

Anlagen zum Bericht des Ausschusses 6

1. Diskussionsgrundlage für die 3. Ausschusssitzung (Reformprozess, mittelb. Bundesverw., Weisungsbindung, Verwaltungsorganisation)	3
2. Papier von <i>Jablonec</i> zur Weisungsfrage	9
3. Diskussionsgrundlage für die 4. Ausschusssitzung (öffentlicher Dienst, öffentliches Haushaltswesen, Daten zum Bundesdienst)	13
4. Quantitative Daten zum öffentlichen Dienst (Bgld., NÖ, OÖ, Sbg., Strmk., Tirol, Vbg. sowie Stadtgemeinden)	21
5. Papier von <i>Matzka</i> zum öffentlichen Dienst	29
6. Papier von <i>Jablonec</i> zur Diensthoheit	31
7. Positionspapier der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst	33
8. Diskussionsgrundlage für die 5. Ausschusssitzung (Gemeindeverwaltung, Agrarbehörden, Weisungsbindung, Ausgliederung)	35
9. Vorschlag von <i>Jablonec</i> zur Weisungsfrage	43
10. Positionspapier des Österreichischen Städtebundes	49
11. Papier von <i>Raschauer</i> zum Beratungsverlauf	53
12. Papier von <i>Jablonec</i> zum Beratungsverlauf	55
13. Diskussionsgrundlage für die 6. Ausschusssitzung (Schulverwaltung, öffentlicher Dienst)	57
14. Vorschlag von <i>Schnitzler</i> zur Schulverwaltung	61
15. Diskussionsgrundlage für die 7. Ausschusssitzung (Sicherheitsverwaltung, Auskunftspflicht)	63
16. Papier des Österreichischen Städtebundes zur Sicherheitsverwaltung	69
17. Vorschläge von <i>Schnitzler</i> zur Sicherheitsverwaltung und zur Auskunftspflicht	71
18. Vorschlag von <i>Staudinger</i> zur Auskunftspflicht	73
19. Vorschlag von <i>Pesendorfer</i> (in Vertretung von <i>Pühringer</i>) zum Effizienzgebot	75
20. Positionspapier der Wirtschaftskammer Österreich	77

Reformaspekte zur allgemeinen Verwaltungsorganisation

Diskussionsgrundlage
für die 3. Ausschusssitzung des Ausschusses 6
am 28. November 2003

Einleitung (zum Verwaltungsreformprozess)	2
1. Ein neues Verwaltungsverständnis	
2. Ausgangskriterien	
3. Angepellte Ergebnisse	
I. Zur Reform der mittelbaren Bundesverwaltung	4
1. Die mittelbare Bundesverwaltung als reformbedürftiges Erfolgsmodell ?	
2. Zur "Abschaffung" der mittelbaren Bundesverwaltung	
3. Kompetenzverteilung und mittelbare Bundesverwaltung	
4. Derzeitige Kompetenzverteilung	
5. "Drei-Säulen-Modell"	
II. Lockerung der strikten Weisungsbindung	6
1. Allgemeines	
2. Möglichkeiten der Weisungsfreistellung	
3. Lösungsansatz samt <i>Textvorschlag</i>	
III. Flexibilisierung der Verwaltungsorganisation	7
1. Beseitigung unklarer Ausgliederungsschranken (samt <i>Textvorschlag</i>)	
2. Die obersten Organe als Reformschranken (samt <i>Textvorschlag</i>)	
3. Beseitigung wechselseitiger Bindungen und Zustimmungsrechte	
IV. Zur gesetzlichen Überdeterminierung des Verwaltungshandelns	10
(samt <i>Textvorschlag</i>)	
V. Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht	10
Die Gedanken des New Public Management	11
Ausblick auf die weiteren Ausschussthemen und -termine	12

Einleitung (zum Verwaltungsreformprozess)

1. Ein neues Verwaltungsverständnis

Für die Diskussion im Ausschuss 6 ist maßgeblich, von welchem gemeinsamen Verständnis von „Verwaltung“ wir ausgehen. Die Diskussion mit den Praktikern bei der zweiten Ausschusssitzung am 21. Oktober brachte einen wichtigen Input: Neben der Schlüsselfrage der Neuordnung der Kompetenzverteilung, die im Ausschuss 5 behandelt wird, haben die Europäische Union und die Entwicklung der modernen Medien maßgeblichen Einfluss auf das Verwaltungshandeln. Zudem sind internationalen Entwicklungen, die eine stärkere Bürgerbeteiligung und Transparenz fordern („Good Governance“), Rechnung zu tragen.

Daneben waren die letzten Jahre durch eine massive Sparpolitik im Bereich der Finanz- und Personalressourcen und die Folgen dieser Politik gekennzeichnet. Ein Beispiel sind manche Ausgliederungen, die nicht bloß strategischen Überlegungen für eine Optimierung der Aufgabenerfüllung gefolgt sind, sondern auch der Versuch waren, den Zwängen des Budget- und Dienstrechtes zu entkommen. Innovative Ansätze wie die haushaltsrechtliche Flexibilisierungsklausel konnten dem Tempo der Veränderung nicht genügen. Gerade vor dem Hintergrund der Fortführung dieser Politik und der Begrenztheit der linearen Reduktion („Rasenmähermethode“) die in vielen Dienststellen erreicht ist, sollten innovativen Ansätzen gefolgt werden.

Zur Realisierung dieses neuen Verwaltungsverständnisses wird eine entsprechende Anpassung der verfassungsrechtlichen Determinanten erforderlich sein.

2. Ausgangskriterien

Aus diesen Gründen sollte von folgenden Kriterien ausgegangen werden:

- Im Zentrum jeden Verwaltungshandelns hat der Bürger zu stehen (Primat der Zivilgesellschaft).
- Das Verwaltungshandeln erfolgt „im Rahmen der Gesetze“.
- Das Verwaltungshandeln der obersten Organe sollte sich weitgehend auf die Vorgabe strategischer Ziele bzw. auf die allgemeine Steuerung konzentrieren.
- Der Vollzug hat sich am Gebot der Maximierung der Effizienz zu orientieren. Zur Kontrolle werden einheitliche gebietskörperschaftsübergreifende Kriterien eingeführt.
- Der Vollzug soll sich auch privatwirtschaftlicher Instrumente bedienen können.

3. Angepeilte Ergebnisse

Die Anwendung dieser Kriterien könnte zu folgenden Ergebnissen führen, wobei in den letzten Jahren auf Bundesebene bereits einige zielführende Vorarbeiten geleistet wurden:

Binnenreform

- a. *Trennung in strategischer und operativer Aufgabenerfüllung*
 - b. *Prüfung der Subsidiarität der Aufgabenerfüllung/Aufgabenkritik*
 - c. *Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung*
 - d. *Einführung von neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen*
 - e. *Einführung von gebietskörperschaftsübergreifenden Instrumenten der ergebnisorientierten Steuerung: (KLR, SAP, Controlling)*
 - f. *„Normalisierung“ des öffentlichen Dienstrechts (inkl. Personalentwicklung)*
 - g. *Einführung von Global/Output-Budgetierung*
- Folgende Maßnahmen in diese Richtung wurden im Bund bereits umgesetzt:
- Reform der Aufbaustruktur der Bundesministerien (Einsparung von 17 Sektoren, 52 Gruppen, 147 Abteilungen, 187 Referaten)
 - Zahlreiche Ausgliederungen
 - Verwaltungsreformgesetz 2002
 - Einführung von SAP und KLR

Mehrebenen-Management im Bundesstaat

- h. *Neue Formen der gebietskörperschaftsübergreifenden Zusammenarbeit*
- i. *Einführung von Benchmarks*

Folgende Maßnahmen in diese Richtung wurden im Bund bereits umgesetzt:

- Berichtspflichtengesetz
- "Art. 15a B-VG – Vereinbarungen" betr. Nationalparks

E-Government

- k. *Einführung internes/externen E-Government*

Folgende Maßnahmen in diese Richtung wurden im Bund bereits umgesetzt:

- ELAK-Einführung
- E-Government-Gesetz

1. Zur Reform der mittelbaren Bundesverwaltung

1. Die mittelbare Bundesverwaltung als reformbedürftiges Erfolgsmodell?

Mit dem System der mittelbaren Bundesverwaltung wurde die "Doppelgleisigkeit" in der Vollziehung von zentralstaatlichen und gliedstaatlichem Recht überwunden und mit dem B-VG 1920 ein grundsätzlich einheitlicher Vollzug durch die Verwaltungsorganisation der Länder vorgesehen (weiterer Ausbau 1925). Das bedeutet, dass auch in den Angelegenheiten, in denen dem Bund gemäß Art. 10 B-VG eine Vollziehungs-kompetenz zukommt, die Vollziehung der Bundesgesetze "mittelbar" durch die Verwaltungsbehörden der Länder erfolgt. Ausgenommen sind jene im Art. 102 Abs. 2 B-VG (und in weiteren Verfassungsbestimmungen) genannten Angelegenheiten, die der Bund in "unmittelbarer" Verwaltung wahrnehmen kann und dafür eigener Behörden bedarf (z.B. die gesamte Justiz, die Finanzverwaltung und die Landesverteidigung). Als "Drehscheibe" der mittelbaren Bundesverwaltung fungiert der Landes-hauptmann, der als monokratisches Organ der Träger der Bundesverwaltung in den Ländern ist.

Der Landeshauptmann ist zwar an die Weisungen der jeweils zuständigen Bundesminister gebunden, kann aber seinerseits auch die Mitglieder der Landesregierung anweisen – ein Weisungsrecht, das dem Landeshauptmann in den Angelegenheiten der Landesverwaltung nicht zusteht. Träger der Landesverwaltung ist nämlich das Kollegialorgan Landesregierung, in der der Landeshauptmann zwar den Vorsitz führt, den anderen Mitgliedern aber nicht übergeordnet ist.

Nicht in den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung fällt die sog. Auftragsverwaltung für das Bundesvermögen durch den Landeshauptmann gem. Art. 104 Abs. 2 B-VG.

2. Zur "Abschaffung" der mittelbaren Bundesverwaltung

Trotz des veraltungsreformatorischen Ansatzes zeigten sich im Laufe der Zeit doch gewisse Schwerefälleigkeiten und Fehlstellungen. Bereits seit einigen Jahren wird daher die "Abschaffung" der mittelbaren Bundesverwaltung gefordert (zuletzt im Re-gierungsprogramm der derzeitigen Bundesregierung); und zwar dahingehend, dass die Vollziehung von Bundesgesetzen gesamthaft durch die Landesverwaltung wahr-genommen wird: sowohl im funktionalen Sinn (wie eine sog. "Art. 11-Materie") als auch im organisatorischen Sinn (wie schon derzeit).

Eine "Abschaffung" der mittelbaren Bundesverwaltung hätte eine Ausweitung des Einflusses der Länder zur Folge, da eine administrative Steuerungsmöglichkeit des Bundes auf die Vollziehung von Bundesgesetzen entfiel. Die Gewährleistung eines bundeseinheitlichen Vollzuges würde freilich erschwert.

Hinzuweisen ist auf die vielfältigen europäischen und internationalen Meldepflichten, die einen einheitlichen Erhebungsstandard im gesamten Bundesgebiet wie auch die Zugänglichkeit der entspre-chenden Daten erfordern. (Vgl. zu dieser Problemlage das Berichtspflichteng. BGSB I 2002/65.)

3. Kompetenzverteilung und mittelbare Bundesverwaltung

Natüremäßig hat eine Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung und eine damit einhergehende Verschiebung der Angelegenheiten der Bundesverwaltung eine direkte Auswirkung auf die mittelbare Bundesverwaltung. Nach dem derzeitigen Stand der Diskussion im Ausschuss 5 des Österreich-Konvents, die sich vorerst auf die Gesetzgebungskompetenzen beschränkte, soll nach einem sog. "Drei-Säulen-Modell" in der ersten und in der dritten Säule ausschließliche Bundes- bzw. Landeszuständigkeiten definiert werden und in einer zweiten Säule Angelegenheiten mit unterschiedlichen Kompetenzzuweisungsmechanismen zusammengefasst sein. Über die Vollzugskompetenzen, die letztlich auch den Problembereich mittelbare Bundesverwaltung betreffen, lassen sich derzeit nur grobe Einschätzungen vornehmen bzw. sind sie völlig ungeklärt. Ebenso offen sind die Finanzierungsfragen. Derzeit wird die mittelbare Bundesverwaltung von den Ländern finanziert (ausgenommen der in diesem Zusammenhang eher untergeordnete "Zweckaufwand").

4. Derzeitige Kompetenzverteilung

	<u>Gesetzgebung</u>	<u>Vollziehung</u>
Art. 10	Bund	Bund - unmittelbare Bundesverwaltung - mittelbare Bundesverwaltung
Art. 11	Bund	Länder Landesverwaltung
Art. 12	Bund (Grundsatzgesetzgebung) Länder (Ausführungsgesetzgebung)	Länder Landesverwaltung
Art. 15	Länder	Länder Landesverwaltung

5. "Drei-Säulen-Modell" (in Beratung des Ausschusses 5)

	<u>Gesetzgebung</u>	<u>Vollziehung</u>
1. Säule	exklusive Bundes-Kompetenzen	- unmittelbare Bundesverwaltung ???
2. Säule	konkurrierende Kompetenzen in Diskussion stehen: Ziel-/Rahmengesetzgebung Bedarfsgesetzgebung	???
3. Säule	exklusive Länder-Kompetenzen	Landesverwaltung

II. Lockerung der strikten Weisungsbindung

1. Allgemeines

Die österreichische Verwaltung unterliegt einer strikten Weisungsbindung an die jeweils zuständigen obersten Organe (insb. Art. 20 Abs. 1 B-VG). Diese Weisungsbindung kann nach dem geltenden Verfassungsrecht

- entweder durch eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Weisungsfreistellung (in Form von derzeit etwa 300 Verfassungsbestimmungen [1] im jeweiligen Materiangesetz)
 - oder durch die einfachgesetzliche Einrichtung einer weisungsfreien Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag gem. Art. 20 Abs. 2 (sog. "133 Z 4 – Behörden") (Derzeit gibt es über 140 solcher Behörden, davon rund 30 auf Bundesebene.)
- durchbrochen werden, um eine "unabhängige" Verwaltungsführung zu ermöglichen.

Beide Modelle stehen unter Kritik. So tragen die tugitiven Verfassungsbestimmungen zur viel beklagten Verstreutheit des Verfassungsrechts bei. Aber auch der verstärkten Heranziehung des Behördentyps der sog. 133 Z 4-Behörden wurde seitens des VfGH Einhalt geboten, der ihnen einen bloßen Ausnahmeharakter zubilligt und eine besondere Rechtfertigung einfordert.

In den Konvents-Mandaten finden sich drei verschiedene Anknüpfungspunkte zur weisungsfreien Verwaltungsführung:

- Ausschuss 6: "Möglichkeit weisungsfreier und ausgegliederter Behörden"
- Ausschuss 7: "Regulierungsbehörden und sonstige unabhängige Behörden"
- Ausschuss 9: "133 Z 4 – Behörden" und unabhängige Sonderkontrollbehörden

2. Möglichkeiten der Weisungsfreistellung

Unter der Annahme, dass an der Weisungsfreiheit der derzeit weisungsfrei gestellten Organe nicht gerüttelt werden soll, stellt sich die Frage nach einer gesamthafter verfassungsmäßigen Lösung. Nahe liegender Weise ist zunächst an eine inhaltlich determinierte Weisungsfreistellung auf Verfassungsebene zu denken. Damit steht man allerdings vor dem – nicht geringen – Problem, die gewünschten "weisungsfreien Zonen" abstrakt definieren zu müssen, will man nicht zu der unschönen Methode einer endlosen Aufzählung aller relevanten Tatbestände im Verfassungstext greifen (ohne dadurch aber flexibel zu werden). Eine partielle Lösung für die (rund fünf) Regulatorbehörden ist zwar durchaus denkbar; ebenso könnte ein Teil der (ca. 140) 133 Z 4 – Behörden in die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz und damit in die Weisungsfreiheit übergeführt werden. Neben den weisungsfreien Behörden gibt es jedoch noch eine deutlich höhere Anzahl von weisungsfrei gestellten Organen in der Verwaltung, die keine unmittelbar behördliche Funktion ausüben. Diese Einzel- und Kollegialorgane – vom Umweltschutz bis zur Prüfungskommission – pauschal verfassungsrechtlich weisungsfrei zu stellen, erscheint legisistisch kaum realisierbar zu sein.

3. Lösungsansatz samt Textvorschlag

Eingedenk der Tatsache, dass der Behördenotypus einer 133 Z 4 – Behörde in der Praxis gleichsam als universell einsetzbarer Gesetzesvorbehalt zur strikten verfassungsrechtlichen Weisungsbindung gesehen wurde (zumindest so lange, als dies der VfGH noch geduldet hat), könnte als Lösungsalternative die Einräumung eines allgemeinen Gesetzesvorbehaltes erwogen werden. Dabei sollte aber nicht vom bisherigen Modell der Weisungsbindung in der Verwaltung völlig abgegangen werden, sondern die Weisungsfreistellung ihrem Ausnahmeharakter gemäß in einem besonderen Begründungszusammenhang stehen. Weiters sollte zumindest ein Rest an Leitungs- bzw. Aufsichtsbefugnis des obersten Organs erhalten bleiben. Flankiert mit entsprechenden Erläuterungen im Hinblick auf die derzeit schon sehr breit gestreuten Weisungsfreistellungen würden einerseits neue Weisungsstrukturen ermöglicht (flexibler Unabhängigkeitsgrad !) und könnte andererseits dem VfGH Anlass für eine etwas großzügigere Judikatur gegeben werden.

Textvorschlag:

Artikel xx. (1) [Statuierung des Weisungszusammenhanges auf Basis des Art. 20 Abs. 1 B-VG]

(2) Durch Gesetz können erforderlichenfalls (?) weisungsfreie Organe geschaffen werden. Den zuständigen obersten Organen verbleibt eine der Art der jeweiligen Verwaltungsgeschäfte entsprechende allgemeine Leitungs- und Aufsichtsbefugnis (wie insb. Ernennungs- und Abberufungsbe- fugnisse sowie eine Richtlinienkompetenz).

III. Flexibilisierung der Verwaltungsorganisation

1. Beseitigung unklarer Ausgliederungsschranken (samt Textvorschlag)

In der Verfassung ist derzeit bloß zum Ausdruck gebracht, dass die Verwaltungsge- schäfte *in* den Bundesministerien und den nachgeordneten Dienststellen geführt wer- den. Die Führung von Verwaltungsgeschäften auch *außerhalb* der allgemeinen staat- lichen Verwaltungsorganisation (Ausgliederung) hat sich freilich in vielen Fällen be- währt. Sie stößt allerdings auf verschiedene Hindernisse, insbesondere wenn auch hoheitliche Aufgaben ausgegliedert werden. Eine strenge Judikatur des VfGH zieht den Ausgliederungsbestrebungen nämlich eher enge und unklare Grenzen. Nach dem sog. Austro-Control-Erk. (VfSlg. 14.473/1996) und dem Erk. zur Bundes-Wert- papieraufsicht (VfSlg. 16.400/2001)

- dürfen an ausgegliederte Rechtsträger nur "Vereinzelte" Aufgaben übertragen werden,

- dürfen "Kernbereiche" der hoheitlichen Staatstätigkeit überhaupt nicht ausgeglie- dert werden (wobei der VfGH keine Definition dieses Bereiches lieferte, sondern sich auf exemplarische Beispiele – innere und äußere Sicherheit, Ausübung der Strafgewalt sowie Außenpolitik – beschränkte),
- unterliegt die Ausgliederung von Hoheitsbefugnissen den verfassungsrechtlichen Sachlichkeits- und Effizienzgeboten,

- muss das verfassungsrechtliche System der Leitungsgewalt und Verantwortlich- keit der obersten Organe gewahrt bleiben.

Ein Versuch, diese Judikaturlinie verfassungsrechtlich zu verankern, erscheint wenig zweckmäßig, da damit bloß eine unklare Grenzziehung positiviert würde. Ebenso würde die verfassungsrechtliche Definition eines ausgliederungsfesten Bereiches viele Abgrenzungsprobleme hervorrufen und sollte deshalb unterbleiben. Vielmehr erscheint überlegenswert, die Verwaltungsorganisation insofern zu flexibilisieren, als neben der grundsätzlichen Wahrnehmung der Verwaltungsführung durch Organe der staatlichen Verwaltung auch die Betrauung von Rechtsträgern außerhalb dieser ermöglicht wird. Der Gefahr einer schrankenlosen Ausgliederung könnte dahinge- hend begegnet werden, als die Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben durch die allgemeine staatliche Verwaltung vom Grundsatz her weiter bestehen bleiben sollte. Dies wäre durch die Aufnahme einer Subsidiaritätsklausel sowie durch entspre- chende Erläuterungen zu sichern.

Textvorschlag:

"Zur Besorgung der Geschäfte der obersten Organe sind die ihnen unterstellten Ämter berufen und können erforderlichenfalls Rechtsträger [außerhalb der Verwaltungsorganisation] betraut werden."

Damit der Vorteil einer erhöhten Flexibilität nicht in eine völlige Strukturlosig- keit der Verwaltungslandschaft umschlägt, wäre – gewissermaßen als Weiterentwick- lung des Gesellschaftsrechts für den öffentlichen Bereich – an die einfachesetzliche Schaffung von Organisationstypen zu denken, die die spezifischen Anforderungen an ausgegliederte Rechtsträger berücksichtigen (wie z.B. die Gewährleistung der erfor- derlichen parlamentarischen Kontrolle). Das Bestehen solcher Organisationstypen könnte dem Bund, den Ländern und Gemeinden den Einsatz ausgereifter Ausglie- derungsmodelle ermöglichen.

Aufgrund der gesellschaftsrechtlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes kann der Bund "Sondergesellschaftsrecht" für den eigenen Bereich schaffen. Diese Möglichkeit ist den Ländern versperrt und sollte auch nicht über eine erweiterte Organisationskompetenz eröffnet werden, da eine allzu große Vielfalt sowie engsichtige Problemlösungen drohen könnten.

2. Die obersten Organe als Reformschranken (samt Textvorschlag)

Die formale Gleichheit aller "obersten" als letzt-verantwortliche Verwaltungsorgane führt innerhalb einer Verwaltungsorganisation nachgerade zwangsläufig zu Doppel- und Mehrfachgleichigkeiten bzw. Parallelstrukturen (insb. in den Bundesministerien).

- In der Bundesverwaltung gibt es derzeit derzeit 20 oberste Organe:

- 1 Bundespräsident als oberstes Organ mit protokollarischer Vorrangstellung
- 13 weitere oberste Organe iSd Art. 19 Abs. 1 B-VG (1 BK, 11 BM sowie die BReg)
- 3 spezielle oberste Organe (Präs.NR, RH-Präs. und Vors.Volksanw.)
- 2 "quasi oberste Organe eigener Art (Präsidenten des VfGH und des VwGH) sowie 1 "gesellschaftsrechtliches" (i)j) oberstes Organ im dienstrechtl. Sinn (Vorstandsvorsitzender der Post- und Telekom AG)

(Nur die im Art. 19 Abs. 1 B-VG als oberste Organe bezeichneten Staatssekretäre sind keine solchen. Die Aufnahme der Staatssekretäre in diese Bestimmung haben ihre Bedeutung bloß als Abmilderung des Anwendungsbereiches für den nachfolgenden Abs. 2 [berufliche Unveränderbarkeit für Politiker]. In diesem Zusammenhang wäre zu erwägen, den Politikern unter der Bezeichnung "öfentliche Funktionäre" einen eigenen Artikel im B-VG zu widmen.)

- In den Ländern gibt es als oberste Organ die Landesregierung.

Behördenstrukturen, die die Bereiche von obersten Organen überschreiten, sind derzeit kaum möglich. Dies gilt auch im föderalen Zusammenhang, wo Bundesstaatlichkeit und Kompetenzverteilung die verfassungsgemäße Zusammenlegung von Behörden verschiedener Länder verunmöglicht.

Es können daher

- weder Ministeriums-übergreifende Behörden,
- noch Länder-Länder-Behörden
- und auch keine Bund-Länder-Behörden

geschaffen werden, obwohl dadurch zweckmäßige Bündelungen möglich wären.

Textvorschlag im bundesstaatlichen Zusammenhang:

"Durch Gesetz können Hoheitsrechte des Bundes und der Länder auf gemeinsame Einrichtungen übertragen werden. Die Verantwortlichkeit für die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben bleibt unberührt."

3. Beseitigung wechselseitiger Bindungen und Zustimmungsmrechte

Derzeit gibt es verschiedene verfassungsrechtliche Vorschriften, die die Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation determinieren bzw. an die Zustimmung einer fremden Gebietskörperschaft binden.

- So regelt ein eigenes BVG aus 1925 die "Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien" (BVG-ÄmterLReg).
- Die landesgesetzliche Änderung von Organisationsstrukturen der Ämter der Landesregierung und der Bezirksverwaltungsbehörden bedarf der Zustimmung der Bundesregierung (Art. 15 Abs. 10 B-VG).
- Die Änderung der Grenzen der Verwaltungsbezirke bedarf der Zustimmung der Bundesregierung (§ 8 Abs. 5 lit. d Übergangsgesetz 1920).

- Die Änderung der Grenzen der Gerichtsbezirke bedarf der Zustimmung der jeweiligen Landesregierung (§ 8 Abs. 5 lit. d Übergangsgesetz 1920).
- Die Geschäftseinteilung der Landesregierung bedarf der Zustimmung der Bundesregierung, soweit die mittelbare Bundesverwaltung betroffen ist (§ 2 Abs. 5 BVG-ÄmterLReg).

Alle diese verfassungsrechtlichen Bindungen und Genehmigungsvorbehalte schränken die Organisationsgewalt der jeweiligen Organisationsträger ein und sind daher grundsätzlich zu hinterfragen.

IV. Zur gesetzlichen Überdeterminierung des Verwaltungshandelns

Viel beklagt wird die gesetzliche Überdeterminierung des Verwaltungshandelns, die auf die strenge Ausprägung des Legalitätsprinzips zurückgeführt wird. Um dem VfGH einen Umschwung in seiner diesbezüglichen Judikatur zu ermöglichen, könnte an eine Neuformulierung des Art. 18 B-VG gedacht werden (etwa weniger "auf Grund der Gesetze" und mehr "im Rahmen der Gesetze" [wie schon Art. 18 Abs. 2 in der B-VG-Stammfassung von 1920]). Auch die vermehrte Festlegung von Zielen erscheint zweckmäßiger, als die detaillierte Determinierung des Verwaltungshandelns.

Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass die österreichische Regulierungspraxis nicht nur im Legalitätsprinzip alleine ihre Ursache hat. Auch die Tendenz zur normativen Sicherung eines (z.B. sozialpartnerschaftlichen) Verhandlungskomplexes trägt zur zunehmenden Verrechtlichung genauso bei, wie eine allgemeine Gesetzgebungskultur, in der der Nachweis politischer Aktivität in der (überfeyrigen) Produktion von Rechtsvorschriften besteht.

Textvorschlag zur Zielorientierung:

"Die Gesetzgebung kann von einer bindenden Regelung des Verhaltens der Verwaltungsbehörden absehen und das Verhalten der Verwaltungsbehörden insbesondere durch die Festlegung von Zielen vorherbestimmen."

V. Amtsverschwiegenheit und Auskunftsspflicht

Die Verfassungsbestimmungen über die Amtsverschwiegenheit und die Auskunfts-pflicht in Art. 20 Abs. 3 und 4 B-VG sind ein treffendes Beispiel für die derzeitige Unübersichtlichkeit und Unklarheit von Verfassungstexten. Eine Neuformulierung dieses Regelungskomplexes könnte angedacht werden, wobei insbesondere die Kompetenzverteilung im Auskunftspflichtrecht hinterfragt werden sollte.

- Das österreichische "System des Auskunftspflichtrechts" umfasst derzeit:
- ein Bundes-Auskunftspflichtgesetz
 - ein Bundes-Auskunftspflicht-Grundgesetz
 - neun Landes-Auskunftspflicht-Ausführungsgesetze

Die Gedanken des New Public Management (NPM)

NPM ist ein Denkansatz für eine neue Managementphilosophie („Re-Inventing Government“), welche Politik und Verwaltung stärker nach privatwirtschaftlichen Managementtechniken, unternehmerischen Erfolgsprinzipien und marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen ausrichten will. Ziel: Lernende Organisationen, die sich rasch an veränderte Anforderungen anpassen und institutionellen Wandel ermöglichen. Ungewöhnlich am NPM ist die Ganzheitlichkeit und strategische Ausrichtung („Transforming Government“).

Die zehn Merkmale von NPM (nach Buschor):

1. Kunden- und Bürgerorientierung (Total Quality Management)
2. Kostensenkungs- und Effizienzdruck (Lean production)
3. Wirkungs- statt Inputsteuerung (Globalbudgets, Standards)
4. Trennung der strategischen (Regierung/Parlament) von den operativen Kompetenzen (Verwaltung)
5. Trennung der Funktionen des Leistungsträgers und des Leistungsfinanzierers
6. Schaffung konzernähnlicher Verwaltungsstrukturen
7. Leistungsvereinbarungen für gemeinschaftliche Aufgaben der Leistungserbringer
8. Wettbewerb über interne Märkte, Ausschreibungen, externe Vergabe und Privatisierung
9. Umfassende Wirkungs- und Rechtmäßigkeitsprüfung (Transparenz, Prozessevaluierung, Controlling)
10. Förderung nichtmonetärer Leistungsanreize sowie des Leistungslohns (Erfolgspremien, Wettbewerbe)

In den aktuellen, in vielen OECD-Staaten bewährten NPM-Konzepten fließen verschiedene Ansätze und nationale Traditionen der Verwaltungsmodernisierung zusammen. In Deutschland wurde die sog. „Neue Steuerungslehre“, in der Schweiz die „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WOV), in den USA, Kanada, Neuseeland und Australien lokale Variationen eines „New“ Public Management entwickelt, um durch Lean Administration, Deregulierung, Dezentralisierung und Empowerment, E-Government, Auslagerungen und Privat-Public-Partnerships der Finanzierungsrisiko der öffentlichen Hände zu begegnen und gleichzeitig die Effizienz und Effektivität zu erhöhen. Auch Österreich kann auf international anerkannte Pionierleistungen verweisen.

[Anl. A]

Ausblick auf die weiteren Ausschussthemen und -termine

4. Ausschusssitzung am Donnerstag, den 4. Dezember 2003, 9.00 – 12.00 Uhr
 - Bereich öffentlicher Dienst
 - Haushaltsbereich
5. Ausschusssitzung am Mittwoch, den 17. Dezember 2003, 10.00 – 13.00 Uhr
 - Gemeindebereich
 - Besondere Verwaltungsbereiche
 - Agrarbehörden

6. Ausschusssitzung am Mittwoch, den 7. Jänner 2004, 14.00 – 17.00 Uhr

- Besondere Verwaltungsbereiche
 - Sicherheitsbehörden
 - Schulbehörden

Weitere Termine:

- Freitag, 30. Jänner 2004, 14.00 – 17.00 Uhr
 Dienstag, 17. Februar 2004, 9.00 – 12.00 Uhr
 Freitag, 27. Februar 2004, 9.00 – 12.00 Uhr
 Dienstag, 9. März 2004, 9.00 – 12.00 Uhr

Clemens Jabloner, VwGH

27. November 2003

Die **Arbeitsunterlage "Reformaspekte zur allgemeinen Verwaltungsorganisation"** gibt mir Anlass zu den folgenden – von der Zeitnot gezeichneten vorläufigen und groben Bemerkungen. Ich habe den Eindruck, dass das gegenständliche Papier so etwas wie ein "Schuss vor den Bug" sein soll. Dass ich als Präsident des VwGH eine Auflösung der rechtsstaatlichen Strukturen negativ beurteile, wird man mir nicht verübeln wollen.

1. Zur Einleitung

Zu den "Ausgangskriterien" im Einzelnen ist auf die folgenden Bemerkungen zu verweisen. Der Satz "Im Zentrum jeden Verwaltungshandels hat der Bürger zu stehen (Primat der Zivilgesellschaft)" entbehrt – meines Erachtens – jeden greifbaren Sinnes. Da wir ja wohl nicht mehr von der Philosophie ausgehen, dass das gesamte Staatswesen der Verklärung des Monarchen oder der im Staat personifizierten Entfaltung der Vernunft dient, halte ich solche Erklärungen für trivial. Eine Orientierung an der "Zivilgesellschaft" ist für mich auch etwas anderes als den "Menschen ins Zentrum" stellen. Es ist auch nicht klar, wer die "Bürger" sind, das ist ja kein Rechtsbegriff. Soll sich die Verwaltung an den "Normadressaten" orientieren, so wäre von "Menschen" zu sprechen. "Bürger" ist offenbar weiter als "Staatsbürger", aber enger als "Menschen".

Zu I. Mittelbare Bundesverwaltung

Die Vollziehung der Bundesgesetze im Bundesstaat wirft jedenfalls ein Strukturproblem auf: Das derzeitige Modell der "mittelbaren Bundesverwaltung" schließt – zwar "nur" formal, aber das sollte nicht unterschätzt werden – den Kreis von Demokratie, Bundesstaat und Rechtsstaat. Insoweit nämlich der Landeshauptmann dem Bundesminister Weisungsverpflichtet ist und dieser dem Nationalrat verantwortlich, besteht ein lückenhafter Legitimationszusammenhang.

Es sei zugegeben, dass die mittelbare Bundesverwaltung, wie sie sich tatsächlich präsentiert, Schwerfälligkeiten und Doppelgleisigkeiten aufweist; mögen diese auch überschätzt werden. Insoweit lässt sich dem Ziel der "Vereinfachung" etwas abgewinnen, zumal es diese ja bereits gibt. Allerdings bedingt dies, dass das System der "Bundesaufsicht" (Art.

2

15 Abs. 8 B-VG) ausgebaut wird. Insbesondere müsste auch – wie schon im Entwurf der letzten Bundesstaatsreform enthalten – eine Art kombinierte Amts/Saumnisbeschwerde des Bundesministers gegen rechtswidrige Untätigkeit der Landesbehörden vorbeugen. Letztlich hat die Notwendigkeit, ein solches Instrumentarium aufzubauen – und der mit der Auffassung der mittelbaren Bundesverwaltung verbundene Bedeutungsverlust der Landeshauptmänner – mit zum Scheitern der letzten Bundesstaatsreform geführt. Es ist deshalb zu erwägen, das System so zu belassen, wie es ist, solange nicht ein deutlich besseres gefunden wird.

Zu II. Lockerung der Weisungsbindung

Die Vorstellung, den einfachen Gesetzgeber zu ermächtigen, Verwaltungsorgane im Grunde nach Belieben weisungsfrei zu stellen, trifft den Rechtsstaat ins Mark. Die Tragweite dieser Maßnahme wird auch erst im Zusammenhang mit der angestrebten Zerrümmung des Legalitätsprinzips deutlich. Grundsätzlich korreliert im konstitutionellen Systemzusammenhang der Vollziehung die Weisungsfreiheit mit der Gesetzesbindung, die Weisungsgebundenheit mit dem Ermessen. Das Ermessen hat den Sinn, der – dem Parlament verantwortlichen – politischen Führung die Möglichkeit der Gestaltung der Verwaltung zu geben. Wenn der Spielraum der Verwaltung durch die strikte Determinierung des Gesetzes bereits sehr eingeschränkt ist, verliert im selben Maß die Weisungsgebundenheit an Bedeutung. Ein Abbau beider Elemente – Determinierung und Weisungsgebundenheit – kommt überhaupt nicht in Betracht und wäre jedenfalls eine Gesamtänderung der Bundesverfassung in Bezug auf Rechtsstaat und Demokratie.

Im Einzelnen bestehen aber Bedenken auch gegen isolierte Maßnahmen. Nach dem Textvorschlag wird es entweder dem Gesetzgeber völlig freigestellt, Weisungsfreiheit vorzusehen – "erforderlichenfalls" wäre bei diesem Verständnis nur ein Durchlaufposten – oder man interpretiert das "erforderlichenfalls" wie "unerlässlich" (vgl. derzeit Art. 15 Abs. 9 B-VG. Im letzteren Fall hätte der VfGH – wohl nach gleichheitsrechtlichen Kriterien – die Maßnahmen des Gesetzgebers zu überprüfen. Ob das einen Sinn gibt, wage ich zu bezweifeln.

Es ist in diesem Zusammenhang auch nachdrücklich darauf aufmerksam zu machen, dass sich aus der verfassungsrechtlichen Stellung der obersten Organe gegenüber Parlament

und Justiz zwar deren Verantwortung ergibt, keineswegs aber die Verpflichtung, in jedem Einzelfall auch tatsächlich Weisungen zu erteilen. D.h. bereits derzeit könnte eine praktische Unabhängigkeit der Verwaltungsorgane erzielt werden, ohne auch nur mit den gesetzlichen Grundlagen in Konflikt zu kommen. Und dass das oberste Organ verantwortlich bleiben soll, daran wird ja wohl kein Zweifel bestehen. Meiner Ansicht nach wäre es anzustreben, dass es nur mehr in einem ganz eingeschränkten Bereich weisungsfreie Kollegialorgane gibt, die die Verwaltung führen. Im Übrigen sollten unabhängige Landesverwaltungsgerichte die Verwaltung kontrollieren.

Schließlich möchte ich noch darauf hinweisen, dass die Weisungsgebundenheit letztlich auch für den Beamten – genauso gut wie für den Vertragsbediensteten – einen Schutz bildet. Anders als ein Richter ist ein Verwaltungsorgan – wenn es keine selbstständige demokratische Legitimation, etwa durch Wahl – hat; vielfältigen gesellschaftlichen und politischen Einflüssen ausgesetzt. Um es allen recht zu tun, kann ein Beamter schon jetzt in Versuchung geraten, "voraussehlenden Gehorsam" zu üben. Bei der Abschaffung der Weisungsgebundenheit wäre der Beamte zwar scheinbar unabhängig, in Wahrheit fehlt es ihm aber an den notwendigen Garantien, die dienstrechtlichen Garantien sollen ja gleichfalls abgebaut werden. Auf diese Weise kommt der Beamte unter Umständen unter einen unerträglichen Druck. Es ist in diesem Zusammenhang etwa auch auf die Notwendigkeit der schriftlichen Erteilung von Weisungen (§ 44 Abs. 3 BDG 1979, § 15a Abs. 3 VBG) hinzuweisen.

Schließlich wird man die Frage stellen dürfen, wem das Ganze nützen sollte. Ich habe den Eindruck, dass damit Folgendes bewirkt werden könnte: Zum einen eine massive Hinunterverlagerung von Entscheidungsressourcen zu lokalen Stellen bei gleichzeitiger Öffnung der Entscheidungsprozesse gegenüber subkutanen, aber eben deshalb besonders wirksamen machtpolitischen Einflüssen jedweder, insbes. partei- und wirtschaftspolitischer, Art.

Zu III. Flexibilisierung

Zu 1. Ebenso wie etwa der Herr Präsident des VfGH bin ich der Auffassung, dass die Normierung verfassungsrechtlicher Determinanten für Ausgliederungen und Privatisierungen eine zentrale Aufgabe des Verfassungskonvents ist.

Zu 2. Schon derzeit können etwa zwischen Bundesministerien gemeinsame Einrichtungen betrieben werden, z.B. Präsidien. Mir ist nicht klar, in welche Richtung das ausgeweitet werden soll. Bedenklich erschienen mir auch in diesem Zusammenhang Entwicklungen, die zu einer Verwischung von Verantwortlichkeiten führen.

Zu 3. Zwar teile ich prinzipiell die Auffassung, dass man Mitwirkungsrechte beschränken sollte. Man sollte aber auch nicht übersehen, dass diese – namentlich zwischen den Gebietskörperschaften – eben Rechtsinstrumente der Koordination sind. Wenn man diese Mitwirkungen aus dem Rechtsbestand ausscheidet, findet der entsprechende Vorgang eben im politischen Bereich statt. Der Unterschied besteht dann darin, dass man mangels verfahrensrechtlicher Vorschriften zu keinen klaren und abschließenden Ergebnissen gelangt.

Zu IV. "Überdeterminierung"

Ich bin absolut dagegen, dass Art. 18 Abs. 1 B-VG verändert wird. Alle Gründe, die für den Abbau des Legalitätsprinzips ins Treffen geführt werden, vermögen mich nicht zu überzeugen. Bereits jetzt – legt man das neuere Verständnis des VfGH aber auch des WvGH zu Grunde – braucht der Gesetzgeber nicht so zu determinieren, wie man das früher vielleicht geglaubt hat. In einem gewissen Sinn ist die Determination durch die Vorgabe von Zielen im gegenwärtig hauptsächlich vertretenen "differenzierten Legalitätsprinzip" bereits enthalten. (Vgl. zum Ganzen nur VfSlg. 13785 und Rill, Art. 18 B-VG, in: Rill/Schäffer (Hrsg.) BVR-Komm Rz 56ff.) Meines Erachtens bedeutet die vorgeschlagene Änderung ein unhellvolles Signal an die Verwaltung, Willkür – mag sie auch gut gemeint sein –, zu üben. Man muss sich von der Vorstellung lösen, dass eine flexiblere Verwaltung grundsätzlich bürgerfreundlicher ist. Vielmehr stehen im Prozess der Rechtskonkretisierung einander entweder öffentliche Interessen – d.h. also die Interessen vieler Menschen – und besonders qualifizierte subjektive Interessen einzelner Menschen gegenüber, oder sogar in Mehrparteienverfahren verschiedene gegenläufige subjektive Interessen. Es geht nicht darum,

dass der Bürger, "der im Zentrum" steht, immer gegen den Staat Recht bekommt, weil es den Staat als solchen nicht gibt. Vielmehr sind die im Gesetz zum Ausdruck kommenden "öffentlichen Interessen" eben die Interessen vieler anonymer Menschen. Das spielt insbesondere für den Bereich etwa des Umweltschutzes eine wichtige Rolle.

Unklar bleibt auch, was mit der Privatwirtschaftsverwaltung (Art. 17 B-VG) geplant ist.

Dazu möge man auch noch Folgendes bedenken:

Die Erfahrungen der meisten Staaten zeigen, dass die Verwaltung nicht in der Lage ist, sich selbst zu steuern. In vielen Ländern fungiert die Judikatur, insbesondere der Verwaltungsgerichte, als Verwaltungssteuerung, etwa in Deutschland. Obwohl dort das Legalitätsprinzip im förmlichen Sinn nicht so gilt wie in Österreich ist die Kontrollrolle des Bundesverwaltungsgerichts dennoch keineswegs geringer. Wenn es richtig ist, dass der rechtssoziologische Trend in die Richtung einer stetigen Bedeutungssteigerung der Gerichte geht, dann ist die Eröffnung von Ermessenräumen für die Verwaltung illusionär. Das was in Wirklichkeit erreicht wird, ist ein Wechsel der Willensbildungsressourcen weg von der Gesetzgebung hin zur Justiz. Das ist insbesondere unter demokratiepolitischen Aspekten eher bedenklicher Vorgang.

Zu V. Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht

Hier könnte man meines Erachtens mutiger in die Richtung einer größeren Öffnung der Verwaltung gehen. Die derzeitigen Ausführungen sind ziemlich dunkel.

VI. Zum New Public Management

Meines Erachtens haben die hier genannten mehr oder weniger sinnvollen Grundsätze und Ziele der Verwaltung mit der Bundesverfassung, ja weitgehend auch mit der Frage der gesetzlichen Grundlagen für das Verwaltungshandeln, wenig zu tun. Wir sollten sie daher im Konvent auch nicht weiter diskutieren. Ich habe Lektüre des Protokolls der ersten Ausschusssitzung auch nicht den Eindruck, die damals zu Wort gekommenen Praktiker würden die Meinung vertreten, die eben genannten verfassungsrechtlichen Bestimmungen stünden einer modernen Verwaltung entgegen. Es ist meines Erachtens unmöglich, Fragen der Legalität, der Weisungsgebundenheit oder der mittelbaren Bundesverwaltung allein aus dem Gesichtspunkt der Verwaltungseffizienz heraus zu beurteilen.

Abschließend möchte ich bemerken, dass sich der Ausschuss 6 sich Fragen der konkreten Verwaltungsorganisation zuwenden sollte, also dem Behördenaufbau etc., soweit dieser verfassungsrechtlich formiert ist. Dafür wäre allerdings entsprechendes empirisches Material zu erarbeiten.

Reformaspekte zum öffentlichen Dienst und zum öffentlichen Haushaltswesen

Diskussionsgrundlage
für die 4. Ausschusssitzung des Ausschusses 6
am 4. Dezember 2003

I. Reformaspekte zum öffentlichen Dienst

1. Der verfassungsrechtliche Beamtenbegriff

Kernbestimmung des öffentlichen Dienstes ist der Art. 20 Abs. 1 B-VG, nach dem "ernannte berufsmäßige Organe die Verwaltung führen". Darin wird – insbesondere in der Judikatur des VfGH – eine institutionelle Absicherung des Berufsbeamtentums in Gestalt des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses gesehen. Dem gegenüber wird das Bestehen eines Beamtenvorbehaltes (Funktionsvorbehaltes) in bestimmten Verwaltungs- oder Funktionsbereichen (von wenigen verfassungsrechtlichen Ausnahmen abgesehen) fast einhellig abgelehnt.

Dass auch Vertragsbedienstete in der Verwaltung tätig sein können, wird spätestens durch die Aufnahme des Dienstvertragsrechtes in den Katalog der Kompetenzverteilung (Art. 21 B-VG) durch die B-VG-Novelle 1974 als verfassungskonform angesehen.

Vereinfacht gesagt heißt das:

- Es muss (öffentlich-rechtlich bestellte) Beamte geben, wobei ihre Zahl oder ihr Anteil nicht vorherbestimmt wird.
- Den Beamten ist aber kein definierter Funktionsbereich zugewiesen – d.h. auch Vertragsbedienstete können in allen Verwaltungsbereichen eingesetzt werden.

Diese Verfassungsrechtslage ist nicht ohne innere Widersprüche und gibt Anlass zu divergierenden Auslegungen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass derzeit bereits mehr als die Hälfte aller rund 460.000 öffentlich Bediensteten in einem vertraglichen Dienstverhältnis stehen.

Durchaus vertretbar ist freilich auch die Ansicht, den in Art. 20 Abs. 1 B-VG innewohnenden "verfassungsrechtlichen Beamtenbegriff" nicht zu eng mit dem einfachgesetzlichen, aus der Dienstpragmatik des Jahres 1914 hervorgehenden und in das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 übernommenen Beamtentypus zu verknüpfen. Damit könnten auch andere dienstrechtliche Konstruktionen für den öffentlichen Dienst zulässigerweise erwogen werden. (In diese Richtung etwa *Bußfänger, Hartmann, Jabloner, Ohlinger und Raschauer*.)

Das öffentlich-rechtliche Dienstrecht ist in seiner derzeitigen einfachgesetzlichen Ausprägung durch das Beamten-Dienstrechtsgesetz (BDG) nicht mehr ganz zeitgemäß. Gleichzeitig hat sich auch das Vertragsbedienstetengesetz (VBG) nicht völlig von der BDG-Regelungskultur lösen können und erweckt den Anschein, ein "kleiner vertraglicher Bruder" des BDG zu sein.

Eine neue verfassungsrechtliche Regelung für die Dienstverhältnisse im öffentlichen Dienst böte eine gute Grundlage, ein für den gesamten öffentlichen Dienst maßgebliches und damit ein einheitliches Dienstrecht auf vertraglicher Basis zu schaffen, wie dies auch im Regierungsprogramm der Bundesregierung seinen Niederschlag findet.

[Anl. 3]

I. Reformaspekte zum öffentlichen Dienst 2

1. Der verfassungsrechtliche Beamtenbegriff
2. Der "Beamte" im Verfassungstext
3. Gewährung der erforderlichen dienstrechtlichen Sicherheiten
4. Verfassungsrechtliche Verankerung der Diensthoheit ?
5. Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat
6. Steuerung des Personaleinsatzes
7. Diskussionspunkte und Lösungsansätze

II. Reformaspekte zum öffentlichen Haushaltswesen 6

1. Globalbudget als Element einer neuen Verwaltungskultur in Österreich
2. Budgeterstellung als erste Phase
3. Budgetvollzug als zweite Phase
4. Rechnungsabschluss
5. Conclusio

III. Vorschlag für die Neustrukturierung der Art. 19 bis 23 B-VG 9

Ausblick auf die weiteren Ausschussthemen und -termine 9

Anlage: Wie viele Personen sind beim Staat beschäftigt ? 10

2. Der "Beamte" im Verfassungstext

Interessanterweise nicht in der oben angesprochenen Kernbestimmung des öffentlichen Dienstes im Art. 20 Abs. 1 B-VG, aber an mehreren anderen Stellen im Verfassungstext findet sich explizit der Begriff "Beamter", wobei darin zumeist einer der seltenen Funktionsvorbehalte für (öffentlich-rechtlich bestellte) Beamte gesehen wird.

Im B-VG lassen sich diesbezügliche Bestimmungen in den Art. 21 Abs. 5 (befristete Leitungsfunktionen): 71 und 73 Abs. 1 (leitende Ministerialbeamte); 81b Abs. 1 (Schulaufsichtsbeamte); 106 (Landesamtsdirektor); 117 Abs. 7 (Magistratsdirektor); 122 Abs. 3, 124 Abs. 1 und 125 Abs. 1 (Rechnungshof); 147 Abs. 2 (potenzielle VfGH-Richter) und 148a Abs. 1 (Volksanwaltschaft) identifizieren. Siehe weiters die §§ 1 Abs. 3, 2 Abs. 3 und 3 Abs. 3 im BVG-ÄmterLReg.

Nicht ausdrücklich als "Beamte" bezeichnet, aber als öffentlich-rechtlich bestellte Beamte gelten die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Art. 86 ff B-VG) und des VwGH (Art. 134) sowie die Mitglieder der UVS (Art. 129b) und des UBAS (129c).

Speziell hinzuweisen ist noch auf das Beamten-Ernennungsrecht des Bundespräsidenten (Art. 65 Abs. 2 lit. a und 66 Abs. 1 B-VG).

3. Gewährung der erforderlichen dienstrechtlichen Sicherheiten

Von der Rechtsform völlig unabhängig ist die Gewährleistung dienstrechtlicher Sicherheiten für exponierte Bedienstete. Bestandschutzmaßnahmen wie die Unkündbarkeit oder Kündigungsbeschränkungen können auch im Rahmen vertraglicher Dienstverhältnisse vereinbart werden (wie derzeit im Sparkassen- und Versicherungsbereich).

Die Gewährung solcher Sicherheiten (im Interesse der Allgemeinheit!) sollte aber nur in den erforderlichen Bereichen erfolgen und nicht als eine breit gestreute und von der Öffentlichkeit als Privilegium empfundene Wohltat für den gesamten öffentlichen Dienst wirken.

4. Verfassungsrechtliche Verankerung der Diensthoheit?

Die Diensthoheit über die öffentlich Bediensteten ist gemäß Art. 21 Abs. 3 B-VG den jeweiligen obersten Organen zugewiesen.

Für die *Bundesbediensteten* sind dies die Bundesminister für ihre Ressortbediensteten und – nach anderen Bestimmungen – der Präsident des NR (Art. 30 Abs. 4 und 6 B-VG), der Präsident des RH (Art. 125 Abs. 3 B-VG) und der/die Vorsitzende der Volksanwaltschaft (Art. 148a Abs. 2 B-VG) sowie die Präsidenten des VwGH und des VfGH (vgl. VStG; 15.762/2000) und sogar die Vorstandsvorsitzenden der Post AG und der Telekom Austria AG für die Postbeamten (§ 17a PoststrukturG [Verf.best. II]). Für die *Landesbediensteten* haben die jeweiligen Landesregierungen (bzw. "gleichartige Organe" gem. Art. 21 Abs. 3 Z. 2 Satz B-VG) sowie für bestimmte Befugnisse der LH und der Landesamtsdirektor die Diensthoheit inne (§ 1 Abs. 3 BVG-ÄmterLReg). Die Diensthoheit über die *Gemeindebediensteten* fällt in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden (Art. 118 Abs. 3 Z 2 B-VG).

Die Regelung der Diensthoheit auf verfassungsrechtlicher Ebene erscheint freilich nicht zwingend erforderlich zu sein. Die mit der Diensthoheit verbundene Behördenstellung (im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse) bedarf keiner verfassungsrechtlichen Absicherung und könnte – wie bereits derzeit durch das Dienst-

rechtsverfahrensgesetz – bloß einfachgesetzlich statuiert werden (wie in der Regel auch die sonstige Behördenorganisation). Die Organisation der Personalverwaltung ließe sich dadurch flexibler gestalten und würde insbesondere im Zusammenhang mit Ausgliederungsmaßnahmen bessere Personalstrukturen ermöglichen, da die dienstrechtliche Zwangs-Anbindung an ein oberstes Verwaltungsorgan (außerhalb des ausgliederten Rechtsträgers) nicht mehr erforderlich wäre.

Die Ausübung der Diensthoheit als behördliche Funktion im Rahmen öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse verliert überdies in dem Ausmaß an Bedeutung, als vertragliche Dienstverhältnisse in Zukunft weiter zunehmen werden.

5. Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat

Die öffentlichen Dienstrechte des Bundes, der Länder und Gemeinden im allgemeinen, insbesondere aber die Besoldungssysteme der Gebietskörperschaften haben sich immer weiter auseinander entwickelt. Eine unterschiedliche Besoldung für gleich gelagerte Tätigkeiten im Bundes-, Landes- oder Gemeindedienst erscheint aber unter dem Aspekt der größtenteils über den Bund erfolgenden Mittelaufbringung höchst unwirtschaftlich und überdies ungerecht. Überdies wird der Wechsel zwischen den Gebietskörperschaften – insbesondere von den Ländern zum Bund – deutlich erschwert.

Der Grund für dieses Auseinanderdriften liegt insbesondere auch darin begründet, dass es einerseits eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Dienstrecht des Bundes gibt (Art. 10 Abs. 1 Z 16 B-VG) und andererseits eine ebensolche Kompetenz der Länder für ihre Landes- und Gemeindedienste (Art. 21 Abs. 1 B-VG). Ein ausdrückliches – wenn gleich nicht sehr wirkungsvolles – verfassungsrechtliches "Homogenitätsgebot" zur Dämpfung der erwähnten Entwicklungen wurde 1999 aufgehoben.

Mittlerweile wurde erkannt, dass der öffentliche Dienst aller Gebietskörperschaften mit seinen rund 460.000 Bediensteten einer gesamtstaatlichen Betrachtungsweise bedarf. Dem Regierungsprogramm der Bundesregierung ist sogar die Forderung nach einer "*Ver einheitlichung der Dienst- und Besoldungsrechte der Gebietskörperschaften*" zu entnehmen. In diesem Zusammenhang ist freilich auch auf die in den letzten Jahren erfolgenden Dienstrechtsreformen in den Ländern zu verweisen (insbesondere in Vorarlberg, Oberösterreich und der Steiermark).

6. Steuerung des Personaleinsatzes

Die zentrale Steuerung des Personaleinsatzes einer Gebietskörperschaft insbesondere in quantitativer Hinsicht muss auch in Zukunft gewährleistet sein. Die Stellenpläne als die diesbezüglichen Steuerungsinstrumente bilden derzeit die personalwirtschaftliche Rahmenvorgabe des jeweiligen Budgetgesetzgebers für die gesamte Staatsorganisation.

Die Personalsteuerung des Bundes ist insofern zu modernisieren, als eine erhöhte Flexibilität innerhalb des Ressortbereiches möglich sein sollte. Gleichzeitig wäre ein Instrumentarium zu einer transparenten Grundlage für ein umfassendes Personalcontrolling auszubauen.

Gerade im gebietskörperschaftsübergreifenden Zusammenhang wäre ein einheitlicher Standard in der Personalstrukturierung dringend von Nöten. Erst darauf aufbauend könnten entsprechende Benchmarks definiert und zum vergleichenden Einsatz gebracht werden. Sowohl die Klärung der derzeitigen Unübersichtlichkeit im öffentlichen Personalwesen des Gesamtstaates als auch der Einsatz haushaltsstrategischer Maßnahmen bedürfen eines modernen Personal-Controlling-Instrumentariums, das neben dem klassischen Finanz-Controlling wirkungsvoll eingesetzt werden könnte.

7. Diskussionspunkte und Lösungsansätze

- Eine flächendeckende Umstellung der dienstrechtlichen Rechtsform könnte grundsätzlich dadurch erfolgen, dass es auf Verfassungsebene ausschließlich eine dienstrechtliche Kompetenzverteilung gibt und der "Beamten"-Begriff durch den Begriff "öffentlicher Bediensteten" (wie derzeit bereits im Art. 23b B-VG) o.ä. ersetzt wird. Damit wäre der einfache Gesetzgeber in der Gestaltbarkeit des Dienstrechtes weitgehend frei.
- Wollte man allerdings so bedeutende Kriterien wie insbesondere die Unparteilichkeit und die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes sichern – was durchaus ins Auge gefasst werden sollte – dann wäre eine verfassungsrechtliche Basis für spezifische dienstrechtliche Bestandschutzmaßnahmen zu schaffen.
- Die verfassungsrechtliche Verankerung der Diensthoheit (Art. 21 Abs. 3 B-VG u.a.) könnte entfallen und würde damit flexiblere Personalverwaltungsstrukturen sowohl innerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation als auch im Zusammenhang mit Ausgliederungsmaßnahmen ermöglichen.
- Ein "Beamten-Ernennungsrecht" des Bundespräsidenten ist nicht ausschließlich im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis möglich. Wenn der politische Wille bestehen sollte, dass der Bundespräsident in die "Bestellung" vertraglicher Bediensteter eingebunden ist, so ließe sich auch eine Variante finden, in der der Bundespräsident an der internen Willensbildung zum dienstgeberseitigen Vertragsteil beteiligt ist (als interner Genehmigungsvorbehalt).

- Das "Homogenitätsproblem" könnte über die bundesstaatliche Kompetenzverteilung gelöst werden (Dienstrechtsgesetzgebung ist Bundessache). Bei Verlagerung wichtiger dienstrechtlicher Normenbereiche auf die Verordnungsebene könnten freilich auch die Länder Gestaltungsrechte beibehalten.
- Die bereits im Ausschuss 7 diskutierten "Ausgliederungs-Lösungen" wie insbesondere die Einrichtung eines gemeinsamen Personalamtes für alle "ausgliederbaren" Beamten bedürften spezifischer Regelungen.
- Das Personal-Controlling soll in Abstimmung mit dem Finanz-Controlling ausgebaut werden und könnte im haushaltsrechtlichen Kontext eine verfassungsrechtliche Anbindung erfahren. Insbesondere dessen Rolle als Setzer von Standards im bundes- und länderübergreifenden Zusammenhang zur Schaffung einer gesamtstaatlichen Transparenz des öffentlichen Dienstes sollte betont werden.

II. Reformaspekte zum öffentlichen Haushaltswesen

1. Globalbudget als Element einer neuen Verwaltungskultur in Österreich

Der Begriff des Globalbudgets ist immer stärker in den Mittelpunkt öffentlicher New-Public-Management-Debatten gekommen. Noch häufig ist aber vielen Beteiligten unklar, was konkret darunter zu verstehen ist und welche Steuerungsmechanismen, Rechte und Pflichten innerhalb der Ressorts bzw. im Verhältnis der einzelnen Ressorts zum BM für Finanzen damit verbunden sind.

Globalbudget meint in der internationalen Verwaltungsreformdebatte folgendes:

Mit einem Globalbetrag wird ein vorher definiertes Leistungsspektrum für die Bürgerinnen und Bürger erbracht. Kern ist daher die Verbindung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung. Bezugsgröße ist eine in sich abgeschlossene Einheit wie die Zentralstelle eines Ministeriums, nachgeordnete Dienststellen wie z.B. eine Justizanstalt, eine Bundesanstalt etc.. Deren finanzielle und fachliche Leistungserbringung wird kontrolliert und mit Anreiz- und Sanktionsmechanismen unterlegt. Mit anderen Worten: Die Verantwortlichen müssen für ihre Globalbudgets und die damit zu erbringenden Leistungen gerade stehen – im Erfolg wie im Misserfolg. Dienststellen welche die Zielsetzungen erfüllen, werden dafür belohnt, jene, die sie nicht erfüllen, werden sanktioniert.

Das stellt einen tiefgreifenden Wandel dar. Denn anstelle des „Rufes nach dem Finanzminister“ müssen innerhalb der Einheit, für die Verantwortung getragen wird, Prioritäten gesetzt werden.

Wenn die finanzielle und fachliche Ergebnisverantwortung von Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung durch entsprechende „Spielregeln“ verankert wird, wenn Dienststellen ihre Performance unmittelbar positiv oder negativ zu spüren be-

kommen, dann kann sich das BM für Finanzen – neben der verbleibenden Aufgabe der Budgeterstellung – im Budgetvollzug auf die Steuerung und Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems sowie auf die wesentlichen großen strukturellen Fragen und Vorhaben konzentrieren. Die Mitwirkung an Einzelentscheidungen kann weitestgehend entfallen. Sie werden in den einzelnen Dienststellen getroffen.

2. Budgeterstellung als erste Phase

Aufbauend auf den Vorstellungen der Regierung über die fachlichen und finanzpolitischen Zielsetzungen der jeweiligen Legislaturperiode (zusammengefasst in einem integrierten Aufgaben- und Finanzplan, wo nachvollziehbar dargestellt wird, welche Politikschwerpunkte mit welchen finanziellen Ressourcen umgesetzt werden sollen, ohne dabei die finanzpolitischen Zielsetzungen der Regierung zu gefährden) wird das jährliche Budget erstellt. Es besteht grob gesagt aus zwei Elementen:

- Globale finanzielle Vorgaben für die Dienststellen (Personalstandsvorgaben können letztlich entfallen – jede Dienststelle entscheidet auf der Basis eines flexiblen Dienstrechtes selbst über den Mix an Sach- und Personalaufwand zur Erreichung der vorgegebenen fachlichen Ziele); Trennung der Vorgaben in „Verwaltungsmitel“ (umfasst Sach- und Personalaufwand als „Betriebsaufwand“) und „Programmmitel“ (Transfers etc.); Die finanziellen Vorgaben für die Ressorts kommen vom BM für Finanzen, die Ressorts teilen sie wiederum in globale Vorgaben für die einzelnen Dienststellen auf; Hintergrund: Ressourcenverantwortung muss auf der Ebene jeder Dienststelle umgesetzt werden, um tatsächlich den gewünschten Kulturwandel in der Verwaltung erreichen zu können. Ein finanzieller Zentralismus der jeweiligen Zentralstelle würde dem widersprechen.

- Fachliche Vorgaben (erzielende Wirkungen, erbringende Leistungen); diese orientieren sich am jeweiligen integrierten Aufgaben- und Finanzplan der Bundesregierung; sie werden vom Fachressort formuliert und unterliegen ebenso wie die finanziellen Vorgaben der Einflussnahme und Beschlussfassung durch das Parlament.

Das jährliche Budget besteht damit aus folgenden Elementen:

- Dem Bundesfinanzgesetz: es unterliegt der Beschlussfassung durch den Nationalrat und bezieht sich sowohl auf finanzielle als auch fachliche Vorgaben und enthält wirkungsvolle Anreiz- und Sanktionsmechanismen zur Steuerung der finanziellen und fachlichen Zielerreichung;
- sowie Budgetmaterialien, die nicht formell der Beschlussfassung durch den Nationalrat unterliegen, aber als Arbeitsbehelf wesentliche Hintergrundinformationen über das Budget enthalten, die sowohl auf die finanziellen als auch fachlichen Komponenten abstellen.

Die Budgetierung orientiert sich – soweit sinnvoll – an einem nach kaufmännischen Gesichtspunkten orientierten Rechnungswesen. Dessen Entwicklung und Implementierung wird erhebliche Zeit in Anspruch nehmen.

3. Budgetvollzug als zweite Phase

Die Ressorts sind frei im Vollzug der ihnen zur Verfügung stehenden Globalbeträge, solange erkennbar ist, dass sie mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln auskommen. Ein ausgebauter Budgetcontrolling und umfassende Informationsrechte des BM für Finanzen stellen sicher, dass der Budgetvollzug stets tagesaktuell überblickt werden kann.

Wenn die Einhaltung der Globalbeträge nicht mehr gewährleistet sein sollte, werden Mechanismen in Gang gesetzt, die eine wirkungsvolle Gegensteuerung ermöglichen, z.B. weitgehende Mitbefassung des BM für Finanzen bei Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung, bei Umschichtungen im Ressortbudget etc..

Im fachlichen Bereich stellen regelmäßige Berichte der Fachressorts an das Parlament sicher, dass ein zeitnaher Informationsfluss an den Gesetzgeber besteht.

Die budgetäre und fachlichen Zielerreichung wird durch Anreiz- und Sanktionsmechanismen unterstützt. Dazu gehören flexible Gehaltsbestandteile für Ressortleitung und Verwaltungspersonal. Budgetäre Fehlbeträge sind jedenfalls in den Folgejahren herinzubringen, budgetäre Verbesserungsbeträge verbleiben – soweit endogene Faktoren betroffen sind – der erfolgreichen Dienststelle.

4. Rechnungsabschluss

Der Rechnungsabschluss erfolgt wie bisher durch den Rechnungshof, umfasst aber auch die Bewertung der fachlichen Zielerreichung.

5. Conclusio

Alle diese Grundsätze sollten sinngemäß nicht nur für den Bund, sondern auch für die übrigen Gebietskörperschaften gelten.

Die detaillierten Regelungen wären in den jeweiligen Spezialgesetzen (für den Bund das Bundeshaushaltsgesetz) zu verankern. Die hier skizzierte weitreichende Reform bedingt de facto die völlige Neufassung der entsprechenden Rechtsgrundlagen und weiters eine ausreichende Zeit für die Vorbereitung und Implementierung eines neuen Haushaltsrechtes. Dies bedeutet, dass die zugrunde liegenden Verfassungsbestimmungen erst mit einem Datum in Kraft treten sollten, das auf all dies Rücksicht nimmt.

III. Vorschlag für die Neustrukturierung der Art. 19 bis 23 B-VG

Art. ... Oberste Verwaltungsorgane

(1) Die obersten Verwaltungsorgane sind der Bundespräsident, die Bundesregierung und deren Mitglieder sowie die Landesregierungen.

(2) [Weisungsprinzip]

(3) [Ausnahmen vom Weisungsprinzip]

(4) [Grundsätze der Verwaltungsorganisation]

Art. ... Öffentliche Funktionäre

(1) Öffentliche Funktionäre sind die Amtsträger der obersten Verwaltungsorgane sowie

(2) Durch Gesetz werden die Bezüge und die erwerbswirtschaftliche Betätigung außerhalb der öffentlichen Funktion geregelt.

Art. ... Öffentlicher Dienst

Art. ... Auskunftspflicht/Amtsgeheimnis

Art. ... Amtshilfe (??)

Art. ... Amtshaftung

Ausblick auf die weiteren Ausschussthemen und -termine

5. Ausschusssitzung am Mittwoch, den 17. Dezember 2003, 10.00 – 13.00 Uhr

- Gemeindebereich
- Besondere Verwaltungsbereiche
 - Agrarbehörden

6. Ausschusssitzung am Mittwoch, den 7. Jänner 2004, 14.00 – 17.00 Uhr

- Besondere Verwaltungsbereiche
 - Sicherheitsbehörden
 - Schulbehörden

Weitere Termine:

Freitag, 30. Jänner 2004, 14.00 – 17.00 Uhr

Dienstag, 17. Februar 2004, 9.00 – 12.00 Uhr

Freitag, 27. Februar 2004, 9.00 – 12.00 Uhr

Dienstag, 9. März 2004, 9.00 – 12.00 Uhr

Anlage

Wie viele Personen sind beim Staat beschäftigt ?

I. Ausgewählte Personal- und Finanzgrößen

1. Personalstand des Bundes, der Länder und Gemeinden
2. Personalaufwand des Bundes
3. Entwicklung des Personalstandes im Bund (seit 1970)
4. Bundesbeamte in ausgegliederten Rechtsträgern

II. Definitionen des Staates als Dienstgeber

III. Zählweisen und Vergleichsgrößen

I. Ausgewählte Personal- und Finanzgrößen

1. Personalstand des Bundes, der Länder und Gemeinden

Bundesbedienstete	156.000 (34 %)
Bundeslehrer (insb. AHS und BHS)	40.000 (26 % der Bundesbediensteten)
Polizei und Gendarmerie	30.000 (19 %)
Militär	25.000 (16 %)
Universitäten	19.000 (12 %) [ab 2004 ausgegliedert]
Finanzbehörden	14.000 (9 %)
Justiz (insb. Richter und Justizanstalten)	11.000 (7 %)
Bundesministerien	10.000 (6 % der Bundesbediensteten)
sonstige	7.000
("Ausgegliederte" Beamte etwa der Post AG sind hier nicht enthalten. Vgl. dazu I.4.)	
Landeslehrer (insb. Pflichtschulen)	75.000 (16 %)
(Landesbedienstete, die vom Bund finanziert werden (!))	
Landesbedienstete (ohne Wien)	81.000 (17 %)
Wiener Gemeindebedienstete	59.000 (13 %)
sonstige Gemeindebedienstete	81.000 (17 %)
Bedienstete Gemeindeverbände	12.000 (3 %)
Gesamtpersonalstand	464.000 (100 %)

Hatmann: Personal der Verwaltung (2001), Personaljahrbuch 2002, Statistisches Jahrbuch Österreichs 2003

Die Daten in dieser Darstellung beruhen auf verschiedenen Zählweisen (vgl. unten III.), da österreichweit leider keine einheitlichen Erhebungsstandards (!) herrschen. Hier werden VBA (beim Bund [2002]) und Planstellen (bei Ländern und Gemeinden [2001]) als Zählgrößen herangezogen.

2. Personalaufwand des Bundes (2002)

aktive Bundesbedienstete	6,94 Mrd €
aktive Landeslehrer	2,81 Mrd €
Gesamtpersonalaufwand des Bundes	9,75 Mrd €

WIFO-Daten für 2002

3. Entwicklung des Personalstandes im Bund (seit 1970)

	+ Personalaufwachs/ - Personaleinsparungen	Ausgliederungen (Beamte u. vertragl. Bed.)	Personalstand (Planstellen)	Vollbeschäftigungs- äquivalente
1970			273.200	
1980			289.200	
1990			305.700	
1991-95	+ 7.700	- 71.000 (ÖBB 65.500 (94), Arb. Amtler 2.800 (95) u.a.)	242.400	225.700
1996	- 2.100	- 55.700 (Post- und Telegraphenverwaltung)	184.600	
1997	- 2.200	- 3.000 (Bundesforste u.a.)	179.400	169.200
1998	- 2.800	- 200	176.400	
1999	- 900	- 3.300 (Bundesstheater, Umweltbundesamt u.a.)	172.200	167.300
2000	- 1.800	- 1.500 (Stat.Zentralamt, Museen u.a.)	168.900	
2001	- 2.200	- 900 (BGV-Teil, Museen u.a.)	165.800	160.000
2002	- 3.500	- 1.700 (BGV-Teil, Ernährungsgeneratur u.a.)	160.600	156.000

Aufgrund unterschiedlicher Zählweise entsprechen Planstellendaten nicht den Vollbeschäftigungsäquivalenten. Vgl. unten III.

Personaleinsparung seit 1996: 15.500 (Beamte und vertragliche Bedienstete des Bundes)

Personalausgliederung seit 1990: (Beamte und vertragliche Bedienstete des Bundes)

ÖBB	65.500 (1994)
Post	55.700 (1996)
sonstige	16.100
137.300	

4. Bundesbeamte in ausgegliederten Rechtsträgern (2002)

Nach einer Ausgliederung bleiben die Beamten mit dem Bund dienstrechtlich verbunden. Die Gehälter werden dem Bund allerdings vom ausgegliederten Rechtsträger refundiert. Die "ausgegliederten" vertraglich Bediensteten wurden durch das jeweilige Ausgliederungsgesetz in Angestellte umgewandelt und stehen seither zum Bund in keiner rechtlichen Beziehung. Die aktuelle Zahl dieser neuen Angestellten ist statistisch nicht ermittelbar.

Post-Nachfolgeunternehmen	27.169 Beamte (88 %)
Arbeitsmarktservice	1.302 Beamte (4 %)
Österr. Postsparkassen AG	889 (inkl. Vertragsbedienstete)
Bundes-Immobilien-gesellschaften	357 Beamte
Ernährungsgeneratur	253
Statistik Austria	202
Verein Neustart (Bewährungshilfe)	107
Umweltbundesamt GmbH	70
Österr. Donau Betriebs AG	67
Österr. Forschungs- u. Prüfzentrum Arsenal GmbH	67
Solvenzausgleichs-fonds GmbH	63
Bundesmuseen u.a.	194
Bundestheater	55
sonstige ausgegliederte Rechtsträger	147
"ausgegliederte" Bundesbeamte gesamt (2002)	30.922

Personaliahbuch 2002

II. Definitionen des Staates als Dienstgeber

Die Zahl der beim Staat Beschäftigten lässt sich auf recht unterschiedliche Weise ermitteln. Damit können auch scheinbare (oder tatsächliche) Widersprüche und in der Folge gewisse Verwirrungen hervorgerufen werden; jedenfalls ist die Transparenz deutlich beeinträchtigt.

Folgende Anknüpfungspunkte für eine ökonomische Definition des Staates – und damit des Staates als Dienstgeber – bzw. für die Eingrenzung staatliche Tätigkeit sind üblich:

- **Der "Sektor Staat" aus volkswirtschaftlicher Sicht**

Zum "Sektor Staat" ("öffentlicher Sektor") zählen nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) alle Institutionen, die öffentliche Aufgaben erfüllen und hauptsächlich über Zwangsabgaben finanziert werden; das geht also in einer bunten Vielfalt von den Gebietskörperschaften bis hin zu den Kammern und Sozialversicherungsträgern.

- **Der Staat als Summe einer Vielzahl von Gebietskörperschaften**

Als Staat in einer engeren wirtschaftlichen Sichtweise werden die Gebietskörperschaften gesehen (vgl. oben 1.1.). Das sind folgende juristische Personen des öffentlichen Rechts:

- der Bund
- die 9 Länder
- die rund 2.360 Gemeinden
- sowie die über 1.000 Gemeindeverbände

- **Staatliche Aktivitäten verteilt auf bestimmte "Wirtschaftsklassen"**

Der Umfang der Staatsstätigkeit lässt sich auch indirekt aus der inhaltlichen Tätigkeit annäherungsweise ermitteln. Nach einer gemäß einer internationalen Übereinkunft getroffenen Unterteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten in 17 "Wirtschaftsklassen" (für Österreich: ONACE 1995) fallen die drei folgenden Abschnitte in Bereiche, die in Österreich gänzlich oder überwiegend staatlich organisiert sind:

- Öffentl. Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung: 253.400 unselbständig Beschäftigte (2000)
- Unterrichtswesen: 245.300 unselbständig Beschäftigte (2000)
- Gesundheits- und Sozialwesen: 285.600 unselbständig Beschäftigte (2000)

National Accounts of OECD Countries (2002)

III. Zählweisen und Vergleichsgrößen

Für die quantitative Erfassung des staatlichen Personals sind nachfolgende Zählweisen und Zählgrößen üblich; freilich kann das zu unterschiedlichen Werten führen.

- **Nach Personen ("Köpfen")**

Ein nach Personen bzw. nach dem Kriterium des Beschäftigungsverhältnisses erhobener Wert unterscheidet freilich nicht zwischen Voll- und Teilbeschäftigung.

- **Nach sog. Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ) (als "Ist"- Größe)**

Dadurch werden die Beschäftigungsverhältnisse eines bestimmten Zeitpunktes in Vollzeit-Dienstverhältnisse umgerechnet um eine bessere Vergleichbarkeit verschiedener Einheiten zu gewährleisten.

- **Nach Planstellen (als "Soll"- Größe)**

Die Summe aller Planstellen in einem Stellenplan stellen die Personalstands-Obergrenze der jeweiligen "Planstellenbereiche" dar. Diese Grenze wird selten unterschritten.

- **Nach dem finanziellen Aufwand**

Der reine Personalaufwand ist eine klare und wirtschaftlich wichtige Vergleichsgröße, lässt aber keine Aussagen über die quantitative und qualitative Personalstruktur zu.

- **Vergleichs- und Bezugsgrößen**

Personalstände werden zu Vergleichszwecken sehr oft verschiedenen Bezugsgrößen gegenübergestellt und als %-Quote ausgewiesen. Es sind dies insbesondere:

- die Summe aller Erwerbstätigen

- die Summe aller Erwerbspersonen (selbständig und unselbständig Beschäftigte)
In Österreich gibt es 3.942.000 Erwerbspersonen.

- die Summe aller unselbständig Erwerbstätigen
In Österreich gibt es 3.148.000 unselbständig Erwerbstätige.

GESAMTÜBERSICHT ÜBER DEN DIENSTPOSTENPLAN 2004¹⁾

AUFGLIEDERUNG NACH ORGANISATIONSEINHEITEN

Verbindungsstelle der Bundesländer
 beim Amt der NÖ Landesregierung
 Schenkenstraße 4
 1014 Wien

Eisenstadt, am 21. Jänner 2004
 E-Mail: post.vfd@bglld.gv.at
 Tel.: 02862/600 DW 2221
 Dr. Ulrich Theinius

Zahl: LAD-VD-A712-10007-2004
Betr: Österreich-Konvent, Ausschuss 6; Personaldaten
Bezug: VST-4607/33

Das Amt der Burgenländischen Landesregierung erlaubt sich zu obbez. Schreiben die folgende Aufstellung mitzuteilen:

Entwicklung der besetzten Planstellen im Bgld. Landesdienst 1970 - 2002			
Jahr	bes. Planstellen	Veränderung	Anmerkung
1970	1.786		1970 - 1980 Aufbau der Kulturzentren, Übernahme des Haus-Küchenpers. der Krankenanstalten ins VBll Verhältnis
1980	2.690	+904	
1985	3.163	+473	1983-1986 stufenweise Übernahme der KV/Bediensteten Straßenbau ins VB Verhältnis (400 Bed.)
1990	3.502	+338	KV/Bedienstete w.o. und 1986 Übernahme Landwirtschaftl. Schulen in den Landesdienst (54 Bed.)
1991	3.595	+93	
1992	3.647	+52	
1993	2.153	-1494	1.1.1993 Ausgliederung Krankenanstalten - Bgld. Krankenanstalten Ges. m. b. H. KRAGES
1994	2.139	-13	ab 1994 jährliche Reduktion des Personalstandes
1995	2.116	-23	
1996	2.077	-39	
1997	2.034	-43	
1998	2.027	-7	
1999	2.012	-14	
2000	1.999	-13	
2001	1.979	-20	
2002	1.984	+5	

	i) DIENSTSTELLEN		
	2003	2004	+/-
1. Amt, Bezirkshauptmannschaften, Gebietsbauämter	4.573,0	4.532,0	-41,0
2. Bauverwaltung (Errichtung und Erhaltung von Hochbauten und Wasserbauten sowie Forst- und Gütewegen)	314,5	302,5	-12,0
3. Straßenverwaltung (Abtlg. ST 1 bis Abtlg. ST 7 und NO Straßenabteilung 1 - 8 (inkl. Werkstätten))	579,5	585,5	6,0
4. Straßenhaltung (Straßen- und Brückenmeisterstellen)	3.109,5	3.088,5	-21,0
5. Schulen (Verwaltungs- und Betreuungspersonal)	579,0	570,0	-9,0
6. Schulen (Landwirtschaftliche Fach- und Berufsschullehrer)	291,0	292,5	1,5
7. Kindergartenbereich	2.426,0	2.406,0	-20,0
Zwischensumme Dienststellen:	11.872,5	11.777,0	-95,5

ii) BETRIEBE und SONSTIGE DIENSTSTELLEN			
	Einnahmendeckelte Organisationseinheiten:		
	2003	2004	+/-
8. Krankenanstalten	2.843,5	2.849,5	6,0
9. Pensionisten- und Pflegeheime	3.362,0	3.382,0	20,0
10. Jugendheime, Kinderheim Schwedenstift, Waldschule Wiener Neustadt	620,0	617,0	-3,0
Zwischensumme Betriebe und sonstige Dienststellen	6.825,5	6.848,5	23,0
Gesamtsumme:	18.698,0	18.625,5	-72,5

LANDESLÄHRER:

Die Zahl der Planstellen ist dem Heft "Dienstpostenplan 2004" zu entnehmen.

¹⁾ Der vollständige Dienstpostenplan des Landes für das Jahr 2004 bzw. das Schuljahr 2003/2004 liegt als gesondertes Heft "Dienstpostenplan 2004" vor.

[Anl. 4]

Land Oberösterreich

Entwicklung der Dienstpostenstände 1992 - 2004

Gruppe	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Differenz 1992/2004	
														absolut	In %
0 - Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung	5.086	5.088	5.084	5.037	4.941	4.844	4.750	4.728	4.559	4.478	4.333	4.267	4.228	-858	-16,87%
2 - Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	775	793	793	790	777	777	781	809	813	816	813	812	803	28	3,61%
3 - Kunst, Kultur und Kultus	986	1.028	1.055	1.083	1.083	1.083	1.104	1.129	1.141	1.151	1.167	1.187	1.065	79	8,01%
4 - Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	249	254	266	278	282	319	328	336	341	351	425	434	462	213	85,54%
5 - Gesundheit (einschl. Umweltschutz)	6.407	6.502	6.633	6.749	6.766	6.673	6.672	6.615	6.649	221	208	238	237	-6.170	-96,30%
6 - Straßen- und Wasserbau, Verkehr	2.451	2.427	2.260	2.175	2.116	2.146	2.130	2.044	2.129	2.095	2.166	2.150	2.140	-311	-12,69%
8 - Dienstleistungen	16	16	16	16	14	14	14	14	14	14	14	14	14	-2	-12,50%
Wirtschaftliche Unternehmungen	883	880	870	846	842	841	815	807	806	7.326	496	498	497	-386	-43,71%
Dienstposten ohne Veranschlagung	16.853	16.988	16.977	16.974	16.821	16.697	16.594	16.482	16.452	16.452	9.622	9.600	9.446	-7.407	-43,95%
insgesamt	92	101	112	115	113	37	0	0	0	0	0	0	0	-92	-100,00%
	16.945	17.089	17.089	17.089	16.934	16.734	16.594	16.482	16.452	16.452	9.622	9.600	9.446	-7.499	-44,25%
Ergebnis gegenüber dem Vorjahr															
		1,44	0	0	-1,55	-2,00	-1,40	-1,12	-3,0	0	-6,830	-22	1,54	-7.499	
Veränderung in %															
		0,85%	0,00%	0,00%	-0,91%	-1,18%	-0,84%	-0,67%	-0,18%	0,00%	-41,51%	-0,23%	-1,60%		

[Anl. 4]

Personalstand des Landes Salzburg ohne Gruppe 5 (Gruppen 1 und 7 Leermeldung)
(VBA zum 31.12.)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gruppe 0	2.188	2.136	2.126	2.090	2.030	1.992	1.987
Steigerung zu 1997		-2,3%	-2,8%	-4,5%	-7,2%	-8,9%	-9,2%
Gruppe 1	-	-	-	-	-	-	-
Steigerung zu 1997		-	-	-	-	-	-
Gruppe 2	104	104	104	104	98	101	92
Steigerung zu 1997		0,0%	0,3%	0,1%	-6,3%	-2,8%	-11,5%
Gruppe 3	104	98	94	92	97	93	89
Steigerung zu 1997		-5,6%	-9,7%	-11,7%	-6,5%	-10,0%	-14,3%
Gruppe 4	128	130	135	129	130	132	135
Steigerung zu 1997		1,2%	5,4%	0,6%	1,0%	3,0%	5,3%
Gruppe 6	364	371	366	356	366	358	344
Steigerung zu 1997		1,9%	0,7%	-2,0%	0,6%	-1,4%	-5,3%
Gruppe 7	-	-	-	-	-	-	-
Steigerung zu 1997		-	-	-	-	-	-
Gruppe 8	12	12	12	12	12	12	11
Steigerung zu 1997		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-10,4%
Summe (ohne Lehrer)	2.899	2.851	2.837	2.783	2.732	2.689	2.658
Steigerung zu 1997		-1,7%	-2,1%	-4,0%	-5,8%	-7,2%	-8,3%

Personalaufwand des Landes Steiermark (2002)

aktive Landesbedienstete 301,22 Mio. €
Landeslehrer (Nettolohnbelastung) 24,42 Mio. €
Gesamtpersonalaufwand des Landes Stmk. 325,64 Mio. €

Entwicklung des Personalstandes im Land Steiermark (seit 1970)

Jahr	Personalzuwachs/ Personalersparungen	Ausgliederungen	Personalstand (Personen- Vollbeschäftigung- Äquivalente)
1970			12.244,00
1980			15.734,00
1986		9.519,40 (Krankenkassen Gesehrh)	7.792,65
1990			7.917,79
1991			7.954,33
1996	-50,20		7.954,33
1997	+0,00		7.954,33
1998	-117,51		7.836,82
1999	+0,00		7.836,82
2000	+39,04		7.875,86
2001	+3,46		7.879,32
2002	+0,00		7.879,32
2003	-200,27		7.679,05
2004	-469,13 (MAG, LGS, LM Joanneum)		7.209,92
Personaleinsparung seit 1996:	-794,61		Personalausgliederung seit 1990: -218,58

Land Tirol



Personalstand nach Gruppen für den Zeitraum 1997 bis 2003 in Vollbeschäftigungsäquivalenten

Gruppe	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
0 Vertretungskörper u. allgem. Verwaltung ohne DVT	2.553	2.503	2.455	2.429	2.410	2.400	2.378
2 Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	336	333	336	318	315	325	336
2 Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft – Lehrer*	6.209	6.325	6.447	6.469	6.444	6.452	6.339
3 Kunst, Kultur und Kultus	731	817	711	489	489	509	516
4 Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung (inkl. Pflegeklinik)	55	54	164	127	125	124	116
6 Straßen- und Wasserbau, Verkehr (ohne ASFINAG)	602	592	564	557	567	565	547
7 Wirtschaftsförderung	15	16	12	6	6	8	6
8 Dienstleistungen	42	45	39	35	36	35	40

* ohne Mehrendienstleistungen und ohne vom Dienst Abwesende

Ausgliederungen

DVT GmbH (ohne Privatangestellte)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Landesbedienstete	0	0	28	27	26	24
Privatangestellte	0	2	8	13	21	27	32

[Anl. 4]

Verbindungsstelle der Bundesländer beim
 Amt der Niederösterreichischen Landesregierung
 Schenkenstraße 4
 1010 Wien

Auskunft:
 Dr. Helgar Wutzer
 Tel: #43(0)5574/511-20410

Betreff: Österreich-Konvent; Ausschuss 6; Personaldaten
 Bezug: Schreiben vom 16.12.2003; VST-4607/33

VERBUNDINGSSTELLE DER BUNDES-LÄNDER
 beim Amt der NÖ Landesregierung
 10. FEB. 2004
 Zu VST-4607/33
 SB HR

Sehr geehrte Damen und Herren,
 zu den vom Ausschuss 6 des Österreich-Konvents erbetenen Daten können wir Ihnen
 nachstehende Informationen geben.

In der **Landesverwaltung** (ohne Krankenanstalten und Landeslehrer) haben sich die
 Dienstposten in den Jahren 1995 – 2004 entwickelt:

Jahr	Dienstposten	Veränderung gegenüber Vorjahr
1995	1.656,95	
1996	1.634,95	-22,00
1997	1.592,40	-42,55
1998	1.577,20	-15,20
1999	1.592,50	+15,30
2000	1.566,99	-25,51
2001	1.575,89	(Ausgliederung Jugendheim Jagdberg) + 8,90
2002	1.575,00	-0,89
2003	1.575,00	-
2004	1.564,00	-11,00
Veränderung gesamt		-92,95

In dieser Zeit sind einzelne Organisationseinheiten aus der Landesverwaltung ausgegliedert worden, wobei bis auf eine Ausnahme alle Mitarbeiter/-innen als Landesbedienstete der neuen Gesellschaft dienstzugeigelt wurden und deshalb nach wie vor im Dienstpostenplan berücksichtigt sind. Die Ausnahme bildete die Übertragung des Landesjugendheimes Jagdberg im Jahr 1999 an das Vorarlberger Kinderdorf. Achzehn ehemalige Landesbedienstete sind damals aus dem Landesdienst ausgeschieden und scheinen im Dienstpostenplan nicht mehr auf.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Vorarlberger Landesregierung
 Der Landesamtsdirektor

[CARL.H]

Die Beschäftigung in Gemeinden und anderen Gebietskörperschaften

Die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) beschäftigten im Jahr 2001 insgesamt 503.388 Arbeitnehmer, das sind um 14.938 weniger als ein Jahr zuvor (-2,9 Prozent).

Von den bei Gebietskörperschaften beschäftigten öffentlich Bediensteten entfallen 207.214 (41,2 Prozent) auf den Bund, 145.154 (28,8 Prozent) auf die Länder (ohne Wien), 70.144 (13,9 Prozent) auf die Gemeinde Wien und 80.876 (16,1 Prozent) auf die anderen Gemeinden. Gegenüber dem Vorjahr sind im Jahr 2001 die Zahlen der Bundesbediensteten (-5.986; -2,8 Prozent), der Landesbediensteten (-8.383; -5,5 Prozent) und der Gemeindebediensteten außerhalb Wiens (-858; -1,0 Prozent) zurückgegangen, während der Beschäftigtenstand in Wien (+289; +0,4 Prozent) trotz einer nachträglichen Revision des Vorjahreswertes leicht gestiegen ist.

Langfristig, etwa im Vergleich zu 1992, hat von den Gebietskörperschaften nur der Bund seinen Personalstand spürbar reduziert, er verfügte 2001 um 98.646 (-32,3 Prozent) Bedienstete weniger als 1992. Ein großer Teil der Personalreduktion ist auf Ausgliederungen ehemaliger Bundesbetriebe, wie z.B. der ÖBB per 1.1.1994 und der Österreichischen Post- und Telegraphenverwaltung per 1.5.1996, zurückzuführen.

Die Personalstände der Landesverwaltungen (ohne Wien) lagen im Jahr 2001 nur um 1.029 Personen (-0,7 Prozent) unter dem Vergleichswert von 1992. Die Zeitreihe zeigt, dass die Länder in den Jahren 1992 bis 2000 mit Ausnahme des Jahres 1996 ihr Personal kontinuierlich erhöhten und erst 2001 eine spürbare Einsparung erfolgte.

In Wien stagniert seit 1996 die Beschäftigung im Landes- bzw. Gemeindedienst und liegt – trotz diverser Ausgliederungen – bei knapp über 70.000 Arbeitnehmern. Für das Jahr 2001 weisen die Gebirgungsübersichten für Wien mit 70.144 Beschäftigten um 3.347 Personen oder 5,0 Prozent mehr aus als im Jahr 1992.

Die „übrigen“ Gemeinden meldeten 2001 trotz Ausgliederungen 80.876 Beschäftigte, d.s. 4.623 oder 6,1 Prozent mehr als 1992. Der kontinuierliche Anstieg der Zahl der Gemeindebediensteten bis zur Mitte der neunziger Jahre und das hartnäckige Verharren auf dem hohen Niveau ergibt sich zum

CAWL 47

Tabelle 8: Die Bediensteten von Bund, Ländern und Gemeinden

Jahr	Bund	Länder (ohne Wien*)	Wien**)	Gemeinden	Gebietskörperschaften
1992	305.860	146.183	66.797	76.253	595.093
1993	306.604	148.416	67.291	78.222	599.533
1994	293.687	150.206	67.623	79.193	546.709
1995	247.121	149.689	68.392	80.668	545.870
1996	231.488	143.314	70.797	81.049	526.648
1997	221.775	151.729	70.726	80.538	524.768
1998	221.196	152.546	70.223	81.409	523.374
1999	215.028	153.485	70.868	79.872	519.253
2000	213.200	153.537	64.993	81.734	513.464
2001	207.214	145.154	70.144	80.876	503.388
Strukturanzeiger: Summe Gebietskörperschaften = 100					
1992	51,4	24,6	11,2	12,8	100,0
2001	41,2	28,8	13,9	16,1	100,0
Index: Beschäftigtenstand 1992 = 100					
2001	67,7	99,3	105,0	106,1	84,6

Quelle: Statistik Österreich, eigene Berechnungen. *) Ohne Kantonsstatistik der Gebietskörperschaften. **) Veränderungen von 1999 auf 2000 durch mehrere Ausgliederungen bedingt.

Teil aus dem hohen Anteil an bevölkerungsnahe kommunalen Dienstleistungen, die nach wie vor unter dem Titel "Hoheitsverwaltung" geführt werden.

Tabelle 8 zeigt die Beschäftigungsentwicklung der Gebietskörperschaften von 1992 bis 2001.

Sowohl bei den Bundesbediensteten als auch bei den Gemeindebediensteten ist zu beachten, dass das Personal der in den letzten Jahren eingeregulierten wirtschaftlichen Unternehmen in diesen Angaben zum Teil nicht mehr enthalten ist; leider fehlen über den Beschäftigtenstand dieser Unternehmen vergleichbare Informationen.

5. Die wirksamen Ausgaben der Gemeinden

Tabelle 9 weist die Ausgaben der laufenden und der Vermögensgebarung der Gemeinden ohne Wien aus.

Im Jahr 2001 gaben die Gemeinden (ohne Wien) in der wirksamen Gebarung 9,92 Mrd. € und damit um 203,2 Mio. € oder 2,1 Prozent mehr aus als im Jahr zuvor.

Die größten Ausgabenpostitionen der Gemeinden im Jahr 2001 sind die Personalausgaben (2,31 Mrd. €; 23,3 Prozent) und die laufenden Sachausgaben (2,32 Mrd. €; 23,4 Prozent).

Tabelle 9: Wirksame Ausgaben der Gemeinden (ohne Wien)

Ausgaben	in Millionen Euro										
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Personal- und Sachaufwand	3.947,9	4.269,5	4.513,7	4.679,7	4.817,2	4.907,5	4.855,4	5.140,1	4.564,5	4.636,3	
+ Aufwand für aktive Beschäftigte	1.897,0	2.022,7	2.143,8	2.224,7	2.261,8	2.288,3	2.353,7	2.425,8	2.320,1	2.312,7	
+ Sachaufwand	2.050,9	2.246,8	2.369,9	2.455,0	2.555,4	2.240,2	2.492,2	2.244,4	2.233,6	2.323,6	
Zinsen	253,3	271,1	266,6	304,2	314,7	311,9	327,5	300,8	135,8	144,2	
Laufende Transferzahlungen	1.531,0	1.741,9	1.878,2	2.058,8	2.056,1	2.128,4	2.472,7	2.516,7	2.604,1	2.654,8	
+ LT an Träger öffentlichen Rechts	938,0	1.090,4	1.191,1	1.305,2	1.293,3	1.347,7	1.544,5	1.563,4	1.718,2	1.775,0	
+ LT an Private Haushalte und Unternehmen	593,0	651,5	687,1	753,6	760,8	780,7	928,2	953,3	885,9	879,8	
Laufende Ausgaben	5.332,2	6.282,5	6.658,5	7.042,7	7.188,0	7.347,8	7.655,6	7.957,6	7.304,4	7.435,3	
Brutto-Kapitalbildung	2.275,9	2.455,4	2.623,1	2.602,0	2.523,9	2.652,0	2.613,2	2.612,5	1.377,5	1.244,9	
+ Investitionszuliefer	2.019,6	2.194,7	2.367,3	2.358,6	2.311,7	2.458,1	2.398,0	2.381,2	1.211,6	1.097,5	
+ Erwerb von Liegenschaften	256,3	260,7	255,8	243,4	212,2	193,9	215,2	231,3	165,9	147,4	
Kapitaltransfers	235,3	288,7	299,3	277,8	284,0	299,1	313,2	321,8	392,5	458,9	
Vermögenserwerb und Rücklagenbildung	479,5	441,8	446,6	636,6	486,2	441,7	443,2	422,8	281,3	411,4	
Darlehensgewährung	30,6	34,3	54,7	42,5	33,1	27,3	34,7	24,5	33,4	34,4	
Schuldensilberung	395,5	444,3	512,3	501,5	602,4	663,6	645,3	653,3	326,7	333,9	
Ausgaben der Vermögensgebarung	3.416,8	3.664,5	3.936,0	4.060,4	3.929,6	4.083,7	4.049,6	4.034,9	2.411,4	2.483,6	
Wirksame Ausgaben insgesamt	9.149,0	9.947,0	10.594,5	11.103,1	11.117,6	11.431,5	11.705,2	11.992,5	9.715,8	9.918,9	
In Prozentanteilen											
Personal- und Sachaufwand	43,2	42,9	42,6	42,1	43,3	42,9	41,5	42,9	47,0	46,7	
+ Aufwand für aktive Beschäftigte	20,7	20,3	20,2	20,0	20,3	20,0	20,1	20,2	23,9	23,3	
+ Sachaufwand	22,4	22,6	22,4	22,1	23,0	19,6	21,3	22,9	23,1	23,4	
Zinsen	2,8	2,7	2,5	2,7	2,6	2,7	2,8	2,5	1,4	1,5	
Laufende Transferzahlungen	16,7	17,5	17,7	18,5	18,5	18,6	21,1	21,0	26,8	26,8	
+ LT an Träger öffentlichen Rechts	10,3	11,0	11,2	11,8	11,7	11,8	13,2	13,0	17,7	17,9	
+ LT an Private Haushalte und Unternehmen	6,5	6,5	6,5	6,8	6,8	6,8	7,9	7,9	9,1	8,9	
Laufende Ausgaben	62,7	63,2	62,8	63,4	64,7	64,3	65,4	66,4	75,2	75,0	
Brutto-Kapitalbildung	24,9	24,7	24,8	23,4	22,7	23,2	22,3	21,8	14,2	12,6	
+ Investitionszuliefer	22,1	22,1	22,3	21,2	20,8	21,5	19,9	12,5	11,1	11,1	
+ Erwerb von Liegenschaften	2,8	2,6	2,4	2,2	1,9	1,7	1,8	1,9	1,7	1,5	
Kapitaltransfers	2,6	2,9	2,8	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	4,0	4,6	
Vermögenserwerb und Rücklagenbildung	5,2	4,4	4,2	5,7	4,4	3,9	3,8	3,5	2,9	4,1	
Darlehensgewährung	0,3	0,3	0,5	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	
Schuldensilberung	4,3	4,5	4,8	4,5	5,4	5,8	5,5	5,4	3,4	3,4	
Ausgaben der Vermögensgebarung	37,3	36,8	37,2	36,6	35,3	35,7	34,6	33,6	24,8	25,0	
Wirksame Ausgaben insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Quelle: Statistik Österreich, Gebirgungsübersichten, zum Teil II, Datenbank SIS, Erste Bank AG, eigene Berechnung.

Weiters sind auch die laufenden Transferausgaben der Gemeinden an übergeordnete Gebietskörperschaften (1,78 Mrd. €; 17,9 Prozent) sowie die Brutto-Kapitalbildung (1,24 Mrd. €; 24,9 Prozent) bedeutend.

Die Struktur der Gemeindeausgaben änderte sich im Verlauf der Jahre 1992 bis 1999 nur wenig; ein

markanter Bruch der Zeitreihe ist erst im Jahr 2000 durch die dargestellte Veränderung des budgetären Ausweises der Betriebe eingetreten.

Die Aus- und Umgliederungen brachten im Bereich der Hoheitsverwaltung höhere Anteile der Ausgaben für das aktive Personal sowie geringere Anteile für die Brutto-Sachkapitalbildung bzw. Investitionen.

Nr. (Städte (Gemeinden))	0 Verwaltungskörper und allgemeine Verwaltung	1 Örtliche Ordnung und Sicherheit		2 Unterricht, Erziehung, Sport und Wissen- schaft		3 Kunst, Kultur und Kultus	
		P	NP	P	NP	P	NP
1 Eisenstadt	6	34					
2 Rust	1	7					
3 Feldkirchen in Kärnten	13	10					
4 Klagenfurt	121	309					
5 Sankt Andrä	15	6					
7 Sankt Veit an der Glan	92	25					
8 Villach	14	9					
9 Völkermarkt	41	17					
10 Wolfsberg	34	33					
11 Amstetten	11	62					
12 Baden	10	54					
13 Bad Vöslau	3	19					
14 Halbturn	3	20					
15 Korneuburg	6	59					
16 Krems	10	157					
17 Korneuburg	10	157					
18 Mistelbach	22	87					
19 Medling	7	32					
20 Neunkirchen	4	44					
21 Perchtoldsdorf	4	24					
22 Sankt Pöten	39	180					
23 Schwechat	10	45					
24 Stockerau	5	19					
25 Ternitz	2	53					
26 Traiskirchen	1	26					
27 Tulln an der Donau	1	26					
28 Waidhofen an der Ybbs	1	34					
29 Wiener Neustadt	7	14					
30 Zweifl.-Niederösterreich	2	29					
31 Amstetten	14	27					
32 Bad Ischl	14	9					
33 Braunau am Inn	10	73					
34 Enns	5	12					
35 Gmunden	12	22					
36 Leonding	22	15					
37 Linz	17	88					
38 Marchtrenk	34	112					
39 Ried im Innkreis	13	18					
40 Steyr	66	116					
41 Traun	12	48					
42 Vöcklabruck	13	28					
43 Wels	54	138					
44 Barchhofen	7	16					
45 Hallen	7	27					
46 Saalfelden am Steinernen Meer	32	32					
47 Salzburg	280	230					
48 Sankt Johann im Pongau	1	18					
49 Wals-Siezenheim	1	10					
50 Bruck an der Mur	6	36					
51 Graz	432	193					
52 Judenburg	14	27					
53 Kapfenberg	21	44					
54 Knittelfeld	15	20					
55 Köflach	16	23					
56 Leoben	8	65					
57 Voitsberg	18	22					
58 Hall in Tirol	6	18					
59 Innsbruck	162	189					
60 Kufstein	12	15					
61 Lienz	12	30					
62 Schwarz	5	5					
63 Teis	5	29					
64 Wörgl	5	18					
65 Bludenz	11	25					
66 Brezene	16	39					
67 Domnitz	28	17					
68 Feldkirch	13	20					
69 Götzis	2	15					
70 Hard	7	23					
71 Hohenems	7	23					
72 Lustenau	36	36					
73 Rankweil	1	30					
74 Wien	3112	2786					
			1913		207		
				1629			
			110				
				3559			
			3970				
				2659			
			2944				
					81		
						436	

Nr. (Städte (Gemeinden))	4 Soziale Wohnlöhne und Wohnbau- förderung	5 Gesundheit		6 Straßen- und Wasserbau- Verkehr		7 Wirtschafts- förderung
		P	NP	P	NP	
1 Eisenstadt	1	45				
2 Rust	1	41				
3 Feldkirchen in Kärnten	1	125				
4 Klagenfurt	1	38				
5 Sankt Andrä	1	4				
6 Sankt Veit an der Glan	4	4				
7 Spital an der Drau	3	3				
8 Villach	12	34				
9 Völkermarkt	34	1				
10 Wolfsberg	2	2				
11 Amstetten	3	3				
12 Baden	38	36				
13 Bad Vöslau	1	4				
14 Halbturn	3	4				
15 Korneuburg	3	3				
16 Krems	5	10				
17 Korneuburg	5	10				
18 Mistelbach	10	10				
19 Medling	1	4				
20 Neunkirchen	1	4				
21 Perchtoldsdorf	4	1				
22 Sankt Pöten	174	1				
23 Schwechat	1	31				
24 Stockerau	1	42				
25 Ternitz	42	28				
26 Traiskirchen	6	6				
27 Tulln an der Donau	6	2				
28 Waidhofen an der Ybbs	6	6				
29 Wiener Neustadt	2	133				
30 Zweifl.-Niederösterreich	2	133				
31 Amstetten	9	9				
32 Bad Ischl	2	6				
33 Braunau am Inn	1	4				
34 Enns	1	1				
35 Gmunden	1	2				
36 Leonding	1	1				
37 Linz	109	1103				
38 Marchtrenk	37	48				
39 Ried im Innkreis	1	1				
40 Steyr	8	23				
41 Traun	16	11				
42 Vöcklabruck	51	49				
43 Wels	4	239				
44 Barchhofen	50	50				
45 Hallen	85	85				
46 Saalfelden am Steinernen Meer	73	73				
47 Salzburg	67	28				
48 Sankt Johann im Pongau	63	63				
49 Wals-Siezenheim	38	38				
50 Bruck an der Mur	1	4				
51 Graz	333	294				
52 Judenburg	1	17				
53 Kapfenberg	18	17				
54 Knittelfeld	1	33				
55 Köflach	1	1				
56 Leoben	1	24				
57 Voitsberg	1	2				
58 Hall in Tirol	1	132				
59 Innsbruck	42	18				
60 Kufstein	18	240				
61 Lienz	1	95				
62 Schwarz	1	7				
63 Teis	1	7				
64 Wörgl	1	76				
65 Bludenz	2	51				
66 Brezene	2	25				
67 Domnitz	3	15				
68 Feldkirch	1	46				
69 Götzis	1	130				
70 Hard	1	22				
71 Hohenems	1	56				
72 Lustenau	1	6				
73 Rankweil	1	116				
74 Wien	1333	980				
			771			
				592		
					529	
					160	

1) Seite 78-81: Erreichliche Halbtagskräfte - P=Pragmatische - NP=Nichtpragmatische - 1) Darunter 2 Lehrlinge - 2) Darunter 5 Lehrlinge - 3) Darunter 1 Home und Schwestern - 4) Darunter 37 Lehrlinge

Carl 5

**Diskussionsbeitrag zum Thema
„Bereich öffentlicher Dienst“**

1. Jeder Staat braucht einen starken und leistungsfähigen öffentlichen Dienst. Dies aus folgenden Gründen:
 - Die Bevölkerung benötigt eine Vielzahl öffentlicher Dienstleistungen wie z.B. Gesundheit, Bildung, Infrastruktur, soziale und persönliche Sicherheit – der öffentliche Dienst stellt sie zur Verfügung.
 - Die Bevölkerung muss sich auf die Korrektheit und Sachlichkeit des öffentlichen Dienstes verlassen können: Rechtssicherheit, Unparteilichkeit, Verlässlichkeit – nach diesen Grundsätzen werden öffentliche Dienstleistungen erbracht.
 - Der Wirtschaftsstandort Österreich braucht einen effizienten öffentlichen Dienst: gut ausgebildete Mitarbeiterinnen, verlässliche Rahmenbedingungen für die Betriebe, effiziente Abwicklung der Abgabenverwaltung – der öffentliche Dienst orientiert sich an diesen Zielen.
 - Die Steuerzahler/innen erwarten hochwertige öffentliche Dienstleistungen für ihr Steuergeld: Der öffentliche Dienst führt sich dem Leistungsniveau und nicht einem Billigpreisprinzip verpflichtet.
 - In vielen Bereichen ist der Staat der privaten Wirtschaft überlegen, weil er bessere Qualitätssicherungen, ein besseres Arbeitsethos und spezialisierte Qualifikationen in der nötigen Breite zu vergleichsweise geringen Kosten anbieten kann (Beispiele: Krankenpflege, Unterricht, Sicherheit)
2. Die österreichische Verwaltung und der österreichische öffentliche Dienst zählen im internationalen Vergleich - auch beim EU-internen Benchmark - zu den besten Systemen. Es ist wesentlich, diesen Qualitätsstandard aufrechtzuerhalten. Dafür ist es unter anderem notwendig:
 - den öffentlichen Dienst im Allgemeinen rechtlich gut abzusichern,
 - dass alle staatlichen Funktionäre sich bemühen, das Image des öffentlichen Dienstes zu verbessern
 - die Spitzenfunktionäre der Verwaltung mit den Befugnissen auszustatten, die Manager der obersten Ebene brauchen
 - das Management gegen sachfremde Eingriffe in sein Handeln abzusichern
 - funktionierende Subsysteme und Handlungsinstrumente nicht zu zerstören, bevor nicht klar besser bewertete Alternativen funktionieren
 - ein möglichst einheitliches System des öffentlichen Dienstrechts für alle öffentlichen Dienstgeber zu entwickeln.
3. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst müssen sich von der Rechtsordnung faire Arbeitsbedingungen erwarten können:
 - Die rechtliche Sicherung des erforderlichen Status (der nicht ein pragmatisiert sein muss, aber jedem Versuch entgegenwirkt, den gesetzeskonformen Vollzug zu beeinflussen)
 - Mehr Möglichkeiten, Verantwortung zu übernehmen, durch ergebnisorientierte Spielregeln und mehr Freiheit für die einzelnen Dienststellen bei der Umsetzung vorgegebener Leistungsziele.
 - Rechtliche Anerkennung der im öffentlichen Dienst erbrachten Leistungen. Der öffentliche Dienst ist mehr als ein Ausgabenblock im Budget.
 - Gute Weiterentwicklungsmöglichkeiten durch Fortbildung, Personalentwicklung und leistungsorientierte Vergabe von Funktionen.
 - Leistungsorientierte Bezahlung.
4. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst haben auch einen Anspruch auf Unterstützung durch die Politik:
 - Ein leistungsfähiger öffentlicher Dienst hat eine eminente politische Dimension, die von der Politik so kommuniziert werden soll. Der Gegensatz zwischen Politik und Verwaltung ist nicht in der Verfassung angelegt und soll daher auch in der Verfassungsrealität nicht aufgebaut werden.
 - Die Qualifikation der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst ist gut, die Mitarbeiter/Innen erwarten sich auch politische Aussagen und Aktivitäten hierzu, um sie permanent zu verbessern. Die dafür erforderlichen Institutionen sind abzusichern.
5. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im österreichischen öffentlichen Dienst wissen schon heute, dass sich ihr Berufsstand laufend verändert:
 - Die Leistungs- und Kundenorientierung tritt immer mehr in den Vordergrund.
 - Die Abläufe in der Verwaltung werden immer stärker auf Effizienz überprüft.
 - Als Ergebnis steigt die Produktivität im öffentlichen Dienst.
 - Die Personalvertretung verschließt sich nicht grundsätzlich den künftigen Herausforderungen.Diese Veränderungen sollen auch im Dienstrecht widerspiegelt werden. Dies könnte zB bedeuten
 - Schaffung des „politischen Beamten“ ähnlich den deutschen Regelungen
 - Bestellung der Spitzenfunktionäre nicht auf 5 Jahre, sondern System von Zielvereinbarungen
 - klare Besoldungshierarchie entsprechend der Position
 - Prämiensysteme in der Entlohnung von Verantwortungssträgern
 - Delegation von Verantwortung
 - Abbau der unqualifizierten und daher besonders schlecht bezahlten Hilfstätigkeiten, Anhebung des Qualifikationsniveaus

DER PRÄSIDENT
DES VERWALTUNGSGERICHTSHOFES
Univ.-Prof. Dr. Clemens Jabloner

A-1014 Wien, Judenplatz 11
Tel.: 01-53 111-276
FAX: 01-53 111-135
DVR: 0000141

Herrn
Generalsekretär
Mag. Werner WUTSCHER
Bundesministerium für
Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft
Stubenring 1 u. 12
1012 Wien

Wien, am 3. März 2004

E-Mail: manuela.sigl@lebensministerium.at

Sehr geehrter Herr Generalsekretär!

In der letzten Sitzung des Ausschusses 6 wurde angeregt, die Bestimmung über die "Diensthoheit" in Art. 21 Abs. 3 B-VG aufzuheben: Die Regelung auf verfassungsrechtlicher Ebene sei nicht zwingend erforderlich. Die mit der Diensthoheit verbundene Behördenstellung (im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse) bedürfe keiner verfassungsrechtlichen Absicherung und könnte – wie bereits derzeit durch das DVG – bloß einfachgesetzlich statuiert werden (wie auch die sonstige Behördenorganisation). Die Organisation der Personalverwaltung ließe sich dadurch flexibler gestalten und würde insbesondere im Zusammenhang mit Ausgliederungsmaßnahmen bessere Personalstrukturen ermöglichen, da die zwingende dienstrechtliche Anbindung ausschließlich an ein oberstes Verwaltungsorgan nicht mehr erforderlich wäre.

Nun trifft es zu, dass die Regelung der Diensthoheit im B-VG primär eine Kompetenzbestimmung im Verhältnis Bund/Länder ist. Es ist auch zuzugeben, dass die Bestimmung schwierig zu verstehen ist. (Zu den einzelnen Facetten vgl. Kucsko-Stadlmayer, Art. 21 B-VG, Rz 27-35, in Korinek/Holoubek, B-VG Komm.). Bevor wir eine Verfassungsbestimmung abschaffen, sollten wir aber genauer wissen, was wir damit

bewirken (oder bewirken wollen). Auch ich halte es für sinnvoll, wenn man die Personalverwaltung der Bundesbediensteten bei ausgegliederten Rechtssträgern konzentriert (unter Voraussetzung, dass es ansonsten bei den bisherigen Ausgliederungsschranken bleibt). Allerdings müsste eine solche Stelle dann selbst wiederum in einen Ressortverband eingegliedert werden. Ob einer solchen Maßnahme die Regelung über die "Diensthoheit" des Art. 21 Abs. 3 B-VG tatsächlich entgegensteht, vermag ich im Augenblick nicht zu sagen.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre meiner Ansicht nach im Einzelnen die folgenden Probleme zu prüfen:

Bedeutet die Aufhebung des Art. 20 Abs. 3 nicht, dass der Instanzenzug in Dienstverhältnissen dann nicht mehr zwingend bis zum "obersten Organ", also in der Regel bis zum Bundesminister, zu gehen hat? So könnte ein Rechtsschutzdefizit entstehen oder der VwGH zusätzlich belastet werden. Zwar ist die Berufungskommission in Versetzungsangelegenheiten verfassungsrechtlich garantiert, doch könnte der Aufhebung des Art. 21 Abs. 3 B-VG nur unter der Bedingung der Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Stufe näher getreten werden.

3. Art. 21 Abs. 3 B-VG hat noch einen weiteren Gehalt, der in der Literatur nur vereinzelt erörtert wird (z.B. bei Thieler): Öffentlicher Dienst und Kompetenzverteilung (/1990/326). Mit der republikanischen Verfassung ist die "Regierungsgewalt" vom Kaiser auf die obersten Organe, also insbesondere die Bundesminister, übergegangen. Da das B-VG nun vom Grundsatz der monokratischen Verwaltung beherrscht wird, bedeutet die Regelung der Diensthoheit eine Art "Annexzuständigkeit": jenem obersten Organ, dem nach Art. 20 Abs. 1 B-VG die Leitungsbefugnis obliegt, kommt auch – unbeschadet gesetzlicher Delegationsmöglichkeiten innerhalb seines Ressorts – die personelle Kompetenz zu (auch die Sonderbestimmungen weisen in diese Richtung). Dies würde bedeuten, dass zum einen nicht etwa die gesamte Personalführung bei einem Bundesminister konzentriert werden könnte. Weiters hätten wir es auch mit einer besonderen Ausgliederungsschranke zu tun. Es wäre dann etwa unzulässig, dass eine "Bundespersonalagentur" – analog zur BIG in Gebäudeangelegenheiten – mit der Verwaltung und Bereitstellung des Bundespersonals betraut würde. Bisher hat man es offenbar für selbstverständlich erachtet, dass ein Bundesminister eigenes Personal

[Anl.6]

braucht, auf das er auch dienstrechtlich zugreifen kann. Teilt man meine Vermutung
- "Diensthoheit als besondere Ausgliederungsschranke" - nicht, so würden sich aus der
allgemeinen Ausgliederungsjudikatur des VfGH Schranken dort ergeben, wo einer solchen
Stelle nicht nur "vereinzelte" Kompetenzen der Diensthoheit überragen werden. Das dürfte
sich freilich allein schon aus Art. 20 Abs. 1 B-VG ableiten lassen.

Ich habe auf diese schwierigen Fragen keine abschließenden Antworten. Wenn es nur
um die "Ausgegliederten" geht - vgl. oben - dann würde eine spezielle Verfassungsvorschrift
vielleicht genügen. Man sieht aber, dass entgegen dem Eindruck, den das Arbeitspapier
vermittelt, die Aufhebung des Art. 21 Abs. 3 B-VG eine Reihe von kniffligen
Interpretationsfragen aufwirft: Ich würde daher einraten, vor einem Konsens über eine
Aufhebung eine ausgearbeitete Fachmeinung über die Konsequenzen einzuholen, etwa
durch den Verfassungsdienst.

Ich bitte, dieses Papier auch den anderen Mitgliedern des Ausschusses zur Kenntnis
zu bringen.

Mit den besten Grüßen

Ihr

Clemens Jabloner



Österreichischer Gewerkschaftsbund
GEWERKSCHAFT ÖFFENTLICHER DIENST
 1010 Wien, Tarnfallstraße 7, Telefon 01/53 454-0

29. DEZ. 2003

Paul / M. M. M. M. M.

GÖD

Herrn

Vorsitzenden des Österreich-Konvents

Dr. Franz FIEDLER

Präsident des Rechnungshofes

Parlament

Dr. Karl Renner Ring 3

1010 Wien

Österreich-Konvent
Eingel. 30. Dez. 2003
Zl. <i>Agenc. SM 3 / 1 - KONVENT/2003/4</i>
Bl.

Unser Zeichen - bitte anführen

Zl. 23.691/03 - Dr.G/Na

Ihr Zeichen

Wien, 11. Dezember 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Betr.: **Vorschläge zur Staatsreform;**
Öffentlicher Dienst;
Gestaltung und Funktionsweise

Aufgabe des Verfassungskonventes ist es, eine bürgerernahe, kostensparende, neue Staatsrechtsordnung zu erarbeiten.

Richtungweisend für die Gestaltung und die Funktionsweise des öffentlichen Dienstes sind das demokratische, das bundesstaatliche, und das rechtsstaatliche Prinzip, der Grundsatz der Gewaltentrennung, der territorialen Selbstverwaltung sowie das Bestehen von Grund- und Funktionsrechten.

Aus dem Zusammenhalt dieser Prinzipien und der politischen Zielsetzung, den modernen Leistungsstaat weiter auszubauen, ergeben sich für die GÖD folgende Positionen:

A.) Eine funktionsstichtige, an Recht und Gesetz gebundene öffentliche Verwaltung gehört zu den tragenden Eckpfeilern eines freiheitlichen, sozialen und demokratischen Staatwesens. Ihr obliegen in der modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft unerhebliche Funktionen für die Gesellschaft, den einzelnen Bürger und eine gesunde Entwicklung der Wirtschaft.

B.) Zur Erfüllung der wichtigen öffentlichen Aufgaben müssen die öffentlich Bediensteten im Rahmen eines besonderen Pflichten- und Rechtsverhältnisses durch eine – grundsätzlich auf Lebenszeit angelegte – Rechtsstellung befähigt werden, den demokratisch gebildeten Willen der Allgemeinheit im täglichen Leben zu verwirklichen. Die Bürgerinnen und Bürger haben einen Anspruch darauf, dass die parlamentarischen Entscheidungen sachgerecht und unbeeinträchtigt von Einzel- und Gruppeninteressen vollzogen werden.

C.) Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst können diesen Anforderungen nur dann gerecht werden, wenn ihre besondere Verantwortung berücksichtigt, ihre rechtliche Stellung gewährleistet und ihre Dienstleistung motivierend anerkannt wird. Auf die weitest gehende Parallelität der Dienststreiche der Gebietskörperschaften muss wieder mehr Gewicht gelegt werden, ohne jedoch die Handlungsfähigkeit der Länder einzuschränken. Alle diese Elemente sind vor allem Herausforderungen für die Dienstrechtspolitik.

D.) Ein weiterer Abbau von Planstellen ohne wesentliche Aufgabenverminderung gefährdet die zuverlässige, d.h. dauerhafte, störungsfreie, an Recht und Gesetz gebundene, Erfüllung von Aufgaben für die Gemeinschaft. Sparmaßnahmen enormen Ausmaßes führen zu immer intensiveren Versuchen bei Bund, Ländern und Gemeinden, die Personalkosten des öffentlichen Dienstes als Sparpotential zu nutzen.

Die öffentlichen Bediensteten werden zur Erfüllung konkreter Aufgaben eingesetzt, dafür bezahlt. Der öffentliche Dienst legitimiert sich aus der Aufgabenerfüllung, aus ihr allein. Jedem Abbau von Zahl und/oder Qualität öffentlicher Bediensteter müsste also eine Abnahme der Staatsaufgaben vorhergehen. Personalsparen dürfte stets nur Folge von Aufgabensparen sein.

E.) Die Bestimmung der Staatsaufgaben geschieht vornehmlich durch das Parlament. Der politischen Grundstimmung zufolge wird „zuerst einmal die Aufgabe geschaffen“, nicht aber auf die personelle Konsequenz Bedacht genommen.

Seit Jahrzehnten rollt, ständig sich steigend, die Normenflut. Sie ist Folge eines rechts- und sozialstaatlichen Perfektionierungstrebens, aber auch manch schlechter Gesetzgebung. Die Justiz sowie die Verwaltung werden damit kaum entlastet, sondern meist mit der Last der Informationsaufnahme und –verarbeitung noch schwerer und zusätzlich belastet. Die Rechtsprechung vervielfältigt dies, verunsichertes Bürgerverhalten erschwert oftmals den Vollzug der staatlichen Gebote und Verbote.

F.) Die Aufgabe, die sich uns stellt, liegt in einer sachgerechten Fortentwicklung, damit der öffentliche Dienst auch angesichts der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, technologischen und ökologischen Herausforderungen seine Aufgaben gegenüber dem Bürger und der Allgemeinheit voll erfüllen kann.

Die GÖD ist bereit, sich im Interesse ihrer Mitglieder und der Gemeinwohlverpflichtung der öffentlichen Hand konstruktiv-kritisch in diesen Prozess einzubringen.

Mit dem Ausdruck vorzüglicher Hochachtung

frühburgmann
 Vorsitzender

Reformasspekte zu Gemeindebereich und Agrarbehörden sowie Lösungsaspekte zu offenen Fragen

Diskussionsgrundlage
für die 5. Ausschusssitzung des Ausschusses 6
am 17. Dezember 2003

- I. Offene Fragen zur Weisungsfreistellung 2
 - 1. Verfassungsrechtliche Varianten der Weisungsfreistellung
 - 2. Verdeutlichung eines Lösungsansatzes samt *Textvorschlag*
- II. Offene Fragen zur Flexibilisierung der Verwaltungsorganisation 4
 - 1. Beseitigung unklarer Ausgliederungsschranken (samt *Textvorschlag*)
 - 2. Gebietskörperschaftsübergreifende Einrichtungen (samt *Textvorschlag*)
 - 3. Aufhebung wechselseitiger Bindungen und Zustimmungsrechte
- III. Reformasspekte im Gemeindebereich 7
 - 1. Verwaltungsreformatorische Neutralität des Gemeindeverfassungsrechts
 - 2. Zur Aufgabenwahrnehmung und zum Rechtsschutz
 - 3. Keine Doppelgleisigkeiten in der Kontrolle
- IV. Zu den Agrarbehörden 8
- V. Vorschlag für die Neustrukturierung der Art. 19 bis 23 B-VG 8

Ausblick auf die weiteren Ausschussthemen und -termine 9

Anlage: Die große Vielfalt weisungsfreier Organe 10

I. Offene Fragen zur Weisungsfreistellung

1. Verfassungsrechtliche Varianten der Weisungsfreistellung

Unter Berücksichtigung der vielfältigen Welt der weisungsfreien Organe, wie sie in der Anlage auf über drei Seiten aufgelistet sind, zeigt sich deutlich, dass eine gesamttafelle verfassungsrechtliche Lösung der Weisungsfreistellungsproblematik dringend erforderlich ist, will man bei der gesetzlichen Determinierung der Verwaltungsorganisation nicht ständig punktuell erforderliche Weisungsfreistellungen in der verpönten Form von Verfassungsbestimmungen im jeweiligen Materiangesetz provozieren. (An der Annahme, dass an der Weisungsfreiheit der derzeit weisungsfrei gestellten Organe nicht gerüttelt werden soll, hat sich nichts geändert.)

Wie bereits im Diskussionspapier für die 3. Ausschusssitzung angeführt, gibt es mehrere verfassungslegistische Möglichkeiten, um eine einfachgesetzliche Weisungsfreistellung herbeizuführen:

1. Die inhaltliche Definition jenes Bereiches der Verwaltung, der per einfachem Gesetz weisungsfrei gestellt werden kann. Diese Vorgangsweise wird im Ausschuss 7 gewählt, um insbesondere Regulierungsbehörden zu erfassen. Gleichzeitig wird versucht, eine Formulierung zu finden, die möglichst viele der derzeit weisungsfrei gestellten Behörden mit berücksichtigt.
2. Die Verwendung des Behördentypus der sog. "133 Z 4 – Behörde" gewissermaßen als "Gesetzesvorbehalt" zur strikten verfassungsrechtlichen Weisungsbindung (Art. 20 Abs. 2 B-VG). Im Ausschuss 9 wird versucht, die von diesen Behörden wahrgenommenen Angelegenheiten in den Aufgabenbereich von Verwaltungsgerichten erster Instanz zu integrieren.

Als dritte Möglichkeit wurde bereits in der 3. Ausschusssitzung die Frage erörtert, ob nicht die Schaffung eines relativ allgemein gehaltenen Gesetzesvorbehaltes eine zweckmäßige Lösung sein könnte. Im Fokus dieses Lösungsansatzes stand insbesondere die breite Vielfalt der verschiedensten weisungsfreien Organe, die in nahezu allen Bereichen des besonderen Verwaltungsrechts anzutreffen sind. Es dürfte nämlich legislativ nicht ganz einfach sein, für alle diese Organe eine taugliche Umschreibung zu finden, um deren Weisungsfreistellung weiterhin zu ermöglichen.

Auch aus einem verwaltungsreformatorischen Blickwinkel heraus betrachtet kann es nicht einerlei sein, mit welchem Konsensquorum eine rechtspolitisch gewünschte unabhängige Organstellung beschlossen wird. Noch dazu wo eine gewisse Unabhängigkeit bereits heute zu einem mehrfach anzutreffenden Phänomen der Verwaltung und damit – trotz der Abweichung vom Weisungsprinzip – auch zur österreichischen Verwaltungskultur zählt.

[Aml. 8]

2. Verdeutlichung eines Lösungsansatzes samt Textvorschlag

Die zuvor angesprochene Lösung wurde in der Sitzung teilweise heftig abgelehnt, weil darin eine im Belieben des einfachen Gesetzgebers stehende Weisungsfreistellung gesehen wurde, die letztlich (im Zusammenhang mit der Lockerung des Legalitätsprinzips) zu einer Gesamtänderung (!) der Bundesverfassung führen könnte.

Um solche Missverständnisse zu vermeiden, sei auf die flankierenden Umstände des vorgeschlagenen Lösungsansatzes hingewiesen, die nochmals verdeutlicht werden sollen:

- Die Freistellung vom Weisungsprinzip soll auch weiterhin einen Ausnahmeharakter haben, der sachlich zu begründen sein wird und steht damit *nicht* zur freien Disposition des einfachen Gesetzgebers. Diese Ausnahmesituation könnte durch eine entsprechende Stellung bzw. Formulierung oder durch eine eindeutige Erläuterung des Verfassungstextes effektiviert werden.
- Auch wenn es tatsächlich "im Belieben" des einfachen Gesetzgebers stünde, so wäre das immer noch der Beschluss eines demokratisch legitimierten Gesetzgebers.
- Trotz Weisungsfreistellung soll ein verdünnter Einfluss erhalten bleiben. Eine solchermaßen im Ergebnis gelockerte Weisungsbindung ermöglicht einerseits sachlich erforderliche Steuerungsmöglichkeiten wie auch die angemessene Wahrnehmung politischer Verantwortlichkeiten. Als allgemeine Steuerungsmittel könnten Ernennungs- und Abberufungsbefugnisse sowie Richtlinienkompetenzen dienen.

Damit könnten abgestufte Formen der Unabhängigkeit erreicht werden und nicht nur wie derzeit eine umfassende Weisungsbindung oder eine völlige Weisungsfreiheit. Es wird daher folgender – leicht adaptierter – Textvorschlag nochmals zur Diskussion gestellt:

Textvorschlag:

(x) [Statuierung des Weisungsprinzips auf Basis des Art. 20 Abs. 1 B-VG]

(y) Durch Gesetz können erforderlichenfalls/ausnahmsweise weisungsfreie Organe geschaffen werden. Dem zuständigen obersten Organ verbleibt eine der Art der jeweiligen Verwaltungsgeschäfte entsprechende allgemeine Leitungs- und Aufsichtsbefugnis.

Es erscheint durchaus legitim, im Zuge der Konventsberatungen mehrere Lösungsvorschläge zu verfolgen und im Rahmen der Zwischenberichte verschiedene Ergebnisse vorzuschlagen, die in der Folge gegenüber gestellt werden können. Gerade unterschiedliche Perspektiven auf eine Problemlage erhöhen die Entscheidungsneutralität.

Weiters ist darauf hinzuweisen, dass derzeit die Weisungsfreistellung auch Gegenstand eines anhängigen VfGH-Verfahrens (G 363/02) zum Rechtsschutzbeauftragten nach dem MitarbeiterbefugnisG ist.

[Anl. 8]

II. Offene Fragen zur Flexibilisierung der Verwaltungsorganisation

In der 3. Ausschusssitzung wurden die Flexibilisierungsmöglichkeiten der Verwaltungsorganisation nicht abschließend behandelt. Unter Berücksichtigung des jeweiligen Diskussionsstandes werden daher die einzelnen Punkte wieder aufgegriffen und zur Diskussion gestellt.

1. Beseitigung unklarer Ausgliederungsschranken (samt Textvorschlag)

Die rage Ausgliederungstätigkeit in den letzten Jahren hat zwei Hauptfragen aufgeworfen:

1. Wo verlaufen die verfassungsrechtlich zulässigen Ausgliederungsschranken ?
2. Wie verhindert man die Unübersichtlichkeiten und Strukturmängel im Bereich der ausgliederten Rechtsträger ?

In der Bundesverwaltung haben die Bundesministerien derzeit eine Stellung als verfassungsrechtlich exklusiv vorgesehener Hilfsapparat des Bundesministers inne (Art. 77 Abs. 1 B-VG). Den Bundesministerien können weiters "unterstellte Ämter" nachgeordnet werden. Darüber hinaus erlaubt die Judikatur des VfGH in Maßen die Übertragung von hoheitlichen Aufgaben an Rechtsträger außerhalb der staatlichen Verwaltung (Beleihung). Unklar bleibt freilich einerseits, wo die vom VfGH angeordneten Beleihungsgrenzen tatsächlich verlaufen und andererseits, inwieweit öffentliche Aufgaben, die nicht in öffentlich-rechtlicher Rechtsform wahrgenommen werden, auch von Ausgliederungsschranken begrenzt sind.

Die angesprochene Organisationsstruktur hat sich im Großen und Ganzen bewährt und soll daher grundsätzlich weiter bestehen. Dennoch ist den Ausgliederungsbedürfnissen insoweit Rechnung zu tragen, als eine verfassungsrechtliche Klarstellung im Hinblick auf die mögliche Übertragung von Aufgaben an öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche juristische Personen erfolgen sollte.

Ausgliederungen stellen schon bisher bloß Ausnahmen von der staatlichen Aufgabenwahrnehmung dar. Unter einem rein quantitativen Personalgeschichtspunkt lässt sich zeigen, dass seit 1991 beim Bund eine Ausgliederungsquote von lediglich 8,4 % zu verzeichnen ist (ohne Post und ÖBB).

Für die Länder und Gemeinden gilt eine ähnliche Problemlage, wobei im Ausschuss die einhellige Meinung vertreten wurde, dass die Ämter der Landesregierung nicht geteilt werden und unter einer einheitlichen inneren Leitung stehen sollen.

Der nachfolgende Textvorschlag versucht diese Aspekte zu berücksichtigen, wobei vorerst eine für den Bund und die Länder gleichermaßen passende Bestimmung vorgeschlagen wird (angesiedelt im Umkreis des derzeitigen Art. 20 B-VG). Im

Bereich dieser Bestimmung könnte noch zusätzlich die Anforderungen des VfGH nach effizienter Verwaltungsführung unmittelbar positiviert werden, da das derzeit geltende Effizienzgebot sich bloß indirekt über die Kriterien der Rechnungshofkontrolle herleiten lässt. Organisationsgrundsätze, die bloß für den Bund, für die Länder oder für die Gemeinden gelten sollen, wären in die jeweiligen B-VG-Abschnitte aufzunehmen.

Textvorschlag:

(X) Zur Besorgung der Geschäfte der obersten Organe sind die ihnen unterstellten Ämter berufen und können erforderlichenfalls Rechtsträger [außerhalb der Verwaltungsorganisation] betraut werden.

Damit der Vorteil einer erhöhten Flexibilität nicht in eine völlige Strukturlosigkeit der Verwaltungslandschaft umschlägt, wäre – gewissermaßen als Weiterentwicklung des Gesellschaftsrechts für den öffentlichen Bereich – an die einfachgesetzliche Schaffung von Organisationstypen zu denken, die die spezifischen Anforderungen an ausgegliederte Rechtsträger berücksichtigen (wie z.B. die Gewährleistung der erforderlichen parlamentarischen Kontrolle, die Berücksichtigung hoheitlicher Aufgabewahrnehmung oder abgestimmte Haftungsstandards). Das Bestehen solcher Organisationstypen könnte allen Gebietskörperschaften den Einsatz ausgereifter Ausgliederungsmodelle ermöglichen.

2. Gebietskörperschaftsübergreifende Einrichtungen (samt Textvorschlag)

Die Möglichkeit der Errichtung von gemeinsamer Bund-Länder- bzw. Länder-Länder-Einrichtungen wurde in der 3. Ausschusssitzung einhellig befürwortet. Dafür sollten folgende einfachgesetzlich umzusetzende Prinzipien gelten:

- Errichtung durch Bund oder ein Bundesland; organisatorische Verantwortung der errichtenden Gebietskörperschaft; oberste organisatorische Leitung und Aufsicht durch oberstes Organ der errichtenden Gebietskörperschaft; in dieser Hinsicht parlamentarische Kontrolle durch die Volksvertretung der errichtenden Gebietskörperschaft.
- Rechtsform: Amt einer Gebietskörperschaft oder juristische Person des öffentlichen (oder privaten) Rechts.
- Typische Organisation: ein oder zwei auf Zeit bestellte Geschäftsführer; Kuratorium als Aufsichtsorgan, in dem die übertragene Gebietskörperschaften vertreten sind; Kuratorium bestellt Geschäftsführer.
- Hoheitliche und/oder nicht-hoheitliche Befugnisse.
- Übertragung von Befugnissen; hoheitliche Befugnisse durch Gesetz, sonst nach Maßgabe der gebotenen Rechtsform.

- Koordination der Betrauung: entweder Art. 15a-Vereinbarung oder der Errichtung selbst regelt bereits die Betrauung (generelle Zustimmung), sonst Zustimmung der Regierung der errichtenden Gebietskörperschaft im Einzelfall.
- Funktionelle Zurechnung: die Einrichtung agiert (wie Gemeinde oder Gemeindeverband) als Organ jener Gebietskörperschaft, deren Aufgaben jeweils wahrgenommen werden; dementsprechend fachliche Leitung und Aufsicht durch die betrauende Gebietskörperschaft und Amtshaltung (bei hoheitlichen Befugnissen) der betrauenden Gebietskörperschaft; von der Einrichtung erlassene Verordnungen sind dementsprechend Bundesverordnungen oder Verordnungen des betreffenden Bundeslandes i.S. von Art. 139 B-VG.
- Entsprechende Ergänzung der Bestimmungen über die Rechnungshofkontrolle; Erfordernis getrennter Datenverarbeitung ergibt sich schon nach dem DatenschutzG 2000.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene könnte möglicherweise der eine, an Art. 9 Abs. 2 B-VG orientierte Satz genügen:

Textvorschlag:

(X) Durch Gesetz können einzelne Hoheitsrechte des Bundes und der Länder auf gemeinsame Einrichtungen übertragen werden. Die Verantwortlichkeit für die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben bleibt unberührt.

3. Aufhebung wechselseitiger Bindungen und Zustimmungrechte

Von den verschiedenen verfassungsrechtlichen Vorschriften, die die Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation an die Zustimmung einer fremden Gebietskörperschaft binden, könnten folgende entfallen:

- Die landesgesetzliche Änderung von Organisationsstrukturen der Ämter der Landesregierung und der Bezirksverwaltungsbehörden bedarf der Zustimmung der Bundesregierung (Art. 15 Abs. 10 B-VG).
- Die Änderung der Grenzen der Verwaltungsbezirke bedarf der Zustimmung der Bundesregierung (§ 8 Abs. 5 lit. d Übergangsgesetz 1920).
- Die Änderung der Grenzen der Gerichtsbezirke bedarf der Zustimmung der jeweiligen Landesregierung (§ 8 Abs. 5 lit. d Übergangsgesetz 1920).
- Die Geschäftseinteilung der Landesregierung bedarf der Zustimmung der Bundesregierung, soweit die mittelbare Bundesverwaltung betroffen ist (§ 2 Abs. 5 B-VG-AmtlerReg).

Das B-VG aus 1925 über die "Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien" (BVG-ÄmterlReg) könnte zwar in der derzeitigen Form aufgehoben werden. Allerdings wäre in das B-VG der Grundsatz zu übernehmen, dass die Ämter der Landesregierung in ihrer Einheitlichkeit erhalten bleiben und der "innere Dienst" unter der Leitung des Landeshauptmannes sowie des Landesamtsdirektors stehen sollen.

[Aml.8]

III. Reformaspekte im Gemeindebereich

1. Verwaltungsreformatorische Neutralität des Gemeindeverfassungsrechts

Die rund 2.360 Gemeinden stellen einen wesentlichen Faktor in der österreichischen Verwaltungslandschaft dar und haben demgemäß ein nicht unbedeutendes Reformpotenzial. Unter rein verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten lassen sich freilich nicht allzu viele Verwaltungsreformatorische Ansätze erkennen. Eine allfällige Neuausrichtung des Gemeinde-Verfassungsrechts wird daher im Ausschluss 3 stattfinden, wo die Gemeinden unter institutionellen Gesichtspunkten behandelt werden. Auf einzelne Punkte könnte aber aus der Perspektive des Ausschusses 6 zumindest hingewiesen werden.

Die Einrichtung der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper verschafft ihr ein hohes Ausmaß an Autonomie und Eigenverantwortung. Es empfiehlt sich daher, groß angelegte Strukturreformpläne wie Gemeindezusammenlegungen u.ä. eher vorsichtig zu betreiben, da die Erfahrung zeigt, dass Eingriffe von außen auf Seiten der Gemeinden zu starken Abwehrreaktionen führen, die letztlich auch die angestrebten Reformziele vereiteln.

Verfassungsrechtlich von zentraler Bedeutung für die Gemeinden sind der "eigene Wirkungsbereich" als Kernstück der Gemeindeautonomie und ihre rechtliche Position als "Einheitsgemeinde". Beide Aspekte sind aus der Sicht der Verwaltungsreform relativ neutral. Die Möglichkeit zur Bildung von Gemeindeverbänden (Art. 116a B-VG) stellt eine wichtige Form der interkommunalen Zusammenarbeit sicher und sollte selbstverständlich erhalten bleiben.

Die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden erscheint dem gegenüber *nicht* zweckmäßig, da damit eine neue Verwaltungsebene in die ohnehin schon vielschichtige Verwaltungslandschaft eingezogen würde. Die entsprechende Bestimmung in Art. 120 B-VG hat heute nur mehr einen bloß programmatischen Charakter aus der Entstehungszeit des B-VG. Der Art. 120 B-VG könnte daher gänzlich entfallen.

2. Zur Aufgabenwahrnehmung und zum Rechtsschutz

Die Gemeinden sind heute die Hauptakteure in der Daseinsvorsorge, die allerdings zumeist unterhalb der "verfassungsrechtlichen Wahnehmungsschwelle" erfolgt und deshalb im Konvents-Zusammenhang nicht von zentraler Bedeutung ist.

[Aml. 8]

Im Rahmen der hohheitlichen Aufgabenwahrnehmung ist als Besonderheit auf das Rechtsmittel der "Vorstellung" gegen Entscheidungen aus dem Bereich des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde hinzuweisen, das sich als recht schwerfällig erweisen kann, weil darüber von der jeweiligen Aufsichtsbehörde bloß kassatorisch entschieden wird.

3. Keine Doppelgleisigkeiten in der Kontrolle

Die Gebarungskontrolle der Gemeinden findet derzeit im Rahmen der Gemeindeaufsicht statt und wird von Organen des jeweiligen Amtes der Landesregierung durchgeführt. Da sich diese Kontrolle bewährt hat, sollte es auch dabei bleiben. Die flächendeckende Heranziehung des Rechnungshofes bzw. der Landesrechnungshöfe würde zu Doppelgleisigkeiten in der Kontrolle führen und ist deshalb abzulehnen.

(Ähnliches wäre auch im Hinblick auf die Kontrolle der Landesverwaltung zu erwägen.)

IV. Zu den Agrarbehörden

Die Ausgestaltung der erstinstanzlichen Agrarbehördenstruktur obliegt dem einfachen (Landes-)Gesetzgeber und ist somit nicht zentraler Betrachtungsgegenstand des Österreich-Konvents.

Auf Landes- und Bundesebene sind allerdings gemäß Art. 12 Abs. 2 B-VG in Angelegenheiten der Bodenreform (Agrar-)Senate als Verwaltungsbehörden ausdrücklich vorgesehen. Diese kollegialen Rechtsmittelbehörden bedürften freilich keiner verfassungsrechtlichen Verankerung. Der Art. 12 Abs. 2 B-VG könnte daher entfallen.

V. Vorschlag für die Neustrukturierung der Art. 19 bis 23 B-VG

Viele der in diesem Ausschuss zu erarbeitenden Textvorschläge dürften in den Regelungsbereich der Art. 19 bis 23 B-VG fallen. Es wäre daher zu erwägen, ob diese Verfassungsbestimmungen unter Einschluss der vorzuschlagenden Texte neu zusammengefasst und geordnet werden sollten. In diesem Rahmen könnten auch die "politischen Funktionäre" [Öffentliche Funktionäre] eine neue verfassungsrechtliche

Grundlage erhalten, die derzeit in Gestalt des Art. 19 B-VG [Oberste Organe] nur ungenügend und missverständlich besteht.

Art. .. Oberste Verwaltungsorgane

(1) Die obersten Verwaltungsorgane sind der Bundespräsident, die Bundesregierung und deren Mitglieder sowie die Landesregierungen.

(2) [Weisungsprinzip]

(3) [Ausnahmen vom Weisungsprinzip]

(4) [Grundsätze der Verwaltungsorganisation]

(5) [Erfizienzgebot]

Art. .. Öffentliche Funktionäre

(1) Öffentliche Funktionäre sind die Amtsträger der obersten Verwaltungsorgane sowie ...

(2) Durch Gesetz werden die Bezüge und die erwerbswirtschaftliche Betätigung außerhalb der öffentlichen Funktion geregelt.

Art. .. Öffentlicher Dienst

Art. .. Auskunftsspflicht/Amtsgeheimnis

Art. .. Amtshilfe (??)

Art. .. Amtshaftung

Ausblick auf die weiteren Ausschussthemen und -termine

6. Ausschusssitzung am Mittwoch, den 7. Jänner 2004, 14.00 – 17.00 Uhr

- Besondere Verwaltungsbereiche
 - Sicherheitsbehörden
 - Schulbehörden

Weitere Termine:

Freitag, 30. Jänner 2004, 14.00 – 17.00 Uhr

Dienstag, 17. Februar 2004, 9.00 – 12.00 Uhr

Freitag, 27. Februar 2004, 9.00 – 12.00 Uhr

Dienstag, 9. März 2004, 9.00 – 12.00 Uhr

Anlage

Die große Vielfalt weisungsfreier Organe

Weisungsfreie Behörden, die in den Ausschüssen 7 und 9 zu behandeln sind

- *Regulierungsbehörden* – mit zahlreichen fugitiven Verfassungsbestimmungen
- *Kollegiale "133 Z 4 – Behörden" mit richterl. Einschlag* gem. Art. 20. Abs. 2 B-VG inkl. Agrarsenate, Oberster Patent- und Markensenat, Datenschutzkommission, Umweltsenat, Übernahmekommission, Börsenberufungssenat, Bundeskommunikationssenat, Disziplinarsenate nach Kammerrecht, Schiedskommissionen nach ASVG, Krankenanstaltenrecht und Sozialhilferecht, regulierungsbehördliche Kommissionen, Unabhängige Heilmittelkommission Landesvergabeämter u. v. a. m.
- Unabh. Verwaltungssenate (UVS), Unabh. Bundesassysenat (UBAS), Bundesvergabeamt
- *Selbstverwaltung* inkl. Kammern, Sozialversicherungsträger, Jägerschaften, Wassergenossenschaften und -verbände, Agrargemeinschaften, Hochschülerschaft sowie Universitäten

Gesamtübersicht der weisungsfreien Behörden und Organe

Es wird von der Prämisse ausgegangen, dass ausgegliederte Rechtsträger außerhalb der Hoheitsverwaltung nur dann weisungsgebunden sind, wenn dies ausdrücklich gesetzlich angeordnet ist (VfSlg. 15.946/2000; VfGH v. 10.10.2003, G 222/02).

- Oesterreichische Nationalbank
(1. allgemein, 2. Verfassungsbestimmung § 79 Abs. 5 BWG)
- Finanzmarktaufsicht
(Verfassungsbestimmung § 1 Abs. 1 FMABG)
- Vorstandsvorsitzende der Post-Nachfolge-Unternehmen
(Verfassungsbestimmung § 17a PoststrukturG)
- Schulräte (Art. 81a Abs. 4 B-VG)
- Mitglieder der Kollegialorgane der Universitäten und Kunstuniversitäten
(Verf.bestimmungen § 13 Abs. 2 UOG und § 14 Abs. 2 KUOG i.V.m. § 20 UniG)
- Prüfungskommission (Verfassungsbestimmung § 29 Abs. 6 BDG)
- Berufungskommission (Verfassungsbestimmung § 41a Abs. 6 BDG)
- Berufungskommission (Verfassungsbestimmung § 73a HeeresdizG)
- Leistungsfeststellungskommission (Verfassungsbestimmung § 88 Abs. 4 BDG)
- Disziplinarkommission (Verfassungsbestimmung § 102 Abs. 2 BDG)

[A.v.l. 8]

- Disziplinarkommission (Verfassungsbestimmung § 15 Abs. 5 HeeresdizG)
- Disziplinarkommissionen
(Verfassungsbestimmungen § 91 Abs. 2 Landeslehrer-Dienstrechtsg und § 99 Abs. 2 land- und forstwirtschaftliches Landeslehrer-Dienstrechtsg)
- Gutachterkommission (Verfassungsbestimmung § 207 Abs. 7 BDG)
- Begutachtungskommission
(Verfassungsbestimmung § 7 Abs. 6 AusschreibungG)
- Weiterbestellungskommission
(Verfassungsbestimmung § 18 Abs. 3 AusschreibG)
- Aufnahmekommission (Verfassungsbestimmung § 34 Abs. 1 AusschreibungG)
- Auswahlkommission
(Verfassungsbestimmung § 14 Abs. 10 Statut auswärtiger Dienst)
- Viele ähnliche dienstrechtliche Kommissionen der Länder
- Gleichbehandlungskommission
(Verfassungsbestimmung § 24 Abs. 5 BundesGleichbehG)
- Gleichbehandlungskommission
(Verfassungsbestimmung § 10 Abs. 1a GleichbehG)
- Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen
(Verfassungsbestimmung § 40 Abs. 7 UOG und § 39 Abs. 7 KUOG)
- Viele ähnliche Kommissionen der Länder
- Beschwerdekommision (Verfassungsbestimmung § 4 WehrG)
- Menschenrechtsbeirat (Verfassungsbestimmung § 15a SPG)
- UVS (Art. 129b Abs. 2 B-VG)
- Bundesvergabeamt (Verfassungsbestimmung § 139 Abs. 1 BVerGG)
- Bundes-Vergabekontrollkommission
- Unabhängiger Bundesassysenat (Art 129c Abs. 3 B-VG, § 38 AsylG)
- Unabhängiger Finanzsenat
(Verfassungsbestimmungen § 1 UFGG, § 271 Abs. 1 BAO, § 66 Abs. 1 FinStrG; § 85d ZollR-DG)
- Berufungssenat (§ 48 Wr. Stadtverfassung ?)
- Disziplinarkommissionen (Verfassungsbestimmung des § 19 Abs. 7 ApothG)
- Schiedsstelle nach Art. III UrhGNov 1980 (Verfassungsbestimmung des § 4)
- Umweltsenatschaften (z.T. Verfassungsbestimmungen der Länder)
- Kinder- und Jugendanwaltschaften (?)
- Patienten- und Pflegeanwaltschaften (?)
- Rechtsschutzbeauftragte
(§ 149n StPO, § 62a SPG, § 57 MBG – nur einfachgesetzlich)

- Sicherheitsvertrauenspersonen (Verfassungsbestimmung § 11 Abs. 2 BundesBesSchutzG)
- Sicherheitsfachkräfte (bei Anwendung ihrer Fachkunde) (Verfassungsbestimmung § 73 Abs. 3 BundesBesSchutzG)
- Gleichbehandlungsbeauftragte und Kontaktfrauen (Verfassungsbestimmung § 37 Abs. 1 BundesGleichbehG)
- Einsatzstraforgane (Verfassungsbestimmung § 81 Abs. 3 HeeresdiszG)
- Fachhochschulrat (Verfassungsbestimmung § 7 Abs. 4 FHStG)
- Akkreditierungsrat (Verfassungsbestimmung § 4 Abs. 2 UniAkkG)
- Flugunfalluntersuchungsstelle (Verfassungsbestimmung § 4 Abs. 4 FIUUG)
- Bundesmuseen im Rahmen ihrer Privatrechtstätigkeit (§ 31a Abs. 7 FOG, einfachgesetzlich)
- Leiter der Statistik Österreich (in fachlichen Fragen) (§ 38 Abs. 1 B-StatG, einfachgesetzlich)
- Generaldirektor für Wettbewerb (Verfassungsbestimmung § 1 Abs. 3 WettbewG)
- Ethikkommissionen (z.T. einfachgesetzlich, sonst vorausgesetzt)
- ORF (Art. 1 Abs. 2 Rundfunk-BVG i.V.m. ORF-G ?)

Weisungsfreiheit vorausgesetzt

- Organe des Entschädigungsfonds
- Organe des NS-Opferfonds
- Organe des Nationalfonds
- Kuratorium des Verschönungsfonds
- Schiedsgericht nach § 5 BVG Landesgrenze Wien-NÖ
- Grenzkommission (§ 8 BVG Staatsgrenze Ö-BRD iVm Art. 19 Grenzvertrag 1972)
- Grenzkommission (§ 9 BVG Staatsgrenze Ö-CH iVm Art. 16 Grenzvertrag 1970)
- Grenzkommission (verfassungsändernder Vertrag mit Liechtenstein aus 1960)

Grenzfälle

- Bundesrechenzentrum GmbH (lt. *Kucsko-Stadlmayer* Weisung nicht angeordnet)
- Arsenal GmbH (lt. *Kucsko-Stadlmayer* Weisung nicht angeordnet)
- Agrarmarkt Austria (lt. *Raschauer* Weisung nicht klar geregelt)
- Arbeitsmarktservice (lt. *Raschauer* Weisung nicht klar geregelt)
- Wf. Baubereitbehörde (Art. 111 B-VG i.V.m. § 138 Wf. BauO)
- Wf. Abgabenberufungskommission (Art. 111 i.V.m. § 203 Wf. AbgO)
- Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

- Österreichische Kontrollbank (Meldestelle nach BörseG, Ausfuhrförderung)
- Kommunalkredit Austria (Abwicklungsstelle nach UmweltförderungsG)
- Verrechnungsstellen (APCS u.a.) nach VerrechnungsstellenG (insb. im Fall der Aufhebung durch VfGH)
- Gremium zur Überprüfung des Umtauschverhältnisses (§ 225g AktG)
- Personalvertretungen
- Prüfer/Prüforgane
- Amtssachverständige
- Beiräte, Kommissionen

Allenfalls rechtspolitisch interessant

- Kommunikationskommission Austria (KommAustria)
- Hauptverband der österr. Sozialversicherungsträger (falls künftig nicht als Selbstverwaltung eingerichtet)
- Staatsanwaltschaften
- Bundeskartellanwalt
- Beitragsregime der gesetzlich anerkannten Kirchen

Ausgeklammert

sind *zwischenstaatliche Einrichtungen* wie z.B. der Verwaltungsrat nach dem Int. Energieprogramm oder die Ministerkonferenz nach WTO-Abkommen u.v.a.m.

Clemens Jabloner 7. Jänner 2004

Kann eine Ermächtigung des (einfachen) Gesetzgebers, Verwaltungsorgane

weisungsfrei zu stellen, formuliert werden?

I. Problemstellung

Art. 20 Abs. 1 B-VG sieht die Weisungsgebundenheit und Verantwortlichkeit nachgeordneter Verwaltungsorgane vor, enthält jedoch zugleich einen formellen Verfassungsvorbehalt. Demgemäß finden sich bundes- und landesverfassungsrechtliche Weisungsfreistellungen in etlichen Rechtsquellen, was zur Zersplitterung des formellen Verfassungsrechts beiträgt. Ich halte dies zwar – in Relation zur Bedeutung des Weisungsprinzips – nicht für ein Problem erster Ordnung, räume aber ein, dass es in verfassungslegislativer Hinsicht vorteilhaft wäre, im Wege einer Ermächtigung des einfachen Gesetzgebers das Verfassungsrecht zu entlasten. Allerdings sind Weisungsgebundenheit und Verantwortung wesentliche Strukturelemente des Verfassungsgefüges. Ihre staatsrechtliche Funktion liegt darin, die demokratische Legitimation und die demokratische Kontrolle der Verwaltung zu garantieren ("Keine Kontrolle ohne Ingerenz" ist geradezu das Credo des VfGH bei ausgeglicheneren Rechtsträgern). Eine Ermächtigung des einfachen Gesetzgebers darf also nicht dazu führen, dass der einfache Gesetzgeber – um ein Extrembeispiel zu nennen – etwa die Finanzämter weisungsfrei stellt. Würde das Weisungsprinzip breitflächig aufgehoben werden, rsp. in die Disposition des einfachen Gesetzgebers gestellt sein, so hätte dies die Diskussion um die dann verbleibende demokratische Legitimation der Verwaltung zur Konsequenz. Damit wären aber auch derzeit ganz unstrittige Elemente der österreichischen Verwaltungsorganisation, wie die bürokratisch-monokratischen Bezirkshauptmannschaften, in Frage gestellt. Es geht also darum, die Ermächtigung des Gesetzgebers auf einige Typen der Verwaltung einzuschränken.

II. Zur Vorgangsweise

Prof. Raszchauer hat dem Ausschuss eine – in dieses Papier ab S. 4 Mitte integrierte – Liste weisungsfreier Organe zur Verfügung gestellt, auf der die folgenden Erwägungen

aufbauen. Zur besseren Übersicht habe ich die dort im ersten Absatz aufgezählten Einrichtungen mit Großbuchstaben und die dann folgenden einzelnen Behörden und Organe mit arabischen Zahlen bezeichnet.

In einem ersten Schritt können auf Grund der Kategorien A bis D eine Reihe von Einrichtungen der folgenden Liste deshalb ausgeschlossen werden, weil sie in anderen Ausschüssen behandelt werden, d.h. inhaltlich betrachtet, weil sie entweder in die Staatsfunktion der Gerichtsbarkeit wechseln sollen oder ohnedies einem verfassungsrechtlichen Sonderregime unterworfen werden müssen.

Meines Erachtens ist nun diese Liste noch durch vier weitere Kategorien – E bis H – zu ergänzen, und zwar:

E. Besondere Behörden, über die derzeit noch keine Aussage getroffen werden kann. Dazu zählen vor allem die Schulräte. Sollen sie weiter bestehen, so können sie wohl nur von verfassungsrechtlich weisungsfrei gestellt sein, diesfalls würden sie in die Kategorie F wechseln.

F. Es gibt Organe, deren Unabhängigkeit wegen ihrer spezifischen rechtspolitischen Bedeutung verfassungsrechtlich garantiert werden muss, sollen ihre Einrichtung nicht schlechthin den Sinn verlieren. (Das ist ein Punkt, der bisher noch nicht diskutiert wurde: So wie es einerseits eine verfassungsrechtliche Garantie weisungsgebundener Verwaltung geben muss, so andererseits gewisse Garantien weisungsfreier Verwaltung.) Man kann doch wohl nicht davon geleitet sein, dass der (einfache) Gesetzgeber zuständig sein sollte, die Unabhängigkeit der Nationalbank oder auch des ORF rückgängig zu machen. Unter diese Kategorie fallen einige der in der Liste aufgezählten Einrichtungen, namentlich auch im Bereich der Finanz- und Wirtschaftspolitik.

G. Einige der in der Liste angeführten Einrichtungen sind keine Verwaltungsbehörden, wie etwa das Kuratorium des österreichischen Nationalfonds. Dieser ist ein parlamentarisch-verwaltungsmäßiges Hybridorgan, dessen Regelung ohnedies auf Verfassungsstufe erfolgen muss.

H. Unter Hinweis auf die Judikatur des VfGH geht das vorgelegte Papier von der Prämisse aus, dass ausgegliederte Rechtsträger ohne hoheitliche Befugnisse nur dann

[Anl. 9]

weisungsgebunden sind, wenn dies ausdrücklich gesetzlich angeordnet wird. Dazu ist zu zunächst zu sagen, dass der VfGH diese Aussage für ausgegliederte Rechtsträger mit hoheitlichen Befugnissen trifft, die dem – allerdings nicht unmittelbar anwendbaren – Art. 20 Abs. 1 B-VG unterliegen. Der Gesetzgeber hat soll die Konstruktion nicht verfassungswidrig sein, daher eine entsprechende Weisungsbindung vorzusehen. Von einer hier interessanten Wahlmöglichkeit des einfachen Gesetzgebers kann soweit nicht die Rede sein. Für ausgegliederte Rechtsträger die nicht hoheitlich tätig werden, ist aus dieser Judikatur unmittelbar nichts zu gewinnen. In diesem Bereich bewegt man sich bereits jenseits der Grenze des staatlichen Bereichs, es liegt nicht mehr Verwaltung vor. Die Grenzziehung ist freilich insoweit nicht ganz scharf, als der Gesetzgeber bei einer gewissen Staatsnähe der Aufgabenbesorgung allenfalls entsprechende Elemente normieren kann, wie z.B. die Amtshaftung. Wenn in solchen Bereichen Weisungsbindungen angeordnet werden, so sind sie Ausdruck einer allenfalls privatrechtlichen Beherrschung einer Einrichtung durch den Staat. Insoweit liegen aber dann keine Weisungen im Sinn des Art. 20 Abs. 1 B-VG vor, sondern "Weisungen" gesellschafts- oder arbeitsrechtlicher Art (vgl. Kucsko-Stadlmaier, Grenzen der Ausgliederung, 15. ÖJT 2003, I/1, 34, Fn. 119 und 43, m.w.H.) Auch dieser Bereich fällt daher nicht in den Kontext der Aufgabenstellung.

III. Formulierung der verfassungsrechtlichen Ermächtigung

Meines Erachtens könnte ein neuer Art. 20 Abs. 1 und 2 B-VG (im derzeitigen verfassungslegistischen System) etwa wie folgt lauten:

" (1) ... Sie sind an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe gebunden und diesen für ihre amtliche Tätigkeit verantwortlich....

(2) Abweichend von Abs. 1 können die folgenden Organe gesetzlich weisungsfrei gestellt werden:

1. Sachverständige Organe, soweit ihnen nicht über unmittelbare behördliche Befehls- und Zwangsgewalt hinausgehende hoheitliche Befugnisse zukommen,

2. Organe in Angelegenheiten des Dienst-, Wehr-, Gleichbehandlungs- und Akkreditierungsrechts,

[Anl. 9]

3. Zur Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung besonders eingerichtete Organe wie Amtspareien oder Rechtsschutzbeauftragte,¹

4. Kommissionen in Vollziehung von Verfassungsgesetzen gemäß Art. 3 Abs. 2 B-VG. "

Diese vier Tatbestände werden mit den römischen Zahlen I. bis IV. bezeichnet.

In der überarbeiteten Raschauer-Liste werden dann die entsprechenden Qualifikationen vorgenommen, also entweder A. bis H. oder I. bis IV. Wo Positionen erläuterungsbedürftig oder zweifelhaft bleiben, sind Fußnoten angefügt.

"Raschauer – Papier"

Weisungsfreie Behörden, die in den Ausschüssen 7 und 9 zu behandeln sind

A. Regulierungsbehörden – mit zahlreichen fugitiven Verfassungsbestimmungen

B. Kollegiale "133 Z 4 – Behörden" mit richterl. Einschlag gem. Art. 20. Abs. 2 B-VG inkl. Agrarsenate, Oberster Patent- und Markensenat; Datenschutzkommission, Umweltsenat; Übernahmekommission; Börseberufungssenat; Bundeskommunikationssenat; Disziplinarsenate nach Kammerrecht; Schiedskommissionen nach ASVG; Krankenanstaltenrecht und Sozialhilferecht; regulierungsbehördliche Kommissionen; Unabhängige Heilmittelkommission Landesvergabeämter u.v.a.m.

C. Unabh. Verwaltungssenate (UVS), Unabh. Bundesasylsenat (UBAS), Bundesvergabeamt

D. Selbstverwaltung inkl. Kammern, Sozialversicherungsträger, Jägerschaften, Wassergenossenschaften und –verbände, Agrargemeinschaften, Hochschülerschaft sowie Universitäten

- ergänze Kategorien E bis H wie oben erläutert -

Gesamtübersicht der weisungsfreien Behörden und Organe

¹ Vgl. aber auch Fn. 4.

Es wird von der Prämisse ausgegangen, dass ausgegliederte Rechtsträger außerhalb der Hoheitsverwaltung nur dann weisungsgebunden sind, wenn dies ausdrücklich gesetzlich angeordnet ist (VfSlg. 15.946/2000; VfGH v. 10.10.2003, G 222/02).

1. Oesterreichische Nationalbank
(1. allgemein, z. Verfassungsbestimmung § 79 Abs. 5 BWG) F
2. Finanzmarktaufsicht
(Verfassungsbestimmung § 1 Abs. 1 FMABG) F
3. Vorstandsvorsitzende der Post-Nachfolge-Unternehmen
(Verfassungsbestimmung § 17a PoststrukturG)²
4. Schüratze (Art. 81a Abs. 4 B-VG) E (oder F)
5. Mitglieder der Kollegialorgane der Universitäten und Kunstuniversitäten
(Verf.bestimmungen § 13 Abs. 2 UOG und 14 Abs. 2 KUOG i.V.m. § 20 UniG) D³
6. Prüfungskommission (Verfassungsbestimmung § 29 Abs. 6 BDG) II
7. Berufungskommission (Verfassungsbestimmung § 41a Abs. 6 BDG) II
8. Berufungskommission (Verfassungsbestimmung § 73a HeeresdizG) II
9. Leistungsfeststellungskommission (Verfassungsbestimmung § 88 Abs. 4 BDG) II
10. Disziplinarkommission (Verfassungsbestimmung § 102 Abs. 2 BDG) II
11. Disziplinarkommission (Verfassungsbestimmung § 15 Abs. 5 HeeresdizG) II
12. Disziplinarkommissionen
(Verfassungsbestimmungen § 91 Abs. 2 Landeslehrer-Dienstrechtsg und § 99 Abs. 2 land- und forstwirtschaftliches Landeslehrer-Dienstrechtsg) II
13. Gutachterkommission (Verfassungsbestimmung § 207j Abs. 7 BDG) II
14. Begutachtungskommission (Verfassungsbestimmung § 7 Abs. 6 AusschreibungsG) II

² Durch diese Verfassungsbestimmung wurde ein "oberstes Organ" im Sinn des Art. 19 B-VG geschaffen. Das kann so nicht beibehalten werden. Im Übrigen haben wir im Ausschuss 6 das vernünftige Vorhaben andiskutiert, die Personalgektion bei ausgegliederten Rechtsträgern zentral zu besorgen und einem Bundesministerium zuzuordnen. Auf diesem Weg könnte man dieses Problem erledigen.

³ M. A. nach solchen unabhängige Kollegialbehörden in Bereichen der Selbstverwaltung oder der Universitäten dort geregelt werde. Das würde Kat. D bedeuten. Sollte man diese Bereiche nicht in Angriff nehmen, wäre freilich in Art. 20 Abs. 2 (neu) entsprechend vorzuzusorgen.

15. Weiterbestellungskommission (Verfassungsbestimmung § 18 Abs. 3 AusschreibG) II
16. Aufnahmekommission (Verfassungsbestimmung § 34 Abs. 1 AusschreibungsG) II
17. Auswahlkommision
(Verfassungsbestimmung § 14 Abs. 10 Statut auswärtiger Dienst) II
18. Viele ähnliche dienstrechtliche Kommissionen der Länder II
19. Gleichbehandlungskommission
(Verfassungsbestimmung § 24 Abs. 5 BundesGleichbehG) II
20. Gleichbehandlungskommission
(Verfassungsbestimmung § 10 Abs. 1a GleichbehG) II
21. Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen
(Verfassungsbestimmung § 40 Abs. 7 UOG und § 39 Abs. 7 KUOG) II
22. Viele ähnliche Kommissionen der Länder II
23. Beschwerdekommision (Verfassungsbestimmung § 4 WehrG) II
24. Menschenrechtsbeirat (Verfassungsbestimmung § 15a SPG) III⁴
25. UVS (Art. 129b Abs. 2 B-VG) C
26. Bundesvergabeamt (Verfassungsbestimmung § 139 Abs. 1 BVerfG) C
27. Bundes-Vergabekontrollkommission C
28. Unabhängiger Bundesasylsenat (Art. 129c Abs. 3 B-VG, § 38 AsylG) C
29. Unabhängiger Finanzsenat
(Verfassungsbestimmungen § 1 UFSG, § 271 Abs. 1 BAO, § 66 Abs. 1 FinStRG;
§ 85d ZollR-DG) C
30. Berufungssenat (§ 48 Wr. Stadtverfassung ?) C
31. Disziplinarkommissionen (Verfassungsbestimmung des § 19 Abs. 7 ApothG)⁵
32. Schiedsstelle nach Art. III UrhGNov 1980 (Verfassungsbestimmung des § 4) B

⁴ Im Ausschuss 9 besteht die Absicht, Formen des präventiven oder begleitenden Rechtsschutzes nunmehr im Sechsten Hauptstück zu behandeln – diesfalls also ähnlich Kat. B.
⁵ Vgl. Fn. 2 oben.

- 33. Umweltanwaltschaften (z. T. Verfassungsbestimmungen der Länder) III
 - 34. Kinder- und Jugendanwaltschaften (?) IIIe
 - 35. Patienten- und Pflegetanwaltschaften (?) III
 - 36. Rechtsschutzauftragte (§ 149n SPO, § 62a SPO, § 57 MBO – nur einfachgesetzlich) IIIz
 - 37. Sicherheitsvertrauenspersonen (Verfassungsbestimmung § 11 Abs. 2 BundesbedSchutzG) I
 - 38. Sicherheitsfachkräfte (bei Anwendung ihrer Fachkunde) (Verfassungsbestimmung § 73 Abs. 3 BundesbedSchutzG) I
 - 39. Gleichbehandlungsbeauftragte und Kontaktfrauen (Verfassungsbestimmung § 37 Abs. 1 BundesGleichbG) II
 - 40. Einsatzstraforgane (Verfassungsbestimmung § 81 Abs. 3 HeeresdiszG) II
 - 41. Fachhochschulrat (Verfassungsbestimmung § 7 Abs. 4 FHSOG) II⁸
 - 42. Akkreditierungsrat (Verfassungsbestimmung § 4 Abs. 2 UniAkktrG) II
 - 43. Flugunfalluntersuchungsstelle (Verfassungsbestimmung § 4 Abs. 4 FlUUG) I
 - 44. Bundesmuseen im Rahmen ihrer Privatreechtstfähigkeit (§ 31a Abs. 7 FOG, einfachgesetzlich) H
 - 45. Leiter der Statistik Österreich (in fachlichen Fragen) (§ 38 Abs. 1 B-StatG, einfachgesetzlich) I
 - 46. Generaldirektor für Wettbewerb (Verfassungsbestimmung § 1 Abs. 3 WettbewG) F
 - 47. Ethikkommissionen (z. T. einfachgesetzlich, sonst vorausgesetzt) H
 - 48. ORF (Art. 1 Abs. 2 Rundfunk-BVG i. V. m. ORF-G?) F
- Weisungsfreiheit vorausgesetzt

6 Nähere Untersuchung - auch zur folgenden Position - vorbehalten, allenfalls Erweiterung des Tatbestandes III in Richtung "Amtsanwaltschaften".

7 Vgl. Fn. 3 oben. Die derzeitige Regelung ist, weil einfachgesetzlich, verfassungswidrig.

8 Die rechtspolitische Entwicklung wird wahrscheinlich zu einer Vermehrung derartiger Kollegialorgane führen. Es erscheint deshalb zweckmäßig, den Tatbestand "Akkreditierung" besonders anzuführen.

[Anl. 9]

- 49. Organe des Entschädigungsfonds G
 - 50. Organe des NS-Opferfonds⁹
 - 51. Organe des Nationalfonds G
 - 52. Kuratorium des Versöhnungsfonds G
 - 53. Schiedsgericht nach § 5 BVG Landesgrenze Wien-NO IV
 - 54. Grenzkommission (§ 8 BVG Staatsgr. Ö-BRD iVm Art. 19 Grenzvertrag 1972) IV
 - 55. Grenzkommission (§ 9 BVG Staatsgr. Ö-CH iVm Art. 16 Grenzvertrag 1970) IV
 - 56. Grenzkommission (verfassungsändernder Vertrag mit Liechtenstein aus 1960) IV
- Grenzfälle
- 57. Bundesrechenzentrum GmbH (lt. *Kucsko-Stadlmayer*-Weisung nicht angeordnet) H¹⁰
 - 58. Arsenal GmbH (lt. *Kucsko-Stadlmayer*-Weisung nicht angeordnet) H
 - 59. Agrarmarkt Austria (lt. *Raschauer*-Weisung nicht klar geregelt) H¹¹
 - 60. Arbeitsmarktservice (lt. *Raschauer*-Weisung nicht klar geregelt) H
 - 61. Wr. Bauoberbehörde (Art. 111 B-VG i. V. m. § 138 Wr. BauO) B
 - 62. Wr. Abgabenberufungskommission (Art. 111 i. V. m. § 203 Wr. AbGO) B
 - 63. Österreichische Bundesfinanzierungsagentur F
 - 64. Österreichische Kontrollbank (Meldestelle nach BörseG, Ausfuhrförderung) F
 - 65. Kommunalkredit Austria (Abwicklungsstelle nach UmweltförderungsG) F
 - 66. Verrechnungsstellen (APCS u. a.) nach VerrechnungsstellenG (insb. im Fall der Aufhebung durch VfGH) F

⁹ Das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 182/1998 enthält keine selbständige Verfassungsbestimmung und verweist nur auf den Nationalfonds. Es wäre aus der Liste zu streichen.

¹⁰ Nur im "Vorfeld" hoheitlicher Aufgabenbesorgung tätig - vgl. *Kucsko-Stadlmayer*, a.a.O. 37, Fn. 133.

¹¹ Da diese Einrichtung - ebenso wie das folgende AMS - hoheitlich tätig ist (vgl. *K.-St.*, a.a.O.), hat der Gesetzgeber die Weisungsgebundenheit zu normieren.

67. Gremium zur Überprüfung des Umtauschverhältnisses (§ 225g AktG) F

68. Personalvertretungen¹²

69. Prüfer/Prüforgane I

70. Amtssachverständige I

71. Beiräte, Kommissionen I

Allenfalls rechtspolitisch interessant¹³

72. Kommunikationskommission Austria (KommAustria)¹⁴

73. Hauptverband der österr. Sozialversicherungsträger (falls künftig nicht als Selbstverwaltung eingerichtet)

74. Staatsanwaltschaften

75. Bundeskarrellanwalt

76. Beitragsregime der gesetzlich anerkannten Kirchen
Ausgeklammert

sind *zwischenstaatliche Einrichtungen* wie z.B. der Verwaltungsrat nach dem Int. Energieprogramm oder die Ministerkonferenz nach WTO-Abkommen u.v.a.m.

IV. Abschließende Bemerkung

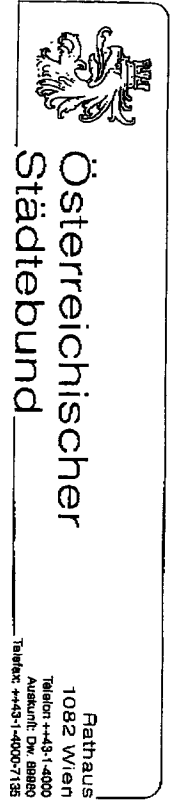
Meines Erachtens konnte somit die Aufgabe gelöst werden. Die "Vielfalt" ist nicht gar so groß, dass eine Typisierung unmöglich wäre, die Formulierung allerdings etwas schwieriger

als ich zunächst gedacht habe. Jedenfalls würde es zu einer beträchtlichen Einsparung von formellen Verfassungsbestimmungen kommen. Deutlich wird aber auch der hohe Koordinationsbedarf mit anderen Ausschüssen. Zum Teil ist die Weisungssache eine Querschnittsmaterie.

Abschließend sei noch einmal betont, dass – worauf besonders LAD Wielinger hingewiesen hat –, die "Weisung" zwar in ihrem Kern zum ind. konkreten Befehl ermächtigt, aber alle anderen Formen der "Steuerung" ermöglicht. Allerdings – und darin liegt der Vorzug gegenüber Modellen, die die Weisung ausschließen wollen – bei Wahrung von Transparenz und Verantwortung der politischen Ebene und bei Gewährleistung eines Schutzes für den Bediensteten (vgl. nur die aus gutem Grund verfassungsrechtlich gewährleisteten Grenzen des Weisungsrechts in Art. 20 Abs. 1 B-VG).

¹² Nach lang diskutierter bisheriger Auffassung führen die Personalvertretungen nicht die Verwaltung im Sinn des Art. 20 Abs. 1 B-VG, sofern man in einer neuen Bundesverfassung die Personalvertretungen besonders hervorheben will, wäre dort auch die Frage der Unabhängigkeit zu klären. Ich sehe hier keine Notwendigkeit, eine Regelung in die eine oder andere Richtung zu treffen.
¹³ Die allenfalls "rechtspolitisch interessanten" Positionen 72ff sollte man in diesem Zusammenhang eher nicht diskutieren. Insbesondere die Fragen der Staatsanwaltschaften oder der gesetzlich anerkannten Kirchen oder Religionsgesellschaften führen weit ab. Jedenfalls sehe ich in diesen Bereichen keinen Spielraum des einfachen Gesetzgebers.

¹⁴ Die "Kommunikationsbehörde Austria" ist keine Kommission. Von ihr gibt es derzeit einen Instanzenzug an den Bundeskommunikationssenat (133 Z 4-Behörde). Es fragt sich, ob man da wirklich eine Sonderregelung braucht. Es geht eher um das Problem, ob 133 Z 4-Behörden nicht auch schon als erstinstanzliche Behörden eingerichtet werden können, was der Gesetzgeber hier wegen des einschlägigen VfGH-Erk. nicht machen konnte.



Positionspapier des Österreichischen Städtebundes zu den
Beratungen im Ausschuss 6 "Reform der Verwaltung" des
Österreich-Konvents
17.12.2003

1. Bürgernahe Verwaltung - Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch die Gemeinden

- Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch Städte und Gemeinden - Gemeinden sind die bürgernächste Verwaltungseinheit
- Gemeinden ab 10.000 Einwohnern erhalten das Recht auf ein Stadtstatut
- Kein Ausbau der Bezirkshauptmannschaften zu "allzuständigen Verwaltungsbehörden"

Der Österreichische Städtebund fordert die Übertragung weiterer Kompetenzen auf Städte und Gemeinden, wobei eine Differenzierung nach der Leistungsfähigkeit der Kommunen vorgenommen werden sollte. Alle österreichischen Gemeinden (unabhängig von ihrer Größe) sollen in Zukunft u. a. das Passwesen, die Ausstellung von Führerscheinen, Jagd- und Fischereikarten, die Anmeldung von bestimmten Veranstaltungen sowie andere personenbezogene Verwaltungsangelegenheiten, die mit der Ausstellung von Dokumenten verbunden sind, übernehmen.

Voraussetzung hierfür ist eine entsprechende finanzielle Ausstattung der Gemeinden, die im Österreich-Konvent in den Beratungen des Ausschusses 10 anzustreben sein wird. Hierbei hat der Grundsatz zu gelten, dass diejenige Gebietskörperschaft, welche die Aufgabe erfüllt, auch die dazu erforderlichen Mittel zu erhalten hat. Dies wird an dieser Stelle deshalb ausdrücklich betont, weil diesem Grundsatz in der Vergangenheit, insbesondere seitens des Bundes, kaum entsprochen wurde.

Darüber hinaus soll allen Gemeinden ab einer gewissen Einwohnerzahl (etwa ab 10.000) das Recht auf Verleihung eines eigenen Statuts eingeräumt werden, womit die Übernahme der Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörden verbunden ist. Dies würde einen wesentlichen Beitrag zur weiteren Heranführung der Verwaltung an den Bürger leisten. Dem von manchen Seiten angestrebten Ausbau der Bezirkshauptmannschaften als "allzuständige Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung" erteilt der Österreichische Städtebund eine klare Absage. Durch die im Vorstehenden skizzierte Übernahme von zusätzlichen Aufgaben durch die Gemeinden und die damit Hand in Hand gehende Flexibilisierung der Zuständigkeiten der Gemeinde kann die Qualität der Verwaltung so gestaltet werden, dass sie dem Bürger unmittelbar an seinem Wohnsitz oder seiner Arbeitsstätte zur Verfügung steht (Schlagwort: "Service Center"). In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Städte in den letzten Jahren wesentliche Anstrengungen zum Ausbau ihrer Bürgerservice-Richtungen unternommen haben.

Als empirischer Beleg für die Berechtigung dieses Konzeptes kann die IPES-Studie zum Thema "Verwaltung und

Verwaltungsreform", die dem Österreich-Konvent bereits übermittelt wurde, aus dem Jahr 2003 dienen, der eine bundesweite repräsentative Bevölkerungsbefragung zugrunde liegt. Darin wird klar festgestellt, dass das Service der Gemeindeverwaltungen deutlich am besten abschneidet. Je weiter die Behörde vom Wohnsitz des Bürgers entfernt agiert wird ihre Leistung umso schlechter eingeschätzt, wobei der Vorzug der Gemeinden gegenüber Bezirkshauptmannschaften, Landesregierungen und Bundesbehörden insbesondere in der Bürgernähe gesehen wird.

Selbstverständlich ist die Forderung nach einem solchen "Service Center" Gemeinde nur dann gerechtfertigt, wenn dort jene Qualität der Verwaltung angeboten werden kann, die vom Bürger - wie in der genannten Studie belegt - mit Recht erwartet werden kann, ein Umstand, der natürlich auch von der erforderlichen finanziellen Ausstattung der Gemeinden abhängig ist.

2. Schaffung neuer Kooperationsmodelle und die

Flexibilisierung der Bestimmungen über die Gemeindeverbände

- Flexibilisierung der Bestimmung über die Gründung von Gemeindeverbänden
- Schaffung neuer Kooperationsmodelle (Fachregionen)
- Interkommunale Zusammenarbeit auch über Länder- bzw. Bezirksgrenzen hinweg (Art 15a B-VG)

Der Österreichische Städtebund fordert neue institutionelle regionale Kooperationen zwischen Gemeinden, insbesondere auch zur Lösung der Probleme zwischen Städten und Umlandgemeinden (Schlagwort: "Regionalverbände").

Ausgangspunkt für diese Forderung ist u. a. die unter Punkt 1) angesprochene Übertragung von weiteren Kompetenzen auf Städte und Gemeinden aber auch der Umstand, dass immer häufiger zur Erhöhung der Effizienz Gemeindegrenzen überschreitende Lösungen erforderlich sind. Die Realisierung erfordert, im Hinblick auf die unterschiedliche Leistungskraft der Gemeinden die Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit neu zu gestalten und neue Modelle zu entwickeln.

Die Bestimmungen des Art. 116a B-VG über den Zusammenschluss von Gemeinden zu Gemeindeverbänden durch Vereinbarung erweisen sich in der Praxis oftmals als zu wenig flexibel. Dies hat seinen Grund insbesondere darin, dass Gemeindeverbände nur zur Besorgung einzelner Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches gegründet werden dürfen. Ein weiterer Mangel ist darin gelegen, dass Gemeindeverbände der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen und im Hinblick auf die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung zur Regelung der Organisation der Gemeindeverbände nicht Bezirks- oder Landesgrenzen überschreitend geschaffen werden können.

Regionalverbände sollten daher von der Verfassung derart organisiert werden, dass sich Gemeinden, auch bezirks- und landesübergreifend, zur Besorgung einzelner oder mehrerer sachlich zusammenhängender Angelegenheiten zusammenschließen können.

Damit würde die Möglichkeit geschaffen, dass Städte und Gemeinden Aufgaben in einem regionalen Verbund wahrnehmen und dadurch wirtschaftliche Synergieeffekte erzielen können. Dies hätten positive Auswirkungen auf die Kostenstruktur zur Folge, wodurch auch Argumenten, die

gegen eine Leistungserbringung durch Gemeinden vorgebracht werden (die Leistungserbringung durch Private, die durch solch stark eingrenzende Regelungen nicht gebunden sind), leichter entgegengesetzten werden könnte.

Der Österreicherische Städtebund ist der Meinung, dass die Bestimmungen über Regionalverbände an die Stelle der Gemeindeverbände treten sollen, wobei die Zuständigkeit zur Gründung von Landesgrenzen überschreitenden Verbänden auf Basis von Art. 15a B-VG - Vereinbarungen ermöglicht werden könnte.

Die Regionalverbände leiten ihre demokratische Legitimation von den Mitgliedsgemeinden ab, weshalb die Schaffung eigener demokratischer Strukturen entbehrlich erscheint. Weltere müssen an der Verwaltung der Regionalverbände ausschließlich die Gemeinden selbst beteiligt sein; eine Mitwirkung von Landesorganen ist auszuschließen.

Im Zusammenhang mit diesen Forderungen soll ferner überlegt werden, Gemeinden einer bestimmten Region (ebenfalls Bezirks- und Landesgrenzen überschreitend) breitere Aufgabenbereiche (wie Bildung, Gesundheit, Umwelt) im Rahmen von Vereinbarungen zur gemeinsamen Besorgung anzuvertrauen, ohne dass dadurch neue Gebietskörperschaften geschaffen würden ("Fachregionen"). Damit bräuchte nicht jede Gemeinde für die gesamte Infrastruktur zur Erfüllung dieser Aufgaben (Personal- und Sachaufwand) aufkommen, sondern die Gesamtheit der Gemeinden nach einem deren Leistungskraft entsprechenden Verteilungsschlüssel. Jede Gemeinde behielte in einem solchen Verband ihre rechtliche Eigenständigkeit.

3. Zukunft der Gemeindeaufsichtsbehörden - 2-gliedriger Instanzenzug - Kontrolle durch die Landesverwaltungsgerichtshöfe

Diese Position hängt vom Ergebnis der Beratungen über die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichte ab:

- Schaffung eines eingliedrigeren innergemeindlichen Instanzenzug im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden
- Vorstellung wird durch Berufung an die Landesverwaltungsgerichte ersetzt
- Angleichung der Berufungsvorentscheidung nach AVG an das Abgabenverfahrenrecht
- Recht zur Beschwerde an die Gerichtshöfe öffentlichen Rechts
- Gemeindeaufsichtsbehörde soll im Zusammenhang mit der Erlassung von Bescheiden nur mehr beratende Aufgaben wahrnehmen

Im Rahmen des Verfassungskonvents wird im Ausschuss 9 über die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten beraten.

Der innergemeindliche Instanzenzug gestaltet sich (mit einigen Ausnahmen für Statutarstädte) derzeit so, dass in erster Instanz der Bürgermeister, in zweiter der Gemeinderat entscheidet und anschließend Vorstellung an die Gemeindeaufsichtsbehörde erhoben werden kann.

In Verbindung mit der Einrichtung von Landesverwaltungsgerichtshöfen schlägt der Österreicherische Städtebund vor, die Vorstellung durch das Recht, eine Berufung gegen den gemeindlichen Bescheid an die Landesverwaltungsgerichte erheben zu können, zu ersetzen. Die

Landesverwaltungsgerichte entscheiden im Gegensatz zur Gemeindeaufsichtsbehörde in der Sache (meritorisch). Im Zusammenhang mit diesem Reformvorschlag muss aber die Berufungsvorentscheidung nach AVG an die nach dem Abgabeverfahren angepasst werden und die Gemeinden müssen das Recht erhalten, gegen die Entscheidung der Landesverwaltungsgerichte Beschwerde an die Gerichtshöfe öffentlichen Rechts erheben zu können.

In Zukunft würde dann in der Gemeinde in erster Instanz der Bürgermeister entscheiden. Gegen diesen Bescheid besteht anschließend das Recht, Berufung an das Landesverwaltungsgericht zu erheben.

4. Lockerung des Legalitätsprinzips

In diesem Zusammenhang ist auch die Problematik der örtlichen Raumplanung zu sehen. Es ist geradezu eine Kunst, einen Flächenwidmungsplan zustande zu bringen, der vor dem VfGH "hält". Diesbezüglich den Gemeinden mehr Flexibilität und Gestaltungsfreiheit einzuräumen, erscheint daher mehr als gerechtfertigt. Es ist dies eine Problematik, die primär auf einfachgesetzlicher Ebene zu lösen ist, die aber im Hinblick auf das im Art 18 B-VG verankerte Erfordernis "hinreichend bestimmter" - und das bedeutet in der Praxis: engmaschiger - gesetzlicher Regelungen in die Verfassungssphäre hineinreicht. Aus Sicht des Österreichischen Städtebundes soll im Zusammenhang mit der Reform des Legalitätsprinzips aber strikt unterschieden werden zwischen Bescheiden und Verordnungen.

o.Univ.-Prof.Dr.Bernhard Raschauer

Universität Wien - Juridicum
Institut für Staats-
und Verwaltungsrecht
(Wirtschaftsrecht)

A-1010 Wien
Schottenbastei 10-16
Telefon 4277-35452
Telefax 4277-35459

Wien, am 21. 12. 2003

Generalsekretär
Mag Mutschler
als Vorsitzendem
des Konvents-Ausschusses 6

Sehr geehrter Herr Vorsitzender!

Ich bin über den bisherigen Stand der Beratungen im Ausschuss nicht glücklich. Wir haben zuletzt über einige Elastizitäten im Bereich der Organisation der staatlichen Verwaltung beraten. In dieser Hinsicht haben sich einige Mitglieder des Ausschusses eher reserviert geäußert. Dies ist insoweit verständlich, als staatliche Verwaltung einem bestimmten Bürokratiemodell unterliegt, das durch Leitungsgewalt und Verantwortlichkeit charakterisiert ist.

Gleichwohl bin ich der Ansicht, dass der demokratische Rechtsstaat weniger verlangt, als die geltende Verfassung vorschreibt:

* Demokratie verlangt, dass das zuständige Regierungsmitglied die parlamentarische Verantwortung für einen Vollzugsbereich trägt. Zu diesem Zweck muss es (in der neueren Terminologie) ausreichende "Ingerenzmöglichkeiten" haben. Dies wiederum besagt freilich nicht, dass das klassische Modell der Weisung in Bezug auf jeden individuell-konkreten Verwaltungsvorgang offen stehen muss. Andere Instrumente - von der Vorgabe genereller Richtlinien über Berichtspflichten bis zur Abberufung des Leiters einer Einrichtung - können einzeln und insgesamt ausreichende Leitungsinstrumente sein, welche den Vollzugsbereich parlamentarisch verantwortlich erscheinen lassen. In der Verfassung wäre - in Abweichung von Art 20 Abs 1 B-VG - vorzusehen, dass durch Gesetz sicherzustellen ist, dass die obersten Organe über geeignete Steuerungsbefugnisse verfügen.

* Rechtsstaatlichkeit verlangt - neben der Bindung an das Gesetz - die Möglichkeit, jegliches Verhalten staatlicher Verwaltung im Fall individueller Betroffenheit einer gerichtlichen Kontrolle zuführen zu können. Da die Modalitäten der gerichtlichen Kontrolle Gegenstand eines anderen

Ausschusses sind, wäre in Bezug auf die Verwaltungsreform an die verfassungsrechtliche Verankerung einer Rechtswegegarantie zu denken.

Wenn es Ihr Zeitplan erlaubt, wäre ich dankbar, wenn diese Frage noch einmal Gegenstand der Beratung im Ausschuss sein könnte.

Noch überhaupt nicht Gegenstand der Beratung war indes die über eine allfällige Organisationsreform hinaus gehende Frage eines Aufgabenabbaus. Ein wesentlicher Aspekt der Verwaltungsreform ist meines Erachtens in der Reduzierung der Befassung von staatlichen Stellen zu sehen. Die Begründung von Aufgaben und Zuständigkeiten staatlicher Verwaltungsstellen - in welcher Organisationsform immer - soll nur dann vorgesehen werden, wenn anders die rechtspolitisch angestrebten Effekte nicht erzielt werden können. Sehr häufig finden sich jedoch, wenn man nicht in traditionellen Schienen von "Gesetz und staatlicher Vollziehung" verhaftet bleibt, funktionale Äquivalente zu staatlichen Leistungs-, Genehmigungs- oder Kontrollregimen durch entsprechende Kombinationen von Verhaltensvorschriften.

Diese Fragen sind selbstverständlich primär Fragen praktischer Rechtspolitik. Es scheint mir allerdings angebracht, dass die Verfassung auch ein Signal in diese Richtung setzen sollte, nicht zuletzt auch an die Adresse des VfGH:

* Aufgaben und Befugnisse von Behörden und sonstigen Ämtern dürfen nur vorgesehen werden, wenn dies mit dem Ziel sparsamer Verwaltung vereinbar ist, wenn insbesondere gesetzliche Zwecke nicht auf andere Weise erreicht werden können.

* Neue Behörden und sonstige Ämter dürfen nur errichtet werden, wenn gesetzliche Zwecke nicht mit den bestehenden Behörden und sonstigen Ämtern erreicht werden können.

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie diese Stellungnahme auch den anderen Ausschussmitgliedern zur Kenntnis bringen könnten. Mit freundlichen Grüßen, B Raschauer, e.h.

Clemens Jabloner

7. Jänner 2004

Sehr geehrter Herr Vorsitzender!

Gerade habe ich das Schreiben von Prof. Raschauer erhalten und ich möchte gerne sofort dazu Stellung nehmen. Auch ich bin mit dem bisherigen Stand der Beratungen im Ausschuss nicht glücklich. Meine Gründe sind allerdings denen von Prof. Raschauer ziemlich diametral entgegengesetzt: Ich habe – besonders zu Anfang der Arbeit – den Eindruck bekommen, man versuche gleichsam "mit der Brechstange" das geltende verfassungsrechtliche System betreffend Gesetzgebung und Verwaltung auszuhebeln. Dafür sollen einige nach meinem Dafürhalten Gemeinplätze neuerer politischer Modelle dienen. Ich bin aber auf Grund auf meiner methodischen Vorbildung nicht bereit, eine Auseinandersetzung zu führen, ohne Positionen ideologiekritisch zu hinterfragen. So wie ich mich vor Jahrzehnten der marxistischen Betrachtungsweise der Verwaltung entgegengestellt habe, so werde ich das heute im Bezug auf neoliberaler Denkweisen halten. (Wie Konrad Paul Liessmann unlängst zutreffend festgestellt hat, gleichen beide Richtungen einander vor allem darin, dass jüedem, der sich widersetzt, die mangelnde "Einsicht in die Notwendigkeit" in irgendwelche Gesetzmäßigkeiten vorgeworfen wird.)

Wenn wir uns im Ausschuss 6 weiterhin mit den entscheidenden Grundfragen von Staat und Verwaltung befassen wollen – was eigentlich gar nicht nötig wäre –, dann müssen die ideologische Positionen auch auf den Tisch gelegt und diskutiert werden. Obzwar nun aber bei so weit reichenden Änderungen die Beweislast eindeutig auf der angreifenden Seite liegt, wurde noch kaum ein konkretes Papier vorgelegt.

Ich bin dennoch durchaus zuversichtlich, was die weitere Arbeit im Ausschuss betrifft. So denke ich, dass sich bei der Diskussion konkreter Punkte wichtige Fortschritte machen werden. Das vorgelegte Papier zur Schulreform ist – wie immer man es im Einzelnen beurteilt – genau das, was ich mir vom Ausschuss 6 erwarte. Ähnliche Papiere sollten zu anderen Verwaltungsbereichen, soweit deren Organisation in die Verfassungssphäre reicht, vorgelegt werden.

Zu den Punkten des Papiers im Einzelnen:

Zum Abbau des Weisungsrechts verweise ich auf meine bisher eingenommenen Positionen und auf das von mir dem Ausschuss gleichzeitig vorgelegte Papier. Dieses zeigt halt, dass die Sachen kompliziert sind und man sie seriös behandeln muss.

Zur Rechtsstaatlichkeit denke ich, dass der Weg einer "Rechtswegegarantie" in eine falsche Richtung führt. Ich habe schon mehrfach darauf hingewiesen, dass die Ablehnung des Legalitätsprinzips im Verfassungskonvent aus zwei ganz unterschiedlichen Richtungen resultiert. Manche wollen die Spielräume der Verwaltung vergrößern, andere ein viel rigoroseres System der gerichtlichen Überprüfung erreichen. Rechtssoziologisch glaube ich, dass mit der "Rechtswegegarantie" die verbleibenden Ermessensräume der Verwaltung eher noch eingeschränkt werden. Ich halte jedenfalls nichts davon, dem Ausschuss 9 einen "Auftrag" in diese Richtung zu geben und im Ausschuss 6 zugleich munter das Legalitätsprinzip abzumontieren.

Den "Aufgabenabbau" halte ich für eine gute Sache, aber – wie dies auch Raschauer erkennt – handelt es sich primär um Fragen der praktischen Rechtspolitik. Ich glaube nicht, dass die Verfassung darüber entsprechende Aussagen enthalten sollte. Wenn ja, müsste man diese durch "entgegenlaufende" Staatszielbestimmungen wieder ausbalancieren. Vor allem glaube ich auch nicht, dass derlei vom VfGH judiziert werden kann. Will man ihm das auch noch aufbürden, würde sich dann allerdings die Frage der Zusammensetzung des VfGH – als eines dann ganz eindeutig politischen Organs – mit aller Schärfe stellen.

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, ich bitte auch dieses Schreiben den Mitgliedern des Ausschusses vorzulegen.

Mit besten Grüßen

Ihr Clemens Jabloner

Reformaspekte im Bildungsbereich sowie Textvorschläge zum öffentlichen Dienst

Diskussionsgrundlage
für die 6. Ausschusssitzung des Ausschusses 6
am 7. Jänner 2004

I. Reformaspekte im Bildungsbereich	2
1. Allg. Grundsätze der organisatorischen Neuordnung im Bildungsbereich	
2. Hauptprobleme und Kontinuitätsanfordernisse in der Behördenorganisation	
3. Grundzüge der schulischen Behördenorganisation	
4. Organisatorische Hauptziele – Hauptaufgaben – verfassungsrechtliche Eckpunkte	
5. Bezeichnung, Struktur und Verortung eines neuen "Bildungsartikels"	
II. Textvorschläge zum öffentlichen Dienst	5
1. Ergebnisse der Beratungen vom 4. Dezember	
2. Zur Dienstrechtskompetenz	
3. Allgemeine Bestimmungen für den "Öffentlichen Dienst"	
4. Sonstige verfassungsrechtliche Aspekte	
Beamtenbegriff im B-VG – Diensthoheit – Personalsteuerung – Leitungsfunktionen	
Weitere Ausschusstermine	8

I. Reformaspekte im Bildungsbereich

Die bildungsspezifische Ausrichtung der Bundesverfassung umfasst drei Aspekte:

- "Umfassende Bildung" als Staatsziel etwa als Teil einer Präambel; (nähere Behandlung im Ausschuss 7)
- Grundrechtliche Aspekte werden im Ausschuss 4 behandelt.
- Die Zusammenfassung der derzeit auf fünf Artikel verstreuten schulspezifischen Verfassungsbestimmungen zu einem neuen "Bildungsartikel" im B-VG. Drei Regelungsbereiche wären zu unterscheiden:
 - Fragen der Kompetenzverteilung (Ausschuss 5)
 - Schulorganisatorische Aspekte in Grundzügen
 - Wissenschaftsorganisatorische Einzelfragen

1. Allg. Grundsätze der organisatorischen Neuordnung im Bildungsbereich

- **Subsidiarität und Autonomie**
Den einzelnen Bildungseinrichtungen soll soweit Freiheit wie möglich eingeräumt werden. Es muss aber auch die erforderliche Einheitlichkeit des Bildungssystems sicher gestellt sein.
- **Übergang von der Prozesssteuerung zu Zielvorgaben samt Ergebniskontrolle bzw. von der Input-Orientierung hin zu einer Output-Steuerung**
Daraus ergibt sich eine Konzentration des Ministeriums auf Bildungsinhalte, Bildungsabschlüsse und Überleitfragen sowie die Steuerung durch ein modernes Budget- und Personalmanagement. Operative Entscheidungen werden nicht mehr auf der Ministerialebene getroffen.
- **Zusammenfassung von Entscheidungsbefugnis und Verantwortlichkeit (Kongruenzprinzip)**
Insb. durch die pädagogische Autonomie der Schulen hat sich die Verantwortung stark auf die Ebene der Schule bzw. der Region verlagert. Im Bereich der Berufsausbildung hat sich durch die gute Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, Ländern und Bildungseinrichtungen die Verantwortung verlagert. Ebenso haben die neuen Möglichkeiten der Hauptschulen zur Zusammenarbeit mit weiterführenden Schulen zu Veränderungen in den Regionen geführt.
- **Generalklausel zugunsten der Länder**
In der Kompetenzverteilung soll die derzeitige Generalklausel zugunsten des Bundes durch eine Generalklausel zugunsten der Länder ersetzt werden. Dem Bund kommt nur mehr in jenen Bereichen eine Entscheidungsbefugnis zu, die für die Einheitlichkeit des Bildungssystems erforderlich sind oder die eine überregionale Bedeutung haben.
Verschiedene Bereiche haben überregionale Bedeutung und bleiben daher in der derzeitigen Kompetenz des Bundes (Universitäten und Fachhochschulen, höheres Schulwesen und Berufsausbildung). Die anderen Bereiche werden den Ländern ausschließlich zur Regelung überlassen wie z.B. die "Pflichtschulleistungen", d.h. das Pflichtschulunterrichtsgrundgesetz des Bundes wird auf ein Mindestmaß reduziert werden können.

2. Hauptprobleme und Kontinuitätsanfordernisse in der Behördenorganisation

Als Hauptproblem der heutigen Schulbehördenstruktur ist die Doppelgleisigkeit in der Schulverwaltung anzusehen. Die derzeitige Konstruktion der Schulbehörden des Bundes in den Ländern (Landes- und Bezirksschulräte) und die parallel dazu bestehende Schulverwaltung der Länder ist nicht zielführend. Dazu kommen noch doppelte Verwaltungstrukturen für das landwirtschaftliche Schulwesen sowie im Schulgesund-

heitsbereich. Gemeinsame Bund-Länder-Behörden, wie sie in diesem Ausschuss bereits angedacht werden, wären daher für die Schulverwaltung durchaus geeignet.

Aus der hohen gesellschaftlichen Bedeutung und der enormen Größenordnung des Bildungssystems resultieren besondere Kontinuitätsanforderungen. Derzeit gibt es 1,2 Mio. Schülerinnen und Schüler, 124.000 Lehrerinnen und Lehrer und insgesamt rund 6.000 Schulstandorte bzw. Standorte ähnlicher Bildungseinrichtungen. Ein allzu abrupter Wechsel der Schulorganisationspolitik hätte negative Auswirkungen auf das gesamte Schulsystem. Bei einem gänzlichen Entfall der Art. 81a und 81b B-VG ist daher die Verankerung verschiedener verfassungsrechtlicher Eckpunkte erforderlich.

3. Grundzüge der schulischen Behördenorganisation

Organisatorische Hauptziele

- Schaffung eines regionalen Bildungsmanagements auf Ebene der Länder
- Streichung einer Verwaltungsebene
- Zuständigkeit einer einzigen Stelle für alle Aufgaben der Bildung unter Einbeziehung von Landesschulrat, Schulabteilungen der Länder (inkl. Berufsschulen und Schülerhaltung), Erwachsenenbildungsabteilungen der Länder sowie des landwirtschaftlichen Schulwesens.

Hauptaufgaben für das neue regionale Bildungsmanagement

- Personal- und Budgethoheit im Rahmen von mittelfristigen Vorgaben, Zielsetzungen und Planungsicherheit
- Damit Eigenverantwortung für die Bildungsergebnisse und die Personal- und Budgetverwaltung im Rahmen der vorgegebenen Richtlinien und Aufträge
- Servicestelle für Eltern, Lehrer und Schüler
- Qualitätssicherung durch professionelle Evaluierung

Verfassungsrechtliche Eckpunkte

- In jedem Bundesland ist eine Landesbildungsdirektion als einheitliche Bildungshöhe zu schaffen.
Der Landesbildungsdirektion untersteht das gesamte Bildungswesen in einem Bundesland, mit Ausnahme der Universitäten, Fachhochschulen, Akademien und sonstigen Hochschullehrerinstitutionen. Der tertiäre Bereich wäre auf Grund der unterschiedlichen Anforderungen, seiner Dimension und seines hohen Spezialisierungsgrades für eine Einbindung in eine solche Behörde nicht geeignet.
- Die Leitung der Landesbildungsdirektion obliegt dem Bildungsdirektor. Weiters sind ein pädagogischer und ein kaufmännischer Vorstand zu ernennen.
Der Bildungsdirektor wird vom Landeshauptmann auf die Dauer der Gesetzgebungsperiode des jeweiligen Landtages ernannt. Die Vorstände werden vom Bildungsminister ernannt.
- Die innere Organisation der Landesbildungsdirektion ist Landessache mit folgenden Maßgaben:
- Einrichtung eines schulparterschaftlichen Gremiums (Eltern, Lehrer, Schüler) für wichtige pädagogische und organisatorische Fragen.

[Aml.15]

- Einrichtung eines Personalsenates für objektive und professionelle Personalentscheidungen.
Dieser muss aus 3, 5 oder 7 Mitgliedern bestehen, je nach Größe müssen 2, 3 oder 4 Mitglieder der jeweiligen Landesbildungsdirektion als Mitarbeiter angehören, jeweils zumindest ein Mitglied muss ein Studium eines Lehramts bzw. der Rechtswissenschaften abgeschlossen haben.
- Einrichtung eines Qualitätsentwicklungssteams.
- Bestimmte Unvereinbarkeitsregeln für den Bildungsdirektor und die Mitglieder des Personalsenates.

4. Wissenschaftsorganisatorische Einzelfragen

Nach der heutigen Verfassungsrechtslage bestehen einige Probleme, die derzeit nur verfassungsrechtlich geklärt werden können. Soweit keine anderen Lösungen getroffen werden, könnten folgende Aspekte in dem oben angesprochenen "Bildungsartikel" eine Berücksichtigung finden:

- Sicherung der Weisungsfreiheit für die Universitäten in der Gestaltung der inneren Organisation und in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben sowie für die Organe der Universitätsevaluierung.
- Klarstellung, dass im tertiären Bildungsbereich andere Sprachen als die Amtssprache verwendet werden darf (außerhalb des Fremdsprachenunterrichts).
- Klarstellung von Staatsbürgerschaftsfragen im tertiären Bereich.

5. Bezeichnung, Struktur und Verortung eines neuen "Bildungsartikels"

Der neue Bildungsartikel im B-VG könnte folgende legislative Struktur aufweisen:

- Art. 1: Kompetenzbestimmungen (soweit keine allgemeine Lösung gefunden wird)
- Art. 2: Grundzüge der schulischen Behördenorganisation
- Art. 3: Wissenschaftsorganisatorische Regelungen (im Bedarfsfall)
- Art. 4: Allfällige begriffliche Klärungen

Es wäre noch zu prüfen, an welcher Stelle des B-VG ein solcher "Bildungsartikel" ein-geordnet werden und welche genaue Bezeichnung er tragen soll.

II. Textvorschläge zum öffentlichen Dienst

1. Ergebnisse der Beratungen vom 4. Dezember

Anknüpfend an die Ausschussberatungen vom 4. Dezember 2003 lässt sich die Diskussion über das vorgelegte Papier folgendermaßen zusammenfassen:

- Es bedarf keiner verfassungsrechtlichen Vorprägung des Dienstrechts im Hinblick auf die Rechtsform der Dienstverhältnisse.
- Die Gewährung dienstrechtlicher Sicherheiten für exponierte Bereiche wird für wichtig erachtet.
- Die Diensthoheit bedarf keiner verfassungsrechtlichen Verankerung.
- Eine Homogenität des Rechts der Bundes-, Landes- und Gemeindebediensteten insbesondere in der Besoldung und der sozialen Absicherung wird für wünschenswert gehalten.
- Die Transparenz des gesamten öffentlichen Dienstes ist in quantitativer und struktureller Hinsicht zu verbessern.

2. Zur Dienstrechtskompetenz

Sollte die derzeitige Kompetenzverteilung im Dienstrecht beibehalten werden – was allgemein erwartet wird – dann wären auch die jetzt im Art. 21 Abs. 1 und 2 B-VG befindlichen Bestimmungen in die neu zu schaffenden Kompetenzartikel einzuarbeiten (*Ausschuss 5*). Dabei könnten auch Klarstellungen im Hinblick auf die derzeitige Kompetenzrechtslage erfolgen.

3. Allgemeine Bestimmungen für den "Öffentlichen Dienst"

So wie derzeit die Kernbestimmung des öffentlichen Dienstes (Art. 20 Abs. 1 B-VG) unter den "allgemeinen Bestimmungen" des B-VG zu finden ist, könnte auch in Zukunft ein knapper Artikel – oder ein bis zwei Absätze in einem passenden Artikel – den "Öffentlichen Dienst" regeln:

Textvorschlag:

Öffentlicher Dienst

Artikel ... (1) Die Unparteilichkeit sowie die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes sind zu sichern.
(2) Die Besoldung der öffentlich Bediensteten erfolgt nach einheitlichen Grundsätzen.

Zu Abs. 1:

Diese Verfassungsbestimmung hat nicht bloß einen Bekenntnischarakter, sondern ist als ein effektuierbarer Auftrag an den jeweiligen einfachen Gesetzgeber zu verstehen, einen unparteilichen und leistungsfähigen öffentlichen Dienst einzurichten. Insbesondere die Unparteilichkeit steht dabei im Mittelpunkt.

Gilt derzeit das öffentlich-rechtliche ("pragmatische") und in der Folge unkündbare Dienstverhältnis für manche als Garant für eine unparteiliche und korruptionsfreie Verwaltung, so erweist sich doch, dass ein großflächiger Einsatz dieses Sicherungsmittels übers Ziel hinauschießt. Schon jetzt befinden sich nämlich über 50 % der öffentlich Bediensteten in einem vertraglichen Dienstverhältnis, ohne dass deren dienstliches Verhalten im Vergleich zu den Beamten etwa parteilicher oder korrupter wäre.

Für bestimmte exponierte Bereiche kann freilich ein höherer dienstrechtlicher Schutz, als er in der allgemeinen Arbeitswelt üblich ist, zweckmäßig sein, um unsachliche Einflussfaktoren auf den betreffenden öffentlich Bediensteten zu neutralisieren. Zum einen resultiert bereits heute aus der Ablehnungspflicht von strafgesetzwidrigen Weisungen bzw. aus der Möglichkeit, gegen sonstige rechtswidrige Weisungen zu remonstrieren (§ 44 BDG und § 5a VBG) ein Schutz für den Angewiesenen. Zum anderen können auch gezielt eingesetzte Maßnahmen des Bestandsschutzes des Dienstverhältnisses – von der Kündigungsschutzbeschränkung bis zur Unkündbarkeit – die Unparteilichkeit sichern. Dieser Bestandsschutz darf jedoch nicht zu einer zwingend unbefristeten Funktionsausübung führen, da sonst ein flexibler Personaleinsatz unmöglich wird. Versetzungen und befristete Funktionsausübungen soll es selbstverständlich auch weiterhin geben.

Die angesprochenen Schutzmechanismen und Schutzzonen bedürfen jedoch keiner verfassungsrechtlichen Einrichtung, sondern sollen einfachgesetzlich definiert werden. Der vorgeschlagene Abs. 1 gewährleistet aber eine Überprüfbarkeit des Dienstrechts durch den VfGH.

Die Gewährung dienstrechtlicher Sicherheiten ist von der Rechtsform des Dienstverhältnisses völlig unabhängig. Deshalb kann die verfassungsrechtliche Vorprägung für das öffentlich-rechtliche Dienstrecht entfallen. Der vorliegende Textvorschlag lässt die Rechtsform offen. Durch den Kompetenzatbestand Dienstrecht steht es dem jeweiligen Gesetzgeber frei, welche Rechtsformen er in seinem Dienstrecht vorsieht.

Dass dem "pragmatischen" Dienstverhältnis auch heute noch manchmal eine exklusive Sicherungswirkung zugesprochen wird, dürfte an der Tatsache liegen, dass zum Zeitpunkt der Erlassung der Dienstpragmatik (1914) noch keine moderne arbeitsrechtliche Kodifikation vorlag (das Angestelltenkern erst 1921), die als Grundlage für den öffentlichen Dienst herangezogen werden hätte können. Somit konnten dienstrechtliche Sicherheiten damals nur spezialgesetzlich normiert werden.

Zu Abs. 2:

Das im Jahre 1999 aufgehobene Homogenitätsgebot hatte zum Ziel, den Dienstwechsel zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften zu ermöglichen. Der heute noch vorfindbare Rest dieser Bestimmung (Art. 21 Abs. 4 1. Satz B-VG) stellt freilich nur mehr ein "verfassungsrechtliches Fossil" dar (*Kusko-Stadlrajer*) und könnte daher entfallen.

Ein besonderes Problem der Dienstrechtsentwicklung in den letzten Jahrzehnten war das Auseinanderdriften der Besoldungssysteme bzw. der Besoldungspraktiken von Bund, Ländern und Gemeinden, das schon lange vor der Aufhebung des Homogenitätsgebotes einsetzte. Da ein Großteil der finanziellen Mittel vom Bund aufgebracht werden und an die Länder und Gemeinden weiterverteilt werden, erscheint eine unterschiedliche Besoldung im öffentlichen Dienst unwirtschaftlich und ungerecht.

Wenn nun die derzeit geltende Kompetenzverteilung im Dienstrecht aufrecht bleiben sollte, dann wäre laut Vorschlag an ein verfassungsrechtliches Gebot zu denken, dass im gesamten öffentlichen Dienst einheitliche Besoldungsgrundsätze herrschen.

4. Sonstige verfassungsrechtliche Aspekte

Beamtenbegriff im B-VG

Derzeit finden sich im B-VG neben den Begriffen "öffentlich" bzw. "Bundesbediensteter" noch mehrmals der Begriff "Beamter" (in verschiedenen Zusammensetzungen). Soweit Bezugnahmen auf Organe des öffentlichen Dienstes in Zukunft überhaupt erforderlich sein werden, sollen diese einheitlich mit "öffentlich Bedienstete" bzw. "Bundes-, Landes- oder Gemeindebedienstete" bezeichnet werden.

Diensthoheit

Die Regelungen, dass die Diensthoheit über die öffentlich Bediensteten – also die gesamten Dienstgeberbefugnisse – zwingend beim jeweiligen obersten Organ liegen muss (insb. Art. 21 Abs. 2 B-VG ua.), bedürfen keines Verfassungsanges. So sinnvoll die dienstgeberspezifische Hauptverantwortung des obersten Organs auch vielfach ist, so stehen diese Verfassungsbestimmungen doch manchen zweckmäßigen Lösungen entgegen, wie insbesondere bei Ausgliederungsmaßnahmen oder bei ressortübergreifenden Lösungsansätzen. Damit könnte auch der vielweisig laufende Personalverwaltungsaufwand beim Bund verringert werden. Die entsprechenden Bestimmungen im B-VG über die Personalhoheit könnten daher entfallen.

Personalsteuerung

Die einheitliche Steuerung des Personaleinsatzes einer Gebietskörperschaft insbesondere in quantitativer Hinsicht muss auch in Zukunft gewährleistet sein. Die Stellanpläne (für den Bund: Art. 51 Abs. 3 B-VG) als die diesbezüglichen bundesfinanzgesetzlichen Steuerungsinstrumente bilden derzeit die personalwirtschaftliche Rahmenvorgabe des jeweiligen Budgetgesetzgebers für die gesamte Staatsorganisation und sollten daher vom Grundsatz her beibehalten werden.

Die Personalsteuerung des Bundes ist aber insoweit zu modernisieren, als eine erhöhte Flexibilität innerhalb des Ressortbereiches möglich sein sollte, was schon derzeit einfachgesetzlich umgesetzt werden könnte. Gleichzeitig wäre ein Instrumentarium zu einer transparenten Grundlage für ein umfassendes Personalcontrolling auszubauen.

Gerade im gebietskörperschaftsübergreifenden Zusammenhang wäre ein einheitlicher Standard in der Personalstrukturierung dringend von Nöten. Erst darauf aufsetzend könnten entsprechende Benchmarks definiert und zum vergleichenden Einsatz gebracht werden. Sowohl die Klärung der derzeitigen Unübersichtlichkeit im öffentlichen Personalwesen des Gesamtstaates als auch der Einsatz hausintern strategischer Maßnahmen bedürfen eines modernen Personalcontrolling-Instrumentariums, das neben dem klassischen Finanzcontrolling wirkungsvoll eingesetzt werden könnte. (Die entsprechenden Maßnahmen sollten im Ausschuss 10 weitergehend behandelt werden.)

Regelungen betreffend Leitungsfunktionen

Die in Art. 21 Abs. 5 und 6 B-VG befindlichen Regelungen betreffend die befristete Ernennung von Beamten in Leitungsfunktionen sind zur "verfassungsrechtlichen Ab-

sicherung" des Besoldungsreformgesetzes 1994 erlassen worden. Im Hinblick auf die vorgeschlagene Neuausrichtung eines "öffentlich Bediensteten" als verfassungsrechtlich nicht vorgeprägte Rechtsformtype erscheinen solche Bestimmungen nicht mehr erforderlich zu sein, da von dem aus der Sicht des VfGH bestehenden "verfassungsrechtlich vorgegebenen, historisch überkommenen Begriffsbild des Berufsbeamten" bewusst abgegangen werden soll. Art. 21 Abs. 5 und 6 B-VG könnte daher entfallen.

Weitere Ausschusstermine

Freitag, 30. Jänner 2004, 14.00 – 17.00 Uhr

Dienstag, 17. Februar 2004, 9.00 – 12.00 Uhr

Freitag, 27. Februar 2004, 9.00 – 12.00 Uhr

Dienstag, 9. März 2004, 9.00 – 12.00 Uhr

Johannes Schnitzer

Diskussionsvorschlag Bildungsreform-Schulverfassung

Prinzipielle Neuordnung des Schulwesens in einem „bottom up-Prozess“, unter Neuschaffung gänzlich neuer verfassungsrechtlicher Strukturen zur Verwirklichung der Schule der Zukunft; der Finanzausgleich muss diesem Konzept folgen und nicht umgekehrt. Prinzipien des Schulwesens: Chancengleichheit, Partizipation, öffentliches Schulwesen

- Erste Ebene: **autonome Schule**
 - Schulgröße mindestens 300 bis 1.000 Schüler, aufgeteilt auf mehrere Standorte (Mindestgröße für sinnvolle Verwaltung)
 - Mittelzuteilung mit Sockelbetrag, Schülerzahl und anderen objektiven Kriterien
 - Freiheit in der Schul- und Unterrichtsorganisation
 - Schultyp von Bildungsregion vorgegeben, aber nur hinsichtlich Altersgruppe und Ausbildungszielen
 - Lehreranstellung durch den Schulleiter auf Grund einer Beratung in einem „Personalkomitee“
 - Ressourcenverwaltung durch Schulleiter nach Beratung in einem Beirat aus den Schulpartnern
 - Lehrer grundsätzlich ganztags an der Schule tätig, in welcher Angebotsform (ganztägiger Unterricht, nachmittags Sprechstunden und Unterstützungsgruppen usw.) entscheidet; Schule unter Koordination der Bildungsregion
 - Schulleiter wird befristet auf fünf Jahre auf Grund eines von der Schule ausgearbeiteten Dreier-Vorschlages bestellt
- Zweite Ebene: **Bildungsregion**
 - In der Größe mehrerer Bezirke, funktionelle Größe so, dass innerhalb der Region ein gesamtes Bildungsspektrum (mit Ausnahme von Spezialschulen) gewährleistet werden kann.
 - Aufgabe: Koordination und Qualitätssicherung; ist hauptverantwortlich, dass die Schulen die festgelegten Bildungsziele auch erreichen.

- Servicefunktionen für die autonomen Schulen (Durchführung von Ausschreibungen, Vertragsabschlüsse, Rechtsberatung, usw.)
- Organe der Bildungsregion sind der Bildungsrat (bestellt auf Grund direkter Wahl gemeinsam mit den Landtagswahlen und ergänzt um Repräsentanten der Bildungseinrichtungen) und der regionale Bildungsmanager (auf Grund eines Anforderungsprofils durch den Landesausschuss bestellt durch den Bildungsrat)

- Dritte Ebene: **Land**
 - Gemeinsamer Schulausschuss von Landtag und Landesregierung
 - Vorgaben für die Bildungsregionen
 - Kontrolle der Mittelverwendung
 - Festlegung der Schultypen
 - Evaluation der Ergebnisse
- Vierte Ebene: **Bund:**
 - Gesetzgebung: Schulverfassung, Schüler-, Lehrer- und Elternrechte, Ziele, Evaluationsmethoden, bundesweite Standards
 - Bundesministerium: Evaluation und Forschung, Koordination zwischen Ländern

**Reformaspekte
in der Sicherheitsverwaltung
sowie zur Transparenz im Verwaltungshandeln
Inklusive Vorschlag von Präs. Jabloner zur Weisungsfrage**

Diskussionsgrundlage
für die 7. Ausschusssitzung des Ausschusses 6
am 30. Jänner 2004

I. Reformaspekte in der Sicherheitsverwaltung 2

1. Ausgangslage
2. Reformbedarf
3. Neuordnung der obersten sicherheitsbehördlichen Struktur (BM)
4. Sicherheitsbehördliche Neustrukturierung auf Landes- und Bezirksebene
Landespolizeidirektionen – Bestellung des Polizeidirektors in den Ländern – Bundespolizei-
behörden außerhalb der Landeshauptstädte – Funktionelle Zuständigkeitsaspekte
5. Ergebnis der neuen Strukturen
6. Konservierung der sicherheitsbehördlichen Struktur ?
7. Verfassungsrechtliche Aspekte samt Textvorschlägen
8. Grafische Darstellung

II. Neuregelung von Amtsgeheimnis und Auskunftspflicht 8

1. Ausgangslage
2. Datenschutz- und Meinungsäußerungsfreiheits-Aspekte
3. Reformbedarf
Organbegriff – „Körperschaft öffentlichen Rechts“ – „Berufliche Vertretungen“ – Kompetenz-
verteilung – Amtsverschwiegenheit gegenüber Vertretungskörpern
4. Lösungsansatz
5. Textvorschlag

Weitere Ausschusstermine 11

Anlage: Vorschlag von Präsident Jabloner zur Weisungsfrage

I. Reformaspekte im Sicherheitsbereich

Eine zukunftsweisende Struktur der Sicherheitsverwaltung verwirklicht folgende Ziele:

- Einheitliche und übersichtliche Behördenstruktur der Sicherheitsverwaltung.
- Klare und transparente Kompetenzen, die für die BürgerInnen durchschaubar sind.
- Anpassung des österreichischen Systems an internationale Standards.

1. Ausgangslage

Die Organisation der Sicherheitsverwaltung (Behörden und Wachkörper) wie auch deren materielle Zuständigkeiten sind nicht nur in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache (Art. 10 Abs. 1 Z. 3, 7 und 14 B-VG), sondern können auch in unmittelbarer Bundesverwaltung vollzogen werden (Art. 102 Abs. 2 B-VG). Die sicherheitsbehördliche Tätigkeit wird derzeit gemäß den Art. 78a – 78d B-VG

- in oberster Ebene vom BM für Inneres (BM) wahrgenommen;
Im BM ist die Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit eingerichtet und – dieser eingeordnet – das Bundeskriminalamt und das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung.
- auf der mittleren Ebene bestehen 9 Sicherheitsdirektionen (als Bundesbehörden);
So auch in Wien, wo allerdings die Sicherheitsdirektion und die Bundespolizeidirektion organisatorisch zusammengefasst sind.
- auf der unteren Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden sind einerseits in den größeren Städten 14 Bundespolizeidirektionen (BPoDiDion) als Bundesbehörden eingerichtet bzw. wird die Sicherheitsverwaltung von den 84 Bezirkshauptmannschaften (als Landesbehörden) sowie 2 Stadtmagistraten (Krems und Waidhofen/Ybbs) wahrgenommen.

Die den Behörden beigegebenen bzw. unterstellten uniformierten Wachkörper (Bundesgendarmarie und Bundessicherheitswache [ugs. „Polizei“]) hingegen sind ausschließlich ein organisatorischer Teil der Bundesverwaltung.

Im funktionalen Sinn ist die Sicherheitsverwaltung für die „allgemeine Sicherheitspolizei“ und einige Angelegenheiten der Verwaltungspolizei zuständig.

Wird unter der „allgemeinen Sicherheitspolizei“ die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit verstanden, so umfassen die verwaltungspolizeilichen Angelegenheiten Pass-, Melde- und Fremdenwesen, Presse-, Vereins- und Versammlungsangelegenheiten, Waffen-, Munition-, Schieß- und Sprengmittelwesen (§ 2 Abs. 2 SPG). Im Gegensatz zur „allgemeinen Sicherheitspolizei“ wird die „örtliche Sicherheitspolizei“ von den Gemeinden wahrgenommen. Ebenfalls in den Gemeinden – nicht aber bei den Ländern – können eigene Wachkörper eingerichtet werden (Gemeindevachkörper, „Stadt- bzw. Gemeindepolizei“).

2. Reformbedarf

Der auf der Hand liegende Reformbedarf hinsichtlich der Doppelgleisigkeit in Gestalt der beiden Wachkörper wird seit langem gesehen und hat bereits im Vorjahr zu einem

[Avt. 15]

groß angelegten Zusammenlegungsprojekt geführt („Team 04“), dessen erste Diskussionsvorschläge bereits vorliegen.

Man denke in diesem Zusammenhang auch an die unterschiedliche Organisationsstruktur der beiden Wachkörper, die beispielsweise in den mit etwa 40.000 Einwohnern gleich großen Städten Steyr (mit BPolDion) und Dornbirn (ohne BPolDion) dazu führt, dass der entsprechende Personalstand des Wachkörpers in Steyr mit über 100 Bediensteten um ein Drittel höher ist, als in – vermutlich auf ähnlichem Sicherheitsniveau stehenden – Dornbirn mit bloß 74 Gendarmen und Gemeindepolizisten für den selben Aufgabenkreis.

Die Behördenstruktur der Sicherheitsverwaltung zeichnet sich nicht nur durch eine besondere Unübersichtlichkeit aus, sondern weist auch eine flächendeckende Dreistufigkeit auf, ohne dass dies zwingend erforderlich erscheint. Weiters wäre genau zu prüfen, welche der Verwaltungsagenden außerhalb der allgemeinen Sicherheitspolizei von den Bundespolizeibehörden als spezialisierte Sicherheitsbehörden wahrgenommen werden müssen.

Bei Reformüberlegungen ist auch die angedachte und im Konvent behandelte Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu berücksichtigen. Verwaltungsinterne Instanzenzüge wird es dann vermutlich nicht mehr geben, da nach einer Administrativentscheidung unmittelbar die Beschwerde bei einem Verwaltungsgericht erster Instanz erhoben werden könnte und nicht mehr bei einer Sicherheitsbehörde zweiter Instanz.

3. Neuordnung der obersten sicherheitsbehördlichen Struktur (BMI)

Im Rahmen der Organisationsstruktur des BMI ist die Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit als Sektion II eingerichtet. Derzeit weist diese Sektion eine für österreichische Ministerialverhältnisse unübliche Größe von über 1.000 Bediensteten auf. Das liegt daran, dass zwei große Ämter – das Bundeskriminalamt und das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung – Teile der Generaldirektion sind. Eine solche Organisationsstruktur wird durch die derzeitige Verfassungsrechtslage erzwungen, da gemäß Art. 78a Abs. 1 B-VG alle obersten sicherheitsbehördlichen Agenden im BMI wahrzunehmen sind.

International wäre es völlig unüblich, die operative Sicherheitsverwaltung auf ministerieller Ebene wahrzunehmen. Weiters erfordern abgeschlossene operative Tätigkeiten eine gewisse organisatorische Selbständigkeit und Flexibilität, die in einer Ministerialstruktur zumeist nicht besteht. Vorzuschlagen wäre daher die Ansiedelung sowohl des Bundeskriminalamtes als auch des Bundesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung unmittelbar unterhalb des Bundesministeriums.

Die oberste sicherheitsbehördliche Leitung sollte aber weiterhin im BMI verbleiben. Eine Umbenennung der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit in „Bundespolizeipräsidium“ mit einem „Polizeipräsidenten“ an der Spitze könnte erwogen werden.

4. Sicherheitsbehördl. Neustrukturierung auf Landes- und Bezirksebene

Der derzeit vorgesehene Organisationsgrundsatz in der Sicherheitsverwaltung, dass spezialisierte Sicherheitsbehörden in den Ballungsräumen eingerichtet sind und außerhalb dieses Bereiches die Sicherheitsverwaltung von den allgemeinen Verwaltungsbehörden – den Bezirkshauptmannschaften und den Stadtmagistraten – wahrgenommen wird, hat sich grundsätzlich bewährt. Es wäre allerdings zu prüfen, ob im Zuständigkeitsbereich der derzeit eingerichteten 14 Bundespolizeidirektionen auch überall im selben Ausmaß diese „urbanen Spezialbedürfnisse“ herrschen.

• Landespolizeidirektionen

Die Einrichtung der Sicherheitsdirektionen in den Ländern als monokratisch von einem Verwaltungsbediensteten als Sicherheitsdirektor geführte Behörden erscheint ebenfalls als zweckmäßig. Die Wahrnehmung der Behördenleitung unmittelbar durch einen politischen Repräsentanten des jeweiligen Landes ist nicht zwingend als Strukturverbesserung zu sehen.

In sieben Landeshauptstädten bestehen freilich derzeit neben den Sicherheitsdirektionen auch noch Bundespolizeidirektionen für die Landeshauptstadt als Sicherheitsbehörde 1. Instanz. Mit der organisatorischen Zusammenfassung dieser beiden Bundeseinrichtungen wäre ein gewisses Synergiepotenzial zu realisieren, das insbesondere in einer gemeinsamen Führung und in schnelleren Abläufen bestünde. Es wird daher vorgeschlagen, die in den Landeshauptstädten befindlichen Sicherheitsdirektionen mit den für diese Städte eingerichteten Bundespolizeidirektionen zusammenzulegen und als „Landespolizeidirektionen“ zu bezeichnen. Die monokratische Leitung läge in den Händen eines „Polizeidirektors“.

In Wien und Bregenz bestehen Besonderheiten: In Wien sind – gewissermaßen als Vorbild – die Sicherheitsdirektion und die Bundespolizeidirektion organisatorisch bereits heute zusammengefasst (Art. 78b Abs. 1 B-VG). In Bregenz gibt es derzeit keine Bundespolizeidirektion, die fusioniert werden könnte.

Weiters ist festzuhalten, dass in den Landeshauptstädten auch der jeweilige Umland-Bezirk seinen Verwaltungssitz hat (in Linz sogar zwei Umland-Bezirke) und damit in einer Landeshauptstadt bis zu vier Sicherheitsbehörden tätig sind. Auch hinsichtlich dieser – außerhalb ihres Verwaltungsbezirks angesiedelten – Behörden wäre zu prüfen, inwieweit deren Sicherheitsagenden mit der neuen Landespolizeidirektion abgestimmt werden könnte.

- *Bestellung des Polizeidirektors in den Ländern*

Die Funktion des derzeitigen Sicherheitsdirektors berührt unmittelbar die Landesverwaltung, da er sicherheitsbehördlich auch den Bezirkshauptmannschaften übergeordnet ist. Folgerichtig ist das jeweilige Land daher in das Bestellungsverfahren eines Sicherheitsdirektors eingebunden (Art. 78b Abs. 2 B-VG). Ein solches Mitwirkungsrecht sollte auch bei der Bestellung eines Polizeidirektors eines Landes weiter bestehen.

- *Bundespolizeibehörden außerhalb der Landeshauptstädte*

Außerhalb der Landeshauptstädte scheint kein zwingender Bedarf für die Einrichtung einer Bundespolizeibehörde als spezialisierte Sicherheitsbehörde zu bestehen. Es wäre daher zu überlegen, in den Statutarstädten Steyr, Villach, Weis und Wr. Neustadt die Funktion der Sicherheitsbehörde erster Instanz von den Stadtmagistraten wahrnehmen zu lassen, wie dies bereits derzeit in Krems und Waldhofen/Ybbs der Fall ist. In Leoben und in Schwechat – beide keine Statutarstädte aber Sitz einer Bundespolizeidirektion – würde bei Auflösung derselben die Sicherheitsverwaltung auf die jeweiligen Bezirkshauptmannschaften übergehen. Sollte dennoch außerhalb der Landeshauptstädte eine spezialisierte Sicherheitsbehörde aufgrund der konkreten Umstände erforderlich sein, dann muss das Organisationsrecht so flexibel sein, diesen Anforderungen zu genügen und beispielsweise auch Außenstellen von Landespolizeidirektionen ermöglichen.

- *Funktionelle Zuständigkeitsaspekte*

Unter dem Aspekt, dass sich die spezialisierten Polizeibehörden auf die sicherheitsrelevanten konzentrieren, scheint die Wahrnehmung der Vereins- und der Presseangelegenheiten nicht in den sicherheitsbehördlichen Kernbereich zu fallen. Diese Bereiche könnten – wie 2003 das Melde- und Fundwesen sowie die Ausstellung von Reisepässen – von den BPOldion auf die Stadtmagistrate übertragen werden.

Im Bereich Fremdenrecht könnte eine Aufspaltung auf unterschiedliche sicherheitsbehördliche Ebenen erwogen werden. Die Gewährung aufenthaltsbegründender Maßnahmen (z.B. Niederlassungsbewilligungen) verbleibt auf der Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden. Die Erteilung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen – wie Schubhaft oder Aufenthaltssverbote - erfolgt auf Ebene der Landespolizeidirektionen.

Nur hinzuweisen ist auf die Bedeutung eines professionellen Personalmanagements im personell starken Sicherheitsbereich. Allein beim Bund sind über 32.000 Bedienstete in diesem Bereich tätig. Die bereits im Gange befindliche Zusammenlegung der beiden Wachkörper erfolgt insbesondere unter diesem Aspekt. Von großer Bedeutung wird sein, inwieweit nach einer Neustrukturierung auch die modernen und flexiblen Instrumente der Personalbewirtschaftung eingesetzt werden.

5. Ergebnis der neuen Strukturen

Bei der Ausschöpfung aller vorgeschlagenen Möglichkeiten der Zusammenlegung könnten 13 Bundespolizeidirektionen aufgehoben werden.

Die Aufgaben von 7 Landeshauptstadt-BPOldionen würden von den neu eingerichteten Landespolizeidirektionen wahrgenommen werden, 4 BPOldionen (Steyr, Villach, Weis und Wr. Neustadt) würden in die jeweiligen Stadtmagistrate übergeführt werden und 2 BPOldionen (Leoben und Schwechat) würden von den örtlich zuständigen Bezirkshauptmannschaften abgelöst werden.

Bei Einbeziehung der Landeshauptstadt-Umlandbezirke in die Reformüberlegungen könnten in bis zu 9 Bezirkshauptmannschaften weitere Synergien lukriert werden.

6. Konservierung der sicherheitsbehördlichen Struktur ?

Die Organisationsstruktur des Sicherheitsbereiches ist derzeit in einem hohen Maße verfassungsrechtlich determiniert. Das hat zum Teil politisch-historische Gründe und führt dazu, dass Änderungen in der Verwaltungsorganisation, wie die in diesem Papier vorgeschlagenen, sehr bald an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen. Im Schrifttum wird die Detailliertheit und Doppelnormiertheit mancher Regelungen kritisiert.

Aus heutiger Sicht erscheint diese „Strukturkonservierung“ nicht mehr erforderlich und zeitgemäß. Es könnte daher daran gedacht werden, die Art. 78a – 78d B-VG aufzuheben und die entsprechenden Regelungen etwa im Sicherheitspolizeigesetz oder in einem „Polizeiorganisationsgesetz“ zusammenzufassen.

7. Verfassungsrechtliche Aspekte (samt Textvorschlägen)

Mit einem gänzlichen Entfall der Art. 78a – 78d B-VG reduzieren sich naturgemäß auch die meisten „verfassungsrechtlichen Probleme“. Auf Basis der vorgelegten Vorschläge müssten die Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung weiterhin in unmittelbarer Bundesverwaltung geführt werden können (Art. 102 Abs. 2 B-VG). Die Befassung der Bezirkshauptmannschaften und der Stadtmagistrate mit der Sicherheitsverwaltung dürfte eine verfassungsrechtliche Verankerung erfordern. Eine Ergänzung des Art. 102 Abs. 3 B-VG in diese Richtung wäre denkbar:

Textvorschlag in Art. 102 B-VG:

(3) Dem Bund bleibt es vorbehalten, auch in den im Absatz 2 aufgezählten Angelegenheiten den Landeshauptmann oder die Bezirksverwaltungsbehörde mit der Vollziehung des Bundes zu betrauen.

Das Mitspracherecht der Länder bei der Bestellung der Polizeidirektoren könnte im Art. 102 Abs. 2 B-VG seinen Niederschlag finden. Im Zusammenhang mit den Sicherheitsverwaltungsagenden, die sich inmitten der Fülle an potentiell unmittelbaren

Bundesverwaltungssagenden befinden – die allenfalls übersichtlicher zu gliedern wären – könnte folgender Satz aufgenommen werden:

Textvorschlag in Art. 102 Abs. 2 B-VG:

... Ein für die Sicherheitsverwaltung eines Landes gesamtverantwortliches Bundesorgan wird vom Bundesminister für Inneres im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann bestellt.

Die Einrichtung von Bundespolizeibehörden könnte bei Wegfall der entsprechenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung nicht mehr durch eine verfassungsmittelbare Verordnung erfolgen (vgl. Art. 78c Abs. 2 B-VG). Allerdings erscheint eine gesetzliche Staturierung der Organisation der Sicherheitsverwaltung sowohl unter rechtsstaatlichen als auch unter Flexibilitätsgesichtspunkten einer solchen Reglerungsordnung mindestens gleichwertig zu sein. Die verfassungsrechtliche Regelung einer Informationspflicht des Landeshauptmannes durch den BMI (Art. 78b Abs. 3 B-VG) erscheint nicht erforderlich und könnte daher entfallen.

8. Grafische Darstellung

Derzeitige Organisationsstruktur der Sicherheitsbehörden:

Bundesminister für Inneres Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit Bundeskriminalamt		
Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung		
9 Sicherheitsdirektionen für die Länder inkl. Wien (= BPolDion)		
84 Bezirks- hauptmannschaften	13 Bundespolizeidirektionen (Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Leoben, Salzburg, St. Pölten, Schwechat, Steyr, Villach, Wels und Wr. Neustadt)	2 Stadtmagistrate (Krems und Waldhohe/Thos)

Vorgeschlagene Organisationsstruktur:

Bundesminister für Inneres Bundespolizeipräsidium (Polizeipräsident)		
Bundeskriminalamt	Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung	
9 Landespolizeidirektionen (Polizeidirektoren) auch zuständig für die jeweilige Landeshauptstadt		
84 Bezirks- hauptmannschaften (+ Synergiepotenzial in 9 Landes- hauptstadt-/Länderebenen)	(Keine 3. Ebene in den Landeshauptstädten)	6 Stadtmagistrate (Krems, Steyr, Villach, Waldhohe/Thos, Wels, Wr. Neustadt)

[Anl. A5]

II. Neuregelung von Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht

Ein moderner Verwaltungsstaat ist kein „Geheimnis“staat. Das Amtsgeheimnis als zentrales Phänomen des Arkamprinzips gemahnt an vordemokratische Zeiten und sollte in einem liberalen Rechtsstaat nur auf die tatsächlich erforderlichen Bereiche eingeschränkt bleiben. Die derzeitige Verfassungsschutzlage ist nicht nur kompliziert formuliert sondern weist auch eine Reihe von Interpretationsproblemen und Unklarheiten auf, die im Zuge einer Neuregelung beseitigt werden könnten.

1. Ausgangslage

Die Amtsverschwiegenheit ist seit 1925 im B-VG geregelt (heute Art. 20 Abs. 3 B-VG) und erfuhr 1987 mit der Einführung der Auskunftspflicht (Art. 20 Abs. 4 B-VG) eine völlig neue Ausrichtung. Diese beiden Verfassungsbestimmungen normieren in der Zusammenschau schon jetzt einen grundsätzlichen Vorrang der Auskunftspflicht der Verwaltung; soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht (*Wasser*). Dieser Vorrang findet freilich im legislativen Aufbau der Bestimmungen keine Entsprechung, sodass sehr leicht der Eindruck entstehen kann, diese beiden Prinzipien bestünden nebeneinander.

2. Datenschutz- und Meinungsäußerungsfreiheits-Aspekte

Das (Grund)Recht auf Datenschutz (§ 1 DSGVO) besteht unabhängig neben der Amtsverschwiegenheit. Damit unterliegen personenbezogene Daten einer grundrechtlich geschützten Verschwiegenheit der Verwaltung und können nur dann von der Auskunftspflicht erfasst sein, wenn dies datenschutzrechtlich (§ 1 Abs. 2 DSGVO) erlaubt ist.

Schon heute ist die Amtsverschwiegenheit auf bestimmte Tatbestände beschränkt. Es besteht ein Gesetzesvorbehalt, der nach der Judikatur des VfGH und dem Schrifttum wegen der Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 10 MRK) bloß zu einer Einschränkung der verfassungsgesetzlichen Amtsverschwiegenheit führen darf, nicht aber zu einer Ausweitung (*Petrolid-Stoitzner*).

3. Reformbedarf

Ein Reformbedarf der derzeitigen Regelungen besteht weniger in der materiellen Ausrichtung von Auskunftspflicht und Amtsverschwiegenheit, sondern vor allem in einigen Begriffen und in der auskunftspflichtgesetzlichen Kompetenzverteilung.

- **Organbegriff**
Wenn in Art. 20 Abs. 3 und 4 jeweils von „mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organen“ die Rede ist, dann liegt dem an sich ein funktionaler Organbegriff zugrunde. Damit fallen auch Aufgaben, die – beispielsweise nach Ausgliederungsmaßnahmen – außerhalb der jeweiligen Gebietskörperschaft wahrgenommen werden darunter; zumindest dann, wenn es sich um hoheitliche Aufgaben handelt. Inwieweit auch privatrechtlich wahrzunehmende Aufgaben von ausgliedernden Rechtsträgern unter die Auskunftsspflicht fallen, ist allerdings zweifelhaft, da es sich hierbei nach hL nicht mehr um Verwaltungsaufgaben handelt; selbst wenn sie im öffentlichen Interesse erbracht werden, also als „öffentliche Aufgaben“ bezeichnet werden können.
- **„Körperschaft öffentlichen Rechts“**
Mit diesem – erst 1987 eingeführten – Begriff gehen große Interpretationsschwierigkeiten einher, da die „Organe anderer Körperschaften öffentlichen Rechts“ ohne Zweifel organisatorisch definiert sind und damit zwei verschiedene Kriterien bei der Definition des Normadressatenkreis bestehen; (einmal davon abgesehen, dass der Begriff der Körperschaft öffentlichen Rechts sowohl in der Rechtsordnung als auch in der Lehre und im Schrifttum höchst unterschiedlich gesehen wird). Damit ist höchst unklar, inwieweit der „staatsnahe“ Bereich von der Auskunftsspflicht erfasst ist.
- **„Berufliche Vertretungen“**
Die möglicherweise gemeinten „Organe gesetzlicher beruflicher Vertretungen“ sollen gemäß Art. 20 Abs. 4 B-VG nur eingeschränkt der Auskunftsspflicht unterliegen. Es ist aber keineswegs genau geklärt, welche Auskunftsbegehren in diesem Bereich gestellt werden können.
- **Auskunftsspflichtgesetzliche Kompetenzverteilung**
Neben der Verfassungsnorm des Art. 20 Abs. 4 B-VG besteht derzeit aufgrund einer hypertroph ammutenden Kompetenzverteilung im Auskunftspflichtrecht
 - ein Bundes-Auskunftspflichtgesetz,
 - ein Auskunftspflicht-Grundsatzgesetz
 - sowie neun Landes-Auskunftspflichtgesetze.
 Es könnte freilich mit einem einheitlichen Auskunftspflichtgesetz des Bundes das Auslangen gefunden werden.

- **Amtsverschwiegenheit gegenüber allgemeinen Vertretungskörpern**
Die seit 1925 bestehende Regelung in Art. 20 Abs. 3 letzter Satz B-VG betreffend die Amtsverschwiegenheit gegenüber den allgemeinen Vertretungskörpern ist umstritten. In ihr wird den von einem allgemeinen Vertretungskörper bestellten Organen die Amtsverschwiegenheit gegenüber diesem Vertretungskörper aufgehoben. Das bedeutet, dass die Landesregierung gegenüber dem – sie wählenden – Landtag oder ein Bürgermeister gegenüber dem – ihn wählenden – Gemeinderat sich nicht auf die Amtsverschwiegenheit berufen kann. Die Bundesregierung hingegen wird seit 1929 nicht mehr vom Nationalrat bestellt. Daher ist nach der hL die Amtsverschwiegenheit der Regierungsmitglieder gegenüber dem Nationalrat nicht aufgehoben. Inwieweit diese Disparität zu einer Neuregelung Anlass gibt, wäre insbesondere im Ausschuss 8 (Demokratische Kontrollen) zu behandeln.

4. Lösungsansatz

Eine neu formulierte Verfassungsbestimmung sollte die Auskunftsspflicht und die Amtsverschwiegenheit zusammenfassend regeln und vom Grundsatz der Auskunftsspflicht ausgehen. Dabei sollten möglichst jene Begriffe und Wortfolgen verwendet werden, die bisher keine besonderen Auslegungsprobleme verursacht haben. Damit könnte auch in Zukunft bisherige Judikatur der Höchstgerichte weiterhin nutzbar sein. Im Hinblick auf die „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ und die „beruflichen Vertretungen“ erscheint eine Adaptierung des Textes erforderlich.

In Anknüpfung an den funktionalen Organbegriff könnten hoheitliche Verwaltungsaufgaben auch außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation von der Auskunftsspflicht erfasst sein, da die entsprechenden Organe funktional für die jeweilige Gebietskörperschaft tätig werden. Der nichthoheitliche Aufgabenkreis fällt außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation nicht unter den Verwaltungsbegriff und ist von einer verfassungsrechtlichen Auskunftsspflicht nicht erfasst. Freilich könnte eine solche einfachengesetzlich statuiert werden.

Hinsichtlich der gesetzlichen beruflichen Vertretungen besteht im Rahmen des übertragenen Wirkungsbereiches kein spezieller Regelungsbedarf, da dieser Aufgabenkreis funktional der jeweiligen Gebietskörperschaft zugerechnet wird. Eine Einschränkung auf die eigenen Mitglieder erscheint in diesem Bereich nicht zweckmäßig. Die Regelung der Auskunftsspflicht im Rahmen des eigenen Wirkungsbereiches bedarf keiner verfassungsrechtlichen Grundlegung und könnte im Organisationsgesetz der beruflichen Vertretung festgelegt werden.

5. Textvorschlag

Der folgende Textvorschlag könnte im Zusammenhang mit anderen Bestimmungen zur allgemeinen Verwaltungsorganisation im Bereich der derzeitigen Art. 19 – 23 angesiedelt sein.

<p>Textvorschlag:</p> <p>(x) Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe haben über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen, soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht (Auskunftsspflicht). Eine Pflicht zur Verschwiegenheit kann für Tatsachen bestehen, deren Geheimhaltung im Interesse</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, 2. der auswärtigen Landesverteidigung, 3. der auswärtigen Beziehungen, <p>sowie zur Vorbereitung einer Entscheidung oder im überwiegenden Interesse der Parteien geboten ist (Amtsverschwiegenheit). Näheres regeln die Gesetze. [+ Amtsverschwiegenheit gegenüber allgemeinen Vertretungskörpern]</p>	<p>[derzeitiger Art. 20 B-VG]</p> <p>(3) <i>Amtsverschwiegenheit</i> Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sowie die Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, zur Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen verpflichtet, deren Geheimhaltung im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung, der auswärtigen Beziehungen, im wirtschaftlichen Interesse einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, zur Vorbereitung einer Entscheidung oder im überwiegenden Interesse der Parteien geboten ist (Amtsverschwiegenheit). Die Amtsverschwiegenheit besteht für die von einem allgemeinen Vertretungskörper bestellten Funktionäre nicht gegenüber diesem Vertretungskörper, wenn er derartige Auskünfte ausdrücklich verlangt.</p> <p>(4) <i>Auskunftsspflicht</i> Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sowie die Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts haben über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen, soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht; berufliche Vertretungen sind nur gegenüber den ihnen jeweils Zugehörigen auskunftsspflichtig und dies insoweit, als dadurch die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben nicht verhindert wird. Die näheren Regelungen sind hinsichtlich der Organe des Bundes sowie der durch die Bundesgesetzgebung zu regelnden Selbstverwaltung der Organe des Bundes sowie der durch die Landesgesetzgebung und Vollziehung Bundessache, hinsichtlich der Organe der Länder und Gemeinden sowie der durch die Landesgesetzgebung zu regelnden Selbstverwaltung in der Grundgesetzgebung Bundessache, in der Ausführungsgesetzgebung und in der Vollziehung Landessache.</p>
---	--

Weitere Ausschusstermine

- Dienstag, 24. Februar 2004, 9.00 – 12.00 Uhr
- Freitag, 27. Februar 2004, 9.00 – 12.00 Uhr
- Dienstag, 9. März 2004, 9.00 – 12.00 Uhr

[Awt. 15]



Österreichischer
Städtebund

Rathaus
1082 Wien
Telefon ++43-1-4000
Auskunft Dv. 8990
Telefax ++43-1-4000-7135

Österreich-Konvent
Ausschuss 6;
Sicherheitsverwaltung

Wien, 15. März 2004
Mag. Schebach-Huemer
Klappe: 899 94
Zahl: 000/1930/03

An den Vorsitzenden
des Ausschuss 6 des
Österreich-Konvents
Herrn Generalsekretär Mag. Werner Wutscher
per email

Sehr geehrter Herr Vorsitzender!

Ich erlaube mir, vor Beendigung der Beratungen im Ausschuss 6
neuerlich zum Bereich Sicherheitsverwaltung Stellung zu
nehmen:

Bei nochmaliger und näherer Auseinandersetzung mit dem
Vorschlag der Wiener Polizeivizepräsidentin Dr. Michaela
Pfeifenberger kommt neben den bereits in der entsprechenden
Ausschusssitzung aufgeworfenen Fragen noch hinzu, dass durch
dieses Modell (Eingliederung der Bundespolizeidirektionen in

-69-

den Landeshauptstädten in die Sicherheitsdirektionen)
Statutarstädte unterschiedlichster Ausgestaltung entstehen.
Auffallend ist vor allem die Tatsache, dass nach diesem
Modell die Magistrate der Landeshauptstädte weniger Aufgaben
zu erfüllen hätten, als die Städte Villach, Wiener Neustadt,
Wels und Steyr.

Die Landeshauptstädte haben bereits in der Vergangenheit
verschiedene Aufgaben der Bundespolizeidirektionen durchaus
erfolgreich übernommen. Aus Gründen der gerade im Konvent
geforderten Bürgernähe und Transparenz der Verfassung bzw.
des Verwaltungsaufbaues ist diese Ungleichbehandlung nicht
nachvollziehbar und wird von Seiten des Österreichischen
Städtebundes abgelehnt.

Es müsste daher angedacht werden, dass, wenn bei einer
etwaigen Auflösung der Bundespolizeidirektionen in den
Städten Villach, Wels, Steyr und Wiener Neustadt diese
Aufgaben übertragen werden, auch die Magistrate in den
Landeshauptstädten weitere, bisher von den
Bundespolizeidirektionen getragene Aufgaben übernehmen.
Wobei auch für die Städte Villach, Wels, Steyr, Wiener
Neustadt zu hinterfragen ist, welche Aufgaben konkret zu
übernehmen sind (nur Aufgaben der Verwaltungspolizei oder
auch allgemeine Sicherheitspolizei)

Hinsichtlich der Frage, welche Aufgaben das sein sollten, ist
das wesentliche sachliche Entscheidungskriterium jenes der
Bürgernähe und -orientierung. Zu denken wird dabei also an
Aufgaben wie etwa Kraftfahrwesen, Vereinswesen,
Straßenpolizei, Verkehrspolizei, Medienwesen und andere mehr.
Wobei die Übernahme jeder einzelnen Aufgabe genau hinterfragt
werden muss.

[Anw. 16]

Andere Aufgaben - also jene, die als bezirksübergreifend zu werten sind (Schubhaft, Abschiebung, uä) - sollten von der Sicherheitsdirektion wahrgenommen werden.

Aufgaben der Sicherheitspolizei und das Einschreiten im Dienst der Strafjustiz sollten keinesfalls auf die Stadtmagistrate übergehen.

Für alle Übertragungen von Aufgaben der Bundespolizeidirektionen auf Stadtmagistrate muss gleichzeitig natürlich sichergestellt werden, dass alle Bezirksverwaltungsbehörden (Sicherheitsbehörden erster Instanz) dieselben Zugriffs- und Weisungskompetenzen hinsichtlich des Wachkörpers haben; der Bürgermeister muss also jedenfalls in sicherheitsbehördlichen Agenden dieselben Befugnisse hinsichtlich des Wachkörpers haben wie die Bezirkshauptleute.

Darüber hinaus muss für die Übernahme dieser Aufgaben ein voller und gerechter finanzieller Ausgleich vorgesehen sein, was eigentlich selbstverständlich sein sollte.

Weiters muss angemerkt werden, dass mit einer Übernahme der Agenden keinesfalls die Verpflichtung zur Übernahme von Personal, Objekten und Inventar verbunden sein kann.

Ebenfalls zu diskutieren ist die Frage, ob es sinnvoll ist, in den Städten Leoben und Schwechat die Agenden auf die Bezirksverwaltungsbehörden zu übertragen. Dies vor allem deshalb, weil beide Städte in der Vergangenheit mit Erfolg etwa auch das Passwesen übernommen haben. Aus Gründen der Bürgernähe müsste hier überlegt werden, ob nicht zumindest gewisse Agenden auf diese beiden Städte übergehen sollten.

Ferner muss festgehalten werden, dass dieses Modell keine Aussagen darüber enthält, wie sich die angedachte Umstrukturierung im Sicherheitsbereich auf die Stadt Rust (ebenfalls eine Statutarstadt die von der Bundespolizeidirektion Eisenstadt mitbetreut wurde) bzw. auf Bregenz (keine Bundespolizeidirektion) auswirkt.

Im Zusammenhang mit der Organisation der polizeilichen Agenden in der Stadt Wien wird darauf hingewiesen, dass die Einbindung der Bundespolizeidirektion in die Sicherheitsdirektion eine gefestigte Struktur ist. Jedoch ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass auch von Seiten Wiens einem Aufgabenübergang, etwa Vereins- und Presseangelegenheiten, näher getreten werden könnte.

Zusammengefasst muss festgehalten werden, dass dieses Modell zur Neugestaltung der Sicherheitsverwaltung noch unzählige Fragen unbeantwortet lässt. Darüber hinaus ist es bei so weitreichenden Umstrukturierungen unbedingt erforderlich, dass die betroffenen Städte in die Diskussion eingebunden werden.

Von Seiten des Österreichischen Städtebundes wird der Vorschlag in der vorgestellten Form abgelehnt.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Dkfm. Dr. Erich Pramböck
Generalsekretär des Österreichischen Städtebundes

[Anl. 16]

Johannes Schnitzer

Vorschlag Sicherheitsregionen

Von Johannes Schnitzer wurde weiters eingebracht:

Artikel 49 des Diskussionsvorschlages eines sozialdemokratischen Grundrechtsentwurfes zur Auskunftsspflicht

Artikel 49. Jede Person hat das Recht, über Angelegenheiten öffentlicher Einrichtungen Auskunft zu erhalten und in deren Dokumente Einsicht zu nehmen. Die Auskunft und der Zugang können im öffentlichen Interesse oder zum Schutz von Rechten und Freiheiten anderer gesetzlich beschränkt werden.

- Ziel: Bürgernähe und effiziente Behörden- und Wackkörperstruktur mit flachen Hierarchien für ganz Österreich
- Vorschlag: Schaffung von 25 bis 35 regionalen Sicherheitsbehörden (Sicherheitsregionen), denen Aufgaben zukommen, wie sie die Bundespolizeidirektionen haben; diesen ist der einheitliche Wackkörper in ihrer Region unterstellt; Sicherheitsregionen unterstehen direkt dem BMI (Abschaffung der Sicherheitsdirektionen)
- Soweit Sicherheitspolizei im engeren Sinn (allgemeine Sicherheitspolizei, Kriminalpolizei, Versammlungspolizei, Teile Fremdenpolizei) betroffen sind, gehen diese Befugnisse von Bezirkshauptmannschaften auf Sicherheitsregionen über, wo bisher Bundespolizeidirektion bestand, geht die restliche Polizeiverwaltung (von Vereinsrecht bis Pyrotechnikgesetz) auf Magistrat über.
- Die Errichtung von Gemeindevackkörpern werden den Gemeinden oder Gemeindeverbänden freigestellt
- Starke Vernetzung der Sicherheitsregionen mit Einrichtungen der Zivilgesellschaft zur Prävention
- Einrichtung von Gerichten 1. Instanz analog den Sicherheitsregionen, in denen Bezirksgerichte und Landesgerichte kompetenzmäßig zusammengelegt werden, aber Außenstellen an den bisherigen Standorten der Bezirksgerichte erhalten bleiben („nicht er Bürger reist, sondern der Richter“)

DVR 0636746

S:\SCHNITZER Johannes\Johannes\Sicherheitsregionen Konventsvorschlag.doc

[Anz. 17]

**Textentwurf – anstelle Amtsverschwiegenheit
persönlicher Vorschlag von Dr. Karl Staudinger**

Artikel 20 des Bundes-Verfassungsgesetzes wird geändert wie folgt:

1. Absatz 3 lautet:

„(3) Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sowie die Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts haben über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen. Das Recht auf Auskunft kann gesetzlichen Einschränkungen unterworfen werden, wenn und insoweit dies zum Schutz zwingender Interessen im Sinne des Art. 10 Abs.2 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl. Nr. 210/1958, erforderlich ist. Die politische Verantwortung gegenüber parlamentarischen Vertretungskörpern umfasst in jedem Fall die Pflicht, im Rahmen des parlamentarischen Fragerechts und in Untersuchungsausschüssen jede geforderte Auskunft zu erteilen. Die Auskunftserteilung kann in diesen Fällen in vertraulicher Form erfolgen, wenn die Auskunft geheimzuhaltende Tatsachen enthält und die vertrauliche Auskunftserteilung in der Geschäftsordnung des betreffenden Vertretungskörpers geregelt ist.“

2. Absatz 4 entfällt. [Regelungsgegenstand des bisherigen Abs.4 in geänderter Form in Abs.3 neu (siehe oben!)]

Textvergleich geltende Fassung:

(3) Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sowie die Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, zur Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen verpflichtet, deren Geheimhaltung im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung, der auswärtigen Beziehungen, im wirtschaftlichen Interesse einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, zur Vorbereitung einer Entscheidung oder im überwiegenden Interesse der Parteien geboten ist (Amtsverschwiegenheit). Die Amtsverschwiegenheit besteht für die von einem allgemeinen Vertretungskörper bestellten Funktionäre nicht gegenüber diesem Vertretungskörper, wenn er derartige Auskünfte ausdrücklich verlangt.

EGMR-Judikatur

Der Europäische Gerichtshof hält Einschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit nach Artikel 10 Europäische Menschenrechtskonvention dann für zulässig, wenn sie einem *"zwingenden sozialen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft"* entsprechen ("Sunday Times", EuGRZ 1979, S.386, "Handyside", EuGRZ 1977, S.38 und "Barthold", EuGRZ 1985, S.170).

Eduard Pesendorfer als Vertreter
von Landeshauptmann Pühninger

18. Februar 2004

Ein erweitertes verfassungsrechtliches Effizienzgebot

Das so genannte „verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeits-(Effizienz-)gebot“ im „weiteren Sinn“ (*Schäffer*) wird regelmäßig in der höchstgerichtlichen Judikatur des VfGH angesprochen und beispielsweise bei der Beurteilung von Ausgliederungsmaßnahmen als verfassungsrechtlich maßgebendes Kriterium herangezogen. Die herkömmlichen Effizienz-Aspekte „Sparsamkeit“, „Wirtschaftlichkeit“ und „Zweckmäßigkeit“ sind für die Bundesdebatte in Art. 51a Abs. 1 B-VG (adressiert an den BMF) maßgeblich und sind weiters für Bund, Länder und Gemeinden indirekt aus den Prüfkriterien des Rechnungshofes ableitbar (Art. 126b Abs. 5, Art. 127 Abs. 1 und Art. 127a Abs. 1 B-VG). (Vgl. dazu *Wenger*, Die öffentliche Unternehmung [1969] und *Korinek/Holoubek*, Privatwirtschaftsverwaltung [1993].)

In Anbetracht der hohen Bedeutung des optimalen Einsatzes öffentlicher Mittel sowie des öffentlichen Dienstes wird eine ausdrückliche Positivierung eines neu formulierten Effizienzgebotes im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen des B-VG (um Art. 20 B-VG herum) vorgeschlagen. Dabei sollten nicht nur die bereits etablierten Begriffe verwendet werden, sondern auch neue Aspekte in den Text einfließen. Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit bringen in einem unterschiedlichen (und sich begrifflich überschneidenden Ausmaß) „effiziente“ Ziel(Zweck)-Mittel-Relationen zum Ausdruck (Optimierung des Ressourceneinsatzes). Zum Unterschied von diesen Effizienzkriterien wäre aber auch der Blickwinkel der „Effektivität“ von hoher Bedeutung. Unter dem Gesichtspunkt eines Vergleiches von angestrebtem Ziel („Soll“) und eingetretene Ergebnis („Ist“) liegt im Grad an Effektivität (=Wirksamkeit) eine wichtige Aussage. Optimales Staatshandeln auch im Sinn einer „Good Governance“ ist also nicht nur „effizient“, sondern auch in einem hohen Grad „effektiv“ (=wirksam). Die inhaltliche Ausrichtung der Zielvorgaben ist dabei politisch frei gestaltbar, also „ideologisch neutral“. Auch die Rechtsstaatlichkeit als Grundprinzip wird durch ein Effizienzprinzip nicht beeinträchtigt.

Mit der ausdrücklichen Aufnahme der Effektivität in den Verfassungstext soll überdies zum Ausdruck gebracht werden, dass wirkungsorientierte Reforminstrumente forciert werden. Gemeint sind damit Instrumentarien wie Globalbudget, Finanz- und Personalcontrolling, haushaltsspezifische Anreiz- und Sanktionsmechanismen sowie sonstige Planungs- und Steuerungsinstrumente, die im Ergebnis die derzeitigen (einfachgesetzlichen) Bestimmungen des Haushaltsrechts deutlich auflockern könnten.

Ein effizienzfördernder Charakter (*Widerthin*) wohnt auch der verfassungsrechtlichen Forderung nach einer wechselseitigen Hilfeleistung aller Bundes-, Landes- und Gemeindeorgane inne (vgl. Art. 22 B-VG „Amtshilfe“). Der legislative Einbau der Amtshilfe in eine neu formulierte Effizienzbestimmung würde eine gesamtstaatliche verfassungsrechtliche Aussage zu einem ökonomischen Staatshandeln treffen und könnte die derzeit engeren und teilweise bloß indirekt wirkenden Verfassungsbestimmungen ablösen bzw. ergänzen.

Textvorschlag:
Alle Organe des Bundes, der Länder und Gemeinden streben ein hohes Maß an Wirksamkeit an und handeln nach den Bedingungen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit wobei sie sich moderner technischer Hilfsmittel zu bedienen haben. Sie sind im Rahmen ihres gesetzlichen Wirkungsbereiches zur wechselseitigen Hilfeleistung verpflichtet.

[Aml. 19]

Erstes Positionspapier der WKO zum Österreich-Konvent

I. Grundprinzipien der Neuordnung der Bundesverfassung

Zusätzlich zu den Bauprinzipien der geltenden Bundesverfassung und den Grundsätzen der Effizienz und Sparsamkeit sollte sich die Neuordnung des österreichischen Bundesverfassungsrechts am Subsidiaritätsprinzip und am Prinzip der Einheit des Wirtschaftsgebietes orientieren. Das Prinzip der Einheit des Wirtschaftsgebietes ist vor dem Hintergrund des Binnenmarktpinzips der Europäischen Union zu sehen. Auch der Subsidiaritätsgrundsatz wird ein wesentliches Prinzip der Europa-Verfassung sein.

II. Einzelbereiche der Reform gegliedert nach den vorgesehenen Ausschüssen

1. Staatsaufgaben und Staatsziele

- Herbeiführung eines angemessenen, d.h. Doppelgleisigkeiten und Widersprüche vermeidenden Verhältnisses der österreichischen Staatsaufgaben zu den Zielen und Aufgaben der EU.
- Bei der Aufnahme von österreich-spezifischen Staatszielen und wertenden Aussagen sollte große Zurückhaltung geübt werden.
- Die neue Bundesverfassung soll im Wesentlichen als sog "Spielregelverfassung" ausgestaltet werden, die Organe, Kompetenzen und Verfahren festlegt.
- Entscheidungen über Kernaufgaben sind im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Regelung einzelner Sachbereiche (zB Gerichtsbarkeit, Militär, Polizei) zu treffen.

2. Legistische Strukturfragen

- Weitestgehende Sammlung und Konzentration des geltenden Verfassungsrechts in einer Urkunde.
- Einführung eines Inkorporationsgebotes für die Zukunft.
- Keine Formulierungsänderung des derzeitigen Legalitätsprinzips (weitere Ausführungen zum Legalitätsprinzip in Punkt 3.).

3. Staatliche Institutionen

- Aufwertung des Bundesrates:
 - in personeller Hinsicht sollte die Entsendung des Landeshauptmannes, allenfalls auch (sofern es sich dabei um eine vom Landeshauptmann verschiedene Person handelt) des Lan-

- 2 -

- 77 -

desfinanzreferenten, in eventuelle auch von Landtagsabgeordneten überlegt werden;

- Einführung der blockweisen Abgabe der Länderstimmen; die Meinungsbildung über die Abstimmung müsste zuvor auf Länderebene erfolgen;

- bei der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern ist die Frage der Erhöhung der rechtlichen Bestandskraft der Bundesratsbeschlüsse etwa in Gestalt der Einführung von zusätzlichen Zustimmungserfordernissen bei bestimmten Bundesmaterien zu klären.

- Neubestimmung des Verhältnisses des Legalitätsprinzips zu soft law wie etwa Rechtsetzung durch Selbstverwaltungs-einrichtungen (Standesregeln) oder durch ad hoc zusammengesetzte Gremien wie zB den "österreichischen Arbeitskreis für Corporate Governance", der den österreichischen Corporate Governance - Code ausgearbeitet hat.

- Verankerung der Kammern und der Sozialpartnerschaft in der Verfassung.

4. Grundrechtskatalog

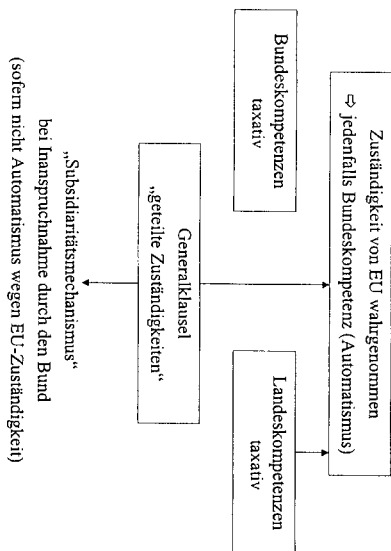
- Abstimmung mit der künftigen EU-Verfassung - Vermeidung von Wertungswidersprüchen.

5. Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

- Problemorientierte Verteilung der Kompetenzen unter Schaffung großer, final determinierter Verantwortungsbereiche mit beweglichen Elementen. Dabei muss auf die Wahrung der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes Bedacht genommen werden.
- Berücksichtigung der Verhältnisse und Mechanismen in der EU sowie der Dynamik der europäischen Rechtsetzung durch unmittelbar geltendes EU-Recht und im Zusammenhang mit der Festlegung innerstaatlicher Umsetzungszuständigkeiten. Der Bereich ausschließlicher EU-Zuständigkeiten, andere Bereiche sofern und soweit die EU von ihrer Zuständigkeit unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips Gebrauch gemacht hat, sollten jedenfalls in die Bundeskompetenz fallen.
- Schaffung taxativer Kataloge von ausschließlichen Bundeszuständigkeiten und ausschließlichen Landeszuständigkeiten sowie einer Generalklausel, die alle Restbereiche als "geteilte Zuständigkeiten" festlegt. ("Geteilte Zuständigkeiten" können vom Bund (insbes. zur Wahrung der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes) und von den Ländern - von letzteren sofern und soweit der Bund die jeweilige Zuständigkeit nicht in Anspruch genommen hat - wahrgenommen werden).
- Vor der Inanspruchnahme einer "geteilten Zuständigkeit" durch den Bund muss ein zu schaffender "Subsidiaritätsmechanismus" (mit nachträglicher Anrufungsmöglichkeit des VfGH) eingehalten werden.

[Aut. 20]

Kompetenzverteilung



- Den Bundesländern könnte größere Verfassungsautonomie eingeräumt werden (z.B. Ausbau direktdemokratischer Elemente in den Landesverfassungen).
- Ausbau von Vereinbarungen im Bundesstaat (zwischen Bund und Ländern sowie Ländern untereinander) nach Art 15a B-VG über Angelegenheiten ihres eigenen Wirkungsbereiches dahingehend, dass dadurch unmittelbar anwendbares Recht geschaffen werden kann.

6. Reform der Verwaltung

- Weitestgehende Föderalisierung der Vollziehung durch Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung.
- Die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung erfordert eine bundesverfassungsrechtliche Neukonzeption der Landesverwaltung: Anzustreben ist generell ein System der "Ministerialverwaltung" in den Ländern. Das jeweils zuständige Mitglied der Landesregierung muss in Bezug auf die Vollziehung von Landesgesetzen dem Landtag, in Bezug auf die Vollziehung von Bundesgesetzen dem Nationalrat verantwortlich sein. Weiters soll dem Nationalrat die Möglichkeit der Anklage des jeweils für die Vollziehung von Bundesgesetzen verantwortlichen Mitglieds der Landesregierung wegen Gesetzesverletzung beim VfGH zukommen.
- Schaffung neuer Instrumente zur Wahrung der Einheitlichkeit des Vollzugs wie zB
 - Erlassung "qualifizierter Verordnungen" durch den zuständigen Bundesminister

- Abgabe "interpretativer Erklärungen" zu Bundesgesetzen (etwa durch den jeweils zuständigen Ausschuss des Nationalrats)
- Möglichkeit der Erlassung von Maßnahmen zur Vereinheitlichung des Vollzugs erstinstanzlicher Landesbehörden durch das jeweils zuständige Mitglied der Landesregierung.
- Ermöglichung "öffentlich-rechtlicher Verträge" über Gegenstände des jeweiligen Wirkungsbereichs zwischen Staats- und Gemeindeebene.
- Eröffnung der Möglichkeit für Bund und Länder, im Wege des Art 15a B-VG gemeinsame organisatorische Einrichtungen mit behördlichen Funktionen zu errichten.
- Verpflichtung eine schlanke und effiziente Verwaltung zu gewährleisten durch verschiedene verwaltungsrechtliche Mittel:
 - Beseitigung von Doppelgleisigkeiten und Parallelstrukturen in Verbindung mit technischer Modernisierung durch adäquaten IT-Einsatz und Schaffung einer klaren, ressortübergreifenden IT-Kompetenz;
 - Ausbau und vermehrter Einsatz von e-Government; Realisierung der "Bürgerkarte";
 - Schaffung von Kompetenzzentren in den Ländern insb. für die Besorgung von Supportprozessen (zB EDV, Buchhaltung);
 - verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Anwendung von Methoden des New Public Management (Abkehr von der Kamerarlistik, Einführung von Globalbudgets, Umstellung der Verwaltung von Input- auf Outputsteuerung).
- Nutzung der Strukturen der Selbstverwaltung durch Ausweitung der in den jeweiligen übertragenen Wirkungsbereichen zu besorgenden Aufgaben.
- Aufwertung der Gemeinden und der wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörperschaften als bürgernahe "front-offices" und Anlaufstellen für die Ämter der Landesregierungen oder Bezirksverwaltungsbehörden.
- Da die derzeitige Zersplitterung im Dienstrecht der Gebietskörperschaften einen enormen legislativen und administrativen Aufwand bewirkt, sollten in Hinblick alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes in nach einheitlichen Grundsätzen geregelten privatrechtlichen Dienstverhältnissen stehen, d.h. aber nicht, dass in bestimmten Bereichen diese Verträge nicht eine besondere Bestandskraft besitzen sollten.
- Neuordnung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Verwaltungsstrukturen wie zB:
 - Schul- und Wissenschaftsverwaltung
 - Sozialverwaltung
 - Rechtsschutz (siehe Punkt 9.)

7. Strukturen besonderer Verwaltungseinrichtungen

- Schaffung einer Grundsatzregelung betreffend die einfache- setzliche Möglichkeit der Errichtung unabhängiger Regulie- rungsbehörden unter Ermöglichung des Einbezugs von Personen mit besonderer Sachkenntnis in den jeweiligen Bereichen
- Vereinheitlichung der Strukturen der Regulatoren und Zusam- menfassung ihrer gemeinsamen Dienste (zB Raum- und Personal- management, EDV, Bibliothek)
- Nutzung der Strukturen der Selbstverwaltung im Sinne des Subsidiaritätsgrundsatzes durch Ausweitung der in den jewei- ligen übertragene Wirkungsbereichen zu besorgenden Aufga- ben.

8. Demokratische Kontrollen

- Erstreckung des Verwaltungsbegriffes der Bundesverfassung auch auf Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung, die auf private Rechtsträger übertragen wurden
- Schaffung geeigneter neuer Kontrollmöglichkeiten für den Na- tionalrat für den Fall der Abschaffung der mittelbaren Bun- desverwaltung (siehe Punkt 6.)
- Auch die Berichterstattung im Rahmen der Rechnungshofkon- trolle und der Volksanwaltschaft (sofern die Länder diese durch Landesverfassungsgesetz auch für ihren Bereich für zu- ständig erklärt haben) richtet sich in Bereichen der Landes- vollziehung nicht an den Bundesgesetzgeber. Auch diesbezüg- lich müssten im Falle eines verstärkten „Vollzugsföderalis- mus“ neue bzw zusätzliche Informations- und Berichtspflich- ten geschaffen werden.

9. Rechtsschutz, Gerichtsparkett

- Ersetzung der unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern durch echte Landes-Verwaltungsgerichte. Aus Gründen der Ef- fizienz und Sparsamkeit sowie des möglichsten Gleichklanges der Entscheidungen sollten die Landesverwaltungsgerichte in vier Sprengel, die etwa den OLG-Sprengeln entsprechen könnten, zusammengefasst werden. Der Sitz dieser Verwaltungsgerichte könnte dann jeweils in einer anderen Landeshauptstadt als der Sitz des OLG sein. In den Ländern sollte daher lediglich eine Verwaltungsinstantz vor dem Landes-Verwaltungsgericht bestehen.
- Ausstattung der Verwaltungsgerichte mit reformatorischer Entscheidungsbezugnis, um eine wirkliche Beschleunigung des Verfahrens zu bewirken.
- Reduktion der Kollegialbehörden mit richterlichem Einschluss, weitgehende Überführung ihrer Agenden auf die Verwaltungsge- richte.

- Gänzliche Abschaffung der sukzessiven Zuständigkeit, was durch die Einführung von Landesverwaltungsgerichten auch sinnvoll möglich wird.
- Förderung von dem Verwaltungsverfahren vor- oder zwischenge- schalteter außerbehördlicher Einigungsversuche (Mediation) mit dem Ziel, eine Inanspruchnahme sämtlicher Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit möglichst unnötig zu machen.

10. Finanzverfassung

- (Die Positionierung erfolgt zeitgerecht vor Einsetzung des entsprechenden Ausschusses).

