

Dr. Manfred Machold

1090 Wien, am 26. März 2007
Währingerstr. 15 / 2 / 10

An den
Landtag von Niederösterreich
Landhausplatz 1
3100 St. Pölten

Landtag von Niederösterreich Landtagsdirektion
Eing.: 27. MRZ. 2007
Ltg. 831/E-1/13
..... R-u.V.-Aussch.

Hoher Landtag!

Aktuelle Entwicklungen in der Praxis der Landesverwaltung legen den Schluss nahe, dass nicht nur keine Absicht besteht bzw. bestand, (selbst gerichtlich festgestellte) Fehler zu beheben, sondern auch die Einstellung herrscht, sie fortzusetzen oder sogar zu verstärken. Dass dies mit Billigung des Landtages geschieht, ist zu bezweifeln.

A) Zur Vorgeschichte

Seit dem Beschluss über die Errichtung der Landeshauptstadt St. Pölten im Jahre 1986 war bekannt, dass für eine große Zahl von Landesbediensteten, deren Dienstort Wien war, mit der Dienstleitung in St. Pölten erhebliche Belastungen verbunden sind, und ebenso, dass dafür keine Rechtsgrundlagen existieren, gleichviel, von wem diese Kosten getragen werden sollten. Durchaus im Interesse des Dienstgebers (nämlich zur Verhinderung von Abwanderungen, weil damals auch beim Bund und anderen öffentlichen Rechtsträgern permanent Personalknappheit bestand) und in Beantwortung des Forderungskatalogs der Personalvertretung zur Abgeltung des durch die neue Landeshauptstadt verursachten Mehraufwandes erklärte Landeshauptmann Siegfried Ludwig als Personalreferent der Landesregierung vor Dienststellenversammlungen des Amtes der Landesregierung mehrmals und emphatisch, zu versprechen, dass den Bediensteten durch die Übersiedlung nach St. Pölten keinerlei Nachteile entstehen. Dennoch war die Personalverwaltung nicht in der Lage, eine entsprechende Regelung auszuarbeiten, obwohl dafür sogar ein Muster vorlag (nämlich das Bonn-Berlin-Gesetz, welches die analoge Situation in Deutschland auf Grund der Verlegung des Sitzes oberster Staatsorgane behandelt).

Seit 1996 wurden Landesbeamte mit dem Dienstort Wien mittels Weisung der Personalabteilung zur Dienstleistung in St. Pölten verpflichtet, ohne dass die dafür erforderliche gesetzliche Grundlage vorhanden war. Jahrelange Hinweise des Gefertigten sowohl auf diesen Mangel als auch auf alternative Lösungen wurden ohne nähere Prüfung zurückgewiesen und mit der Aufforderung quittiert, den Rechtsweg zu beschreiten.

Im Sommer 1997 legte die Personalvertretung den Bediensteten nahe, den Antrag auf eine neugeschaffene Versetzungsgebühr zu stellen. Da diese mit 3 Jahren befristet und stark degressiv gestaltet war, hatte dieser Ratschlag zur Folge, dass den betroffenen Bediensteten

ein konkludenter Verzicht auf ihre darüber hinausgehenden Ansprüche auf Abgeltung des durch den Transfer von Wien nach St. Pölten verursachten Mehraufwandes vorgehalten werden konnte. Spätestens im zweiten Jahr resultierte ein Nachteil für die Bediensteten, welcher sich ab dem vierten Jahr der Dienstleistung in St. Pölten bis zur Pensionierung voll auswirkt und in meinem Fall einer Gehaltskürzung um 40 % gleichkam.

Diese Berechnung wurde weder von der Personalabteilung noch von der Personalvertretung jemals entkräftet und gilt in ähnlicher Form für alle Beamten mit Wohnsitz in Wien oder in noch weiterer Entfernung von St. Pölten, welche damals ihren Dienstort in Wien hatten, also für Hunderte von Personen. Der Gefertigte hat daher gegen den Vorschlag der Personalvertretung protestiert und die fehlende Rechtsgrundlage für die Neubestimmung des Dienstortes in St. Pölten in Erinnerung gerufen.

Dennoch war die gesetzliche Interessenvertretung weder bereit noch in der Lage, auf die Reduzierung der ungewöhnlich hohen Belastung der Bediensteten hinzuwirken, was umso erstaunlicher ist, als ein überaus breiter Verhandlungsspielraum (von 0 bis 40 %) zur Verfügung stand. (Dazu ist zu bemerken, dass die zuständige Gewerkschaft Streik in Erwägung zieht, wenn Belastungen die Grenze von 10 % überschreiten).

In der Folge wurden sowohl von der Personalabteilung und der Landesamtsdirektion als auch von der Personalvertretung Maßnahmen ergriffen, die sachlich nicht zu rechtfertigen waren und den gesamten Dienstbetrieb im Rechtsbüro, welches der Gefertigte damals leitete, massiv beeinträchtigten oder sogar unmöglich machten. Sämtliche dagegen unternommenen Schritte, insbesondere das wiederholte Begehren an die zuständigen Stellen um Wahrnehmung der Dienstaufsicht, blieben fruchtlos, ebenso die Befassung des Landeshauptmannes und der Landesregierung. Jegliche Anhörung wurde abgelehnt.

Als der Gefertigte am 10. September 1998 gegen drei hauptbeteiligte leitende Beamte Disziplinaranzeige erstattete, beschloss die Landesregierung auf Antrag des Landeshauptmannes bereits 5 Tage später geschäftsordnungswidrig und wiederum ohne meine Anhörung die Auflösung der Abteilung Rechtsbüro und „folgich“ (wie mir mitgeteilt wurde) meine Enthebung als ihres Leiters. Sodann wurde mir dringend geraten, um sofortige Pensionierung anzusuchen, um empfindliche weitere Gehaltskürzungen, insbesondere aber zusätzliche Repressalien zu vermeiden. Mit Ende September 1998 wurde ich vorzeitig in den Ruhestand versetzt.

Offenbar als Revanche für die dreifache Disziplinaranzeige seitens des Gefertigten wurde dieser trotz seiner mittlerweileigen Pensionierung vom Landesamtsdirektor nachträglich ebenfalls disziplinar belangt, worauf er seinerseits gegen den Landesamtsdirektor Disziplinaranzeige erstattete. Die Disziplinarbehörde wies die Anzeige gegen den Landesamtsdirektor zurück, ließ jedoch – in identer Zusammensetzung und unter Anführung der identen gesetzlichen Bestimmungen – die Anzeige gegen mich zu. Diese offensichtliche Ungleichbehandlung blieb aufrecht, obwohl ich darauf hinwies, dass eine solche Interpretation bewirkt, dass Dienstvorgesetzte disziplinarrechtlich überhaupt nicht belangt werden können, was mit dem Gesetz nicht vereinbar ist.

Das Disziplinarverfahren gegen mich endete – nach meinem zweimaligen Obsiegen vor dem Verwaltungsgerichtshof und nach dessen dritter Anrufung – im Jänner 2007 nach fast 8jähriger Dauer mit meinem Freispruch in sämtlichen Anklagepunkten. Was mit den von mir erstatteten Anzeigen dreier leitender Beamter geschehen ist, entzieht sich meiner Kenntnis.

Unter dem Eindruck der zahlreichen Übergriffe brachte ich im Jänner 2000 Amtshaftungsklage gegen das Land ein. Das Verfahren wurde zunächst darauf eingeschränkt, die Rechtsfrage zu klären, ob die Weisung vom 20. Jänner 1997, womit ich zur Dienstleistung in St. Pölten statt in Wien verpflichtet wurde, ohne gesetzliche Grundlage ergangen ist.

Im August 2002 sprach der Oberste Gerichtshof aus, dass diese Weisung mangels Rechtsgrundlage verfassungs- und rechtswidrig ist und das Erstgericht nur noch über die Höhe meines Anspruches zu befinden hat.

B) Anstehende Entscheidungen

1) Ein Fehlerkalkül ist nur sinnvoll, wenn daraus die entsprechenden Konsequenzen gezogen werden. Im System der österreichischen Bundesverfassung heißt das, dass ein von einem Höchstgericht festgestellter Mangel in der Gesetzgebung vom Gesetzgeber zu beseitigen ist und / oder die bisherige Praxis der Vollziehung richtigzustellen ist, zumindest aber nicht mehr fortgesetzt werden darf.

Anderes geschieht in Niederösterreich: Obwohl es der OGH für angebracht hielt, die Selbstverständlichkeit, dass Art. 18 B-VG auch in den Bundesländern gilt, ausdrücklich in Erinnerung zu rufen, blieb der Gesetzgeber untätig, und die Vollziehung agiert unverändert so, als hätte der OGH nicht judiziert. Davon ist nicht nur der Gefertigte betroffen, sondern auch die Vielzahl jener Beamten, welche eine ähnliche Weisung erhalten haben wie der Gefertigte und weiterhin im aktiven Dienst stehen: Da diese Weisungen ebenfalls ohne Rechtsgrundlage ergangen sind, erwächst ihnen täglich von neuem ein Schaden, und zwar solange, bis eine entsprechende gesetzliche Basis geschaffen ist oder der Schaden abgegolten wird. Wer ist dafür verantwortlich zu machen?

2) Der OGH hat seinen Beschluss über die Verfassungs- und Rechtswidrigkeit der Weisung betreffend meine Dienstverpflichtung in St. Pölten statt in Wien ohne jegliche Einschränkung getroffen. Im nachhinein (nicht jedoch im Verfahren vor dem OGH) vertrat das Land die Auffassung, das Landeshauptstadt – Errichtungsgesetz LGBl 0007 könne ab 21. Mai 1997 als Rechtsgrundlage für diese Weisung herangezogen werden.

Abgesehen davon, dass dieser Einwand vom OGH mangels Vorbringens gar nicht berücksichtigt werden konnte, zeigen die Entstehungsgeschichte und der systematische Zusammenhang klar, dass das Landeshauptstadt - Errichtungsgesetz nur die obersten Organe des Landes, nämlich den Landtag und die Landesregierung betrifft. Eine spätere Umdeutung dieses Gesetzes in eine Norm des Dienstrechtes ist daher ausgeschlossen. (Im übrigen würden dadurch lediglich neue Probleme aufgeworfen werden, insbesondere wegen Verletzung der Bundesverfassung, weil der nachträgliche Eingriff in ein aufrechtes Dienstverhältnis, dessen notwendiger Bestandteil der Dienstort ist, dem Willkürverbot unterliegt und auch den Gesetzgeber bindet). Es genügt, auf Erklärungen zu verweisen, welche der Präsident des NÖ Landtages anlässlich der Verabschiedung des Landeshauptstadt – Errichtungsgesetzes zur Bedeutung dieses Beschlusses abgegeben hat.

Doch selbst wenn diese Umstände übersehen worden wären (immerhin existiert mit dem Verfassungsdienst in der Landesamtsdirektion eine Einrichtung, welche genau darauf zu achten hat), macht die tatsächliche Vollziehung des Landeshauptstadt – Errichtungsgesetzes durch die Organe der Landesverwaltung vollends deutlich, dass diese Norm nicht als solche des Dienstrechtes verstanden wurde und wird und somit nicht als Rechtsgrundlage für die

besagte Weisung dienen kann: auch nach dem 21. Mai 1997 wurden nämlich Dienststellen der Landesverwaltung an anderen Orten als am Sitz der Landesregierung in St. Pölten eingerichtet, und ebenso wurden zahlreiche Beamte auf andere Dienstorte als den Sitz der Landesregierung verpflichtet. Diese schon seit Jahrzehnten geübte Praxis wird bis heute unverändert beibehalten. Damit ist es unvereinbar, aus dem Landeshauptstadt – Errichtungsgesetz abzuleiten, es habe St. Pölten auch zum Sitz des Amtes der Landesregierung einschließlich aller seiner Abteilungen und zugleich zum Dienstort aller ihnen zugeteilten Beamten bestimmen wollen.

Da nicht anzunehmen ist, dass die befassten Organe des Landes ihre wechselseitige Vollzugspraxis nicht kennen, drängt sich die Frage auf, wer veranlasst hat, dass von Seiten des Landes im nach der Entscheidung des OGH fortgesetzten Amtshaftungsverfahren der Standpunkt vertreten wurde, die erwähnte Weisung verfüge ab 21. Mai 1997 im Landeshauptstadt – Errichtungsgesetz über eine ausreichende gesetzliche Grundlage: der Anwalt des Landes? die Personalabteilung? die Landesamtsdirektion? oder andere Organe des Landes?

Jedenfalls war diese Position des Landes geeignet, die Gerichte darüber in Irrtum zu führen, dass die in meinem Fall vertretene Auffassung eine diametral andere ist als jene, welche das Land in allen sonstigen Fällen praktiziert. Es wird zu prüfen sein, welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind.

Ferner ist es wohl kaum zu erklären, dass zwar der OGH die Rechtswidrigkeit des Verhaltens von Landesorganen festgestellt hat, dessen ungeachtet aber die Kosten der gesamten weiteren Prozessführung vom Land getragen werden, unabhängig davon, in welchem Ausmass diese gerechtfertigt ist.

3) Nach § 1 Abs.1 Amtshaftungsgesetz haftet das Land nach den Bestimmungen des bürgerlichen Rechts für den Schaden, den seine Organe in Vollziehung der Gesetze rechtswidrigerweise schuldhaft verursacht haben. Dennoch wird von Seiten des Landes vor Gericht beharrlich versucht, öffentliches Recht (nämlich die Dienstpragmatik der Landesbeamten 1972) zur Anwendung zu bringen.

Darüber hinaus wurde vom Land die Vernehmung eines Beamten als Zeuge beantragt und erreicht, welcher zugeben musste, zum Prozessgegenstand (nämlich Vorgängen in den Jahren 1997 und 1998) über keine eigenen Wahrnehmungen zu verfügen, und Urkunden, welche dem Gericht vorgelegt wurden und auf diese Vorgänge Bezug nehmen, erst im nachhinein (seit er im Sommer 2001 der Personalabteilung zugeteilt worden war) als seine persönliche Rechtsmeinung auf Grund der DPL 1972 verfasst zu haben. Es stellt sich die Frage, in wessen Interesse eine solche Prozessführung seitens des Landes vorgenommen wird, und insbesondere, ob es im Interesse des Landes liegt, dabei Grundsätze des Amtshaftungsrechtes und der Zivilprozessordnung außer Acht zu lassen. Sollte das Bemühen dahinter stehen, eine allfällige Organhaftung so weit wie möglich zu reduzieren, muss klar zwischen öffentlichen und privaten Interessen, solchen des Landes und jenen seiner Organe unterschieden und diese Unterscheidung auch im Amtshaftungsprozess zum Ausdruck gebracht werden.

4) Die Wahrnehmung meiner Interessen durch die Personalvertretung ist bisher nicht erkennbar (obwohl das Gesetz die Pflichtmitgliedschaft und den Vertretungsauftrag vorschreibt).

Doch auch für die große Zahl von Beamten, welche ähnlich wie ich mittels Weisung zur Dienstleistung in St. Pölten verpflichtet wurden und dort seither bis heute tätig sind, scheint sich das Engagement der Personalvertretung in engen Grenzen zu halten. Selbst die Hinweise darauf, dass nach der Entscheidung des OGH vom August 2002 auch für sie mit Aussicht auf Erfolg Schadenersatz begehrt werden kann und dass jedenfalls danach zu trachten ist, ihre künftige Schädigung zu vermeiden oder wenigstens zu verringern, zeitigten keine angemessene Reaktion der Personalvertretung. Es wäre wohl auch für den Landtag von Interesse, dafür eine Begründung zu erfahren.

Da das Landes- Personalvertretungsgesetz keinerlei Sanktionen (beispielsweise in Form einer Abberufung) vorsieht und eine Reihe von anderen Konstruktionsmängeln aufweist, welche längst bekannt sind, wird angeregt, seine Zweckmäßigkeit und Effektivität zu überdenken bzw. geeignete Adaptierungen vorzunehmen.

Im übrigen sollte nicht übersehen werden, dass die Verletzung von Handlungspflichten in Kenntnis der dadurch verursachten Nachteile sowohl in zivil- als auch in strafrechtlicher Hinsicht Bedeutung erlangen kann.

5) Im Mai 2006 hat das Oberlandesgericht Wien das Verschulden der Landesorgane, welche die Weisung vom 20. 1. 1997, womit ich zur Dienstleistung in St. Pölten statt in Wien verpflichtet wurde, zu vertreten haben, als grob fahrlässig bewertet. Auch dieser Spruch ist inzwischen rechtskräftig geworden.

Damit habe ich sowohl hinsichtlich der Rechtswidrigkeit als auch hinsichtlich des Verschuldens als Voraussetzungen für Schadenersatz einen maximalen Prozessserfolg erzielt.

Wie schon früher mehrmals habe ich neuerlich verschiedentlich angeregt (u. a. mit meinem angeschlossenen Schreiben vom 24. 2. 2007 an den Herrn Landeshauptmann), den nunmehr bereits seit mehr als 7 Jahren dauernden Rechtsstreit beizulegen. Bisher wurde seitens des Landes nicht darauf reagiert.

Wie ausgeführt, bedient sich das Land äußerst fragwürdiger Mittel zur Prozessgestaltung. Die durch den Einsatz dieser Mittel verursachten Kosten sind bzw. waren jedenfalls zu vermeiden. Die vorliegenden rechtskräftigen Entscheidungen der Gerichte machen die Legitimität dieses Prozessverhaltens erst recht bestreitbar. Schon diese Gründe sprechen für eine Abkürzung des Verfahrens. Des weiteren ist zu bedenken, dass durch die Ungleichgewichtigkeit der Finanzkraft auch die Chancengleichheit im Prozess beeinträchtigt wird bzw. werden kann. Schliesslich ist kaum zu leugnen, dass die Beantwortung der Fragen nach der Rechtswidrigkeit bzw. der Schuldhaftigkeit des Verhaltens der Landesorgane durch Gerichte zumindest auch im allgemeinen Interesse lag und liegt.

Deshalb richte ich das Ersuchen an den Landtag, auf eine entsprechende Ausübung der Vollziehung hinzuwirken und auf Grund des Vorliegens dieser gerichtlichen Entscheidungen eine Beendigung des gegenständlichen Rechtsstreites zu betreiben.

6) Angesichts der Vielzahl der im Verlauf des Amtshaftungsprozesses zutage getretenen Mängel im Bereich der Gesetzgebung und Vollziehung des Landes und deren nach wie vor ausstehenden Behebung rege ich darüber hinaus an, eine genauere Überprüfung der aufgezeigten Vorgänge und ihrer Auswirkungen vorzunehmen.

