jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

TE Vwgh Erkenntnis 1992/1/15 86/12/0254

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 15.01.1992

Index

L24003 Gemeindebedienstete Niederösterreich;
L94403 Krankenanstalt Spital Niederösterreich;
40/01 Verwaltungsverfahren;
63/01 Beamten-Dienstrechtsgesetz;
63/06 Dienstrechtsverfahren;

Norm

AVG §56;
BDG 1979 §38 Abs1;
BDG 1979 §40 Abs1;
DVG 1984 §9;
GdBDO NÖ 1976 §1 Abs5;
GdBDO NÖ 1976 §109 Abs1;
GdBDO NÖ 1976 §110 Abs1;
GdBDO NÖ 1976 §16 Abs2 litc;
GdBDO NÖ 1976 §17 Abs1;
GdBDO NÖ 1976 §2 Abs3;
GdBDO NÖ 1976 §29 Abs2;
GdBDO NÖ 1976 §39;
GdBDO NÖ 1976 §40;
GdBDO NÖ 1976 §7;
KAG NÖ 1974 §18 Abs2;

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Vizepräsident Dr. Jabloner und die Hofräte Dr. Herberth, Dr. Knell, Dr. Germ und Dr. Höß als Richter, im Beisein des Schriftführers Dr. Haid, über die Beschwerde der Stadtgemeinde H, vertreten durch Dr. U, Rechtsanwalt in W, gegen den Bescheid der Niederösterreichischen Landesregierung vom 30. September 1986, Zl. II/1-Be-72-7/6-86, betreffend Abberufung von der Funktion eines leitenden Arztes (mitbeteiligte Partei: Dr. Z in H, vertreten durch Dr. X, Rechtsanwalt in W), zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben.

Das Land Niederösterreich hat der beschwerdeführenden Partei Aufwendungen in der Höhe von S 11.600,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Das Mehrbegehren wird abgewiesen.

Begründung

Die mitbeteiligte Partei (im folgenden mP) steht in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zur Stadtgemeinde H (beschwerdeführende Partei).

Mit (nicht als Bescheid gekennzeichnetem) Schreiben vom 30. November 1979 teilte der Bürgermeister der beschwerdeführenden Partei der mP mit, auf Grund des Beschlusses des Gemeinderates vom 25. Oktober 1979 sei sie mit Wirksamkeit vom 1. November 1978 zum ärztlichen Leiter des a.ö. Krankenhauses H bestellt worden und berechtigt, den Amtstitel "Direktor des a.ö. Krankenhauses H" zu führen. In der Folge holte die beschwerdeführende Partei auch die für die Bestellung zum Leiter einer Krankenanstalt nach § 18 des NÖ. Krankenanstaltengesetzes erforderliche Bewilligung der Landesregierung ein.

Mit (nicht als Bescheid oder Dienstrechtsmandat gekennzeichnetem) Schreiben vom 27. März 1986 teilte der Bürgermeister der beschwerdeführenden Partei der mP folgendes mit:

"Der Gemeinderat der Stadtgemeinde H hat in seiner Sitzung am 26. März 1986 mit Stimmenmehrheit unter Hinweis auf § 18 Abs. 2, LGBl. 9440-3, beschlossen, Ihre seit 1.11.1979 wirksame Bestellung zum ärztlichen Leiter des a.ö. Krankenhauses in H mit Wirksamkeit ab 1.4.1986 aufzuheben.

Ab diesem Zeitpunkt sind Sie nicht mehr berechtigt, den Amtstitel "Direktor des a.ö. Krankenhauses H " zu führen."

In dem mit "Begründung" überschriebenen Abschnitt wurde ausführlich das Verhalten der mP gegenüber Bediensteten der Krankenanstalt im Zusammenhang mit der Vorbereitung der ersten auf Gemeindeebene in Niederösterreich durchgeführten Personalvertretungswahlen (19. und 20. März 1986) dargestellt. Die Mehrzahl des Gemeinderates habe das Verhalten der mP bei diesen Vorfällen als so schwerwiegend erachtet, daß es an den Tatbestand der Nötigung grenzte. Aus diesen Vorgängen habe die Mehrheit des Gemeinderates den Schluß gezogen, daß die mP für die ärztliche Leitung des a.ö. Krankenhauses H nicht mehr geeignet sei und daher den (oben) angeführten Beschluß gefaßt.

Dieses Schreiben wertete die mP als Bescheid der beschwerdeführenden Partei und erhob Vorstellung "an das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung". Die mP machte Verletzung von Verfahrensvorschriften (kein Parteiengehör; mangelhafte Feststellung des Sachverhaltes) und inhaltliche Rechtswidrigkeit geltend. Letztere erblickte die mP im wesentlichen darin, daß sie mit Wirksamkeit vom 1. November 1979 in die Verwendungsgruppe A Dienstklasse VII, Gehaltsstufe 5 eingereiht worden sei und das Recht erworben habe, den Amtstitel "Primar und Direktor des a.ö. Krankenhauses H " zu führen. Mit Bescheid vom 1. Juli 1983 sei sie auf den im Dienstpostenplan des Verwendungszweiges Nr. 34, Verwendungsgruppe A, Dienstklasse VIII, Schema II, Gehaltsstufe I vorgesehenen Dienstposten eingereiht worden. Ihre Bestellung zum Leiter sei gemäß § 18 NÖ. Krankenanstaltengesetz 1974 (Nö. KAG) von der Landesregierung genehmigt worden; die Rücknahme dieser Genehmigung sei nur bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen durch die Landesregierung rechtlich zulässig, sodaß der Hinweis im Spruch des bekämpften Bescheides der beschwerdeführenden Partei auf § 18 Abs. 2 NÖ. KAG völlig ins Leere gehe. Da die mP als Bedienstete des Krankenhauses zur Personalvertretungswahl aktiv wahlberechtigt gewesen sei, seien alle ihre Aktivitäten unter diesem Gesichtspunkt in Verbindung mit dem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Meinungsäußerung zu sehen. Ihre Enthebung als ärztlicher Leiter des Krankenhauses H sei daher nicht gerechtfertigt.

In ihrer Stellungnahme vom 22. Mai 1986 vertrat die beschwerdeführende Partei im wesentlichen die Auffassung, weder für die Bestellung zum ärztlichen Leiter noch für die Abberufung aus dieser Funktion sei die Bescheidform gesetzlich vorgesehen, weshalb auch im vorliegenden Fall weder 1979 noch 1986 ein solcher erlassen worden sei. Die Zuständigkeit des Gemeinderates zur Beschlußfassung sei gegeben gewesen.

In ihrer Äußerung vom 5. September 1986 wies die mP darauf hin, daß nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes für den Bescheidcharakter eines Schriftstückes dessen Inhalt, nicht aber seine Form maßgebend sei. Der Gemeinderatsbeschluß vom 26. März 1986 und darauf aufbauend der bekämpfte Bescheid vom 27. März 1986 stünden mit den Bestimmungen der Niederösterreichischen Gemeindebeamtendienstordnung 1976 (GBDO), die den Inhalt der dienstrechtlichen Rechtsbeziehungen regle, in unvereinbarem Gegensatz. Die Position des

ärztlichen Leiters einer Krankenanstalt könne nicht von einseitigen Mehrheitsentscheidungen des Gemeinderates abhängig sein. Abgesehen davon seien auch keine zureichenden Gründe für ein rechtlich wirksamen Enthebungsbeschluß gegeben.

Mit dem nunmehr angefochtenen Bescheid vom 30. September 1986 gab die belangte Behörde der Vorstellung der mP gemäß § 61 Abs. 4 NÖ. GemO 1973 Folge, hob den Bescheid des Gemeinderates der Stadtgemeinde H vom 27. März 1986 auf und verwies die Angelegenheit zur neuerlichen Entscheidung an die Gemeinde.

In der Begründung setzte sich die belangte Behörde zunächst mit den Prozeßvoraussetzungen auseinander. Sie bejahte das Vorliegen eines letztinstanzlichen Bescheides der beschwerdeführenden Partei mit folgenden Überlegungen: Von den im Beschwerdefall anzuwendenden Bestimmungen des AVG und DVG betreffend Inhalt und Form von Bescheiden fehlten (bei der angefochtenen Erledigung) die ausdrückliche Bezeichnung als Bescheid und die Rechtsmittelbelehrung. Dies sei jedoch bedeutungslos, wenn sich aus dem Spruch eindeutig ergebe, daß die Behörde einen individuellen Akt der Hoheitsverwaltung gesetzt und normativ, also rechtsgestaltend oder rechtsfeststellend, im Außenverhältnis - mithin unter Berührung subjektiver Rechte eines Normunterworfenen - eine Angelegenheit des Verwaltungsrechtes entschieden habe. Die bekämpfte Erledigung bestehe aus zwei dienstrechtlichen Maßnahmen: 1. der Enthebung der mP als ärztlicher Leiter und 2. der Aberkennung des mit dem Leiterdienstposten gemäß § 109 Abs. 1 GBDO verbundenen Amtstitels.

Durch beide Maßnahmen seien die dienstrechtlichen Verhältnisse der mP umgestaltet worden, da die dienstrechtliche Stellung nach Erlassung der bekämpften Erledigung jedenfalls eine andere sei als sie es vor deren Erlassung gewesen sei. Im Hinblick auf das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis der mP sei die Erledigung als Akt der Hoheitsverwaltung gesetzt worden. Ob der strittige Verwaltungsakt im Außenverhältnis ergangen sei oder ob es sich dabei um einen Akt in Ausübung der innerdienstlichen Gewalt der beschwerdeführenden Partei (schriftliche Weisung) gehandelt habe, sei an Hand der maßgebenden Rechtsvorschriften zu klären: Berühre eine behördliche Erledigung subjektive Rechte eines Normunterworfenen, liege ein Bescheid und kein anderer individueller Verwaltungsakt vor. Nach § 17 GBDO sei die Aufnahme sowie jede sonstige Ernennung eines Gemeindebeamten in der Form eines Bescheides auszusprechen. Dies bedeute, daß jede Abänderung oder Aufhebung des durch Ernennung geschaffenen Zustandes gleichfalls der Bescheidform bedürfe. Das Gebot der gesetzeskonformen Interpretation von Verwaltungsakten gebiete, die Erledigung der beschwerdeführenden Partei als Bescheid zu werten. Gehe man nämlich von der (von der belangten Behörde abgelehnten) Auffassung aus, die vorliegende Erledigung wäre eine Weisung nach § 28 Abs. 2 GBDO, wäre die mP mangels eines tauglichen Verwaltungsaktes ihrer Stellung und ihres Amtstitels nicht verlustig gegangen. Dem stehe jedoch das offensichtliche Wollen der beschwerdeführenden Partei gegenüber, die mP aus ihrer dienstrechtlichen Stellung zu entfernen und ihr den damit verbundenen Amtstitel zu nehmen. Daran könne auch die nachträgliche Bestreitung der Bescheidqualität (und zwar sowohl der Bestellung der mP zum ärztlichen Leiter mit Erledigung vom 30. November 1979 als auch der nunmehr bekämpften Abberufung aus dieser Funktion) durch die beschwerdeführende Partei nichts ändern. Für den Bescheidcharakter eines Verwaltungsaktes könne der Bescheidwille (einzelner) Organwalter nur insofern maßgeblich sein, als er in der dem Adressaten zukommenden Erledigung seinen Niederschlag gefunden habe. Erfülle eine behördliche Erledigung alle die für eine Wertung als Bescheid maßgeblichen Kriterien sei es unerheblich, ob sich (einzelne) Organwalter vor, bei oder nach dessen Erlassung bewußt (gewesen) seien, daß der von ihnen gesetzte Verwaltungsakt als Bescheid zu werten sei.

Zur Frage, welche Folge die Benennung des Amtes der Landesregierung im Vorstellungsantrag der mP habe, (Unklarheit der angerufenen Behörde - Landesregierung oder Landeshauptmann) führte die belangte Behörde aus, daß im Hinblick auf das Begehren der mP (Beseitigung eines Bescheides in Angelegenheiten des Dienstrechtes) in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 B-VG ergebe sich unzweifelhaft, daß sich die Vorstellung an die Landesregierung wende.

In der Sache führte die belangte Behörde im wesentlichen aus, die Erledigung der beschwerdeführenden Partei vom 30. November 1976 sei wegen ihres normativen Charakters (Ernennung der mP zum ärztlichen Leiter des a.ö. Krankenhauses H unter Verleihung des damit verbundenen Amtstitels) in Verbindung mit § 17 GBDO, wonach jede Ernennung eines Gemeindebeamten in der Form eines Bescheides auszusprechen sei, auf Grund ihrer textlichen Gestaltung als Intimationsbescheid des Bürgermeisters der beschwerdeführenden Partei zu werten. Das Fehlen der Bescheidbezeichnung, der Rechtsmittelbelehrung und der Begründung sei schon im Hinblick auf den im § 10 DVG im Fall der Ernennung vorgesehenen Entfall dieser Bestandteile unerheblich. Sei die nunmehr durch den bekämpften

Bescheid der beschwerdeführenden Partei geänderte dienstrechtliche Stellung der mP seinerzeit mit Bescheid geschaffen worden, sei der bekämpfte Bescheid nur dann rechtmäßig, wenn er den Vorschriften über die nachträgliche Abänderung von (rechtskräftigen) Bescheiden (§ 13 DVG bzw. § 58 AVG) genügen würde. Daß ein derartiger gesetzlicher Abänderungs- bzw. Aufhebungstatbestand vorliegen würde, werde in der Begründung des bekämpften Bescheides der beschwerdeführenden Partei nicht einmal behauptet. Eine Abänderung oder Behebung von Bescheiden aus anderen Gründen - etwa solchen, wie sie im bekämpften Bescheid zur Begründung herangezogen worden seien - sähen die im Beschwerdefall maßgeblichen verfahrensrechtlichen Bestimmungen nicht vor. Der bekämpfte Bescheid der beschwerdeführenden Partei entbehre somit jeder gesetzlichen Grundlage. Die mP sei daher in ihrem Recht verletzt worden, nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen in ihrer ihr durch Bescheid zugekommenen dienstrechtlichen Stellung verändert zu werden, weshalb der bekämpfte Bescheid der beschwerdeführenden Partei aufzuheben und die Angelegenheit zur neuerlichen Entscheidung an die Gemeinde zu verweisen gewesen sei.

Gegen diesen Bescheid der belangten Behörde richtet sich die vorliegende Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof, in der die beschwerdeführende Partei Rechtswidrigkeit infolge Unzuständigkeit der belangten Behörde, Rechtswidrigkeit des Inhaltes und Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften geltend macht.

Die belangte Behörde legte die Akten des Verwaltungsverfahrens vor, erstattete eine Gegenschrift und beantragte die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde.

Die mitbeteiligte Partei hat gleichfalls eine Äußerung erstattet.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Unter dem Gesichtspunkt einer RECHTSWIDRIGKEIT INFOLGE UNZUSTÄNDIGKEIT der belangten Behörde bringt die beschwerdeführende Partei im wesentlichen vor, dem Beschluß des Gemeinderates vom 26. März 1986 über die Enthebung der mP als Leiter des a.ö. Krankenanstalt sei kein förmliches Ermittlungsverfahren vorangegangen. Die Angaben der verschiedenen Auskunftspersonen seien nämlich nicht niederschriftlich festgehalten worden. Der Entfall des Ermittlungsverfahrens sei durch § 9 DVG gerechtfertigt. Im Beschwerdefall habe nämlich weder der Bestand des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses der mP in Frage gestellt noch ihre dienst- und besoldungsrechtliche Stellung verändert werden sollen: Es sei lediglich beabsichtigt gewesen, die Dienstverwendung abzuändern. Die mP habe nicht mehr die Funktion des ärztlichen Leiters der Krankenanstalt bekleiden, sondern (weiterhin) nur mehr als Primararzt an diesem Krankenhaus tätig sein sollen. Das Schreiben des Bürgermeisters vom 27. März 1986 sei daher als Dienstrechtsmandat der zuständigen Dienstbehörde (Gemeinderat) im Sinn des § 9 DVG zu werten: Im Hinblick auf das gegen Dienstrechtsmandate zuständige Rechtsmittel der Vorstellung nach § 9 Abs. 4 DVG, hätte die belangte Behörde die Vorstellung der mP nach § 61 Abs. 1 NÖ. GemO mangels Erschöpfung des Instanzenzuges zurückweisen oder allenfalls an die zuständige Dienstbehörde zur weiteren Behandlung abtreten müssen.

Sollte jedoch das Schreiben des Bürgermeisters der beschwerdeführenden Partei vom 27. März 1986 nicht als Dienstrechtsmandat, sondern als ein das Verfahren abschließend erledigender dienstrechtlichter Bescheid (des Gemeinderates) aufzufassen sein, liege die Unzuständigkeit der belangten Behörde im folgenden begründet: Entgegen § 61 NÖ GemO habe die mP die Vorstellung nicht an die im Beschwerdefall zuständige Aufsichtsbehörde "Landesregierung", sondern an das "Amt der Landesregierung" gerichtet. Die Wiederholung des Antrages an das Amt der Landesregierung auf Seite 6 der Vorstellung zeige, daß kein bloßer Schreibfehler vorliege. Ein an das Amt der Landesregierung, also an den Geschäftsapparat der Landesregierung statt an diese selbst gerichtete als "Vorstellung" bezeichnete Eingabe könne keine Wirkung entfalten. Die belangte Behörde sei nur dazu berufen über wirksam eingebrachte und an sie erhobene Vorstellungen zu entscheiden. Dies hätte im Beschwerdefall zur Zurückweisung, allenfalls mit Verbesserungsauftrag, führen müssen.

Dieses Vorbringen trifft nicht zu.

Soweit die beschwerdeführende Partei ihre Erledigung vom 27. März 1986 als intimiertes Dienstrechtsmandat des Gemeinderates im Sinn des § 9 DVG bewertet, scheitert diese Qualifikation schon daran, daß diese Erledigung (selbst wenn sie ihrem Inhalt nach als Bescheid anzusehen wäre - vgl. dazu näher unten) nicht als Dienstrechtsmandat bezeichnet ist: Denn ein Bescheid, der nicht ausdrücklich als Dienstrechtsmandat bezeichnet ist, ist kein Dienstrechtsmandat im Sinn des § 9 DVG (vgl. dazu das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 15. Dezember 1964, VfSlg. 4881 sowie das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 7. Mai 1985, Zl. 84/12/0186).

Auch aus der Anführung des "Amtes der Landesregierung" in der Vorstellung der mP vermag die beschwerdeführende Partei nichts für sich zu gewinnen. Aus dem Inhalt dieser Eingabe der mP ergibt sich zweifelsfrei, daß sie das als Aufsichtsmittel geschaffene Rechtsmittel der Vorstellung im Sinn des Art. 119a Abs. 5 B-VG (bzw. § 61 Nö. GemO) in einer Dienstrechtsangelegenheit erhoben hat, deren Vollziehung kompetenzrechtlich Landessache ist. Die Gemeindeaufsicht im Sinne des Art. 119a Abs. 3 B-VG kommt daher dem Land zu, wobei § 86 Abs. 1 Nö. GemO die Landesregierung als Aufsichtsbehörde berufen hat. Soweit dem Amt der Landesregierung die Stellung einer (selbständigen) Behörde zukommt, ist es Sonderverwaltungsbehörde, aber nicht "Behörde der allgemeinen staatlichen Verwaltung" (vgl. zu diesem Begriff BERCHTOLD, Gemeindeaufsicht, Seite 22 ff) im Sinn des Art. 119a Abs. 3 B-VG. In Angelegenheiten der Gemeindeaufsicht kann daher von Verfassungs wegen das Amt der Landesregierung nur als Geschäftsapparat des Landeshauptmannes, der Landesregierung oder einzelner Mitglieder derselben tätig werden (vgl. dazu näher § 3 BVG betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierung außer Wien, BGBl. Nr. 289/1925). Bei verständiger Wertung des in der Vorstellung der mP erhobenen Vorbringens ist nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes die von der mP verwendete "Adressierung" an das "Amt der Landesregierung" im Beschwerdefall in dem Sinn zu verstehen, daß es als Hilfsapparat der Landesregierung angesprochen wurde.

Unter dem Gesichtspunkt einer INHALTLICHEN RECHTSWIDRIGKEIT bringt die beschwerdeführende Partei im wesentlichen vor, die belangte Behörde gehe zu Unrecht davon aus, daß durch den seinerzeitigen "Ernennungsbescheid vom 30. November 1979" eine Rechtslage geschaffen worden sei, die nur unter den Voraussetzungen des § 68 AVG oder § 13 DVG abgeändert werden könne. Aus§ 17 GBDO (Erfordernis der bescheidförmigen Ernennung) ergebe sich, daß eine bloße "Enthebung" nicht zulässig sei; vielmehr müsse eine konkrete Dienstzuteilung ausgesprochen werden. Aus § 7 GBDO (Überstellung) leitet die beschwerdeführende Partei ab, es sei dem Dienstgeber nicht verwehrt, innerhalb des Dienstzweiges und der Verwendungsgruppe eine Dienstverwendung auch zu einer niedrigeren Dienstklasse auszusprechen. Die mP sei im Dienstzweig 34 (ärztlicher Dienst an Krankenanstalten) und der Verwendungsgruppe A zuletzt in der Dienstklasse VIII als Direktor des allgemeinen öffentlichen Krankenhauses H eingestuft gewesen. Der Ausspruch über die "Enthebung" sei als Abberufung von der Position des Direktors des Krankenhauses und Versetzung auf den früher versehenen Posten eines Primararztes des Krankenhauses (Dienstklasse VII in der gleichen Verwendungsgruppe und im gleichen Dienstzweig) zu verstehen. Die besoldungsmäßige Einstufung erfolge allerdings weiterhin zugunsten der mP im bisherigen Umfang (Dienstklasse VIII). Die bekämpfte Personalmaßnahme sei von der beschwerdeführenden Partei auf Grund der ihr als Dienstgeber eingeräumten Berechtigung, nach Maßgabe der von der GBDO gezogenen Schranken über den Einsatz ihrer Dienstnehmer zu disponieren, getroffen worden. In diesem Zusammenhang verweist die beschwerdeführende Partei insbesondere auf die §§ 38 bis 40 BDG 1979, die sinngemäß (§ 1 Abs. 5 GBDO iVm § 2 DPL) heranzuziehen seien und aus denen sie die Zulässigkeit ableitet, bei Vorliegen eines wichtigen dienstlichen Interesses, das u.a. auch den Fall des durch verschiedene Verhaltensweisen des Beamten entstandenen Vertrauensentzuges umfasse, zulässigerweise in die konkrete Dienstverwendung der mP rechtsgestaltend einzugreifen, ohne daß die Voraussetzungen nach § 68 AVG oder § 13 DVG gegeben sein müßten. Sollte jedoch die Auffassung der belangten Behörde zutreffen, so sei darauf hinzuweisen, daß die Bestellung der mP zum ärztlichen Leiter im Jahr 1979 nicht die nach § 17 GBDO für einen Ernennungsbescheid erforderlichen Merkmale aufgewiesen habe, diese Gesetzwidrigkeit der mP hätte bekannt sein müssen und deshalb die Anwendbarkeit des § 13 DVG gegeben gewesen wäre. Im übrigen bringt die beschwerdeführende Partei unter dem Gesichtspunkt einer Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften vor, die belangte Behörde habe sich überhaupt nicht mit dem von der beschwerdeführenden Partei durchgeführten Verfahren und ihren Entscheidungsgrundlagen für die getroffene Personalmaßnahme (Vorliegen einer für das Krankenhaus untragbaren und nachteiligen Situation) befaßt.

Gemäß § 1 Abs. 1 des NÖ Gemeindebeamtendienstordnung 1976 (GBDO), LGBl. 2400-5, gilt dieses Gesetz unter anderem für alle in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zu einer Gemeinde stehenden Bediensteten und regelt das Dienstverhältnis einschließlich des Disziplinarrechtes, sofern nicht gesetzliche Sondervorschriften bestehen.

Nach § 1 Abs. 5 der genannten Rechtsvorschrift gelten im übrigen die für die öffentlich-rechtlichen Bediensteten des Landes maßgebenden gesetzlichen Vorschriften sinngemäß.

§ 2 GBDO trifft Bestimmungen über den Dienstpostenplan. Demnach ist der Dienstpostenplan jener Teil des jährlich vom Gemeinderat zu beschließenden Voranschlages, der die Zahl jener Stellen der Gemeindeverwaltung, die zur

Besorgung der Geschäfte der Gemeinden mit einer physischen Person zu besetzen sind - im folgenden als Dienstposten bezeichnet -, festsetzt (Abs. 1).

Im Dienstpostenplan sind die Dienstposten nach Verwendungsgruppen und Dienstklassen zu trennen (Abs. 2).

Nach Abs. 3 dieser Bestimmung sind im Dienstpostenplan einer Stadt mit eigenem Statut oder einer Gemeinde mit gegliederter Verwaltung (§ 112) die Dienstposten für den leitenden Gemeidebeamten, für die Leiter von Abteilungen und wirtschaftlichen Unternehmungen, sowie jene Dienstposten, die mit dem Dienstposten des Leiters einer Abteilung vergleichbar sein sollen, gesondert zu bezeichnen. In den anderen Gemeinden ist jedenfalls der Dienstposten für den leitenden Gemeindebeamten gesondert zu bezeichnen. Unbestritten ist die beschwerdeführende Partei eine Gemeinde mit gegliedeter Verwaltung und fällt die Funktion eines ärztlichen Leiters unter den letzten Satz dieser Bestimmung.

Die §§ 5 und 6 GBDO regeln die allgemeinen und besonderen Aufnahmebedingungen. Nach § 6 Abs. 2 werden die näheren Voraussetzungen für die Ernennung auf einen Dienstposten, insbesondere die Vorbildung, Ausbildung und die erforderliche Dienstprüfung im § 110 bestimmt. Ein Verzeichnis der Dienstzweige und ihre Zuweisung zu den einzelnen Verwendungsgruppen enthält die Anlage 1 zu diesem Gesetz.

§ 7 GBDO regelt die Überstellung in andere Dienstzweige. Sie ist - wie sich aus den gesetzlichen Bestimmungen ergibt - in Form der Ernennung auszusprechen, gleichgültig, ob der andere Dienstzweig der selben Verwendungsgruppe oder einer niedrigeren Verwendungsgruppe zuzuordnen ist.

Nach § 17 GBDO (Aufnahme- und Ernennungsbescheide) ist die Aufnahme sowie jede sonstige Ernennung eines Gemeindebeamten in der Form eines Bescheides auszusprechen. Dieser Bescheid hat zu enthalten:

a)

Den Hinweis auf den Gemeinderatsbeschluß; ...

d)

das Schema, die Verwendungsgruppe, die Dienstklasse und den Dienstzweig, denen der verliehene Dienstposten angehört, sowie die Gehaltsstufe;

e)

den Amtstitel; ...

g)

die Höhe des Dienstbezuges gemäß § 4 Abs. 7 der NÖ Gemeindebeamtengehaltsordnung 1976.

Nach § 29 Abs. 1 GBDO ist der Gemeindebeamte zur Durchführung der Aufgaben des Dienstzweiges, in dem er aufgenommen wurde, verpflichtet. Wenn es jedoch der Dienst erfordert, so kann der Bürgermeister ihn unter Berücksichtigung seiner Eignung auch zur Verrichtung der Aufgaben eines anderen Dienstzweiges vorübergehend heranziehen.

Nach Abs. 2 kann der Gemeinderat einen Gemeindebeamten, wenn es der Dienst erfordert, nach Beratung mit der Personalvertretung, auf einen anderen Dienstposten versetzen.

Nach Abs. 5 leg. cit. dürfen die dienstrechtlichen Verhältnisse eines Gemeindebeamten durch eine Maßnahme gemäß den Abs. 1 oder 2, gemäß § 7 oder § 9 nicht verschlechtert werden, sodaß ruhegenußfähige Nebengebühren im Ausmaß des Durchschnittes der letzten fünf Jahre in der Höhe als jährliche Ausgleichszulage weitergebühren, als die für an dem neuen Dienstposten erbrachte Leistungen zustehenden jährlichen Nebengebühren die jährliche Ausgleichszulage nicht erreichen; § 42 Abs. 4 gilt sinngemäß. Eine Ausgleichszulage gebührt nicht, wenn der Gemeindebeamte die Versetzung oder Überstellung in eine andere Verwendungsgruppe angestrebt hat oder an den Dienstposten versetzt wird, an dem er die Leistungen erbracht hat, die der Berechnung der Ausgleichszulage zugrundegelegt wurden.

Im III. Abschnitt (§§ 39 ff GBDO) werden die Rechte der Gemeindebeamten geregelt.

Nach den Allgemeinen Bestimmungen des § 39 GBDO erwirbt der Gemeindebeamte mit seiner Aufnahme unter anderem folgende Rechte:

a) auf die Dienstbezüge nach der Gemeindebeamtengehaltsordnung 1976 und auf die Nebengebühren;

b) auf die Führung des Amtstitels und auf das Recht zum Tragen der Dienstkleidung;

Nähere Bestimmungen betreffend den Amtstitel trifft § 40 GBDO.

Demnach ergibt sich der Amtstitel des Gemeindebeamten aus § 109 und ist gesetzlich geschützt (Abs. 1 Satz 1).

Nach Abs. 2 dieser Bestimmung führt der Gemeindebeamte den ihm zukommenden Amtstitel und hat Anspruch darauf, sowohl im dienstlichen Verkehr als auch in den amtlichen Verlautbarungen ausschließlich mit diesem Titel benannt zu werden.

Nach § 109 Abs. 1 GBDO ergeben sich die mit dem jeweiligen Dienstposten verbundenen Amtstitel aus § 110. Diese Amtstitel sind unter Hinzufügung der Bezeichnung und des Namens der Dienstgemeinde zu führen und ändern sich entsprechend einer Änderung der Einstufung des Gemeindebeamten.

Für die Aufnahme in einen der in der Anlage 1 aufgezählten Dienstzweige werden im § 110 Abs. 1 die besonderen Aufnahmebedingungen, Verwendungen und Dienstprüfungen festgesetzt.

Der in der Anlage geregelte Dienstzweig: "Amtlicher Dienst an Krankenanstalt" (Nummer des Dienstzweiges: 34) enthält folgende Anmerkung:

"Der amtliche Leiter einer Krankenanstalt führt für die Dauer der Funktion den Amtstitel "Direktor" der (betreffenden) Anstalt."

Nach § 46 Abs. 7 GBDO erhält der leitende Gemeindebeamte, der Leiter einer Abteilung bei einem Magistrat oder bei einer Gemeinde mit gegliederter Verwaltung (§ 112), der Leiter einer wirtschaftlichen Unternehmung einer Gemeinde sowie ein Gemeindebeamter, der einen im Dienstpostenplan als mit dem Dienstposten eines Leiters einer Abteilung vergleichbar bezeichneten Dienstposten innehat, auf die Dauer der Innehabung dieses Dienstpostens für die in Ausübung der Diensthoheit erbrachten Mehrdienstleistungen eine Personalzulage.

Nach Abs. 8 dieser Bestimmung ist die Personalzulage gemäß Abs. 7 in Hundertteilen des Gehaltes einschließlich der Verwaltungsdienstzulage und einer etwaigen Teuerungszulage jener Dienstklasse vom Gemeinderat, in den Städten mit eigenem Statut vom Stadtsenat, festzusetzen, die für diesen Dienstposten im Dienstpostenplan vorgesehen ist. Hiebei ist auf die Bedeutung der Dienststellung, ihre Verantwortlichkeit und das Ausmaß der Mehrdienstleistung Bedacht zu nehmen.

Das vom Bürgermeister der beschwerdeführenden Partei gefertigte Schreiben vom 27. März 1986 enthält seinem Inhalt nach zwei Erledigungen:

1. Die unter Berufung auf einen Beschluß des Gemeinderates der beschwerdeführenden Partei erfolgte Enthebung der (seit 1. November 1979 wirksamen) Bestellung der mP zum ärztlichen Leiter des a.ö. Krankenhauses in H mit Wirksamkeit ab 1. April 1986 (im folgenden Personalmaßnahme genannt);

2. den Ausspruch, daß die mP ab diesem Zeitpunkt nicht mehr berechtigt sei, den Amtstitel "Direktor des a.ö. Krankenhauses H" zu führen.

Vorab ist zu prüfen, in welcher Rechtsform diese beiden Maßnahmen getroffen wurden, setzt doch die Zulässigkeit einer Sachentscheidung über die von der mP erhobene Vorstellung voraus, daß die bekämpften Anordnungen in Bescheidform verfügt wurden (vgl. § 61 Abs. 1 der Nö GemO).

ZUR PERSONALMASSNAHME:

Das Schreiben der beschwerdeführenden Partei vom 27. März 1986 ist weder als Bescheid bezeichnet noch in Spruch und Rechtmittelbelehrung unterteilt. Es enthält zwar einen Abschnitt "Begründung", doch läßt sich daraus allein nichts für die Einordnung als Bescheid gewinnen. Es ist aber auch nicht ausdrücklich als Weisung (Dienstauftrag) gekennzeichnet. Auch sonst ist objektiv in keiner Weise erkennbar, daß die mP diese Erledigung in Form eines Bescheides oder einer Weisung erlassen wollte.

Die im ersten Absatz dieses Schreibens getroffene Personalmaßnahme enthält jedoch ohne Zweifel eine für die mP rechtsverbindliche Anordnung. Dennoch kann daraus allein für die im Beschwerdefall zu lösende Frage, ob die Personalmaßnahme in Form eines Bescheides oder einer Weisung getroffen wurde, nichts gewonnen werden, können

doch im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis (rechtsverbindliche) Personalmaßnahmen je nach der Rechtslage in der Form des Bescheides oder der Weisung getroffen werden. Läßt die Form einer getroffenen Personalmaßnahme mehrere Deutungen über ihren Rechtscharakter zu und reicht die Klärung der Rechtsverbindlichkeit - wie im Beschwerdefall - allein nicht zur Lösung dieser Frage aus, so ist anhand der Gesetzeslage zu klären, in welcher Rechtsform die getroffene Erledigung zu erfolgen gehabt hätte. Da im Zweifel ein gesetzeskonformes Vorgehen der Behörde anzunehmen ist, bestimmt in diesem Fall der Rückgriff auf das Gesetz (das festlegt, wie die Behörde vorzugehen hat) die Beurteilung, wie die Behörde im Einzelfall (tatsächlich) vorgegangen ist.

Vor dem Hintergrund der im Beschwerdefall geltenden Rechtslage ist daher zu klären, ob die getroffene Personalmaßnahme einen Fall der Ernennung darstellt, die nach § 17 Abs. 1 Satz 1 GBDO in Bescheidform zu ergehen hat oder eine sonstige Personalmaßnahme (wie z.B. eine Versetzung im Sinn des § 29 Abs. 2 GBDO oder eine sonstige Verwendungsänderung) bei der mangels einer ausdrücklichen Anordnung im Gesetz davon auszugehen ist, daß sie in Form einer Weisung zu erfolgen hat. Entgegen der Auffassung der beschwerdeführenden Partei läßt sich aus den §§ 38 bis 40 BDG 1979 nichts für den Beschwerdefall gewinnen: Wie der Verwaltungsgerichtshof bereits in seinem Erkenntnis vom 29. Oktober 1984, Zl. 84/12/0132 (und in der dort zitierten Vorjudikatur) ausgesprochen hat, hat das Land Niederösterreich betreffend die Form der Versetzung bzw. der Verwendungsänderung für den Bereich des Landesbeamtenrechtes eine vom BDG bzw. von der Dienstpragmatik in der Fassung der Novelle 1969 abweichende Rechtslage geschaffen. Dies gilt auch im Anwendungsbereich der GBDO im Hinblick auf § 1 Abs. 5 leg. cit., hat doch die GBDO keine vom Landesbeamtenrecht abweichende Regelung getroffen (so schon das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 18. Dezember 1991, Zl. 88/12/0090).

Wie der Verwaltungsgerichtshof in seinem zitierten Erkenntnis vom 18. Dezember 1991, auf das zwecks Vermeidung von Wiederholungen nach § 43 Abs. 2 VwGG hingewiesen wird, näher ausgeführt hat, geht die GBDO davon aus, daß

1. die Aufnahme, Beförderung und Überstellung in Form einer nach § 17 GBDO bescheidförmig zu verfügenden Ernennung vorzunehmen ist, und daher

2. nur eine Personalmaßnahme, die eine Festlegung oder Abänderung dieser für die dienst- und besoldungsrechtliche Stellung eines Gemeindebeamten maßgebenden Elemente (Verwendungsgruppe, Dienstzweig, Dienstklasse) beinhaltet, in Form der Ernennung zu erfolgen hat.

3. Hingegen sind Personalmaßnahmen, die diese "Kernelemente" für die dienst- und besoldungsrechtliche Stellung des Gemeindebeamten unberührt lassen, mögen sie auch für die Entstehung und den Bestand anderer Rechte von Bedeutung sein, in Form der Weisung (Dienstauftrag) vorzunehmen.

Der Verwaltungsgerichtshof hat die Betrauung mit der Funktion eines leitenden Gemeindebeamten, aber auch die Enthebung vom Dienstposten eines leitenden Gemeindebeamten unter gleichzeitiger Zuweisung eines anderen Dienstpostens (ohne Wechsel in der Verwendungsgruppe, im Dienstzweig und in der Dienstklasse) als Fall einer Versetzung nach § 29 Abs. 2 GBDO der Gruppe der zuletzt genannten Personalmaßnahmen zugeordnet (vgl. das Erkenntnis vom 18. Dezember 1991, Zl. 88/12/0090).

Dies gilt auch für die im Beschwerdefall zu lösende Frage, in welcher Form die Betrauung mit der Funktion eines ärztlichen Leiters einer Krankenanstalt nach der GBDO vorzunehmen ist. Der Verwaltungsgerichtshof verkennt nicht, daß der Dienstposten des ärztlichen Leiters bei einer Stadt mit eigenem Statut und bei Gemeinden mit gegliederter Verwaltung zu jenen Dienstposten gehört, die im Dienstpostenplan gesondert zu bezeichnen und mit dessen Innehabung bestimmte Rechte (Amtstitel: §§ 39, 40 in Verbindung mit § 110 Abs. 1 und der Anlage 1 zur GBDO; Personalzulage: § 46 Abs. 7 und Abs. 8 GBDO) verbunden sind. Dem Gesetz läßt sich aber kein Anhaltspunkt dafür entnehmen, daß dies allein bereits ausreicht, um die Betrauung mit dieser Leitungsfunktion als Unterfall der Ernennung zu bewerten. Entgegen der Auffassung der belangten Behörde ist daher nicht schon jede Personalmaßnahme, die Auswirkungen auf Rechte des Gemeindebeamten hat, als Ernennung im Sinn des § 17 GBDO aufzufassen.

Im Beschwerdefall ist auch die Betrauung der mP mit der Funktion als leitender Arzt im Jahr 1979 nicht in Bescheidform erfolgt. Durch die nunmehr bekämpfte Personalmaßnahme der beschwerdeführenden Partei vom 27. März 1986 (Abberufung der mP aus dieser Funktion) hat weder ein Wechsel in der Verwendungsgruppe, im Dienstzweig noch in der Dienstklasse stattgefunden, die für die mP zuletzt mit Ernennungsbescheid der beschwerdeführenden Partei vom 1. Juli 1983 mit Wirkung ab 1. Juli 1983 festgelegt wurden (Ernennung des

Beschwerdeführers auf Grund des Beschlusses des Gemeinderates vom 30. Juni 1983 auf einen im Dienstpostenplan vorgesehenen Dienstposten des Dienstzweiges Nr. 34 - ärztlicher Dienst in Krankenanstalten - Verwendungsgruppe A, Dienstklasse VIII, Schema II). Es liegt daher keine Ernennung im Sinn des § 17 GBDO vor; vielmehr ist die vorliegende Personalmaßnahme - ungeachtet, ob es sich dabei um eine Versetzung im Sinn des § 29 Abs. 2 GBDO handelt oder nicht - in Form einer Weisung (eines Dienstauftrages) zu treffen gewesen und ist - vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen - auch in dieser Form tatsächlich getroffen worden.

ZUM AMTSTITEL:

Auch die im zweiten Absatz der Erledigung der beschwerdeführenden Partei vom 27. März 1986 getroffene Anordnung, die mP sei ab dem Zeitpunkt ihrer Funktionsenthebung nicht mehr berechtigt, den Amtstitel "Direktor des a.ö. Krankenhauses H " zu führen, stellt nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes keinen Bescheid dar. Beim fraglichen Amtstitel hängt die Entstehung und der Bestand des Rechtes auf seine Führung kraft Gesetzes von der Dauer der Funktion (vgl. die Formulierung in Anlage 1 zu § 110 GBDO beim Dienstzweig 34) ab: Es bedarf daher nach der GBDO keines Bescheides zur Begründung oder Beendigung dieses Rechtes.

Im Beschwerdefall läßt aber auch der Wortlaut des zweiten Absatzes der Erledigung die Deutung zu, es handle sich bezüglch des Amtstitels lediglich um die Mitteilung der sich aus der Abberufung aus der Funktion des ärztlichen Leiters kraft Gesetzes für den bisher geführten Amtstitel ergebende Folge. Läßt jedoch der Inhalt einer Erledigung Zweifel über den Bescheidcharakter entstehen, ist die ausdrückliche Bezeichnung als Bescheid für den Bescheidcharakter der Erledigung essentiell (vgl. dazu das Erkenntnis eines verstärkten Senates, VwSlg. 9458 A/1977). Eine solche ausdrückliche Bezeichnung als Bescheid weist die Erledigung vom 27. März 1986 jedoch nicht auf. Aus diesem Grund ist daher ihr zweiter Absatz nicht als Bescheid zu werten.

Es war daher rechtswidrig, wenn die belangte Behörde im Beschwerdefall die Erledigung der beschwerdeführenden Partei vom 27. März 1986 als Bescheid wertete, auf Grund einer Vorstellung der mP diese Erledigung aufhob und die Angelegenheit zur neuerlichen Entscheidungen an die Gemeinde verwies. Die belangte Behörde hat durch den angefochtenen Bescheid das subjektive Recht der beschwerdeführenden Partei auf Selbstverwaltung, das einen Anspruch auf Abwehr gegenüber rechtswidrigen aufsichtsbehördlichen Verwaltungsakten miteinschließt, verletzt. Der angefochtene Bescheid war daher gemäß § 42 Abs. 2 Z. 1 VwGG wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufzuheben.

Von der von der beschwerdeführenden Partei beantragten Verhandlung konnte der Verwaltungsgerichtshof absehen, weil die Schriftsätze der Parteien des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens und die dem Verwaltungsgerichtshof vorgelegten Akten im Sinn des § 39 Abs. 2 Z. 6 VwGG erkennen ließen, daß die mündliche Erörterung eine weitere Klärung der Rechtssache nicht erwarten läßt.

Die Entscheidung über den Aufwandersatz gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der gemäß ihrem Art. III Abs. 2 anzuwendenden Pauschalierungsverordnung, BGBl. Nr. 104/1991.

Das Mehrbegehren an Umsatzsteuer war abzuweisen, weil der Schriftsatzaufwand pauschaliert festgesetzt und eine gesonderte Vergütung der Umsatzsteuer nicht vorgesehen ist.

Schlagworte

Bescheidcharakter BescheidbegriffBescheidbegriff Mangelnder Bescheidcharakter WeisungenAnspruch auf bescheidmäßige Erledigung und auf Zustellung, Recht der Behörde zur Bescheiderlassung konstitutive Bescheide

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VWGH:1992:1986120254.X00

Im RIS seit

25.01.2001

Zuletzt aktualisiert am

17.02.2010

Quelle: Verwaltungsgerichtshof VwGH, http://www.vwgh.gv.at

© 2025 JUSLINE
JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.
www.jusline.at