

## Geschäftsordnungen von Disziplinarkommissionen müssen als Verordnungen gehörig kundgemacht werden

Immer wieder wird gegen Beamte ein Disziplinarverfahren durchgeführt, ohne dass die Geschäftseinteilung der Disziplinarkommission (sei es in erster oder zweiter Instanz) ausreichend kundgemacht ist. Die Geschäftseinteilung stellt eine Rechtsverordnung (-VO) dar. Sie benötigt daher für die Entfaltung der Rechtswirkung eine ordentliche Kundmachung. Als VO unterliegt sie naturgemäß einer Prüfung durch den VfGH.

### 1. Einleitung

Gem § 98 Abs 1 Beamtendienstrechtsgesetz 1979 iGF (forthin BDG) sind bei jeder obersten Dienstbehörde eine Disziplinarkommission und gem § 99 BDG beim Bundeskanzleramt eine Disziplinaroberkommission einzurichten. Die Disziplinarkommissionen sind in erster Instanz zur Erlassung von Disziplinarerkenntnissen gegen die ressortzugehörigen Beamten zuständig; die Disziplinaroberkommission zur Entscheidung über Berufungen gegen derartige Erkenntnisse.

Die weiterführenden Vorschriften über die innere Organisation der Disziplinarkommissionen sind den §§ 98 ff BDG zu entnehmen. Die Disziplinarkommissionen und die Disziplinaroberkommissionen haben in Senaten zu entscheiden. Die Senate haben aus dem Vorsitzenden der Kommission (oder einem Stellvertreter) und zwei weiteren Mitgliedern zu bestehen. Gem § 101 Abs 4 BDG hat der Vorsitzende jeder Kommission, jeweils bis Jahresschluss, für das folgende Kalenderjahr die Senate zu bilden und die Geschäfte unter diesen zu verteilen. Im Rahmen der Geschäftsverteilung sind auch Vertretungsregeln (bei der Verhinderung eines Senatsmitgliedes) im Hinblick auf Ersatzmitglieder festzulegen. Die Geschäftsverteilung betrifft im System der verfassungsrechtlich gebotenen festen Zuständigkeitsverteilung die Besetzung der Senate.

Derartige Geschäftseinteilungen sind nach herrschender Judikatur beider Höchstgerichte Rechtsverordnungen. Als Verordnungen sind sie folglich entsprechend kundzumachen. Es müssen somit objektive, unabrückbare Kriterien dafür geschaffen werden, in welchen Fällen ein bestimmter Disziplinarsenat einzuschreiten hat.<sup>1)</sup>

### 2. Aktueller Anlassfall

Der Beschwerdeführer bekämpfte den Bescheid der Disziplinaroberkommission beim Bundeskanzleramt gem Art 144 B-VG beim VfGH. Mit dem angefochtenen Bescheid wurde das Disziplinarerkenntnis erster

Instanz, in diesem Fall der Disziplinarkommission eines BM, bestätigt.

Der Beschwerdeführer erachtet sich in verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechten verletzt, nämlich im Gebot einer mündlichen Verhandlung (Art 6 EMRK) und in seinem Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter (Art 83 Abs 2 B-VG), sowie auch hinsichtlich des Doppelbestrafungsverbotes (Art 6 und Art 4, 7. ZP zur EMRK) beschwert. Inhaltlich moniert der Beschwerdeführer vor allem, dass die sprachliche Fassung der Geschäftsverteilung unklar sei und letztlich offen bleibe, in welcher Reihenfolge die Ersatzmitglieder einzuschreiten hätten.

Vorderhand geht der VwGH auf die inhaltlichen Argumente nicht ein, da er Bedenken zu folgender grundsätzlicher Problematik hat:

Der VfGH hat daher (11.3.2010, B 1058/07) den Beschluss gefasst, das Bescheidbeschwerdeverfahren zu unterbrechen und gem Art 139 Abs 1 B-VG ein VO-Prüfungsverfahren einzuleiten, um die Gesetzmäßigkeit der Bestimmungen der Geschäftsordnung des Disziplinarsenats erster Instanz mit der Wortfolge „*bei Verhinderung eines Mitgliedes des Disziplinarsenates I und II treten die weiteren Mitglieder zur Disziplinarkommission in nachstehender Reihenfolge als Ersatzmitglieder in die Senate ein: Bei Verhinderung des 1. Mitgliedes: die beim Senat angeführten Ersatzmitglieder, sodann die weiteren vom Dienstgeber bestellten Mitglieder der Disziplinarkommission in alphabetischer Reihenfolge*“ auf Verfassungskonformität zu prüfen. Bereits in der Begründung des Unterbrechungsbeschlusses des Bescheidbeschwerdeverfahrens tätigt der VfGH jedoch Aussagen, die für Disziplinarverfahren von maßgebender Bedeutung sind. Der VfGH geht vorerst gar nicht auf die bereits dargestellten inhaltlichen Argumente des Beschwerdeführers ein, sondern setzt eine Stufe vorher an: Er geht systematischerweise davon aus, dass die Geschäftseinteilung der Disziplinarkommission, die gem § 101 Abs 4 BDG vom Vorsitzenden jeweils bis Jahresabschluss für das folgende Kalenderjahr festzulegen ist, als Rechts-VO zu qualifizieren sei.<sup>2)</sup> Da der Gerichtshof die Regelung bei der Überprüfung des angefochtenen Bescheides anzuwenden und dieser offensichtlich in die Rechtsordnung Eingang gefunden habe, da diese schließlich angewendet wurde, sei die VO-Prüfung präjudiziell für den Ausgang des Bescheidbeschwerdeverfahrens. Der VfGH hegt nun zu Recht Bedenken, dass die in Prüfung gezogene Regelung mangelhaft kundgemacht worden sei. Es bedürfe nämlich einer ortsüblichen „gehörigen“ Kundmachung der Geschäftsverteilung des Disziplinarsenates.<sup>3)</sup>

Der Hinweis auf eine langjährige und allgemein bekannte Übung kann das Erfordernis einer entsprechenden Geschäftsverteilung nach § 101 Abs 4 BDG 1979 nicht ersetzen. Der Vorsitzende der Disziplinarkommission ist deswegen jeweils verhalten, die Zuständigkeit einzelner Senate in der Geschäftsverteilung, die ihrer Rechtsnatur nach als VO zu qualifizieren sind, generell abstrakt festzusetzen und diese ortsüblich kundzumachen.<sup>4)</sup>

1) Vgl *Kucsko-Stadlmayer*, Das Disziplinarrecht der Beamten (1985) 403 f.

2) Verweis auf VfGH 2006/VfSlg 17.771; 2007/VfSlg 18.287; vgl auch den zu Grunde liegenden Prüfungsbeschluss vom 27.6.2007, B 174/07.

3) Vgl dazu VfGH 2001/VfSlg 16.281, 1964/VfSlg 4865, 1960/VfSlg 3714 sowie VwGH 16.7.1992, 92/09/0120 und 19.12.1997, 97/02/0498.

4) VwGH 16.7.1992, 92/09/0120.

Im VO-Prüfungsverfahren zu V 49/10 vom 8.6.2010 bleibt der VfGH dieser Judikaturlinie der Gerichtshöfe öffentlichen Rechtes treu und stellt neuerdings klar, dass die Aussendungen einer VO an ausgewählte Personen nicht ausreiche, da eine gehörige Kundmachung der Geschäftseinteilung voraussetze, dass alle Adressaten von ihr unter den gleichen Bedingungen Kenntnis erlangen können. Eine Aussendung an (alle) Adressaten bedürfe des Hinweises auf einen Ort, an dem die kundgemachte VO zur allgemeinen Einsicht aufliege. In Folge des Kundmachungsmangels sei die gesamte VO aufzuheben.

### 3. Qualität der Kundmachung?

Als Mindeststandard einer ortsüblichen Kundmachung mit ausreichender Publizität wäre es wohl anzusehen, wenn diese dem Adressatenkreis zur allgemeinen Einsicht zugänglich aufliege und auf diese Möglichkeit zusätzlich durch Anschlag in den betreffenden Amtsbäuden der Behörde aufmerksam gemacht wird.<sup>5)</sup>

Wenn sich nun eine Behörde darauf beruft, dass die Geschäftseinteilung neben den vom Dienstgeber bestellten Mitgliedern der Disziplinarkommissionen und allen SektionsleiterInnen, sowie LeiterInnen nachgeordneter Dienststellen und einzelnen MitarbeiterInnen der Behörde übermittelt wurde, stellt dies keine gehörige Kundmachung dar, da einerseits im Vorhinein nicht alle Normadressaten Kenntnis von der Geschäftseinteilung erlangen können und auch in weiterer Folge nicht Gelegenheit haben, jederzeit in die Geschäftseinteilung Einsicht zu nehmen. Gerade dies ist aber der Normzweck einer gehörigen Kundmachung. Zudem hat der VfGH bereits ausgesprochen, dass die individuelle Übermittlung des VO-Textes an ausgewählte Empfänger mit dem Wesen der Kundmachung einer generellen Norm nicht vereinbar sei.<sup>6)</sup> Im Anlassfall dieses Verfahrens ging es in formeller Hinsicht um die gesetzmäßige Kundmachung der Geschäftseinteilung einer örtlichen Rechtsanwaltskammer. Generell führt der Gerichtshof dazu aus, dass die Kundmachung in einer Weise zu erfolgen hat, die geeignet ist, die Normadressaten vom Inhalt der Norm in Kenntnis zu setzen.<sup>7)</sup> Daran anschließend stellt der

VfGH klar, dass er die im Anlassfall gewählte Vorgangsweise, jedem (!) betroffenen Kammermitglied einer örtlichen Rechtsanwaltskammer die Geschäftseinteilung individuell zu übermitteln (also gleich einem individuellen Verwaltungsakt den Normadressaten zur Kenntnis zu bringen), mit dem Wesen der Kundmachung einer generellen Norm nicht vereinbar sei, zumal damit der generelle Akt auf einen bestimmten Kundmachungstag nicht mehr zurückgeführt werden könne und damit nicht feststellbar sei, wann er allgemein verbindlich in Kraft getreten sei. Damit bringt der VfGH den zweiten wesentlichen „teleologischen“ Kundmachungszweck ins Spiel: Es geht nicht nur darum, dass sämtliche Betroffenen Gelegenheit zur Kenntnisnahme von Verordnungen haben, sondern dass auch der Kundmachungstag und damit der Geltungszeitraum der VO zweifelsfrei abgesteckt werden kann. Zur gehörigen Kundmachung gehört daher auch die Beisetzung des Kundmachungstages.

### 4. Zusammenfassung

Insb im Bereich der Geschäftseinteilung von Disziplinarkommissionen, aber auch in sonstigen Bereichen des Verwaltungsrechtes, mangelt es oft an entsprechenden Kundmachungen der Rechtsverordnungen. Dies liegt manchmal bereits daran, dass weder das VO-erlassende Organ noch die Adressaten die Natur der Rechts-VO erkennen. Die gehörige Kundmachung bedarf zumindest der Erueirbarkeit des Kundmachungstages und der Möglichkeit des gesamten Normadressatenkreises auf (stete) Einsichtnahme. Für die entsprechenden Norm- und Bescheidadressaten bietet sich sonst die Möglichkeit, die auf nicht ausreichend kundgemachten Verordnungen beruhende Bescheide erfolgreich bei den Höchstgerichten anzufechten.

WOLFGANG KIECHL (WIEN)

5) Vgl VwGH 19.12.1997, 97/02/0498 betreffend UVS-Geschäftsverteilung; VfGH 1978/VfSlg 8256.

6) VfGH 1985/VfSlg 10.602.

7) VfGH 1955/VfSlg 2828.