



Rechnungshof
Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bundesministerium für
öffentlichen Dienst und Sport
Hohenstaufengasse 3
1010 Wien

Wien, 19. April 2019
GZ 300.072/033-P1-3/19

2. Dienstrechts–Novelle 2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) nimmt zu dem mit Schreiben vom 4. April 2019, GZ: BMöDS–920.196/0001–III/A/1/2019, übermittelten Entwurf einer 2. Dienstrechts–Novelle 2019 aus der Sicht der Rechnungs– und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Allgemeines

Der RH weist einleitend positiv auf die in den Erläuterungen genannten Ziele des Entwurfs hin, durch Schaffung einer zentralen Bundesdisziplinarbehörde etwa zu einer Verbesserung der Disziplarentscheidungen und Erhöhung der Rechtssicherheit sowie der Vereinheitlichung der Spruchpraxis in den Disziplinarverfahren beizutragen, da Disziplinarverfahren in der Ressortlandschaft des Bundes sehr ungleich verteilt sind.

Gemäß § 102 Abs. 3 BDG 1979 des Entwurfs hat „*die Bundesministerin oder der Bundesminister für öffentlichen Dienst und Sport (...) das Recht, sich über alle Gegenstände der Geschäftsführung der bei ihr oder ihm eingerichteten Bundesdisziplinarbehörde zu unterrichten*“. Mit dieser Regelung soll der Verpflichtung des Art. 20 Abs. 2 Satz 3 B–VG entsprochen werden.

Die Reichweite dieses „Unterrichtungsrechtes“ ist – mangels diesbezüglicher Aussagen des Verfassungsgerichtshofes – unklar. Wird diese Bestimmung weit ausgelegt, scheint nicht ausgeschlossen, dass die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für öffentlichen Dienst und Sport bei der Beurteilung des dienstlichen Verhaltens einer Beamtin bzw. eines Beamten des RH Zugang zu vertraulichen Informationen aus dem Aufgabenbereich des RH erhält.

Aufgrund der Zuordnung des RH zur Staatsfunktion Gesetzgebung weist der RH auf das sich aus der Bundesverfassung ergebende Prinzip der Gewaltenteilung hin. Weiters verweist er darauf, dass gemäß Art. 125 B–VG die Diensthoheit des Bundes gegenüber den beim RH Bediensteten von der Präsidentin des Rechnungshofes ausgeübt wird.

Vor diesem Hintergrund regt der RH eine entsprechende Klarstellung an, die die erforderliche Unabhängigkeit des RH und seiner Bediensteten von den obersten Organen der Vollziehung i.S.d. Art. 19 B–VG sicherstellt.

2. Zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs

2.1 Zu § 98 BDG 1979 des Entwurfs (Bundesdisziplinarbehörde)

Nach dem derzeit geltenden Recht ist bei jeder obersten Dienstbehörde sowie bei jeder Bildungsdirektion je eine Disziplinarkommission (bei den Bildungsdirektionen für Bundeslehrpersonal) einzurichten (§§ 98 Abs. 1 und 221 Abs. 3 BDG 1979).

§ 98 BDG 1979 des Entwurfs sieht nunmehr vor, dass beim Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport eine Bundesdisziplinarbehörde einzurichten ist. Die Materialien begründen diese Maßnahme wie folgt: *„Die Disziplinarverfahren sind in der Ressortlandschaft des Bundes sehr ungleich verteilt. In den großen „Sicherheits-Ressorts“ mit einem strukturell hohen Beamtenanteil sowie in den „Flächenressorts“ BMBWF und BMF stellen sie eine gewisse Regelmäßigkeit dar. Außerhalb der Ressorts BMI, BMLV und BMVRDJ geht der Beamtenanteil an den Bediensteten stetig zurück. Je kleiner die Ressorts sind, desto weniger Verfahren finden statt. Freilich muss derzeit jedes Ressort eine eigene disziplinarbehördliche Struktur in Gestalt von ressortspezifischen Disziplinarkommissionen vorhalten.“*

Zudem sollen die Bestimmungen entfallen, die das BMBWF verpflichten, für Universitäts- und Hochschullehrpersonen sowie Lehrpersonen besondere Senate zu bilden (§§ 161 Abs. 1, 200k Abs. 1 und 221 Abs. 1 BDG 1979).

Ziele sind u.a. die Professionalisierung der Entscheidungsfindung durch den Einsatz hauptberuflich tätiger Vorsitzender in den Spruchkörpern (Disziplinarsenaten) und die Verbesserung der Disziplinentscheidungen und dadurch Erhöhung der Rechtssicherheit.

Der RH befürwortet die Konzentration des Disziplinarverfahrens bei einer für alle Beamtinnen und Beamten des Bundes zuständigen zentralen Disziplinarkommission im Sinne einer Professionalisierung, Qualitätssteigerung, gleichmäßigen Auslastung, einheitlichen Rechtsprechung und Kostentransparenz. Zudem würden 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.

2.2 Zu § 99 BDG 1979 des Entwurfs (Hauptberufliche Mitgliedschaft zur Bundesdisziplinarbehörde)

§ 99 Abs. 2 BDG 1979 des Entwurfs legt fest, dass für die Bestellung der hauptberuflichen Mitglieder der Bundesdisziplinarbehörde die Abschnitte I bis V des Ausschreibungsgesetzes (AusG), BGBl. Nr. 85/1989, anwendbar sein sollen. Welche konkreten Funktionen zukünftig öffentlich auszuschreiben sind, ergibt sich jedoch erst aus der konkreten zukünftigen organisatorischen Stellung der Bundesdisziplinarbehörde: Bei einer Einrichtung als (dem BMöDS) nachgeordnete Dienststelle wären daher die Funktionen der Leiterin

bzw. des Leiters (Arbeitsplatzwertigkeit A1/7 bis A1/9) sowie der zwölf weiteren hauptberuflichen Bediensteten mit einer Arbeitsplatzwertigkeit von A1/5 bis A1/6 gemäß § 4 Abs. 1 Z 1 AusG auszuschreiben. Bei einer Einrichtung der Bundesdisziplinarbehörde als Teil der Zentralstelle beträfe die Ausschreibungspflicht wohl nur die Funktion der Leiterin bzw. des Leiters (§ 2 Abs. 1 AusG).

Da der vorliegende Entwurf diese Thematik offen lässt, regt der RH im Sinne der Rechtssicherheit eine entsprechende Klarstellung (in den Erläuterungen) an.

§ 99 Abs. 3 des Entwurfs stellt insofern eine Sonderbestimmung zu § 112 BDG 1979 dar, als die in Abs. 1 leg. cit. genannten Voraussetzungen für eine Suspendierung in diesem Fall nicht vorliegen müssen. In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass aufgrund des bei Senatsvorsitzenden der Bundesdisziplinarbehörde anzulegenden Sorgfaltsmaßstabs eines besonderen Maßes an Integrität bereits ab dem Zeitpunkt der Einleitung eines Disziplinarverfahrens eine Weiterbeschäftigung nicht vertretbar erscheint und daher eine Suspendierung auszusprechen ist. Gemeint ist in diesem Zusammenhang aber wohl eine vorläufige Weiterbeschäftigung. Erst die Verurteilung zu einer Disziplinarstrafe würde einen Grund für die Enthebung von der Funktion darstellen (vgl. § 99 Abs. 5 Z 1 des Entwurfs).

§ 99 Abs. 4 BDG 1979 des Entwurfs sieht vor, dass die hauptberufliche Mitgliedschaft zur Bundesdisziplinarbehörde u.a. bei einer Dienstzuteilung zu *einer Dienststelle eines anderen Ressorts* ruht. Für den Fall der *Dienstzuteilung innerhalb des Ressorts* – also innerhalb des BMöDS – ist ein Ruhen der Mitgliedschaft zur Bundesdisziplinarbehörde dagegen nicht vorgesehen. Der RH hält dies im Hinblick auf die Arbeitsbelastung für problematisch. Da eine Dienstzuteilung grundsätzlich auch ohne Zustimmung der oder des betroffenen Bediensteten erfolgen kann, stünde eine solche Vorgehensweise zudem in einem Spannungsverhältnis zur Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Amtsausübung der Mitglieder der Bundesdisziplinarbehörde (§ 102 Abs. 3 BDG 1979 des Entwurfs).

2.3 Zu § 100 Abs. 3 BDG 1979 des Entwurfs (Nebenberufliche Mitgliedschaft zur Bundesdisziplinarbehörde)

Künftig sollen Bedienstete – d.h. auch Vertragsbedienstete – mit fundierten Kenntnissen im öffentlich-rechtlichen Dienstrecht zu nebenberuflichen Mitgliedern der Bundesdisziplinarbehörde bestellt werden können, wenn zu wenige geeignete Beamtinnen oder Beamte zur Verfügung stehen.

Dazu verweisen die Erläuterungen auf den Umstand, dass „*kleinere Ressorts (...) bereits Schwierigkeiten (haben), die erforderliche Zahl an beamteten Mitgliedern ihrer Disziplinarkommission zu bestellen*“.

Angesichts des Sinkens der Zahl der Beamtinnen und Beamten (ausgenommen im Bereich des BMI) befürwortet der RH die geplante Maßnahme, Vertragsbediensteten den Zugang zu den Disziplinarsenaten zu eröffnen.

Er verweist allerdings auf den Umstand, dass Vertragsbedienstete, die zu nebenberuflichen Mitgliedern der Bundesdisziplinarbehörde bestellt werden, über *fundierte Kenntnisse im öffentlich-rechtlichen Dienstrecht* verfügen müssen, während für Beamtinnen oder Beamte eine derartige Voraussetzung nicht vorgesehen ist. Der RH erblickt in dieser Regelung einen Wertungswiderspruch.

2.4 Zu § 101 BDG 1979 des Entwurfs (Disziplinarsenate)

§ 101 Abs. 6 BDG 1979 des Entwurfs legt fest, dass in Angelegenheiten von Bediensteten des BMI nur solche Personen zum Senatsvorsitzenden bestellt werden dürfen, die über „ausreichende Kenntnisse und Erfahrungen aus dem Bereich des Bundesministeriums für Inneres verfügen“. Abs. 7 leg. cit. legt darüber hinaus fest, dass in Angelegenheiten des HDG 2014 nur „Offizierinnen und Offiziere in einem unbefristeten öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis“ zur oder zum Senatsvorsitzenden bestellt werden dürfen, die über ausreichende Kenntnisse und Erfahrungen im militärischen Disziplinarwesen verfügen.

Aus Sicht des RH sollten für die Bestellung zur oder zum (hauptberuflichen) Senatsvorsitzenden ausschließlich fachliche und nicht – wie insb. in § 101 Abs. 7 des Entwurfs festgelegt – dienstrechtliche oder berufsgruppenspezifische Kriterien ausschlaggebend sein.

Aus Sicht des RH kann v.a. über die öffentliche Ausschreibung der jeweiligen Senatsvorsitzenden (siehe oben zu § 99 Abs. 2 BDG 1979 des Entwurfs) die notwendige Kenntnis der entsprechenden Fachbereiche (wie bspw. des Disziplinarwesens im Bereich des Exekutivdienstes oder des militärischen Dienstes) ausreichend sichergestellt werden.

Der RH regt daher den Entfall von § 101 Abs. 6 und 7 BDG 1979 des Entwurfs an.

2.5 Zu § 103 BDG 1979 des Entwurfs (Disziplinaranwältin und Disziplinaranwalt)

Dass eine Öffnung der Funktion der Disziplinaranwältin/des Disziplinaranwalts auch für Vertragsbedienstete beabsichtigt ist, kann allenfalls aus den Erläuterungen zu § 103 Abs. 2 BDG 1979 geschlossen werden, da die verwiesenen Bestimmungen (Vergütung, Ruhen und das Ende der Mitgliedschaft sowie befristete Bestellung für den Rest der fünfjährigen Bestattungsdauer) alle Bediensteten (also Beamtinnen bzw. Beamte und Vertragsbedienstete) betreffen. Zu Disziplinaranwältinnen und Disziplinaranwälten sollen daher offenbar auch nichtbeamtete Bedienstete bestellt werden können (einzige Anforderung ist die Rechtskunde – vgl. Abs. 3 leg. cit.). Eine diesbezügliche Klarstellung in den Erläuterungen wäre dennoch wünschenswert.

2.6 Zu § 112 BDG 1979 des Entwurfs (Verständigung durch die Strafgerichte)

Die Neuformulierung in Abs. 1 dieser Bestimmung über die Suspendierung betrifft die Verständigung der Dienstbehörde von der Verhängung der Untersuchungshaft bzw. vom Vorliegen einer rechtswirksamen Anklage. Eine Verständigung soll

- in beiden Fällen nunmehr durch das Strafgericht (und nicht mehr durch die Staatsanwaltschaft) erfolgen und
- nur bei Verhängung einer Untersuchungshaft wegen eines in § 20 Abs. 1 Z 3a BDG 1979 angeführten Delikts vorgenommen werden.

Da eine Suspendierung jedoch wegen der Verhängung jeglicher Untersuchungshaft – also auch wegen des Verdachts der Begehung anderer als in § 20 Abs. 1 Z 3a BDG 1979 angeführter Delikte – zu verfügen ist,

regt der RH – im Sinne der Vermeidung von Wertungswidersprüchen – die Ausweitung der Verständigungspflicht auf alle Fälle der Untersuchungshaft an.

2.7 Zu § 161 Abs. 2 BDG 1979 des Entwurfs (Disziplinaranwältinnen und Disziplinaranwälte in Verfahren gegen Universitätslehrer)

Nach der zit. Bestimmung sind „zu Disziplinaranwältinnen und Disziplinaranwälten (...) rechtskundige Universitätslehrer zu bestellen“. Inhaltlich entspricht die geplante Regelung dem geltenden § 161 Abs. 3 BDG 1979.

Nach Ansicht des RH sollten für die Bestellung zur Disziplinaranwältin bzw. –anwalt ausschließlich fachliche und nicht dienstrechtliche Kriterien ausschlaggebend sein. Er regt daher an, den Vorbehalt, dass für Verfahren gegen Universitätslehrpersonal nur rechtskundige Universitätslehrerinnen oder –lehrer zu Disziplinaranwältinnen und –anwälten bestellt werden können, entfallen zu lassen.

2.8 Zu § 128b BDG 1979 des Entwurfs (Jahresbericht)

Die in den Jahresbericht aufzunehmenden Daten (Verfahrenskennzahlen, Analyse der im Berichtszeitraum ergangenen Judikatur des Bundesverwaltungsgerichts, Verwaltungsgerichtshofs und Verfassungsgerichtshofs in Disziplinarrechtsangelegenheiten) legen nahe, dass dieser Bericht zu einer Beurteilung der Wirkung des geltenden Disziplinarrechts und seines Vollzugs und in weiterer Folge zu einer stetigen Weiterentwicklung und Verbesserung des Systems (auch auf Ebene des Vollzugs) beitragen soll.

Aus Sicht des RH sind für eine solche Weiterentwicklung und Verbesserung die in § 128b BDG 1979 aufgeführten Verfahrenskennzahlen und eine Judikaturanalyse alleine jedoch nicht ausreichend: Das Berichtswesen wäre vielmehr um zusätzliche (insb. kostenrelevante) Aspekte, wie z.B. die Qualität der dienstbehördlichen Disziplinarverfahren, die Dauer der Disziplinarverfahren (inkl. dienstbehördlicher Disziplinarverfahren und allfälliger Unterbrechungen bspw. durch strafgerichtliche Verfahren) und die Anzahl der suspendierten Beamtinnen und Beamten sowie die Suspendierungsdauer zu erweitern.

3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Gemäß § 3 Abs. 2 der WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung (WFA–FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.) sind bei den Angaben zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten.

Gemäß der Darstellung der finanziellen Auswirkungen sind für die Bundesdisziplinarbehörde neben einer Leiterin bzw. einem Leiter zwölf hauptberufliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in akademischer Verwendung und 13 sonstige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in v3 vorgesehen. Nach Ansicht des RH wird in den Erläuterungen nicht nachvollziehbar dargestellt, auf welche Grundlage sich dieses Mengengerüst stützt, etwa von welchen zu erwartenden Fallzahlen und welchen Verfahrensdauern etc. ausgegangen wurde.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen – WFA–FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.

4. Zur Begutachtungsfrist

Abschließend verweist der RH darauf, dass gemäß § 9 Abs. 3 der Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben, BGBl. II Nr. 489/2012 i.d.g.F., den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll. Diese Frist wurde im vorliegenden Fall mit einer Begutachtungsfrist von zwölf Arbeitstagen ohne nähere Angabe von Gründen entgegen der o.a. Verordnung des Bundeskanzlers signifikant unterschritten.

Je eine Ausfertigung dieser Stellungnahme wird dem Präsidium des Nationalrats und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
i.V. Sektionschef Mag. Wolfgang Wiklicky
Leiter der Prüfungssektion 3

F.d.R.d.A.:

