Heranziehung erfolgte anhand der Zuständigkeit der jeweiligen Disziplinarbehörden (Dienstbehörden und Disziplinarcommissionen) und damit nach regionalen Kriterien. Es war jedoch nicht festgelegt, wie sich diese Disziplinaranwältinnen und –anwälte im Falle der Heranziehung mit der Leiterin bzw. dem Leiter der Zentralstelle abzustimmen hatten.

Im Bundesministerium für Finanzen und im Bundesministerium für Inneres wurden auch die stellvertretenden Disziplinaranwältinnen und –anwälte für die Betreuung von Verfahren herangezogen. Dies erfolgte nach fachlichen und regionalen Kriterien. Darüber hinaus war festgelegt, wie sie sich im Falle der Heranziehung mit der Leiterin bzw. dem Leiter der Zentralstelle abzustimmen hatte.

- 11.2 Der RH erachtete die Funktion der Disziplinaranwältin bzw. des –anwalts als wesentlich zur Aufrechterhaltung eines aktuellen Kenntnisstands der Leiterin bzw. des Leiters der Zentralstelle über die im Ressortbereich laufenden Disziplinarverfahren und damit als ein effektives Instrument zur (zentralen) Wahrung der dienstlichen Interessen in diesen Verfahren. Daher sollte im Falle der Bestellung mehrerer (stellvertretender) Disziplinaranwältinnen und –anwälte auch klar festgelegt sein, unter welchen Voraussetzungen diese zur Betreuung von Verfahren herangezogen werden und wie sie sich im Falle der Heranziehung mit dem Leiter der Zentralstelle abzustimmen hatten. Außerdem sollten für die Bestellung zur Disziplinaranwältin bzw. zum –anwalt ausschließlich fachliche und nicht dienstrechtliche Kriterien ausschlaggebend sein.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, eine Regierungsvorlage zu erarbeiten, mit welcher der Vorbehalt, dass für Verfahren gegen Universitätslehrpersonal nur rechtskundige Universitätslehrerinnen und –lehrer zu Disziplinaranwältinnen und –anwälten bestellt werden können, entfällt.

Der RH wies außerdem kritisch darauf hin, dass das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung für – in der ersten Jahreshälfte 2018 – drei zu betreuende Disziplinaranzeigen bzw. drei verfahrensbeendende Entscheidungen insgesamt

63 (stellvertretende) Disziplinaranwältinnen und –anwälte bestellt hatte. Er kritisierte außerdem, dass das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung nur für die Disziplinaranwältinnen und –anwälte für den Bereich des Universitätslehrpersonals festgelegt hatte, wie sie sich mit der Leiterin bzw. dem Leiter der Zentralstelle abzustimmen hatten.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, die Anzahl der (stellvertretenden) Disziplinaranwältinnen und –anwälte angesichts der geringen Anzahl der zu betreuenden Verfahren zu reduzieren und Regeln für deren Heranziehung und Abstimmung mit der Leiterin bzw. dem Leiter der Zentralstelle festzulegen.

11.3 (1) Das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH zum Entfall des Vorbehalts, dass für Verfahren gegen Universitätslehrpersonal nur rechtskundige Universitätslehrerinnen und –lehrer zu Disziplinaranwältinnen und –anwälten bestellt werden können, im Entwurf zur 2. Dienstrechts–Novelle 2019 aufgegriffen worden sei. In den sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen darüber habe keine Einigung erzielt werden können, weshalb der bisher in Geltung stehende Zustand weiter aufrechterhalten worden sei.

(2) Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung führte in seiner Stellungnahme aus, dass die ausgewiesenen Disziplinaranwältinnen und –anwälte einer kontinuierlichen Evaluierung ihrer Zweckmäßigkeit unterlägen. Daraus gezogene Erfahrungen hätten gezeigt, dass insbesondere im universitären Sektor oftmals ein erhöhter Personalpool notwendig sei, um dem gesetzlichen Erfordernis einer raschen Verfahrensabwicklung zu entsprechen. Aus diesem Grund werde von einer Reduktion der Disziplinaranwältinnen und –anwälte vorerst abgesehen. Eine Reorganisation könne allenfalls im Rahmen der bevorstehenden Ausrollung der Bundesdisziplinarbehörde erfolgen, etwa dann, wenn die Anzahl ihrer Senate sowie deren Aufgabenbereiche abschließend geklärt sei.

11.4 (1) Der RH wies das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport auch in diesem Zusammenhang darauf hin, dass aus seiner Sicht eine mangelnde sozialpartnerschaftliche Einigung kein inhaltlich nachvollziehbarer Grund war, den Vorbehalt, dass für Verfahren gegen Universitätslehrpersonal nur rechtskundige Universitätslehrerinnen und –lehrer zu Disziplinaranwältinnen und –anwälten bestellt werden können, aufrecht zu erhalten. Er hielt daher seine diesbezügliche Empfehlung weiter aufrecht.

(2) Der RH entgegnete dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, dass er – auch im Sinne der vom Gesetzgeber im Rahmen der 2. Dienst-

rechts–Novelle 2019⁴⁸ verwirklichten Professionalisierung des Disziplinarwesens – angesichts der geringen Anzahl der zu betreuenden Verfahren weiterhin keine Notwendigkeit für die Bestellung einer so hohen Anzahl von insgesamt 63 (stellvertretenden) Disziplinaranwältinnen und –anwälten sah. Daher hielt er seine Empfehlung, die Anzahl der (stellvertretenden) Disziplinaranwältinnen und –anwälte zu reduzieren, aufrecht.

Die (vorläufige) Suspendierung

12.1 (1) Als sichernde Maßnahme im Falle eines Verdachts einer schweren Rechtsverletzung durch eine Beamtin bzw. einen Beamten sah das BDG 1979 die Enthebung vom Dienst (Suspendierung) vor. Sie war unabhängig von der Einleitung eines Disziplinarverfahrens sowie von der schuldhaften Begehung einer Dienstpflichtverletzung und stellte keine Disziplinarstrafe dar. Im Falle der Suspendierung war die Beamtin bzw. der Beamte von der Verpflichtung zur Dienstleistung enthoben; dementsprechend waren ihre bzw. seine Bezüge auf zwei Drittel zu kürzen.

(2) Die Suspendierung einer Beamtin bzw. eines Beamten war zu verfügen, wenn

- die Untersuchungshaft verhängt wurde oder
- eine rechtswirksame Anklage wegen eines zum dienstrechtlichen Amtsverlust führenden Delikts⁴⁹ vorlag oder
- durch die Belassung im Dienst wegen der Art der zur Last gelegten Dienstpflichtverletzungen das Ansehen des Amtes oder wesentliche Interessen des Dienstes gefährdet worden wären.

Bei Vorliegen eines oder mehrerer dieser Gründe hatte die Dienstbehörde die vorläufige Suspendierung auszusprechen. War noch keine vorläufige Suspendierung durch die Dienstbehörde erfolgt, hatte die Disziplinkommission ab dem Einlangen der Disziplinaranzeige diese bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen zu verfügen.

Tabelle 17 zeigt die Anzahl jener Beamtinnen und Beamten, die zwischen 2014 und Ende Juli 2018 in den überprüften Ressorts suspendiert waren, und die durchschnittliche Dauer dieser Suspendierungen. Die Suspendierung konnte auch schon vor 2014 verfügt worden sein.

⁴⁸ BGBl. I 58/2019

⁴⁹ § 20 Abs. 1 Z 3a BDG 1979; z.B. Folter und bestimmte Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung
Die Anklage hatte sich auf eine vorgeworfene Tatbegehung ab dem 1. Jänner 2013 zu beziehen.

Tabelle 17: Suspendierungen (2014 bis inkl. Juli 2018)

	BMBWF	BMF	BMI	BMöDS
	Anzahl			
suspendierte Personen	19	14	87	3 ¹
durchschnittliche Dauer (in Tagen)	314	593	309	798

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMI = Bundesministerium für Inneres

BMöDS = Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport

¹ 2016 durch die damalige Dienstbehörde (Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport) ausgesprochen

Quellen: BMBWF; BMF; BMI; BMöDS; RH

Im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung waren zwischen 2014 und Ende Juli 2018 19 Personen für durchschnittlich 314 Tage, im Bundesministerium für Finanzen 14 Personen für durchschnittlich 593 Tage und im Bundesministerium für Inneres 87 Personen für durchschnittlich 309 Tage suspendiert. Im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport waren seit 2016 drei Bedienstete von ihrer damaligen Dienstbehörde (Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport) suspendiert. Diese Suspendierungen waren mit Ende Juli 2018 noch aufrecht, wurden jedoch im Dezember 2018 aufgehoben. Die durchschnittliche Suspendierungsdauer betrug daher 798 Tage.

- 12.2 Der RH erachtete die Maßnahme der Suspendierung als sinnvoll und zweckmäßig, um in den gesetzlich geregelten Fällen einer Dienststelle durch die Entfernung einer bzw. eines selbst durch den bloßen Verdacht der Begehung einer schweren Rechtsverletzung belasteten Beamtin bzw. Beamten eine unbelastete Aufgabenerfüllung zu ermöglichen.

Dauer und Qualität der Verfahren

- 13.1 (1) Die Dauer der Disziplinarverfahren war wesentlich von mehreren Faktoren abhängig: Eine Beamtin bzw. ein Beamter durfte wegen einer Dienstpflichtverletzung nicht mehr belangt werden, wenn nicht mindestens innerhalb von sechs Monaten ab Kenntnis der Dienstpflichtverletzung der Dienstbehörde oder innerhalb von drei Jahren ab Beendigung der Dienstpflichtverletzung eine Disziplinarverfügung erlassen oder ein Disziplinarverfahren vor der Disziplinarkommission eingeleitet wurde. Der Lauf dieser Fristen wurde unter bestimmten Umständen (z.B. durch in derselben Sache anhängige gerichtliche oder verwaltungsbehördliche Strafverfahren) oder durch Rechtsmittelverfahren (z.B. durch Beschwerden gegen Einleitungsbeschlüsse beim BVwG) gehemmt bzw. unterbrochen.

Obwohl die Dauer der Verfahren damit auch wesentlich von externen Umständen beeinflusst werden konnte, war die dokumentierte Beobachtung der Dauer und auch der Qualität der Disziplinarverfahren aus Sicht des RH eine wesentliche Voraussetzung, um potenzielle Fehlentwicklungen (vor allem bei den Dienstbehörden) frühzeitig erkennen und entsprechend gegensteuern zu können.

Keines der überprüften Ressorts beobachtete und dokumentierte die Dauer der Disziplinarverfahren. Nur im Bundesministerium für Finanzen wurden qualitative Aspekte (im Rahmen des internen Berichtswesens) berücksichtigt. Die übrigen überprüften Ressorts beobachteten diese Aspekte nicht (TZ 18).

(2) Der RH erhob daher mit Unterstützung der Disziplinarkommissionen der überprüften Ressorts die Dauer der zwischen 2014 und Ende Juli 2018 beendeten Verfahren. Dabei erhob er

- die **Dauer des dienstbehördlichen Verfahrens** vom Zeitpunkt der Kenntnis der Dienstpflichtverletzung der Dienstbehörde bis zur Anzeige an die Disziplinarkommissionen,
- die **Dauer des Verfahrens vor den Disziplinarkommissionen** bis zu ihrer verfahrensbeendenden Entscheidung (Nichteinleitung, Einstellung oder Erkenntnis),
- sowie die jeweils durch Straf- oder Rechtsmittelverfahren bewirkten **Unterbrechungen**.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer in den überprüften Ressorts stellte sich wie folgt dar:⁵⁰

⁵⁰ Berücksichtigt wurden nur jene Entscheidungen, die in diesem Zeitraum auf Ebene der Disziplinarkommissionen rechtskräftig wurden. Der Einfluss von Rechtsmittelverfahren gegen Erkenntnisse und Einstellungsbeschlüsse vor dem BVwG, dem VfGH und dem VwGH blieb somit (aufgrund deren vielfältiger Entscheidungsmöglichkeiten) außer Betracht. Im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung und im Bundesministerium für Finanzen erfolgte eine Vollausswertung der im überprüften Zeitraum getroffenen Entscheidungen (jeweils 34). Im Bundesministerium für Inneres erfolgte die Auswertung auf Basis einer zufälligen Stichprobe (40 von 424 Entscheidungen). Die im Bundesministerium für Inneres dargestellten Werte stellen daher den Durchschnitt in der Stichprobe dar.

Tabelle 18: Durchschnittliche Verfahrensdauer

	BMBWF	BMF	BMI
		Anzahl	
analysierte Verfahren	34	34	40
unterbrochene Verfahren			
Verfahren vor den Dienstbehörden	2	12	19
Verfahren vor den Disziplinarkommissionen	13	14	18
Disziplinarverfahren gesamt (Dienstbehörde und Disziplinarkommission)	13	14	21
	in Tagen		
Verfahrensdauer vor den Dienstbehörden			
Verfahrensdauer gesamt	82,5	119,4	119,0
Verfahrensdauer unterbrochene Verfahren	30,0	122,7	146,4
Unterbrechungsdauer	16,0	107,4	117,0
Verfahrensdauer vor den Disziplinarkommissionen			
Verfahrensdauer gesamt	557,9	567,0	157,3
Verfahrensdauer unterbrochene Verfahren	768,5	1.000,9	244,1
Unterbrechungsdauer	299,5	766,0	188,8
Verfahrensdauer gesamtes Disziplinarverfahren (Dienstbehörden und Disziplinarkommissionen)			
Verfahrensdauer gesamt	640,4	686,3	276,3
Verfahrensdauer unterbrochene Verfahren	882,8	1.139,0	364,8
Unterbrechungsdauer	302,0	803,4	267,6

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMI = Bundesministerium für Inneres

Quellen: BMBWF; BMF; BMI; RH

Die Erhebungen zeigten, dass die durchschnittliche Dauer des gesamten Disziplinarverfahrens im Vergleich der überprüften Ressorts stark variierte: Sie betrug im Bundesministerium für Inneres lediglich 276,3 Tage, im Bundesministerium für Finanzen 686,3 Tage. Die durchschnittliche Verfahrensdauer war jedoch auch von der Dauer der Unterbrechungen durch Straf- oder Rechtsmittelverfahren beeinflusst: Diese betrug zwischen 267,6 Tagen im Bundesministerium für Inneres und 803,4 Tagen im Bundesministerium für Finanzen. Die lange Verfahrensdauer unterbrochener Verfahren war im Bundesministerium für Finanzen insbesondere darauf zurückzuführen, dass vier der 34 analysierten Verfahren zwischen 3,6 und 8,5 Jahren unterbrochen waren.

(3) Zur Qualität der Verfahren vor den Dienstbehörden setzte der RH verschiedene Verfahrenskennzahlen in Relation, um entsprechende Indikatoren zu gewinnen. Dazu zog er das Verhältnis der bei den Disziplinarkommissionen der überprüften Ressorts zwischen 2014 bis Ende Juli 2018 eingegangenen Disziplinaranzeigen zu

jenen Entscheidungen der Disziplinarkommissionen, die das Verfahren (vor Fällung eines Erkenntnisses) beendeten (Nichteinleitungs- und Einstellungsbeschlüsse), heran:

Tabelle 19: Qualität der Verfahren vor den Dienstbehörden

	BMBWF	BMF	BMI
	Anzahl		
Disziplinaranzeigen	38	52	410
Nichteinleitungsbeschlüsse	5	4	92
Einstellungsbeschlüsse	9	6	37
Summe der Nichteinleitungs- und Einstellungsbeschlüsse	14	10	129
	in %		
Anteil der Nichteinleitungsbeschlüsse	13	8	22
Anteil der Einstellungsbeschlüsse	24	11	9
Anteil Summe der Nichteinleitungs- und Einstellungsbeschlüsse	37	19	31

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMI = Bundesministerium für Inneres

Quellen: BMBWF; BMF; BMI; RH

13.2 Der RH hielt fest, dass lange Disziplinarverfahren (bspw. gegen vom Dienst suspendierte Beschuldigte) auch unmittelbare Kostenfolgen nach sich ziehen konnten. Er hielt in diesem Zusammenhang außerdem fest, dass die durchschnittliche Dauer der Disziplinarverfahren im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, im Bundesministerium für Finanzen und im Bundesministerium für Inneres stark variierte und auch von der Dauer der Unterbrechungen durch Straf- oder Rechtsmittelverfahren beeinflusst wurde. Er wies kritisch darauf hin, dass keines der überprüften Ressorts die Dauer der Disziplinarverfahren (und der Unterbrechungen) beobachtete und dokumentierte.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die Qualität der Verfahren ohne den inhaltlichen Konnex zum konkreten Einzelfall bzw. zum (bisherigen) Verfahren nur schwer messbar war. So konnte etwa eine Einstellung aus mehreren Gründen erfolgen: Ein Verfahren war bspw. bei Austritt der bzw. des Beschuldigten aus dem Dienstverhältnis oder auch wegen Verjährung der Tat (wegen zu spätem Tätigwerdens der Dienstbehörde) einzustellen, wobei nur letzteres einen Rückschluss auf die Qualität des bisherigen Verfahrens zulässt. Dennoch konnten, wie die Analyse des RH zeigte, bestimmte Verfahrensdaten (mit geringem Aufwand) in Relation gesetzt werden, um so nutzbringende Indikatoren für die Qualität der Verfahren zu gewinnen, die bei einem Überschreiten eines zu definierenden Grenzwerts eine tiefergehende quali-

tative Analyse der (obersten) Dienstbehörden nach sich ziehen sollte. Er wies in diesem Zusammenhang kritisch darauf hin, dass keines der überprüften Ressorts solche Indikatoren zur Qualität der Verfahren vor den Dienstbehörden nutzte.

Damit ließen das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, das Bundesministerium für Finanzen und das Bundesministerium für Inneres vorhandene Daten ungenutzt, welche zur Erkennung von potenziellen Fehlentwicklungen und des entsprechenden Korrekturbedarfs geeignet waren.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, dem Bundesministerium für Finanzen, dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, (möglichst im Rahmen ihres internen Berichtswesens) die Dauer der Disziplinarverfahren und der Unterbrechungen zu beobachten, zu dokumentieren und Indikatoren zur Qualität der Verfahren zu nutzen.

- 13.3 (1) Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung teilte in seiner Stellungnahme dazu mit, dass es geeignete Schritte zu einem intensiveren Berichtswesen prüfen werde.
- (2) Das Bundesministerium für Finanzen merkte in seiner Stellungnahme hierzu an, dass – wie vom RH selbst im Prüfungsergebnis ausgeführt – die Dauer der Disziplinarverfahren wesentlich von externen und daher vom Bundesministerium für Finanzen nicht zu beeinflussenden Faktoren – wie z.B. die Dauer von Strafverfahren – abhängen. Nach Ansicht des Bundesministeriums für Finanzen könne aus der Dauer von Disziplinarverfahren nicht auf die Qualität des Verfahrens geschlossen werden.
- (3) Das Bundesministerium für Inneres teilte in seiner Stellungnahme dazu mit, dass es die Dauer der Disziplinarverfahren und Unterbrechungen zukünftig beobachten, diese dokumentieren und im Zuge einer Evaluierung Indikatoren festlegen werde, um daraus hinkünftig Nutzen für die Qualität der Verfahren ziehen zu können.
- (4) Das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport teilte in seiner Stellungnahme dazu mit, dass aufgrund der Schaffung einer neuen ressortübergreifenden Bundesdisziplinarbehörde die Dokumentation der Dauer sowie der Unterbrechungen von Disziplinarverfahren durch diese gesamthaft durchgeführt werde. Ebenso komme es im durch die 2. Dienstrechts–Novelle 2019 adaptierten § 128b BDG 1979 zu einer Ausweitung und dadurch zu einer Aufwertung der Berichtstätigkeit; es sei ein ausführlicher Jahresbericht durch die Bundesdisziplinarbehörde zu erstellen.

- 13.4 Der RH anerkannte die vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung sowie vom Bundesministerium für Inneres geplanten Maßnahmen. Gegenüber dem Bundesministerium für Finanzen merkte er an, dass zwar die Verfahrensdauer kein absoluter Qualitätsindikator für die durchgeführten Verfahren war, in Kombination mit anderen Indikatoren bzw. dem inhaltlichen Konnex zum konkreten Einzelfall aber eine lange Verfahrensdauer grundsätzlich ein Hinweis auf qualitative Mängel im Verfahren sein konnte.

Der RH wies das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport darauf hin, dass der durch die 2. Dienstrechts–Novelle 2019 adaptierte § 128b BDG 1979 zwar einen Jahresbericht der Bundesdisziplinarbehörde vorsah; nach dieser Bestimmung waren jedoch die Dauer und die Unterbrechungen von Disziplinarverfahren nicht (obligatorisch) in den Jahresbericht aufzunehmen. Aus Sicht des RH war von dieser Bestimmung außerdem die Dauer und Qualität der dienstbehördlichen Verfahren bzw. Verfahrensabschnitte nicht erfasst. Daher lag die Verantwortung für eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Verbesserung des bestehenden Disziplinarwesens auch bezüglich seiner präventiven Aspekte weiterhin zu einem wesentlichen Teil bei den einzelnen Dienstbehörden.

Disziplinarwesen der Vertragsbediensteten

Allgemeines

- 14.1 (1) Das Disziplinarwesen der Vertragsbediensteten stellte sich im Unterschied zum Disziplinarrecht der Beamtinnen und Beamten wie folgt dar:

Tabelle 20: Vergleich Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete

Beamtinnen und Beamte			Vertragsbedienstete		
Dienstpflichten					
allgemeine und besondere Dienstpflichten			allgemeine und besondere Dienstpflichten (wie Beamtinnen und Beamte)		
Konsequenzen von Dienstpflichtverletzungen					
Maßnahme	ausdrückliche gesetzliche Regelung	verantwortlich	Maßnahme	ausdrückliche gesetzliche Regelung	verantwortlich
Ermahnung	ja	Vorgesetzte bzw. Vorgesetzter	Ermahnung	nein	Vorgesetzte bzw. Vorgesetzter
Suspendierung	ja	Dienstbehörde oder Disziplinar-kommission	Dienstfreistellung	nein	Personalstelle
Schuldspruch ohne Strafe	ja	Disziplinar-kommission	–	–	–
Verweis	ja	Dienstbehörde oder Disziplinar-kommission	–	–	–
Geldbuße (bis zu einem halben Monatsbezug)	ja	Dienstbehörde oder Disziplinar-kommission	–	–	–
Geldstrafe (bis zu fünf Monats-bezügen)	ja	Disziplinar-kommission	–	–	–
Kündigung ¹	ja	Dienstbehörde	Kündigung	ja	Personalstelle
Entlassung	ja	Disziplinar-kommission	Entlassung	ja	Personalstelle
Rechtsschutz durch					
Disziplinarkommission und BVwG, VfGH, VwGH			Arbeits- und Sozialgerichte		

BVwG = Bundesverwaltungsgericht

VfGH = Verfassungsgerichtshof

VwGH = Verwaltungsgerichtshof

¹ nur im provisorischen Dienstverhältnis

Quelle: RH

Die allgemeinen Dienstpflichten der Beamtinnen und Beamten sahen u.a. vor, dass diese „ihre dienstlichen Aufgaben unter Beachtung der geltenden Rechtsordnung treu, gewissenhaft, engagiert und unparteiisch“ zu erbringen hatten. Darüber hinaus waren noch weitere (besondere) Dienstpflichten, bspw. betreffend den achtungsvollen Umgang, das Verhalten gegenüber Vorgesetzten und den Umgang mit Befangenen, Nebenbeschäftigungen und Vorteilen im Hinblick auf die amtliche Stellung festgelegt.⁵¹ Die allgemeinen und besonderen Dienstpflichten der Vertragsbediensteten entsprachen⁵² im Wesentlichen jenen der Beamtinnen und Beamten.

⁵¹ §§ 43 bis 44, 47, 56 und 59 BDG 1979

⁵² seit der 2. Dienstrechts-Novelle 2009, BGBl. I 153/2009

(2) Bei beiden Bedienstetengruppen waren eine Ermahnung durch die Vorgesetzte bzw. den Vorgesetzten (als gelindeste) und eine Entlassung (als schwerwiegendste) Konsequenz einer Dienstpflichtverletzung möglich. Vertragsbedienstete konnten nur bei Vorliegen eines gesetzlich festgelegten Grundes gekündigt oder entlassen werden (z.B. Kündigung nur bei gröblicher Dienstpflichtverletzung). Darüber hinaus enthielt das Beamtendienstrecht einen Sanktionenkatalog, welcher vom Schuld-spruch ohne Strafe über die Geldbuße (bis zu einem halben Monatsbezug) bis zur Geldstrafe (von einem Monatsbezug bis zu fünf Monatsbezügen) reichte.

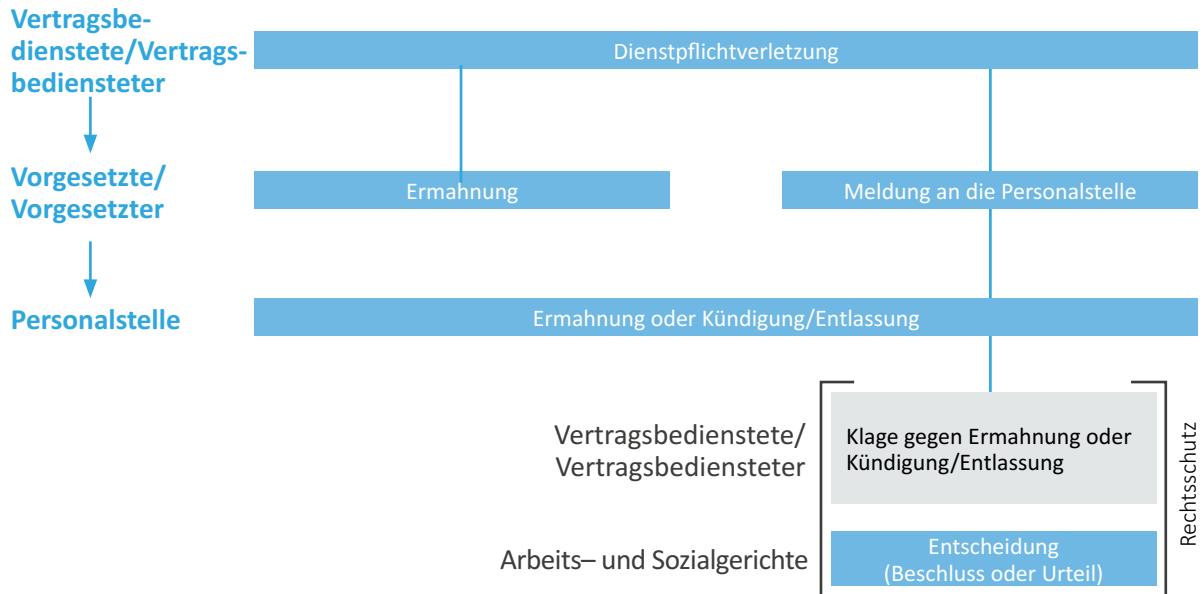
Beamtinnen und Beamte konnten zur (vorläufigen) Klärung von Vorwürfen suspendiert werden. Für Vertragsbedienstete war in solchen Fällen eine Dienstfreistellung möglich. Allerdings war nur die Suspendierung gesetzlich ausdrücklich geregelt und zog auch eine Bezugskürzung nach sich. Die Dienstfreistellung (unter Fortzahlung des Entgelts bis zum Ende der Kündigungsfrist) der Vertragsbediensteten konnte aufgrund allgemeiner arbeitsrechtlicher Grundsätze vorgenommen werden, welche die Dienstfreistellung als zulässige Maßnahme zur Wahrung der Unmittelbarkeit der Kündigung bzw. Entlassung erachteten.

Gegenüber Beamtinnen und Beamten waren die Dienstbehörden und die Disziplinar-kommission für die Setzung disziplinarrechtlicher Maßnahmen – nach Durchführung eines vorgängigen Verfahrens – zuständig. Gegen deren Entscheidungen gewährten entweder die Disziplinarkommission oder das BVwG sowie der VfGH und der VfGH den betroffenen Beamtinnen und Beamten Rechtsschutz.

(3) Kündigungen und Entlassungen von Vertragsbediensteten waren nicht als diszi-plinarrechtliche Sanktion im eigentlichen Sinn zu qualifizieren, sondern als Ausübung einseitiger, durch Gesetz (VBG) eingeräumter Gestaltungsrechte durch den Bund in seiner Eigenschaft als Dienstgeber. Zum Ausspruch einer Dienstfreistellung bzw. Kündigung oder Entlassung von Vertragsbediensteten war die Personalstelle zuständig. Gegen deren Entscheidung stand der bzw. dem Betroffenen der Rechtsweg an die zuständigen Arbeits- und Sozialgerichte offen.

Der Ablauf im Falle einer Dienstpflichtverletzung durch Vertragsbedienstete stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 2: Ablauf bei Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete



Quellen: VBG; RH

Mit der Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 wurde die Möglichkeit geschaffen, dem BVwG (durch Bundesgesetz) die Zuständigkeit zur Entscheidung über Streitigkeiten in dienstrechtlichen Angelegenheiten aller öffentlich Bediensteten – also auch jener der Vertragsbediensteten – zu übertragen. Eine solche Übertragung wurde bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung noch nicht vorgenommen.

(4) Die Ressorts teilten dem RH mit, dass die Einführung eines (gesetzlich festgelegten) Sanktionenkatalogs für Vertragsbedienstete die Möglichkeit eines abgestuften Vorgehens bei Dienstpflichtverletzungen, bei denen eine Ermahnung nicht mehr und eine Kündigung oder Entlassung noch nicht gerechtfertigt war, mit sich brächte. Dadurch könnte in diesem Bereich – im Vergleich zu den Beamtinnen und Beamten – gleiches Fehlverhalten gleich gehandelt werden. Auch eine ausdrücklich gesetzliche Regelung der Dienstfreistellung von Vertragsbediensteten, die auch eine Entgeltkürzung ermöglicht, wurde teilweise als wünschenswert erachtet. Dem stünde jedoch ein jedenfalls zu erwartender erhöhter Aufwand aufseiten der Personalabteilungen im Zusammenhang mit dem zu gewährenden Rechtsschutz entgegen.

Zur möglichen Übertragung der Zuständigkeit für Streitigkeiten der Vertragsbediensteten an das BVwG teilten die Ressorts mit, dass dies einerseits eine Möglichkeit zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung wäre. Andererseits wären damit aber auch ein Systembruch im Verhältnis zum allgemeinen Arbeitsrecht und zusätzliche Belastungen des BVwG – bei einer gleichzeitigen Entlastung der Arbeits- und Sozialgerichte – verbunden.

14.2 (1) Der RH stellte fest, dass die von den Beamtinnen und Beamten sowie den Vertragsbediensteten einzuhaltenden Dienstpflichten spätestens seit 2009 annähernd identisch waren. Die Systeme zur Sicherung der Einhaltung der Dienstpflichten durch diese Bedienstetengruppen waren jedoch sehr unterschiedlich ausgestaltet. Zwar war bei beiden Gruppen eine Ermahnung und – als schwerwiegendste Konsequenz einer Pflichtverletzung – auch eine Beendigung des Dienstverhältnisses möglich. Allerdings konnten Dienstpflichtverletzungen von Beamtinnen und Beamten, die nicht so schwerwiegend waren, dass sie eine Entlassung rechtfertigten, mit einem erweiterten Sanktionenkatalog (z.B. Geldbuße oder Geldstrafe) geahndet werden. Dagegen war bei Dienstpflichtverletzungen von Vertragsbediensteten, die noch keine Beendigung des Dienstverhältnisses rechtfertigten, lediglich eine Ermahnung möglich.

(2) Der RH nahm die von den Ressorts genannten möglichen Vor- und Nachteile der Einführung eines (gesetzlich festgelegten) Sanktionenkatalogs und einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung für die Dienstfreistellung von Vertragsbediensteten sowie einer Übertragung der Zuständigkeit für deren Streitigkeiten an das BVwG zur Kenntnis. Der RH verwies diesbezüglich erneut auf seine Feststellungen in TZ 2, wonach die Anwendbarkeit eines Disziplinarverfahrens nicht mehr nur von den mit der Funktion verbundenen tatsächlichen Aufgaben der bzw. des Bediensteten abhing, sondern – aufgrund des Pragmatisierungsstopps – auch vom Datum des individuellen Dienstantritts. Daher und im Lichte der (auch in Zukunft zu erwartenden weiteren) Verringerung der Gesamtzahl der Beamtinnen und Beamten bei gleichzeitigem Anstieg der Gesamtzahl der Vertragsbediensteten war aus Sicht des RH das Fehlen eines abgestuften Instrumentariums zur Ahndung von Dienstpflichtverletzungen von Vertragsbediensteten, die weder eine Ermahnung noch eine Beendigung des Dienstverhältnisses rechtfertigten, lediglich aus einer historischen Perspektive nachvollziehbar.

Er empfahl dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport daher,

- die Einführung eines an den jeweiligen Aufgaben orientierten und abgestuften Instrumentariums zur Ahndung von Dienstpflichtverletzungen von Vertragsbediensteten, die weder eine Ermahnung noch eine Beendigung des Dienstverhältnisses rechtfertigten,
- die Schaffung einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage für die Dienstfreistellung von Vertragsbediensteten im Falle von Dienstpflichtverletzungen sowie
- die Übertragung der Zuständigkeit für Streitigkeiten der Vertragsbediensteten an das Bundesverwaltungsgericht

nachvollziehbar zu evaluieren und gegebenenfalls bei Umsetzung der im Regierungsprogramm festgelegten dienstrechtlichen Reformziele (TZ 2) zu berücksichtigen.

- 14.3 Das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport teilte dazu in seiner Stellungnahme mit, dass die vorgeschlagenen Anregungen in Bezug auf eine Einbeziehung von Vertragsbediensteten in das Disziplinarrecht im Rahmen der Überlegungen zu einem neuen Dienstrecht zu prüfen seien.

Die Vorgesetzten

- 15.1 (1) Das Vertragsbedienstetengesetz 1948 (VBG) legte die Vorgesetztenpflichten zum Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 identisch fest. Auch hinsichtlich der Vorbildwirkung der Vorgesetzten war der gleiche Maßstab anzulegen. Dienstpflichtverletzungen von Vertragsbediensteten konnte die bzw. der Vorgesetzte selbst mit einer Ermahnung entgegen. Diese war im VBG nicht ausdrücklich geregelt; sie ergab sich jedoch aus dem allgemeinen Weisungsrecht der Vorgesetzten und war somit als Anordnung zu verstehen, die der bzw. dem Vertragsbediensteten eine bindende Verpflichtung auferlegte.

Auch hinsichtlich der Kündigung und Entlassung, die von der Personalstelle auszusprechen waren, hatten die Vorgesetzten wesentliche Bedeutung. Einerseits wurde durch den Ausspruch einer Ermahnung durch die Vorgesetzte bzw. den Vorgesetzten die Möglichkeit der dienstgeberseitigen Beendigung des Dienstverhältnisses aus diesem Anlass verwirkt, auch wenn nach dem zugrunde liegenden Sachverhalt eigentlich eine solche gerechtfertigt gewesen wäre. Andererseits hatte der Dienstgeber nach der ständigen Rechtsprechung der Arbeits– und Sozialgerichte eine Kündigung oder Entlassung unverzüglich, d.h. ohne unnötigen Aufschub, auszusprechen.⁵³ Es war daher von entscheidender Bedeutung, dass auch die Vorgesetzten bei Verdacht des Vorliegens eines diese Maßnahmen rechtfertigenden Sachverhalts rasch reagierten und diese Wahrnehmung unverzüglich an die Personalstelle weiterleiteten. War bereits die bzw. der Vorgesetzte säumig, konnte die Personalstelle den Auflösungsgrund nicht mehr erfolgreich mittels Kündigung oder Entlassung geltend machen. Zu Beweis Zwecken war außerdem die umfassende Dokumentation des Sachverhalts durch die Vorgesetzte bzw. den Vorgesetzten wesentlich.

(2) Aufgrund dieser – im Vergleich zum Disziplinarwesen der Beamtinnen und Beamten – erhöhten Anforderungen an die Vorgesetzten und des damit verbundenen systemimmanenten Fehlerrisikos erhob der RH in den überprüften Ressorts, ob und wenn ja, welche Maßnahmen jeweils getroffen wurden, um den professionellen Vollzug des Disziplinarwesens durch die Vorgesetzten sicherzustellen bzw. diese zu unterstützen. Dazu verwies er auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 5. Ergänzend dazu war für das Disziplinarwesen der Vertragsbediensteten Folgendes festzuhalten:

⁵³ vgl. z.B. OGH 10.11.1959, 4Ob113/59: „Der Dienstgeber ist gehalten, von seinem Kündigungsrecht bei sonstigem Verlust desselben unverzüglich nach Kenntnisnahme des die Kündigung rechtfertigenden Sachverhalts durch die für den Ausspruch der Kündigung zuständigen Organe Gebrauch zu machen.“

- Die im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung vereinzelt bestehenden standardisierten Arbeitsbehelfe für Vorgesetzte und Schulaufsichtsorgane zur Vorgangsweise bei Dienstpflichtverletzungen durch Beamtinnen und Beamte erfassten auch solche durch Vertragsbedienstete. Einheitliche, von der obersten Dienstbehörde dazu erlassene Vorgaben waren nicht vorhanden.
- Die vom Bundesministerium für Finanzen im internen Mitarbeiterportal zur Verfügung gestellte Seite zum Disziplinarrecht für Führungskräfte, welche die ausdrückliche Empfehlung an Vorgesetzte enthielt, sich vor der Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen mit der Dienstbehörde ins Einvernehmen zu setzen, bezog sich ausschließlich auf das Disziplinarwesen der Beamtinnen und Beamten und nicht auf den Umgang mit Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete. Den nachgeordneten Personalstellen standen (im Einzelfall) die Personalabteilungen der Steuer- und Zollkoordinationen (inkl. dem Competence Center für Vertragsbedienstetenrecht) zur Verfügung.
- Im Bundesministerium für Inneres wurde die Vorgangsweise im Falle von Dienstpflichtverletzungen von Vertragsbediensteten in einem geringeren Ausmaß durch Erlässe geregelt als bei Beamtinnen und Beamten. Nur drei nachgeordnete Dienstbehörden hatten Vorgaben dazu in Erlassform (in der Regel unter einem mit jenen für Beamtinnen und Beamte) gemacht. Die auf Disziplinarangelegenheiten spezialisierten Organisationseinheiten in der obersten Dienstbehörde und in den nachgeordneten Dienstbehörden waren zwar zur Unterstützung der Führungskräfte eingerichtet, es gab jedoch keine ausdrückliche Empfehlung, dass sich Führungskräfte im Falle einer Dienstpflichtverletzung durch Vertragsbedienstete an diese wenden sollten.

15.2 Hinsichtlich der hohen Anforderungen an Vorgesetzte und des systemimmanenten Fehlerrisikos beim Vollzug von Maßnahmen im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 5. Darüber hinaus hielt der RH fest, dass die Anforderungen an Vorgesetzte von Vertragsbediensteten insofern noch höher waren, als die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung eine rasche Reaktion beim Verdacht auf eine mit Kündigung oder Entlassung zu ahndende Dienstpflichtverletzung und die umfassende Dokumentation deren Wahrnehmungen verlangte. Darüber hinaus bestand auch das Risiko, dass durch den Ausspruch einer Ermahnung durch die Vorgesetzte bzw. den Vorgesetzten die Möglichkeit der dienstgeberseitigen Beendigung des Dienstverhältnisses verwirkt wurde. Im Lichte dieser Anforderungen erachtete der RH die Unterstützungsleistungen der Ressorts für die Vorgesetzten als besonders wesentlich.

Der RH wiederholte seine Beurteilung des Aus- und Weiterbildungsangebots und der Unterstützungsmaßnahmen der überprüften Ressorts aus TZ 5.

Der RH anerkannte, dass die im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung bestehenden standardisierten Arbeitsbehelfe für Vorgesetzte und Schulaufsichtsorgane zur Vorgangsweise bei Dienstpflichtverletzungen durch Beamtinnen und Beamte auch solche durch Vertragsbedienstete erfassten. Er wiederholte jedoch seine Kritik aus [TZ 5](#), dass es diese standardisierten Arbeitsbehelfe nur vereinzelt gab und dazu keine einheitlichen, von der obersten Personalstelle erlassenen Vorgaben vorhanden waren.

Er empfahl daher dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, bei der Umsetzung der Empfehlungen aus [TZ 5](#) auch den Umgang mit Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete zu berücksichtigen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die im internen Mitarbeiterportal zur Verfügung gestellte Seite zum Disziplinarrecht für Führungskräfte, welche die ausdrückliche Empfehlung an Vorgesetzte enthielt, sich vor der Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen mit der Dienstbehörde ins Einvernehmen zu setzen, sich ausschließlich auf das Disziplinarwesen der Beamtinnen und Beamten und nicht auf den Umgang mit Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete bezog.

Er empfahl daher dem Bundesministerium für Finanzen, sämtlichen Vorgesetzten ausdrücklich bekannt zu machen, sich vor der Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen auch im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen von Vertragsbediensteten mit der Personalstelle ins Einvernehmen zu setzen.

Der RH hielt kritisch fest, dass die erlassmäßigen Vorgaben des Bundesministeriums für Inneres für den Umgang mit Dienstpflichtverletzungen von Vertragsbediensteten weniger weitreichend als bei den Beamtinnen und Beamten waren. Vor dem Hintergrund der beschriebenen hohen Anforderungen an Vorgesetzte in diesem Bereich und dem festgestellten starken Zuwachs an Vertragsbediensteten im Ressort erachtete der RH es als umso wichtiger, dass den Vorgesetzten klare Vorgaben gemacht werden und ihnen signalisiert wird, dass sie sich an die zur Unterstützung eingerichteten Stellen wenden sollen. Dies war im Bundesministerium für Inneres jedoch nicht der Fall.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Inneres – unter Berücksichtigung der schon im Ressortbereich bestehenden erlassmäßigen Vorgaben – den Vorgesetzten weitere Unterstützungsleistungen anzubieten und insbesondere vereinheitlichte und standardisierte Vorgaben bzw. Arbeitsbehelfe zur Vorgangsweise bei Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete zu erarbeiten.

Weiters empfahl er dem Bundesministerium für Inneres, sämtlichen Vorgesetzten ausdrücklich bekannt zu machen, sich vor der Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen von Vertragsbediensteten mit der Personalstelle ins Einvernehmen zu setzen.

Der RH wiederholte seine in TZ 5 geäußerte Kritik, dass im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport keine ausdrückliche Empfehlung an Vorgesetzte bestand, sich vor der Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen mit der Dienstbehörde bzw. Personalstelle ins Einvernehmen zu setzen.

Er empfahl dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport daher, bei der Umsetzung der Empfehlungen aus TZ 5 auch den Umgang mit Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete zu berücksichtigen.

15.3 (1) Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung teilte in seiner Stellungnahme mit, es werde sich um weitere Unterstützungsleistungen in Form einer Handreichung für die Vorgesetzten bemühen. Bereits jetzt erfolge sowohl im Bereich der direkt nachgeordneten Dienststellen als auch im Bereich der nachgeordneten Dienstbehörden (Bildungsdirektionen) insbesondere auch bei Verdacht gerichtlich strafbarer Handlungen von Verwaltungsbediensteten bereits im Vorfeld eine intensive Kontaktaufnahme mit der zuständigen Personalabteilung der Zentralstelle. Dabei werde bezüglich der Beamtinnen und Beamten als auch der Vertragsbediensteten abgestimmt vorgegangen.

(2) Das Bundesministerium für Finanzen teilte in seiner Stellungnahme dazu mit, dass das Competence Center für Vertragsbedienstetenrecht eine Bekanntmachung an sämtliche Vorgesetzte, sich vor der Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen auch im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen von Vertragsbediensteten mit der Personalstelle ins Einvernehmen zu setzen, vorbereiten werde. Ergänzend hielt das Bundesministerium für Finanzen fest, dass es den Führungskräften in der Zentraleitung auch ohne ausdrücklichen Hinweis im Mitarbeiterportal geläufig und damit bereits gelebte Praxis sei, dass auch im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen von Vertragsbediensteten mit den Sektionsbetreuern in der Abteilung I/2 des Bundesministeriums für Finanzen – und damit mit der Personalstelle – sehr zeitnah das Gespräch bzw. die Information der Personalstelle erfolge.

(3) Das Bundesministerium für Inneres sagte in seiner Stellungnahme zu, entsprechend der Empfehlung des RH vereinheitlichte und standardisierte Vorgaben und Arbeitsbehelfe zur Vorgangsweise bei Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete zu erarbeiten, weitere Unterstützungsleistungen anzubieten und diese den Personalstellen zur Verfügung zu stellen. Weiters kündigte das Bundesministerium für Inneres an, gegenüber den nachgeordneten Personalstellen erlassmäßig anzuordnen, dass sich die bzw. der jeweilige Dienstvorgesetzte vor Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen von Vertragsbediensteten mit der zuständigen Personalstelle ins Einvernehmen zu setzen habe.

(4) Das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Empfehlung zur Einvernehmensherstellung der Vorgesetzten mit der Dienstbehörde durch eine Steigerung von Fortbildungsmaßnahmen erfüllt werden könne, in deren Rahmen einzelnen Zielgruppen Handlungsanleitungen vermittelt werden könnten. Zur Berücksichtigung von Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete führte das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport aus, dass die bestehenden Unterschiede zwischen Beamtinnen und Beamten einerseits sowie Vertragsbediensteten andererseits erst im Hinblick auf ein neues, einheitliches Dienstrecht neu zu bewerten wären.

- 15.4 Der RH anerkannte das Bemühen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung um vereinheitlichte Arbeitsbehelfe für die Vorgesetzten und betonte, dass damit eine einheitliche Handhabung nicht nur im Falle des Verdachts gerichtlich strafbarer Handlungen, sondern in sämtlichen Verdachtsfällen einer Dienstpflichtverletzung ermöglicht wird.

Gegenüber dem Bundesministerium für Finanzen betonte der RH, dass – trotz einer derzeit bereits gelebten Praxis – eine schriftliche Bekanntmachung an die Vorgesetzten, im Fall einer Dienstpflichtverletzung von Vertragsbediensteten mit der Personalstelle das Einvernehmen herzustellen, auch in Zukunft für Klarheit sorgen wird.

Der RH erwiderte dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, dass der Besuch von Fortbildungsmaßnahmen in der Regel auf Freiwilligkeit beruht, womit nicht sichergestellt ist, dass tatsächlich sämtliche Vorgesetzten über die vorzunehmende Einvernehmensherstellung in Kenntnis gesetzt werden, und betonte nochmals, dass die Notwendigkeit einer solchen Einvernehmensherstellung ausdrücklich sämtlichen Vorgesetzten bekanntgemacht werden sollte.

Zur Berücksichtigung von Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete stellte der RH klar, dass entsprechend seiner Empfehlung Vorgesetzte sich bei Dienstpflichtverletzung sowohl durch ihnen untergeordnete Beamtinnen und Beamte als auch durch Vertragsbedienstete mit der Dienstbehörde bzw. der Personalstelle ins Einvernehmen setzen sollten. Daher war die Argumentation des Bundesministeriums für öffentlichen Dienst und Sport, eine Bewertung des Umgangs mit Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete erst bei Vorliegen eines einheitlichen Dienstrechts vornehmen zu wollen, aus Sicht des RH nicht nachvollziehbar.

- 16.1 In den überprüften Ressorts erfolgte der Umgang mit Ermahnungen (wie bei den Beamtinnen und Beamten) unterschiedlich. Dazu verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 6.

Der RH erhob in den überprüften Ressorts die Anzahl der im überprüften Zeitraum 2014 bis inkl. Juli 2018 gegenüber Vertragsbediensteten ausgesprochenen Ermahnungen. Nach Mitteilung der Ressorts konnten nur jene Ermahnungen angegeben werden, die entweder von den Personalstellen in ihrer Rolle als Vorgesetzte selbst ausgesprochen oder die von Vorgesetzten an sie gemeldet wurden. Tabelle 21 enthält die Anzahl der von den Ressorts angegebenen Ermahnungen und Verweise:

Tabelle 21: Ermahnungen und Verweise gegen Vertragsbedienstete

Ressort	2014	2015	2016	2017	2018 (31. Juli)	Summe
	Anzahl					
BMBWF	15	29	25	27	13	109
BMF	12	16	22	9	7	66
BMI	14	17	18	14	17	80
BMöDS	–	–	–	–	0	0

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
 BMF = Bundesministerium für Finanzen
 BMI = Bundesministerium für Inneres
 BMöDS = Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport

Quellen: BMBWF; BMF; BMI; BMöDS; RH

Im überprüften Zeitraum 2014 bis inkl. Juli 2018 sprachen die Vorgesetzten im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung 109, im Bundesministerium für Finanzen 66 und im Bundesministerium für Inneres 80 Ermahnungen gegenüber Vertragsbediensteten aus. Im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport sprachen die Vorgesetzten bis inkl. Juli 2018 keine Ermahnungen gegenüber Vertragsbediensteten aus.

- 16.2 Der RH wiederholte seine Feststellung aus TZ 6 und hielt fest, dass Ermahnungen auch gegenüber Vertragsbediensteten geeignete Maßnahmen sind, um Dienstpflichtverletzungen im Bagatellbereich zu ahnden. Der vom RH festgestellte uneinheitliche Vollzug in den überprüften Ressorts konnte auch – je nach Kenntnis der Personalstelle von der Ermahnung – innerhalb der Bedienstetengruppe der Vertragsbediensteten zu Ungleichbehandlungen führen (zu den Beamtinnen und Beamten siehe TZ 6). So war der Kündigungsgrund des mangelnden Arbeitserfolgs nur dann erfüllt, wenn der Arbeitserfolg trotz Ermahnungen nicht erreicht wurde; dies setzte die nachweisliche mindestens zweimalige Ermahnung voraus. Darüber hinaus war festzuhalten, dass Ermahnungen im VBG – im Unterschied zum BDG 1979 – nicht ausdrücklich geregelt waren.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, eine Regierungsvorlage vorzubereiten, mit der die Ermahnung als Maßnahme zur Ahndung von Dienstpflichtverletzungen im Bagatellbereich im VBG nach dem Vorbild des BDG 1979 (nachweisliche Mitteilung, Vernichtung der Aufzeichnungen nach drei Jahren) verankert wird. Diese hätte auch – entsprechend der Empfehlung in TZ 6 – eine Verpflichtung der bzw. des Vorgesetzten zur Meldung der von ihm erteilten Ermahnungen unter Nennung der bzw. des betroffenen Vertragsbediensteten an die Personalstelle zu enthalten.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, bis zum Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung – entsprechend der Empfehlung in TZ 6 – die Übermittlung von Ermahnungen von Vertragsbediensteten an die Personalstellen in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich sicherzustellen.

Hinsichtlich der Aufbewahrung von Aufzeichnungen über Ermahnungen von Vertragsbediensteten verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 6.

- 16.3 (1) Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung führte dazu in seiner Stellungnahme aus, dass in den direkt nachgeordneten Dienststellen des Bereichs Bildung gegenüber dem Verwaltungspersonal Ermahnungen seitens der Personalstellenleiterin bzw. des Personalstellenleiters, im Einzelfall auch durch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, ausgesprochen würden; diese würden an die Personalstelle übermittelt und im Personalakt abgelegt. Für den Bereich Wissenschaft werde eine entsprechende Aussendung vorbereitet. Soweit es nicht zu einer gesetzlichen Regelung dieser Frage komme, werde das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung die Vor- und Nachteile einer generellen erlassmäßigen Anordnung prüfen.
- (2) Das Bundesministerium für Inneres teilte in seiner Stellungnahme dazu mit, dass es mittels eines Erlasses sicherstellen werde, dass Ermahnungen von Vertragsbediensteten an die Personalstellen übermittelt werden.
- (3) Das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport teilte zur Empfehlung des RH zur Verankerung der Ermahnung als Maßnahme zur Ahndung von Dienstpflichtverletzungen im Bagatellbereich im VBG in seiner Stellungnahme mit, dass diese im Rahmen der Überlegungen zu einem neuen Dienstrecht geprüft werde.

Zur Sicherstellung der Übermittlung von Belehrungen und Ermahnungen an die Personalstelle (im eigenen Wirkungsbereich) merkte das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport an, dass die Empfehlung evaluiert und anhand dieser Evaluierung geprüft werde, ob allfällige interne Adaptionen im Rahmen eines Rund-

schreibens notwendig seien, die auch zu einem einheitlichen Vorgehen beitragen könnten.

- 16.4 Der RH wies gegenüber dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung nochmals auf seine Empfehlung hin und machte deutlich, dass die Übermittlung von Ermahnungen nicht nur bezüglich des Verwaltungspersonals, sondern auch bezüglich des Lehrpersonals im Bereich Bildung und bezüglich des Universitätslehrpersonals im Bereich Wissenschaft sicherzustellen wäre; dies auch unabhängig davon, ob es zu einer gesetzlichen Regelung kommt, die die Vorgesetzten unmittelbar zur Meldung verpflichtet.

Der RH verwies gegenüber dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport erneut auf den von ihm festgestellten uneinheitlichen Vollzug der überprüften Ressorts in Bezug auf die Übermittlung ausgesprochener Ermahnungen an die Dienstbehörden und die Möglichkeit, dass dies – je nach Kenntnis der Personalstelle von der Ermahnung – innerhalb der Bedienstetengruppe der Vertragsbediensteten zu Ungleichbehandlungen führen konnte. Da die Ermahnung im VBG – im Unterschied zum BDG 1979 – nicht ausdrücklich geregelt war, wies der RH im Sinne der Rechtssicherheit auf die Notwendigkeit der Umsetzung seiner Empfehlung jedenfalls noch vor der Einführung eines neuen Dienstrechts hin.

Zur Sicherstellung der Übermittlung von Belehrungen und Ermahnungen an die Personalstelle merkte der RH an, dass er ein internes Rundschreiben jedenfalls als ein dafür geeignetes Instrument erachtet.

Die Personalstelle

- 17.1 (1) Die Organisation der überprüften Ressorts im Hinblick auf die Personalstellen für Vertragsbedienstete entsprach im Wesentlichen der dienstbehördlichen Organisation für Beamtinnen und Beamte (**TZ 7**). Die Anzahl der nachgeordneten Personalstellen war jedoch geringer als jene der nachgeordneten Dienstbehörden, da bei den ausgegliederten Einrichtungen grundsätzlich keine Vertragsbediensteten beschäftigt waren.

Im Bundesministerium für Finanzen standen hinsichtlich der Vertragsbediensteten des nachgeordneten Bereichs zur Unterstützung und Beratung der Personalstellen die innerhalb der Steuer- und Zollkoordinationen eingerichteten fünf regionalen Personalabteilungen sowie ein eigenes Competence Center für Vertragsbedienstetenrecht zur Verfügung.

Im Bundesministerium für Inneres war – anders als für Beamtinnen und Beamte – kein für Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete zuständiges eigenes Referat eingerichtet. Dies wurde mit der im Vergleich zu den Beamtinnen und Beamten geringen Anzahl von im Ressort beschäftigten Vertragsbediensteten begründet.

(2) Der zuständigen Personalstelle oblag der Ausspruch einer Kündigung oder Entlassung durch den Dienstgeber Bund. Die folgende Tabelle stellt die Anzahl der von den Personalstellen der überprüften Ressorts ausgesprochenen Kündigungen und Entlassungen, die Anzahl der dagegen erhobenen Feststellungsklagen der betroffenen Vertragsbediensteten, der Klagsstattgaben sowie die sich daraus ergebende Bestandskraft der ausgesprochenen Kündigungen und Entlassungen dar. Im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport wurden bis zum Ende des überprüften Zeitraums Ende Juli 2018 keine Kündigungen oder Entlassungen ausgesprochen.

Tabelle 22: Kündigungen und Entlassungen von Vertragsbediensteten

	2014	2015	2016	2017	2018	Summe
BMBWF¹						
	Anzahl					
Kündigungen	4	7	7	11	2	31
Entlassungen	5	9	8	8	3	33
Summe	9	16	15	19	5	64
Klagen dagegen durch die Betroffenen	3	6	4	7	3	23
Klagsstattgaben ²	0	0	1	2	1	4
	in %					
Bestandskraft ³	100	100	93	90	80	94
BMF						
	Anzahl					
Kündigungen	0	0	2	3	0	5
Entlassungen	2	2	1	1	0	6
Summe	2	2	3	4	0	11
Klagen dagegen durch die Betroffenen	1	0	1	1	0	3
Klagsstattgaben	0	0	0	0	0	0
	in %					
Bestandskraft ³	100	100	100	100	–	100
BMI						
	Anzahl					
Kündigungen	2	2	4	1	2	11
Entlassungen	1	1	4	4	4	14
Summe	3	3	8	5	6	25
Klagen dagegen durch die Betroffenen	0	1	1	1	3	6
Klagsstattgaben ²	0	0	0	1	0	1
	in %					
Bestandskraft ³	100	100	100	80	100	96

BMBWF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMI = Bundesministerium für Inneres

Anmerkung: Die Auswertungen erfassen im Wesentlichen Kündigungen und Entlassungen aus Anlass von Dienstpflichtverletzungen. Andere Auflösungsgründe, wie z.B. gesundheitliche Nichteignung oder Pensionierung, sind nicht enthalten.

¹ enthält für die Jahre 2014 bis 2017 die Summe der Kündigungen und Entlassungen der damals in verschiedenen Ressorts angesiedelten Bereiche Bildung sowie Wissenschaft und Forschung

² Teilweise war der Ausgang der Gerichtsverfahren (noch) nicht bekannt (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung 2015: 2, 2016: 1, 2017: 2; Bundesministerium für Inneres 2018: 1).

³ Anzahl der wirksamen Kündigungen und Entlassungen (Gesamtsumme minus Klagsstattgaben) im Verhältnis zur Gesamtsumme der Kündigungen und Entlassungen

Quellen: BMBWF; BMF; BMI; RH

Die Auswertung durch die überprüften Ressorts ergab, dass die betroffenen Vertragsbediensteten selten die ausgesprochenen Kündigungen und Entlassungen vor Gericht bekämpften. Wenn es zu einem Verfahren vor dem Arbeits- und Sozialgericht kam, stellte dieses in jeweils über rd. 94 % (Durchschnittswert im Beobachtungszeitraum) der Fälle fest, dass der Dienstgeber das Dienstverhältnis zu Recht beendet hatte.

(3) Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung wies die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien per Erlass auf die Notwendigkeit der Dokumentation von allfälligen Dienstpflichtverletzungen durch Vertragslehrkräfte, diesbezüglicher Dienstaufträge, Ausbildungsmaßnahmen und der sorgfältigen Prüfung von Vorwürfen hin. Weiters ersuchte es die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien, die oberste Personalstelle über Dienstfreistellungen, ausgesprochene Entlassungen und Kündigungen zu informieren.

Die im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen durch Beamtinnen und Beamte angeführten Erlässe der obersten Dienstbehörde des Bundesministeriums für Finanzen (unzulässige Datenabfragen, strafbare Handlungen) galten auch bei Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete.

Im Bundesministerium für Inneres gab es keine spezifischen Erlässe im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete. Auch dies wurde mit der im Vergleich zu den Beamtinnen und Beamten geringen Anzahl von im Ressort beschäftigten Vertragsbediensteten begründet.

Im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport gab es mangels nachgeordneter Personalstellen keine solchen Vorgaben.

17.2 Der RH stellte fest, dass die von den Personalstellen der überprüften Ressorts im überprüften Zeitraum ausgesprochenen Kündigungen und Entlassungen mit jeweils über 94 % (Durchschnittswert im Beobachtungszeitraum) eine sehr hohe Bestandskraft hatten. Dies ließ darauf schließen, dass die Personalstellen die gesetzlichen Anforderungen im Wesentlichen erfüllten.

Hinsichtlich der Personalstellen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung und der vereinzelt festgelegten Berichtspflichten verwies der RH auf seine Feststellungen zu den Dienstbehörden, die im Wesentlichen gleichartig organisiert waren (TZ 7).

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, im Zuge der Umsetzung der Empfehlung in TZ 7 auch eine Spezialisierung in Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete miteinzubeziehen und die in diesem Bereich bestehenden Berichtspflichten auf alle nachgeordneten Personalstellen auszuweiten.

Hinsichtlich der geplanten Neuorganisation der Steuer- und Zollverwaltung verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 7 an das Bundesministerium für Finanzen, die Einheitlichkeit des Vollzugs auch ab 2020 sicherzustellen.

- 17.3 (1) Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung des RH aufzugreifen und das interne Berichtswesen neu aufzusetzen. Die bestehenden Berichtspflichten würden gesichtet und deren Anwendbarkeit auf den nachgeordneten Bereich der Wissenschaft und Forschung geprüft.
- (2) Das Bundesministerium für Finanzen führte in seiner Stellungnahme aus, dass der Empfehlung des RH, die Einheitlichkeit des Vollzugs auch nach der Neuorganisation der Steuer- und Zollverwaltung ab 2020 sicherzustellen, Rechnung getragen werde. Es werde ein Shared Service Center für Disziplinarangelegenheiten (sowohl für Beamte als auch Vertragsbedienstete) geschaffen werden, das in einem Amt angesiedelt sein, aber Zuständigkeit für alle Ämter haben werde.
- 17.4 Wie bereits in TZ 7 wies der RH das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung darauf hin, dass auch der Empfehlung einer verstärkten institutionalisierten Zusammenarbeit aller Dienstbehörden Bedeutung zugemessen werden sollte.

Internes Berichtswesen und Umgang mit Fällen

- 18.1 (1) Ein strukturiertes und dokumentiertes internes Berichtswesen zu Dienstpflichtverletzungen der Beamtinnen und Beamten sowie der Vertragsbediensteten ist eine wesentliche und sachliche Entscheidungsgrundlage für die verantwortlichen Entscheidungsträgerinnen und -träger im Hinblick auf die kontinuierliche Weiterentwicklung und Verbesserung des bestehenden Disziplinarwesens auch bezüglich seiner präventiven Aspekte (z.B. Ausbildung). Dieses Berichtswesen sollte daher nicht nur quantitative (z.B. Fallzahlen), sondern auch qualitative Analysen enthalten. Letztere sollten sich neben der Qualität des unmittelbaren Vollzugs des Disziplinarwesens durch die Dienstbehörden und Personalstellen auch auf aktuelle (tatsächliche) Fallkonstellationen konzentrieren.
- (2) Im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung bestanden standardisierte Berichtspflichten (der Landesschulräte bzw. des Stadtschulrats für Wien) und die nachgeordneten Dienstbehörden und Personalstellen (mit Ausnahme der Universitäten) standen mit der obersten Dienstbehörde bzw. Personalstelle in Ausübung ihrer Funktionen in fachlichem Austausch. Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung ließ bspw. aktuelle Themenstellungen und

Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Disziplinarwesen in die Koordinierung und Fortbildung der Personalverantwortlichen des Ressorts über die jährlich stattfindende Dienstrechtstagung einfließen. Eine darüber hinausgehende strukturierte und dokumentierte Auseinandersetzung mit quantitativen und qualitativen Aspekten des Disziplinarwesens nahm das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung nicht vor.

(3) Die Disziplinarkommission im Bundesministerium für Finanzen erstellte jährlich einen Bericht, der neben quantitativen Verfahrensdaten auch Angaben zur Mitwirkung der Kommissionsmitglieder an der internen Ausbildung und Organisationsentwicklung, einen Überblick über ausgewählte Fälle sowie Angaben über Verfahren vor dem BVwG, dem VfGH bzw. dem VwGH enthielt. Auch das Büro für Interne Angelegenheiten (BIA) erstellte jährlich einen Bericht, der neben quantitativen Daten auch Angaben zu seiner Mitwirkung an der internen Ausbildung und Organisationsentwicklung sowie einen Überblick über ausgewählte (auch Vertragsbedienstete betreffende) Fälle im Zusammenhang mit strafrechtlich relevantem Verhalten enthielt. Diese Berichte wurden den relevanten Entscheidungsträgerinnen und –trägern des Bundesministeriums für Finanzen zur Verfügung gestellt. Bei Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete stand das Competence Center für Vertragsbedienstetenrecht als Ansprechstelle zur Verfügung, in Einzelfällen wurde auch mit der obersten Dienstbehörde Rücksprache gehalten. Eine darüber hinausgehende strukturierte und dokumentierte Auseinandersetzung mit quantitativen und qualitativen Aspekten des Disziplinarwesens der Vertragsbediensteten nahm das Bundesministerium für Finanzen nicht vor.

(4) Das Bundesministerium für Inneres erstellte eine jährliche Disziplinarstatistik, welche – bezogen auf die einzelnen Dienstbehörden und Personalstellen sowie auf das gesamte Ressort – quantitative Aspekte (Verfahrenskennzahlen) im Zusammenhang mit dem Disziplinarwesen der Beamtinnen und Beamten sowie der Vertragsbediensteten enthielt. Eine darüber hinausgehende strukturierte und dokumentierte Auseinandersetzung mit qualitativen Aspekten des Disziplinarwesens nahm das Bundesministerium für Inneres nicht vor.

(5) Im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport war aufgrund der kurzen Zeit des Bestehens, der dienstbehördlichen Organisationsstruktur und der geringen Fallzahlen kein internes Berichtswesen zum Disziplinarwesen der Beamtinnen und Beamten sowie der Vertragsbediensteten eingerichtet. Zu den gesetzlich festgelegten Berichtspflichten der Vorsitzenden aller in der Bundesverwaltung eingerichteten Disziplinarkommissionen verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 10.

- 18.2 (ad 2) Der RH kritisierte, dass das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung keine über die jährlich stattfindende Dienstrechtstagung hinausgehende strukturierte und dokumentierte Auseinandersetzung mit quantitativen und qualitativen Aspekten des Disziplinarwesens vornahm. Dadurch war die kontinuierliche Weiterentwicklung und Verbesserung des bestehenden Disziplinarwesens auch hinsichtlich seiner präventiven Aspekte (z.B. Ausbildung) erschwert.

Er empfahl daher dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, ein strukturiertes und dokumentiertes internes Berichtswesen zu quantitativen und qualitativen Aspekten des Disziplinarwesens der Beamtinnen und Beamten sowie der Vertragsbediensteten einzurichten.

(ad 3) Der RH erachtete das im Bundesministerium für Finanzen eingerichtete interne Berichtswesen als grundsätzlich geeignet für die kontinuierliche Weiterentwicklung und Verbesserung des bestehenden Disziplinarwesens der Beamtinnen und Beamten sowie der Vertragsbediensteten auch hinsichtlich seiner präventiven Aspekte (z.B. Ausbildung). Er wies jedoch darauf hin, dass das Bundesministerium für Finanzen keine über den jährlichen Bericht des Büros für Interne Angelegenheiten (BIA) (der auf strafrechtlichen Verdachtsfällen beruhte) hinausgehende strukturierte und dokumentierte Auseinandersetzung mit quantitativen und qualitativen Aspekten des Disziplinarwesens der Vertragsbediensteten vornahm.

Er empfahl daher dem Bundesministerium für Finanzen, sein internes Berichtswesen zum Disziplinarwesen der Beamtinnen und Beamten um quantitative und qualitative Aspekte des Disziplinarwesens der Vertragsbediensteten zu erweitern.

(ad 4) Der RH anerkannte, dass das Bundesministerium für Inneres eine jährliche Disziplinarstatistik erstellte, die quantitative Aspekte (Verfahrenskennzahlen) im Zusammenhang mit dem Disziplinarwesen der Beamtinnen und Beamten sowie der Vertragsbediensteten enthielt. Er wies jedoch darauf hin, dass das Bundesministerium für Inneres keine darüber hinausgehende strukturierte und dokumentierte Auseinandersetzung mit qualitativen Aspekten des Disziplinarwesens vornahm.

Er empfahl daher dem Bundesministerium für Inneres, sein internes Berichtswesen zum Disziplinarwesen der Beamtinnen und Beamten sowie der Vertragsbediensteten um qualitative Aspekte zu erweitern.

(ad 5) Hinsichtlich der Erfassung der Verfahrensdauer und der Nutzung von Indikatoren zur Qualität verwies der RH auf seine Feststellungen und Empfehlung in TZ 9 und in TZ 13.

18.3 (1) Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung teilte in seiner Stellungnahme dazu mit, dass es diese Empfehlung unter Bedachtnahme auf die im Rahmen der 2. Dienstrechts–Novelle 2019 neu einzurichtende Bundesdisziplinarbehörde prüfen werde.

(2) Das Bundesministerium für Finanzen merkte in seiner Stellungnahme an, dass die Empfehlung des RH zusätzliche Dokumentationspflichten außerhalb der üblichen Personalverwaltungssysteme auslöse. Im Fall von einverständlichen Lösungen von Dienstverhältnissen, die eigentlich eine Entlassung oder Kündigung durch den Dienstgeber ermöglicht hätten, würden keine gesonderten Aufzeichnungen geführt, welche dann an eine koordinierende Stelle im Ressort weitergemeldet werden könnten.

(3) Laut seiner Stellungnahme beabsichtige das Bundesministerium für Inneres, das interne Berichtswesen zum Disziplinarwesen der Beamtinnen und Beamten sowie dienstrechtliche Maßnahmen für Vertragsbedienstete zu evaluieren, um in weiterer Folge besser auch qualitative Aspekte berücksichtigen zu können. Damit werde es die Empfehlung des RH umsetzen. Es beabsichtige weiters, die nachgeordneten Dienstbehörden und Personalstellen sodann mittels Erlass anzuweisen, diese Aspekte bei der Erstellung der jährlichen Disziplinarstatistik auszuwerten und der Zentralstelle zu übermitteln, um dieser aus den Ergebnissen Rückschlüsse für etwaige weitere Veranlassungen zu ermöglichen.

18.4 Gegenüber dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung verwies der RH auf seine Gegenäußerung gegenüber dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport in TZ 13, und zwar, dass der durch die 2. Dienstrechts–Novelle 2019 adaptierte § 128b BDG 1979 zwar einen Jahresbericht der Bundesdisziplinarbehörde vorsah; nach dieser Bestimmung waren jedoch die Dauer und die Unterbrechungen von Disziplinarverfahren nicht (obligatorisch) in den Jahresbericht aufzunehmen. Aus Sicht des RH war von dieser Bestimmung außerdem die Dauer und Qualität der dienstbehördlichen Verfahren bzw. Verfahrensabschnitte nicht erfasst. Daher lag die Verantwortung für eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Verbesserung des bestehenden Disziplinarwesens auch bezüglich seiner präventiven Aspekte weiterhin zu einem wesentlichen Teil bei den einzelnen Dienstbehörden.

Der RH verwies gegenüber dem Bundesministerium für Finanzen auf seine Feststellungen in TZ 3, wonach die Zahl der im Bundesministerium für Finanzen zwischen 2014 und Ende Juli 2018 beschäftigten Vertragsbediensteten um rd. 16 % gestiegen war. Im Lichte dieser Entwicklung, von der anzunehmen war, dass sie sich entsprechend in Zukunft fortsetzen wird, ist eine Außerachtlassung quantitativer und qualitativer Aspekte des Disziplinarwesens der Vertragsbediensteten aus Sicht des RH nicht vertretbar.

Schlussempfehlungen

19 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung; Bundesministerium für Finanzen; Bundesministerium für Inneres; Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport

- (1) Die Dauer der Disziplinarverfahren und der Unterbrechungen wäre zu beobachten und zu dokumentieren, es wären Indikatoren zur Qualität der Verfahren zu nutzen. (TZ 13)

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung; Bundesministerium für Inneres; Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport

- (2) Die Übermittlung von Belehrungen und Ermahnungen von Beamtinnen und Beamten sowie von Vertragsbediensteten an die Dienstbehörden bzw. Personalstellen in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich wäre sicherzustellen. (TZ 6, TZ 16)

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung; Bundesministerium für Inneres

- (3) Die Dienstbehörden wären dabei zu unterstützen, von Disziplinarverfügungen als Instrument zur Ahndung von Dienstpflichtverletzungen Gebrauch zu machen. Dabei wäre der einheitliche Vollzug (durch Vorgaben der obersten Dienstbehörde und Ausbildungsmaßnahmen) sicherzustellen. (TZ 8)

Bundesministerium für Finanzen; Bundesministerium für Inneres

- (4) Sämtlichen Vorgesetzten wäre ausdrücklich bekannt zu machen, sich vor der Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen auch im Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen von Vertragsbediensteten mit der Personalstelle ins Einvernehmen zu setzen. (TZ 15)

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

- (5) Den Vorgesetzten wären – unter Berücksichtigung der schon im Ressortbereich vereinzelt bestehenden standardisierten Arbeitsbehelfe – weitere Unterstützungsleistungen anzubieten und insbesondere vereinheitlichte und standardisierte Vorgaben bzw. Arbeitsbehelfe zur Vorgangsweise bei Dienstpflichtverletzungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten und Erfordernisse des jeweiligen Tätigkeitsbereichs (z.B. des Lehrbetriebs) zu erarbeiten. Außerdem wäre sämtlichen Vorgesetzten ausdrücklich bekannt zu machen, sich vor der Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen (in Disziplinarangelegenheiten) mit der Dienstbehörde ins Einvernehmen zu setzen. Dabei wäre auch der Umgang mit Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete zu berücksichtigen. (TZ 5, TZ 15)
- (6) Insbesondere im Zuge der Neuerrichtung der Bildungsdirektionen wäre auf eine verstärkte organisatorische Spezialisierung in allen Dienstbehörden des Ressorts hinzuwirken. Diese Spezialisierung wäre insbesondere durch eine organisatorische Verankerung von Ansprechpersonen (in den Dienstbehörden) mit spezialisiertem Fachwissen, eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit dieses Personenkreises und ein strukturiertes internes Berichtswesen zu erreichen. Dabei wäre auch eine Spezialisierung in Zusammenhang mit Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete miteinzubeziehen. (TZ 7, TZ 17)
- (7) Die bestehenden standardisierten Berichtspflichten betreffend Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete wären auf alle nachgeordneten Dienstbehörden auszuweiten. (TZ 7, TZ 17)
- (8) Die Anzahl der (stellvertretenden) Disziplinaranwältinnen und –anwälte wäre angesichts der geringen Anzahl der zu betreuenden Verfahren zu reduzieren und Regeln für deren Heranziehung und Abstimmung mit der Leiterin bzw. dem Leiter der Zentralstelle wären festzulegen. (TZ 11)
- (9) Ein strukturiertes und dokumentiertes internes Berichtswesen zu quantitativen und qualitativen Aspekten des Disziplinarwesens der Beamtinnen und Beamten sowie der Vertragsbediensteten wäre einzurichten. (TZ 18)

Bundesministerium für Finanzen

- (10) Die bisherigen positiven Erfahrungen mit der zentralen Steuerung des Vollzugs des Disziplinarrechts wären auch bei der Neuorganisation der Steuer- und Zollverwaltung zu nutzen und die Einheitlichkeit des Vollzugs auch ab 2020 sicherzustellen. (TZ 7)
- (11) Das interne Berichtswesen zum Disziplinarwesen der Beamtinnen und Beamten wäre um quantitative und qualitative Aspekte des Disziplinarwesens der Vertragsbediensteten zu erweitern. (TZ 18)

Bundesministerium für Inneres

- (12) Den Vorgesetzten wären – unter Berücksichtigung der schon im Ressortbereich bestehenden erlassmäßigen Vorgaben – weitere Unterstützungsleistungen anzubieten und insbesondere vereinheitlichte und standardisierte Vorgaben bzw. Arbeitsbehelfe zur Vorgangsweise bei Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete zu erarbeiten. (TZ 15)
- (13) Das interne Berichtswesen zum Disziplinarwesen der Beamtinnen und Beamten sowie der Vertragsbediensteten wäre um qualitative Aspekte zu erweitern. (TZ 18)

Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport

- (14) Sämtlichen Vorgesetzten wäre ausdrücklich bekanntzumachen, sich vor der Umsetzung dienstrechtlicher Maßnahmen (in Disziplinarangelegenheiten) mit der Dienstbehörde ins Einvernehmen zu setzen. Dabei wäre auch der Umgang mit Dienstpflichtverletzungen durch Vertragsbedienstete zu berücksichtigen. (TZ 5, TZ 15)
- (15) Eine Regierungsvorlage wäre zu erarbeiten, die eine Verpflichtung der bzw. des Vorgesetzten zur Meldung der erteilten Belehrungen und Ermahnungen unter Nennung der betroffenen Beamtin bzw. des betroffenen Beamten an die Dienstbehörde vorsieht. (TZ 6)
- (16) Eine Regierungsvorlage wäre zu erarbeiten, welche die für die hohe Zahl an Senaten und Kommissionen im Bereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung verantwortlichen gesetzlichen Sonderbestimmungen im Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 entfallen lässt. (TZ 9)

- (17) Eine Regierungsvorlage wäre zu erarbeiten, die – im Sinne einer Professionalisierung, Qualitätssteigerung, gleichmäßigen Auslastung, einheitlichen Rechtsprechung und Kostentransparenz – die Konzentration des Disziplinarverfahrens bei einer für alle Beamtinnen und Beamten des Bundes zuständigen zentralen Disziplinarkommission vorsieht. Dabei wäre auch ein entsprechendes Berichtswesen vorzusehen und die Möglichkeit einer Mitgliedschaft von Vertragsbediensteten in dieser Disziplinarkommission wäre nachvollziehbar zu evaluieren und gegebenenfalls zu ermöglichen. (TZ 9)
- (18) Eine Regierungsvorlage wäre zu erarbeiten, mit welcher der Vorbehalt, dass für Verfahren gegen Universitätslehrpersonal nur rechtskundige Universitätslehrerinnen und –lehrer als Disziplinaranwältinnen und –anwälte bestellt werden können, entfällt. (TZ 11)
- (19) Es wäre
- die Einführung eines an den jeweiligen Aufgaben orientierten und abgestuften Instrumentariums zur Ahndung von Dienstpflichtverletzungen von Vertragsbediensteten, die weder eine Ermahnung noch eine Beendigung des Dienstverhältnisses rechtfertigten,
 - die Schaffung einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage für die Dienstfreistellung von Vertragsbediensteten im Falle von Dienstpflichtverletzungen sowie
 - die Übertragung der Zuständigkeit für Streitigkeiten der Vertragsbediensteten auf das Bundesverwaltungsgericht,
- nachvollziehbar zu evaluieren und gegebenenfalls bei Umsetzung der im Regierungsprogramm festgelegten dienstrechtlichen Reformziele zu berücksichtigen. (TZ 14)
- (20) Eine Regierungsvorlage wäre zu erarbeiten, mit der die Ermahnung als Maßnahme zur Ahndung von Dienstpflichtverletzungen im Bagatellbereich im Vertragsbedienstetengesetz 1948 nach dem Vorbild des Beamten–Dienstrechtsgesetzes 1979 (nachweisliche Mitteilung, Vernichtung der Aufzeichnungen nach drei Jahren) verankert wird. Diese hätte auch – entsprechend der Empfehlung in TZ 6 – eine Verpflichtung der bzw. des Vorgesetzten zur Meldung der von ihm erteilten Ermahnungen unter Nennung der bzw. des betroffenen Vertragsbediensteten an die Personalstelle zu enthalten. (TZ 16)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Dezember 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

