

AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG
Präsidialabteilung II/EG-Referat

Zahl: 1127/157

A-6010 Innsbruck, am 28. September 1993
Landhaus
Fax: (0512) 508177
Tel: (0512) 508-151
DVR: 0059463
Sachbearbeiter: Dr. Biechl

An das
Bundeskanzleramtatum: 25. OKT. 1993

Ballhausplatz 1014 Wien
Verteilt 29.10.93 M

Dr. Moser

T e l e f a x !

Betreff: Entwurf eines Besoldungsreform-Gesetzes 1993

Zu Zahl GZ 921.301/1-II/A/1/93 vom 17. August 1993

Zum übersandten Entwurf eines Besoldungsreform-Gesetzes 1993 wird folgende Stellungnahme abgegeben:

I. Allgemeines:

1. Die für die Begutachtung eingeräumte Frist wurde im Hinblick auf die Bedeutung und den Umfang des Entwurfes viel zu kurz bemessen. Es ist nicht möglich, sich mit dem Entwurf innerhalb dieser kurzen Frist ausführlich und ernsthaft auseinanderzusetzen. Durch die knapp bemessene Frist entsteht der Verdacht, daß der Bund gar nicht an einer intensiven Be-fassung mit der Materie durch die zur Begutachtung eingeladenen Stellen interessiert ist.
2. Gegen den Entwurf bestehen verfassungsrechtliche Bedenken:
 - a) Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (vgl. VfSlg. 11.151) ist dem Bundesgesetzgeber das historisch über-kommene Begriffsbild des Berufsbeamten verfassungsrechtlich vorgegeben.

- 2 -

Dieses Berufsbeamtentum ist zweifellos durch eine Reihe von Strukturprinzipien, wie etwa das Laufbahnprinzip, das Prinzip der Amtstitel (Art. 21 Abs. 5 B-VG), das Prinzip der Unkündbarkeit oder das hierarchische Prinzip gekennzeichnet. Diese Prinzipien würden durch ein dem Entwurf entsprechendes Gesetz ganz oder weitgehend beseitigt werden. Selbst wenn man die Meinung vertreten sollte, daß die Beeinträchtigung eines dieser Strukturprinzipien an dem dem Bundesgesetzgeber verfassungsrechtlich vorgegebenen Begriffsbild des Berufsbeamten nichts ändern würde, so kann jedenfalls die massive Beeinträchtigung mehrerer dieser Prinzipien nicht mehr als verfassungskonform angesehen werden.

b) Darüber hinaus sind dem Bundesgesetzgeber - wenn er sich schon nicht an das Homogenitätsgebot nach Art. 21 Abs. 1 B-VG letzter Satz gebunden erachtet - aber zweifellos in seiner Kompetenz, das Dienstrecht der (öffentliche-rechtlichen) Bediensteten zu gestalten, durch Art. 21 Abs. 4 B-VG insofern Schranken gesetzt, als der Dienstwechsel durch grundsätzliche Änderungen des Dienstrechtes jedenfalls nicht erschwert werden darf (vgl. Thienel, Öffentlicher Dienst und Kompetenzverteilung, 90 ff. bzw. Kucsko-Stadlmayr, das Disziplinarrecht der Beamten, S. 36 f.)

So schreibt etwa Kucsko-Stadlmayr a.a.O.:

Das in Art. 21 Abs. 4 B-VG normierte Recht ist nach Kelsen - Froehlich - Merkl "eine Garantie (Art. 144) zum mindesten dagegen, daß durch bundes- oder landesgesetzliche Bestimmungen die Freizügigkeit der öffentlichen Angestellten gehindert oder erschwert" wird; diese solle "trotz der bundesstaatlichen Konstruktion zu Gunsten der Aufrechterhaltung eines einheitlichen Verwaltungsapparates erhalten bleiben". Danach stellt Art. 21 Abs. 4 B-VG insofern eine interessante verfassungsrechtliche Bestimmung dar, als er einerseits ein subjektives, verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht für öffentliche Bedienstete, andererseits aber eine Kompetenznorm enthält: Dies insoweit, als sowohl die Kompetenz des Bundes als auch jene der Länder insofern eingeschränkt wird, als ihre dienst- und gehaltsrechtlichen Regelungen nicht in einer

- 3 -

Weise gestaltet sein dürfen, daß die angeführte Freizügigkeit beschränkt wird.

Der Inhalt des vorliegenden Entwurfes wird aber schon durch das unterschiedliche System der Entlohnung den Dienstwechsel ganz wesentlich erschweren. Unter dem Blickwinkel des Homogenitätsgebotes hätte das zur Folge, daß auch der Landesgesetzgeber das im Entwurf vorgesehene und aus der Sicht des Landes verfassungsrechtlich bedenkliche Beamtenbild des Bundes zu übernehmen hätte.

3. Der fälschlicherweise als "Besoldungsreform - Gesetz 1993" bezeichnete Entwurf hat in Wahrheit die Schaffung eines neuen Beamtentypus durch die Änderung nicht nur besoldungsrechtlicher, sondern vor allem dienstrechlicher Normen zum Inhalt.

Dieser Typus, der offensichtlich nach den Vorstellungen des Managements "erzeugt" wurde, steht und fällt mit der Arbeitsplatzbewertung. Hiebei wird, so die Erläuterungen auf S. 30, eine Stelle nach den dieser Stelle zugewiesenen Aufgaben und nicht nach den Leistungen des Arbeitsplatzinhabers bewertet. Das bedeutet, daß es sich bei der Bewertung von Arbeitsplätzen nicht um dienstrechliche Regelungen, sondern vielmehr um Normen des Organisationsrechtes, die ohne Zweifel auch im engen Konnex mit jenen über den Stellenplan stehen, handelt (vgl. in diesem Zusammenhang das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 29.1.1981, G 34/80-17), dies unbeschadet der Tatsache, daß Arbeitsplatzbewertung und Dienstpostenplan dienst- und besoldungsrechtliche Auswirkungen haben müssen.

Die Arbeitsplatzbewertung im Rahmen der Verwendungserfordernisse zu regeln, ist jedenfalls unangebracht.

Es wird wohl niemandem, der in Zukunft mit der Arbeitsplatzbewertung befaßt sein wird möglich sein, die für einen Arbeitsplatz festgestellte Punkteanzahl für Wissen, Denkleistung und Verantwortung so in Balance zu halten, daß sie stabil bleibt. Selbst wenn man die Komponente "Denkleistung" für einen Arbeitsplatz als unveränderlich annehmen will, gilt

- 4 -

es zu bedenken, daß das für einen Arbeitsplatz erforderliche "Wissen" und die "Verantwortung" einem ständigen Wandel nicht nur durch mehr oder weniger große Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen, die für die Erledigung von Aufgaben von Bedeutung sind, sondern auch durch die immer wieder gebotenen Änderungen der Geschäftsverteilung in einer Organisationseinheit sehr großen Schwankungen unterliegen. Will man die festgestellte Anzahl an Punkten für einen Arbeitsplatz einigermaßen konstant halten, so müssen zwangsläufig, wenn die Verantwortung steigt, etwa weil mehr Budgetmittel für eine Aufgabe zur Verfügung stehen, Wissen oder Denkleistung oder beide sinken.

Darüber, auf welche Weise die Arbeitsplatzbewertung bzw. die Inhaber der einzelnen Arbeitsplätze "transparent" gemacht werden, fehlt jeder Anhaltspunkt.

Es fehlen auch Angaben über die Rechtsform der Arbeitsplatzbewertung. Die Konkretisierung eines Gesetzes in Form von "Richtverwendungen" erscheint ebenfalls bedenklich.

4. Die Besoldungsreform ist gegenüber der bestehenden Rechtslage mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Ein derartiger Verwaltungsaufwand liegt nicht im Sinne der angestrebten Verwaltungsvereinfachung.

II. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen:

Zu Art. I:

Zu § 11:

Abgesehen davon, daß eine zehnjährige provisorische Dienstzeit zweifellos das Prinzip der Unkündbarkeit von pragmatischen Dienstverhältnissen nicht unwe sentlich beeinträchtigt, scheint ein Abgehen von der bisher festgelegten Dauer eines provisorischen Dienstverhältnisses nicht notwendig. Vier Jahre müßten ausreichen, um die Qualifikation eines Menschen für einen Beruf feststellen zu können. Dies auch im Hinblick darauf, daß die Entlassung wegen mangelnden Arbeitserfolges (§ 22) nunmehr schon im Falle einer zweimaligen Feststellung, daß ein Beamter

- 5 -

den Arbeitserfolg nicht aufgewiesen hat, eintreten soll, und auch die Einrechnung von Zeiten in die Zeit des provisorischen Dienstverhältnisses nunmehr wesentlich eingeschränkt werden soll. Soweit die Einschränkung der Einrechnung von Zeiten Vordienstzeiten aus Dienstverhältnissen zu anderen Gebietskörperschaften betrifft, erscheint dies im Hinblick auf Art. 21 Abs. 4 B-VG verfassungsrechtlich bedenklich.

Zu § 38:

Daß die Berufung gegen einen Versetzungsbescheid keine aufschiebende Wirkung mehr haben soll, erscheint bedenklich. Es stellt sich auch insofern die Frage nach dem Sinn dieser Bestimmung, als der vom Beamten zuletzt innegehabte Arbeitsplatz ohnehin bis zur Rechtskraft der Versetzung nicht auf Dauer besetzt werden darf. Der hinsichtlich des Ressortwechsels gewählte Weg, dem Ernennungsverfahren durch das aufnehmende Ressort ein Verwendungsänderungs- bzw. Versetzungsverfahren durch das abgebende Ressort voranzustellen (vgl. auch Erläuterungen S. 16), kann nicht gerade als Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung angesehen werden.

Zu § 41b:

Es ist unklar, ob die Annahme der Bestellung zum Mitglied der Berufungskommission verpflichtend ist. Jedenfalls fehlt eine dem § 100 Abs. 2 entsprechende Bestimmung.

Zu den §§ 45a und 45b:

Durch die Einführung von Mitarbeitergesprächen und Teamarbeitsbesprechungen sollen laut Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien Leistungsanreize geschaffen und das Dienstrechth von hemmenden Elementen befreit werden. Wenngleich die Zweckmäßigkeit von Mitarbeitergesprächen und Teamarbeitsbesprechungen grundsätzlich nicht in Frage gestellt werden soll, könnten sich gerade diese Einrichtungen zu "hemmenden Elementen" entwickeln: In den §§ 45a und 45b des Beamten-Dienstrechtesgesetzes 1979 und im § 5 Abs. 1 des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 in der Fassung des gegenständlichen Entwurfes ist nämlich ein sehr zeitaufwendiges Verfahren für Beamte und Vertragsbedienstete vorgesehen. Vor allem der Zwang, den Inhalt dieser Besprechungen in jedem Fall schrift-

- 6 -

lich festhalten zu müssen, unabhängig davon, ob es sich um einen problematischen Mitarbeiter handelt oder nicht, führt zu einem erheblichen Zeitaufwand. Ist bei einem Mitarbeitergespräch die Gegenzeichnung der Niederschrift durch beide Gesprächspartner wegen mangelnder Übereinstimmung nicht möglich, so ist zusätzlich der mit der Fachaufsicht betraute Vorgesetzte zu befassen. Es sollte vielmehr die schriftliche Aufzeichnung von Gesprächsergebnissen in das Ermessen des Vorgesetzten gestellt werden. Durch die in den Erläuterungen angeführte Schulung der Vorgesetzten müßte es möglich sein, eine reibungslosen Ablauf zu gewährleisten.

Zu § 137:

Abgesehen von der rechtlichen Bedeutung der "Richtverwendung" stellt sich die Frage, ob die als Richtverwendung bei den Anstellungserfordernissen genannten Arbeitsplätze noch eine abweichende Bewertung erfahren dürfen oder nicht und auf welche Weise eine Offenlegung der Bewertung erfolgen soll. Bezüglich der Arbeitsplatzbewertung wird auf die Ausführungen oben unter Punkt I.3. hingewiesen.

Unklar ist, was unter "Verantwortung nach dem Grad der Bindung an Gesetze, Verordnungen und Dienstanweisungen" bedeuten soll.

Zu § 145a:

Die Kannbestimmungen in den Abs. 4 und 6 sollten näher determiniert werden.

Zu § 233:

Da nicht klar ist, auf welche Weise ein Definitivstellungsverfahren eingeleitet wird, wäre es jedenfalls besser, den Zeitpunkt der Einbringung des Antrages des Beamten auf Definitivstellung als Kriterium für die Anwendung bestimmter Normen festzulegen.

Zu § 263:

Das in den Abs. 4 und 7 eingeräumte Ermessen sollte näher determiniert werden.

Zu den Ernennungserfordernissen:

Die Richtverwendungen sind unklar. So ist es fraglich, was etwa

- 7 -

unter "Hauptsachbearbeiter" oder unter "Freizeitgestalter" zu verstehen ist.

Zu Art. II:

Zu den §§ 28 und 29:

Die "kleine DAZ" und die "große DAZ" sollten durch eine entsprechende Ergänzung der Gehaltsstufen im § 28 Abs. 1 ersetzt werden.

Zu § 30:

Hier wird bemerkt, daß die Relation zwischen Gehalt und Funktionszulage und der sich daraus zwangsläufig ergebende Kampf um lukrativere Arbeitsplätze sicher nicht dem Betriebsklima in den einzelnen Organisationseinheiten dienen wird.

Zu den §§ 35 und 36:

Statt mit 29 Kalendertagen sollte mit Fristen von 30 Tagen wie etwa im § 13 Abs. 4 des Gehaltsgesetzes 1956 oder im § 17 Abs. 4 des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 oder von einem Kalendermonat oder Monat wie etwa im § 30a Abs. 5 des Gehaltsgesetzes 1956 das Auslangen gefunden werden. Dies vor allem im Hinblick darauf, daß § 30a in der derzeit geltenden Fassung ja weiterhin auslaufend Anwendung finden wird müssen.

Zu Art. X:

Zu § 5 Abs. 1:

Auf die Äußerungen zu Art. I, §§ 45a und 45b, wird hingewiesen.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem der Parlamentsdirektion zugeleitet.

Für die Landesregierung:

Landesamtsdirektor

Abschriftlich

An alle Ämter der Landesregierungen
gesondert an die Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der Niederösterr. Landesregierung, Wien
an das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien
an das Präsidium des Nationalrates, Wien, 25 Ausf.
an alle National- und Bundesräte in Tirol
an das Büro des Föderalismusministers

zur gefälligen Kenntnisnahme.

Für die Landesregierung:

Dr. G s t r e i n

Landesamtsdirektor

F.d.R.d.A.:

Riedl