

**P. b. b.** Erscheinungsort Wien, Verlagspostamt 1030 Wien

## III-159 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XIII. GP

20. 11. 1974

### Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat über die Verwaltungsreform in den Jahren 1971 bis 1974

„An den  
Präsidenten des Nationalrates

Wien

Die Bundesregierung hat in ihrer Sitzung vom 19. November 1974 beschlossen, dem Nationalrat nachstehenden

#### Bericht

über die Verwaltungsreform im Bereiche des Bundes in den Jahren 1971 bis 1974

vorzulegen:

#### I. EINLEITUNG

Diese Bundesregierung hat sich ebenso wie die Bundesregierung der XII. Gesetzgebungsperiode ausdrücklich zur Verwaltungsreform bekannt. Diesem Bekenntnis entsprechend war und ist die Bundesregierung ständig bestrebt, so wie es in der Regierungserklärung vom 27. April 1970 — mit der sich die Bundesregierung in ihrer Erklärung vom 5. November 1971 identifiziert hat — angekündigt worden war, die Struktur der öffentlichen Verwaltung den sich ständig ändernden Bedingungen anzupassen und auf die Erfordernisse eines modernen Industriestaates auszurichten.

Die Bundesregierung hat sich bei ihren Bemühungen um eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung insbesondere von jenen grundsätzlichen Überlegungen leiten lassen, die in dem Bericht der Verwaltungsreformkommission niedergelegt sind, den die Bundesregierung dem Nationalrat anfangs des Jahres 1971 zugeleitet hat (vgl. Nr. III-46 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XII. Gesetzgebungsperiode) und der vom Nationalrat am 23. Juni 1971 einstimmig zur Kenntnis genommen wurde.

Einem bei verschiedenen Anlässen geäußerten Wunsche Abgeordneter zum Nationalrat entsprechend, sollen mit dem nunmehr vorgelegten Bericht jene in den vergangenen Jahren getroffene Maßnahmen dargestellt werden, die nach Auffassung der Regierung zu einer Reform der Verwaltung beitragen. Die Bundesregierung geht hierbei von jenen Schwerpunkten aus, die nach dem oben erwähnten Bericht des Jahres 1971 im Mittelpunkt aller Bemühungen um eine Re-

form der Verwaltung stehen müssen. Es sind dies im einzelnen:

1. die Reform des Rechtsgutes,
2. die Verbesserung des Personalsystems,
3. die Reorganisation der Dienststellen und
4. die Rationalisierung der Arbeitsweise der Dienststellen.

#### II. REFORM DES RECHTSGUTES

##### A. Rechtsbereinigung

Wie bereits in dem eingangs erwähnten Bericht dargestellt wurde, setzt jede Reform der Verwaltung eine Reform der Rechtsordnung voraus. In diesem Sinne wurden die Bemühungen um eine Neukodifikation einzelner Rechtsgebiete intensiviert und in den Jahren 1971 bis 1974 vor allem folgende Neuregelungen ganzer Rechtsgebiete vorgenommen:

Normengesetz 1971, BGBl. Nr. 240,  
Bundesstraßengesetz 1971, BGBl. Nr. 286,  
Gewerbliches Selbständigen-Krankenversicherungsgesetz 1971, BGBl. Nr. 287,  
Antidumpinggesetz 1971, BGBl. Nr. 384,  
Anti-Marktstörungsgesetz, BGBl. Nr. 393/1971,  
Tilgungsgesetz 1972, BGBl. Nr. 68,  
Umsatzsteuergesetz 1972, BGBl. Nr. 223,  
Arbeitnehmerschutzgesetz, BGBl. Nr. 234/1972,  
Einkommensteuergesetz 1972, BGBl. Nr. 440,  
Kartellgesetz, BGBl. Nr. 460/1972,  
Meldegesezt 1972, BGBl. Nr. 30/1973,  
Bundesministeriengesetz 1973, BGBl. Nr. 389,  
Staatsgrenzgesetz, BGBl. Nr. 9/1974,  
Arbeitsverfassungsgesetz, BGBl. Nr. 22/1974,  
Gewerbeordnung 1973, BGBl. Nr. 50/1974,  
Strafgesetzbuch, BGBl. Nr. 60/1974,  
Schulunterrichtsgesetz, BGBl. Nr. 139/1974,  
Arbeitsinspektionsgesetz 1974, BGBl. Nr. 143,  
Tierversuchsgesetz, BGBl. Nr. 184/1974,  
Stadterneuerungsgesetz, BGBl. Nr. 287/1974,  
Bodenbeschaffungsgesetz, BGBl. Nr. 288/1974.

Nachstehende Regierungsvorlagen, durch die weitere Schritte zur Bereinigung des Rechtsgutes getroffen werden sollen, stehen nach dem Stand vom 1. November 1974 im Nationalrat zur Behandlung:

Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz,  
Nr. 1159 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Bundesförderungsgesetz, Nr. 606 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz, Nr. 1098 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Bundestheatergesetz, Nr. 1271 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Forstgesetz, Nr. 1266 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

UOG, Nr. 888 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Bundesrechnamtsgesetz, Nr. 608 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Lebensmittelgesetz, Nr. 9 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Tierärztegesetz, Nr. 1158 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Bundesgesetz über die persönlichen Rechtswirkungen der Ehe, Nr. 851 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Bundesgesetz über die Neuordnung des gesetzlichen Erbrechts des Ehegatten und des gesetzlichen Güterstandes, Nr. 143 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Bundesgesetz über die Neuordnung der Rechtsstellung der ehelichen Kinder, Nr. 144 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz hinsichtlich des Schulwesens neuerlich abgeändert wird, Nr. 584 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Bundesgesetz betreffend Grundsätze für die Organisation und den Wirkungsbereich der land- und forstwirtschaftlichen Schulbeiräte, Nr. 585 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Land- und forstwirtschaftliches Privatschulgesetz, Nr. 587 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Bundesgesetz betreffend die Grundsätze für land- und forstwirtschaftliche Berufsschulen, Nr. 588 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Bundesgesetz betreffend die Grundsätze für land- und forstwirtschaftliche Fachschulen, Nr. 638 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Verwaltungsakademiegesetz, Nr. 1295 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode,

Berggesetz 1974, Nr. 1303 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode.

Bei Beurteilung der vorstehenden Maßnahmen muß im übrigen bedacht werden, daß allein durch das Bundesministeriengesetz 1973, die Gewerbeordnung 1973 und das neue Strafgesetzbuch über 200 Rechtsvorschriften, die zum Teil bis ins 18. Jahrhundert zurückreichen, außer Kraft gesetzt wurden. Dies zeigt, welch bedeutsamer Schritt in Richtung auf eine Bereinigung des Bundesrechtes in den letzten Jahren gesetzt wurde.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Tätigkeit der Verwaltungsreformkommission auf diesem Gebiet hinzuweisen, die eine eigene Arbeitsgruppe zur Behandlung von Fragen betreffend die Reform des Rechtsgutes eingesetzt hat, die nach eingehenden Beratungen unter dem Vorsitz des Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes Dr. L o e b e n s t e i n zu folgendem Ergebnis kam:

1. Da eine umfassende Neukodifikation der gesamten österreichischen Rechtsordnung arbeitsmäßig in absehbarer Zeit nicht bewältigt werden kann, muß die sukzessive Neuregelung von Teilgebieten der Rechtsordnung mit besonderem Nachdruck betrieben werden. Der Neuregelung ist hierbei gegenüber der Wiederverlautbarung der Vorzug zu geben, da im Wege der Wiederverlautbarung Zweifelsfragen betreffend Derogation oder Verfassungswidrigkeit nicht gelöst werden können.

2. Daneben sollte im übrigen die Ausscheidung überholten Rechtsmaterials etwa in der Form der dem Nationalrat ehemals vorgelegten Rechtsbereinigungsgesetze nicht vergessen werden, und mit der Kompilation der auf diese Weise vorbereinigten Rechtsordnung begonnen werden.

3. Diese Vorgangsweise erscheint auch im Lichte der in der BRD und in der Schweiz auf diesem Gebiet gewonnenen Erfahrungen die empfehlenswerteste zu sein.

## **B. Anpassung der Rechtsordnung an die moderne technologische Entwicklung, insbesondere hinsichtlich des Einsatzes von EDV**

Auf diesem Gebiet sind wichtige Schritte unternommen worden:

1. Was zunächst die Erleichterung des Einsatzes von EDV-Anlagen betrifft, ist das Bundes-

## III-159 der Beilagen

3

gesetz BGBl. Nr. 577/1973 zu nennen, mit dem das Handelsgesetzbuch und die Bundesabgabenordnung dahingehend novelliert wurden, daß die ausschließliche Aufzeichnung und Evidenthaltung der Betriebsrechnungsunterlagen auf EDV-Datenträgern für zulässig erklärt wurde.

Die gleiche Absicht verfolgt das Meldegesetz 1972, BGBl. Nr. 30/1973, das für Beherbergungsbetriebe bei Führung des Gästebuches und für die Meldebehörden bei Führung des Melderegisters die Möglichkeit des Einsatzes der EDV schafft.

Weiters wurde vom Bundeskanzleramt/Verfassungsdienst eine Novelle zum Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) zur Begutachtung versendet, mit der u. a. erreicht werden soll, daß in den dem AVG unterliegenden Verwaltungsverfahren — so wie derzeit schon in der Abgabenverwaltung üblich — EDV-Anlagen zur Bescheidausfertigung herangezogen werden können.

2. Einen nicht unerheblichen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung könnte auf manchen Gebieten auch die Mikroverfilmung (z. B. von Akten) leisten. Deshalb soll mit dem bereits erwähnten Entwurf einer AVG-Novelle eine wesentliche rechtliche Voraussetzung für den sinnvollen Einsatz der Mikro-Verfilmung im öffentlichen Bereich geschaffen werden:

Öffentliche Urkunden sollen ihren Charakter als öffentliche Urkunden — unter gewissen Kautelen — auch in mikroverfilmter Form behalten.

3. Um eine Vereinfachung und Beschleunigung mündlicher Verhandlungen vor den Gerichten und Verwaltungsbehörden zu ermöglichen, wurde die Verwendung von Schallträgern (z. B. Tonbändern) zur Festhaltung des Verhandlungsablaufs für den Bereich des Zivilprozesses durch eine Novelle zur ZPO, BGBl. Nr. 121/1973, gestattet; für den Bereich des Verwaltungsverfahrens sieht dies der Entwurf einer Novelle zum AVG vor.

### III. VERBESSERUNG DES PERSONAL-SYSTEMS

#### A. Verbesserung der Auswahl

Die Möglichkeit zur Auswahl leistungsfähiger Bediensteter für die öffentliche Verwaltung hängt wesentlich davon ab, ob sich eine genügende Anzahl von Bewerbern für diesen Berufszweig interessiert. Um nun die Attraktivität des öffentlichen Dienstes gegenüber der Privatwirtschaft zu steigern, wurden die Anfangsbezüge der Bundesbediensteten angehoben (BGBl. Nr. 573/1973).

Im Zusammenhang mit den Auswahlverfahren im öffentlichen Dienst muß auch das Ausschreibungsgesetz erwähnt werden, das dem Nationalrat als Regierungsvorlage (Nr. 748 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Natio-

nalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode) zugeleitet wurde. Mit diesem Gesetz soll erreicht werden, daß die Besetzung der wesentlichen Funktionen in der Verwaltung der Öffentlichkeit zur Kenntnis gelangt, und somit einer größeren Zahl von Bewerbern als bisher die Chance geboten wird, in den Auswahlprozeß mit einbezogen zu werden. Dies wird, wie die Bundesregierung hofft, zu einem objektiveren Verfahren der Besetzung von Schlüsselpositionen im öffentlichen Dienst führen als bisher.

#### B. Verbesserung der Ausbildung

##### 1. Bereits verwirklichte Maßnahmen

a) Bis in jüngste Vergangenheit wurde die Vorbereitung und Durchführung der Dienstprüfungen für den rechtskundigen Dienst der Bundesbediensteten von den Ländern im Rahmen der Ausbildung ihrer eigenen Bediensteten besorgt. Auf der Grundlage der §§ 8 ff. Gehaltsüberleitungsgesetz wurden nunmehr durch Verordnung (vgl. BGBl. Nr. 427/1971 und BGBl. Nr. 605/1973) beim Bundeskanzleramt ein Ausbildungslehrgang zur Vorbereitung der Bundesbediensteten auf die Dienstprüfungen für den rechtskundigen Dienst geschaffen. Er umfaßt auch Ausbildungsgegenstände wie „Verwaltungsmanagement“, „Methoden der Menschenführung“ usw., womit den heutigen Anforderungen an den Verwaltungsbeamten besser als bisher Rechnung getragen werden soll.

Ein weiterer Ausbildungslehrgang wurde im folgenden für den gehobenen Rechnungsdienst eingerichtet (BGBl. Nr. 314/1973).

b) Die Rolle der Ausbildung im Rahmen eines so großen „Unternehmens“, wie es die Bundesverwaltung darstellt, darf jedoch nicht auf die bloße Vorbereitung für Dienstprüfungen beschränkt bleiben; sie muß sich vielmehr auch auf die Weiterbildung und notfalls Umschulung der Bediensteten erstrecken.

Bemühungen betreffend die Weiterbildung hat vor allem das Bundesministerium für Inneres gesetzt, in dem Spezialkurse für seine Bediensteten zur Vermittlung von Kenntnissen im modernen Management und Führungsverhalten abgehalten wurden. Mit Beginn dieses Jahres wurde überdies eine Zentralstelle für die Aus- und Fortbildung in der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit eingerichtet, die sich derzeit besonders um die psychologische Fortbildung der Exekutivbeamten im Umgang mit der Bevölkerung sowie in der Verbrechensbekämpfung bemüht.

Als Beitrag zur Erleichterung der Umschulung von Bundesbediensteten ist schließlich die Abhaltung eines zweijährigen Abiturientenlehrganges für Datenverarbeitung und Organisation im EDV-Schulrechenzentrum des Bundesministe-

riums für Unterricht zu erwähnen, zu dem Bundesbedienstete gegen halbtägige Dienstfreistellung bei Erbringung eines Erfolgsnachweises zugelassen wurden.

## 2. Die Verwaltungsakademie

Die geänderte Umwelt, die den vermehrten Einsatz mittel- und längerfristiger Planungs- und Prognosetechniken und die Zuhilfenahme von Kommunikations- und Kooperationsmethoden des modernen Wirtschaftsmanagements auch in der Verwaltung geboten erscheinen lassen, verlangt jedoch, daß das gesamte Ausbildungswesen für Bundesbedienstete auf eine neue Basis gestellt wird. Die Bundesregierung hat deshalb dem Nationalrat eine Regierungsvorlage über ein Bundesgesetz, mit dem eine Verwaltungsakademie des Bundes errichtet wird, zugeleitet (Nr. 1295 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode).

Dieser Gesetzesentwurf, der von einer beim Bundeskanzleramt eigens eingerichteten Kommission unter Vorsitz von Sektionschef Doktor Markovics, bestehend aus Beamten, Gewerkschaftsvertretern und Persönlichkeiten, die auf Grund ihrer Stellung und Kenntnisse zur Mitarbeit berufen schienen, erarbeitet wurde, sieht die Schaffung von vier Aufgabenbereichen der Verwaltungsakademie vor, u. zw. einen für Grundausbildung, einen weiteren für Aufstieg in höhere Verwendung, einen für berufsbegleitende Fortbildung und schließlich einen Aufgabenbereich für Führungskräftebildung. Für jeden dieser vier Bereiche hat die Kommission ein eigenes Konzept entworfen:

Die Grundausbildung, in welcher den Bundesbediensteten das erforderliche Wissen für die Ablegung der in den Dienstrechtvorschriften für die Anstellung oder die Definitivstellung vorgeschriebenen Dienstprüfungen zu vermitteln ist, wird von der Verwaltungsakademie nur subsidiär durchgeführt, u. zw. dann, wenn diese Aufgabe nicht von den nach den Dienstrechtvorschriften für die Durchführung der Grundausbildung zuständigen Stellen wahrgenommen wird, bzw. wenn infolge der Bedeutung eines Dienstzweiges oder infolge der Anzahl der diesem Dienstzweig angehörenden Bediensteten eine zentrale und dadurch einheitliche Grundausbildung erforderlich ist.

Die Ausbildung für den Aufstieg in eine höhere Verwendung soll den Bediensteten der Dienstzweige des gehobenen Dienstes (Teil B der Dienstzweigeordnung für die Beamten der Allgemeinen Verwaltung, Anlage zu Abschnitt 1 des Gehaltsüberleitungsgesetzes) und der Verwendungsgruppe W 1 (Teil A der Wachebeamten-Dienstzweigeordnung) die Möglichkeit geben, die besonderen Anstellungserfordernisse für den höheren Dienst im Sinne des Teiles A der Dienstzweigeordnung für die Beamten der Allgemei-

nen Verwaltung zu ersetzen. Damit sollen für die genannten Dienstzweige Aufstiegschancen geschaffen werden, die bisher nur den Lehrern und Berufsoffizieren eröffnet waren.

Ein im Sinne der modernen Personalführung besonders wichtiges Anliegen soll durch die dritte Aufgabe der Verwaltungsakademie, die berufsbegleitende Fortbildung, verwirklicht werden. Sie soll den Bundesbediensteten die Möglichkeit eröffnen, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten über die reine Fachfortbildung hinausgehend unter Berücksichtigung anderer, insbesondere verwandter Verwaltungszweige zu ergänzen und zu erweitern. Die Teilnahme an den Fortbildungslehrgängen erfolgt auf freiwilliger Basis.

Die Führungskräftebildung schließlich soll jenen Personen die Möglichkeit zur Erweiterung und Vertiefung ihrer Kenntnisse bieten, die auf Grund ihrer Stellung befugt sind, maßgebliche Entscheidungen hinsichtlich der Planung, Organisation, Kontrolle und Durchführung gesetzter Ziele zu treffen oder zu beeinflussen. Im Rahmen dieser Lehrgänge sollen u. a. die Erkenntnisse moderner Gruppenpsychologie für die Menschenführung im öffentlichen Dienst nutzbar gemacht werden.

Bei der Dimensionierung der geplanten Verwaltungsakademie wurde unter Hinzurechnung der Teilnehmer aus den Bundesländern, Gemeinden, Kammern, Gewerkschaften und dem Ausland von etwa 4000 jährlichen Kursteilnehmern ausgegangen.

## C. Neuregelung des Dienst- und Besoldungsrechtes

Im Rahmen der verwaltungsreformatorischen Bestrebungen der Bundesregierung muß auch das Bemühen um eine Neuregelung des Dienst- und Besoldungsrechtes der Bundesbediensteten genannt werden:

Die geltende Besoldung der öffentlich Bediensteten ist im Gehaltsgesetz aus dem Jahre 1956 geregelt. Seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes sind nahezu 20 Jahre vergangen. Das Gehaltsgesetz entstammt einer Zeit des wirtschaftlichen Aufbaues Österreichs unter schwierigen Gegebenheiten. Seither haben sich die ökonomischen Verhältnisse konsolidiert und die gesellschaftlichen Grundlagen unseres Landes verändert, weshalb das System des Gehaltsgesetzes vielfach als nicht mehr zeitgemäß empfunden wird und zunehmender Kritik ausgesetzt ist. Es war daher ein Gebot der Notwendigkeit, gemeinsam mit den Gewerkschaften Überlegungen für eine Systemneugestaltung der Besoldung im öffentlichen Dienst anzustellen.

Das heute noch geltende Dienstrecht der öffentlich Bediensteten ist im wesentlichen in der Dienstpragmatik geregelt. Dieses Gesetz stammt aus dem Jahr 1914. Es feiert in diesem Jahr

## III-159 der Beilagen

5

seinen 60jährigen Bestand. Trotz einiger Novel-  
lierungen im letzten Jahrzehnt ist die Basis seit  
60 Jahren nahezu unverändert beibehalten wor-  
den. Eine Neugestaltung des Dienstrechtes der  
öffentlich Bediensteten ist daher dringend  
geboten. Aus dem Gesamtkonzept der Neuge-  
staltung des Dienstrechtes sollen Schwerpunkte  
herausgelöst und den Erfordernissen der Zeit  
entsprechend neu geregelt werden. Zu diesen  
Schwerpunkten zählen u. a. ein modernes  
Leistungsfeststellungssystem, ein zeitgemäßes  
Dienststrafrecht und ein der Aufgabenstellung  
des öffentlichen Dienstes in der heutigen Zeit  
Rechnung tragendes neues System der Anstel-  
lungserfordernisse.

### 1. Die Neuordnung der Besoldung

Das derzeit geltende Besoldungssystem krankt  
vor allem an seiner ungeheuren Kompliziertheit.  
Nur ein Spezialist ist heute in der Lage, Aus-  
kunft über die Bezahlung eines Bediensteten in  
einer bestimmten Verwendung zu geben, da die  
Besoldung einerseits davon abhängt, in welcher  
der 30 Verwendungsgruppen sich der Bedienstete  
befindet und welche Laufbahn er innerhalb  
seiner Verwendungsgruppe einnimmt, und  
andererseits davon, welche Zulagen und Neben-  
gebühren ihm zustehen. So kommt es, daß der  
Gesamtbezug eines Beamten nicht selten aus  
mehreren Besoldungselementen besteht.

Korrekturen an diesem Besoldungssystem, die  
in der Vergangenheit mehrfach versucht wurden,  
haben trotz hoher Kosten weder für den Dienst-  
geber noch für die Dienstnehmer befriedigende  
Ergebnisse erzielt. Eine umfassende Änderung  
des gesamten Besoldungssystems scheint daher  
unausweichlich.

Ein neues Besoldungssystem muß folgende  
Ziele verwirklichen:

- a) Es muß die einheitliche, vom Dienstzweig  
unabhängige Besoldung für alle öffentlich  
Bediensteten erreicht werden. Unterschied-  
liche Besoldung darf nur in unterschied-  
licher Verwendung, Leistung oder Funktion  
begründet sein.
- b) Das Besoldungssystem muß es ermöglichen,  
trotz der Konkurrenz der Privatwirtschaft  
auf dem Arbeitsmarkt qualifizierte Arbeits-  
kräfte für den öffentlichen Dienst zu  
gewinnen. Durch eine leistungs- und  
funktionsorientierte Besoldung soll die  
Eintrittsbereitschaft in den öffentlichen  
Dienst verstärkt werden.
- c) Herausragende Leistungen sowie Führungs-  
und Leistungsfunktionen müssen besonders  
abgegolten werden. Mangelnde Honorie-  
rung herausragender Leistungen führt zu  
Leistungsverfall und Initiativlosigkeit der  
Mitarbeiter. Durch eine leistungs- und

funktionsgerechte Besoldung kann der  
öffentliche Dienst attraktiv gestaltet wer-  
den.

Das zur Verwirklichung dieser Ziele ausge-  
arbeitete System sieht im Grundkonzept so aus:

- a) Die öffentlich Bediensteten sind auf Grund  
ihrer Vorbildung in Gehaltsgruppen  
zusammenzufassen. An Stelle der bestehen-  
den mehr als 30 Verwendungsgruppen  
treten 10 Gehaltsgruppen.
- b) Bedienstete in Führungs- und Leitungs-  
funktionen sind besoldungsmäßig herauszu-  
heben. Dies geschieht durch die Funktions-  
abteilung. Grundgehalt und Funktionsab-  
teilung bilden den Bezug des Funktions-  
trägers. Die Funktionsabteilung ist unab-  
hängig von der Vorbildung.
- c) Bediensteten, die herausragende Leistungen  
erbringen, gebührt neben dem Grundgehalt  
eine Leistungsabteilung. Die Leistungsab-  
teilung soll bereits dem jüngeren Bedien-  
steten gebühren. Grundgehalt und Lei-  
stungsabteilung bilden den Bezug des  
„funktionslosen“, jedoch leistungsmäßig  
herausragenden Bediensteten.
- d) Bedienstete, deren Verwendung sich von  
anderen Angehörigen der gleichen Gehalts-  
gruppe unterscheidet, können durch die  
Verwendungsabteilung herausgehoben wer-  
den. Die Verwendungsabteilung gilt jene  
höheren Anforderungen ab, die an be-  
stimmte Bedienstete innerhalb einer  
Gehaltsgruppe gestellt werden.

Dieses neue Besoldungssystem wirkt verwal-  
tungsvereinfachend und ist leicht administrier-  
bar. Die Verleihung einer Planstelle mit Anspruch  
auf Funktionsabteilung ersetzt das verwaltungs-  
aufwendige Beförderungswesen. Durch den Weg-  
fall des Überstellungsverlustes — die Über-  
stellung erfolgt linear — wird der Übertritt in  
eine höhere Gehaltsgruppe vereinfacht.

Dem neuen System ist eine Anhebung der  
Anfangs- und Mittelbezüge in der funktions-  
losen Laufbahn immanent. Dadurch wird der  
Anreiz zum Eintritt in den öffentlichen Dienst  
beträchtlich gehoben. Führungs- und Leitungs-  
aufgaben werden durch die Funktionsabteilung  
besser honoriert als im geltenden System.

Die Landeshauptmännerkonferenz hat bei  
ihrer am 19. September 1974 stattgefundenen  
Tagung diesem Konzept ihre grundsätzliche  
Zustimmung erteilt.

### 2. Die Neugestaltung des Dienstrechtes

- a) Leistungsfeststellung und Ver-  
wendungserhebung

Derzeit besteht ein verwaltungsaufwendiges  
Dienstbeurteilungssystem. Die Beamten werden  
in regelmäßigen Abständen einer Beurteilung

unterzogen. In jedem Fall wird eine aus mehreren Mitgliedern bestehende Kommission tätig. Für die Gesamtbeurteilung stehen fünf Kalküle zur Verfügung.

Dieses veraltete Dienstbeurteilungssystem soll nun durch ein modernes Leistungsfeststellungssystem abgelöst werden. Das neue System kennt nur mehr die Heraushebung bei Erbringung herausragender Leistungen und die Feststellung des Nichterbringens des im allgemeinen erzielbaren Arbeitserfolges. Die Normalleistung wird nicht beurteilt. An die Stelle der periodischen Dienstbeurteilung tritt die Leistungsfeststellung aus bestimmten Anlässen. Der Bedienstete kann eine Leistungsfeststellung selbst beantragen.

Hiedurch wird eine erhebliche Vereinfachung erreicht: Die Fälle einer Leistungsfeststellung nach dem neuen System werden zahlenmäßig wesentlich geringer sein als die Fälle einer Dienstbeurteilung nach dem alten System, da die Normalleistung nicht mehr eigens beurteilt wird. Eine Kommission wird nur in Ausnahmefällen — bei Nichteinverständnis des Bediensteten — befaßt werden.

#### b) Dienststrafrecht

Das geltende Disziplinarrecht der Beamten ist gekennzeichnet durch hohe Geldstrafen. Diese können ein Vielfaches eines Monatsbezuges betragen. Eine klare Abgrenzung vom allgemeinen Strafrecht fehlt. Neben den von den Strafgerichten verhängten Strafen sind schwere Disziplinarstrafen möglich.

Das geplante neue Dienststrafrecht ist als Standesstrafrecht vom allgemeinen Strafrecht deutlich abgegrenzt. Von den Strafgerichten ist die Verletzung von Rechtsgütern zu ahnden, die durch das Strafgesetzbuch geschützt sind. Den Dienststrafkommissionen obliegt ausschließlich die Ahndung von Dienstpflichtverletzungen der Beamten.

Strafen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen — wie die Ausschließung von der Vorrückung in höhere Bezüge und die Bezugskürzung im Gesamtausmaß mehrerer Monatsbezüge — werden beseitigt. Die Geldstrafe wird auf die Geldbuße bis zur Höhe eines Monatsbezuges eingeschränkt. Leichte Pflichtverletzungen sind durch den Dienststellenleiter zu ahnden. Dadurch wird eine rasche und wirkungsvolle Ahndung geringfügiger Verletzungen der Dienstpflichten erreicht. Leichte Pflichtverletzungen sollen sich auf das berufliche Fortkommen des Beamten nicht hinderlich auswirken.

Die Ahndung schwerer Pflichtverletzungen erfolgt durch Kommissionen. In erster Instanz besteht für jedes Bundesland eine Dienststrafkommission. Der Kommission hat auch ein Dienstnehmervertreter anzugehören. Die Mit-

glieder der Kommission haben mit Ausnahme des Vorsitzenden dem Ressort anzugehören, aus dem der beschuldigte Beamte stammt. Dadurch wird ein Nahverhältnis zum Ressort des beschuldigten Beamten aufrechterhalten. In zweiter Instanz entscheidet eine Dienststrafoberkommission, deren Wirkungsbereich sich auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt.

#### c) Anstellungserfordernisse

Der öffentliche Dienst ist derzeit im Hinblick auf die Anstellungserfordernisse in eine Unzahl von Dienstzweigen gegliedert — allein die Beamten der Allgemeinen Verwaltung sind derzeit in 125 Dienstzweigen eingereiht.

Ziel einer Dienstrechtsreform muß auch eine Verringerung der Dienstzweige durch Zusammenfassung der im wesentlichen gleichartigen Dienstzweige sein, sodaß die Anstellungserfordernisse auch für Außenstehende, insbesondere Anstellungsinteressenten, durchschaubar gemacht werden.

Hiedurch würde weiters auch das Dienstprüfungswesen, das auf die Dienstzweige abgestellt ist, organisatorisch vereinfacht werden. Diese Materie soll auch dahingehend reformiert werden, daß bei Dienstprüfungen in verstärktem Maße der Nachweis jener Kenntnisse und Fähigkeiten verlangt wird, die der Bedienstete für seine Tätigkeit wirklich benötigt, und überdies mehr auf die besonderen Erfordernisse jenes Ressorts, dem der Bedienstete angehört, eingegangen wird.

### IV. REORGANISATION DER BUNDES-DIENSTSTELLEN

#### A. Der organisatorische Aufbau der Bundesministerien

1. Das am 1. Jänner 1974 in Kraft getretene Bundesministeriengesetz 1973 enthält in Ausführung des Art. 77 B-VG neben einer umfassenden Kompetenzverteilung zwischen den Bundesministerien vor allem auch Bestimmungen betreffend den inneren Aufbau der Bundesministerien. Vor der Erlassung dieses Gesetzes war die organisatorische Gliederung der einzelnen Bundesministerien in Verwaltungsanordnungen über die innere Organisation des betreffenden Bundesministeriums mehr oder weniger einheitlich geregelt. Diese internen Anordnungen gingen zum Teil noch auf die Zeit der Monarchie zurück und wurden nur fallweise den jeweiligen Bedürfnissen angepaßt. Das Bundesministeriengesetz 1973 legt nunmehr einheitliche Grundsätze fest, nach welchen der Aufbau der Bundesministerien neu zu regeln ist.

2. Die Ausführung der erwähnten Grundsätze des Bundesministerien-Gesetzes 1973 hat in der

sogenannten „Geschäftseinteilung“ (vgl. §§ 7 ff. des Bundesministeriengesetzes 1973) zu erfolgen, die vom Bundesminister für sein Bundesministerium erlassen wird. Sie hat die einzelnen Organisationseinheiten eines Bundesministeriums in ihrer Unter- bzw. Überordnung aufzuzeigen sowie die den Organisationseinheiten zukommenden Kompetenzen. Hierbei ist die vom Bundesministeriengesetz 1973 angestrebte Kompetenzentflechtung auch innerhalb der Bundesministerien weiterzuführen, indem darauf zu achten ist, daß zur Besorgung von Geschäften, die sachlich eine Einheit darstellen, stets nur eine einzige Organisationseinheit führend zuständig ist (vgl. § 7 Abs. 1 leg. cit.).

Um bei der Ausarbeitung der Geschäftseinteilung die gebotene Einheitlichkeit zu erzielen, wurde mit den Problemen der Geschäftseinteilungen auch die Kommission zur Gewährleistung einer einheitlichen Durchführung des Bundesministeriengesetzes 1973 befaßt, die im Herbst beim Bundeskanzleramt in Wahrnehmung seiner Koordinationskompetenz unter dem Vorsitz des Staatssekretärs Lauscher eingerichtet wurde und in vielen Fragen der Durchführung des Bundesministeriengesetzes 1973 bereits wertvolle Arbeit geleistet hat.

Im Rahmen der Kommission wurden detaillierte Richtlinien hinsichtlich der inhaltlichen wie auch der formalen Gestaltung der Geschäftseinteilungen ausgearbeitet. Insbesondere wurde darauf Bedacht genommen, daß die Geschäftseinteilungen, die gemäß § 7 Abs. 8 Bundesministeriengesetz 1973 zur öffentlichen Einsicht aufzulegen sind, so gestaltet werden, daß sie auch für Außenstehende durchschaubar sind.

Diese Richtlinien wurden der Bundesregierung als Empfehlung zugeleitet und von dieser im Ministerrat vom 16. Juli 1974 genehmigend zur Kenntnis genommen. Dementsprechende Geschäftseinteilungen werden mit Geltung vom 1. Jänner 1975 erlassen werden.

## **B. Die organisatorische Neuordnung sonstiger Dienststellen**

### **1. Regierungsvorlage betreffend ein Bundesgesetz über den Aufbau der Abgabenverwaltung des Bundes**

Die Organisation der Abgabenverwaltung des Bundes ist derzeit durch das Bundesgesetz vom 6. Juli 1954 über den Aufbau der Abgabenverwaltung des Bundes geregelt. Die in diesem Gesetz festgelegte Behördenorganisation hat sich bewährt.

Seit der Erlassung des zitierten Gesetzes aus 1954 war es jedoch insbesondere durch die Weiterentwicklung des Abgabenrechtes vielfach nötig, Änderungen im Zuständigkeitsbereich be-

stehender Ämter vorzunehmen oder Zweigstellen bestimmter Ämter in selbständige Dienststellen umzuwandeln. Diese organisatorischen Maßnahmen sollen durch die Regierungsvorlage, Nr. 1159 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode, eine gesetzliche Grundlage erhalten. Schließlich sollen bestehende Lücken geschlossen und einzelne Bestimmungen, die Anlaß zu Unklarheiten gegeben haben, neu gefaßt werden.

### **2. Regierungsvorlage betreffend ein Bundesgesetz über das Rechenamt**

Bei der Neuordnung des Bundeshaushaltsrechtes wurde im besonderen Maße auf die Bedürfnisse der modernen Wirtschafts- und Finanzpolitik nach zeitnahen und möglichst umfassenden Ergebnissen Bedacht genommen. Diese Anforderungen sind teilweise derart weitreichend, daß ihre Erfüllung in der Form der bisherigen händischen und mechanisierten Buchführung nicht möglich ist und daher ein neues technisches Verfahren angewendet werden mußte. Dafür boten sich durch die Entwicklung der elektronischen Datenverarbeitungsanlagen und der Datenfernverarbeitung in der jüngsten Vergangenheit brauchbare Lösungsmöglichkeiten an, zumal die Verrechnungsdaten nicht nur an einer Stelle, sondern verstreut über das ganze Bundesgebiet entstehen.

Diese Überlegungen ließen es naheliegend erscheinen, die im Zuge der Neuordnung des Bundeshaushaltsrechtes zu besorgenden Verrechnungsarten und Auswertungen einer durch dieses im Entwurf vorliegende Bundesgesetz zu schaffenden Dienststelle zu übertragen, deren Vorgängerin schon durch über ein Jahrzehnt elektronische Datenverarbeitung betreibt und sich auch mit Verrechnungsaufgaben zu befassen hat. Dadurch wird im Interesse der Verwaltungsvereinfachung die Errichtung einer zusätzlichen Bundesdienststelle vermieden.

Der in Rede stehende Gesetzentwurf (608 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode) stellt eine Überarbeitung und Erweiterung des unter 862 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XI. Gesetzgebungsperiode, im Nationalrat eingebrachten Gesetzentwurfes dar, wobei die seither mit dem neuen Verrechnungsverfahren und der Datenverarbeitung gewonnenen Erfahrungen Berücksichtigung finden. Überdies wird auch auf die in der Zwischenzeit entstandenen weiteren Verwaltungsanforderungen Bedacht genommen. Der Gesetzentwurf bringt auch mehr die Dienstleistungsfunktionen der neuen Dienststelle zum Ausdruck.

### C. Reorganisation der Bundesbetriebe

Einen Problemkreis eigener Prägung stellt die Situation der Bundesbetriebe dar, in denen der weitaus überwiegende Teil der Bundesbediensteten beschäftigt ist.

Der unter der Leitung des 1. Vizegouverneurs der Österreichischen Postsparkasse Dr. Fremuth stehende Arbeitskreis „Bundesbetriebe“ der Verwaltungsreformkommission hat die Lage der Bundesbetriebe analysiert und darüber der Verwaltungsreformkommission den aus der Anlage I ersichtlichen Bericht zugeleitet. Dieser Bericht wurde von der Verwaltungsreformkommission bisher noch nicht behandelt.

Falls er die Zustimmung der Verwaltungsreformkommission findet, wird er zur Grundlage von Überlegungen über eine Reorganisation der Bundesbetriebe gemacht werden.

Zu erwähnen wären in diesem Zusammenhang auch die Bemühungen um eine neue Grundlage für die Organisation der Bundestheater. Der Entwurf einer entsprechenden Regierungsvorlage (1271 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode) wurde dem Nationalrat zugeleitet.

### D. Dienstpostenbeschreibung

Im Zusammenhang mit der für notwendig erachteten Reorganisation des öffentlichen Dienstes ist eine objektive Erfassung der im Bereich der einzelnen Dienststellen von den Bediensteten zu erbringenden Leistungen (— im allgemeinen wird hierfür der Ausdruck „Dienstpostenbeschreibung“ verwendet —) unerlässlich.

Die Verwaltungsreformkommission hat sich daher dieser Frage angenommen und ihrer Arbeitsgruppe „Hoheitsverwaltung“ den Auftrag erteilt, einen geeigneten Erhebungsbogen für eine Dienstpostenbeschreibung im öffentlichen Dienst auszuarbeiten.

Dieser Auftrag wurde unter Beteiligung von Vertretern der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes durch die unter der Leitung des Vorstandsmitgliedes der Österreichischen Philips Industrie Ges. m. b. H., Dr. Ettel, stehende Arbeitsgruppe erfüllt. Es wurde dem Plenum der Verwaltungsreformkommission am 22. April d. J. ein Erhebungsbogen für die Dienstpostenbeschreibung im Bundesbereich (vgl. Anlage II) vorgelegt. Dieser Erhebungsbogen wurde von der Kommission in ihrer 13. Sitzung ohne Gegenstimmen angenommen und der Bundesregierung als Empfehlung zugeleitet. Diese hat den Erhebungsbogen nach positiver Äußerung des Verhandlungsausschusses der vier Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes genehmigend zur Kenntnis genommen.

Die Durchführung von Erhebungen wird derzeit in einzelnen Ressorts bereits vorbereitet.

### V. RATIONALISIERUNG DER ARBEITSWEISE DER DIENSTSTELLEN

#### A. Vereinfachung des Verwaltungsablaufes

##### 1. Abkürzung des Instanzenzuges

Die am 1. Jänner 1975 in Kraft tretende Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 444/1974, enthält eine Abänderung der Art. 103 Abs. 4 und 109 B-VG, die im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung von großer Bedeutung ist:

In den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung endet künftig der Instanzenzug in der Regel beim Landeshauptmann, wenn dieser zumindest in zweiter Instanz entschieden hat. Ein Weiterlaufen des Instanzenzuges zum zuständigen Bundesminister erfolgt nur dann, wenn dies ausnahmsweise auf Grund der Bedeutung der Angelegenheit bundesgesetzlich festgelegt ist.

Damit sich eine Neuregelung in dieser Richtung auch im Bereiche des Landes Wien auswirken kann, wurde der Art. 109 B-VG ebenfalls abgeändert in der Weise, daß der Instanzenzug in der mittelbaren Bundesverwaltung in Wien grundsätzlich nur bis zum Bürgermeister als Landeshauptmann geht.

Die Frage, ob ausnahmsweise der administrative Instanzenzug durch Bundesgesetz bis zur Ministerialinstanz verlängert werden soll, ist vom Bundesgesetzgeber zu beurteilen. Die Weiterführung des Instanzenzuges ist nur zulässig, wenn es durch ein objektives Kriterium (Bedeutung der Angelegenheit) gerechtfertigt ist. Ob diese Voraussetzung gegeben ist, unterliegt der nachprüfenden Kontrolle des Verfassungsgerichtshofes.

Diese Regelungen werden in einer Vielzahl von Verwaltungsbereichen, abgesehen von der mit ihr verbundenen Entlastung der Ministerialinstanz, zu einer wesentlichen Beschleunigung der Verfahren führen, ohne daß damit — angesichts der weiterhin aufrechtbleibenden Möglichkeit zur Anrufung der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts — eine Beeinträchtigung des Rechtsschutzes verbunden wäre. Die Neuregelung ist damit gleichzeitig eine wirkungsvolle Maßnahme zur Verwaltungsreform.

In diesem Zusammenhang sei auch angemerkt, daß nach Schätzungen, die auf Grund statistischer Erhebungen und Vergleiche der im Gegenstande sachlich in Betracht kommenden Bundeszentralstellen angestellt worden sind, im Bereiche der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts mit keinem wesentlichen Mehranfall an Beschwerden zu rechnen ist.



## 2. Vereinheitlichung der Fristen im Verwaltungsverfahren

Einer Rationalisierung der Arbeit in den Dienststellen dient auch die Vereinheitlichung von Regelungen, deren bestehende Verschiedenartigkeiten sachlich nicht gerechtfertigt sind. So werden in der bereits erwähnten vorgesehenen Novelle zum AVG nunmehr alle Fristen des AVG mit (mindestens) 14 Tagen festgelegt. Dies betrifft Fristen zur Berichtigung von Anbringen an die Behörde ebenso wie Rechtsmittelfristen, wie z. B. die Frist zur Beantragung einer Wiedereinsetzung gemäß § 71 AVG.

## 3. Zustellgesetz

Die Postverwaltung kennt derzeit 59 verschiedene Arten des Zustellvorganges bei Behörden sendungen. Es kann nicht verwundern, daß dieser Zustand im Zusammenhang mit dem notorischen Mangel an Zustellern und der immer steigenden Zahl von zuzustellenden behördlichen Sendungen zu Zustellungsfehlern geführt hat, die in eine nicht unbeträchtliche Zahl von Amtshaftungsprozessen mündeten.

Ein erster Schritt im Interesse der Post wurde bereits mit der einheitlichen Gestaltung der Formulare für die Bereiche des gerichtlichen Verfahrens, des Allgemeinen Verwaltungsverfahrens und des Bundesabgabenverfahrens gesetzt (für den Bereich des AVG 1950 siehe die Verordnung BGBl. Nr. 153/1972, mit der die Verwaltungsformulare 1 bis 6 neu gefaßt wurden). Auch diese neuen Formulare müssen aber von der in vielen Punkten revisionsbedürftigen Gesetzeslage ausgehen.

Manche Zustell-Bestimmungen stoßen auch in der Bevölkerung mit Recht auf Unverständnis, wie etwa die, daß Hinterlegungsanzeigen nur in den Briefkasten eingeworfen oder an der Eingangstür befestigt werden dürfen, nicht aber in Hausbriefachanlagen zurückgelassen werden dürfen, oder etwa die Bestimmung, daß Ersatzempfänger zwar ein Hausbesorger, nicht aber der Arbeitgeber des Empfängers sein kann. Besonders interessiert an einer Vereinheitlichung des Zustellrechtes sind nicht zuletzt die berufsmäßigen Parteienvertreter.

Unter diesen Voraussetzungen schien eine umfassende und stark vereinfachende Regelung des Zustellwesens unaufschiebbar. Ein diesbezüglicher Gesetzentwurf wurde bereits dem Begutachtungsverfahren zugeführt und wird dem Nationalrat unverzüglich in Form einer Regierungsvorlage übermittelt werden.

## B. Verbesserung der Koordination in der Bundesverwaltung

Um die dem Bundeskanzleramt durch das Bundesministeriengesetz 1973 zugeteilte Kompe-

tenz zur Koordination der Bundesverwaltung wahrnehmen zu können, hat das Bundesministeriengesetz 1973 in seinem § 6 die Verpflichtung der einzelnen Bundesminister geschaffen, den Bundeskanzler über alle Maßnahmen und Vorhaben, die für die Koordination der Bundesverwaltung von Bedeutung sein könnten, regelmäßig zu informieren.

Die Kommission zur Gewährleistung einer einheitlichen Durchführung des Bundesministeriengesetzes 1973 hat im Zuge ihrer Beratungen die Tragweite und Handhabung des § 6 leg. cit. untersucht und ist zu dem Ergebnis gelangt, daß Gegenstand der Informationserstattung Angelegenheiten sind, die vom Standpunkt

- a) der Koordinierung der vorausschauenden Planung oder
- b) der wirtschaftlichen und zweckmäßigen Einrichtung und Arbeitsweise der Vollziehung des Bundes von grundsätzlicher Bedeutung sind oder
- c) die Interessen der Länder berühren.

Über diese Angelegenheiten haben die Bundesministerien das Bundeskanzleramt laufend und zeitgerecht zu informieren, allerdings im Interesse einer Vermeidung jeder überflüssigen Mehrbelastung sowohl der einzelnen Bundesministerien als auch des Bundeskanzleramtes und unter sinnvoller Auslegung des § 6 leg. cit. nur insoweit, als dies für den damit verfolgten und gesetzlich bestimmten Zweck von Bedeutung sein kann. Es wird unbedingt zu vermeiden sein, daß der Informationsaustausch mit dem Bundeskanzleramt in eine Papierflut mündet, deren Verwaltung zusätzlichen Personal- und Sachaufwand erfordert.

Insgesamt ist von dieser Bestimmung zu erhoffen, daß sie den Grundstein für eine koordinierte Planung des Bundes legt und Rationalisierungseffekte sowie Kosteneinsparungen mit sich bringt.

## 1. Die Geschäftsordnung

Das Bundesministeriengesetz 1973 verpflichtet in seinen §§ 9 ff. die Bundesminister, für den Bereich ihres Bundesministeriums eine Geschäftsordnung zu erlassen, in der die Grundsätze der Arbeitsaufteilung auf die Bediensteten der Ministerien enthalten sind sowie die Modalitäten geregelt werden, unter denen die zugeteilten Aufgaben zu erfüllen sind. Es wird daher jede Geschäftsordnung auch eine Approbationsordnung enthalten, die festlegt, wer zur selbständigen Besorgung von Geschäften im Namen des Bundesministers zuständig ist. Oberster Grundsatz wird hierbei sein, durch verstärkte Abtretung von Zuständigkeiten und Verantwortung an die einzelnen Mitarbeiter (Delegation) die Motivation des einzelnen bei der Arbeitsausführung zu verbessern.

Auch ein zeitgemäßeres Verhältnis zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern wird hinzutreten müssen, um den Wunsch nach besserer Motivation in die Tat umsetzen zu können. Die Durchsetzung einer Mitarbeiterführung, die den Erkenntnissen der heutigen Organisationslehre Rechnung trägt, wird hiezu unerlässlich sein.

Eine Mustergeschäftsordnung, die den obigen Grundsätzen Rechnung trägt und bei der tatsächlichen Erlassung der Geschäftsordnung als Leitlinie dienen soll, wird im Rahmen der Kommission zur Gewährleistung einer einheitlichen Durchführung des Bundesministeriengesetzes 1973 ausgearbeitet. Hiebei werden die praktischen Erfahrungen des Bundesministeriums für Inneres, das eine derartige Geschäftsordnung bereits seit 1973 besitzt, eine wertvolle Hilfe sein.

Ergänzend sei jedoch darauf hingewiesen, daß Geschäftsordnungen Verhaltensregeln und Mittel zur Erreichung der oben genannten Ziele freilich nur so weit statuieren können, als dieser Bereich zwischenmenschlicher Beziehungen einer normativen Festlegung zugänglich ist. Aus dieser Erkenntnis heraus haben die für die Verwaltungsreform im Bundesbereich zuständigen Organe im Laufe des Jahres 1974 damit begonnen, den Kreis der „Vorgesetzten“ in der Ministerialverwaltung in besonderen Seminaren mit der Materie moderner Verwaltungsführung vertraut zu machen.

## 2. Ausarbeitung einer neuen Kanzleiordnung für die Bundesministerien

Möglichkeiten für die Rationalisierung der Bundesverwaltung bieten sich nicht zuletzt im Kanzleibetrieb der Bundesministerien. Zunächst erfordert diese Reform des Kanzleiwesens den verstärkten Einsatz bürotechnischer Mittel. Es handelt sich insbesondere um verbesserte Registraturanlagen, Diktiersysteme, Schreibautomaten und den Einsatz des Mikrofilmes. Einige Bundesministerien planen im übrigen für die Abwicklung der Aktenregistrierung und Wiederauffindung den Einsatz von EDV-Anlagen. Mit einschlägigen Ergebnissen wird im Laufe des Jahres 1975 gerechnet werden können.

Neben dem Einsatz moderner Gerätschaften scheint jedoch eine teilweise Änderung der Ablauforganisation des Kanzleibetriebes selbst besonders erfolgversprechend. Und zwar sind solche Änderungen im Bereich der Aktenverbuchung und Geschäftszahlvergabe beabsichtigt:

Zum ersten sollen in Hinkunft Akten derselben Materie mit demselben Aktenzeichen versehen werden, um so die gemeinsame Ablage automatisch zu bewirken sowie die leichtere Auffindbarkeit (Merkeffekt!) zu ermöglichen.

Darüber hinaus wird es dadurch möglich sein, den Verbuchungsvorgang des Aktes in der Kanzlei auf eine einzige Eintragung zu reduzie-

ren, wenn gleichzeitig das Geschäftsbuch durch eine Kartei, die auch die Aufgaben des bisherigen Index erfüllt, ersetzt wird.

Eine Kanzleiordnung, die diese organisatorischen Verbesserungen vorschreibt sowie den heute tatsächlich bestehenden Formen des Kanzleibetriebes gerecht wird, ist im Entwurf fertiggestellt und befindet sich im Verfahrensstadium der Begutachtung durch die Verwaltungsreformkommission sowie die Kommission zur Gewährleistung der einheitlichen Durchführung des Bundesministeriengesetzes 1973.

Weiters wird an einer Skartierungs- und Mikroverfilmungsordnung gearbeitet, wobei jedoch zum Teil noch die Ergebnisse der Beratungen über die Kanzleiordnung abgewartet werden müssen.

## VI. VERWALTUNGSSERVICE

Das Image, das die Verwaltung in der Öffentlichkeit genießt, ist weitgehend von Mißtrauen geprägt, das dadurch bedingt ist, daß sich der Rechtsunterworfene im Zustand mangelnder Information befindet über die — sicherlich komplizierte — Rechtsordnung und insbesondere über die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Verwaltung.

In Erkenntnis dieses Umstandes wurde in den Jahren seit 1971 großer Wert auf Verbesserungen im Verwaltungsservice gelegt, d. h. auf Maßnahmen, die helfen, den oben beschriebenen Zustand zu mildern. Eine nicht unwesentliche Neuerung wurde bereits erwähnt und zwar die Auflage der Geschäftseinteilungen zur öffentlichen Einsicht, womit dem Rechtsunterworfenen die Möglichkeit gegeben werden soll, sich über die Zuständigkeitsverteilung innerhalb eines Bundesministeriums zu informieren. Abgesehen davon hat das Bundesministeriengesetz 1973 noch eine weitere, sehr wesentliche Einrichtung des Verwaltungsservice gebracht:

### 1. Die Auskunftspflicht

Das Bundesministeriengesetz 1973 hat in seinem § 3 Z. 5 erstmals jedermann das subjektive Recht auf Auskunftserteilung, „soweit eine Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit dem nicht entgegensteht“, zuerkannt. Die Auskunftspflicht gemäß Bundesministeriengesetz 1973 ist hiebei nicht auf solche Angelegenheiten beschränkt, die den Auskunftswerber persönlich betreffen, sondern erstreckt sich im Sinne der Forderung nach mehr Transparenz in der staatlichen Verwaltung auf alle Angelegenheiten der von den Bundesministerien geführten Verwaltung.

Freilich ergeben sich im Zusammenhang mit der Auskunftspflicht zahlreiche Probleme, insbesondere hinsichtlich der Amtsverschwiegenheit. Diese Fragen bedurften daher einer eingehenden

Diskussion im Rahmen der Kommission zur Gewährleistung einer einheitlichen Durchführung des Bundesministeriengesetzes 1973, deren Ergebnis in Richtlinien festgehalten wurde, die dem Verwaltungsbeamten die Beurteilung der Frage erleichtern sollen, in welchen Fällen Auskunft zu erteilen ist. Diese Richtlinien wurden von der Bundesregierung im Ministerrat vom 18. Dezember 1973 genehmigend zur Kenntnis genommen. Sie liegen diesem Bericht als Anlage III bei.

In der Folge wurden im übrigen auch bei den nachgeordneten Bundesdienststellen Vorkehrungen getroffen, um dem Gesetzesauftrag des § 4 Abs. 3 des Bundesministeriengesetzes 1973 zu entsprechen, wonach die Bundesminister dafür Sorge zu tragen haben, daß auch bei den nachgeordneten Verwaltungsbehörden, Ämtern und Einrichtungen des Bundes Auskünfte zu erteilen sind, soweit eine Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit dem nicht entgegensteht.

## 2. Belehrungspflicht im Verwaltungsverfahren

Die bereits mehrfach erwähnte, im Begutachtungsstadium befindliche AVG-Novelle sieht in ihrem § 13 a eine Manuduktionspflicht der Behörden vor. Im Verwaltungsverfahren wird damit endlich jener Zustand hergestellt, der im gerichtlichen Verfahren schon seit 100 Jahren rechtens ist (vgl. § 432 ZPO).

Die Rechtsbelehrungspflicht der Behörde soll an zwei Voraussetzungen gebunden sein, nämlich daß die Partei nicht durch berufsmäßig zur Parteienvertretung befugte Personen vertreten ist und andererseits an ein entsprechendes Verlangen der Partei selbst. Insbesondere dann, wenn die Partei selbst rechtskundig ist oder sonst auf einschlägige Erfahrungen zurückblicken kann oder auf die Rechtsbelehrung keinen Wert legt, besteht rechtspolitisch kein Bedürfnis, ein helfendes Eingreifen seitens der Behörde gesetzlich anzuordnen.

Die Pflicht zur Rechtsbelehrung ist — ebenso wie die Regelung der ZPO — inhaltlich auf verfahrensrechtliche Fragen eingeschränkt. Es ist daher nicht zulässig, unter Berufung auf § 13 a künftighin Rechtsauskünfte allgemeiner Natur zu verlangen; § 13 a soll sich vor allem auch nicht auf eine Rechtsbelehrung in der anhängigen Sache selbst beziehen (materielles Recht). Dadurch könnte ansonsten die Behörde in einem Mehrparteienverfahren in eine Situation gedrängt werden, die ihrer Unparteilichkeit widerstreitet. Die Rechtsbelehrungspflicht wurde aber auch deshalb eingeschränkt, weil eine allgemeine, umfassende Belehrungspflicht die Behörden personell vor nicht zu bewältigende Aufgaben stellen würde. Dies gilt insbesondere für die Gemeindebehörden, die vielfach kein juristisch geschultes Personal zur Verfügung haben.

Auf Grund der erwähnten Einschränkungen kann angenommen werden, daß die dem AVG unterliegenden öffentlichen Stellen ihrer Manuduktionspflicht ohne zusätzlichen Personalbedarf nachkommen können.

## 3. Erweiterung der Rechtsmittelbelehrungen

Die geplante Novelle zum AVG enthält auch eine Neuregelung hinsichtlich der Rechtsmittelbelehrungen. Die Neuregelung unterscheidet sich von der bisherigen Fassung des § 61 Abs. 1 AVG zunächst dadurch, daß sie nicht mehr allein auf die Berufung als Rechtsmittel abgestellt wird. In jedem Bescheid werden daher künftig alle Rechtsmittel anzugeben sein, die gegen diesen erhoben werden können.

Gegenüber der bisherigen Rechtslage ist eine Erweiterung der Rechtsmittelbelehrung dadurch gegeben, daß

- a) auf die Erforderlichkeit eines begründeten Rechtsmittelantrages hinzuweisen ist, wenn ein solcher nach den übrigen Vorschriften des AVG verlangt wird und
- b) in den Bescheiden der obersten Behörden des Bundes und der Länder oder, falls eine Abkürzung des Instanzenzuges vorgesehen ist, von den letztinstanzlich entscheidenden Verwaltungsbehörden in der Rechtsmittelbelehrung auf die Möglichkeit einer Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof oder Verfassungsgerichtshof aufmerksam zu machen ist.

Die beabsichtigte Neuregelung wird zwar im Gegensatz zur heutigen Praxis wesentlich umfangreichere Rechtsmittelbelehrungen erforderlich machen, doch ist dieses Vorgehen im Interesse des Rechtsschutzes der Parteien gelegen. Insbesondere wenn man bedenkt, daß die Parteien im Verwaltungsverfahren vielfach nicht durch Rechtsanwälte oder andere rechtskundige Personen vertreten werden, erhält die Rechtsmittelbelehrung eine besondere Bedeutung.

## 4. Verfahrenshilfe

Die Aufhebung einiger Vorschriften über das „Armenrecht“ durch den Verfassungsgerichtshof hat zu umfassenden Neuregelungen dieses Rechtsgebietes geführt. Durch das Verfahrenshilfegesetz, BGBl. Nr. 369/1973, wurde für den Bereich des Zivil- und Strafprozesses und für das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof die Kostenlosigkeit der Rechtsverfolgung für mittellose Parteien festgelegt. Dies gilt auch für den Verfassungsgerichtshof, soweit er in seinen Verfahren die ZPO oder StPO sinngemäß anzuwenden hat.

Für den Bereich des Verwaltungsverfahrens wurde die Befreiung von Gebühren und Verwaltungsabgaben für Personen festgelegt, deren notwendiger Unterhalt durch die Einhebung gefährdet wäre.

## VII. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Bundesregierung glaubt, daß angesichts der Fülle der auf allen im Bericht der Verwaltungsreformkommission vom Jahre 1971 als wesentlich bezeichneten Gebieten getroffenen Maßnahmen in den vergangenen vier Jahren ein sehr wesentlicher Fortschritt zur Verbesserung der Verwaltung erzielt werden konnte. Durch diese Maßnahmen wurde die Infrastruktur der Verwaltung sichtlich verbessert und damit die Voraussetzungen für eine wirkungsvolle weitere Fortsetzung der Verwaltungsreform, die ja kein einmaliger Akt, sondern eine ständige Aufgabe der Verwaltung ist, geschaffen. Besonderer Wert wurde und wird hiebei auf eine Verbesserung des Verwaltungsservices gelegt. Gerade in dieser Hinsicht waren die letzten Jahre sehr erfolgreich. In diesem Zusammenhang darf nochmals auf die durch das Bundesministeriengesetz 1973 bewirkte, sehr weitgehende Auskunftspflicht verwiesen werden, durch die zumindest für sehr weite Bereiche der Bundesverwaltung eine Offenlegung der staatlichen Verwaltung bewirkt wurde, wie sie nur ganz wenige andere Staaten kennen.

Neben diesen die Verwaltungsreform im grundsätzlichen betreffenden Maßnahmen wurden auch jene Vorkehrungen nicht verabsäumt, die auf einzelnen Verwaltungsgebieten im Interesse der Verwaltungsökonomie notwendig und möglich sind. Lediglich beispielsweise sei hier etwa die Abschaffung des dreigeteilten Dienstes bei der Bundespolizei, die Bemühungen um die Verminderung der Zahl der Bezirksgerichte sowie die Verbesserung der Ausrüstung und Arbeitsweise der Finanzämter erwähnt.

Die Bundesregierung ist daher der Meinung, daß das in der Regierungserklärung festgesetzte Ziel einer Reform der Verwaltung, soweit dies in einem Zeitraum von vier Jahren möglich ist, verwirklicht zu haben, obwohl sie keine Verminderung von Dienstposten, durch die allein ohnehin keine Aussage über die Qualität der Verwaltung gemacht werden kann, nachzuweisen vermag. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß die immer wieder in der Öffentlichkeit behauptete „Explosion“ des Personalaufwandes unzutreffend ist. Der Personalaufwand des Bundes hat, gemessen am Gesamtbudget im Jahre 1969 36'40%, 1970 36'20%, 1971 36'40%, 1972 35'70%, 1973 36'60% und 1974 35'90% betragen. Nach dem Bundesvoranschlag 1975 wird er 36%, also immer noch weniger als in den Jahren 1969 bis 1971, betragen. Hiebei darf noch angemerkt werden, daß in den Jahren vor der Besetzung Österreichs durch das Deutsche Reich regelmäßig mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben auf die Personalkosten entfallen sind. Zahlenmäßig haben sich die Dienstposten von 1971 bis 1975 wohl um etwas mehr als 10.000 vermehrt, hievon entfallen jedoch mehr als 9000 auf den Bereich

des Schul- und Bildungswesens. Die Dienstposten der Verwaltung im engeren Sinn haben sich in diesem Zeitraum nur unwesentlich erhöht, wobei zu bedenken ist, daß nicht nur eine Fülle neuer Aufgaben der Verwaltung in diesen Jahren erwachsen sind, sondern daß 1972 eine Arbeitszeitverkürzung eingetreten ist und mit 1. Jänner 1975 eine weitere Arbeitszeitverkürzung wirksam wird. Unter Berücksichtigung dieser Umstände sowie der Tatsache, daß die eingetretene Personalvermehrung weit überwiegend zur Verbesserung des Schul- und Bildungswesens wesentlich notwendig wurde, kann sogar mit Recht gesagt werden, daß im öffentlichen Dienst auch auf dem Personalsektor sehr effektive Einsparungen erzielt werden konnten.

Im übrigen glaubt die Bundesregierung, daß eine echte Strukturänderung der Verwaltung, die sich derzeit noch in ihren Wesensmerkmalen und Organisationsformen von der Verwaltung des 19. Jahrhunderts nur wenig unterscheidet, ohne eine Verfassungsreform nicht möglich sein wird. Eine nicht auf der Oberfläche verharrende Reform der Verwaltung wird immer eine Verfassungsreform mitumfassen müssen. Eine solche Verfassungsreform wird sich aber nicht bloß auf einzelne Punkte beschränken können, sondern die gesamte Verfassungsstruktur unter Beachtung des demokratischen, republikanischen, föderalistischen und rechtsstaatlichen Prinzips in die Reform einbeziehen müssen. Es seien hier etwa auch jene Probleme erwähnt, die sich nicht nur im Bereiche der Verwaltung, sondern im Bereich aller Staatsfunktionen aus der zunehmenden zwischenstaatlichen Verflechtung und den auch vor Österreich nicht haltmachenden Tendenzen zur Supranationalität ergeben. Diese Probleme können im Rahmen der gegenwärtigen Verfassungsstruktur ebenso wie manches das Verhältnis des Bundes zu den Ländern berührende und belastende Kompetenzproblem wohl formal durch Verfassungsbestimmungen, nicht aber materiell im Geiste der Grundprinzipien der österreichischen Verfassungsrechtsordnung ohne grundsätzliche Neuregelungen gelöst werden.

Die Schweiz, die uns auf diesem Gebiet ein Vorbild sein könnte, hat die Notwendigkeit, ihre Verfassung den wirtschaftlichen, sozialen, internationalen und auch ideologischen Gegebenheiten der Gegenwart anzupassen, bereits vor längerer Zeit erkannt und nach entsprechenden Vorarbeiten im Jahre 1967 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Ende 1972 ihren Schlußbericht vorgelegt hat. Damit war der erste Teil der Vorbereitung einer Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung abgeschlossen. Auf der Grundlage dieses mehr als 700 Seiten umfassenden Berichtes werden die Beratungen nunmehr in anderen Gremien fortgesetzt. Ähnliche Überlegungen und Grundsatzuntersuchungen sollten auch in Österreich angestellt werden. Die öster-

## III-159 der Beilagen

13

reichische Bundesverfassung ist zwar rund 50 Jahre jünger als die schweizerische, hat aber ihre Wurzeln genau wie diese in den Ideen des Konstitutionalismus des ausgehenden 18. Jahrhunderts, der die Form und auch den Inhalt sowohl der österreichischen als auch der schweizerischen Verfassung bestimmt.

Wenn es zu einer sinnvollen und echten Strukturreform der Verwaltung kommen soll, wird daher auch in Österreich eine umfassende Revision der Verfassung ins Auge gefaßt werden müssen.

Es wäre allerdings verfehlt, annehmen zu wollen, daß dieses Ziel in naher Zukunft verwirklicht werden kann. Die Schweiz befaßt sich mit diesem Gedanken bereits seit bald zehn Jahren, ohne daß ein Zeitpunkt für seine Realisierung genannt werden könnte. Dies kann und darf jedoch kein Grund dafür sein, ein Problem unbehandelt zu belassen, das immer mehr die gesamte Staats-tätigkeit belastet.

Die Bundesregierung beabsichtigt daher, ohne deshalb ihre Bemühungen um eine laufende Reform der Verwaltung zu vernachlässigen, in naher Zukunft erste Schritte zum Studium der Notwendigkeit und Möglichkeit einer umfassenden Verfassungsreform einzuleiten.“

4. November 1974

Der Bundeskanzler:

KREISKY

Anlage I**GUTACHTEN**

**der Arbeitsgruppe „Reform der Bundesbetriebe“  
der Verwaltungsreformkommission**

(Entwurf von Dr. Walter F r e m u t h)

**0. Disposition****1. Zielsetzung und formale Zielverwirklichung**

- 1.1. Parlamentarischer Auftrag und Maßnahmen zu dessen Erfüllung durch die Bundesregierung (Neubesetzung der Verwaltungsreformkommission)
- 1.2. Bestellung der vier Arbeitsgruppen
- 1.3. Zusammensetzung der Arbeitsgruppe „Reform der Bundesbetriebe“
- 1.4. Arbeitsweise
- 1.5. Tätigkeitsbericht über Materialaufbringung und Sitzungen
- 1.6. Materialsammlung in ihrer Zusammensetzung und deren Aufbewahrung

1.7. Die Ausarbeitung der Empfehlungen sowie weitere Vorgangsweise

**2. Ergebnis der Sachverhaltsaufnahme**

2.1. Rechtsgrundlagen, institutionell und personell (**wird nachgereicht**)

2.2. Betriebswirtschaftliche Gegebenheiten und gesamtwirtschaftlicher Hintergrund (**wird nachgereicht**)

**3. Kritische Würdigung des vorgefundenen Zustandes und darauf gegründete Empfehlungen**

3.1. Rechtliche Gegebenheiten (Anknüpfung an 2.1.); grundsätzliche Mängel; Detailvorschläge im Gefolge der wirtschaftlichen Probleme (**wird nachgereicht**)

(1) institutionell

(2) funktionell

(3) personell

3.2. Betriebswirtschaftliche Gegebenheiten; grundsätzliche Mängel; Detailvorschläge (**wird nachgereicht**)

**Anmerkung:** Die oben als fehlend gekennzeichneten Teile werden im „2. Teil“ des Gutachtens nachgereicht werden.

**1. Teil****1. Zielsetzung und formale Zielverwirklichung**

1.1. Parlamentarischer Auftrag und Maßnahmen zu dessen Erfüllung durch die Bundesregierung (Neubesetzung der Verwaltungsreformkommission):

Am 10. Dezember 1971 faßte der NR im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Bundesfinanzgesetzes für 1972 eine Entschließung folgenden Wortlautes:

„Der Herr Bundeskanzler wird ersucht, der beim BKA eingerichteten Verwaltungsreformkommission, zu deren Beratung schon jetzt auch Vertreter des Verwaltungsausschusses der vier Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes bei Behandlung der sie berührenden Fragen herangezogen werden, für die Vorbereitung der in diesem Zusammenhang notwendigen Modernisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen auch Fachleute der Wirtschaft sowie Experten auf dem Gebiete der Organisationslehre beizuziehen.“

Die konstituierende Sitzung dieser erweiterten Verwaltungsreformkommission fand am 29. Mai 1972 statt, und es wurden vier Arbeitsgruppen ins Leben gerufen.

- 1.2. Diese vier Arbeitsgruppen haben folgende Arbeitsgebiete zur Behandlung übernommen:  
Arbeitskreis 1 „Rechtsbereinigung und Gesetzgebungsvorbereitung“;  
Arbeitskreis 2 „Rationalisierung in der Hoheitsverwaltung“;  
Arbeitskreis 3 „Rationalisierung in der Verwaltung der Bundesbetriebe“;  
Arbeitskreis 4 „Verwaltungsservice und Information der Öffentlichkeit über die Bundesverwaltung“.
- 1.3. Die Arbeitsgruppe „Reform der Bundesbetriebe“ besteht aus folgenden Herren:  
Sektionschef Dr. Otto Autengruber;  
Dr. Alexander Van der Bellen (in schriftlicher Verbindung);  
Sektionsrat Dr. Franz Berner (1973);  
1. Vizegouverneur Dr. Walter Fremuth (Vorsitz);  
Ministerialrat Dr. Ernst Knogler;  
Univ.-Prof. Dr. Herbert Kraus;  
Ministerialrat Dr. Theodor Manhard;  
Sektionschef Dr. Albert Markovics;  
Sektionschef Dr. Karl Perrelli;  
Dr. Walther Richter;  
Reg.-Rat Rechnungsdirektor Josef Schweiger;  
Sektionschef i. R. Dkfm. Dr. Karl Selzer;  
Univ.-Prof. Dr. Theo Thiemeyer (1973);  
Univ.-Prof. DDr. Karl Wenger.
- 1.4. Arbeitsweise:  
Die Mitglieder der Arbeitsgruppe „Reform der Bundesbetriebe“ billigten übereinstimmend den Vorschlag des Vorsitzenden (. / 1), das vorgegebene Ziel in drei Arbeitsabschnitten zu erreichen, wobei zunächst die Objekte der Untersuchung aus Gründen der Arbeitsökonomie auf die im jährlichen Bundesfinanzgesetz als Bundesbetriebe bezeichneten wirtschaftenden Einheiten, ausgenommen die ÖBB, beschränkt wurden. Insgesamt sollte die Untersuchung die Fragen beantworten, ob diese Betriebe (Staatsdruckerei, Bundestheater, Bundesapotheken, Salz-, Glücksspiel- und Branntweinmonopol, Hauptmünzamt, Bundesforste und Post- und Telegraphenanstalt) sowie die „betriebsähnlichen Einrichtungen des Bundes“ (Art. III des Bundesfinanzgesetzes 1973) mit ihrer **gegenwärtigen** rechtlich-organisatorischen, personellen, vermögens- und kapitalmäßigen Ausstattung sowie Erfolgslage, geschäftspolitischen Zielsetzung und faktischen Führungs- und Durchführungsorganisation sowie Rechnungs- und Kontroll- (Revisions)organisation den an sie vom Markt oder sonst von den Leistungsempfängern herangetragenen Anforderungen entsprechen.
- 1.5. Tätigkeitsbericht über die Materialaufbringung und die Arbeitssitzungen:  
Im ersten Abschnitt wurden von den Mitgliedern des Arbeitskreises arbeitsteilig die organisatorischen Rechtsgrundlagen einschließlich Vermögensaufzeichnung und Rechnungswesen, die funktionalen Rechtsgrundlagen (rechtliche Basis für die betrieblichen Aktivitäten) und die dienst- und besoldungsrechtlichen Rechtsgrundlagen ermittelt. Im zweiten Arbeitsabschnitt wurden die betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Untersuchungsaufgaben durchgeführt und deren Ergebnis nach ausführlichen Diskussionen in sechs Arbeitssitzungen am 26. Juni 1973 abgeschlossen.  
Es ist weitgehend der verständnisvollen Mitwirkung der in Rede stehenden öffentlichen Betriebe zu verdanken, daß ein umfassendes Bild gewonnen werden konnte, das den nachstehenden Schlußfolgerungen und Empfehlungen zugrunde liegt. Bemerkenswert erscheint, daß in eingeholten Informationen einzelner Betriebe zum Teil Werturteile vorweggenommen wurden, die auf eine Abwehrhaltung gegenüber Reformbemühungen schließen lassen sowie auf mangelndes Verständnis gegenüber zwingenden betriebswirtschaftlichen Erfordernissen. Darauf wird im folgenden nochmals kurz einzugehen sein.  
Abschließend darf noch angemerkt werden, daß die Arbeit von allen Teilnehmern neben der Ausübung ihrer beruflichen Funktionen und auch ohne jedes hauptamtliche Sekretariat zu bewältigen war. Die Schriftführung wurde vom Vorsitzenden selbst wahrgenommen.
- 1.6. Die Materialsammlung in ihrer Zusammensetzung und ihre Dokumentation:  
Die Erarbeitung bzw. Beschaffung der Unterlagen wurde vom Arbeitskreis besorgt, und diese Materialien liegen diesem Bericht im Materialsammelband als Beilagen . / 2 bis . / 6 bei <sup>1)</sup>. Die Schlußfolgerungen und Empfehlungen stützen sich im wesentlichen auf diese Sachverhaltsermittlung sowie auf die Nutzenanwendung von Lehrmeinungen und auf praktische Erfahrungen.

<sup>1)</sup> Die Beilagen sind im vorliegenden Bericht wegen ihres Umfangs nicht abgedruckt, können jedoch im Sekretariat der Verwaltungsreformkommission eingesehen werden.

- 1.7. Die Ausarbeitung der Empfehlungen sowie die weitere Vorgangsweise:

Die nachstehende Würdigung des Ergebnisses der Sachverhaltsaufnahme und die konkreten Empfehlungen stützen sich auf einen Entwurf des Vorsitzenden, dem sieben Arbeitssitzungen vorangegangen waren. Das Ergebnis dieser Arbeiten des Arbeitskreises wurde der Verwaltungsreformkommission am 25. September 1974 zur Plenardiskussion und schließlich Vorlage an den Herrn Bundeskanzler unterbreitet.

Der Arbeitskreis bleibt weiter tätig, um detaillierte Ausarbeitungen zu betriebspezifischen Einzelproblemen besorgen zu können (II. Teil des Gutachtens).

## 2. Ergebnis der Sachverhaltsaufnahme

### 2.1. Organisatorische Rechtsgrundlagen einschließlich Vermögensaufzeichnungen und Rechnungswesen, funktionale Rechtsgrundlagen sowie dienst- und besoldungsrechtliche Gegebenheiten:

#### 2.1.1. Organisatorische Rechtsgrundlagen:

Die hier behandelten „Bundesbetriebe“ (so bezeichnet gemäß dem jährlichen Bundesfinanzgesetz, das dieselben gesondert anführt und für sie besondere haushaltsrechtliche Erleichterungen in bezug auf die Etatabwicklung normiert) sind zu ganz verschiedenen geschichtlichen Zeitpunkten und aus unterschiedlichen Gründen dem Staat zugefallen oder von ihm bewußt ins Leben gerufen worden. Aus dieser Tatsache erklärt sich wohl auch die aktuelle Lage de lege lata:

(1) Zum Teil fehlt eine Organisationsnorm für die einzelnen Betriebe überhaupt; eine generelle Regelung für alle Bundesbetriebe fehlt, sieht man von dem vom Bundeshaushaltsrecht erfaßten normativen Teilbereich der Erstellung der Teilvoranschläge und ihrer Abwicklung sowie von Grundlagen für ein einheitliches Rechnungswesen ab.

(2) Soweit ein Organisationsstatut, welcher Rechtssatzform auch immer, vorhanden ist, sind teils Unternehmensziele (überwiegend vage) formuliert, teils fehlen solche überhaupt. Wenn Unternehmensziele formuliert sind, so nicht exakt abgegrenzt, inwieweit rein betriebswirtschaftliche Ziele und metabetriebswirtschaftliche (gemeinwirtschaftliche, fiskalistische, sozialpolitische usw.) verfolgt werden sollen bzw. wo die Priorität gelegen ist.

(3) Eine gemeinsame Rechtsgrundlage für die Führungsorganisation, für die Ablauf-

organisation, für das innere Kontrollwesen und für die Abgrenzung der Verantwortlichkeit fehlen.

(4) Nur ausnahmsweise ressortieren mehrere Betriebe zu demselben Bundesminister.

Alle neun hier behandelten, im jährlichen Bundesfinanzgesetz als „Bundesbetriebe“ ausgewiesenen wirtschaftenden Einheiten des Bundes sind der herrschenden Lehre entsprechend als „Anstalten“ ohne eigene Rechtspersönlichkeit anzusehen (durch vom Staatsvermögen gesondert ausgewiesenes Zweckvermögen unter Zuhilfenahme von Arbeitskräfteeinsatz zu besorgende öffentliche Aufgaben durch eine Verwaltungseinheit mit Zwangsbestand). Sieht man zunächst vom Branntweinmonopol, von der Österreichischen Glücksspielmonopolverwaltung, von den Österreichischen Bundesforsten und der Post- und Telegraphenanstalt ab, so fehlt den Bundesbetrieben das verfassungskonform zu fordernde gesetzliche Organisationsstatut (siehe auch die Gutachten und Referate zum Österreichischen Juristentag 1973, insbesondere Plöchl: „Der Staat als Wirtschaftssubjekt und seine Beziehungen zur Wirtschaft“, Wenger: „Der verfassungsrechtliche Rahmen für die rechtlichen Beziehungen des Staates zur Wirtschaft“ und Fremuth: „Das Legalitätsprinzip und seine Anwendbarkeit auf betriebswirtschaftliche Institutionen und Aktivitäten der öffentlichen Hand“). Die oberste Bundesverwaltung traf für die einzelnen Betriebe organisatorische Regelungen meist im Erlaßwege (Staatsdruckerei und Wr. Zeitung: 1961/1963; Bundestheater: 1920/1923 — rechtlicher Weiterbestand zweifelhaft, 1971 — „Bundestheaterverband“) oder beschränkte sich auf diverse Einzelanweisungen bzw. auf die Fortsetzung bestehender faktischer Gegebenheiten: Bundesapotheken, Salinen, Hauptmünzamt. In diesen Fällen besteht eine Organisation, die dem ministeriellen (bürokratischen) System folgt: ein beamteter Leiter ist Chef einer dem zuständigen Bundesministerium unmittelbar nachgeordneten Dienststelle und die übrige Organisation folgt weitgehend den Konzepten, die für die Besorgung von Hoheitsaufgaben des Staates entwickelt wurden. Eine Ausnahme stellt nunmehr der „Bundestheaterverband“ dar. Obgleich aber ein („geschäftsführendes“) Koordinierungsorgan, gebildet aus den Bühnendirektoren, dem Generalsekretär und dem Direktor für Kulturangelegenheiten, eingerichtet ist, läßt die bestehende Erlaß-

regelung doch den Schluß auf ein kollegiales Willensbildungsorgan nicht zu.

Das Branntweinmonopol stellt insofern eine Besonderheit dar, als es Ansätze zu einer gesetzlichen Regelung auch der Organisation in dem seine Existenz bewirkenden deutschen Reichsgesetz aus 1922 zeigt, wenn der zur kaufmännischen Führung dieser Monopolverwaltung berufene Geschäftsführer vom Bundesministerium für Finanzen bestellt wird (er ist aber ein Beamter).

Die „Österreichischen Bundesforste“ werden als „eigener Wirtschaftskörper“ geführt, u. zw. von einem Generaldirektor und höchstens drei weiteren Direktoren (derzeit: zwei); sie werden von der Bundesregierung auf Vorschlag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft berufen. Die Art der Willensbildung läßt sich aus dem Gesetz nicht mit absoluter Präzision beantworten, überdies besteht ein Weisungsrecht seitens des Ressortministers. Dem dieser Konstruktion zugrunde liegende Bundesgesetz vom 28. Juli 1925, BGBl. 282, wurde aber mutmaßlich durch Kdm. LGBl. f. Ö. Nr. 239/1938 derogiert (siehe auch Stefan Stefanowicz „Index“), ohne daß daraus die erforderlichen rechtsstaatskonformen Konsequenzen gezogen worden wären (die Organbestellungen usw. erfolgen nach wie vor gemäß dem zitierten Bundesgesetz).

Auch der Post- und Telegraphenanstalt fehlt ein gesetzlich einwandfreies organisatorisches Gesamtkonzept. Immerhin aber gründen sich die Einrichtung und ein Teil des funktionalen Wirkungsbereiches der Generalpostdirektion sowie der Post- und Telegraphendirektionen auf die ihren behördlichen Aufgaben zugrunde liegenden Bundesgesetze: auf das Postgesetz 1957 und auf das Fernmeldegesetz 1949. Einen weiteren rechtspositiven Anhaltspunkt für die Organisation bietet die VO der Bundesregierung vom 13. April 1923, BGBl. Nr. 210, deren rechtlicher Weiterbestand nach 1945 (1938) jedoch angezweifelt werden muß.

Die aufgezählten Bundesbetriebe unterstehen sechs verschiedenen Bundesministern, nämlich dem Bundeskanzler (Staatsdruckerei und „Wiener Zeitung“); dem Bundesminister für Unterricht und Kunst (Bundestheater); dem Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz (Bundesapotheken); dem Bundesminister für Finanzen (Salinen, Österreichische Glücksspielmonopolverwaltung, Branntwein, Hauptmünzamt); dem Bundesministerium

für Land- und Forstwirtschaft (Österreichische Bundesforste) und dem Bundesministerium für Verkehr (Post- und Telegraphenanstalt). Bei allen diesen Betrieben sind Mitwirkungskompetenzen des Bundeskanzlers (in Personalangelegenheiten) sowie des Bundesministers für Finanzen (Haushaltspläne, laufende Gebarung, Kassen- und Rechnungswesen und Rechnungsabschluß, Personalangelegenheiten) im Dienst- und Besoldungsrecht bzw. im Bundeshaushaltsrecht normiert. Gewisse Ansätze zu einer einheitlichen Wirtschaftsführung lassen sich lediglich aus den Mitkompetenzen des Bundesministeriums für Finanzen und aus den aufbauenden Kritiken des Rechnungshofes ableiten.

Die Rückführung dieser Betriebe nach dem 10. April 1945 in die österreichische Verwaltungsorganisation und ihre Zuordnung zu den einzelnen Bundesministerien gründet sich auf das Behördenüberleitungsgesetz 1945 und auf das Bundesministeriengesetz 1946 und die darauf folgenden Kompetenzgesetze. Nunmehr gründet sich die Zuständigkeit der genannten Bundesministerien für diese neun Bundesbetriebe auf das Bundesministeriengesetz 1973, BGBl. Nr. 389.

### I. Zwischenergebnis:

Keiner der neun hier behandelten Bundesbetriebe hat eine der Bundes-Verfassung entsprechende vollständige Organisationsgrundlage auf Gesetzesbasis. Abgesehen von den noch zu behandelnden Fragen einer wirtschaftlich optimalen Organisation dieser Betriebe, ergibt sich schon aus dem Verfassungsauftrag die Notwendigkeit zu einer diesbezüglichen gesetzlichen Regelung.

#### 2.1.2. Rechtliche Grundlagen der Vermögensaufzeichnung und des Rechnungswesens:

(1) Alle neun hier behandelten „Bundesbetriebe“ sind als zwar wirtschaftlich abgrenzbare und weitgehend auch tatsächlich abgegrenzte Bestandteile des Bundesvermögens in Ermangelung eigener Rechtspersönlichkeit dem Bundeshaushaltsrecht unterworfen; d. h. in bezug auf die Erstellung und Genehmigung ihres Budgets, auf die laufende Gebarung, auf den Jahresabschluß, auf das Kassenwesen, die Vermögensgestion und -verzeichnung, auf die Organisation der „anwesenden Stellen“ sowie auf die Organisation und den Stil der Buchführung.

(2) Im einzelnen bedeutet dies:

- a) Obgleich es sich zum Teil um kapitalintensive Betriebe handelt, besteht das



## III-159 der Beilagen

17

strenge, sich aus dem B-VG 1929 herleitende **Einjährigkeitsprinzip** der Veranschlagung. Demzufolge würden Ausgaben nur innerhalb eines Kalenderjahres geplant und auch nur innerhalb dieser Gebarungsperiode getätigt werden können. Schrittweise seit etwa 1963 hat der Budgetgesetzgeber im Wege des allgemeinen Teils des jährlichen Bundesfinanzgesetzes für die Bundesbetriebe allerdings auch hierauf bezogene Erleichterungen entwickelt, einmal kann der Bundesminister für Finanzen für unverbrauchte Ausgabeansätze für bundeseigene Bauvorhaben eine Reservierung für das nächste Jahr im Wege einer Rücklagenzuführung vornehmen; zum anderen kann er für nicht in Anspruch genommene Teile von Ausgabeansätzen für Anlagen in der ordentlichen oder außerordentlichen Gebahrung der **Bundesbetriebe** eine Reservierung für das nächste Haushaltsjahr im Wege einer Rücklagenzuführung vornehmen (Art. VIII Z. 1 bzw. 2 des BFG 1973). Solcherart wird einem „Verfall“ (bzw. der aus Zeitnot heraus bedingten allfälligen „Vergeudung“) von Ausgabeermächtigungen vorgekehrt, nicht aber etwa eine Grundlage für eine mehrjährige verbindliche Investitionsplanung gegeben. Diese fehlt angesichts der Verfassungslage.

- b) Trotz des seit dem Jahre 1963 auch vom Bundesgesetzgeber zunehmend berücksichtigten zwangsläufigen Kausalnexus zwischen Ausgaben und Einnahmen (besser: Aufwendungen und Erträgen) bei einem Betrieb, besteht dank der Verfassungsrechtslage für das gesamte Bundesgebiet der Grundsatz des **Bruttobudgets**, d. h. der Veranschlagung von Ausgaben und Einnahmen in unsaldierten Größen sowie der Zweckbindung der Ausgabeansätze. Dem nicht zu übersehenden Bedürfnis leistungserstellender wirtschaftender Einheiten folgend, hat allerdings der Budgetgesetzgeber im allgemeinen Teil des jährlichen Bundesfinanzgesetzes schrittweise bis in die Gegenwart von Jahr zu Jahr Lockerungen dieser strengen Regel herbeigeführt (inwieweit der Budgetgesetzgeber verfassungskonform solche Ausnahmen von verfassungsbedingten Budgetierungsgrundsätzen normieren kann, soll hier nicht weiter erörtert werden):

- Wenn von einem Bundesbetrieb **Mehrleistungen** erbracht werden (etwa

infolge steigender Nachfrage, wohl aber auch rein nominell bei steigenden Input-Preisen), die mit Mehreinnahmen verbunden sind (also vor allem bei erhöhter Leistungserstellung) und aus denen sich ein Mehraufwand ergibt, der durch Rückstellung von veranschlagten Vorhaben nicht bedeckt werden kann (!), **hat** der Bundesminister für Finanzen der Bedeckung dieses Mehraufwandes in den Mehreinnahmen der leistenden Stelle zuzustimmen. Beispiel: Verstärkter Omnibus-Ausflugsverkehr bedingt mehr Mineralölverbrauch, bringt aber Mehreinnahmen.

- Wenn von einem Bundesbetrieb Mehreinnahmen erbracht werden, **kann** ferner der Bundesminister für Finanzen auf Antrag die Verwendung dieser Mehreinnahmen für **betriebsnotwendige** Investitionen des die Mehreinnahmen erbringenden Organs bewilligen, soweit derartige Investitionen im BFG vorgesehen (nur der Art oder auch der Höhe nach?) und die Durchführung dieser Investitionen für den betreffenden Betrieb von solcher wirtschaftlicher Bedeutung ist, daß Bedenken aus der allgemeinen Haushaltslage gegenüber dieser wirtschaftlichen Bedeckung zurückzustellen sind. Mehreinnahmen in diesem Sinn liegen nur dann vor, wenn die gesamte veranschlagte Einnahmensumme des betreffenden Bundesbetriebes überschritten wird.

- Mehreinnahmen aus zweckgebundenen Einnahmeansätzen sind für Mehrausgaben aus diesen zu bewilligen.

- Derartige Mehrausgaben können schon bewilligt werden, sobald der voraussichtliche Anfall entsprechender Mehreinnahmen nachweisbar ist.

- Der Bundesminister für Finanzen kann ferner Überschreitungen von Ausgabeansätzen des Sachaufwandes unter einschränkenden Bedingungen bewilligen gegen Bedeckung aus anderen Ausgabeansätzen desselben Paragraphen des Bundesbudgets (diese Erleichterung bringt bei den Bundesbetrieben bis auf eine Ausnahme nichts, weil die einzelnen Ausgabeansätze, die allerdings konkret fast nichts ausagende Aggregate darstellen, als §§ des BFG gestaltet sind).

- Überschreitungen bei Ausgabeansätzen für gesetzliche Verpflichtungen kann der Bundesminister für Fi-

nanzen bis zu 25% des Ansatzbetrages gegen Ausgabenrückstellungen innerhalb desselben Kapitels oder gegen Mehreinnahmen bewilligen.

- Beim Verwaltungsaufwand, für Anlagen- oder Aufwandskredite kann der Bundesminister für Finanzen Überschreitungen bis zu 50.000 S bewilligen, wenn Bedeckung gegeben ist.

- Die Ausgabeansätze des Sachaufwandes der einzelnen Bundesbetriebe sind mit Zustimmung des Bundesministers für Finanzen insoweit gegenseitig deckungsfähig, als der Überschreibungsbetrag bei einem finanzgesetzlichen Ansatz nicht mehr als 25% des Ansatzbetrages erreicht (lautet der Ansatz auf unter 4 Millionen Schilling, kann bis zu 1 Million Schilling überschritten werden). Dies allerdings unter der Bedingung, daß die Überschreitung im Interesse einer wirtschaftlichen Betriebsführung unbedingt notwendig und eine Änderung der Dringlichkeit eingetreten ist; dies ist als gegeben anzunehmen, wenn die Erfüllung der Obliegenheiten eines Bundesbetriebes, über den bei einem Ansatz vorgesehenen Betrag hinausgehend, unvorhersehbare und unabweisbare Ausgaben erfordert und zu diesem Zeitpunkt bei anderen Ansätzen des Sachaufwandes Ausgaben in der zur Bedeckung der Überschreitung erforderlichen Höhe zurückgestellt werden können.

- Der Bundesfinanzminister kann schließlich einem finanziellen Ausgleich zwischen Ausgabeansätzen des Personal- und des Sachaufwandes zustimmen, wenn anstelle vorgesehener Eigenleistungen fremde Leistungen oder umgekehrt notwendig werden (alle diese Ermächtigungen aus Art. III Abs. 5 BFG 1973).

- c) Gemäß Art. IV Abs. 2 des BFG 1973 gelten für die Gebarung und Verrechnung (auch der Bundesbetriebe!) die Bestimmungen der Art. 5 und 6 mit Ausnahme der Punkte X und XII des Verwaltungsentlastungsgesetzes, BGBl. Nr. 277/1925 in der Fassung BGBl. Nr. 7/1927, die Bundeshaushaltsordnung, BGBl. Nr. 118/1926, und die VO der Bundesregierung vom 20. August 1925, BGBl. Nr. 330. Der aufrechte Bestand dieser Rechtsnormen bzw. die verfassungskonforme Rezeption derselben im Wege des jährlichen Bundesfinanzgesetzes sind nicht unbestritten.

Den zitierten Rechtsvorschriften gemäß werden „anweisende Stellen“ mit der Budgeterstellung, dem Gebarungsvollzug einschließlich der Veranlassung der Kassenvorgänge beauftragt. Die „Buchhaltungen der anweisenden Stellen“ sind nicht nur zur Dokumentation der Gebarungs- und Kassenvorgänge und zur Ausarbeitung der Jahresrechnungsabschlüsse berufen, sondern auch als Kontrollorgan in formeller und materieller Hinsicht (Preisangemessenheit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit) vorzusehen, ohne daß sie aus dem Unterordnungsverhältnis gegenüber dem Ressortchef hinausgehoben wären (Ministerverantwortlichkeit!). Gemäß Art. 6 Punkt XVI beruht das Verrechnungswesen und die Rechnungslegung im allgemeinen auf den Einrichtungen der kameralistischen (Kassen-)Buchhaltung, jedoch kann im Verordnungswege bestimmt werden, inwieweit die Bundesbetriebe hievon abgehen können und die doppelte Buchhaltung anzuwenden ist. Gemäß § 36 Abs. 1 der BHV hat die Verrechnung und Rechnungslegung der Bundesbetriebe auf der doppelten Buchhaltung zu beruhen, wobei jedoch auf die für die kameralistische Buchführung getroffenen Regelungen Bedacht zu nehmen ist. Gemäß § 54 Abs. 1 leg. cit. bestimmt der Rechnungshof im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen die Form der Rechnungslegung dieser „Unternehmungen“ (so von dieser VO bezeichnet!) Dies geschah nicht im Wege einer Rechtsverordnung, sondern durch Verwaltungsanweisungen. Tatsächlich werden die Bilanzen, die Gewinn- und Verlustrechnungen sowie die Geschäftsberichte nicht vollständig nach kaufmännischen Grundsätzen erstellt.

- d) Die Bundesbetriebe sind in die Bestimmungen über den „finanziellen Wirkungsbereich“ des Bundesministeriums für Finanzen, d. h. in die jährlichen „Richtlinien zur Durchführung des BFG“ und damit in ein Mitwirkungssystem des Bundesministeriums für Finanzen bezüglich Obligierungshandlungen mit finanziellem Niederschlag eingebunden.
- e) Schließlich haben die Bundesbetriebe keine autonome Kassenführung, sie sind vielmehr mit ihren Einnahmen und Ausgaben in den einheitlichen

Staatskassenverbund integriert. Das bedeutet, daß sie die benötigten Kassennittel unabhängig von den von ihnen selbst erzielten Einnahmen, die sofort in die Staatskasse fließen, in monatlichen „Präalablesitzungen“ ansprechen müssen und ihren Liquiditätsbedürfnissen nur nach Maßgabe zuerkannter Prioritäten entsprochen wird. Daraus erklärt sich ein Teil der sogenannten „Verwaltungsschulden“ (liegendegebliebene, fällige Rechnungen usw.).

- f) Im jährlichen Bundesrechnungsabschluß werden auch die nach doppischen Grundsätzen erstellten „Bilanzen“ sowie die GV-Rechnungen der Bundesbetriebe neben ihren kameralen Abschlüssen abgedruckt. Die Grundsätze der Vermögensverzeichnung und -bewertung sowie der jährlichen Abschreibungen sind in keinem Gesetz geregelt. Das „Eigenkapital“ ist beweglich dargestellt infolge von Gewinn- und Verlustkapitalisierungen sowie der **Abdeckung von Kassendefiziten** (!); Rückstellungen (Rücklagen) für Pensionsverpflichtungen und Abfertigungen fehlen.

## II. Zwischenergebnis:

Die faktisch bestehende Organisation der Bundesbetriebe, die weitgehend dem ministeriellen Organisationsmodell folgt, im Zusammenhalt mit der gesetzlichen Einbindung in das allgemeine Haushaltsrecht des Bundes bringt es mit sich, daß die Unternehmenswillensbildung auf mehrere organisatorische Einheiten verteilt ist, die zum Teil dem internen, zum Gutteil aber dem betriebsexternen Bereich (Parlament, BMF, BKA) zuzurechnen sind.

Die typischen Managementaufgaben: zielgerichtete und zeitgerechte Erforschung der Nachfrage in qualitativer und quantitativer Hinsicht (Ausrichtung der Unternehmenspolitik auf den Markt), die Planung der vom konkreten Betrieb angestrebten Bedürfnisbefriedigung sowie die Vorgabe der Unternehmensteilziele zur Erreichung des unternehmenspolitischen Gesamtzieles, die Planung und Verwirklichung der dieser Zielverwirklichung bestadäquaten Führungs- und Ablauforganisation, teilweise die zureichende Einwirkungsmöglichkeit in die Abläufe nach erfolgter Kontrolle sowie die Notwendigkeit zur Rechtfertigung des

Unternehmenserfolges innerhalb kurzer Perioden sind entweder auf verschiedene Instanzen verteilt und die Verantwortung dafür kaum feststellbar oder fehlen gänzlich.

Typisch für alle hier genannten Bundesbetriebe ist das Fehlen eines dem Aufsichtsrat einer AG nachgebildeten permanenten Kontrollorgans, des Zwanges zu einer Buchführung und Rechnungslegung nach rein kaufmännischen Grundsätzen (HGB und AktG) sowie das weitgehende Fehlen einer unternehmensbedingten Personal- und betrieblichen Sozialpolitik. Auch eine mehrjährige Unternehmensplanung ist zwar theoretisch denkbar, jedoch bezüglich ihrer Verwirklichung ausschließlich von betriebsexogenen Faktoren abhängig.

Die Unterstellung der Bundesbetriebe unter die einzelnen Ressortminister ergibt sich ausschließlich aus deren sachpolitischer Kompetenz (Verkehrspolitik, Gesundheitspolitik usw.) und nicht aus dem Gesichtspunkt einer möglichen Konzentration dieser Vielzahl von Betrieben auf der Grundlage ihrer Eigenschaft als wirtschaftende Einheiten. Ansätze zu einem denkbaren Verbundsystem zeigen sich lediglich anhand der Einbindung dieser Betriebe in den Bundeskassenverbund, der aber auch alle Zweige der Hoheitsverwaltung des Bundes mit umfaßt. Daraus ergibt sich auch, daß sachpolitische Zielvorstellungen und betriebswirtschaftliche Handlungsmaximen nicht erkennbar ineinanderfließen, während es zumindest überlegenswert erscheinen müßte, den Ressortminister die metabetriebswirtschaftlichen Ziele unmißverständlich und von den betriebswirtschaftlichen Abläufen deutlich getrennt vorgehen und die genannten wirtschaftenden Einheiten diese Ziele unter Zuhilfenahme anerkannter betriebswirtschaftlicher Erfahrungsregeln optimal erreichen zu lassen.

Ein an bewährten Unternehmensformen der Wirtschaft orientiertes organisatorisches Standardmodell, das zureichende Detailanpassungen an die spezifischen betrieblichen Zielsetzungen erlaubt, sollte im Interesse einer Erhöhung der Effizienz der bei den öffentlichen Betrieben eingesetzten materiellen und personellen Ressourcen des Staates sowie im Interesse der best-

möglichen Anpassungsfähigkeit an Änderungen von der Nachfrageseite her entwickelt werden. Eine Form sollte für mögliche Fälle der rechtlichen Verselbständigung solcher Betriebe und eine andere für unselbstständig bleibende Wirtschaftskörper entwickelt werden. Diese Probleme wird die Arbeitsgruppe im betriebswirtschaftlichen Teilgutachten näher beleuchten. Daß dieser Weg erfolgreich ist, verneinen die Gut-

achter anhand der Erfahrungen mit der AUSTRIA Tabakwerke AG, vormals Österreichische Tabakregie und mit der Österreichischen Postsparkasse darlegen zu können.

Schließlich wird im II. (betriebswirtschaftlichen) Teil das Augenmerk auch auf die Frage einer Konzernierung von Bundesbetrieben gerichtet und eine Antwort unter dem Blickwinkel wirtschaftlicher Optimierung gesucht werden.

/ 1

Dr. Walter Fremuth

November 1972

### 1. ARBEITSPAPIER

#### der Arbeitsgruppe „Reform der Bundesbetriebe“ der Verwaltungsreformkommission

#### 1. Objekte der Untersuchungen und der zu erstattenden Empfehlungen

1.1. Einen im materiellen Verwaltungsrecht gesicherten Begriff „Bundesbetriebe“ und „betriebsähnliche Einrichtungen des Bundes“ gibt es nicht. Wohl aber finden sich der Begriff „Betriebe des Bundes“ im derzeit fragmentarisch geltenden Bundeshaushaltsrecht und beide Begriffe im allgemeinen Teil des jährlichen Bundesfinanzgesetzes, also in Gesetzen in bloß formellem Sinn.

1.2. Dieser wenn auch nicht vollbefriedigenden Rechtslage folgend, erscheint es angezeigt, zum Gegenstand der Untersuchung und schließlich Empfehlungen folgende wirtschaftende Einheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit zu machen:

(1) Die in der Gebarungsgruppe 7 im jährlichen Bundesfinanzgesetz als „Bundesbetriebe“ bezeichneten und in den dazugehörigen Kapiteln 0 bis 9 mit ihren Teilvoranschlägen im Bundeshaushalt integrierten Verwaltungseinrichtungen sowie

(2) die sogenannten „betriebsähnlichen Verwaltungszweige“ (Art. III Abs. 1 des allgemeinen Teils des jährlichen Bundesfinanzgesetzes).

Es empfiehlt sich, die Terminologie „Bundesbetriebe“ und „betriebsähnliche Einrichtungen des Bundes“ mit dieser Abgrenzung (Abs. 1 und 2) konsequent zu verwenden, weil der Gesetzgeber in seiner

Sprache selbst im selben Gesetz in diesem Bezug unkonsequent ist: in Art. III Abs. 1 und 2 spricht er in einer tatbeständlichen Aufzählung von „Monopolen, Bundesbetrieben und den ÖBB“, setzt also „Bundesbetriebe“ einerseits und Monopole bzw. ÖBB semantisch-logisch in Gegensatz, während er im Voranschlagsteil alle diese Verwaltungseinrichtungen mit „Gruppe 7 Bundesbetriebe“ überschreibt.

1.3.1. Zu 1.2. (1) zählen demnach und werden künftighin konsequent als „Bundesbetriebe“ definiert:

- die Staatsdruckerei (Kapitel 0);
- die Bundestheater (Kapitel 1);
- die Bundesapotheken (Kapitel 2);
- das Salzmonopol (Kapitel 3);
- das Glücksspielmonopol (Kapitel 4);
- das Branntweinmonopol (Kapitel 5);
- das Hauptmünzamt (Kapitel 6);
- die Österreichischen Bundesforste (Kapitel 7);
- die Post- und Telegraphenanstalt (Kapitel 8);
- die ÖBB (Kapitel 9).

1.3.2. Eine exakte Ermittlung alles dessen, was unter „betriebsähnliche Einrichtungen des Bundes“ mit den hierfür Bezug habenden tatbeständlichen Folgen des Art. III Bundesfinanzgesetz firmiert, ist ohne Ermittlungsverfahren seitens der Arbeitsgruppe nicht möglich. Anhaltspunkte hierfür gibt der jährliche Bundesrechnungsabschluß: Es handelt sich dabei im wesentlichen um die staatlichen Prothesenwerkstätten, Ökonomien, Internate und Bundesversuchsanstalten, Bauhöfe, Heilstätten und den Tiergarten Schönbrunn. Genaues war auch bei Rückfrage im BMF nicht zu erfahren.

## 2. Formulierung des Globalzieles der Untersuchung

Ziel der vorzunehmenden Untersuchungen und schließlichen Empfehlungen soll es sein, die Bundesbetriebe sowie die betriebsähnlichen Einrichtungen des Bundes daraufhin zu untersuchen, ob sie in ihrer gegenwärtigen

- 2.1. rechtlich-organisatorischen,
- 2.2. personellen,
- 2.3. vermögens- und kapitalmäßigen Ausstattung sowie Erfolgslage,
- 2.4. geschäftspolitischen Zielsetzung und faktischen Führungs- und Durchführungsorganisation sowie
- 2.5. rechnungsmäßigen und Kontroll(Revisions)organisation

den an sie vom Markt oder sonst von den Leistungsempfängern herangetragenen Anforderungen entsprechen, insbesondere ob sie einer kritischen Überprüfung nach erprobten betriebswirtschaftlichen Grundsätzen standhalten bzw. wo Abweichungen von diesem Maßstab vorliegen und warum dies der Fall ist.

Auf Grund dieser Analyse wären unter diesem Gesichtspunkt auch mögliche Änderungen der Rechtslage, nicht jedoch von Verfassungsgrundsätzen, Änderungen zu den einzelnen Untersuchungsaspekten vorzuschlagen, und zwar mit möglichen Alternativen und unter Anführung der hiezu führenden immateriellen und materiellen Mittel.

## 3. Procedere für die Arbeitsgruppe

### 3.1.1. I. Phase: Rechts- und Sachlagenermittlung. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sollten arbeitsteilig feststellen:

- (1) die organisatorischen Rechtsgrundlagen einschließlich der Vermögensaufzeichnung und des Rechnungswesens;
- (2) die funktionalen Rechtsgrundlagen, d. h. die rechtliche Basis für die betrieblichen Aktivitäten;
- (3) die dienst- und besoldungsrechtlichen Rechtsgrundlagen;
- (4) Kapitaleinsatz und Änderung der Kapitalstruktur sowie Vermögenszusammensetzung und deren Änderung möglichst seit der SEB;
- (5) die Erfolgsentwicklung unter besonderer Bedachtnahme auf die vorgegebenen oder sonstigen zugrunde gelegten Grundsätze der Preisbildung;
- (6) die Wertschaffung während einer Zehnjahresperiode im Vergleich zur Ent-

wicklung des BNP (die gleichzeitige Entwicklung der spezifischen Einkommenssumme im Vergleich zur Entwicklung des Volkseinkommens);

(7) die geschäftspolitische Zielsetzung und Führungsgrundsätze (aus Gesetz, Statut, Weisungen oder kraft eigener Unternehmensphilosophie) sowie die faktische Führungs- und Durchführungsorganisation (insbesondere Abweichungen von generellen Rechtsnormen bzw. in deren faktischen Durchführung);

(8) die Grundzüge der Kassenrechnung, der Finanzbuchhaltung und des Kostenrechnungswesens sowie innere und äußere Kontrolleinrichtungen (Revision, Rechnungsprüfer, Rechnungshof);

(9) Marktposition und Marktverhalten der einzelnen wirtschaftlichen Einheiten, insbesondere auch differenziert nach Leistungsarten;

(10) hauptsächliche Beschwerden der Öffentlichkeit, der konkreten Benutzer und des Rechnungshofes in bezug auf diese Einrichtungen.

Vorläufiger Zeithorizont: 31. Mai 1973.

### 3.1.2. II. Phase: Betriebspezifische vergleichende Analyse von Ist-Zustand und Soll-Zustand; Erarbeitung von Empfehlungen:

- (1) rechtliche Änderungsvorschläge;
- (2) organisatorische Änderungsvorschläge;
- (3) personelle Änderungsvorschläge;
- (4) betriebswirtschaftliche Änderungsvorschläge einschließlich Rechnungswesen;
- (5) neue Unternehmensphilosophie sowie Führungsorganisation;
- (6) Kontrollsystem;
- (7) unabänderliche Abweichungen vom Idealmodell zufolge nicht beeinflussbarer Faktoren (Verfassungsgrundlagen; generelle Marktentwicklung usw.).

Vorläufiger Zeithorizont: November 1973.

### 3.1.3. III. Phase: Versuch der Entwicklung eines integrierten Betriebsführungssystems für die Bundesbetriebe und betriebsähnlichen Einrichtungen.

Vorläufiger Zeithorizont: Ende 1973/Anfang 1974.

### 3.2. Grundsätze der Arbeitstechnik: Arbeitsteiliges Vorgehen mit periodischem Querschnittsbericht;

die einzelnen Arbeitspapiere unterliegen dem Urheberrechtsschutz; dreimonatige Zwischenberichte an die Verwaltungsreformkommission.

.....  
 (Amtstitel und Name des Dienstposteninhabers)

.....  
 (Dienstadresse)

.....  
 (Telephon)

**ERHEBUNGSBOGEN FÜR DIE DIENSTPOSTENBESCHREIBUNG  
IM BEREICH DER BUNDESDIENSTSTELLEN**

<b>1.</b>	Organisatorische Einordnung des Dienstpostens					
<b>1.1.</b>	Dienststelle <sup>1)</sup> :					
<b>1.1.1.</b>	Organisationseinheit innerhalb der Dienststelle, in der sich der Dienstposten befindet (z. B. „Sektion II, Abt. 6, Referat 3 a“, „Kanzleistelle B“, „Amtsbibliothek“):					
<b>1.2.</b>	Funktion des Dienstpostens (z. B. „Leiter der Budgetsektion“, „Referent für Lohnsteuerangelegenheiten“, „Stenotypistin“, „Portier“):					
<b>1.3.1.</b>	Hat der Dienstposteninhaber andere Dienstposteninhaber zu vertreten? (Wenn ja, welche?)					
<b>1.3.2.</b>	Wird der Dienstposteninhaber von anderen Dienstposteninhabern vertreten? (Wenn ja, durch welche?)					
<b>1.4.</b>	Welchen Dienstposten ist der beschriebene Dienstposten unmittelbar					
<b>1.4.1.</b>	übergeordnet hinsichtlich der:	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Fachaufsicht</th><th>Dienstaufsicht</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>          </td><td>          </td></tr> </tbody> </table>	Fachaufsicht	Dienstaufsicht	          	          
Fachaufsicht	Dienstaufsicht					

<sup>1)</sup> Als Dienststellen sind im Sinne des § 15 Abs. 9 der Dienstpragmatik alle Behörden, Ämter oder andere Verwaltungsstellen sowie alle Anstalten oder Betriebe anzusehen, die nach ihrem organisatorischen Aufbau eine verwaltungs- oder betriebstechnische Einheit darstellen.

## III-159 der Beilagen

23

1.4.2.	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="431 258 666 623" rowspan="2">untergeordnet hinsichtlich der:</td> <td data-bbox="666 258 964 328">Fachaufsicht</td> <td data-bbox="964 258 1315 328">Dienstaufsicht</td> </tr> <tr> <td data-bbox="666 328 964 623"></td> <td data-bbox="964 328 1315 623"></td> </tr> </table>	untergeordnet hinsichtlich der:	Fachaufsicht	Dienstaufsicht		
untergeordnet hinsichtlich der:	Fachaufsicht		Dienstaufsicht			
1.5.	Derzeitige Einstufung des Dienstpostens <sup>1)</sup> :					
2.	Dienstposteninhalt (ohne Nebentätigkeiten des Dienstposteninhabers!)					
2.1.	Aufgaben des Dienstpostens:					
2.2.	Ziele des Dienstpostens (— eine Formulierung von Dienstpostenzielen wird nicht immer leicht sein, doch bitten wir Sie, dies zumindest zu versuchen):					
2.3.	<p>Katalog der Tätigkeiten, die zur Erfüllung der Aufgaben des Dienstpostens notwendig sind, z. B. „Lenken eines PKW“, „Diktataufnahme ins Stenogramm“, „Drucken“; (bei der Beschreibung der Tätigkeiten ist darauf zu achten, daß in der Beschreibung zum Ausdruck kommt, ob die Tätigkeit z. B. eine endgültige Entscheidung in einer Sache darstellt oder entscheidungsvorbereitend ist, ob sie informierend, beratend oder begutachtend, kontrollierend oder anweisend usw. ist; eine Tätigkeitsbeschreibung müßte daher z. B. lauten: „Beratung des Vorgesetzten in EDV-Angelegenheiten“ oder: „Vorbereitung von Verordnungsentwürfen auf dem Gebiet des Warenzeichnungsrechtes“ usw.):</p>					

<sup>1)</sup> Vielfach sind schon provisorische Dienstpostenbewertungen, abgestellt auf das derzeitige Dienstklassen-, Standesgruppen- und Dienststufensystem, durchgeführt werden. Punkt 1.5. dient der Feststellung solcher Einstufungen des Dienstpostens (z. B. „A VIII-1“ oder „C/IV-V“ oder „Standesgr. 4 a“ oder „Dienstst. W 2,3-1“)

Tätigkeit		Wieviel Prozent Ihrer Gesamtarbeitszeit <sup>1)</sup> macht diese Tätigkeit aus?

<sup>1)</sup> Das ist die Normalarbeitszeit einschließlich der Überstunden.



## III-159 der Beilagen

25

Ist die Durchführung durch Vorschriften (Anweisungen usw.), bestimmt hinsichtlich der			Führen Sie diese Tätigkeit			Von wem kommt der Anstoß zu dieser Tätigkeit		An wen geht das Ergebnis dieser Tätigkeit	
zeitlichen Arbeits- einteilung (in % <sup>1</sup> )	Wahl der Arbeits- methode (in % <sup>1</sup> )	Sach- entschei- dung (in % <sup>1</sup> )	allein aus  (in % <sup>1</sup> )	in Zusammenarbeit mit anderen, wobei  Sie ent- scheiden (in % <sup>1</sup> )	die Gruppe entscheidet (in % <sup>1</sup> )	außerhalb der Organ- einheit <sup>2</sup>	innerhalb der Organ- einheit <sup>2</sup>	außerhalb der Organ- einheit <sup>2</sup>	innerhalb der Organ- einheit <sup>2</sup>

<sup>1</sup>) In % der jew. Tätigkeit, nicht der Gesamtarbeitszeit.

<sup>2</sup>) „Außerhalb der Organisationseinheit“ steht, wer nicht unmittelbar denselben Fachvorgesetzten untersteht wie der Dienstposteninhaber (dies trifft z. B. zu für: Parteien, andere Ressorts, andere Abteilungen in einem Ressort usw.)

3.	Besondere Belastungen, die mit dem Dienstposten verbunden sind																																	
	(Hier wären besonders belastende Umstände der Arbeitsausübung anzuführen, wie Lärmeinwirkungen, besondere Gefahren bei der Arbeit, unregelmäßige Arbeitszeit usw.):																																	
4.	Kenntnisse zur Erfüllung der Aufgaben des Dienstpostens																																	
4.1.	<p>Ausbildung des Dienstposteninhabers:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th><th>Nähere Bezeichnung, wenn möglich (z. B. Art des erlernten Gewerbes, Schultyp usw.)</th><th>mit erfolg- reichem Abschluß?</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Pflichtschule (Volks-, Hauptschule, polytechnischer Lehrgang)</td><td></td><td></td></tr> <tr> <td>erlernter Beruf bzw. erlerntes Gewerbe</td><td></td><td></td></tr> <tr> <td>Facharbeiter- aufstiegsprüfung</td><td></td><td></td></tr> <tr> <td>mittlere Lehranstalt bzw. Fachschule (Krankenpflegeschule, Werkmeisterschule, Handelsschule usw.)</td><td></td><td></td></tr> <tr> <td>Reifeprüfung</td><td></td><td></td></tr> <tr> <td>Beamtenmatura</td><td></td><td></td></tr> <tr> <td>Beamtenaufstiegs- prüfung</td><td></td><td></td></tr> <tr> <td>schulische Ausbildung, die Reifeprüfung voraussetzt (pädagogische Akademie, Militärakademie usw.)</td><td></td><td></td></tr> <tr> <td>Hochschulstudium</td><td></td><td>(ak. Grad)</td></tr> <tr> <td>Dienstprüfungen</td><td></td><td></td></tr> </tbody> </table>		Nähere Bezeichnung, wenn möglich (z. B. Art des erlernten Gewerbes, Schultyp usw.)	mit erfolg- reichem Abschluß?	Pflichtschule (Volks-, Hauptschule, polytechnischer Lehrgang)			erlernter Beruf bzw. erlerntes Gewerbe			Facharbeiter- aufstiegsprüfung			mittlere Lehranstalt bzw. Fachschule (Krankenpflegeschule, Werkmeisterschule, Handelsschule usw.)			Reifeprüfung			Beamtenmatura			Beamtenaufstiegs- prüfung			schulische Ausbildung, die Reifeprüfung voraussetzt (pädagogische Akademie, Militärakademie usw.)			Hochschulstudium		(ak. Grad)	Dienstprüfungen		
	Nähere Bezeichnung, wenn möglich (z. B. Art des erlernten Gewerbes, Schultyp usw.)	mit erfolg- reichem Abschluß?																																
Pflichtschule (Volks-, Hauptschule, polytechnischer Lehrgang)																																		
erlernter Beruf bzw. erlerntes Gewerbe																																		
Facharbeiter- aufstiegsprüfung																																		
mittlere Lehranstalt bzw. Fachschule (Krankenpflegeschule, Werkmeisterschule, Handelsschule usw.)																																		
Reifeprüfung																																		
Beamtenmatura																																		
Beamtenaufstiegs- prüfung																																		
schulische Ausbildung, die Reifeprüfung voraussetzt (pädagogische Akademie, Militärakademie usw.)																																		
Hochschulstudium		(ak. Grad)																																
Dienstprüfungen																																		

4.2.	Berufserfahrung, die zur ordnungsgemäßen Erfüllung der Aufgaben des Dienstpostens erforderlich scheint: <table border="1"> <tr> <td>mindestens 1 Monat</td> <td></td> </tr> <tr> <td>mindestens 6 Monate</td> <td></td> </tr> <tr> <td>mindestens 1 Jahr</td> <td></td> </tr> <tr> <td>mehr als 2 Jahre (wieviel?)</td> <td></td> </tr> </table>	mindestens 1 Monat		mindestens 6 Monate		mindestens 1 Jahr		mehr als 2 Jahre (wieviel?)	
mindestens 1 Monat									
mindestens 6 Monate									
mindestens 1 Jahr									
mehr als 2 Jahre (wieviel?)									
4.3.	Sonstige Kenntnisse (z. B. Fortbildungskurse, Fremdsprachen, . . . ): <table border="1"> <tr> <th>tatsächliche Kenntnisse des Dienstposteninhabers</th> <th>wünschenswerte Kenntnisse</th> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </table>	tatsächliche Kenntnisse des Dienstposteninhabers	wünschenswerte Kenntnisse						
tatsächliche Kenntnisse des Dienstposteninhabers	wünschenswerte Kenntnisse								
5.	Mit dem Dienstposten verbundene besondere Befugnisse								
5.1.	Approbationsbefugnis in folgenden Angelegenheiten:								
5.2.	Sonstige besondere Befugnisse:								

<sup>6)</sup> Vertretungsbefugnisse **nach außen** (insbesondere Befugnisse, finanzielle Verpflichtungen für den Bund einzugehen oder rechtswirksam auf Forderungen des Bundes verzichten zu können) sind **gesondert** unter P. 5.2. anzuführen.

6.	Reformvorschläge für den Dienstposten:
6.1.	Welche Aufgaben könnten zusätzlich bearbeitet werden?
6.2.	Welche Aufgaben oder Kompetenzen könnten an welche Dienstposten abgegeben werden?
6.3.	Welche zusätzlichen Befugnisse und/oder Informationen würden die Wirksamkeit des Dienstpostens erhöhen?
6.4.	Welche Fähigkeiten des Dienstposteninhabers werden nicht genutzt? Auf welchem anderen Dienstposten könnten sie eingesetzt werden?
6.5.	Sonstige Reformvorschläge:

## Erläuterungen

### zum Erhebungsbogen für die Dienstpostenbeschreibung im Bereich der Bundesdienststellen

#### I. Allgemeiner Teil

Der vorliegende Erhebungsbogen stellt den ersten Schritt zu einer Stellenbeschreibung dar. Er dient der Erhebung jener Fakten, die die präzise Beschreibung eines Dienstpostens erst ermöglichen. Und zwar ist der Erhebungsbogen so aufgebaut, daß Auskünfte für möglichst viele Anwendungsgebiete der Stellenbeschreibung gewonnen werden können: für Neuordnungen im Bereich der **Aufbauorganisation**, wie der **Ablauforganisation** in den Bundesdienststellen ebenso wie für **Personalfragen**, bei welchen Probleme wie Dienstpostenbewertung als eine der Voraussetzungen für eine leistungsgerechte Besoldung oder Personalschulung und Karriereplanung im Vordergrund stehen.

Weiters sei festgestellt, daß das Formular unter der Voraussetzung verfaßt wurde, daß die Erhebungsbögen je Dienststelle gesammelt werden und ihnen eine Ausfertigung des Geschäftsverteilungsplanes und ein Organigramm der Dienststelle beigelegt werden. Nur in diesem Zusammenhang ist der Inhalt eines Dienstpostens echt erkennbar und eine Auswertung der Erhebungsbögen sinnvoll.

Ferner sei festgehalten, daß dieses Formular für die Dienste in der Besoldungsgruppe der Allgemeinen Verwaltung verfaßt wurde. Für die Dienstposten der übrigen Besoldungsgruppen ist er nur dann unverändert anwendbar, wenn deren Inhalt einem Dienstposten der besonderen Gruppen der Allgemeinen Verwaltung zuordenbar wäre.

#### II. Besonderer Teil

##### Zu Punkt 1:

In seinem ersten Punkt erfragt der Erhebungsbogen die Stellung des konkreten Dienstpostens in seinen Relationen zu den ihn umgebenden Organisationseinheiten verschiedenster Stufe: zunächst in seiner unmittelbarsten Umgebung (unmittelbar übergeordnete und untergeordnete Dienstposten), dann in den nächsthöheren Stufen (vgl. Punkt 1.1.1. und Punkt 1.1.). Zugleich wird die gängige Kurzbezeichnung des Dienstpostens festgestellt (Punkt 1.2.).

Auch die Frage danach, welcher Dienstposten den in Rede stehenden Dienstposten regelmäßig vertritt bzw. durch welche er regelmäßig vertreten wird, dient einer möglichst präzisen und wirklichkeitsgetreuen Darstellung der Einord-

nung des Dienstpostens in die Struktur der Organisationseinheiten, welchen der Dienstposten zugehört.

##### Zu Punkt 2:

Der zweite Teil des Erhebungsbogens ist zugleich sein Kernstück: Hier soll festgestellt werden, wie der derzeitige Dienstposteninhaber die unmittelbaren Aufgaben seines Dienstpostens sieht und welche Tätigkeiten er entfaltet, um diesen Aufgaben gerecht zu werden.

Die Aufforderung, aus der Sicht des Dienstposteninhabers ein allgemeines Ziel für seinen Dienstposten zu formulieren, soll u. a. Anregung für den Dienstposteninhaber wie für seinen Vorgesetzten sein, die zweckhafte Stellung des Dienstpostens im Gesamtzweck der Organisationseinheit zu überdenken. Die Antworten auf diese Frage werden dem künftigen Auswerter der Erhebungsbogen interessante Einblicke in das Ausmaß der Selbstreflexion und Zielbildung in der Verwaltung erlauben, die bei einer allfälligen stärkeren Betonung des Management by objectives im künftigen Führungsstil in der Verwaltung verwertet werden müßten.

Wenn der Dienstposteninhaber im Punkt 2.3. des Erhebungsbogens nach den von ihm auf seinem Dienstposten entfalteten Tätigkeiten erfragt wird, so sollen gleichzeitig vier weitere wesentliche Fragen mitbeantwortet werden:

1. Welche Bedeutung hat die einzelne Tätigkeit im Rahmen der Gesamttätigkeit des Dienstposteninhabers? Die Antwort soll aus der Relation der für die einzelne Tätigkeit aufgewendeten Arbeitszeit gemessen an der Gesamtarbeitszeit geschlossen werden können. Die Tragfähigkeit dieses Schlusses wird freilich wesentlich davon abhängen, wie ernsthaft die Aussagen über den prozentuellen Anteil einer Tätigkeit an der Gesamtarbeitszeit sind. Es wird hiefür unerlässlich sein, die Dienstposteninhaber vor der Ausfüllung des Erhebungsbogens dazu zu verpflichten, durch mehrere Wochen hindurch Aufzeichnungen über ihre Tätigkeiten und deren Dauer zu führen.

2. Es soll weiters das Ausmaß der Selbständigkeit erfragt werden, das bei der Arbeitsdurchführung auf einem bestimmten Dienstposten gegeben ist. Wenn auch die prozentuelle Darstellung hier nur sehr ungefähre Ergebnisse bringen wird, so sind doch im Zusammenhang mit den übrigen Fragen des Erhebungsbogens — insbesondere der Tätigkeitsbeschreibung — wichtige Hinweise auf

das für die Erfüllung der Aufgaben dieses Dienstpostens nötige Maß an Kreativität und Eigenverantwortlichkeit zu erwarten.

3. Eine weitere Rubrik des Punktes 2.3. beschäftigt sich mit der Ausübung der Tätigkeit in der Gruppe. Sowohl für die Auswahl als auch insbesondere für die Schulung des Dienstposteninhabers ist es von entscheidender Bedeutung, ob Tätigkeiten allein oder in Gruppen ausgeführt werden müssen. Interessant erschien im vorliegenden Zusammenhang auch, wie intensiv die Zusammenarbeit mit der Gruppe ist: ob nämlich die Gruppe nur zu hören ist (und der Dienstposteninhaber sodann allein entscheidet), oder ob ihr Einverständnis für eine gemeinsame Entscheidung gesucht werden muß.

4. Die letzte Rubrik des Punktes 2.3. stellt den Versuch einer Input-Output-Analyse dar, die einer Überprüfung der Ablauforganisation in der Bundesverwaltung dienen soll. Hierbei erschienen die Arbeitsabläufe **innerhalb der** Organisationseinheit und **zwischen** den Organisationseinheiten gleichermaßen interessant.

Aus dieser Rubrik läßt sich im übrigen auch ablesen, ob auf einem Dienstposten ein hohes Maß an Eigeninitiative entwickelt werden muß: Dies wäre immer dann der Fall, wenn das Vorliegen eines Anstoßes zur Tätigkeit sowohl für

den externen wie für den internen Bereich zu verneinen ist.

#### Zu Punkt 4:

Aus der Erfassung der **tatsächlichen** Ausbildung der Dienstposteninhaber soll versucht werden, in Summe einen Hinweis für die **notwendige** Ausbildung zu gewinnen. Freilich werden hier zusätzliche Überlegungen notwendig sein, um der Gefahr der chronischen Überausbildung in der Verwaltung entgegenzutreten zu können.

Die Antworten der Dienstposteninhaber in der Rubrik „wünschenswerte sonstige Kenntnisse“ sollen hingegen die Möglichkeit bieten, Auskunft über die in der Praxis spürbar gewordenen Ausbildungslücken zu erlangen. Den Ergebnissen wird im Rahmen der Personalschulung größte Aufmerksamkeit zu widmen sein.

#### Zu Punkt 6:

Der letzte Punkt des Erhebungsbogens soll dem Dienstposteninhaber Gelegenheit bieten, selbstbeobachtete organisatorische Mißstände und Fehlentwicklungen aufzuzeigen. Insbesondere soll er auch Auskunft darüber geben, ob der Dienstposteninhaber das subjektive Empfinden besitzt, der „richtige Mann am richtigen Platz“ zu sein (vgl. Punkt 6.4.), was Voraussetzung für eine optimale Erfüllung der Aufgaben eines Dienstpostens wäre.

**Richtlinien**

betreffend die Durchführung der Auskunftspflicht (§ 3 Z. 5 des Bundesministeriengesetzes 1973)

**A. Allgemeiner Teil****I.**

1. Auf Grund des § 3 Z. 5 des Bundesministeriengesetzes 1973, BGBl. Nr. 389, haben die Bundesministerien im Rahmen ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen, soweit eine Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit dem nicht entgegensteht. Die mit dieser Regelung verbundene Zielsetzung bestand darin, in der Form von Auskünften der Bevölkerung eine Dienstleistung zu bieten sowie eine bessere Kontrolle der Verwaltungstätigkeit der Bundesministerien zu ermöglichen.

Zu diesem Zweck sind solche organisatorische Vorkehrungen zu treffen, daß die Behandlung der tatsächlich gestellten Auskunftsverlangen in dem dem Gesetz entsprechenden Umfang gewährleistet ist. Auskünfte an Journalisten sollten möglichst wie bisher im Wege der Pressestellen erteilt werden.

2. Jedermann hat einen Rechtsanspruch darauf, daß ihm von den Bundesministerien die verlangten Auskünfte — unter Wahrung der Amtsverschwiegenheit — erteilt werden. Dieser Rechtsanspruch jedes einzelnen ist an keine Voraussetzungen gebunden.

3. Dem Rechtsanspruch des einzelnen auf Erteilung von Auskünften steht die Pflicht der Bundesministerien gegenüber, die verlangten Auskünfte zu erteilen. Zur Abgrenzung dieser Verpflichtung mögen die folgenden Erläuterungen dienen:

- a) Die Auskunftspflicht bezieht sich sowohl auf die Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung (einschließlich der Regierungsakte) als auch auf jene der Privatwirtschaftsverwaltung.
- b) Die Pflicht der Bundesministerien zur Erteilung von Auskünften besteht „im Rahmen ihres Wirkungsbereiches“, eine Wendung, die dahin zu verstehen ist, daß es sich nur um **Angelegenheiten des betreffenden Ressorts** handeln kann, hinsichtlich derer eine Auskunftspflicht besteht. Dies gilt sowohl für die sachliche als auch für die verfahrensrechtliche Zuständigkeit (vgl. hierzu auch § 4 Abs. 3 des Bundesministeriengesetzes):

Die Beschränkung auf die sachliche Zuständigkeit bringt es mit sich, daß z. B. für das Bundesministerium für Justiz sich aus

§ 3 Z. 5 Bundesministeriengesetz keine Verpflichtung zur Erteilung von Rechtsauskünften in konkreten Angelegenheiten ergibt, die der **gerichtlichen** Zuständigkeit unterliegen.

Die Berücksichtigung der verfahrensrechtlichen Zuständigkeit bewirkt, daß nur solche Dinge, die tatsächlich vom **Bundesministerium** zu besorgen sind, Gegenstand der **bundesministeriellen** Auskunftspflicht sind (daher sind z. B. Rechtsauskünfte, die die Beurteilung eines konkreten, noch nicht Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundesministerium bildenden Sachverhalts zur Voraussetzung haben, nicht von der Auskunftspflicht durch das Bundesministeriengesetz erfaßt; derartige Auskünfte obliegen allenfalls den staatlichen Behörden erster Instanz).

Sind in einer Angelegenheit mehrere Bundesministerien zuständig, sei es in Form einer gemeinsamen Kompetenz (§ 5 Abs. 1 Z. 1 Bundesministeriengesetz) oder auch nur in Form einer Beteiligungskompetenz (§ 5 Abs. 1 Z. 2 Bundesministeriengesetz), so ist jedes Bundesministerium hinsichtlich des von ihm gesetzten oder zu setzenden Teilaktes auskunftspflichtig. Auskünfte über Stellungnahmen zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen müssen daher auf Anfrage **auch** vom stellungnehmenden Ressort erteilt werden.

- c) Gegenstand von Auskünften kann ferner nur gesichertes Wissen sein, d. h. Ergebnisse eines abgeschlossenen Willensbildungsprozesses beim **zuständigen** behördlichen Organ. Nur wenn dies vorliegt, kann überhaupt von einer Handlung, Unterlassung oder Absicht „**des Bundesministeriums**“ gesprochen werden. (Auskünfte über allfällige **Absichten** des Bundesministeriums können daher nur insoweit Gegenstand der Auskunft sein, als diese Absichten in einer den Abschluß des Willensbildungsprozesses eindeutig dokumentierenden Form vorliegen).

Diesem Grundsatz tragen im übrigen auch die Bestimmungen des AVG über die Akteneinsicht Rechnung, indem im § 17 Abs. 2 „Beratungsprotokolle“, „Amtsvorträge“ und „Erledigungsentwürfe“ unter allen Umständen von der Akteneinsicht ausgenommen sind (vgl. hierzu auch

Mannlicher, Das Verwaltungsverfahren<sup>7</sup>, 1964, S. 131, Anm. 4).

- d) Im übrigen ist die Pflicht zur Auskunftserteilung der Pflicht zur Akteneinsichtserteilung **nicht** gleichzusetzen: Unter „Auskunft“ ist nach dem allgemeinen Sprachgebrauch wohl nur die **Mitteilung über den Inhalt** von Akten zu verstehen und nicht die Verpflichtung, dem Fragenden Gelegenheit zu geben, sich selbst ein Urteil über den Akteninhalt zu bilden.

4. Die Pflicht zur Erteilung von Auskünften besteht nur insoweit, als dem die **Pflicht zur Amtsverschwiegenheit** nicht entgegensteht. Für die Abgrenzung der Auskunftspflicht ist somit der Umfang der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit von wesentlicher Bedeutung.

- a) Die Amtsverschwiegenheit ist zunächst verfassungsgesetzlich in Art. 20 Abs. 2 B-VG, dann aber auch in verschiedenen einfachgesetzlichen Bestimmungen geregelt. Zum Verhältnis zwischen einfachgesetzlichen Regelungen und der verfassungsgesetzlichen Bestimmung des Art. 20 Abs. 2 B-VG hat der Verfassungsgerichtshof festgestellt, daß die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit durch einfachgesetzliche Regelungen im Verhältnis zu dem im Art. 20 Abs. 2 B-VG umschriebenen Umfang zwar eingeschränkt, aber nicht ausgedehnt werden dürfe (vgl. Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 16. Oktober 1970, G 5/70). Auf Grund dieser Rechtsprechung sind einfachgesetzliche Regelungen, die eine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit vorsehen, die über das Maß des Art. 20 Abs. 2 B-VG hinausgeht, als verfassungswidrig anzusehen. Derartige gesetzliche Bestimmungen gelten aber bis zu ihrer allfälligen Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof weiter und sind für die Behörde (und den einzelnen Bediensteten) bindend.

Sofern allerdings derartige einfachgesetzliche Bestimmungen schon vor dem Wiederinkrafttreten des Bundes-Verfassungsgesetzes am 19. Dezember 1945 bestanden haben, wurden sie nicht in den geltenden Rechtsbestand übergeleitet, sondern es ist ihnen derogiert worden. Eine solche Derogation liegt insbesondere hinsichtlich des § 23 der Dienstpragmatik vor. Die in dieser Bestimmung festgelegte Pflicht zur Amtsverschwiegenheit gilt nur im Umfange des Art. 20 Abs. 2 B-VG, d. h. daß die Worte: „oder sonst aus dienstlichen Rücksichten“ als mit 19. Dezember 1945 aufgehoben zu betrachten sind.

- b) Darüber hinaus bestehen **verfassungsrechtliche Sondervorschriften** betreffend die

Amtsverschwiegenheit in bestimmten Budget- und Rechnungshofangelegenheiten. Auf ihren Inhalt wird im besonderen Teil näher eingegangen.

- c) Die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit bezieht sich auf alle Tatsachen, die dem Wirkungsbereich eines Bundesministeriums zuzählen sind. Es ist deshalb unerheblich, ob sich das Auskunftsverlangen auf den Bereich der Hoheitsverwaltung (einschließlich der Regierungsakte) oder Privatwirtschaftsverwaltung bezieht. In beiden Fällen ist zu prüfen, ob die Erteilung der gewünschten Auskunft mit der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit vereinbar ist.
- d) Die Amtsverschwiegenheit besteht zunächst hinsichtlich der ausschließlich aus der amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen, deren Geheimhaltung im **Interesse einer Gebietskörperschaft** gelegen ist. Ob in einem konkreten Fall eine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit besteht, hat der hierzu Verpflichtete zu beurteilen. Zur Auslegung des Begriffes „Interesse einer Gebietskörperschaft“ mögen folgende allgemeine Gesichtspunkte dienen:

1. Die Verfassungsbestimmung spricht vom „Interesse einer Gebietskörperschaft“. Aus dieser Formulierung ist abzuleiten, daß von den Bundesministerien nicht allein die Interessen des Bundes, sondern auch die der Länder und Gemeinden im Rahmen der Amtsverschwiegenheit zu wahren sind.
2. Wenn das Bundes-Verfassungsgesetz von „Interessen“ spricht, so sind darunter nicht nur bestimmte, etwa rechtliche Interessen zu verstehen, sondern auch **andere** Interessen z. B. wirtschaftlicher oder staatspolitischer Art. Soweit Interessen von Gebietskörperschaften in Frage stehen, ist insbesondere auf die Sicherheits- und militärischen Interessen hinzuweisen.
3. Der Begriff „Interesse einer Gebietskörperschaft“ sollte aber nicht ausdehnend ausgelegt werden. Dies ergibt sich auch aus dem Umstand, daß im demokratischen Staatswesen kein Grund dafür besteht, daß sich der Staat in weitgehendem Umfang hinter der Geheimhaltungspflicht verschanzt. Die Amtsverschwiegenheit im „Interesse einer Gebietskörperschaft“ dient nur dem Schutz der vitalen Interessen des Staates, die allerdings auf verschiedenen Bereichen gelegen sein können, und ist daher in diesem Sinne zu handhaben (auf die beispielhafte Aufzählung von vorrangigen Staatsinteressen



gegenüber dem Informationsinteresse des einzelnen im Art. 10 Abs. 2 Europäische Menschenrechtskonvention, BGBl. Nr. 210/1958, sei nur hingewiesen).

- e) Die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit besteht ferner hinsichtlich der ausschließlich aus der amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen, deren Geheimhaltung im Interesse einer Partei gelegen ist.

1. „Partei“ im Sinne der Regelung des Art. 20 Abs. 2 B-VG ist nicht mit „Partei“ im Sinne der Verwaltungsverfahrensgesetze gleichzusetzen. Wie der Verwaltungsgerichtshof in Übereinstimmung mit der Lehre festgestellt hat, ist der Begriff „Partei“ im Sinne dieser Bestimmung offenkundig im weitesten Sinne zu verstehen und umfaßt alle Personen, die aus irgendwelchem Anlaß mit Behörden in Berührung kommen (vgl. Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 14. Mai 1964, Z. 771/63).

2. Das unter Punkt 4/d/2 zum Begriff des „Interesses“ Gesagte gilt auch im Zusammenhang mit dem Begriff des „Interesses einer Partei“: Nicht nur rechtliche Interessen der Partei, sondern u. a. auch wirtschaftliche und sonstige Interessen der Partei begründen eine Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit.

Insbesondere ist auf den grundrechtlichen Schutz des Interesses auf Geheimhaltung der Privatsphäre durch Art. 8 EMRK hinzuweisen. Demgemäß hat jedermann einen Rechtsanspruch auf „Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs“. Dieses Grundrecht beruht auf der Anerkennung des Interesses des Individuums auf Schutz vor jeder Einmischung in seine Intimsphäre und jeden Bereich seines Daseins, den es rechtmäßigerweise für sich behalten wollen darf. Dieses Interesse betrifft die persönlichen Verhältnisse und den persönlichen Umgang ebenso wie alle Fakten, die das Privatleben und die Persönlichkeit des Individuums berühren, und beziehen sich insbesondere auf das eigene Bild, das gesprochene Wort, die Wohnung wie auf die Güter, die der persönlichen Sphäre entstammen [vgl. den Bericht des Expertenkomitees für Menschenrechte an den Ministerrat des Europarates vom 18. November 1970, DH/Exp (70)15, Punkt 24].

Bei Auskunftsverlangen, die sich auf eine Person beziehen, sind bei der Beurteilung des Umfangs der Amtsverschwiegenheit strenge Maßstäbe anzulegen. Dies nicht nur deshalb, weil der einzelne vor dem Bekannt-

werden ihn betreffender Tatsachen in der Öffentlichkeit aus grundrechtlich begründeten Erwägungen zu schützen ist, sondern auch deshalb, weil die im Bundesministeriengesetz 1973 vorgesehene Auskunftspflicht der Bundesministerien ihrem Sinne nach nicht darauf abzielt, daß Auskünfte über Personen von den Bundesministerien eingeholt werden können. Es ist ferner darauf hinzuweisen, daß Auskünfte über Personen dazu führen könnten, daß das Vertrauen der Bevölkerung in die Verwaltung beeinträchtigt wird.

Im „Interesse einer Partei“ ist die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit vor allem in folgenden Fällen gegeben: Mitteilungen über persönliche Daten, die wirtschaftlichen Verhältnisse, den Gesundheitszustand, das Vorleben (z. B. Strafregistrauszüge), eine Person betreffende anhängige Verfahren, deren Verlauf, und zwar unabhängig davon, ob es sich um gerichtliche oder verwaltungsbehördliche Verfahren handelt, soweit diese nicht öffentlich sind.

## II.

Im Zusammenhang mit der Pflicht zur Auskunftserteilung ergeben sich einige Fragen allgemeiner Natur, die im folgenden behandelt werden sollen:

1. Verschiedene Rechtsfragen hinsichtlich der Pflicht zur Auskunftserteilung setzen zu ihrer Lösung die Bestimmung der Rechtsnatur der Auskunft voraus. Bei der Bestimmung der Rechtsnatur der Auskunft ist davon auszugehen, daß die Auskunft eine Wissenserklärung ist und somit keinen normativen Inhalt hat. Die Auskunft gestaltet keine Rechtsverhältnisse und kann solche auch nicht in rechtsverbindlicher Weise feststellen. Demgemäß ist eine Auskunft kein Verwaltungsakt im Sinne der österreichischen Terminologie (vgl. hierzu Mannlicher, a. a. O., S. 211, und insbesondere Adamovich, Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts<sup>5</sup>, I, S. 93 f.).

2. Da es sich bei der Auskunft nicht um einen Verwaltungsakt handelt, findet auf die Auskunftserteilung das AVG 1950 keine Anwendung. Gemäß Art. II EGVG 1950 gilt nämlich das AVG 1950 ausschließlich für **Verfahren in behördlichen Angelegenheiten** für bestimmte Behörden. Unter einem Verfahren ist jener Prozeß zu verstehen, der zur Entstehung eines Verwaltungsaktes führt. Da es sich bei der Auskunftserteilung — wie dargelegt — nicht um einen Verwaltungsakt handelt, geht ihr auch kein Verfahren im Sinne des AVG 1950 voraus. Die Auskunftserteilung ist vielmehr das tatsächliche Entsprechen gegenüber einem bestehenden Rechtsanspruch.

Anders ist dagegen die Sachlage, wenn die Auskunftserteilung abgelehnt wird. Hier wird über den Bestand eines Rechtsanspruches des

Auskunftswerbers in einem konkreten Fall abgesprochen. Damit werden aber die Rechtsverhältnisse des Auskunftswerbers gestaltet, d. h. daß in einem solchen Fall ein Verfahren im Sinne des AVG 1950 durchzuführen ist und der Nichtbestand des auf § 3 Z. 5 des Bundesministerien-gesetzes gegründeten Rechtsanspruches bescheidmäßig festgelegt werden muß.

3. Da das AVG auf die Auskunftserteilung keine Anwendung findet, ist die Form, in der Auskünfte verlangt werden können, ebenso wenig gesetzlich festgelegt wie die Form, in der sie zu erteilen sind. Es muß deshalb davon ausgegangen werden, daß sowohl das Auskunftsverlangen wie die Auskunftserteilung schriftlich oder mündlich (telefonisch) erfolgen können. Keinesfalls besteht ein Rechtsanspruch des einzelnen auf Erteilung der Auskunft in einer bestimmten von ihm gewünschten Form. Welche Form im konkreten Fall für die Erteilung der Auskunft gewählt wird, wird daher von der Art der verlangten Auskunft abhängen und bleibt jenem Beamten überlassen, der für die Erteilung der Auskünfte zuständig ist.

Im Falle der Auskunftsverweigerung, die eines begründeten Bescheides bedarf, sollte jedoch wohl in der Regel ein schriftlicher Bescheid ergehen, wiewohl das AVG 1950 die mündliche Bescheid-erlassung nicht ausschließt. Eine endgültige Festlegung der Praxis wird sich erst nach der Sammlung entsprechender Erfahrungswerte vornehmen lassen. Jedenfalls ist dem Auskunftswerber auf dessen Verlangen eine schriftliche Ausfertigung eines mündlich erlassenen Bescheides zu geben.

4. Hinsichtlich der Frage der Haftung für falsche Auskünfte bzw. rechtswidrige Auskunftsverweigerungen ist folgendes zu bemerken: Schon in der Vergangenheit bestanden Regelungen, die eine Auskunftspflicht zum Inhalt hatten; in diesen Fällen wurde die Anwendbarkeit des Amtshaftungsgesetzes regelmäßig angenommen. Es wird daher auch hier unvorgefährlich der Judikatur davon ausgegangen werden können, daß die Auskunftserteilung gemäß § 3 Z. 5 bzw. § 4 Abs. 3 Bundesministerien-gesetz 1973 „Vollziehung der Gesetze“ im Sinne des Art. 23 B-VG ist und somit den Bestimmungen über die Amtshaftung unterliegt. Der Bund haftet sohin für den Schaden, der durch eine rechtswidrige schuldhaft erhaltene Auskunftserteilung oder -verweigerung wem immer zugefügt wird.

Für den einzelnen Beamten würde eine Rückersatzpflicht gegenüber dem Bund dann eintreten, wenn die Auskunft durch den Beamten **vorsätzlich** oder **grob fahrlässig** rechtswidrig verweigert oder falsch erteilt wurde (vgl. § 3 Abs. 1 AHG).

5. Hinsichtlich eines Auskunftsansuchens besteht Entscheidungspflicht im Sinne des § 73 AVG:

Da die **negative** Entscheidung über die Auskunftserteilung ein Verwaltungsakt ist, auf dessen Zustandekommen das AVG anzuwenden ist (vgl. II Punkt 2), muß entweder die Auskunft erteilt werden oder — innerhalb der im § 73 AVG genannten Frist — ein Bescheid des Inhalts erlassen werden, daß aus Gründen der Amtsverschwiegenheit keine Auskunft erteilt wird.

### III.

§ 4 Abs. 3 Bundesministerien-gesetz 1973 trägt den Bundesministern auf, „in geeigneter Weise dafür Sorge zu tragen, daß die ihren Bundesministerien nachgeordneten Verwaltungsbehörden, Ämter und Einrichtungen des Bundes innerhalb ihrer örtlichen und sachlichen Zuständigkeit Auskünfte erteilen, soweit eine Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit dem nicht entgegensteht“.

1. Adressaten des § 4 Abs. 3 sind die einzelnen Bundesminister, nicht die dem Bundesministerium nachgeordneten Verwaltungsbehörden, Ämter und Einrichtungen des Bundes. Es entsteht daher durch § 4 Abs. 3 nur eine Verpflichtung der **Bundesminister**, geeignete organisatorische Maßnahmen zur Sicherstellung einer Auskunftserteilung der erwähnten Verwaltungsbehörden, Ämter und Einrichtungen zu treffen, **nicht aber** eine ein subjektives öffentliches Recht begründende Verpflichtung der im § 4 genannten Verwaltungsbehörden, Ämter und Einrichtungen zur Auskunftserteilung (im Rahmen der Amtsverschwiegenheit).

2. Der Kreis der Dienststellen, hinsichtlich derer durch den Bundesminister Vorkehrungen für die Auskunftserteilung getroffen werden müssen, ist durch das Bundesministerien-gesetz folgendermaßen bestimmt:

Wenn § 4 Abs. 3 von „Verwaltungsbehörden, Ämtern und Einrichtungen des Bundes“ spricht, so sind darunter Bundesdienststellen im **organisatorischen** Sinn zu verstehen, d. h. vom Bund errichtete Behörden, Ämter und (sonstige) Einrichtungen. Ausgenommen von der Verpflichtung des Bundesministers gemäß § 4 Abs. 3 sind Bundesbehörden (im organisatorischen Sinn) jedoch dann, wenn sie mittelbare Bundesverwaltung betreiben (vgl. § 4 Abs. 4 leg. cit.).

Im übrigen sind unter Einrichtungen „des Bundes“ nur solche Einrichtungen zu verstehen, die als Organe des Bundes tätig werden und nicht selbständige Rechtspersönlichkeit besitzen.

3. Um eine ordnungsgemäße Durchführung der Auskunftserteilung zu gewährleisten, können für die Verwaltungsbehörden, Ämter und Einrichtungen des Bundes (insbesondere auch für die der Diensthoheit des Bundes unterstehenden Hilfsorgane) gemeinsame Auskunftsstellen geschaffen werden.

4. Über die Verweigerung der Auskunftserteilung ist mangels Bestehens eines subjektiven öffentlichen Rechtes nicht mit Bescheid abzusprechen. Es kann lediglich das Aufsichtsrecht des Bundesministers angerufen werden.

5. Im übrigen sind die Ausführungen unter I und II sinngemäß anzuwenden.

### B. Besonderer Teil

I. Demonstrative Aufzählung von alle Ressorts betreffenden Angelegenheiten, die der Auskunftspflicht nicht unterliegen:

1. Angelegenheiten der Rechtsprechung;
2. Amtsvorträge und Erledigungsentwürfe; sonstige Gegenstände und Vorgänge des amtsinternen Meinungsbildungsprozesses, solange keine abgeschlossene Willensbildung beim zuständigen Organ vorliegt (z. B. Gesetzes- und Verordnungsentwürfe vor der Aussendung zum offiziellen Begutachtungsverfahren oder Berichte an den Ministerrat oder an das Parlament vor ihrer Freigabe zur Veröffentlichung);
3. der jährliche Bundesvoranschlag vor Beginn der Beratungen im Nationalrat (Art. 51 Abs. 1 letzter Satz B-VG); eine Auskunft vor der Vorlage des Voranschlages der Einnahmen und Ausgaben für das folgende Finanzjahr an den Nationalrat muß daher aus verfassungsrechtlichen Gründen unterbleiben;
4. der vom Rechnungshof dem Parlament vorzulegende Bundesrechnungsabschluß — näherhin Rechnungsabschlußergebnisse im Ressortbereich — vor Beginn der Beratung im Nationalrat (Art. 121 Abs. 2 letzter Satz B-VG);
5. Angelegenheiten und Ergebnisse der Einschau des Rechnungshofes im jeweiligen Ressortbereich vor Beginn der Beratung des Tätigkeitsberichtes des Rechnungshofes im Nationalrat (Art. 126 d Abs. 1 letzter Halbsatz B-VG).
6. Im Interesse der Gebietskörperschaft Bund ist die Auskunft insbesondere über folgende Punkte zu verweigern:
  - a) Angelegenheiten, die die Staatssicherheit betreffen;
  - b) Inhalt, Verhandlungskonzept und Verlauf von Gesprächen und Verhandlungen mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen, insbesondere der Inhalt internationaler Abkommen vor deren Unterzeichnung, soweit nicht diesbezüglich das ausdrückliche oder stillschweigende Einverständnis des Gesprächs- bzw. Verhandlungspartners vorliegt;
  - c) Angelegenheiten internationaler Organisationen, die von diesen als vertraulich oder in nicht öffentlicher Sitzung behandelt werden, sowie der Inhalt der von ihnen nicht freigegebenen Dokumente;
  - d) Berichte österreichischer Vertretungsbehörden im Ausland sowie Schriftstücke ausländischer Stellen und Behörden im In- und Ausland, wenn sie auf Grund ihres Inhaltes oder aus anderen Gründen nicht zur unbeschränkten Weitergabe geeignet sind;
  - e) offizielle Besuche ausländischer Staatsoberhäupter, Regierungschefs, sonstiger Kabinettsmitglieder, leitender Funktionäre usw., soweit nicht eine beiderseits vereinbarte Veröffentlichung über Stattfinden und Programm des Besuches erfolgt ist;
  - f) private Besuche der unter e) genannten Persönlichkeiten, soweit nicht der ausländische Staat ausdrücklich oder stillschweigend die Zustimmung zur Veröffentlichung gegeben hat;
  - g) Organisationsangelegenheiten der Bundesministerien, soweit die Erteilung der verlangten Auskunft die Sicherheit oder Arbeitsfähigkeit des Amtsbetriebes zu gefährden geeignet ist;
  - h) vertrauliche Ausschusssitzungen des Nationalrates und des Bundesrates;
  - i) Gegenstand und Inhalt innerstaatlicher Gespräche und Verhandlungen mit anderen Ressorts, mit Gebietskörperschaften und Interessenvertretungen, die zur Vorbereitung oder zur Durchführung innerstaatlicher Maßnahmen notwendig sind, soweit und solange die Vertraulichkeit für den Erfolg oder für den ungestörten Verlauf von Gesprächen und Verhandlungen notwendig ist;
  - j) Angelegenheiten der Sicherheit der Amtsgebäude, insbesondere Hauspläne, Sicherheitsvorkehrungen usw.
7. Im Interesse einer Partei ist die Auskunft an Dritte insbesondere über folgende Punkte zu verweigern:
  - a) Einkommens- und Vermögensverhältnisse, Persönlichkeitsrechte und sonstige personenbezogene Daten (vgl. hierzu Allgemeiner Teil, Punkt I, Z. 4 lit. e);
  - b) Gerichtsakten, soweit sie nichtöffentliche Verfahrensteile betreffen, und Verwaltungsstrafakten;
  - c) dienst- und besoldungsrechtliche und Personalangelegenheiten eines Bediensteten, soweit sie nicht allgemein zugänglichen

- Amtsbehelfen zu entnehmen sind und aus der begehrten Auskunft allein oder in Verbindung mit anderen Umständen oder Auskünften direkt oder indirekt auf die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse einer Einzelperson aus dem genannten Personenkreis geschlossen werden kann (so z. B. bei der Verleihung österreichischer staatlicher Auszeichnungen und Titel, bei der Handhabung der Bestimmungen der Dienstpragmatik, des Bezügegesetzes 1972, des Gehaltsgesetzes 1956, des Vertragsbedienstetengesetzes 1948, des Pensionsgesetzes 1965, des GÜG und des Art. 65 Abs. 3 B-VG);
- d) Eilmeldungen der Buchhaltungen an die Finanzämter über bestehende Forderungen gegenüber dem Bund zwecks Aufrechnung von allfälligen Abgabenrückständen;
- e) finanzielle, technische und wirtschaftliche Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, die Organwaltern des Bundes im Zuge ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt geworden sind;
- f) Angelegenheiten der Vergabe von Leistungen auf Grund einer Ausschreibung nach Maßgabe der ÖNORM A 2050;
- g) Ideen- und Entwurfswettbewerbe für die Zeit vom Einlangen der Arbeiten bis zur Veröffentlichung der Namen der Preisträger;
- h) Kaufverträge, Mietverträge, Werkverträge und sonstige privatrechtliche Beziehungen des Bundes, soweit in irgendeiner Weise die Interessen des (Vertrags-) Partners oder eines Dritten berührt werden könnten, sowie Vorarbeiten zur Begründung solcher rechtlicher Beziehungen.