

8/511-320/ME



AMT DER VORARLBERGER LANDESREGIERUNG

PrsG-032.00

Bregenz, am 5.10.1993

An das
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

Betrifft GESETZENTWURF	
zL.	61 -GE/19 93
Datum: 11. OKT. 1993	
15. Okt. 1993	
Verteilt	

Auskunft:
Dr. Bußjäger
Tel. (05574) 511-2064

St. Vorarl

Betrifft: Bundesgesetz, mit dem das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, das Gehaltsgesetz 1956, die Reisegebührenvorschrift 1955, das Bundes-Personalvertretungsgesetz, das Ausschreibungsgesetz 1989, das Verwaltungsakademiegesetz, das Pensionsgesetz 1956, das Nebengebührenzulagengesetz, die Bundesforste-Dienstordnung 1986, das Vertragsbedienstetengesetz 1948 und das Bundesministeriengesetz 1986 geändert werden (Besoldungsreform-Gesetz 1993);
Bezug: Begutachtungsverfahren, Stellungnahme

Schreiben vom 17.8.1993, GZ. 921.301/1-II/A/1/93

1. Allgemeine Bemerkungen:

Zum übermittelten Entwurf eines Besoldungsreform-Gesetzes 1993 wird Stellung genommen wie folgt:

1.1. Der vorliegende Entwurf soll die gesetzlichen Grundlagen für die Durchführung einer Gehaltsreform im Bundesdienst schaffen. Er bewirkt eine tiefgreifende Änderung der bestehenden Struktur des Dienstrechtes der Bundesbediensteten und berührt aufgrund des Homogenitätsprinzips nach Art. 21 B-VG auch die Interessen der Länder in einschneidender Weise. Gerade aus diesem Grund wird im Zusammenhang mit dem übermittelten Entwurf seitens Vorarlbergs die Beseitigung des Homogenitätsprinzips im Dienstrecht gefordert.

- 2 -

Dies ist deshalb erforderlich, da es den Ländern in Zukunft möglich sein muß, in ihrem Bereich eine vom System des Bundes abweichende Gehaltsreform zu verwirklichen. Es ist offensichtlich, daß eine Gehaltsreform beispielsweise in der Vorarlberger Landesverwaltung schon aufgrund der Zahl der betroffenen Dienstnehmer von völlig anderen Voraussetzungen auszugehen hat, als dies beim Bund der Fall ist.

Darüber hinaus sind zahlreiche Funktionen des Bundesdienstes in der Landesverwaltung unbekannt, weshalb eine an das Homogenitätsprinzip im Dienstrechtes gebundene Umsetzung der Gehaltsreform des Bundes in der Landesverwaltung mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden wäre.

Sollte das Homogenitätsprinzip unverändert bestehen bleiben, so wäre auf die vom Verfassungsgerichtshof geäußerte Rechtsmeinung im dem Erkenntnis vom 16. März 1988, G 184-194, 198, 200/87, zugrundeliegenden Prüfungsbeschuß hinzuweisen, in welchem er zur Frage der Verfassungskonformität der Ruhensbestimmungen in § 40a des Pensionsgesetzes 1965 in der Fassung BGBI.Nr. 426/1985, ausgeführt hat:

"Im Rahmen dieser vorläufigen Beurteilung der Verfassungsrechtslage meint der Gerichtshof, daß Art. 21 B-VG nicht bloß eine Einschränkung des Landesgesetzgebers bei der Handhabung seiner Dienstrechtskompetenz und eine Bindung an die Strukturprinzipien des Bundesdienstrechtes festlegt, sondern auch eine weitere Beschränkung des Bundesgesetzgebers bewirkt. Es ist nämlich dem Verfassungsgesetzgeber, der durch die im Jahre 1974 vorgenommene Novellierung des Art. 21 B-VG nachweislich eine Stärkung der Länderrechte herbeiführen wollte, wohl nicht zusinnbar, daß er dem Bundesgesetzgeber das verfassungsrechtliche Schicksal bestehender dienstrechtlicher Vorschriften des Landes beliebig und ohne zeitliche Schranke zur Verfügung stellen wollte. Diese Überlegung führt zur Annahme, daß der Bundesgesetzgeber gewisse schwerwiegende Umgestaltungen seines Dienstrechtes nur nach einer vorhergehenden Koordination mit den Ländern oder zumindest nur unter Festlegung einer ausreichenden Legisvakanz vornehmen darf."

Daß die vom Verfassungsgerichtshof in seinem Prüfungsbeschuß geäußerte Rechtsmeinung in der endgültigen Entscheidung nicht mehr wiederholt wurde, weil § 40a Pensionsgesetz aus anderen Gründen, nämlich wegen Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz als verfassungswidrig aufgehoben wurde, sollte kein Anlaß sein, die hier wiedergegebenen Äußerungen zu übergehen.

- 3 -

Es ist daher jedenfalls zu beachten, daß, da der vorliegende Entwurf rechtliche Konsequenzen für das Dienstrecht der öffentlich Bediensteten schlechthin entfaltet, eine Rücksichtnahme auf die Interessen der Länder aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten ist. Die vorgesehene Umgestaltung des Bundesrechtes müßte daher im Fall der Aufrechterhaltung des Homogenitätsprinzips nach Art. 21 B-VG mit den Ländern in einer Weise koordiniert werden, die es diesen erlauben würde, eine auch ihre spezifischen Verhältnisse berücksichtigende Gehaltsreform durchzuführen.

1.2. Die Notwendigkeit einer Besoldungsreform im öffentlichen Dienst ist unbestritten.

Seitens Vorarlbergs wird daher den Ausführungen im Vorblatt zum Besoldungsreformgesetz 1993 beigeplichtet, wonach das bestehende Dienstklassensystem der auch für den öffentlichen Dienst notwendigen Ausrichtung nach Leistung und Effizienz sowie nach höherer Mobilität entgegensteht, weil es hervorgehobene und verantwortungsvolle Aufgaben in finanzieller Hinsicht nicht unmittelbar, sondern mit großer Verzögerung erst im letzten Laufbahndrittel abgilt.

Dieser Zustand soll durch die Einführung von Funktionsgruppen, die auf die jeweilige konkrete Verwendung der Bediensteten abstellen, beseitigt werden.

Eng mit dem Dienstklassensystem verbunden ist aber auch die Einteilung der Beamten und Angestellten in einzelne Verwendungsgruppen (derzeit - mit gewissen Unterschieden - A, B, C, D, E bzw. a, b, c, d, e) entsprechend ihrer Ausbildung.

Gerade dieses System mit seiner fehlenden Durchlässigkeit erschwert eine leistungsgerechte Bezahlung der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst. Eine strukturelle Gehaltsreform müßte auch diese Einteilung, in welcher es in der Praxis ausschließlich von der Ausbildung (und nicht von der tatsächlichen Verwendung) abhängig ist, welche Gehaltslaufbahn ein Bediensteter durchschreitet, überdenken. Dieses System wird im vorliegenden Entwurf nur teilweise aufgegeben: Zwar werden

- 4 -

Funktionsgruppen geschaffen, die eine Berücksichtigung von qualifizierten Aufgabenerfüllungen in den jeweiligen Verwendungsgruppen gewährleisten sollen, in der Grundlaufbahn ergeben sich jedoch kaum Änderungen, da die bisherigen zehn Verwendungsgruppen für Beamte der allgemeinen Verwaltung und Beamte in handwerklicher Verwendung (A - E, P1 - P5) im Bundesdienst lediglich zu insgesamt sieben Verwendungsgruppen A1 - A7 zusammengeführt werden.

Anzumerken ist, daß ein durchlässiges System, bei dem die Verwendung eines Bediensteten nicht mehr vorrangig von der schulischen Ausbildung abhängig ist, allerdings nur funktionieren wird, wenn die entsprechenden Rahmenbedingungen gegeben sind, nämlich eine objektiven Stellenbewertung und Stellenbesetzung.

Bedenklich scheint, daß von der eigentlichen Besoldungsreform praktisch nur Beamte erfaßt werden. Die Änderungen im Bereich der Vertragsbediensteten bleiben marginal. Eine strukturelle Gehaltsreform dürfte am Dienstrecht dieser Gruppe nicht vorbeigehen.

1.3. Ein entscheidender Faktor bei der Durchführung einer Gehaltsreform sind die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Nach den Angaben im Vorblatt würden unter der Voraussetzung, daß alle der rund 80.000 Beamten, die mit der Besoldungsreform die Möglichkeit zur Option aus dem Dienstklassensystem in das neue System erhalten, auch tatsächlich optieren, Mehraufwendungen von 1,2 Mrd. S auf die gesamte Dauer eines Kalenderjahres entstehen.

Es ist aber zu berücksichtigen, daß vermutlich nicht alle der Betroffenen in das neue System optieren dürften, da es wohl nicht für sämtliche Beamte auch Vorteile bringen kann. Schon aus diesem Grund dürften vermutlich höhere Kosten als die genannten 1,2 Mrd. S auf die Dauer eines Kalenderjahres anfallen.

Der vorliegende Entwurf umfaßt mehrere Schwerpunkte. Abgesehen von der eigentlichen Besoldungsreform (neues Besoldungssystem), zählen zu den maßgeblichen Inhalten auch die Förderung der Mobilität, das Mitarbeitergespräch und die Arbeitsplatzbewertung. Im folgenden wird zu diesen einzelnen Inhalten jeweils gesondert Stellung genommen.

- 5 -

II. Zu den einzelnen Inhalten:

2.1. Besoldungssystem:

- Wie bereits ausgeführt, wird die Einteilung der Bediensteten in Verwendungsgruppen nicht aufgehoben, sondern lediglich gestrafft. (Art. I Z. 23).

Damit wird zwar eine bessere Überschaubarkeit gewährleistet, eines der Grundprobleme des derzeitigen Gehaltssystems im öffentlichen Dienst aber nur teilweise behoben: Nämlich die fehlende Möglichkeit, Bedienstete neben ihrer Ausbildung, auch entsprechend ihren Aufgaben, der ihnen auferlegten Verantwortung und gewährten Kompetenzen, kurz der Arbeitsschwierigkeit (ermittelt auf der Basis einer Arbeitsbewertung), zu entlohen, ganz abgesehen von der Notwendigkeit, dabei auch noch die Leistungskomponente in systematischer und angemessener Weise zu berücksichtigen.

Das im vorliegenden Entwurf vorgeschlagene System der Funktionsgruppen in den einzelnen Verwendungsgruppen gleicht diese Nachteile nur bis zu einem bestimmten Grad aus, da letztlich der bisherige A-Bedienstete in der Verwendungsgruppe A1 bleibt, der B-Bedienstete in die Verwendungsgruppe A2 eingestuft wird und schon daraus im Regelfall eine unterschiedliche Gehaltslaufbahn resultiert.

- Die geplante Aufteilung des Bezugs in einen Grundbezug sowie eine Funktionszulage erscheint grundsätzlich plausibel.

Die Erläuterungen lassen aber Gründe vermissen, weshalb die Bediensteten der höchsten Funktionsgruppen (A1/8 und 9) ein Fixgehalt beziehen, die Angehörigen der anderen Funktionsgruppen jedoch nicht. Es wird lediglich ausgeführt, daß durch das Fixgehalt alle zeit- und mengenmäßigen Mehrleistungen als abgegolten angesehen werden.

Nach Auffassung der Vorarlberger Landesregierung sprechen sachliche Gründe dafür, auch bei den höchsten Funktionen eine Vorrückung

- 6 -

entsprechend dem Dienstalter grundsätzlich zuzulassen. Es ist nämlich zu berücksichtigen, daß gerade bei diesen Funktionen das Dienstalter durch die damit in Zusammenhang stehende Diensterfahrung eine wichtige Voraussetzung für die Erfüllung der Funktion darstellen kann. Im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot wäre es zumindest notwendig, die vorgesehene differenzierte Behandlung eingehender zu begründen.

- Die geplante befristete Besetzung besonders wichtiger Funktionen wird begrüßt. Damit würde eine seit bereits mehreren Jahren im Land Vorarlberg geübte Praxis auch im Bundesdienst eingeführt.
- Die Einstufung in bestimmte Funktionsgruppen richtet sich nach den in der Anlage 1 zum Beamtendienstrechtsgesetz aufgelisteten Richtverwendungen.

Es ist durchaus vorstellbar, daß es hier zu größeren Problemen bei der Einstufung von Funktionen kommen wird, die nicht einer der demonstrativ angeführten Verwendungen zugeordnet werden können.

Es wäre zu überlegen, ob hier nicht andere Möglichkeiten vorgesehen werden sollten, die eine weniger unsichere Einordnung der Funktionen im öffentlichen Dienst erlauben würden.

Vorgeschlagen würde ein mittels Verordnung festzulegender Einreichungsplan, der auch für die betroffenen Beamten eine weit größere Rechtssicherheit mit sich bringen würde als die im Entwurf enthaltene Auflistung an Verwendungen, ganz abgesehen davon, daß mit einer abstrakten Fassung auch eine umfassendere Lösung, die nicht nur in die Gegenwart, sondern auch in die Zukunft wirkt, erreicht werden könnte. Die gewählte Vorgangsweise jedenfalls dürfte die Gefahr unsachlicher Zuordnungen jedenfalls keineswegs ausschalten. Darüberhinaus erscheint ein Rechtsschutz für die betroffenen Bediensteten nicht vorgesehen zu sein.

Aus Sicht der Vorarlberger Landesregierung wäre die gewählte Vorgangsweise jedenfalls nochmals zu überdenken.

- 7 -

2.2. Arbeitsplatzbewertung:

Die Arbeitsplatzbewertung (Art. I Z. 23 des Entwurfes) ist eine entscheidende Voraussetzung bei der Einreihung eines Bediensteten in eine bestimmte Funktionsgruppe.

Gemäß § 137 Abs. 3 BDG sind zur Bewertung des Arbeitsplatzes die Kriterien des Wissens (Ausbildung), der Denkleistung und der Verantwortung heranzuziehen. Dabei werden jedoch andere Kriterien, die ebenfalls den Wert einer Arbeit bestimmen, wie psychische Beanspruchungen, physische Belastungen und Arbeitsbedingungen ausgeblendet. Dies führt auch dazu, daß dem Merkmal körperlicher Belastung überhaupt keine Beachtung geschenkt wird. Aus diesem Grund erscheinen die im Entwurf herangezogenen Kriterien nicht ausreichend, Funktionen erschöpfend zu bewerten.

Es fällt weiters auf, daß offenbar keine Überprüfungsmöglichkeiten gegen eine falsche Bewertung vorgesehen sind, wie überhaupt die Frage der Arbeitsplatzbewertung gesetzlich nur sehr unbestimmt behandelt wird. Gerade hier erscheint es im Interesse der Bediensteten, aber auch des Dienstgebers, geboten, Vorkehrungen gegen unsachliche Zuordnungen und Bewertungen vorzusehen.

Die Verfassungsbestimmung des geplanten § 38 Abs. 4 Gehaltsgesetz (Art. II Z.12 des Entwurfs), wonach die Funktionsabgeltung, eine Verwendungszulage und eine Verwendungsabgeltung nur für entsprechend zugeordnete Arbeitsplätze gemäß § 137 Abs. 1 bis 5 BDG gelten, erscheint aus grundsätzlichen Überlegungen bedenklich. Damit hängt der Bezug eines Bediensteten wesentlich davon ab, ob der Arbeitsplatz bereits entsprechend zugeordnet wurde, wofür es offenbar auch keine Fristen gibt. Dies kann zu völlig unsachlichen – jedoch verfassungsrechtlich abgesicherten – Ungleichbehandlungen führen.

2.3. Mobilität:

Diese soll durch verschiedene Maßnahmen, wie verfahrensrechtliche

Beschleunigung des Versetzungs- und Verwendungsänderungsverfahrens, die Schaffung der Versetzungsmöglichkeiten in ein anderes Ressort ohne gesonderten Ernennungsakt, die Freigabepflicht der Ressorts bei einer vom Beamten gewünschten Versetzung in ein anderes Ressort und die – bereits erwähnte – befristete Vergabe von Leitungsfunktionen erfolgen.

So begrüßenswert das Ziel der Stärkung der Mobilität im öffentlichen Dienst ist, so scheint es doch fraglich, ob die gewählten Mittel ausreichen werden, dieses Ziel zu erreichen, da die betreffenden Regelungen, insbesondere über die Versetzung, noch immer zu kasuistisch und wenig flexibel sind.

- Die in Art. I Z. 1 vorgesehene Verfassungsbestimmung über die Verleihung einer Planstelle eines anderen Planstellenbereiches, welche unter verschiedenen Voraussetzungen nicht als Ernennung gelten soll, scheint entbehrlich. Den Erläuterungen zufolge soll damit die Bestimmung des Art. 65 Abs. 2 lit. a B-VG, wonach dem Bundespräsidenten die Ernennung der Beamten obliegt, umgangen werden.

Nach Auffassung der Vorarlberger Landesregierung stellt eine Maßnahme im Sinne des geplanten § 3 Abs. 1a keine Ernennung im Sinne des Art. 65 Abs. 2 lit. a B-VG dar, sodaß eine vorsorgliche Absicherung durch Hebung in Verfassungsrang aus allgemeinen verfassungspolitischen Gründen unterlassen werden sollte.

- Gemäß Art. I Z. 5 soll nunmehr das Dienstverhältnis erst nach zehn Jahren in ein definitives (Pragmatisierung) umgewandelt werden können. Gegen die Anhebung der Zeitdauer bis zur Pragmatisierung wird aus Sicht der Vorarlberger Landesregierung kein Einwand erhoben. Allerdings wäre zu überlegen, ob als Ausgleich für die längere Frist bis zur Pragmatisierung nicht nach einer stärkeren Verrechtlichung der Voraussetzungen für die Pragmatisierung zu suchen wäre. So ist beispielsweise in Abs. 2 (im wesentlichen identisch mit der bisherigen Bestimmung) vorgesehen, daß in die Zeit des provisorischen Dienstverhältnisses Zeiten in Dienst- oder Ausbildungsverhältnissen,

- 9 -

die für die erfolgreiche Verwendung des Beamten von besonderer Bedeutung sind, ganz oder zum Teil eingerechnet werden können. Es spricht wohl kein sachlicher Grund dagegen, hier einen Rechtsanspruch des betreffenden Bediensteten festzusetzen.

- Die Regelung des geplanten § 38a (Art. I Z. 11) über die Freigabepflicht bei einem Ressortwechsel erscheint insoweit problematisch, als es dadurch auch zu personalpolitisch durchaus unerwünschten Wechseln kommen kann.

Es ist auch zu berücksichtigen, daß in der Praxis die mangelnde Versetzbarkeit eines Beamten weitaus das größere Problem darstellt als eine Versetzung, die über seinen Wunsch (und jenem des "anfordernden Ressorts") erfolgen soll.

- In Art. I Z. 14 sind in den §§ 41a bis e umfangreiche Regelungen über die Berufungskommission in Dienstrechtsangelegenheiten enthalten. Gemäß § 41e Abs. 3 müssen sogar die Schriftführer bei der Berufungskommission rechtskundig sein. Es erscheint fraglich, ob dies tatsächlich erforderlich ist, da ein rechtskundiger Schriftführer nicht einmal in Gerichtsverfahren vorgeschrieben ist.

2.4. Mitarbeitergespräch:

Seitens der Vorarlberger Landesregierung wird die Notwendigkeit eines Mitarbeitergespräches für eine zielorientierte Personalführung nicht bestritten. Allerdings hängt der Wert dieser Einrichtung weit eher von den beteiligten Personen, als von detaillierten gesetzlichen Regelungen ab. Aus diesem Grund scheint die überdeterminierte Regelung in den §§ 45a und 45b (Art. I Z. 17 des Entwurfes) überflüssig, bzw. auch wenig zweckmäßig. So ist die Frage zu stellen, warum am Mitarbeitergespräch ausschließlich der Vorgesetzte und sein Mitarbeiter teilnehmen dürfen. Es kann unter Umständen sinnvoll sein, wenn ein Mitarbeiter eine Vertrauensperson beziehen darf. Es sollte daher eine flexiblere Regelung angestrebt werden.

Zu prüfen wäre auch, ob und allenfalls wie der Zusammenhang zwischen

- 10 -

einem Mitarbeitergespräch und einer systematischen Mitarbeiterbeurteilung zur Ermittlung der Leistungskomponente im Gehalt hergestellt werden könnte.

Für die Vorarlberger Landesregierung



Dr. Guntram Lins, Landesrat

- a) Allen
Vorarlberger National- und Bundesräten
 - b) An das
Präsidium des Nationalrates
1017 Wien
(22-fach)

im Sinne des Rundschreibens des Bundeskanzleramtes vom 24. Mai 1967, Zl. 22.396-2/67
 - c) Herrn Bundesminister für
Föderalismus und Verwaltungsreform
Jürgen Weiss
Minoritenplatz 3
1014 Wien
 - d) An das
Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst
1010 Wien
 - e) An alle
Ämter der Landesregierungen
z.H. d. Herrn Landesamtsdirektors
 - f) An die
Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der NÖ. Landesregierung
1014 Wien
 - g) An das
Institut für Föderalismusforschung
6020 Innsbruck
- zur gefälligen Kenntnisnahme.

Für die Vorarlberger Landesregierung:
Der Landesamtsdirektor:

Dr. B r a n d t n e r

F.d.R.d.A.

