



23. März 2004

**Bericht des Ausschusses 6**  
**Reform der Verwaltung**

## Inhalt

### Allgemeines

<b>I. Mandat und Beratungsverlauf</b> .....	4
<b>II. Ausschussmitglieder und sonstige Mitarbeiter</b> .....	6
<b>III. Arbeitsprogramm des Ausschusses 6</b> .....	7
<b>IV. Zum Verwaltungsreformprozess</b> .....	8
1. Ein neues Verwaltungsverständnis .....	8
2. Ausgangskriterien für einen Verwaltungsreformprozess .....	8
3. Ausblick .....	10

### Ergebnisse der Beratungen

<b>I. Mittelbare Bundesverwaltung</b> .....	11
1. Die mittelbare Bundesverwaltung als reformbedürftiges Erfolgsmodell ? .....	11
2. Zur „Abschaffung“ der mittelbaren Bundesverwaltung .....	11
3. Kompetenzverteilung und mittelbare Bundesverwaltung .....	12
4. Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung .....	12
<b>II. Zur einfachgesetzlichen Weisungsfreistellung</b> .....	13
1. Ausgangslage .....	13
2. Möglichkeiten der Weisungsfreistellung .....	13
3. Ersetzung der Weisungsbindung durch ein Ingerenz- u. Verantwortungsprinzip ...	14
4. Verfassungsrechtliche Festlegung weisungsfreier Bereiche als Lösungsansatz ....	15
<b>III. Oberste Verwaltungsorgane</b> .....	16
1. Differenzierte Betrachtung von obersten Organen u. öffentlichen Funktionären ...	16
2. Oberste Organe übergreifende Behördenstrukturen .....	17
<b>IV. Ausgliederung aus der staatlichen Verwaltung</b> .....	18
1. Die VfGH-Judikatur .....	18
2. Neue Ausgliederungsgrenzen .....	18
<b>V. Bund-Länder-Bindungen betreffend die Organisationsstruktur</b> .....	19
<b>VI. Legalitätsprinzip und Ermessen</b> .....	20
<b>VII. Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht</b> .....	20
<b>VIII. Öffentlicher Dienst</b> .....	21
1. Ausgangslage .....	21
2. Allgemeine Bestimmung für den öffentlichen Dienst .....	22
3. Der „Beamte“ im Verfassungstext .....	23
4. Zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Diensthoheit .....	23
5. Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat .....	24
6. Steuerung des Personaleinsatzes .....	25
<b>IX. Öffentliches Haushaltswesen</b> .....	25
<b>X. Verfassungsrechtliches Effizienzgebot</b> .....	28

<b>XI. Schulverwaltung</b> .....	29
1. Ausgangslage .....	29
2. Modell „Regionales Bildungsmanagement“ .....	30
3. Modell „Autonome Schule und Bildungsregion“ .....	30
4. Zusammenfassendes Ergebnis der Ausschussberatungen .....	31
<b>XII. Sicherheitsverwaltung</b> .....	31
1. Ausgangslage .....	31
2. Modell „Kombinierte Behördenstruktur“ .....	32
3. Modell „Sicherheitsregionen“ .....	33
4. Zusammenfassendes Ergebnis der Ausschussberatungen .....	33
<b>XIII. Zu den Agrarbehörden</b> .....	34
<b>XIV. Gemeindeverwaltung</b> .....	34
1. Verwaltungsreformatorische Neutralität des Gemeindeverfassungsrechts .....	34
2. Gebietsgemeinden .....	35
<b>XV. E-Government</b> .....	35

## Verfassungstexte und Textgegenüberstellung

<b>I. Bereich der derzeitigen Art. 19 bis 23 B-VG</b> .....	37
<b>II. Haushaltsrecht</b> .....	41
<b>III. Sonstige vorgeschlagenen Verfassungsänderungen</b> .....	46
1. Weiterer Verfassungstext .....	46
2. Aufzuhebende Verfassungsbestimmungen .....	46
3. Verfassungsänderungen ohne Textvorschläge .....	46

## Anlagen

1. Diskussionsgrundlage für die 3. Ausschusssitzung
2. Papier von *Jabloner* zur Weisungsfrage
3. Diskussionsgrundlage für die 4. Ausschusssitzung
4. Quantitative Daten zum öffentlichen Dienst
5. Papier von *Matzka* zum öffentlichen Dienst
6. Papier von *Jabloner* zur Diensthöhe
7. Positionspapier der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst
8. Diskussionsgrundlage für die 5. Ausschusssitzung
9. Vorschlag von *Jabloner* zur Weisungsfrage
10. Positionspapier des Österreichischen Städtebundes
11. Papier von *Raschauer* zum Beratungsverlauf
12. Papier von *Jabloner* zum Beratungsverlauf
13. Diskussionsgrundlage für die 6. Ausschusssitzung
14. Vorschlag von *Schnizer* zur Schulverwaltung
15. Diskussionsgrundlage für die 7. Ausschusssitzung
16. Papier der Österreichischen Städtebundes zur Sicherheitsverwaltung
17. Vorschläge von *Schnizer* zur Sicherheitsverwaltung und zur Auskunftspflicht
18. Vorschlag von *Staudinger* zur Auskunftspflicht
19. Vorschlag von *Pesendorfer* (in Vertretung von *Pühringer*) zum Effizienzgebot
20. Positionspapier der Wirtschaftskammer Österreich

# Allgemeines

## I. Mandat und Beratungsverlauf

Der Konvent hat dem Ausschuss 6 folgendes Mandat zugewiesen:

### **Reform der Verwaltung**

Vollzugskompetenzen und Struktur der Organe der Verwaltung in Bund, Ländern und Gemeinden, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt des effizienten Mitteleinsatzes, der Transparenz, der Bürgerinnen- und Bürgernähe (insbesondere Partizipation) sowie der Entwicklung des E-Government (Strukturen und Ressourcen einschließlich Personal).

*Im Einzelnen ergeben sich dazu folgende Fragestellungen:*

### **I. Reform der Vollzugskompetenzen und Struktur der Organe der Verwaltung in Bund, Ländern und Gemeinden**

Im Rahmen einer grundlegenden Analyse der Organisation der Verwaltung hat insbesondere eine Überprüfung im Hinblick auf den Detaillierungsgrad der derzeitigen organisations- und verfahrensrechtlichen Regelungen in der Verfassung unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Legalitätsprinzips auf die Verwaltungsorganisation zu erfolgen. Ziel ist die Schaffung solcher verfassungsrechtlicher Grundstrukturen, dass durch Maßnahmen des einfachen Gesetzgebers die Verwaltung umfassend modernisiert und effizienter sowie sparsamer organisiert werden kann.

Folgende Themen sind zu beraten:

1. Europäisches Legalitätsprinzip/Umsetzungsspielraum der Verwaltung für EU-Recht (in Absprache mit Ausschuss 3)
2. Verwaltungsermessen
3. Typengebundenheit der Verwaltung/Flexibilisierung
4. Regelungen zur Führung der Verwaltung unter der Leitung der obersten Organe der Verwaltung
5. Mitkompetenz
6. Koordinationsbedürfnisse zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern als auch zwischen Einrichtungen ein und desselben Rechtsträgers/Berichtspflichten/Einführung gemeinsamer behördlicher Einrichtungen
7. Aufgaben von Zentralstellen/Verhältnis zu nachgeordneten Dienststellen
8. Verhältnis zwischen Bundes- und Landesverwaltung/Koordinationsinstrumente
9. Bezirksverwaltung
10. Reform der mittelbaren Bundesverwaltung/Aufsichtsrechte bzw. Kontrollrechte des Bundes/Steuerung durch Festlegung von Zielen/Richtlinien
11. Überprüfung des Änderungsbedarfes der Organisation der Gemeindeverwaltung/ Einheitsgemeinde/Gemeindeverbände
12. Möglichkeit weisungsfreier und ausgegliederter Behörden

Reformvorschläge für spezielle Verwaltungsbereiche:

1. Schulverwaltung
2. Sicherheitsverwaltung
3. Agrarbehörden
4. Finanzverwaltung
5. Gesundheitsverwaltung

## **II. Instrumente der Verwaltungsführung, insbesondere durch integratives Gesamtkonzept (Methoden des New Public Managements)**

Folgende Themen sind zu beraten:

1. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung/Ziel und Leistungsvereinbarungen/Anreize/Evaluierungen/Außen- bzw. Kundenorientierung
2. Transparenz/Controlling/einheitliche Kostenrechnung
3. Management der finanziellen Ressourcen/Globalbudget
4. Personalmanagement/Grundfragen des Dienstrechtes
5. Partizipation der Bürgerinnen und Bürger
6. Bewertung der flächendeckenden Einführung des E-Government
7. Auslagerung von Aufgaben an Sozialpartner/Private
8. Alternatives Verwaltungshandeln/z.B. Public Private Partnership (PPP)-Modelle/ Good Governance

### **Zeitplan**

Der Ausschuss hat dem Präsidium spätestens 4 Monate nach seiner konstituierenden Sitzung einen schriftlichen Bericht (gegebenenfalls mit Textvorschlägen für eine neue Verfassung) über die Ergebnisse der Beratungen vorzulegen. [Anm.: Die Frist zur Vorlage des Berichts wurde vom Präsidium des Österreich-Konvents erstreckt.]

\*\*\*

### **Beratungsverlauf**

Insgesamt fanden zehn halbtägige und eine ganztägige Ausschusssitzung statt. Die Konstituierung erfolgte am 2. Oktober 2003. In der 2. Sitzung am 21. Oktober 2003 standen dem Ausschuss zwei Experten der Bezirks- bzw. Kommunalverwaltung mit Ausführungen zu deren Verwaltungsbereichen zur Verfügung. In der 8. Sitzung am 24. Februar 2004 wurden zwei Experten zum Thema E-Government gehört. Die letzten drei Sitzungen waren der Diskussion des Berichts gewidmet, wobei zu den Themenbereichen Schul- und Sicherheitsverwaltung ein Redaktionskomitee eingesetzt wurde.

In den einzelnen Ausschusssitzungen wurde das Arbeitsprogramm des Ausschusses (vgl. Pkt. III) auf der Grundlage von Diskussionspapieren des Ausschussvorsitzenden abgearbeitet. Einige Mitglieder haben eigene Vorschläge oder Papiere in die Ausschussberatungen eingebracht. In der Anlage zu diesem Bericht sind die wichtigsten Unterlagen der Ausschussberatungen zusammengestellt.

## II. Die 18 Ausschussmitglieder und sonstige Mitarbeiter

<b>Mag. Werner Wutscher</b>	(Vorsitzender)
<b>Dr. Johannes Schnizer</b>	(stellv. Vorsitzender)
<b>Elisabeth Gehrer</b>	Vertretung: Mag. Oliver Henhapel Mag. Thomas Obernosterer
<b>Dr. Michael Häupl</b>	Vertretung: Mag. Ulrike Schebach-Huemer
<b>Mag. Herbert Haupt</b>	Vertretung: Mag. Gernot Prett Mag. Rüdiger Schender
<b>Dr. Clemens Jabloner</b>	
<b>Waltraud Klasnic</b>	Vertretung: Dr. Gerhart Wielinger Dr. Manfred Lind
<b>Dr. Christoph Leitl</b>	Vertretung: Mag. Anna Maria Hochhauser Dr. Ulrich E. Zellenberg
<b>Dr. Manfred Matzka</b>	
<b>Hans Niessl</b>	Vertretung: Dr. Robert Tauber Dr. Engelbert Rauchbauer
<b>Dr. Michaela Pfeifenberger</b>	
<b>Dr. Josef Pühringer</b>	Vertretung: Dr. Eduard Pesendorfer Dr. Paul Gruber
<b>Dr. Bernhard Raschauer</b>	
<b>Dr. Wolfgang Schüssel</b>	Vertretung: Dr. Alfred Finz Mag. Klaus Hartmann
<b>Rudolf Schwarzböck</b>	Vertretung: Dr. Klaus Wejwoda Dr. Karl Guschlbauer
<b>Friedrich Verzetnitsch</b>	Vertretung: Dr. Wilhelm Gloss
<b>Bernd Vögerle</b>	Vertretung: Mag. Ronald Faber
<b>Dr. Peter Wittmann</b>	

Als ständiger Experte wurde dem Ausschuss *Dr. Karl Staudinger* zugeteilt. Als weitere Experten standen dem Ausschuss am 21. Oktober 2003 Bezirkshauptmann *Dr. Peter Salinger* (Vöcklabruck) und Magistratsdirektor *Univ.Prof. Dr. Erich Wolny* (Linz) sowie am 24. Februar 2004 *Christian Rupp* (Bundeskanzleramt) und *Univ.Prof. Dr. Rudolf Thienel* (Universität Wien) zur Verfügung. Die fachliche Ausschussunterstützung seitens des Konventsbüros lag bei *Mag. Michael Bauer*. Sekretariatsunterstützung wurde von *Birgit Mayerhofer* geleistet. Das Redaktionskomitee zu den Themenbereichen Schul- und Sicherheitsverwaltung bestand aus *Wutscher, Schnizer, Pfeifenberger, Faber, Hartmann, Henhapel* und *Schebach-Huemer*.

Der Ausschussvorsitzende dankt allen Mitgliedern und deren Vertretern und Vertreterinnen sehr herzlich für das große Engagement und die äußerst rege und konstruktive Teilnahme in den Ausschussberatungen sowie den sonstigen Experten und Mitarbeitern für die Unterstützung an der reibungslosen Vorbereitung bzw. Durchführung der Ausschusssitzungen.

### **III. Arbeitsprogramm des Ausschusses 6**

Der Ausschussvorsitzende legte dem Ausschuss auf Grundlage des Mandats einen Katalog mit *verfassungsrechtlich* relevanten Themen vor, der als Arbeitsprogramm akzeptiert wurde. Es waren dies folgende Themenbereiche:

#### **Bereich der allgemeinen Verwaltungsorganisation**

- Mittelbare Bundesverwaltung
- System der Weisungsbindung
- Die obersten Organe
- Flexibilisierung der Verwaltungsorganisation
- Legalitätsprinzip und Ermessen
- Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht

#### **Bereich öffentlicher Dienst**

- Verfassungsrechtlicher Beamtenbegriff
- Homogenität des Bundes-, Landes- und Gemeindedienstes
- Personalsteuerung

#### **Haushaltsbereich**

- Globalbudget
- Verfassungsrechtliches Effizienzprinzip

#### **Besondere Verwaltungsbereiche**

- Schulbehörden
- Sicherheitsbehörden
- Agrarbehörden

#### **Gemeindebereich**

#### **Bereich E-Government**

Weitere Punkte aus dem Mandat fanden unmittelbar in den Beratungen ihren Niederschlag. Die Ausschussmitglieder waren bemüht, im Sinne des Hauptgedanken des Konvents möglichst knappe Textvorschläge vorzulegen und auch Überlegungen anzustellen, welche Verfassungsbestimmungen nicht mehr erforderlich erscheinen.

## **IV. Zum Verwaltungsreformprozess**

In der 3. Ausschusssitzung wurde eine generelle Diskussion über Grundsätze für eine zeitgemäße Verwaltung abgeführt. Es wurde deutlich, dass eine Diskussion über Verwaltungsreform nicht völlig von den differenten Vorstellungen über die Funktion des Staates abgelöst geführt werden kann. Der Ausschuss konnte sich auf die nachfolgend angeführten Kriterien verständigen.

### **1. Ein neues Verwaltungsverständnis**

In Österreich wird die staatliche Verwaltung traditionell primär als Rechtsfunktion gedeutet. Damit stehen andere Deutungen im Rahmen der Verwaltungslehre oder der Verwaltungspolitik nicht im Widerspruch, da es um die Anwendung verschiedener Methoden geht. Im Ausschuss wurde verschiedentlich vertreten, dass der juristische „Deutungsprimat“ der Verwaltung durch eine verstärkte Einbringung verwaltungspolitischer Gesichtspunkte ausgeglichen werden sollte.

Diesem Ansatz folgend war für die Diskussion im Ausschuss 6 relevant, von welchem gemeinsamen Verständnis von „Verwaltung“ ausgegangen wird. Maßgebliche Änderungen für die öffentliche Verwaltung sind durch den EU-Beitritt und die modernen Technologien bedingt. Zudem 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. Dennoch ist auf die massiven Änderungen im Bereich der Verwaltung des Bundes, der Länder und der Kommunen hinzuweisen. Gerade vor dem Hintergrund der Fortführung dieser Politik und der Begrenztheit der linearen Reduktion („Rasenmähermethode“), die in vielen Dienststellen erreicht ist, sollte innovativen Ansätzen gefolgt werden.

### **2. Ausgangskriterien für einen Verwaltungsreformprozess**

Aus diesen Gründen sollte von folgenden Kriterien ausgegangen werden:

#### *Binnenmodernisierung*

- **Trennung strategischer und operativer Aufgabenerfüllung**

Eine klare Trennung der strategischen Führung von der operativen Führung ermöglicht die Ablösung der bisherigen Detailsteuerung durch eine wirkungs- und leistungsorientierte Steuerung. Für die politische Führung und Spitzenbeamte stehen strategische, gestaltende, regulierende und evaluierende Aufgaben im Vordergrund und ermöglichen eine Konzentration der Führung auf das Wesentliche

- **Aufgabenkritik**

Durch geeignete Maßnahmen der Aufgabenkritik ist eine kontinuierliche Überprüfung der Aufgaben des Staates vorzunehmen. Der Staat hat die Erbringung der demokratisch legitimierten öffentlichen Leistungen sicherzustellen. Die eigentliche Durchführung der Aufgaben sowie deren Finanzierung soll im Einzelfall geprüft und verstärkt unter Einbindung des privaten Sektors (z.B. Leistungsverträge, Public-Private-Partnerships) und der Sozialpartner und NGO besorgt werden und soll innovative organisatorische Lösungen gewährleisten.

- **Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung**

Die Verwaltungsstrukturen werden als flache Hierarchien gestaltet, verbunden mit einer Dezentralisierung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Dies führt einerseits



zu einer stärkeren Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger und stärkt andererseits die Eigenverantwortlichkeit und Motivation der Verwaltung. Maßnahmen des Hierarchieabbaus, der Verwaltungsvereinfachung und zur Stärkung der Ressourcenautonomie dezentraler Einheiten werden konsequent umgesetzt. Die Dezentralisierung geht einher mit dem Aufbau klarer, transparenter Verantwortlichkeitsstrukturen und neuen Informations- und Steuerungsinstrumenten zur Sicherstellung einer zentralen Koordination und Steuerung.

- Einführung neuer Formen der Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen und zwischen den Gebietskörperschaften

Eine intensivierete Zusammenarbeit unterschiedlicher Dienststellen bzw. Gebietskörperschaften soll die Realisierung von Synergien und die Bündelung von Know-How (Wissensmanagement) ermöglichen. Insbesondere im Bereich der Administration (Buchhaltung, Budgetverwaltung, Personalverwaltung, Infrastrukturleistungen, Kanzleidienste, IT-Leistungen und ähnlich gelagerten Aufgaben und Tätigkeiten) lassen sich durch die Bildung übergreifender gemeinsamer Organisationseinheiten deutliche Effizienzsteigerungen realisieren. Darüber hinaus sollten gemeinsame Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen einen zentralen Baustein der gebietskörperschaftsübergreifenden Zusammenarbeit darstellen.

- Einführung von Managementinstrumenten zur Forcierung ergebnisorientierter Steuerung  
Die Steuerung der Verwaltung hat sich zukünftig stärker auf quantitative und qualitative Leistungs- und Wirkungsziele zu konzentrieren. Entsprechende Controllingsysteme und privatwirtschaftliche Managementinstrumente (strategische Planung, Zielvereinbarungen, Leistungsberichte, Kosten- und Leistungsrechnung, Wissensmanagement, Qualitätsmanagement etc.) zielen auf eine verbesserte Steuerung aber auch Verantwortlichkeit und Transparenz nach Außen ab. Der vermehrte Einsatz von Evaluationen soll ebenfalls zur Stärkung der Ergebnisorientierung beitragen sowie gut fundierte politische Entscheidungen sicherstellen.

- Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts (inkl. Personalentwicklung)  
Neben einer bedarfsorientierten Angleichung der Beschäftigungsverhältnisse an den Privatsektor sind insbesondere eine Vereinfachung und Flexibilisierung des Dienst- und Besoldungsrechts, eine Stärkung der Gestaltungsoptionen der Führungskräfte, Maßnahmen zur Förderung der Mobilität sowie geeignete Anreizstrukturen zentrale Schritte in Richtung eines zeitgemäßen öffentlichen Dienstes. Eine wichtige Rolle nimmt dabei der konsequente Ausbau einer zeitgemäßen Personalentwicklung zur Förderung und Entwicklung der Beschäftigten und Führungskräfte ein.

- Einführung von Global/Output-Budgetierung  
Die Reform des Budgetmanagements und Haushaltswesens stellt einen mächtigen Hebel der Verwaltungsmodernisierung und Effizienzsteigerung dar. Darunter fallen Maßnahmen wie die Flexibilisierung des Budgetmanagements (Globalbudgetierung), eine stärkere Autonomie und Eigenverantwortlichkeit der Ressorts und Dienststellen, eine Vereinfachung der haushaltsrechtlichen Regeln in Richtung eines kaufmännischen Rechnungswesens, eine stärker aufgaben-/leistungsorientierte Mittelverteilung im Rahmen der Budgetierung bzw. des Finanzausgleiches sowie die Sicherstellung hochwertiger Budgetinformationen für die politischen Entscheidungsträger. Auf Ebene der Verwaltungsmanager und -mitarbeiter werden geeignete Anreize und Kontrollmechanismen zu einer eigenverantwortlichen und sparsamen Ressourcennutzung gesetzt.

#### *Mehrebenen-Management im Bundesstaat*

- Neue Formen der gebietskörperschaftsübergreifenden Zusammenarbeit  
Staatliche Leistungen sind im Sinne des Subsidiaritätsprinzips so dezentral wie möglich und so zentral wie nötig zu erbringen. Ziel ist eine adäquate Balance zwischen Dezentralisierung zwecks bestmöglicher und bürgernahe Leistungserbringung und zentraler Koordination und Kohärenz etwa im Bereich der Sicherstellung österreichischer Interessen auf Ebene der EU.

Dies erfolgt über verstärkte informelle Zusammenarbeit und Abstimmung sowie auch über Schaffung neuer koordinierender Einheiten bzw. neue Steuerungsinstrumente unter Berücksichtigung privatwirtschaftlicher Erfahrungen.

- Einführung von Benchmarks

Benchmarking und Leistungsvergleiche zur Analyse des Umfangs, der Kosten und der Qualität der Leistungen ähnlicher Organisationseinheiten und Gebietskörperschaften kommt eine wesentliche Bedeutung zur Initiierung von Effizienzsteigerungen und der raschen Verbreitung innovativer und bürgerorientierter Strukturen und Verfahren zu. Dazu ist es wichtig, dass Behörden vermehrt Standards für ihre Aktivitäten festlegen, wobei Schnelligkeit, Reduktion der Verfahrensdauer und Qualität der Leistungserbringung wichtige Kriterien sind.

#### *E-Government*

- Einführung internes/externes E-Government

Die Verwaltung zeichnet sich durch eine konsequente Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien aus. Diese schaffen eine neue Qualität der Zusammenarbeit der Verwaltung mit Politik, Bürgern und Wirtschaft (etwa durch verbesserte Information und Transparenz), verlagern Aktivitäten aus der öffentlichen Verwaltung heraus (z.B. Antragstellung über Internet) und ermöglichen die Realisierung erheblicher Rationalisierungspotentiale bei verwaltungsinternen Abläufen (z.B. durch SAP, elektronischer Akt). Sie tragen insbesondere auch den Anforderungen eines verbesserten Wissensmanagements im öffentlichen Sektor Rechnung. Die sorgfältige Abwägung des Einsatzes (Kosten-Nutzen-Überlegungen) und ein professionelles Projektmanagement stehen bei der Umsetzung im Vordergrund

### **3. Ausblick**

In den nächsten Jahren wird es darum gehen, den laufenden Reformprozess und die bisherigen Reformschritte in allen Gebietskörperschaften systematisch weiterzuentwickeln. Es kann dabei auf eine Vielzahl bestehender Projekte und Analysen aufgebaut werden. Die Verwaltungsreform sollte in einer schlüssigen Gesamtstrategie für Bund, Länder und Gemeinden auf allen Ebenen fortgeführt werden.

Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass viele der angesprochenen Kriterien keine verfassungsrechtlichen Problemlagen enthalten. Der Ausschuss war in der Folge bemüht, sich auf die verfassungsrechtlichen Fragestellungen des Mandats zu konzentrieren.

Die Abschätzung eines allfälligen Einsparungspotentials kann erst nach Vorliegen der konkreten einfachgesetzlichen Umsetzung der Vorschläge vorgenommen werden.

# Ergebnisse der Beratungen

## I. Mittelbare Bundesverwaltung

### 1. Die mittelbare Bundesverwaltung als reformbedürftiges Erfolgsmodell ?

Mit dem System der mittelbaren Bundesverwaltung wurde die „Doppelgleisigkeit“ in der Vollziehung von zentralstaatlichem und gliedstaatlichem Recht der Monarchie 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 Vollziehungskompetenz 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 durch eigene Behörden wahrnehmen darf (z.B. die Finanzverwaltung und die Landesverteidigung sowie ein Großteil der Sicherheitsverwaltung). Als „Drehscheibe“ der mittelbaren Bundesverwaltung fungiert der Landeshauptmann, der als monokratisches Organ der Träger der Bundesverwaltung in den Ländern ist.

Der Landeshauptmann ist zwar an die Weisungen der jeweils zuständigen Bundesminister gebunden, steht aber im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung exklusiv den ihm unterstellten Landesbehörden (insb. die Mitglieder der Landesregierung und die Bezirksverwaltungsbehörden) vor. Er kann in dieser Rolle auch nicht umgangen werden. Im Gegensatz dazu wird die *Landesverwaltung* grundsätzlich vom Kollegialorgan Landesregierung wahrgenommen, in der der Landeshauptmann den Vorsitz führt. In der Praxis ist in der Landesverwaltung freilich eine Art „Ressortprinzip“ gemäß § 3 Abs. 1 BVG-ÄmterLReg üblich. *Nicht* in den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung fällt die so genannte Auftragsverwaltung für das Bundesvermögen durch den Landeshauptmann gemäß Art. 104 Abs. 2 B-VG.

### 2. Zur „Abschaffung“ der mittelbaren Bundesverwaltung

Bereits seit über zehn Jahren wird die „Abschaffung“ der mittelbaren Bundesverwaltung gefordert (beginnend mit dem „Perchtoldsdorfer Paktum“ aus dem Jahr 1992 und zuletzt im Regierungsprogramm der derzeitigen Bundesregierung); und zwar dahingehend, dass die Vollziehung von Bundesgesetzen gesamthaft durch die *Landesverwaltung* wahrgenommen wird: sowohl im funktionellen Sinn (wie eine „Art. 11-Materie“) als auch im organisatorischen Sinn (wie schon derzeit).

Die in Perchtoldsdorf paktierte Lösung fand noch Eingang in eine entsprechende Verfassungsvorlage der Bundesregierung, bevor sie 1994 politisch verworfen wurde. Diese Vorlage war durch einen relativ komplizierten Regelungsmechanismus gekennzeichnet, der gewährleisten sollte, dass die erforderlichen Bundesingenzen bestehen bleiben.

Vor dem Hintergrund der Verwaltungsreform ist auf die Möglichkeit der effizienten Nutzung von Landesressourcen im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung hinzuweisen. Weiters können durch die Vollzugstätigkeit im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung wichtige Informationen für die Bundesebene gewonnen werden. Neben den notwendigen Steuerungselementen ist auch auf die politische Verantwortung der zuständigen Bundesorgane hinzuweisen, die einen entsprechenden Einfluss nötig machen.

Der Umfang der Vollzugstätigkeit in der mittelbaren Bundesverwaltung ist bisher quantitativ nicht erfasst worden, sodass eine Analyse der Kostenstruktur der mittelbaren Bundesverwaltung nicht erfolgen kann. Eine kurzfristig unternommene Grobanalyse zeigt, dass derzeit rund 160 Bundesgesetze in Kraft stehen, die von den Ländern in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogen werden. Ein grundsätzliches Problem ist auch die mangelnde Kos-

tentransparenz des FAG-Systems insgesamt. Es wird daher angeregt, dieses Thema im Ausschuss 10 vertieft zu behandeln.

Bei einer „Abschaffung“ der mittelbaren Bundesverwaltung entfielen die administrativen Steuerungsmöglichkeiten des Bundes bei der Vollziehung von Bundesgesetzen. Die Gewährleistung eines bundeseinheitlichen Vollzuges würde damit erschwert. Weiters ist auf die vielfältigen europäischen und internationalen Meldepflichten hinzuweisen, die einen einheitlichen Erhebungsstandard im gesamten Bundesgebiet wie auch eine Zugänglichkeit der entsprechenden Daten erfordern. Ein erster Versuch zur Lösung dieses Problems bestand bereits in der Erlassung des Berichtspflichtengesetzes BGBl. I 2002/65. In diesem Zusammenhang ist im Ausschuss die hohe Bedeutung eines kooperativen Datenaustausches zwischen den Gebietskörperschaften angesprochen worden, der sowohl eine effiziente Datenerhebung als auch eine zielgerichtete Datenverwendung ermöglichen soll. Überdies ist darauf aufmerksam gemacht worden, dass ein Großteil der finanziellen Einsparungspotenziale im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung bereits durch das Verwaltungsreformgesetz 2001 lukriert wurde.

### 3. Kompetenzverteilung und mittelbare Bundesverwaltung

Wenn das derzeitige System der Kompetenzverteilung im Hinblick auf die Vollzugskompetenzen grundsätzlich beibehalten wird, hat eine Neuordnung der einzelnen Kompetenztatbestände und eine damit einhergehende Verschiebung der Angelegenheiten der Bundesverwaltung eine direkte Auswirkung auch auf die mittelbare Bundesverwaltung (vgl. dazu die Ergebnisse im Ausschuss 5).

*Die derzeitige Kompetenzverteilungsstruktur gemäß Art. 10 bis 15 B-VG:*

	<i>Gesetzgebung</i>	<i>Vollziehung</i>	
<i>Art. 10</i>	Bund	Bund	- unmittelb. Bundesverw. (Art. 102 Abs 2) - <b>mittelb. Bundesverw.</b> (Art. 102 Abs 1)
<i>Art. 11</i>	Bund	Länder	Landesverwaltung
<i>Art. 12</i>	Bund (Grundsatzgesetzgebung) Länder (Ausführungsgesetzgebung)	Länder	Landesverwaltung
<i>Art. 15</i>	Länder	Länder	Landesverwaltung

### 4. Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung

Der Ausschuss spricht sich zurzeit überwiegend für die *Beibehaltung* des Systems der mittelbaren Bundesverwaltung aus. Allerdings sollten die Bereiche der mittelbaren Bundesverwaltung dem tatsächlichen Koordinationsbedarf des Bundes entsprechen, da eine entsprechende Steuerungskompetenz andernfalls leer zu laufen droht. Eine Möglichkeit der Neuausrichtung könnte darin bestehen, die in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogenen Bundesgesetze nach ihrer strategischen Relevanz zu prüfen und allenfalls die Tatbestände zu reduzieren.

Ein Teil des Ausschusses meint, dass eine fundierte Position zu einer Neuordnung der mittelbaren Bundesverwaltung solange nicht vorgenommen werden kann, als die Ergebnisse des Ausschusses 5 zur Kompetenzverteilung noch nicht bekannt sind. Ein anderer Teil des Ausschusses spricht sich hingegen ohne Einschränkungen für die Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung aus, da durch dieses System letztlich der Verantwortlichkeitszusammenhang in der Vollziehung von Bundesgesetzen geschlossen bleibt.

Der Ausschuss ist sich einig, dass im Falle der Beibehaltung sämtliche den Bund zur Vollziehung in unmittelbarer Bundesverwaltung ermächtigenden Vorschriften in Art. 102 Abs. 2 B-VG zusammengefasst werden sollten und die derzeit fugitiven Bestimmung somit integriert werden.

Einige Mitglieder des Ausschusses haben differenzierte Meinungen vertreten: So könnte eine Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung in einer völligen Abkehr von der Detailsteuerung durch die Bundesebene bestehen. Im Gegensatz zu den derzeit möglichen Einzelfallentscheidungen auf Bundesebene würde demnach ein System treten, das seitens des Bundes ausschließlich *generelle Steuerungselemente* (z.B. *Weisungen*) etwa in der Gestalt von Verwaltungsverordnungen vorsieht. In einem weiteren Statement wurde die Ausdehnung der Trägerschaft der mittelbaren Bundesverwaltung auf die *gesamte Landesregierung* bzw. deren Mitglieder gefordert, wie dies derzeit bereits im Rahmen der Landesverwaltung der Fall ist. Überdies wurde vorgebracht, dass die mittelbare Bundesverwaltung in ihrer heutigen Gestalt zwingend zu einem *zusätzlichen Aufwand in der Bundesverwaltung* führe. Unter diesem Gesichtspunkt könnten umso mehr Einsparungen realisiert werden, je mehr es gelinge, die Vollziehungsform der mittelbaren Bundesverwaltung zurück zu drängen und auf eine reine Landesverwaltung umzustellen.

## **II. Zur einfachgesetzlichen Weisungsfreistellung**

### **1. Ausgangslage**

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 einer Vielzahl von Verfassungsbestimmungen in den jeweiligen Materiengesetzen)
- oder durch die *einfachgesetzliche* Einrichtung einer weisungsfreien Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag gem. Art. 20 Abs. 2 B-VG (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 fugitiven Verfassungsbestimmungen zur viel beklagten Zersplitterung des Verfassungsrechts bei. Aber auch der verstärkten Heranziehung des Behördentyps der „133 Z 4-Behörden“ wurde seitens des VfGH Einhalt geboten, der ihnen einen bloßen Ausnahmecharakter zubilligt und eine besondere Rechtfertigung einfordert.

### **2. Möglichkeiten der Weisungsfreistellung**

Unter der Annahme, dass die Weisungsfreiheit der derzeit weisungsfrei gestellten Organe auch weiterhin bestehen bleiben soll, stellt sich die Frage nach einer gesamthaften verfassungsrechtlichen 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 legislativ fragwürdigen Methode einer endlosen Aufzählung aller relevanten Tatbestände im Verfassungstext greifen (ohne dadurch aber auch zukünftige Fälle zu erfassen). Partielle Lösungen lassen sich zweifellos finden, wenn z.B. ein möglichst großer Teil der rund 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 (vgl. die lange Liste in der Anl. 8).

Im Rahmen der Ausschussberatung fand eine sehr pointierte, über mehrere Sitzungen hinweg geführte Diskussion zu diesem Thema statt. Der als Diskussionsgrundlage einge-

brachte Vorschlag einer nicht nach inhaltlichen Kriterien bestimmten Möglichkeit der „Lockerung des Weisungsprinzips“ stieß bei einem Teil der Ausschussmitglieder auf starke Ablehnung. Es wurde argumentiert, dass der derzeitige Verfassungsvorbehalt in der Weisungsbindung integraler Bestandteil des demokratischen Verantwortlichkeitszusammenhanges der obersten Organe ist und eine generelle Weisungsfreistellung nicht in Frage komme, da damit die Grundprinzipien der Verfassung berührt würden.

Es konnte Übereinstimmung im Ausschuss erzielt werden, dass eine verfassungsrechtliche Lösung gefunden werden soll, die eine verfassungsrechtliche Weisungsfreistellung im Einzelfall tunlichst vermeidet. Die nachfolgenden, in die Punkte 3 und 4 aufgenommenen Lösungsansätze wurden in den Ausschuss eingebracht und beraten.

### **3. Ersetzung der Weisungsbindung durch ein Ingerenz- und Verantwortungsprinzip**

Die mittlerweile beträchtliche Zahl von weisungsfreien Organen bzw. von weisungsfrei zu führenden Angelegenheiten ist nicht von ungefähr entstanden. Sie ist Ausdruck des verschiedentlich schon im Fachschrifttum angesprochenen Umstands, dass Art. 20 Abs. 1 B-VG im Hinblick auf einen klassischen Bereich bürokratischer Einrichtungen der Bundes- und der Landesverwaltung konzipiert ist (vgl. im Anschluss an *Ringhofer VfSlg.* 8136/1977). Demgegenüber nimmt die Zahl der nicht nach dem Modell der „obersten Organe und ihrer nachgeordneten Ämter“ konzipierten Verwaltungseinrichtungen zu. Vorschriften des Gemeinschaftsrechts gebieten verschiedentlich die Einrichtung „unabhängiger“ Behörden (z.B. Regulierungsbehörden, Streitschlichtungsstellen, Flugunfalluntersuchungskommission). Aber auch unabhängig von gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben kann es sich – wie das Beispiel der Finanzmarktaufsicht belegt – als nach internationalen Standards oder aber – wie das Beispiel der Rechtsschutzbeauftragten belegt – als rechtspolitisch unabdingbar erweisen, Verwaltungseinrichtungen Unabhängigkeit zuzuerkennen. Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht zu erkennen, vielmehr scheint sich der Trend zur Schaffung von „weisungsfreien“ Einrichtungen bzw. Funktionen (z.B. für Museumsdirektoren oder aber auch für Tierschutzbeauftragte) zu beschleunigen.

Die da und dort angestrebten Behelfslösungen durch Inanspruchnahme des Art. 20 Abs. 2 bzw. Art. 133 Z 4 B-VG können nicht überzeugen. Wie immer die zuletzt sehr einschränkende Judikatur des VfGH zu den „Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag“ in rechtsdogmatischer Sicht zu beurteilen ist, ist ihr jedenfalls rechtspolitisch beizutreten: Der verstärkte Einsatz solcher Einrichtungen eröffnet gleichzeitig Defizite im Hinblick auf das Demokratieprinzip und im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip.

Die Grundprinzipien der Bundesverfassung gebieten adäquate Steuerungsmöglichkeiten der obersten Organe, die sie instand setzen, das Verwaltungshandeln gegenüber den parlamentarischen Vertretungskörpern zu verantworten. Diese „Steuerung“ muss nicht in jener „Weisung“ bestehen, die in bürokratisch organisierten Bereichen sinnvoll ist, da ihr dort in aller Regel eine disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit korrespondiert. Gerade im Zusammenhang mit Ausgliederungen ist heute der Begriff „Ingerenzprinzip“ gebräuchlich geworden. Als Beispiel für einen solchen Kompromiss von relativer Unabhängigkeit bei grundsätzlicher Steuerungsbefugnis des zuständigen obersten Organs sei hier auf § 3 des Energie-RegulierungsbehördenG hingewiesen.

In diesem Sinn kann man die Position vertreten, dass es dem demokratisch legitimierten parlamentarischen Gesetzgeber überantwortet werden kann, das nach den Besonderheiten des jeweiligen Vollzugsbereichs sachgerechte Ingerenz- und Verantwortlichkeitsmodell zu regeln. Unzulässig soll jedoch ein Abstreifen von Steuerungsmöglichkeiten sein. Unter diesen Voraussetzungen kann ein Verfassungsvorbehalt für Ausnahmen vom Weisungsprinzip aufgegeben werden.

Gegen eine verfassungsrechtliche Festlegung weisungsfreier Bereiche (unten Pkt. 4.) wird von dieser Position eingewandt, dass sie das zu lösende Problem fugitiver verfassungsrechtlicher Weisungsfreistellungen nicht vollständig zu lösen vermag und dass sie einen bestimmten historischen Zustand festschreibt und damit nicht für zukünftige Entwicklungen offen ist.

*Textvorschlag A (kein Konsens):*

**Artikel x.** (1) [Statuierung des Weisungszusammenhanges auf Basis des Art. 20 Abs. 1 B-VG. Der 3. Satz dieser Bestimmung (betr. die Weisung eines unzuständigen Organs ...) könnte bei diesem Lösungsansatz entfallen und einfachgesetzlich – etwa im Dienstrecht – vorgesehen werden.]

(2) Durch Gesetz können erforderlichenfalls [oder: ausnahmsweise] weisungsfreie Organe geschaffen werden. Den zuständigen obersten Organen verbleibt eine der Art der jeweiligen Verwaltungsgeschäfte entsprechende allgemeine Leitungs- und Aufsichtsbefugnis wie insbesondere Ernennungs- und Abberufungsbefugnisse sowie eine Richtlinienkompetenz.

#### 4. Verfassungsrechtliche Festlegung weisungsfreier Bereiche als Lösungsansatz

Als Gegenvorschlag wurde in die Ausschussberatungen eingebracht, vom Verfassungsvorbehalt bei der Weisungsfreistellung *nicht* abzugehen, da die staatsrechtliche Funktion der Weisung darin liegt, die demokratische Legitimation und die demokratische Kontrolle der Verwaltung zu garantieren. Die Notwendigkeit einer Entlastung des formellen Verfassungsrechts wie auch die Zweckmäßigkeit, in einzelnen Bereichen der Verwaltung von der Weisungsbindung abzugehen, wird dabei nicht verkannt. Die vorgeschlagene allgemeine „Lockerungsregel“ enthält aber keine sachhaltige Determinante. Dies würde bedeuten, dass der Gesetzgeber in Zukunft beliebige Bereiche der Verwaltung aus der Hierarchie und damit Verantwortung herausnehmen könnte, was an sich ja von niemandem angestrebt wird. Eine nachprüfende Kontrolle des Gesetzgebers durch den VfGH wäre dann nur mehr denkbar, wenn man in die Ermächtigung des Art. 20 B-VG, weisungsfreie Organe einzurichten, die genannten – eben unscharfen – Strukturüberlegungen miteinbezieht. Damit würde die Bundesverfassung aber für diesen Bereich ihre regulatorische Funktion verlieren.

Deshalb wird vorgeschlagen, für genau definierte Verwaltungsbereiche eine ausdrückliche Ermächtigung in der Verfassung vorzusehen, eine einfachgesetzliche Weisungsfreistellung vornehmen zu können. Diese „weisungsfreien Zonen“ orientieren sich an den im Rahmen der Ausschussarbeit erhobenen weisungsfreien Behörden und sonstigen Organen (vgl. Anl. 8).

*Textvorschlag B (kein Konsens):*

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

[...] Sie sind an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe gebunden und diesen für ihre amtliche Tätigkeit verantwortlich. [...]

(2) Abweichend von Abs. 1 können folgende 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,
3. zur Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung besonders eingerichtete Organe wie Amtsparteien oder Rechtsschutzbeauftragte,
4. Kommissionen in Vollziehung von Verfassungsgesetzen gemäß Art. 3 Abs. 2 B-VG.

Dieser Textvorschlag geht davon aus, dass eine Reihe von derzeit weisungsfrei gestellten Einrichtungen, wie insbesondere die Regulierungsbehörden (siehe dazu auch die Er-

gebnisse im Ausschuss 7), die „133 Z 4 – Behörden“, die Unabhängigen Verwaltungssenate und die Organe der Selbstverwaltung eine im Hinblick auf ihre Weisungsfreiheit spezielle Regelung erfahren. Wo eine solche nicht erfolgt, wäre eine Erweiterung des Textvorschlages erforderlich. Es ist weiters auch zu erwarten, dass – im Lichte der jüngsten Judikatur des VfGH – die Rechtsschutzbeauftragten im Siebenten Hauptstück der Bundesverfassung speziell geregelt werden. Dazu wird auf den Ausschuss 9 verwiesen. Die Frage der weisungsfreien Grenzkommissionen wird derzeit im allgemeineren Rahmen vom Ausschuss 2 diskutiert, allenfalls könnte auch die hier vorgesehene Ermächtigung entfallen. Hinzuweisen ist schließlich auf den alternativen Textvorschlag im Bericht des Ausschusses 7.

### III. Oberste Verwaltungsorgane

#### **1. Differenzierte Betrachtung von obersten Organen und öffentlichen Funktionären**

Nicht alle im Art. 19 Abs. 1 B-VG erwähnten „obersten Organe“ sind tatsächlich solche. So sind die *Staatssekretäre* keine obersten Organe und auch die einzelnen *Mitglieder der Landesregierung* sind nur in ihrer Gesamtheit als Kollegialorgan (bzw. im Zusammenhang mit § 3 Abs. 1 B-VG-ÄmterLReg) ein oberstes Organ. Der Verweis auf die „Vollziehung“ geht zu weit, da die „obersten Organe“ der Gerichtsbarkeit nicht einbezogen sind. Zur Umschreibung der obersten Verwaltungsorgane ist Art. 19 Abs. 1 B-VG daher derzeit nicht geeignet. Tatsächlich liegt die praktische Hauptbedeutung des Art. 19 B-VG im Absatz 2. Diese Verfassungsbestimmung bildet die Ausgangslage für das mit vielen Verfassungsbestimmungen gespickte Unvereinbarkeitsgesetz für die politischen Funktionäre. Die obersten Organe sind im Kontext des Art. 19 B-VG somit nach der derzeitigen verfassungsrechtlichen Konzeption Anknüpfungspunkt

- für deren Stellung als letztverantwortlicher Leiter in der Verwaltungshierarchie („führen der Verwaltung“),
- für die Funktion als oberster Weisungsgeber
- sowie für das Unvereinbarkeitsregime.

Im *Bundesbereich* gibt es derzeit über 20 oberste Organe mit unterschiedlicher Aufgabenbreite:

- 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 (NR-Präs., RH-Präs. und Vors.VolksAnw.)
- 2 „quasi“oberste Organe eigener Art (Präsidenten des VfGH und des VwGH)
- 3 „gesellschaftsrechtliche“ (!) oberste Organe im dienstrechtlichen Sinn (Vorstandsvorsitzende in den Post-Nachfolgeunternehmen)

Der Ausschuss schlägt vor, den Begriff der obersten Organe dahingehend zu präzisieren, dass als oberste *Verwaltungsorgane* nur mehr jene Organe umfasst werden, denen eine solche Stellung auch tatsächlich zukommt. In die Nachfolgebestimmung von Art. 19 Abs. 1 B-VG werden die obersten Verwaltungsorgane auf Bundes- und Landesregierungsebene aufgenommen, da nur diese die Verwaltung im „eigentlichen Sinn“ führen. Die weiteren „speziellen“ obersten Organe des Bundes (wie insbesondere die Präsidenten des NR und des RH sowie der Vorsitzende der Volksanwaltschaft), die bloß „ihre“ Verwaltung führen, werden in ihrem jeweiligen verfassungsrechtlichen Zusammenhang – soweit möglich nach einheitlichem Standard – geregelt. Die obersten Organe im bloß dienstrechtlichen Sinn bleiben außer Betracht. Ein anderer Teil des Ausschusses hat vorgeschlagen, alle obersten Organe in einer Bestimmung zusammen zu fassen. Zu prüfen wäre noch, ob der Bundespräsident, der als Staatsoberhaupt als Verwaltungsorgan tätig wird, in diesem Zusammenhang erwähnt werden sollte.



**Textvorschlag:**

„Zur obersten Führung der Verwaltung sind [ev.: unbeschadet der Stellung des Bundespräsidenten,] die Bundesregierung und deren Mitglieder sowie die Landesregierungen und, nach Maßgabe landesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen, deren Mitglieder in ihren jeweiligen Wirkungsbereichen berufen (oberste Verwaltungsorgane).“

Davon unabhängig könnte das „Unvereinbarkeits-Verfassungsrecht“ in einer eigenen Verfassungsbestimmung gebündelt werden – allenfalls ergänzt um Bestimmungen, die für die Regelung der Politikerbezüge erforderlich sind. Insgesamt könnte daraus ein eigener Artikel für „öffentliche Funktionäre“ werden. Verwirklicht würde damit die legistische Trennung der verwaltungsspezifischen Funktion der obersten Verwaltungsorgane von deren persönlicher Stellung als Organwalter.

**2. Oberste Organe übergreifende Behördenstrukturen**

Behördenstrukturen, die die Bereiche von obersten Organen überschreiten, sind derzeit kaum möglich. Dies gilt gerade auch im föderalen System, wo Bundesstaatlichkeit und Kompetenzverteilung die verfassungsgemäße Zusammenlegung von Behörden verschiedener Länder verunmöglicht. (Schon in das sog. Perchtoldsdorfer Paktum wurde ein ähnlicher Vorschlag aufgenommen.) Es können daher derzeit

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

geschaffen werden, obwohl dadurch aus der überwiegenden Sicht des Ausschusses eine sinnvolle Zusammenarbeit („Mitkompetenz“) und effiziente Bündelungen möglich würden. Eine verfassungsrechtliche Überwindung dieser Grenzen wurde daher von einem Großteil der Ausschussmitglieder für zweckmäßig erachtet.

Als Prinzipien für solche gemeinsame Einrichtungen könnten gelten:

- Errichtung durch Bund oder Land; organisatorische Verantwortung der errichtenden Gebietskörperschaft; oberste organisatorische Leitung und Aufsicht durch das zuständige oberste Organ der errichtenden Gebietskörperschaft; in dieser Hinsicht parlamentarische Kontrolle durch die errichtende Gebietskörperschaft.
- Rechtsform: Amt oder juristische Person des öffentlichen (oder privaten) Rechts.
- Hoheitliche und/oder nichthoheitliche Befugnisse.
- Übertragung von hoheitlichen Befugnissen durch Gesetz, sonst nach Maßgabe der gebotenen Rechtsform.
- Koordination der Betrauung: entweder Art. 15a-Vereinbarungen oder der Errichtungsakt 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; fachliche Leitung und Aufsicht durch die betrauende Gebietskörperschaft und Amtshaftung der betrauenden Gebietskörperschaft.

Einige Ausschussmitglieder sahen allerdings keinen Bedarf nach solchen neuen Behördenstrukturen, weil dadurch klare Verantwortlichkeiten unterbunden würden und nur neue Komplikationen drohten. Auch wurde eingewandt, dass ein allfälliger Bedarf nach solchen Einrichtungen im Sinne der Subsidiarität ein deutlicher Hinweis dafür sei, dass diese Aufgaben von einer höheren Ebene wahrgenommen werden sollten.

**Textvorschlag im bundesstaatlichen Zusammenhang (kein Konsens):**

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

## **IV. Ausgliederung aus der staatlichen Verwaltungsorganisation**

### **1. Die VfGH-Judikatur**

In der Verfassung ist derzeit bloß zum Ausdruck gebracht, dass die Verwaltungsgeschäfte im Rahmen des Bundes *in* den Bundesministerien und den nachgeordneten Dienststellen geführt werden (Art. 77 Abs. 1 B-VG) Die Wahrnehmung von Verwaltungsgeschäften auch *außerhalb* der allgemeinen staatlichen Verwaltungsorganisation (Ausgliederung) ist zwar im Verfassungstext nicht vorgesehen, hat sich aber in vielen Fällen bewährt. Sie stößt allerdings auf verschiedene Hindernisse, insbesondere wenn hoheitliche Aufgaben ausgegliedert werden. Eine strenge Judikatur des VfGH zieht den Ausgliederungsbestrebungen nämlich eher enge im Einzelfall nicht immer ganz klare Grenzen. Nach dem so genannten Austro-Control-Erkenntnis (VfSlg. 14.473/1996) und dem Erkenntnis zur Bundes-Wertpapieraufsicht (VfSlg. 16.400/2001)

- dürfen an ausgegliederte Rechtsträger nur „vereinzelte“ Aufgaben übertragen werden,
- dürfen „Kernbereiche“ der hoheitlichen Staatstätigkeit überhaupt nicht ausgegliedert 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 Verantwortlichkeit der obersten Organe gewahrt bleiben.

### **2. Neue Ausgliederungsgrenzen**

Ein Versuch, diese Judikaturlinie verfassungsrechtlich zu verankern, erscheint einem Teil der Ausschussmitglieder wenig zweckmäßig, da damit bloß eine unklare Grenzziehung positiviert würde. Ebenso würde die verfassungsrechtliche Definition eines ausgliederungsfesten Bereiches viele Abgrenzungsprobleme hervorrufen und sollte deshalb eher 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 dahingehend begegnet werden, als die Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben durch die allgemeine staatliche Verwaltung vom Grundsatz her weiter bestehen bleiben soll. Dies wäre durch die Aufnahme einer Subsidiaritätsklausel („erforderlichenfalls“) sowie durch entsprechende Erläuterungen zu sichern. Ebenso sollte die nach dem VfGH gebotene Aufrechterhaltung einer der Art der ausgegliederten Aufgabe adäquate Leitungs- und Steuerungsbefugnis des obersten Organs auch im Rahmen der ausgegliederten Verwaltung in der Verfassungsbestimmung ausdrücklich enthalten sein.

Damit der Vorteil einer erhöhten Flexibilität nicht in eine völlige Strukturlosigkeit umschlägt, wäre – gewissermaßen als Weiterentwicklung des Organisationsrechts der Gebietskörperschaften bzw. 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 Gewährung der erforderlichen parlamentarischen Kontrolle sowie die Berücksichtigung dienstrechtlicher, haushaltsrechtlicher, gleichbehandlungsrechtlicher, vergaberechtlicher, wettbewerbsrechtlicher und „Public-Private-Partnership“- Aspekte). Das Bestehen solcher Organisationstypen könnte dann nicht nur dem Bund, sondern auch den Ländern und Gemeinden den Einsatz ausgereifter Ausgliederungsmodelle ermöglichen.

Ein anderer Teil der Ausschussmitglieder plädiert für eine Übernahme der VfGH-Ausgliederungsjudikatur in den Verfassungstext, wobei aber eingeräumt wird, dass das Festlegen eines ausgliederungsfesten Kernbereiches erst verfassungspolitisch zu entscheiden

wäre. Jedenfalls müsse aber klargestellt bleiben, dass im hoheitlichen Bereich vom Weisungsstandard des Art. 20 B-VG nicht abgegangen werden dürfe. Überdies müsse das Problem berücksichtigt werden, dass rechtsformkonforme Konstruktionen verfassungsrechtlich gewährleistet werden; insbesondere im Hinblick auf vertragsähnliche Konstruktionen, um die Gefahr einer Verschleierung von hoheitsrechtlichen Bindungen hintan zu halten. Auch der VfGH hat in seinem jüngst ergangenen Erkenntnis G 279/02 zum Ausdruck gebracht, dass, soweit die Hoheitsverwaltung betroffen ist, „hiefür als Steuerungselemente Gesetz, Verordnung, Weisung bzw. Aufsichtsrecht verfassungsgesetzlich vorgegeben sind und nicht durch betriebs- (privat-)wirtschaftliche Steuerungsinstrumente ersetzt werden dürfen.“

In den Beratungen wurden zwei Varianten eines Textvorschlages ausführlich debattiert, wobei der Hauptunterschied darin besteht, dass in Variante A eine Definition einer ausgliederungsfesten „Kernaufgabe“ unterbleibt, während in der Variante B eine solche vorgesehen werden soll und ein ausdrücklicher Hinweis enthalten ist, dass auch in der ausgegliederten („beliehenen“) Hoheitsverwaltung an der Weisungsbindung gemäß Art. 20 Abs. 1 B-VG festgehalten wird.

*Textvorschlag A (kein Konsens):*

„Mit der Besorgung der Verwaltungsgeschäfte sind die obersten Verwaltungsorgane und die ihnen unterstellten Ämter betraut und können erforderlichenfalls auch außerhalb der staatlichen Verwaltung stehende Rechtsträger herangezogen werden. Diesfalls ist eine der Eigenart der übertragenen Aufgaben adäquate Leitungs- und Steuerungsbefugnis des zuständigen obersten Organs zu wahren.“

*Textvorschlag B (kein Konsens):*

„Zur Besorgung der Verwaltungsgeschäfte sind die obersten Verwaltungsorgane und die ihnen unterstellten Ämter berufen. Soweit es sich nicht um < hier wäre eine verfassungspolitische Umschreibung ausgliederungsfester Aufgaben vorzunehmen > handelt, kann gesetzlich vorgesehen werden, dass auch außerhalb der staatlichen Verwaltung stehende Rechtsträger herangezogen werden. Unbeschadet Art. 20 Abs. 1 sind die der Eigenart der übertragenen Aufgaben entsprechenden Leitungs- und Steuerungsbefugnisse der obersten Verwaltungsorgane zu wahren.“

Diese beiden Vorschläge, die im Umkreis der allgemeinen Bestimmungen um Art. 20 B-VG eingeordnet werden sollten, lassen die Stellung der Bundesministerien und der Ämter der Landesregierung absichtlich noch offen, da deren spezifische verfassungsrechtliche Stellung zweckmäßigerweise im dritten und vierten Hauptstück des B-VG erfolgt. Die in den Ausschussberatungen angesprochenen Aspekte der den Bundesministerien zwingend vorbehaltenen Zuständigkeiten wie auch die Forderung nach einer Beibehaltung der Einheitlichkeit der Ämter der Landesregierung wären demnach *nicht* in der vorgeschlagenen Stelle zu regeln.

## **V. Bund-Länder-Bindungen betreffend die Organisationsstruktur**

Derzeit gibt es verschiedene verfassungsrechtliche Vorschriften, die die Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation determinieren bzw. an die Zustimmung einer anderen 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 sowie die Einrichtung von Städten mit eigenem Statut bedarf der Zustimmung der Bundesregierung (Art. 15 Abs. 10 und Art. 116 Abs. 3 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).

In den Ausschussberatungen gab es breite Zustimmung, die angeführten wechselseitigen Bindungen aufzuheben, wobei in diesem Zusammenhang auch das Einspruchsrecht der Bundesregierung zu Landesgesetzen (Art. 97 B-VG) gesehen werden muss (Behandlung im Ausschuss 3). Das verfassungsrechtliche Organisationsprinzip eines *einheitlichen* Amtes der Landesregierung soll weiter bestehen bleiben, da sich diese Organisationsstruktur sehr bewährt hat. Die entsprechenden Regelungen bedürften aber keines BVG-ÄmterLReg, sondern könnten im B-VG erfolgen.

- Als eine weitere „Bund-Länder-Bindung“ wurde das Zustimmungsrecht des Landeshauptmannes zur Bestellung eines Sicherheitsdirektors behandelt (Art. 78b Abs. 2 B-VG). Die Forderung nach Abschaffung auch dieser Einvernehmensregel wird jedoch vom überwiegenden Teil der Ausschussmitglieder abgelehnt. (Siehe dazu auch Pkt. XII)

## **VI. Legalitätsprinzip und Ermessen**

Die teilweise viel kritisierte gesetzliche Überdeterminierung des Verwaltungshandelns war Gegenstand einer kurzen Diskussion im Ausschuss, wobei unterschiedliche Positionen – auch im Zusammenhang mit der Weisungsbindung – eingenommen wurden. Letztlich bestand die Einigung darin, dieses Problem im Ausschuss 6 nicht weiter zu verfolgen, sondern an den Ausschuss 3 zur Behandlung heranzutragen. (Siehe dazu Anl. 1 Pkt. IV)

## **VII. Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht**

Die Verfassungsbestimmungen über die Amtsverschwiegenheit und die Auskunftspflicht in Art. 20 Abs. 3 und 4 B-VG sind nicht nur ein treffendes Beispiel für die derzeitige Unübersichtlichkeit im Verfassungsrecht, sondern berühren in einem hohen Ausmaß das Verwaltungshandeln. Deshalb wurde diese Thematik in das Beratungsprogramm des Ausschusses 6 aufgenommen, obgleich es auch dem Ausschuss 8 zugewiesen ist. Der Ausschuss beschränkte sich auf Antrag einiger Mitglieder auf die Feststellung der Hauptzuständigkeit des Ausschusses 8 und nahm die eingebrachten Vorschläge zur Kenntnis.

In einigen Statements wurde dennoch von einigen Mitgliedern die Meinung vertreten, dass die derzeit „nebeneinander“ stehenden Tatbestände der Amtsverschwiegenheit (in Abs. 3) und der Auskunftspflicht (in Abs. 4) zumindest zusammengefasst werden sollten, wobei der bereits derzeit geltende Grundsatz der Auskunftspflicht auch legistisch zum Ausdruck gebracht wird. Die Verfassungsbestimmungen sollten also gewissermaßen „umgedreht“ werden. Weiters wurde eine grundrechtliche Positionierung der Auskunftspflicht in die Diskussion eingebracht.

Im Folgenden werden die drei dem Ausschuss 6 vorgelegten Textvorschläge, die keiner ausführlichen Diskussion unterzogen wurden und damit keinen Konsens erzielen konnten, abgebildet:

**Textvorschlag A (kein Konsens):**

[statt Art. 20 Abs. 3 und 4 B-VG]

(x) Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe haben über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen (Auskunftspflicht), soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht. Eine Pflicht zur Verschwiegenheit besteht für Tatsachen, deren Geheimhaltung im Interesse

1. der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit,
2. der umfassenden Landesverteidigung,
3. der auswärtigen Beziehungen,

sowie zur Vorbereitung einer Entscheidung oder im überwiegenden Interesse der Parteien geboten ist (Amtsverschwiegenheit). Näheres regeln die Gesetze. [+ *Amtsverschwiegenheit gegenüber allg. Vertretungskörpern*]

**Textvorschlag B (kein Konsens):**

[statt Art. 20 Abs. 3 und 4 B-VG]

(x) 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 geheim zu haltende Tatsachen enthält und die vertrauliche Auskunftserteilung in der Geschäftsordnung des betreffenden Vertretungskörpers geregelt ist.

**Textvorschlag C (kein Konsens):**

[als Teil eines Grundrechtskataloges]

**Artikel x.** 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.

## VIII. Öffentlicher Dienst

### 1. Ausgangslage

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

## 2. Allgemeine Bestimmung für den öffentlichen Dienst

Die Ausschussberatungen waren von der Einschätzung getragen, dass das Nebeneinander von Dienstrechten verschiedener Rechtsform – einerseits eines öffentlich-rechtlichen und andererseits eines vertraglichen – aus mehreren Gründen unzweckmäßig ist. Eine solche Parallelität erschwert die Administration des öffentlichen Dienstes und bildet unterschiedliche Dienstrechtssysteme heraus, deren Rechtfertigung im Hinblick auf ihre Anwendung auf gleich gelagerte Arbeitsplätze nicht zu begründen ist.

Im Ausschuss bestand Konsens, dass ein einheitliches öffentliches Dienstrecht für alle Bediensteten geschaffen werden sollte. Keine Einigung bestand darüber, ob dieses Dienstverhältnis als privatrechtliches oder als öffentlich-rechtliches ausgestaltet sein sollte; wobei diejenigen, die eine öffentlich-rechtliche Variante anstreben, darauf hinweisen, dass ein solches öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis die unterschiedlichste Ausgestaltung – von kurzfristigen bis zu unkündbaren Dienstverhältnissen – umfassen kann.

Für bestimmte Bereiche erscheint aus der Sicht der Ausschussmitglieder freilich ein höherer dienstrechtlicher Schutz, als er in der allgemeinen Arbeitswelt üblich ist, erforderlich zu 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 Bestandschutzes des Dienstverhältnisses – von der Kündigungsbeschränkung bis zur Unkündbarkeit – die Unparteilichkeit sichern. Dieser Bestandschutz darf jedoch nicht zu einer zwingend unbefristeten Ausübung einer bestimmten Funktion führen, da sonst ein flexibler Personaleinsatz unmöglich wird. Versetzungen und befristete Funktionsausübungen soll es selbstverständlich auch weiterhin geben.

Die Gewährleistung dienstrechtlicher Sicherheiten für exponierte Bedienstete ist von der Rechtsform *völlig unabhängig*. Bestandschutzmaßnahmen wie die Unkündbarkeit oder Kündigungsbeschränkungen können auch im Rahmen vertraglicher Dienstverhältnisse vereinbart werden (wie derzeit schon 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.

Konsens konnte im Ausschuss dahingehend erzielt werden, dass auch in Zukunft unter den „Allgemeinen Bestimmungen“ des B-VG folgende knappe Bestimmung den öffentlichen Dienst regeln soll:

### *Textvorschlag:*

„Unparteilichkeit, Gesetzestreue und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes sind zu sichern.“

Diese Verfassungsbestimmung hat nicht bloß einen Bekenntnischarakter, sondern ist als ein effektuierbarer Auftrag an den jeweiligen einfachen Bundes- oder Landesgesetzgeber zu verstehen, einen unparteilichen, gesetzestreu und leistungsfähigen öffentlichen Dienst einzurichten. Insbesondere die Unparteilichkeit und die Gesetzesbindung stehen dabei im Mittelpunkt. Damit soll nach Meinung des Ausschusses die Besonderheit des öffentlichen Dienstes im Vergleich zur sonstigen Arbeitswelt zum Ausdruck gebracht werden.

Da die Gewährung dienstrechtlicher Sicherheiten von der Rechtsform des Dienstverhältnisses unabhängig ist, kann die verfassungsrechtliche Vorprägung für das öffentlich-rechtliche Dienstrecht entfallen. Der vorliegende Textvorschlag lässt die Rechtsform offen. Auf Basis des Kompetenztatbestandes „Dienstrecht“ steht es dem jeweiligen Gesetzgeber dann frei, welche Rechtsformen er in seinem Dienstrecht vorsieht.

### 3. 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 148h 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 (Art. 129c).

Soweit diese Bestimmungen für Angehörige des öffentlichen Dienstes in Zukunft überhaupt erforderlich sein werden, sollten diese nach der Meinung von Ausschussmitgliedern einheitlich mit „öffentlich Bedienstete“, „Bundes-, Landes- oder Gemeindebedienstete“, „Bundes-, Landes- oder Gemeindemitarbeiter“, „öffentliche Angestellte“, „Bundes-, Landes- oder Gemeindeangestellte“ oder ähnlich bezeichnet werden. Art. 21 Abs. 5 und 6 B-VG könnten bei einer Neuregelung des Dienstrechts des Bundes gänzlich entfallen.

Speziell hinzuweisen ist noch auf das derzeit bestehende Beamten-Ernennungsrecht des *Bundespräsidenten* (Art. 65 Abs. 2 lit. a und 66 Abs. 1 B-VG), über dessen Notwendigkeit nicht im Ausschuss 6 befunden wurde.

Diese Kompetenz des Bundespräsidenten ist aber nicht zwingend an das Bestehen eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses gebunden. 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 dienstgeberseitigen Willensbildung zum Dienstvertrag beteiligt ist (als interner Genehmigungsvorbehalt).

### 4. Zur verfassungsrechtlichen 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. 148h Abs. 2 B-VG) sowie die Präsidenten des VwGH und des VfGH (vgl. VfSlg. 15.762/2000) und sogar die Vorstandsvorsitzenden der Post AG und der Telekom Austria AG für die Postbeamten (§ 17a PoststrukturG [Verf.best.]). Für die *Landesbediensteten* haben die jeweiligen Landesregierungen (bzw. „gleichartige Organe“ gem. Art 21 Abs. 3 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).

Nach der überwiegenden Mehrheit der Ausschussmitglieder ist die Regelung der Diensthoheit für die Bundesbediensteten auf verfassungsrechtlicher Ebene nicht zwingend erforderlich. Die mit der Diensthoheit verbundene Behördenstellung (im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse) bedarf keiner verfassungsrechtlichen Absicherung und könnte – wie bereits derzeit durch das Dienstrechtsverfahrensgesetz – bloß einfachgesetzlich statuiert werden (wie auch die sonstige Behördenorganisation). Die Organisation der Personalverwaltung ließe sich dadurch flexibler gestalten und würde insbesondere im Zusammen-

hang mit Ausgliederungsmaßnahmen bessere Personalstrukturen ermöglichen, da die zwingende dienstrechtliche Anbindung ausschließlich an ein oberstes Verwaltungsorgan nicht mehr erforderlich wäre. (Die Lösung ausgliederungsspezifischer Personalprobleme wird auch vom Ausschuss 7 dringend angeregt.)

Demgegenüber vertraten einige Mitglieder des Ausschusses die Meinung, dass die politische Verantwortlichkeit der obersten Organe auch im Personalfragen jedenfalls sichergestellt werden sollte. Weiterführende Untersuchungen zu dieser Frage erscheinen aus dieser Sichtweise heraus vor einer abschließenden Beurteilung geboten.

## 5. Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat

Die öffentlichen Dienstrechte des Bundes, der Länder und Gemeinden im Allgemeinen, insbesondere aber die Besoldungssysteme (bzw. die Besoldungspraktiken) der Gebietskörperschaften haben sich immer weiter auseinander entwickelt. Eine unterschiedliche Besoldung für gleich gelagerte Tätigkeiten im Bundes-, Landes-, Gemeindedienst (oder auch dem ausgliederten Bereich) erscheint aber höchst unwirtschaftlich und könnte überdies zu Ungerechtigkeiten führen. 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 Gemeindediensten (Art. 21 Abs. 1 B-VG).

Ein ausdrückliches – wenngleich nicht sehr wirkungsvolles – verfassungsrechtliches „Homogenitätsgebot“ zur Dämpfung der erwähnten Entwicklungen wurde im Jahr 1999 aufgehoben. Dieses Homogenitätsgebot hatte zum Ziel, den Dienstwechsel zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften zu ermöglichen. Der heute noch vorhandene Rest dieser Bestimmung (Art. 21 Abs. 4 1. Satz B-VG) stellt nur mehr ein „verfassungsrechtliches Fossil“ dar (*Kucsko-Stadlmayer*) und könnte daher entfallen.

Der Ausschuss stimmt darüber überein, dass der öffentliche Dienst aller Gebietskörperschaften einer gesamthaften Betrachtungsweise bedarf. Als Beispiel wird auf das Regierungsprogramm der Bundesregierung verwiesen, das die Forderung nach einer „*Vereinheitlichung der Dienst- und Besoldungsrechte der Gebietskörperschaften*“ enthält.

Aus verwaltungsreformatorischer Sicht erscheint eine höchstmögliche Durchlässigkeit anstrebenswert. In Zukunft wird der Informationsaustausch zwischen den unterschiedlichen Ebenen des Staates an Bedeutung zunehmen. Verwaltungspraktiker der einzelnen Gebietskörperschaften sollten problemlos auf eine andere innerstaatliche aber auch europäische bzw. internationale Ebene wechseln können, um dort ihre Erfahrung einzusetzen.

In diesem Zusammenhang ist freilich auch auf die in den letzten Jahren erfolgten Dienstrechts- und Besoldungsreformen in den Ländern (Vorarlberg, Oberösterreich und Steiermark) sowie im Gemeindebereich zu verweisen. Einige Ausschussmitglieder aus dem Länder- und Gemeindebereich artikulierten deutliche Einwände gegen eine Homogenisierung des öffentlichen Dienstrechts, weil sie befürchteten, moderne Entwicklungen, die bereits eingeführt wurden, könnten dann nicht mehr aufrecht bleiben.

Wenn nun die derzeit geltende Kompetenzverteilung im Dienstrecht aufrecht bleiben sollte, dann wäre laut dem nun folgenden Vorschlag an ein verfassungsrechtliches Gebot zu denken, dass im gesamten öffentlichen Dienst zumindest einheitliche *Besoldungsgrundsätze* herrschen. Auch der Abschluss entsprechender „Art. 15a-Verträge“ zwischen dem Bund und den Ländern wäre denkbar. Einige Ausschussmitglieder unterstützen den nachfolgenden Textvorschlag nur unter der Bedingung, dass auch weiterhin genügend Freiheiten für den jeweiligen Dienstgeber bestehen, um den jeweiligen Anforderungen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene gerecht zu werden.



**Textvorschlag:**

„Die Besoldung der öffentlich Bediensteten erfolgt nach einheitlichen Grundsätzen.“

## 6. Steuerung des Personaleinsatzes

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

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

Im gebietskörperschaftsübergreifenden Zusammenhang wäre ein einheitlicher Standard in der Personalstrukturierung notwendig. 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 haushaltsstrategischer Maßnahmen bedürfen eines modernen Personal-Controlling-Instrumentariums, das neben dem klassischen Finanz-Controlling wirkungsvoll eingesetzt werden könnte. Im verfassungsrechtlichen Kontext spielen diese Aspekte im Budget-Verfassungsrecht eine Rolle und werden daher im Pkt. IX mitbehandelt. Ebenso sollten diese Aspekte auch im Ausschuss 10 aufgegriffen werden.

Unbefriedigend ist die teilweise noch immer bestehende Intransparenz im öffentlichen Dienst. Im Zuge der Ausschussberatungen ist daher der Wunsch geäußert worden, quantitative Angaben zum Personal der Gebietskörperschaften einzuholen, wie sie für den Bund bereits vorliegen. Sieben Länder sind diesem Wunsch auch tatsächlich nachgekommen (siehe Anlage 4).

## IX. Öffentliches Haushaltswesen

Zu diesem Themenbereich wurde von Staatssekretär *Dr. Alfred Finz* ein Entwurf der Art. 51ff B-VG als Diskussionsgrundlage vorgelegt, der eine Haushaltsrechtsreform insbesondere auch zur Umsetzung des Globalbudgets vorsieht. Die Einführung von Globalbudgets fand die grundsätzliche Zustimmung der Ausschussmitglieder. Es konnte freilich zum vorgelegten Entwurf schon deswegen keine Einigung erzielt werden, da ein Teil der Ausschussmitglieder der Meinung war, dass das Thema Haushaltsrecht führend im Ausschuss 10 zu behandeln sei und die Textvorschläge deutlich über den Themenbereich Globalbudget hinausragen. Seitens einiger Mitglieder wurde auch darauf hingewiesen, dass eine umfassende Diskussion zu diesem Thema viel Zeit, d.h. noch mehrere Ausschusssitzungen und eine spezifische Expertise erfordere.

Der Entwurf wurde dennoch relativ ausführlich diskutiert. Dabei sind folgende Eckpunkte einer Neuordnung und Straffung der Haushaltsverfassung herausgearbeitet worden:

- Die Einführung des Globalbudgets wird vom Ausschuss einvernehmlich gefordert und soll verfassungsrechtlich möglich sein.
- Die konkrete Ausgestaltung erfolgt durch das jeweilige Bundesfinanzgesetz bzw. durch das Bundeshaushaltsgesetz, wobei nach Meinung einiger Mitglieder die Grundsätze einer

„wirkungsorientierten Verwaltung“ umzusetzen sind. Die ausschließliche Orientierung an der wirkungsorientierten Verwaltung wird von Teilen des Ausschusses abgelehnt.

- Der Einführung moderner betriebswirtschaftlicher Methoden des Rechnungswesens dürfen keine verfassungsrechtlichen Begriffe entgegenstehen, die ausschließlich ein kameralistisches System ermöglichen. Es geht dabei insbesondere um derzeit in den Artikeln 51 ff B-VG enthaltenen Begriffe wie „Einnahmen“ und „Ausgaben“.
- Das Verhältnis des BM für Finanzen zu den anderen Bundesministern ist noch im Detail zu klären.
- Die Stellung des BM für Finanzen im Hinblick auf nachträgliche Bindungen im Budgetvollzug muss die berechtigten Interessen aller Mitglieder der Bundesregierung berücksichtigen.
- Die Personalsteuerung bedarf keiner so detaillierten Vorgaben, wie durch den derzeitigen Stellenplan, um die erforderlichen Spielräume für die Ressourcenbewirtschaftung der einzelnen Ressorts zu ermöglichen. Ein neues Instrument zur Personalsteuerung sollte auch Aspekte des Personalcontrollings enthalten.
- Die Bestimmungen über das Budgetprovisorium sollen wesentlich flexibler gestaltet werden. Es wurde die Meinung vertreten, dass Maßnahmen zu treffen wären, die Dauer von Budgetprovisorien einzugrenzen.
- Von einigen Ausschussmitgliedern kam die Forderung, die Prinzipien des „Gender-Budgeting“ zu berücksichtigen, wie sie auch in den internationalen Vorgaben eines einheitlichen Standards für die öffentlichen Haushalte (IPSAS) enthalten sind.

In der Diskussion im Ausschuss wurde darauf hingewiesen, dass Ein- oder Mehrjährigkeit kein Kriterium des Globalbudgets sei. Hinsichtlich des Stellenplanes gab es divergierende Meinungen, wie z.B., ob er gänzlich abzuschaffen sei, da er unnötige Hemmnisse erzeuge. Es wurde erläutert, dass der in Aussicht genommene „Personalplan“ nicht identisch sei mit dem derzeitigen Stellenplan, sondern auch als Controlling-Instrument eingesetzt werden soll. Da der Personalaufwand in der Verwaltung anteilmäßig recht hoch ist, wäre eine spezifisch auf das Personal ausgerichtete Betrachtung sehr wichtig. Weiters wurde von Einzelnen bezweifelt, dass die Staatstätigkeit ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Wirkungsorientierung und einer „normierten Vorhersehbarkeit“ betrachtet werden kann. Ein Mitglied des Ausschusses brachte den Vorschlag ein, die haushaltsrechtlichen Grundsätze auch auf die staatsnahen Organisationsbereiche anzuwenden – wenngleich in einer weniger intensiven Weise. Dem wurde entgegengehalten, dass zumindest beim Bund ein gut funktionierendes „Ausgliederungs-Controlling“ besteht und somit keine formale Ausdehnung des Budgetbereiches erforderlich ist. Zum Art. 51a wurde angeregt, die Dauer des Budgetprovisoriums zu terminisieren, um tatsächlich einen Druck auszuüben. Ein Mitglied merkte zum Art. 51b an, dass der Wegfall des Ausgleichsvoranschlags nicht Teil eines Globalbudgets sei und nicht erfolgen solle.

Hinsichtlich des Budgetgenehmigungsrechts des Nationalrates im Art. 51c stellte sich in der Diskussion für ein Mitglied die Frage, wieweit die parlamentarischen Prüfbefugnisse bei einem Globalbudget überhaupt wahrgenommen werden können. Es müssten auch detaillierte Vorschriften zum Rechnungsabschluss und zu den Berichtspflichten erlassen werden, um eine transparente Mittelverwendung zu gewährleisten.

Im Hinblick auf die geführte Diskussion wurden im eingebrachten Entwurf einige einvernehmliche Modifizierungen vorgenommen, wie insbesondere

- die Zustimmung der Bundesregierung bei Bindungen,
- terminologische Klarstellungen beim Budgetprovisorium

- sowie als Alternative die Straffung des Entwurfes durch Streichung der litera im Art. 51 Abs. 4 des eingebrachten Entwurfes.

Aufgrund des relativ großen Normumfangs und den zeitlich Restriktionen bei den Ausschussberatungen konnte eine abschließende Diskussion nicht stattfinden. Deshalb wurde im Ausschuss Einvernehmen erzielt, dass hinsichtlich des gesamten haushaltsrechtlichen Teiles *kein Konsens* besteht. Der Entwurf samt den Beratungsergebnissen wird an den Ausschuss 10 weitergeleitet.

### **Textvorschlag für die Artikel 51 bis 51e B-VG (kein Konsens)**

Die im Folgenden dargestellten Bestimmungen eines neuen verfassungsrechtlichen Bundeshaushaltsrechts enthalten die zuvor erwähnten Modifizierungen. Im Ausschuss an den vorgeschlagenen Verfassungstext folgen Diskussionsstandpunkte aus den Ausschussberatungen. Nähere Erläuterungen finden sich ganz unten im Anschluss an die jeweiligen Artikel im Zusammenhang mit der Textgegenüberstellung.

**Artikel 51.** (1) Der Nationalrat beschließt das Bundesfinanzgesetz; den Beratungen ist der Entwurf der Bundesregierung zugrunde zu legen.

(2) Die Bundesregierung hat dem Nationalrat den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes für das folgende oder für das folgende und nächstfolgende Finanzjahr, nach Jahren getrennt, spätestens zehn Wochen vor Beginn jenes Finanzjahres vorzulegen, für das ein Bundesfinanzgesetz beschlossen werden soll.

(3) Das Bundesfinanzgesetz hat als Anlagen den hinreichenden gegliederten Bundesvoranschlag und den Personalplan sowie weitere für die Haushaltsführung im jeweiligen Finanzjahr wesentliche Grundlagen zu enthalten.

(4) Die näheren Bestimmungen über die Erstellung des Bundesfinanzgesetzes und über die Haushaltsführung des Bundes sind nach einheitlichen Grundsätzen im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung durch Bundesgesetz zu treffen.

**Artikel 51a.** (1) Hat die Bundesregierung dem Nationalrat nicht zeitgerecht (Art.51 Abs. 2) den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes vorgelegt, so kann der Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes im Nationalrat auch durch Antrag seiner Mitglieder eingebracht werden. Legt die Bundesregierung den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes später vor, so kann der Nationalrat beschließen, diesen Entwurf seinen Beratungen zugrunde zu legen.

(2) Hat der Nationalrat für ein Finanzjahr kein Bundesfinanzgesetz beschlossen und trifft er auch keine vorläufige Vorsorge durch Bundesgesetz, so ist der Bundeshaushalt nach den Bestimmungen des Bundesfinanzgesetzes des vorangegangenen Finanzjahres zu führen. In diesem Zeitraum dürfen keine neuen Maßnahmen und Förderungsvorhaben beschlossen werden, deren Auswirkungen einen finanziellen Mehrbedarf des Bundes gegenüber dem vorangegangenen Bundesfinanzgesetz verursachen.

**Artikel 51b.** Der Bundesminister für Finanzen hat dafür zu sorgen, dass bei der Haushaltsführung zuerst die zur Erfüllung fälliger Verpflichtungen erforderlichen Ausgaben und sodann die übrigen vorgesehenen Ausgaben, diese jedoch nur nach Maßgabe der jeweils zur Verfügung stehenden Einnahmen, unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit geleistet werden. Falls erforderlich kann der Bundesminister für Finanzen mit Zustimmung der Bundesregierung zur Steuerung des Bundeshaushaltes einen bestimmten Anteil der im Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Mittel binden, sofern dadurch die Erfüllung fälliger Verpflichtungen des Bundes nicht berührt wird. Er hat innerhalb von zwei Monaten nach Verfügung der Bindung dem Nationalrat zu berichten.

**Artikel 51c.** (1) Budgetmittel, die im Bundesfinanzgesetz nicht vorgesehen sind oder die eine Überschreitung der vom Nationalrat genehmigten Budgetmittel erfordern, dürfen im Rahmen der Haushaltsführung nur aufgrund bundesfinanzgesetzlicher Ermächtigung geleistet werden.

(2) Der Nationalrat kann im Bundesfinanzgesetz den Bundesminister für Finanzen ermächtigen, der Überschreitung der im Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Budgetmittel zuzustimmen. Diese Ermächtigung darf nur erteilt werden, sofern die Überschreitung sachlich an Bedingungen geknüpft und ziffernmäßig bestimmt oder errechenbar ist. Die Zustimmung darf nur im Falle eines unvorhergesehenen Erfordernisses und nur insoweit erteilt werden, als die Bedeckung durch Einsparungen oder Mehreinnahmen sichergestellt ist.

(3) Der Bundesminister für Finanzen hat dem Nationalrat über die gemäß Abs. 2 getroffenen Maßnahmen halbjährlich zu berichten.

**Artikel 51d.** Die Mitwirkung des Nationalrates an der Haushaltsführung obliegt dem mit der Vorberaterung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuss des Nationalrates. Dieser kann bestimmte Aufgaben einem Ständigen Unterausschuss übertragen, dem auch die Mitwirkung an der Haushaltsführung obliegt, wenn der Nationalrat vom Bundespräsidenten gemäß Art. 29 Abs. 1 aufgelöst wird. Der mit der Vorberaterung von Bundesfinanzgesetzen betraute Ausschuss und sein Ständiger Unterausschuss sind auch außerhalb der Tagungen des Nationalrates (Art. 28) einzuberufen, wenn sich die Notwendigkeit dazu ergibt. Nähere Bestimmungen trifft das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates.

**Artikel 51e.** Die im Art. 51 Abs. 4 genannten Grundsätze der Haushaltsführung gelten sinngemäß für Länder und Gemeinden.

## **X. Ein erweitertes verfassungsrechtliches Effizienzgebot**

Das so genannte „verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeits-(Effizienz-)gebot“ findet regelmäßig Eingang in die höchstgerichtliche Judikatur des VfGH und wird beispielsweise bei der Beurteilung von Ausgliederungsmaßnahmen als verfassungsrechtlich maßgebendes Kriterium herangezogen. Die herkömmlichen Effizienz-Aspekte „Sparsamkeit“, „Wirtschaftlichkeit“ und „Zweckmäßigkeit“ sind für die Bundesgebarung in Art. 51a Abs. 1 B-VG (adressiert an den Bundesminister für Finanzen) 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). Adressat ist nach der herrschenden Meinung nicht nur die Verwaltung, sondern auch der Gesetzgeber. (Vgl. dazu *Wenger*, Die öffentliche Unternehmung [1969] und *Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung [1993].)

In Anbetracht der hohen Bedeutung des optimalen Einsatzes öffentlicher Mittel sowie des öffentlichen Dienstes wurde der Vorschlag in den Ausschuss eingebracht, eine ausdrückliche Positivierung eines neu formulierten Effizienzgebotes im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen des B-VG (um Art. 20 B-VG herum) vorzunehmen. 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. Richtiges Staatshandeln auch im Sinn einer „Good Governance“ ist also nicht nur *effizient*, sondern auch in einem hohen Grad *effektiv*. Die inhaltliche Ausrichtung der Zielvorgaben ist dabei politisch frei gestaltbar, also ideologisch neutral. Dabei können selbstverständlich auch soziale Ziele vorgegeben werden. 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.

In einer noch weitergehenden Forderung wurde im Ausschuss als Einzelmeinung vertreten, eine ausdrückliche „Aufgabenminimierungsregel“ in den Verfassungstext aufzunehmen.

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

In den Ausschussberatungen wurde gegen einen solchen Vorschlag ins Treffen geführt, dass sich die Wirksamkeit von Normen nicht anordnen lasse, weil der Effektivitätsanspruch ein systeminhärentes Phänomen jeglicher Norm sei. Überdies wurde bezweifelt, dass eine gerichtliche Überprüfung eines solchen Gebotes praktisch möglich sei und damit ein solches Postulat den Charakter eines bloßen Staatszieles habe. Dazu ist zu bemerken, dass sich die Justiziabilität des derzeitigen Effizienzgebotes tatsächlich auf eine reine „Vertretbarkeitskontrolle“ des VfGH beschränkt (*Korinek/Holoubek*), ohne dass damit aber diese Bestimmung bedeutungslos würde, wie die Judikatur des VfGH zeigt. Einige Ausschussmitglieder sehen ausschließlich den Rechnungshof als Adressaten eines Effektivitätsgebotes. Es wurde vereinbart, den im eingebrachten Textvorschlag enthaltenen Hinweis auf den Einsatz moderner technischer Hilfsmittel entfallen zu lassen, da der Zusammenhang mit dem übrigen Regelungstext nicht überzeugt.

Der in der vorgeschlagenen Bestimmung innewohnende Staatsziel-Charakter wurde einvernehmlich begrüßt. Ein Großteil der Ausschussmitglieder stimmte darüber hinaus dem erweiterten verfassungsrechtlichen Effizienzgebot zu und wies darauf hin, dass darin eine sinnvolle Ergänzung der bisherigen Rechtslage liege.

*Textvorschlag:*

„Alle Organe des Bundes, der Länder und Gemeinden haben ein hohes Maß an Wirksamkeit anzustreben und sind verpflichtet, im Sinne der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu handeln. Sie sind weiters im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereiches zur wechselseitigen Hilfeleistung verpflichtet (Amtshilfe).“

## **XI. Schulverwaltung**

In den Beratungen zu diesem Themenbereich wurden zwei Modelle vorgestellt, die in weiterer Folge einander gegenübergestellt werden.

### **1. Ausgangslage**

Die Regelungen über die Behördenorganisation der Schulverwaltung finden sich derzeit im Art. 81a und b B-VG. Diese sehen detaillierte Regelungen über die Bezirks- und Landesschulräte und deren Zusammensetzung und Aufgaben vor. Die nähere Ausführung erfolgt durch das Bundesschulaufsichtsgesetz („Mezzanin-Gesetz“).

Im Bereich der Schulverwaltung bestehen zwei Varianten. Einerseits die Bundesländer Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien, in welchen eine gemeinsame Verwaltung der Bundesschulen und des Pflichtschulbereiches in den Landesschulräten durch Übertragung der Agenden der Länder an die Bundesbehörden im Rahmen der Landeslehrerdiensthoheitsgesetze erfolgt, und andererseits die Länder Kärnten, Salzburg, Tirol und

Vorarlberg, in welchen die Verwaltungen nach Pflichtschulen und Bundesschulen getrennt erfolgen.

Weiters bestehen für den Bereich der Pflichtschulen und der Bundesschulen unterschiedliche Instanzen. Im Bereich der Pflichtschulen ist der Bezirksschulrat 1. Instanz, im Bereich der mittleren und höheren Schulen der Landesschulrat (mit Ausnahme der land- und forstwirtschaftlichen Schulen).

Im Schulwesen besteht aufgrund der Kompetenzverteilung des Art. 14 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung eine Zersplitterung und eine Starrheit aufgrund der Zweidrittel-Zustimmungserfordernisse gemäß Art. 14 Abs. 10 B-VG.

Im Ausschuss besteht Einvernehmen über die Zielsetzungen der Reformansätze. Die Grundsätze dabei sind:

- Subsidiarität und Autonomie
- Übergang von der Prozesssteuerung zu Zielvorgaben und Ergebniskontrolle
- Zusammenführung von Entscheidungsbefugnis und Verantwortlichkeit, einschließlich einer transparenten Kostentragung

## **2. Modell „Regionales Bildungsmanagement“**

### *Grundsätze der schulischen Behördenorganisation*

- Schaffung eines regionalen Bildungsmanagements anstelle der Bezirks- und Landesschulräte auf Ebene der Länder und Bündelung der Verwaltung bei dieser Verwaltungseinheit
- Streichung einer Verwaltungsebene und damit ausschließliche Zuständigkeit einer Behörde als Schulbehörde erster Instanz für sämtliche Schulen unabhängig von deren Trägerschaft.

### *Verfassungsrechtliche Eckpunkte*

- Zur Vollziehung des Bundes und der Länder in allen Angelegenheiten der Schule ist in jedem Bundesland eine Landesbildungsdirektion als Schulbehörde erster Instanz einzurichten, in welchen die Schulabteilungen der Länder aufgehen.
- Die Leitung der Landesbildungsdirektion obliegt dem Landeshauptmann oder einem von ihm bestellten Behördenleiter.
- Die innere Organisation der Landesbildungsdirektion ist durch den einfachen Gesetzgeber zu gestalten, wobei die Frage ob der Bundes- oder der Landesgesetzgeber zuständig ist, von der allgemeinen Kompetenzverteilung auf dem Gebiete des Schulwesens abhängt. Unabhängig von der Art der Regelung sollten aber verfassungsrechtlich Eckpunkte festgelegt werden, jedenfalls wäre zumindest ein Leiter des inneren Dienstes zwingend vorzusehen.

## **3. Modell „Autonome Schule und Bildungsregion“**

### *Vier Ebenen der Schulorganisation*

- Erste Ebene: autonome Schule  
Die konkrete Ausgestaltung der Schul- und Unterrichtsorganisation soll dabei der Schule im Rahmen der Schultypenvorgabe der Bildungsregion überlassen werden, d.h. diese Schule kann an mehreren Standorten bestehen und die Trennung in Bundes- und Landes-(Gemeinde-)schulen wird aufgehoben.
- Zweite Ebene: Bildungsregion  
In der Größe mehrerer Bezirke, so dass innerhalb der Region das gesamte Bildungsspektrum (mit Ausnahme von Spezialschulen) angeboten wird. Aufgabe sind Koordination, Qualitätssicherung und Sicherstellung der Erreichung der Bildungsziele, Servicefunktion

für autonome Schulen, Organe sind Bildungsrat (bestellt durch direkte Wahl im Rahmen der Landtagswahlen) und regionaler Bildungsmanager

- Dritte Ebene: Länder  
gemeinsamer Schulausschuss von Landtag und Landesregierung, Vorgabe für die Bildungsregionen, Kontrolle der Mittelverwendung, Festlegung der Schultypen und Evaluation.
- Vierte Ebene: Bund  
Auf Bundesebene wären die Zielvorgabe der bundesweiten Standards zu definieren und die Koordination zwischen den Ländern vorzunehmen.

#### *Verfassungsrechtliche Eckpunkte*

- Schaffung eines regionalen Bildungsrates, der in der Region gleichzeitig mit den Landtagswahlen gewählt wird.
- Schaffung eines gemeinsamen Schulausschusses zwischen Landtag und Landesregierung

Die zahlreichen anderen Punkte sind ausschließlich Sache des einfachen Gesetzgebers, beispielsweise die angesprochenen Änderungen im Lehrerdienstrecht. Finanzierungsfragen wären im Ausschuss 10 zu behandeln.

#### **4. Zusammenfassendes Ergebnis der Ausschussberatungen**

Im Verlauf der Ausschussberatungen wurde als dritter Ansatz von Ausschussmitgliedern die Übertragung der Verwaltung des Schulwesens in die *mittelbare Bundesverwaltung* vorgeschlagen, wenn diese erhalten bleiben sollte. Die Länder könnten dann eigene Landesschulbehörden einrichten oder auch diese Aufgaben im Rahmen der allgemeinen Landesverwaltungsbehörden wahrnehmen lassen.

In den Ausschussberatungen wurde kein gemeinsamer Konsens zu einer Reform der Schulverwaltung gefunden. Zum Modell des „Regionalen Bildungsmanagements“ wurde angemerkt, dass die Zersplitterung erhalten bleibt und eine Trennung zwischen Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung aufrecht bleibt. Zum Modell der „Autonomen Schule und Bildungsregion“ wurde vorgebracht, dass damit die Einheitlichkeit des Bildungssystems in allen Bereichen aufgegeben wird und die meisten Fragen keine Verfassungsfragen sind.

Weiters wurde von Ausschussmitgliedern vorgebracht, sämtliche auf Verwaltungseinrichtungen bezogene Verfassungsbestimmungen (Art. 81a und 81b B-VG) ersatzlos aufzuheben. Aus der neu zu ordnenden Kompetenzverteilung würde sich dann auch die Zuständigkeit zur – einfachgesetzlich zu regelnden – Organisation der Schulverwaltungen des Bundes und der Länder ergeben (bzw. gemeinsamer Einrichtungen, vgl. Pkt. III.2).

## **XII. Sicherheitsverwaltung**

In den Beratungen zu diesem Themenbereich wurden zwei Modelle vorgestellt, die in weiterer Folge einander gegenübergestellt werden.

### **1. Ausgangslage**

Eine zukunftsweisende Struktur der Sicherheitsverwaltung verfolgt folgende Ziele:

- Einheitliche und übersichtliche Behördenstruktur der Sicherheitsverwaltung
- Klare und somit für BürgerInnen durchschaubare Kompetenzen

Die aktuelle Behördenstruktur der Sicherheitsverwaltung weist eine flächendeckende Dreistufigkeit auf, ohne dass dies zwingend erforderlich erscheint. Weiters wäre genau zu

prüfen, welche Agenden der Sicherheitsverwaltung außerhalb der Sicherheitspolizei von Bundesbehörden als spezialisierte Sicherheitsbehörden wahrgenommen werden müssen.

Bei Reformüberlegungen ist auch die im Konvent behandelte Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu berücksichtigen, durch die nach einer Administrativentscheidung unmittelbar Beschwerde bei einem Verwaltungsgericht erster Instanz erhoben werden könnte.

## **2. Modell „Kombinierte Behördenstruktur“**

### *Neuordnung der obersten sicherheitsbehördlichen Struktur (BMI)*

Oberste Sicherheitsbehörde ist der Bundesminister für Inneres. Im BM für Inneres (BMI) wird ein Bundespolizeipräsidium mit einem Bundespolizeipräsidenten an der Spitze eingerichtet. Das Bundeskriminalamt und das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung sind dem Bundespolizeipräsidium (als Fachbehörden) unmittelbar nachgeordnet.

### *Sicherheitsbehördliche Neustrukturierung auf Landes- und Bezirksebene*

Der derzeit gültige Organisationsgrundsatz in der Sicherheitsverwaltung, dass spezialisierte Sicherheitsbehörden in den Ballungsräumen eingerichtet sind und außerhalb dieses Bereiches die Sicherheitsverwaltung von den Bezirksverwaltungsbehörden wahrgenommen wird, hat sich grundsätzlich bewährt. Auch die Einrichtung einer Sicherheitsdirektion in jedem Bundesland ist zweckmäßig.

In sieben Landeshauptstädten bestehen derzeit neben den Sicherheitsdirektionen auch Bundespolizeidirektionen für die Landeshauptstadt als Sicherheitsbehörde 1. Instanz. Mit der organisatorischen Zusammenfassung dieser beiden Bundeseinrichtungen wäre wichtiges Synergiepotenzial zu realisieren. Es wird daher vorgeschlagen, die in den Landeshauptstädten befindlichen Sicherheitsdirektionen mit den für diese Städte eingerichteten Bundespolizeidirektionen zu „Landespolizeidirektionen“ zusammenzulegen. Die monokratische Leitung läge in den Händen eines „Landespolizeidirektors“. Der Wachkörper ist ebenfalls in der Landespolizeidirektion angesiedelt. Es ist sicherzustellen, dass für alle Sicherheitsbehörden, egal ob Bundesbehörde oder Bezirksverwaltungsbehörde (BH und Magistrat) die gleiche Zugriffsmöglichkeit auf den Wachkörper besteht. Jedenfalls ist der Wachkörper als Hilfsorgan der Behörden einzurichten und nicht als selbstständige Behörde.

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 mit der Sicherheitsdirektion fusioniert werden könnte.

- Bestellung des Landespolizeidirektors in den Ländern

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

- Bundespolizeibehörden außerhalb der Landeshauptstädte

Außerhalb der Landeshauptstädte scheint nicht zwingend ein Bedarf für die Einrichtung einer Bundesbehörde als spezialisierte Sicherheitsbehörde zu bestehen. Es wäre daher zu überlegen, in den Statutarstädten Steyr, Villach, Wels und Wiener Neustadt die Funktion der Sicherheitsbehörde erster Instanz von den Stadtmagistraten wahrnehmen zu lassen, wie dies bereits derzeit in Krems und Waidhofen/Ybbs der Fall ist. In Leoben und in Schwechat – beide keine Statutarstädte aber Sitz einer Bundespolizeidirektion – würde die Übertragung der Sicherheitsverwaltung auf die jeweiligen Bezirkshauptmannschaften erfolgen. Ergibt sich außerhalb der Landeshauptstädte aufgrund der konkreten Umstände die Notwendigkeit einer speziali-



sierten Sicherheitsbehörde (im Zuge der Ausschussberatungen wurde als Beispiel die Aufgabenstellungen des internationalen Flughafens in Schwechat erwähnt), 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 Sicherheitsagenden konzentrieren, scheint die Wahrnehmung der Vereinsangelegenheiten oder des Pressewesens nicht in den sicherheitsbehördlichen Kernbereich zu fallen. Diese Bereiche könnten – ähnlich dem Pass- und Meldewesen – von den Bundespolizeidirektionen 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 – nach Delegation durch den Landeshauptmann im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung – auf der Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden. Die Erteilung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen (wie Schubhaft oder Aufenthaltsverbote) erfolgt auf Ebene der Landespolizeidirektionen.

### 3. Modell „Sicherheitsregionen“

- Vorschlag: Schaffung von 25 bis 35 regionalen Sicherheitsbehörden (Sicherheitsregionen), denen Aufgaben zukommen, wie sie die Bundespolizeidirektionen haben; diesen ist der einheitliche Wachkörper in ihrer Region unterstellt; Die Sicherheitsregionen unterstehen direkt dem BMI (Abschaffung der Sicherheitsdirektionen). In den Sicherheitsregionen werden zusammengefasst:
  - Sicherheitsdirektionen
  - Landesgendarmeriekommanden
  - Bundespolizeidirektionen
  - die sicherheitspolizeilichen Kompetenzen der Bezirksverwaltungsbehörden
- Soweit die Sicherheitspolizei im engeren Sinn (allgemeine Sicherheitspolizei, Kriminalpolizei, Versammlungspolizei, Teile der Fremdenpolizei) betroffen ist, gehen diese Befugnisse von den Bezirkshauptmannschaften auf die Sicherheitsregionen über. Wo bisher eine Bundespolizeidirektion bestand, geht die restliche Polizeiverwaltung (vom Vereinsrecht bis zum Pyrotechnikgesetz) auf den Magistrat über.
- Die Errichtung von Gemeindegewachkörpern wird den Gemeinden (bzw. Gemeindeverbänden) freigestellt, wobei die Tätigkeiten der Gemeindegewachkörper mit denen der regionalen Sicherheitsbehörde zu koordinieren sind.
- Starke Vernetzung der Sicherheitsregionen mit Einrichtungen der Gemeinden und der Zivilgesellschaft (Drogenberatungsstellen, Gewaltpräventionseinrichtungen u.ä.) zur umfassenden Sicherheitsvorsorge.
- Koordination der Sicherheitsregionen mit der Gerichtsstruktur.

### 4. Zusammenfassendes Ergebnis der Ausschussberatungen

In den Ausschussberatungen wurde kein Konsens zu einer Reform der Sicherheitsverwaltung gefunden. Als weiterer Vorschlag wurde in der Diskussion die Eingliederung der Sicherheitsverwaltung in die *allgemeine staatliche Verwaltung der Länder* eingebracht. Dies soll jedoch nicht für Aufgaben der Kriminalpolizei gelten. Verfassungsgesetzlich wäre lediglich die Möglichkeit der Einbeziehung der Bezirksverwaltungsbehörden – insbesondere im Kontext des Art. 102 B-VG – zu verankern.

Dem Modell der „kombinierten Behördenstruktur“ wurde entgegengehalten, dass dies zu unterschiedlichen Strukturen in Ballungszentren und im ländlichen Raum führen würde.

Weiters wurde vorgebracht, dass nach diesem Modell die Magistrate der Landeshauptstädte weniger Aufgaben zu erfüllen hätten, als die Städte Steyr, Villach, Wiener Neustadt und Wels. Ferner wurde kritisch darauf hingewiesen, dass für den Bereich der Bezirksverwaltungsbehörden ein getrennter Weisungszusammenhang (Dienst- und Fachaufsicht) aufrecht erhalten bliebe.

Zum Modell der „Sicherheitsregionen“ wurde angeführt, dass sich in den Bezirkshauptmannschaften sowie bei den Magistraten der Städte Krems und Waidhofen/Ybbs die Zuständigkeit für Agenden der Sicherheitsverwaltung bewährt hätte.

Weiters wurde von Ausschussmitgliedern gefordert, sämtliche auf Verwaltungseinrichtungen bezogenen Verfassungsbestimmungen (Art. 78a ff B-VG) ersatzlos aufzuheben. Auf Basis von Art. 102 Abs. B-VG sei eine einfachgesetzliche Regelung der Behörden und Wachkörper im Bereich der Sicherheitsverwaltung durchaus möglich. Dem gegenüber sprachen sich die übrigen Ausschussmitglieder für die Verankerung der grundsätzlichen Struktur der Sicherheitsbehörden in der Verfassung aus.

### **XIII. 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 bedürfen – im Falle ihrer Überleitung in die zu schaffenden Verwaltungsgerichte erster Instanz – keiner verfassungsrechtlichen Verankerung mehr und wären in die Überlegungen zu einer Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit einzubeziehen (Ausschuss 9). Art. 12 Abs. 2 B-VG sollte daher entfallen.

### **XIV. Gemeindeverwaltung**

#### **1. Verwaltungsreformatorische Neutralität des Gemeindeverfassungsrechts**

Die rund 2.360 Gemeinden stellen einen wesentlichen Faktor in der österreichischen Verwaltungslandschaft dar und haben nach Meinung einiger Ausschussmitglieder 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 Ausschuss 3 stattfinden, wo die Gemeinden unter institutionellen Gesichtspunkten behandelt werden. Einzelne Punkte wurden aber auch im Ausschuss 6 aufgegriffen.

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 können.

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 bzw. erweitert werden um darüber hinaus neue Formen der Zusammenarbeit (Verwaltungsgemeinschaften) zu ermöglichen.

Im Rahmen der hoheitlichen Aufgabenwahrnehmung im Gemeindebereich ist als Besonderheit auf das Rechtsmittel der „Vorstellung“ gegen Entscheidungen aus dem Bereich des eigenen Wirkungsbereiches hinzuweisen, das sich als recht schwerfällig erweisen kann, weil darüber von der jeweiligen Aufsichtsbehörde bloß kassatorisch entschieden wird. Die Abschaffung dieses Institutes wurde im Ausschuss andiskutiert, letztlich aber die Meinung vertreten, dass diese Frage auch im Zusammenhang mit der Errichtung von Verwaltungsgerichten erster Instanz steht und somit im Ausschuss 9 zu behandeln wäre.

## **2. Gebietsgemeinden**

Einem Teil der Ausschussmitglieder erscheint die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden *nicht* zweckmäßig, da damit eine neue Verwaltungsebene in die ohnehin schon vielschichtige Verwaltungslandschaft eingezogen würde. Die entsprechende Bestimmung in Art. 120 B-VG hat nach dieser Meinung heute nur mehr einen bloß programmatischen Charakter aus der Entstehungszeit des B-VG und könnte daher gänzlich entfallen. Ein anderer Teil des Ausschusses will an dieser Verfassungsbestimmung unverändert festhalten, da dies die Basis für die Einrichtung von größeren regionalen Einheiten darstellt (Regionen mit eigenem Statut). Vgl. dazu auch die Ergebnisse im Ausschuss 3.

## **XV. E-Government**

Unter E-Government wird der Ablauf *von* Prozessphasen auf elektronischem Weg und ohne Medienbrüche verstanden.

Herr *Christian Rupp*, Leiter der Stabstelle IKT im Bundeskanzleramt, sowie Herr *Univ.Prof. Dr. Rudolf Thienel*, Universität Wien, haben bei der 8. Sitzung des Ausschusses 6 am 24. Februar 2004 über den Stand der technischen Umsetzung und über Pilotprojekte sowie über die rechtliche Situation und Problemstellung referiert.

Bei den EU-Gipfeln in Feira und Lissabon wurde vereinbart, dass bis Ende 2005 alle wesentlichen Verwaltungsleistungen im Internet verfügbar sein sollen. Die Umsetzung dieses Beschlusses erfolgt in nationalen Konzepten. Für Österreich wurde die *E-Government-Initiative* ins Leben gerufen. Diese setzt sich aus Mitgliedern der Bundesregierung, dem Vorsitzenden der Landeshauptleutekonferenz, den Präsidenten von Städtebund, Gemeindebund, der Wirtschaftskammer Österreich, dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger und dem Bundeskomitees der Freien Berufe sowie dem CIO des Bundes, externen Experten und dem Generalsekretär E-Government zusammen. Das E-Government Board ist für die konkrete Realisierung der Vorhaben zuständig. Dabei werden Projekte wie Elektronischer Akt, Melderegister, Kindergeld online oder Zollerklärung, die alle in einer „Roadmap“ zusammengefasst sind, umgesetzt.

Besonders seit der letzten Verwaltungsreform werden immer mehr Verfahren von Bezirkshauptmannschaften und Gemeinden durchgeführt. Dadurch wird es immer wichtiger, die Entwicklung des lokalen E-Government Angebotes zu unterstützen. Anhand von vier ausgewählten Gemeinden wird E-Government beispielhaft umgesetzt. Gemeinsames Ziel ist aber nicht allein die Umsetzung von sicheren Techniken, sondern die Verwirklichung eines nachhaltigen und dauerhaften Systems.

E-Government bietet die Chance, das Leistungsangebot der Verwaltung transparenter und für die Zielgruppen leichter zugänglich zu machen. Die Zielgruppen sind dabei Bürger, Unternehmer und Verwaltung. Damit die Vernetzungen mit vertretbaren Kosten vorgenom-

men werden können, müssen die Verfahrensinformationen über einheitliche Schnittstellen ausgetauscht werden. Die Anlage einheitlicher Register und der Verbund der Bürgerportale sind wesentliche Voraussetzungen für breite Akzeptanz und flächendeckende Nutzung.

Der Ausschuss hat die beiden Referate intensiv diskutiert und hat über nachfolgend aufgeführte Punkte Konsens erreicht:

- Es sollte eine Bundeskompetenz unter frühzeitiger Einbindung der Länder (nach dem Muster des Art. 14b B-VG) für E-Government angestrebt werden.
- Auch für die Schnittstellen wäre ein solcher einheitlicher Ansatz unter Wahrung der organisatorischen Einheit der Länder zu schaffen,
- Ein einheitliches *Verordnungsregister* wird vorgeschlagen.
- Die Gemeinden sollten jedem Bürger und jeder Bürgerin einen einheitlichen Zugang zu E-Government gewährleisten.

# Verfassungstexte und Textgegenüberstellung

## I. Bereich der derzeitigen Art. 19 bis 23 B-VG

Viele Textvorschläge fallen in den Regelungsbereich der Art. 19 bis 23 B-VG. Es wird daher vorgeschlagen, diese Verfassungsbestimmungen unter Einarbeitung der vorliegenden Textvorschläge neu zusammenzufassen. Es wird darauf hingewiesen, dass über einen Teil der Bestimmungen sowie über die Form der Darstellung *kein Konsens* gefunden werden konnte.

vorgeschlagener Text	derzeit geltende Fassung
<p style="text-align: center;"><b>Verwaltungsorganisation</b></p> <p><b>Artikel a1.</b> (1) Zur obersten Führung der Verwaltung sind die Bundesregierung und deren Mitglieder sowie die Landesregierungen und, nach Maßgabe landesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen, deren Mitglieder in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich berufen (oberste Verwaltungsorgane).</p> <p>(2) Unter der Leitung der obersten Verwaltungsorgane führen nach den Bestimmungen der Gesetze die sonstigen Organe die Verwaltung. Sie sind an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe gebunden und diesen für ihre amtliche Tätigkeit verantwortlich.</p> <p>(3) <i>[Variante A – kein Konsens]</i> 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 insbesondere Ernennungs- und Abberufungsbefugnisse sowie eine Richtlinienkompetenz.</p> <p>(4) Unparteilichkeit, Gesetzestreue und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes sind zu sichern.</p> <p>(5) <i>[Variante A – kein Konsens]</i> Mit der Besorgung der Verwaltungsgeschäfte sind die obersten Verwaltungsorgane und die ihnen unterstellten Ämter betraut und können erforderlichenfalls auch außerhalb der staatlichen Verwaltung stehende Rechtsträger herangezogen werden. Diesfalls ist eine der Eigenart der übertragenen Aufgaben adäquate Leitungs- und Steuerungsbefugnis des zuständigen obersten Organs zu wahren.</p> <p>(6) <i>[kein Konsens]</i> Durch Gesetz können Hoheitsrechte des Bundes und der Länder auf gemeinsame Einrichtungen übertragen werden. Die Verantwortlichkeit für die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben bleibt unberührt.</p>	<p style="text-align: center;">[Oberste Organe]</p> <p><b>Artikel 19.</b> (1) Die obersten Organe der Vollziehung sind der Bundespräsident, die Bundesminister und Staatssekretäre sowie die Mitglieder der Landesregierungen.</p> <p><b>Artikel 20.</b> (1) <i>[Verfassungsrechtlicher Beamtenbegriff; Weisungsprinzip]</i> Unter der Leitung der obersten Organe des Bundes und der Länder führen nach den Bestimmungen der Gesetze auf Zeit gewählte Organe oder ernannte berufsmäßige Organe die Verwaltung. Sie sind, soweit nicht verfassungsgesetzlich anderes bestimmt wird, an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe gebunden und diesen für ihre amtliche Tätigkeit verantwortlich. Das nachgeordnete Organ kann die Befolgung einer Weisung ablehnen, wenn die Weisung entweder von einem unzuständigen Organ erteilt wurde oder die Befolgung gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen würde.</p> <p>(2) <i>[Weisungsfreie Kollegialbehörden]</i> Ist durch Bundes- oder Landesgesetz zur Entscheidung in oberster Instanz eine Kollegialbehörde eingesetzt worden, deren Bescheide nach der Vorschrift des Gesetzes nicht der Aufhebung oder Abänderung im Verwaltungsweg unterliegen und der wenigstens ein Richter angehört, so sind auch die übrigen Mitglieder dieser Kollegialbehörde in Ausübung ihres Amtes an keine Weisungen gebunden.</p>
<p><b>[Artikel a1 Abs. 2, 3 und 5: Variante B – kein Konsens]</b></p> <p>(2) [...] Das nachgeordnete Organ kann die Befolgung einer Weisung ablehnen, wenn die Weisung entweder von einem unzuständigen Organ erteilt wurde oder die Befolgung gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen würde.</p> <p>(3) Abweichend von Abs. 2 können folgende Organe gesetzlich weisungsfrei gestellt werden:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sachverständige Organe, soweit ihnen nicht über unmittelbare behördliche Befehls- und Zwangsgewalt hinausgehende hoheitliche Befugnisse zukommen,</li> <li>2. Organe in Angelegenheiten des Dienst-, Wehr-, Gleichbehandlungs- und Akkreditierungsrechts,</li> </ol>	

3. zur Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung besonders eingerichtete Organe wie Amtsparteien oder Rechtsschutzbeauftragte,

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

(5) Zur Besorgung der Verwaltungsgeschäfte sind die obersten Verwaltungsorgane und die ihnen unterstellten Ämter berufen. Soweit es sich nicht um *< hier wäre eine verfassungspolitische Umschreibung ausgliederungsfester Aufgaben vorzunehmen >* handelt, kann gesetzlich vorgesehen werden, dass auch außerhalb der staatlichen Verwaltung stehende Rechtsträger herangezogen werden. Unbeschadet Abs. 2 sind die der Eigenart der übertragenen Aufgaben entsprechenden Leitungs- und Steuerungsbefugnisse der obersten Verwaltungsorgane zu wahren.

#### vorgeschlagener Text

#### derzeit geltende Fassung

### Öffentliche Funktionäre

**Artikel a2.** *[Dieser Artikel normiert die persönliche Stellung der politischen Funktionäre wie sie derzeit insbesondere im Unvereinbarkeitsgesetz geregelt ist.]*

[Artikel 19]

(2) Durch Bundesgesetz kann die Zulässigkeit der Betätigung der im Absatz 1 bezeichneten Organe und von sonstigen öffentlichen Funktionären in der Privatwirtschaft beschränkt werden.

### Auskunftspflicht

[Variante A – kein Konsens]

**Artikel a3.** Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe haben über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen (Auskunftspflicht), soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht. Eine Pflicht zur Verschwiegenheit besteht für Tatsachen, deren Geheimhaltung im Interesse

1. der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit,

2. der umfassenden Landesverteidigung,

3. der auswärtigen Beziehungen,

sowie zur Vorbereitung einer Entscheidung oder im überwiegenden Interesse der Parteien geboten ist (Amtsverschwiegenheit). Näheres regeln die Gesetze. *[+ Amtsverschwiegenheit gegenüber den allgemeinen Vertretungskörpern]*

### Auskunftspflicht

[Variante B – kein Konsens]

**Artikel a3.** 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 geheim zu haltende Tatsachen enthält und die vertrauliche Auskunftserteilung in der Geschäftsordnung des betreffenden Vertretungskörpers geregelt ist.

### Auskunftspflicht

[Variante C – kein Konsens]

**Artikel x.** *[als Teil eines Grundrechtskataloges]* 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.

[Artikel 20]

(3) *[Amtsverschwiegenheit]* 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.

(4) *[Auskunftspflicht]* 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 auskunftspflichtig 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 in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache, hinsichtlich der Organe der Länder und Gemeinden sowie der durch die Landesgesetzgebung zu regelnden Selbstverwaltung in der Grundsatzgesetzgebung Bundessache, in der Ausführungsgesetzgebung und in der Vollziehung Landessache.

vorgeschlagener Text	derzeit geltende Fassung
<p>[Die dienstrechtliche Kompetenzverteilung in Art. 21 Abs. 1 und 2 wird in die allgemeine Kompetenzverteilung übergeführt.]</p>	<p><b>Artikel 21.</b> (1) [Kompetenzverteilung] Den Ländern obliegt die Gesetzgebung und Vollziehung in den Angelegenheiten des Dienstrechtes einschließlich des Dienstvertragsrechtes und des Personalvertretungsrechtes der Bediensteten der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände, soweit für alle diese Angelegenheiten in Abs. 2, in Art. 14 Abs. 2, Abs. 3 lit. d und Abs. 5 lit. c und in Art. 14a Abs. 2 lit. e und Abs. 3 lit. b nicht anderes bestimmt ist. Über Streitigkeiten aus vertraglichen Dienstverhältnissen entscheiden die Gerichte.</p>
<p>[Abs. 3 entfällt – kein Konsens; siehe oben Pkt. VIII.4]</p>	<p>(2) [Kompetenzverteilung] Den Ländern obliegt die Gesetzgebung und Vollziehung in den Angelegenheiten des Arbeitnehmerschutzes der Bediensteten (Abs. 1) und der Personalvertretung der Bediensteten der Länder, soweit die Bediensteten nicht in Betrieben tätig sind. Soweit nach dem ersten Satz nicht die Zuständigkeit der Länder gegeben ist, fallen die genannten Angelegenheiten in die Zuständigkeit des Bundes.</p>
<p>[Abs. 4 entfällt; siehe oben Pkt. VIII.5]</p>	<p>(3) [Diensthoheit] Soweit in diesem Gesetz nicht anderes bestimmt ist, wird die Diensthoheit gegenüber den Bediensteten des Bundes von den obersten Organen des Bundes ausgeübt. Die Diensthoheit gegenüber den Bediensteten der Länder wird von den obersten Organen der Länder ausgeübt; soweit dieses Gesetz entsprechende Ausnahmen hinsichtlich der Bediensteten des Bundes vorsieht, kann durch Landesverfassungsgesetz bestimmt werden, daß die Diensthoheit gegenüber den Bediensteten des Landes von gleichartigen Organen ausgeübt wird.</p>
<p>[Abs. 5 und 6 entfallen; siehe oben Pkt. VIII.3]</p>	<p>(4) [Dienstwechsel] Die Möglichkeit des Wechsels zwischen dem Dienst beim Bund, bei den Ländern, bei den Gemeinden und bei den Gemeindeverbänden bleibt den öffentlich Bediensteten jederzeit gewahrt. Gesetzliche Bestimmungen, wonach die Anrechnung von Dienstzeiten davon abhängig unterschiedlich erfolgt, ob sie beim Bund, bei einem Land, bei einer Gemeinde oder bei einem Gemeindeverband zurückgelegt worden sind, sind unzulässig. Um eine gleichwertige Entwicklung des Dienstrechtes, des Personalvertretungsrechtes und des Arbeitnehmerschutzes bei Bund, Ländern und Gemeinden zu ermöglichen, haben Bund und Länder Einander über Vorhaben in diesen Angelegenheiten zu informieren.</p>
	<p>(5) [Leitungsfunktionen] Durch Gesetz kann vorgesehen werden, dass</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beamte zur Ausübung bestimmter Leitungsfunktionen oder in den Fällen, in denen dies auf Grund der Natur des Dienstes erforderlich ist, befristet ernannt werden;</li> <li>2. nach Ablauf der Befristung oder bei Änderung der Organisation der Behörden oder der dienstrechtlichen Gliederungen durch Gesetz keine Ernennung erforderlich ist;</li> <li>3. es, soweit die Zuständigkeit zur Ernennung gemäß Art. 66 Abs. 1 übertragen ist, in den Fällen einer Versetzung oder einer Änderung der Verwendung keiner Ernennung bedarf.</li> </ol>
	<p>(6) In den Fällen des Abs. 5 besteht kein Anspruch auf eine gleichwertige Verwendung.</p>

vorgeschlagener Text	derzeit geltende Fassung
<p data-bbox="188 309 778 365"><i>[Zur Amtshaftung sind im Ausschuss noch keine konkreten Überlegungen angestellt worden.]</i></p> <p data-bbox="276 1077 695 1099"><b>Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit</b></p> <p data-bbox="188 1122 778 1317"><b>Artikel a4.</b> Alle Organe des Bundes, der Länder und Gemeinden haben ein hohes Maß an Wirksamkeit anzustreben und sind verpflichtet, im Sinne der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu handeln. Sie sind weiters im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereiches zur wechselseitigen Hilfeleistung verpflichtet (Amtshilfe).</p>	<p data-bbox="1050 275 1209 297">[Amtshaftung]</p> <p data-bbox="809 315 1401 483"><b>Artikel 23.</b> (1) Der Bund, die Länder, die Gemeinden und die sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts haften für den Schaden, den die als ihre Organe handelnden Personen in Vollziehung der Gesetze durch ein rechtswidriges Verhalten wem immer schuldhaft zugefügt haben.</p> <p data-bbox="809 501 1401 640">(2) Personen, die als Organe eines im Abs. 1 bezeichneten Rechtsträgers handeln, sind ihm, soweit ihnen Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit zur Last fällt, für den Schaden haftbar, für den der Rechtsträger dem Geschädigten Ersatz geleistet hat.</p> <p data-bbox="809 658 1401 797">(3) Personen, die als Organe eines im Abs. 1 bezeichneten Rechtsträgers handeln, haften für den Schaden, den sie in Vollziehung der Gesetze dem Rechtsträger durch ein rechtswidriges Verhalten unmittelbar zugefügt haben.</p> <p data-bbox="809 815 1401 871">(4) Die näheren Bestimmungen zu den Abs. 1 bis 3 werden durch Bundesgesetz getroffen.</p> <p data-bbox="809 889 1401 1028">(5) Ein Bundesgesetz kann auch bestimmen, inwieweit auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens von den in den Abs. 1 bis 3 festgelegten Grundsätzen abweichende Sonderbestimmungen gelten.</p> <p data-bbox="1038 1077 1166 1099">[Amtshilfe]</p> <p data-bbox="809 1122 1401 1229"><b>Artikel 22.</b> Alle Organe des Bundes, der Länder und der Gemeinden sind im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereiches zur wechselseitigen Hilfeleistung verpflichtet.</p>



## II. Haushaltsrecht

Hinsichtlich des gesamten Abschnittes zum Haushaltsrecht (Art. 51 bis Art 51e) besteht im Ausschuss *kein Konsens*.

### Artikel 51

vorgeschlagener Text	derzeit geltende Fassung
<p><b>Artikel 51.</b> (1) Der Nationalrat beschließt das Bundesfinanzgesetz; den Beratungen ist der Entwurf der Bundesregierung zugrunde zu legen.</p> <p>(2) Die Bundesregierung hat dem Nationalrat den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes für das folgende oder für das folgende und nächstfolgende Finanzjahr, nach Jahren getrennt, spätestens zehn Wochen vor Beginn jenes Finanzjahres vorzulegen, für das ein Bundesfinanzgesetz beschlossen werden soll.</p> <p>(3) Das Bundesfinanzgesetz hat als Anlagen den hinreichend gegliederten Bundesvoranschlag und den Personalplan sowie weitere für die Haushaltsführung im jeweiligen Finanzjahr wesentliche Grundlagen zu enthalten.</p> <p>(4) Die näheren Bestimmungen über die Erstellung des Bundesfinanzgesetzes und über die Haushaltsführung des Bundes sind nach einheitlichen Grundsätzen im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung durch Bundesgesetz zu treffen.</p>	<p><b>Artikel 51.</b> (1) Der Nationalrat beschließt das Bundesfinanzgesetz; den Beratungen ist der Entwurf der Bundesregierung zugrunde zu legen.</p> <p>(2) Die Bundesregierung hat dem Nationalrat spätestens zehn Wochen vor Ablauf des Finanzjahres den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes für das folgende Finanzjahr vorzulegen.</p> <p>(3) Das Bundesfinanzgesetz hat als Anlagen den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Bundes (Bundesvoranschlag), den Stellenplan für das folgende Finanzjahr sowie weitere für die Haushaltsführung im jeweiligen Finanzjahr wesentliche Grundlagen zu enthalten. Bei Bundesbetrieben und Sondervermögen des Bundes können auch nur die Zuschüsse zur Abgangsdeckung und die dem Bund zufließenden Überschüsse in den Bundesvoranschlag aufgenommen werden. In diesem Fall sind jedoch die Einnahmen und Ausgaben des betreffenden Bundesbetriebes oder des Sondervermögens des Bundes für das folgende Finanzjahr in einer Anlage des Bundesfinanzgesetzes gesondert auszuweisen.</p> <p>(6) Die näheren Bestimmungen über die Erstellung des Bundesfinanzgesetzes und über die Haushaltsführung des Bundes sind nach einheitlichen Grundsätzen durch Bundesgesetz zu treffen. In diesem sind insbesondere die Vorgangsweise bei Eingehen und Umwandlung von Verbindlichkeiten aus Geldmittelbeschaffungen, die nicht innerhalb desselben Finanzjahres getilgt werden, oder aus langfristigen Finanzierungen (Finanzschulden), bei Begründung von Vorbelastungen, bei Bildung von Haushaltsrücklagen, bei Verfügungen über Bundesvermögen und bei Haftungsübernahmen des Bundes sowie die Mitwirkung des Rechnungshofes an der Ordnung des Rechnungswesens zu regeln.</p>

Im vorgeschlagenen Art. 51 Abs. 2 wird die Möglichkeit geschaffen, ein Budget auch für *zwei* Jahre auf einmal – aber nach Jahren getrennt – zu beschließen. Bisher war es nur möglich, in einem Finanzjahr ein Budget für das *folgende* Finanzjahr zu beschließen.

In Absatz 3 wurden die Vorgaben für die Ausgestaltung des Bundesfinanzgesetzes reduziert. Mit dem vorliegenden Entwurf entfallen die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Gliederung des Bundesvoranschlages nach *Einnahmen* und *Ausgaben*; die Gliederung des Bundesvoranschlages muss lediglich hinreichend sein. Nähere Vorschriften über die Gliederung und die entsprechende Bindungswirkung des Bundesfinanzgesetzes (siehe auch zu Art. 51 Abs. 4 und Art. 51c) bleiben dem *einfachen* Gesetzgeber vorbehalten. Dadurch ist eine Ausgestaltung des Bundesvoranschlages und des Rechnungswesens von Verfassungen wegen sowohl nach *kameralistischen* als auch nach *kaufmännischen* Grundsätzen möglich.

Die Bestimmung hinsichtlich des Stellenplans wird durch den „Personalplan“ dahingehend modernisiert bzw. neu formuliert, dass dessen Steuerungscharakter im Mittelpunkt steht. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass der Zweck weniger in einem detaillierten Zahlenwerk lediglich als einzuhaltende Vorgabe liegt, sondern dass die Idee eines Globalbudgets samt einem damit einhergehenden Personalcontrolling verwirklicht wird.

Die Bestimmungen zu den Bundesbetrieben und Sondervermögen wurden beseitigt, da einerseits keine Bundesbetriebe mehr bestehen und andererseits die Vorschriften zur Bruttobudgetierung (getrennte Budgetie-

zung und Verrechnung von Einnahmen und Ausgaben) verfassungsrechtlich nicht mehr vorgegeben sind und somit eine Ausnahmebestimmung hinfällig ist.

In Absatz 4 werden – wie schon bisher – die näheren Bestimmungen über die Erstellung des Bundesfinanzgesetzes und über die Haushaltsführung des Bundes dem einfachen Gesetzgeber aufgetragen. Mit dem Hinweis auf eine *wirkungsorientierte Verwaltung* sind in diesem Zusammenhang vom einfachen Gesetzgeber Regelungen zu deren Umsetzung vorzusehen (Vorgabe und Überwachung von mess- und beurteilbaren Zielen und Leistungen; Steuerung nicht nur auf den Budgetmitteleinsatz, sondern vermehrt auf die Leistungserbringung). Aber auch Bestimmungen über die Gliederung des Bundesvoranschlages, die zeitliche und betragliche Bindungswirkung des Bundesfinanzgesetzes, haushaltsspezifische Anreiz- und Sanktionsmechanismen (z.B. durch positive bzw. negative Haushaltsrücklagen, vgl. die §§ 17a und 17b BHG) sowie Controllingmaßnahmen können gesetzlich vorgesehen werden. (Im von Staatssekretär *Finz* vorgelegten Entwurf sind dafür im Art. 51 Abs. 4 demonstrative Kriterien in Form der folgenden lit. a bis k vorgesehen gewesen: a) die Maßnahmen für eine wirkungsorientierte Verwaltung, b) die Gliederung des Bundesvoranschlages, c) die Bindungswirkung des Bundesfinanzgesetzes insbesondere in zeitlicher und betraglicher Hinsicht, d) die Begründung von Belastungen künftiger Finanzjahre, e) die Bildung von positiven und negativen Haushaltsrücklagen, f) Verfügungen über Bundesvermögen, g) Haftungsübernahmen des Bundes, h) die Eingehung und Umwandlung von Verbindlichkeiten aus Geldmittelbeschaffungen, die nicht innerhalb desselben Finanzjahres getilgt werden, oder aus langfristigen Finanzierungen (Finanzschulden), i) Anreiz- und Sanktionsmechanismen, j) das Controlling und k) die Mitwirkung des Rechnungshofes an der Ordnung des Rechnungswesens.) Diese Vorgangsweise soll zu einer Straffung des Verfassungstextes führen. Dadurch ist eine flexiblere Gestaltung des Haushaltsrechts möglich. Ob dies alles im Rahmen der Kameralistik oder eines kaufmännischen Rechnungswesens erfolgt, bleibt dem einfachen Gesetzgeber vorbehalten.

### Artikel 51a

vorgeschlagener Text	derzeit geltende Fassung
<p><b>Artikel 51a.</b> (1) Hat die Bundesregierung dem Nationalrat nicht zeitgerecht (Art. 51 Abs. 2) den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes vorgelegt, so kann der Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes im Nationalrat auch durch Antrag seiner Mitglieder eingebracht werden. Legt die Bundesregierung den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes später vor, so kann der Nationalrat beschließen, diesen Entwurf seinen Beratungen zugrunde zu legen.</p> <p>(2) Hat der Nationalrat für ein Finanzjahr kein Bundesfinanzgesetz beschlossen und trifft er auch keine vorläufige Vorsorge durch Bundesgesetz, so ist der Bundshaushalt nach den Bestimmungen des Bundesfinanzgesetzes des vorangegangenen Finanzjahres zu führen. In diesem Zeitraum dürfen keine neuen Maßnahmen und Förderungsvorhaben beschlossen werden, deren Auswirkungen einen finanziellen Mehrbedarf des Bundes gegenüber dem vorangegangenen Bundesfinanzgesetz verursachen.</p>	<p>[Artikel 51]</p> <p>(4) Hat die Bundesregierung dem Nationalrat nicht zeitgerecht den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes vorgelegt, so kann ein Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes im Nationalrat auch durch Antrag seiner Mitglieder eingebracht werden. Legt die Bundesregierung den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes später vor, so kann der Nationalrat beschließen, diesen Entwurf seinen Beratungen zugrunde zu legen.</p> <p>(5) Beschließt der Nationalrat vor Ablauf des Finanzjahres kein Bundesfinanzgesetz für das folgende Finanzjahr und trifft er auch keine vorläufige Vorsorge durch Bundesgesetz, so sind die Einnahmen nach der jeweiligen Rechtslage aufzubringen. Die Ausgaben sind,</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. sofern die Bundesregierung den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes vorgelegt hat, bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Regelung, längstens jedoch während der ersten vier Monate des folgenden Finanzjahres, gemäß diesem Entwurf zu leisten;</li> <li>2. sofern die Bundesregierung keinen Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes vorgelegt hat oder wenn im Falle der Z 1 die ersten vier Monate des folgenden Finanzjahres abgelaufen sind, gemäß den im letzten Bundesfinanzgesetz enthaltenen Ausgabenansätzen zu leisten.</li> </ol> <p>Unter Berücksichtigung der auf Grund von Gesetzen eingetretenen Änderungen der Einnahmen und Ausgaben bilden die gemäß Z 1 und 2 jeweils anzuwendenden Ausgabenansätze des Entwurfes eines Bundesfinanzgesetzes oder des letzten Bundesfinanzgesetzes die Höchstgrenzen der zulässigen Ausgaben, wobei für jeden Monat ein Zwölftel dieser Ausgabenansätze als Grundlage dient. Die zur Erfüllung von Verpflichtungen erforderlichen Ausgaben sind jedoch nach Maßgabe ihrer Fälligkeit zu leisten. Gemäß den</p>

	Bestimmungen von Z 1 und 2 können Planstellen auf Grund des Entwurfes eines Bundesfinanzgesetzes oder des letzten Bundesfinanzgesetzes besetzt, Finanzschulden bis zur Hälfte der jeweils vorgesehenen Höchstbeträge und kurzfristige Verpflichtungen zur vorübergehenden Kassenstärkung bis zur Höhe der jeweils vorgesehenen Höchstbeträge eingegangen werden. Im übrigen sind die Bestimmungen des letzten Bundesfinanzgesetzes, ausgenommen die darin enthaltenen Einnahmen und Ausgaben, sinngemäß anzuwenden.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Dieser Artikel beinhaltet Regelungen zum Budgetprovisorium (d.h. wenn keine rechtzeitige Beschlussfassung über das Bundesfinanzgesetz erfolgt). Der Textvorschlag des Art. 51a Abs. 1 entspricht dem bisherigen Art. 51 Abs. 4 B-VG.

Absatz 2 sieht einige Vereinfachungen zum bisherigen Art. 51 Abs. 5 B-VG vor. So wurde der Text gegenüber der derzeit geltenden Fassung derart umformuliert, dass der Begriff der „Einnahmen“ und „Ausgaben“ sowie der „Ansätze“ vermieden wird, um eine Präjudizierung des einfachen Gesetzgebers bezüglich der Gliederung des Bundesvoranschlags zu vermeiden. Weiters wurde bei Vorliegen eines Budgetprovisoriums bisher unterschieden, ob ein Entwurf von der Bundesregierung vorgelegt wurde oder nicht. Um diese komplizierten Regelungen zu vereinfachen, sollen nunmehr im Falle eines Budgetprovisoriums die Bestimmungen des Bundesfinanzgesetzes des vorangegangenen Finanzjahres zur Anwendung gelangen, es sei denn, es wurde eine vorläufige bundesgesetzliche Vorsorge getroffen. Der zweite Satz bedeutet, dass neue rechtssetzende Maßnahmen oder Förderungsvorhaben nicht beschlossen und durchgeführt werden dürfen, sofern sie über den Ausgaben-/Aufwandsrahmen des bereits vorliegenden Bundesfinanzgesetzes des Vorjahres hinausgehen. Dadurch soll verhindert werden, dass im Zeitraum eines Budgetprovisoriums neue, in die Zukunft reichende Belastungen beschlossen werden. Damit soll auch ein Anreiz geschaffen werden, möglichst schnell ein neues Budget zu beschließen.

### Artikel 51b

vorgeschlagener Text

derzeit geltende Fassung

<p><b>Artikel 51b.</b> Der Bundesminister für Finanzen hat dafür zu sorgen, dass bei der Haushaltsführung zuerst die zur Erfüllung fälliger Verpflichtungen erforderlichen Ausgaben und sodann die übrigen vorgesehenen Ausgaben, diese jedoch nur nach Maßgabe der jeweils zur Verfügung stehenden Einnahmen, unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit geleistet werden. Falls erforderlich kann der Bundesminister für Finanzen mit Zustimmung der Bundesregierung zur Steuerung des Bundeshaushaltes einen bestimmten Anteil der im Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Mittel binden, sofern dadurch die Erfüllung fälliger Verpflichtungen des Bundes nicht berührt wird. Er hat innerhalb von zwei Monaten nach Verfügung der Bindung dem Nationalrat zu berichten.</p>	<p><b>Artikel 51a.</b> (1) Der Bundesminister für Finanzen hat dafür zu sorgen, daß bei der Haushaltsführung zuerst die zur Erfüllung fälliger Verpflichtungen erforderlichen Ausgaben und sodann die übrigen vorgesehenen Ausgaben, diese jedoch nur nach Maßgabe der jeweils zur Verfügung stehenden Einnahmen, unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit geleistet werden.</p> <p>(2) Wenn es die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben erfordert oder sich im Verlauf des Finanzjahres eine wesentliche Änderung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abzeichnet, kann</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. der Bundesminister für Finanzen die gänzliche oder teilweise Anwendung eines im Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Konjunkturausgleichsvoranschlags verfügen;</li> <li>2. der Bundesminister für Finanzen mit Zustimmung der Bundesregierung vorläufige Ausgabenbindungen für die Dauer von jeweils längstens sechs Monaten oder endgültige Ausgabenbindungen verfügen, sofern dadurch die Erfüllung fälliger Verpflichtungen des Bundes nicht berührt wird.</li> </ol>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Im Sinne der Hauptverantwortung des Bundesministers für Finanzen (BMF) für den Bundeshaushalt hat dieser dafür zu sorgen, dass bei der Haushaltsführung zuerst die zur Erfüllung fälliger Verpflichtungen erforderlichen Ausgaben und sodann die übrigen vorgesehenen Ausgaben, diese jedoch nur nach Maßgabe verfügbarer Einnahmen mit der gebotenen Effizienz geleistet werden. Die Möglichkeit der Mittelbindung – getragen von der Bundesregierung – soll aufrecht bleiben. Schließlich wurde die derzeit bestehende Befugnis des BMF, die An-

wendung eines im Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Konjunkturausgleichsvoranschlags zu verfügen, mangels praktischer Relevanz beseitigt.

### Artikel 51c

vorgeschlagener Text	derzeit geltende Fassung
<p><b>Artikel 51c.</b> (1) Budgetmittel, die im Bundesfinanzgesetz nicht vorgesehen sind oder die eine Überschreitung der vom Nationalrat genehmigten Budgetmittel erfordern, dürfen im Rahmen der Haushaltsführung nur aufgrund bundesfinanzgesetzlicher Ermächtigung geleistet werden.</p> <p>(2) Der Nationalrat kann im Bundesfinanzgesetz den Bundesminister für Finanzen ermächtigen, der Überschreitung der im Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Budgetmittel zuzustimmen. Diese Ermächtigung darf nur erteilt werden, sofern die Überschreitung sachlich an Bedingungen geknüpft und ziffernmäßig bestimmt oder errechenbar ist. Die Zustimmung darf nur im Falle eines unvorhergesehenen Erfordernisses und nur insoweit erteilt werden, als die Bedeckung durch Einsparungen oder Mehreinnahmen sichergestellt ist.</p> <p>(3) Der Bundesminister für Finanzen hat dem Nationalrat über die gemäß Abs. 2 getroffenen Maßnahmen halbjährlich zu berichten.</p>	<p><b>Artikel 51b.</b> (1) Ausgaben, die im Bundesfinanzgesetz ihrer Art nach nicht vorgesehen sind (außerplanmäßige Ausgaben) oder die eine Überschreitung von Ausgabenansätzen des Bundesfinanzgesetzes erfordern (überplanmäßige Ausgaben), dürfen im Rahmen der Haushaltsführung nur auf Grund bundesfinanzgesetzlicher Ermächtigungen geleistet werden.</p> <p>(2) Bei Gefahr im Verzug dürfen jedoch auf Grund einer Verordnung der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuß des Nationalrates unvorhersehbare und unabweisbare</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. außerplanmäßige Ausgaben im Ausmaß von höchstens 1 vT der durch Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Gesamtausgabensumme;</li> <li>2. überplanmäßige Ausgaben im Ausmaß von höchstens 2 vT der durch Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Gesamtausgabensumme</li> </ol> <p>geleistet werden. Trifft der mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betraute Ausschuß des Nationalrates innerhalb von zwei Wochen keine Entscheidung, so gilt das Einvernehmen als hergestellt.</p> <p>(3) Mit Zustimmung des Bundesministers für Finanzen dürfen überplanmäßige Ausgaben dann geleistet werden, wenn diese Mehrausgaben</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. auf Grund einer gesetzlichen Verpflichtung,</li> <li>2. aus einer Finanzschuld,</li> <li>3. auf Grund einer bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesfinanzgesetzes bestehenden sonstigen Verpflichtung oder</li> <li>4. infolge unmittelbar damit zusammenhängender Mehrleistungen oder Mehreinnahmen</li> </ol> <p>erforderlich werden.</p> <p>(4) Der Nationalrat kann im Bundesfinanzgesetz den Bundesminister für Finanzen ermächtigen, anderen als den im Abs. 3 bezeichneten überplanmäßigen Ausgaben zuzustimmen. Diese Ermächtigung darf nur erteilt werden, sofern die Überschreitung sachlich an Bedingungen geknüpft und ziffernmäßig bestimmt oder errechenbar ist sowie Ausgaben betroffen sind,</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. deren Umschichtung wegen unvorhersehbarer Dringlichkeit notwendig ist, ohne daß dadurch die Ausgabengliederung des Bundesvoranschlags erheblich verändert wird, oder</li> <li>2. die notwendig werden, wenn sich im Laufe des Finanzjahres eine wesentliche Änderung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abzeichnet (Art. 51a Abs. 2) oder</li> <li>3. die im Hinblick auf die im Bundesfinanzgesetz vorgesehene Gesamtausgabensumme von geringfügiger Bedeutung sind.</li> </ol> <p>(5) Eine Ausgabenüberschreitung auf Grund der Bestimmungen dieses Artikels darf nur bewilligt werden, wenn die Bedeckung durch Einsparungen oder durch Mehreinnahmen sichergestellt ist.</p> <p>(6) Im Verteidigungsfall dürfen für Zwecke der umfassenden Landesverteidigung (Art. 9a) unabweisliche außerplanmäßige und überplanmäßige Ausgaben innerhalb eines Finanzjahres bis zur Höhe von insgesamt 10 vH der durch Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Gesamtausgabensumme auf Grund einer Verordnung der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuß des Nationalrates geleistet werden. Soweit die Bedeckung solcher Mehrausgaben nicht durch Einsparungen oder durch Mehreinnahmen sichergestellt werden kann, hat die Verordnung der Bundesregierung den Bundesminister für Finanzen zu ermächtigen, durch Eingehen oder Umwandlung von Finanzschulden für die erforderliche Bedeckung zu sorgen.</p>

Die Bestimmungen des (derzeitigen) Art. 51b B-VG wurden derart umformuliert, dass eine verfassungsrechtlich vorgegebene Bindung der Verwaltung an *Ausgabenansätze* nicht mehr abgeleitet werden kann. Wie der Bundesvoranschlag gegliedert wird (z.B. nach Ausgabenansätze oder Produktgruppen) und wo die Bindungswirkung des Bundesfinanzgesetzes eintritt, bleibt der Regelung des einfachen Gesetzgebers vorbehalten (siehe Textvorschlag zu Art. 51 Abs. 4). Im Rahmen einer allfälligen Neuordnung des Bundesvoranschlages durch den einfachen Gesetzgeber könnte von einer *bindenden Detailgliederung nach Ansätzen abgegangen* werden, was den autonomen Budgetvollzug der Verwaltung erhöhen würde. Darüber hinaus werden die verfassungsrechtlichen Bestimmungen für *Überschreitungen* der vom Nationalrat genehmigten Budgetmittel gestrafft. Der Nationalrat kann jedoch weiterhin den BMF ermächtigen, Überschreitungen zuzustimmen.

### Artikel 51d

vorgeschlagerener Text	derzeit geltende Fassung
<p><b>Artikel 51d.</b> Die Mitwirkung des Nationalrates an der Haushaltsführung obliegt dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuss des Nationalrates. Dieser kann bestimmte Aufgaben einem Ständigen Unterausschuss übertragen, dem auch die Mitwirkung an der Haushaltsführung obliegt, wenn der Nationalrat vom Bundespräsidenten gemäß Art. 29 Abs. 1 aufgelöst wird. Der mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betraute Ausschuss und sein Ständiger Unterausschuss sind auch außerhalb der Tagungen des Nationalrates (Art. 28) einzuberufen, wenn sich die Notwendigkeit dazu ergibt. Nähere Bestimmungen trifft das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates.</p>	<p><b>Artikel 51c.</b> (1) Die Mitwirkung des Nationalrates an der Haushaltsführung gemäß Art. 51b und Abs. 2 obliegt dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuss des Nationalrates. Dieser kann bestimmte Aufgaben einem ständigen Unterausschuss übertragen, dem auch die Mitwirkung an der Haushaltsführung obliegt, wenn der Nationalrat vom Bundespräsidenten nach Art. 29 Abs. 1 aufgelöst wird. Der mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betraute Ausschuss bzw. sein Ständiger Unterausschuss sind auch außerhalb der Tagungen des Nationalrates (Art. 28) einzuberufen, wenn sich die Notwendigkeit hiezu ergibt. Nähere Bestimmungen trifft das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates.</p> <p>(2) Der Bundesminister für Finanzen hat dem im Abs. 1 genannten Ausschuss des Nationalrates über die gemäß Art. 51a Abs. 2 sowie Art. 51b Abs. 2 bis 4 getroffenen Maßnahmen vierteljährlich zu berichten. Weitere Berichte sind diesem Ausschuss nach Maßgabe besonderer bundesgesetzlicher Vorschriften zu übermitteln.</p>

Der nunmehr vorgeschlagene Art 51d entspricht dem derzeit geltenden Art. 51c Abs. 1 B-VG. Der derzeitige Art. 51c Abs. 2 (Berichtspflichten des BMF an den Nationalrat) kann entfallen, da die entsprechenden Berichtspflichten bei der jeweiligen sachlichen Verfassungsbestimmung eingearbeitet sind (siehe die Textvorschläge zu Art. 51b und 51c).

### Artikel 51e

vorgeschlagerener Text	keine geltende Fassung
<p><b>Artikel 51e.</b> Die im Art. 51 Abs. 4 genannten Grundsätze der Haushaltsführung gelten sinngemäß für Länder und Gemeinden.</p>	

Die im Art. 51 Abs. 4 vorgesehenen Grundsätze insbesondere einer wirkungsorientierten Verwaltung (siehe oben) sollen auch sinngemäß von den Ländern und Gemeinden angewandt werden. Dies umso mehr, als alle Gebietskörperschaften im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für den Gesamtstaat ihre Haushaltsführung auf diese Grundsätze ausrichten sollten.

### **III. Sonstige vorgeschlagene Verfassungsänderungen**

#### **1. Weiterer Verfassungstext**

- Betreffend die gebietskörperschaftsübergreifende Homogenität im Dienstrecht (Pkt.VIII.5)

*Textvorschlag:*

„Die Besoldung der öffentlich Bediensteten erfolgt nach einheitlichen Grundsätzen.“

#### **2. Aufzuhebende Verfassungsbestimmungen**

Hinsichtlich der folgenden Verfassungsbestimmungen wurde im Ausschuss vorgeschlagen, sie aufzuheben:

- Art. 12 Abs. 2 B-VG: betr. Agrarsenate (Pkt. XIII)
- Art. 15 Abs. 10 B-VG: Zustimmung der Bundesregierung zu einer Änderung der staatlichen Verwaltungsorganisation in den Ländern (Pkt. V)
- Art. 78b Abs. 2 B-VG: Zustimmung des Landeshauptmannes zur Bestellung eines Sicherheitsdirektors (Pkt. V) – *kein Konsens*
- Art. 116 Abs. 3 B-VG: Zustimmung der Bundesregierung zur Einrichtung von Städten mit eigenem Statut (Pkt. V)
- Art. 120 B-VG: Einrichtung von Gebietsgemeinden (Pkt. XIV.2) – *kein Konsens*
- BVG betr. Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien (BVG-ÄmterLRReg): Allerdings sollen die wesentlichen Grundsätze, wie insbesondere die Einheitlichkeit des Amtes der Landesregierung in das B-VG übernommen werden. (Pkt. V)
- § 8 Abs. 5 lit. d ÜG: Zustimmung von Grenzverlegungen von Verwaltungsbezirken und Gerichtsbezirken (Pkt. V)

#### **3. Verfassungsänderungen ohne Textvorschläge**

In folgenden Bereichen werden Verfassungsänderungen vorgeschlagen, ohne dass ein konkreter Textvorschlag erarbeitet wurde:

- Schulverwaltung betreffend insbesondere die Art. 81a und 81b B-VG (Pkt. XI)
- Sicherheitsverwaltung betreffend die Art. 78a bis 78 d B-VG (Pkt. XII)
- Unmittelbare Bundesverwaltung: Es wird die Inkorporierung aller Verfassungsbestimmungen, die den Bund zur Vollziehung in unmittelbarer Bundesverwaltung ermächtigen, in Art. 102 Abs. 2 B-VG vorgeschlagen (Pkt. I.4)
- „Beamten“begriff im Verfassungstext: Da das öffentlich-rechtliche Beamtendienstverhältnis nicht mehr zwingend vorgesehen werden soll, wäre eine entsprechende Adaptierung der bisherigen Begriffe erforderlich (Pkt. VIII.3)

Der Ausschussvorsitzende:

Mag. Werner Wutscher e.h.