

TE Pvak 2020/1/13 B4-PVAB/19

JUSLINE Entscheidung

🕒 Veröffentlicht am 13.01.2020

Norm

PVG §9 Abs1

PVG §9 Abs1 litf

PVG §9 Abs3 litf

PVG §14 Abs1

PVG §41 Abs4

PVG §41 Abs5

GehG §19

VBG §22 Abs1

Schlagworte

Beschwerde PVG-Verletzung DG-Organ; Mitwirkung bei der Erstellung von Grundsätzen über die Gewährung von Belohnungen; schriftliche Mitteilung über gewährte Belohnungen; vorhandene Mittel für Belohnungen; Zuständigkeitsabgrenzung zwischen ZA und DA; Zuständigkeit der PVAB bei Beschwerden wegen PVG-Verletzung

Text

B 4-PVAB/19

Prüfungsergebnis

Die Personalvertretungsaufsichtsbehörde hat durch ihre Mitglieder Dr. Josef GERM als stellvertretender Vorsitzender sowie Dr.in Anita PLEYER als Vertreterin des Dienstgebers und Mag. Walter HIRSCH als Vertreter der Dienstnehmer/innen die im Wege des Zentralausschusses für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz für die Bediensteten des Exekutivdienstes der Justizanstalten (ZA) gemäß § 41 Abs. 5 des Bundes-Personalvertretungsgesetzes (PVG), BGBl. Nr. 133/1967, zuletzt geändert durch die 2. Dienstrechts-Novelle 2019, BGBl. I Nr. 58/2019 (PVG), eingebrachte Beschwerde des Dienststellenausschusses der Justizwache (DA) der Justizanstalt *** (JA) gegen den Leiter der JA (DL) wegen behaupteter Verletzung des PVG gemäß § 41 Abs. 4 PVG mit folgendem Ergebnis geprüft:

Die vom DA behauptete Verletzung des Rechtes des DA auf Mitwirkung bei der Erstellung von Grundsätzen über die Gewährung von Belohnungen nach § 9 Abs.1 lit. f PVG liegt nicht vor.

Begründung

Das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz (BMVRD)), Generaldirektion für den Strafvollzug (GD), teilte mit Schreiben vom 21. 06. 2019 zur Gewährung von Belohnungen im Jahr 2019 der JA mit:

1. Es stehen 2019 hierfür Budgetmittel von *** € für Belohnungen bei besonderen Leistungen (§§19 GehG, 22 VBG) zur Verfügung;
2. damit sollen qualitativ und quantitativ besondere Leistungen anerkannt werden;

3. die Belohnungen dürfen im Einzelfall aber keinesfalls 1.000 € übersteigen;
4. für Mitarbeiter, die für eine Belohnung vorgesehen sind, bei denen aber ein Disziplinar- oder ein Strafverfahren anhängig ist, soll die Auszahlung bis zur Klärung des Verfahrens ausgesetzt werden;
5. bis spätestens 31. 08. 2019 ist unter Vorlage einer Äußerung des DA über die Gewährung von Belohnungen zu berichten;
6. nach erfolgter Bewilligung durch die GD ist die Anweisung im eigenen Wirkungsbereich der JA vorzunehmen.

In einer Besprechung mit dem DA am 04. 07. 2019 informierte der DL über die Belohnungen 2019 und dass dieselben Kriterien wie 2018 (Anm: auch wie 2017), über die Einvernehmen bestand, auch für 2019 angewendet werden sollen.

Mit Schreiben vom gleichen Tag erstattete der DA folgende Vorschläge:

1. Grundsätzlich sollten auf Grund des hohen Insassenstandes, der Zusatzbelastung durch Umbauarbeiten sowie des geringen Personalstandes nahezu alle Bediensteten mit annähernd gleichen Beträgen bedacht werden;
2. Mitglieder der Einsatzgruppe sowie der Betriebsfeuerwehr sollten wegen der zusätzlich übernommenen Sicherheitsaufgaben jeweils mit dem Höchstbetrag bedacht werden;
3. weiter sollen Bedienstete, die bei besonderen Einsätzen belobigt wurden, auch eine finanzielle Anerkennung erhalten;
4. Bedienstete mit herabgesetzten „Wochenarbeitsstunden“ bzw. längeren Krankenständen sollten nur aliquot belohnt werden.

Am 15.07.2019 fand eine neuerliche Besprechung des AL mit dem DA statt. Im Besprechungsprotokoll ist über die Grundsätze für die Vergabe der Belohnungen für 2019 festgehalten, dass die Kriterien, die schon 2018 einvernehmlich beschlossen worden sind, weiter gelten sollen und darüber mit dem DA Einvernehmen bestehe. Darüber hinaus habe der DA angeregt, den Höchstbetrag auf 300 € zu beschränken, um eine relativ einheitliche Abgeltung für die Mehrheit der Bediensteten zu gewährleisten.

Unter Bezug auf das am 15.07.2019 mit dem DA erzielte Einvernehmen über die festgelegten Grundsätze, denen entsprechend die Entscheidungen über die Belohnungen unter Einbindung der Bereichsleiter erfolgten, wurde dem DA am 29.08.2019 die Liste der mit Belohnungen zu bedenkenden Bediensteten gemäß § 9 Abs. 3 lit. f PVG zur Kenntnis gebracht.

Daraufhin stellte der DA am 11.09.2019 einen Antrag nach § 9 Abs. 4 lit a PVG, weil „die vereinbarten Kriterien bei einigen Beträgen nicht in Einklang zu bringen sind.“

Am 13.09.2019 teilte der DL der GD mit, dass er am 15. 07. 2019 eine Einigung über die Grundsätze für die Vergabe der Leistungsbelohnungen mit dem DA gefunden habe und ersuchte um Genehmigung zur Anweisung.

Dem erwiderte die GD mit Schreiben vom 16.09.2019, dass unklar sei, ob hinsichtlich der Einschränkung des vom DA vorgeschlagenen Höchstbetrages auf 300 € Einigung erzielt worden sei. Der DL habe dem DA die Kriterien, die zu den Belohnungsbeträgen geführt hätten, nochmals zu erläutern. Dann möge die GD über das vom DL mit dem DA ausverhandelte Ergebnis mit gemeinsam unterschriebenem Ergebnisprotokoll informiert werden. Klar zu stellen sei, dass die Höhe der einzelnen Belohnungen nicht der Zustimmung des DA bedürfe. Eine Mitwirkungsverpflichtung bestünde lediglich bei der Erstellung der Grundsätze für die Zuerkennung der Belohnungen, wobei aber die mit dem ZA 2017 ausverhandelten Grundsätze zu beachten seien.

Dieser Vorgabe der GD entsprechend hielt der DL mit dem DA am 20.09.2019 eine Besprechung ab. Im Ergebnisprotokoll ist festgehalten:

1. Der DL legt die Kriterien für die Belohnungen unter Bezug auf die (bereits seinerzeit) mit dem ZA 2017 ausverhandelten Richtlinien (RL) dar;
2. der DA gibt an diese RL zu kennen; sie seien anlässlich der Sitzung am 15. 07. 2019 einvernehmlich anerkannt worden; der DA habe nur im Interesse einer möglichst gleichen Behandlung angeregt, von einem Höchstbetrag von 300 € auszugehen;

3. der DA habe angegeben, dass nach seiner Auffassung die vereinbarten Kriterien sich teilweise nicht in den Beträgen widerspiegeln;

4. dem hält der DL das Schreiben der GD vom 16. 09. 2019 entgegen, dass die Höhe der einzelnen Belohnungen nicht der Zustimmung des DA bedürfe.

Dieses Ergebnisprotokoll wurde vom Vorsitzenden des DA und vom DL – wie von der GD verlangt – unterfertigt.

Mit der im Wege des ZA der PVAB vorgelegten Beschwerde des DA räumt dieser ein, dass das Einvernehmen über die Kriterien für die Vergabe der Belohnungen 2019 gemäß § 9 Abs. 1 lit f PVG am 15.07.2019 hergestellt worden sei. Nach Durchsicht der Belohnungsliste sei aber aufgefallen, dass der vom DA vorgeschlagene Höchstbemessungsbetrag von 300 € nicht berücksichtigt worden sei. Weiters hätten einzelne Bedienstete, welche die Kriterien der RL aus 2017 erfüllten, keine Belohnung erhalten. Bei der Besprechung am 20.09.2019 sei dem Vorbringen des DA kein Gehör geschenkt worden. Obwohl das Protokoll vom Vorsitzenden des DA unterzeichnet worden sei, habe das in Wahrheit kein Verhandlungsergebnis dargestellt. Für den DA erscheine es überflüssig, gemeinsame Kriterien zu erstellen, wenn die Zuerkennung der Belohnungen dann teilweise gegen diese Kriterien erfolge.

Die PVAB verlangte von den Verfahrensparteien mit Schreiben vom 21.10.2019 binnen zwei Wochen ergänzende Erhebungen zur Frage, ob die von der GD mit dem ZA ausgehandelte RL aus 2017 tatsächlich nur für 20 % der für Belohnungen vorgesehenen Beträge gelte. Weiters wurde der DA ersucht darzulegen, in welchen konkreten Fällen er die seiner Meinung nach vereinbarten Grundsätze verletzt sehe.

Vom DL wurde mit Schreiben vom 29.10.2019 mitgeteilt, dass in einer Besprechung des Leitungsteams mit dem DA am 15.07.2019 die einvernehmliche Geltung der RL aus 2017 vereinbart worden sei, diese sei ergänzt durch einen Sockelbetrag anzuwenden. Zum Sockelbetrag, der niedriger als vom DA vorgeschlagen war, wurde berichtet, dass Bedienstete, die disziplinarrechtlich eine Belehrung oder Ermahnung erhalten hätten, oder längere Zeit nicht anwesend waren, keinen solchen Betrag erhalten hätten. Bei herabgesetzter Wochendienstzeit sei der „Sockel“ aliquotiert worden. Weder dem DL noch – nach fernmündlicher Rückfrage – dem Leiter der Personalabteilung in der GD sei die behauptete Teilung für die Vergabe nach der RL aus 2017 im Verhältnis 80:20 (DA:ZA) bekannt.

Der DA brachte in seiner ergänzenden Stellungnahme vom 04.11.2019 lediglich vor, dass er „den sehr umfangreich erstellten Kriterien, welche von der AL dem DA vorgelegt wurden, die Zustimmung erteilt“ habe. Dem Vorbringen hinsichtlich eines Sockelbetrages von 300 € sei nicht entsprochen worden. Bei der übermittelten Belohnungsliste habe der DA festgestellt, dass die Vergabe RL bei einzelnen Bediensteten nicht eingehalten worden sei.

Zur Klärung der Frage, ob die von der GD mit dem ZA ausgehandelte RL aus 2017 nur für 20 % der für Belohnungen zur Verfügung stehenden Budgetmittel gelte, wurde fernmündlich der Leiter des ZA ersucht, die diesbezüglich zur Verfügung stehenden Protokolle zu übermitteln. Dieser legte mit 25.10.2019 Protokolle über Besprechungen zwischen der GD und dem ZA am 14.07.2017 bzw. am 08.11.2017 vor. In der erstgenannten Besprechung ist festgehalten, dass der ZA es „gerne hätte, dass 20 % der Belohnungen fix an diverse Kriterien geknüpft werden“. Nach dem Protokoll vom 08.11.2017 machte der ZA Unklarheiten bezugnehmend auf den „Belohnungskatalog 2017“ geltend. In diesem seien „20 % (RMS, Brandschutz, ND-Kommandanten) durch die Dienstbehörde geregelt“. Dem entgegnete die GD: „Es gab diverse Verhandlungen – der Erlassentwurf wurde der Personalvertretung übermittelt. Anträge wurden überarbeitet und im Erlass berücksichtigt (nicht nur RMS, Brandschutz, ND-Kommandanten wurden berücksichtigt, sondern diverse Leistungen). Die Anstaltsleitungen haben danach vorzugehen.“

Über fernmündliches Ersuchen des Senatsvorsitzenden bekanntzugeben, welche Bediensteten entgegen der auf DA Ebene vereinbarten Kriterien bei den Belohnungen nicht berücksichtigt worden seien, teilte der Vorsitzende des DA im Wesentlichen mit:

„Ergänzend übermittle ich ihnen die Namen der Bediensteten, welche bei der Belohnung nicht berücksichtigt wurden, jedoch aus unserer Sicht ganz klar in die Kriterien fallen hätten müssen.“ Es folgen die Namen eines Nachwachkommandanten und eines Schießtrainers. Weiter heißt es dann:

„Auch bei all jenen, welche mit 500 € bedacht wurden, ist für den DA kein Zusammenhang mit den Kriterien erkennbar.“

Rechtliche Beurteilung

Bei der PVAB war im Jahr 2017 ein dieselben Verfahrensparteien und die Vergabe von Belohnungen für 2017 betreffendes Verfahren unter B9-PVAB/17 abgehandelt worden. Für das damalige Prüfungsergebnis war entscheidend, dass der AL das PVG dadurch verletzt hat, dass er den DA in die Erstellung der Grundsätze für die Vergabe von Belohnungen – soweit diese auf der Ebene der Justizanstalt erfolgte – entgegen § 9 Abs.1 lit f PVG nicht eingebunden hatte. Im vorliegenden Fall ist mehrfach dokumentiert, dass der DA über die auf der Dienststellen-Ebene der JA zu vereinbarenden Grundsätze vom DL befasst wurde. In der Sitzung am 15. 07. 2019 wurde mit dem DL das Einvernehmen erzielt. Dies wurde vom DA sowohl im Protokoll über die Besprechung am 20.09.2019 als auch mit dem Beschwerdeschriftsatz vom 25.09.2019 anerkannt. Der DA macht vielmehr geltend, dass die vereinbarten Grundsätze bei der Vergabe der Belohnungen in einigen Fällen nicht eingehalten worden seien.

Zu dem Tatbestand des § 9 Abs. 1 lit f PVG (Mitwirkung bei der Erstellung von Grundsätzen über die Gewährung von Belohnungen) führt Schragel im Handkommentar zum PVG unter Rz 34 aus:

„Gem. § 19 GehG können dem Beamten für besondere Leistungen, die nicht nach anderen Vorschriften abzugelten sind, nach Maßgabe der vorhandenen Mittel Belohnungen gezahlt werden; mit Zustimmung des Bundeskanzlers und des Bundesministers für Finanzen können Belohnungen auch aus sonstigen besonderen Anlässen gezahlt werden. Da die Belohnung zu den Nebengebühren zählt (§ 15 Abs. 1 Z 7 GehG), gilt Sinngemäßes auch für Vertragsbedienstete (§ 22 Abs. 1 erster Satz VBG). Nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes handelt es sich bei einer Belohnung um keine soziale Maßnahme, sondern um eine in Geld ausgedrückte Anerkennung besonderer dienstlicher Leistungen. Das schließt nicht aus, dass bei Vorliegen dieser Voraussetzung, insb bei Bestimmung der Höhe der Belohnung, auch soziale Gesichtspunkte mit von Bedeutung sein können. Der PV steht ein Mitwirkungsrecht nur bei der Erstellung von Grundsätzen über die Gewährung von Belohnungen zu; gewährte Belohnungen sind der PV lediglich schriftlich mitzuteilen (§ 9 Abs. 3 lit f PVG). Das bedeutet, dass die PV nicht zu verständigen ist, welche Bedienstete belohnt werden sollen; § 9 Abs. 1 lit f PVG zwingt den DL (Anm: Dienststellenleiter), das Belohnungsverfahren zweiteilig durchzuführen; er hat zunächst Grundsätze aufzustellen und der PV mitzuteilen; erst wenn solche feststehen, darf er im Einzelfall Belohnungen bewilligen und anweisen. Da die Grundsätze verschieden sein können, wenn mehr oder weniger Mittel zur Verfügung stehen, werden die Grundsätze mindestens einmal jährlich bei Bekanntwerden der Mittelzuweisung neu zu erstellen bzw zu bekräftigen sein. Werden Mittel für Belohnungen angefordert, wird der PV auch hiebei ein Mitwirkungsrecht einzuräumen sein, weil die Anforderung kaum ohne Anführung von Grundsätzen für die beabsichtigten Belohnungen auskommen wird; hier kann die PV Gesichtspunkte einbringen, deren Anerkennung zu höheren Mittelzuweisungen führen kann. Die Mitwirkung der PV hat auf jener Ebene zu erfolgen, auf der entschieden wird, nach welchen Grundsätzen Belohnungen ausbezahlt werden. Die Grundsätze werden vielfach von der Zentralstelle bestimmt; dann steht dem ZA die Mitwirkung zu. Auf Ebene der DA wird eine solche nicht in Betracht kommen, weil Grundsätze für die Art der Gewährung von Belohnungen kaum nur für eine einzige Dienststelle ausgearbeitet werden dürften. Da nur besondere Leistungen, die nicht anderweitig abzugelten sind, belohnt werden dürfen, gehört zu den Grundsätzen die Bestimmung, welche besonderen Leistungen belohnt werden sollen; da dies manchmal erst nach Erbringung konkreter Leistungen beurteilt werden kann, kann es auch im Einzelfall notwendig werden, erst einen entsprechenden Grundsatz zu erstellen, was zur Mitwirkung der PV im Einzelfall führen muss. Zu den Grundsätzen gehört auch die Regelung, inwieweit soziale Gesichtspunkte (Sorgepflichten uä) auf die Höhe an sich gerechtfertigter Belohnungen von Einfluss sein sollen. Die Grundsätze müssen so erstellt sein, dass sich sowohl die Bedachten als auch die Nichtbedachten fair behandelt ansehen können, was erfahrungsgemäß schwierig ist; die PV wird nicht umhin können, den mitgeteilten Grundsätzen nur dann zuzustimmen, wenn ihr ein ausreichender Informationsstand vermittelt wurde, und gesetzwidrig handeln, wenn sie ihre Zustimmung ohne einen solchen erteilt. Die tatsächliche Handhabung der Grundsätze kann die PV bei genügendem Wissensstand kontrollieren, was gegebenenfalls Anlass sein kann, für künftige Belohnungen präzisere Grundsätze zu erstellen. Das Mitwirkungsrecht der PV geht aber keineswegs so weit wie das des Betriebsrates, dem ein volles Mitwirkungsrecht durch Betriebsvereinbarung bei Zuwendungen aus betrieblichen Anlässen (§ 97 Abs 1 Z 15 ArbVG), die auch Sachleistungen sein und auch bei Jubiläen gewährt werden können, zusteht.“

Daran anknüpfend ist vom DA zu bedenken, dass ihm nach § 9 Abs. 1 lit f PVG (nur) die „Mitwirkung“ bei der „Erstellung von Grundsätzen über die Gewährung von Belohnungen“ übertragen ist. „Mitwirken“ bedeutet nach allgemeinem Sprachgebrauch mit anderen Personen (Mitarbeitern) an der Verwirklichung von etwas teilzunehmen. Dem kommt also nicht die Bedeutung zu, dass jede Anregung bzw. jeder vorgebrachte Vorschlag bereits in die Grundsätze

aufzunehmen ist. Auch die Verwendung des Begriffes „Grundsätze“ schließt andere Lösungen in Einzelfällen, was schon im Hinblick auf die gesetzlichen Vorgaben in Einzelfällen geboten sein kann, jedenfalls nicht aus. Wenn bei über 400 Bediensteten der JA angeblich lediglich in zwei namentlich genannten Fällen keine Berücksichtigung bei der Zuerkennung der Belohnungen erfolgt sein sollte, stellt das keinen im Sinne des § 9 Abs. 1 lit f PVG relevanten Verstoß dar.

Es ist auch zu bedenken, dass die gesetzlichen Grundlagen für die Vergabe von Belohnungen, nämlich die Erbringung besonderer Leistungen, die nicht nach anderen Bestimmungen abzugelten sind, zu beachten sind. Weiter ist auch dem Umstand der „vorhandenen Mittel“ (siehe § 19 GehG, der gem. § 22 Abs. 1 VBG auch für VB gilt) wesentliche Bedeutung beizumessen. Diese Voraussetzungen sind auf allen Ebenen des Vollzugs, also sowohl von den „Personalisten“ als auch den Organen der Personalvertretung (PV) zu beachten.

Bezogen auf den konkret zu behandelnden Fall bedeutet das jedenfalls, dass einer Vorgangsweise, die von einem gleichen Sockelbetrag für alle Bediensteten ausgeht, vom Gesetz Grenzen auferlegt sind. Hinsichtlich der Frage der Zuständigkeit der PV-Organen (ZA auf der Ebene der Zentralstelle vs. DA auf Dienststellenebene) weist die PVAB auf die Ausführungen der PVAK unter A 25-PVAK/94, die unter Bezugnahme auf Schragel, Rz 34, (vorher im Wesentlichen wiedergegeben) hin.

Vor diesem Hintergrund sieht die PVAB im Rahmen des von ihr gemäß § 41 Abs. 4 PVG zu prüfenden Geschehens auf der Ebene des DA keinen ausreichenden Grund für eine Verletzung des § 9 Abs. 1 lit f PVG durch den DL, der den DA mehrfach im Sinne der genannten gesetzlichen Bestimmung in die Erstellung der Vergabe-Grundsätze eingebunden hat.

Daran vermag im Ergebnis auch die Tatsache nichts zu ändern, dass die Zuständigkeit auf Grundlage der RL der GD aus 2017 offenbar Grundlage für verschiedene Unklarheiten war. Die PVAB hat hier nämlich auf Begehren des DA, nicht über allenfalls wo immer aufgetretene Mängel, sondern über den geltend gemachten Beschwerdepunkt, zu dem vom antragstellenden DA die maßgebenden konkreten Sachverhaltsumstände bekanntgegeben waren, zu entscheiden.

Wien, am 13. Jänner 2020

1. Stellvertreter:

Senatspräsident des VwGH i.R. Dr. Josef GERM

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:PVAB:2020:B4.PVAB.19

Zuletzt aktualisiert am

10.02.2020

Quelle: Personalvertretungsaufsichtsbehörde Pwab,
<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/personalvertretungsaufsichtsbehorde>

© 2024 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at