RECHNUNGSHOF
3, DAMPFSCHIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240
Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a
DVR: 0064025
Telefax 712 94 25

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl dieses Schreibens anführen.

An das

Präsidium des
Nationalrates

Parlamentsgebäude
1017 Wien

Zl 1831-01/94

Betrifft GESETZENTWURF
Zl. 40-GE/19 94
Datum: 31. MAI 1994
Verteilt 3. Juni 1994

Dr. Klausgraber

Betrifft: Entwurf eines BG über die Diplomatische Akademie – Wr. Institut für Höhere Europäische und Internationale Studien - Begutachtung und Stellungnahme

Schr. d. BMAA vom 18. April 1994,
GZ 176-GS/94

In der Anlage beehrt sich der Rechnungshof, 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zum ggstl Gesetzesentwurf zu übermitteln.

Anlage

25. Mai 1994

Der Präsident:

F i e d l e r

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

RECHNUNGSHOF
3, DAMPFSCHIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240
Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a
DVR: 0064025
Telefax 712 94 25

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl dieses Schreibens anführen.

Zl 1831-01/94

An das

Bundesministerium für
Auswärtige Angelegenheiten

Ballhausplatz 2
1014 Wien

Betrifft: Entwurf eines BG über die Diplomatische Akademie – Wr. Institut für Höhere Europäische und Internationale Studien - Begutachtung und Stellungnahme

Schr. d. BMAA vom 18. April 1994,
GZ 176-GS/94

Der RH bestätigt den Erhalt des Entwurfes betr eines BG über die "Diplomatische Akademie – Wiener Institut für Höhere Europäische und Internationale Studien" und nimmt hiezu wie folgt Stellung:

1. Zur Ausgliederung:

Die Diplomatische Akademie, die nach derzeitiger Rechtslage eine Anstalt des Bundes ist und Teilrechtsfähigkeit genießt, soll dem vorliegenden Entwurf zufolge in eine Anstalt öffentlichen Rechts mit voller Rechtspersönlichkeit umgewandelt und zugleich vom Geltungsbereich des BHG ausgenommen werden. Gleichzeitig wird der Bund dazu verhalten, seine Zuwendungen an die Akademie so zu bemessen, daß der Betrieb der Diplomatischen Akdemie gewährleistet ist, was im Ergebnis auf eine Abgangsabgeltung hinausläuft.

In diesem Zusammenhang erinnert der RH an seine grundsätzlichen Ausführungen über die mit Ausgliederungsmaßnahmen verbundenen Erwartungen und Konsequenzen, die im Allgemeinen Teil des Tätigkeitsberichtes für das Verwaltungsjahr 1991 Niederschlag gefunden haben. Wie damals ausgeführt ziehen Ausgliederungen typischerweise eine Beschränkung der parlamentarischen Budgethoheit nach sich, weil ua die Einflußnahme der Volksvertretung zumeist auf das Errichtungsgesetz beschränkt wird. Das weitere finanzielle Handeln unterliegt hingegen nicht mehr der parlamentarischen Willensbildung. Darüber hinaus werden tragende Budgetgrundsätze (Klarheit, Vollständigkeit) verletzt, weil nach der Ausglie-

derung im Bundeshaushalt nur noch die Dotierungen (= Defizitabgeltungen) aufscheinen. Diese Ausführungen treffen auf den vorliegenden Entwurf vollinhaltlich zu.

2. Zu den finanziellen Auswirkungen:

Im zuvor erwähnten Beitrag hat der RH aber auch eingeräumt, daß Ausgliederungen im Einzelfall durchaus zweckmäßig sein können; der erwartete Nutzen wäre jedoch einschließlich aller kostenmäßigen Auswirkungen genau darzustellen. Die zum vorliegenden Entwurf übermittelten Unterlagen geben jedoch keine Auskunft über den voraussichtlichen Gebarungserfolg der neuen und rechtlich verselbständigten "Diplomatischen Akademie". Dementsprechend läßt sich auch die Höhe der für die Aufgabenerfüllung der Akademie hinkünftig erforderlichen Zuwendung des Bundes nicht abschätzen. Ausgabenseitig ist aber aufgrund einiger Anhaltspunkte in den Erläuterungen von Kostensteigerungen auszugehen ("räumliche Ausweitung" .... "entsprechende Honorare"), während einnahmenseitig zwar (erstmals) Studiengebühren vorgesehen werden, zugleich aber nur mehr von Beiträgen zu den Kosten für die Unterbringung und Verpflegung die Rede ist. § 18 des BG über die Diplomatische Akademie idgF sieht hingegen noch einen monatlichen Beitrag "in Höhe des durchschnittlichen tatsächlichen Aufwandes für Unterbringung und Verpflegung vor". Zusammenfassend hält der RH jedenfalls fest, daß dem Gebot des § 14 BHG, wonach jedem Entwurf für ein BG eine Stellungnahme zu den finanziellen Auswirkungen anzuschließen ist, im ggstl Fall nicht entsprochen wurde.

3. Zu den arbeitsrechtlichen Bestimmungen:

Der vorliegende Entwurf enthält einige personalbezogene Bestimmungen, die entweder mit geltenden Grundsätzen des Arbeitsrechts unvereinbar sind oder Auslegungsprobleme aufwerfen.

3.1 Gem § 18 Abs 1 des Entwurfes steht das Personal der Akademie je nach Funktion in einem Dienstverhältnis oder Werksvertragsverhältnis zur Akademie. Gem § 1151 ABGB entsteht ein Dienstverhältnis dann, wenn sich jemand "auf eine gewisse Zeit" zur Dienstleistung für einen anderen verpflichtet, während für den Werkvertrag "die Herstellung eines Werkes gegen Entgelt" typischer Vertragsinhalt ist. Damit wird – entgegen dem Unterscheidungskriterium im vorliegenden Entwurf – in keiner Weise auf die "Funktion" abgestellt. Auch sollte im gegebenen Zusammenhang sowohl der sozialversicherungsrechtliche (Beschäftigung gegen Entgelt in einem Verhältnis persönlicher und wirtschaftlicher Ab-

hängigkeit; vgl § 4 Abs 2 ASVG) als auch der betriebsverfassungsrechtliche Arbeitnehmerbegriff (Beschäftigung in einem Betrieb; vgl § 36 Abs 1 ArbVG) nicht außer Acht gelassen werden. Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet entbehrt auch die Einteilung des wissenschaftlichen Personals in hauptberuflich und nebenberuflich Vortragende eines normativen Inhaltes.

3.2 Im § 15 Z 5 des Entwurfes wird zwischen dem wissenschaftlichen, nichtwissenschaftlichen und dem sonstigen Personal unterschieden. Auch die Erläuterungen geben keine Auskunft darüber, nach welchen Gesichtspunkten das sonstige Personal vom nichtwissenschaftlichen Personal unterschieden wird. Allenfalls könnte die dem Arbeitsrecht geläufige Trennung in Angestellte und Arbeiter gemeint sein. Dies wäre jedenfalls sinnvoll und sollte auch in § 18 Abs 1 zweiter Satz gebührend beachtet werden. Der letztgenannten Gesetzesstelle zufolge unterliegen nämlich auch jene Dienstnehmer, die typische Arbeitertätigkeiten verrichten, jedenfalls dem Angestelltengesetz.

3.3 Gem § 17 Abs 2 des Entwurfs wählen alle Vortragenden ua jährlich einen "Vertreter, der die Interessen des wissenschaftlichen Personals gegenüber der Direktion und dem Kuratorium wahrzunehmen hat". Diese Bestimmung ist entbehrlich, weil nach ihrer Ausgliederung die "Diplomatische Akademie" jedenfalls dem II. Teil des ArbVG "Betriebsverfassung" unterliegen wird und daher die im ArbVG vorgesehenen Organe der Arbeitnehmerschaft zu wählen sind.

3.4 Gem § 31 Z 2 des Entwurfes werden jene Vertragsbediensteten, die derzeit der Diplomatischen Akademie dienstzugeteilt sind, mit Inkrafttreten des vorliegenden Entwurfes ex lege – also ohne daß es deren Zustimmung bedarf – Arbeitnehmer der Diplomatischen Akademie, auf die das Angestelltengesetz anzuwenden ist (vgl § 18 Abs 1 zweiter Satz). Gleichzeitig verbürgt der letzte Satz im § 31 Z 2 des Entwurfes diesem Personenkreis die Wahrung der "am 1. Jänner 1996 bestehenden Rechte".

Diese Regelung läuft auf eine Versteinerung aller am 1. Jänner 1996 geltenden Bestimmungen des VBG hinaus und könnte letztlich dazu führen, daß für diesen Personenkreis die jeweils günstigeren Bestimmungen des AngG bzw des VBG in der Fassung vom 1. Jänner 1996 zum Tragen kommen.

4. Zu einzelnen Bestimmungen:

4.1 Der RH bezweifelt die Notwendigkeit der verfassungsrechtlichen Verankerung des § 6 und weist darauf hin, daß für die – an sich unbestrittene – Anordnung, den Unterricht nicht nur in deutscher, sondern auch in anderen Sprachen zu führen, eine einfachgesetzliche Grundlage nach dem Vorbild des derzeit geltenden § 4 Abs 4 ausreicht. Damit wäre auch dem Gebot, einer weiteren Zersplitterung des Verfassungsrechtes Einhalt zu gebieten, entsprochen.

4.2 Gem § 23 Abs 1 besorgt die Diplomatische Akademie ihre Finanzgebarung .... nach den Grundsätzen eines ordentlichen Kaufmannes. Gem § 1 Abs 3 ist sie vom Geltungsbereich des BHG ausgenommen. Im Hinblick auf diese grundsätzlichen Vorgaben erscheint es widersprüchlich, wenn dem Kuratorium ua die Kontrolle der Einhaltung der Haushaltsvorschriften (§ 11 Abs 1 Z 4) auferlegt wird. An die Stelle der "Haushaltsvorschriften" sollten daher insb die in Z 1 erwähnten "Richtlinien für eine einheitliche Haushaltsführung" und der in Z 2 erwähnte "Finanzplan" treten.

4.3 Weiters sollte im § 11 Abs 1 Z 6 nach dem Vorbild der derzeitigen Regelung der Grundsatz verankert werden, daß die von den Studienteilnehmern zu entrichtenden Beiträge in Höhe der durchschnittlichen Unterbringungs- und Verpflegungskosten festzusetzen sind.

4.4 Gem § 11 Abs 2 bedürfen bestimmte Beschlüsse des Kuratoriums der Genehmigung des BMAA im Einvernehmen mit dem BMF. Darunter fallen auch Beschlüsse gemäß Abs 1 Z 4, was insofern nicht einsichtig ist, als Z 4 dem Kuratorium die Kontrolle der Wirtschafts- und Haushaltsführung auferlegt. Andererseits hält es der RH im Hinblick auf die damit verbundenen Gebarungsfolgen für geboten, Beschlüsse des Kuratoriums gemäß Abs 1 Z 5 ("Erstellung von Richtlinien für die Bemessung der Gehälter .... sowie der Honorare ....") und Z 6 ("Festsetzung der Studiengebühren und der .... Beiträge zu den Kosten für die Unterbringung und Verpflegung") der Genehmigung des BMAA im Einvernehmen mit dem BMF zu unterwerfen.

4.5 Unabhängig davon ist die Konstruktion des Abs 2 im § 11 des Entwurfes insofern problematisch, als das nach Satz 1 erforderliche Einvernehmen mit dem BMF im Ergebnis nicht zur Wahrung der finanziellen Interessen des Bundes geeignet ist. Dies ergibt sich aus Satz 2, wonach die Genehmigung eines Kuratoriumsbeschlusses dann als erteilt

gilt, wenn sie nicht verweigert wird. Nach Auffassung des RH sollte das Mitspracherecht des BMF insb im Hinblick auf die im § 22 Abs 2 des Entwurfes enthaltene Abgeltungsverpflichtung des Bundes jedenfalls so verankert werden, daß keine Zweifelsfragen offenbleiben.

4.6 Im Zusammenhang mit dem klarstellenden Hinweis im § 22 Abs 4 des Entwurfes, wonach die **Finanzgebarung** der Akademie der Prüfung durch den RH unterliegt, weist der RH darauf hin, daß sowohl im V. Hauptstück des B-VG als auch im RHG stets von der Überprüfung oder der Kontrolle der **Gebarung** bestimmter Rechtsträger gesprochen wird. Es sollte daher entsprechend den Legistischen Richtlinien immer derselbe Begriff verwendet werden (vgl Punkt 31).

4.7 Unklar ist der normative Gehalt der beiden im Abs 2 des § 22 des Entwurfes enthaltenen Sätze:

So wird selbst in den Erläuterungen nicht näher ausgeführt, welche Konsequenzen sich aus der Feststellung ergeben, wonach "der Bund Erhalter der Diplomatischen Akademie ist" (Satz 1). Gemäß § 24 des Entwurfes wird der Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten ausdrücklich ermächtigt, der Akademie das von ihr im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Reform benutzte bewegliche Vermögen unentgeltlich ins Eigentum zu übertragen. Eine derartige Ermächtigung fehlt hingegen hinsichtlich des von der Akademie benützten unbeweglichen Vermögens, so daß sich der Rückschluß geradezu aufdrängt, wonach es dem Bund als Erhalter der Akademie obliegt, ihr das für den Betrieb erforderliche unbewegliche Vermögen unentgeltlich zur Verfügung zu stellen und dieses auch zu erhalten. Sollte dies gemeint sein, würden die Kosten für Raumbeschaffung und Raumerhaltung im Rechenwerk der Akademie nicht erfaßt werden und daher bei der in den Erläuterungen erwähnten "betriebswirtschaftlichen Kalkulation" (S. 15) keine Berücksichtigung finden.

Satz 2 des § 22 des vorliegenden Entwurfes läuft im Ergebnis auf eine Verpflichtung des Bundes zur Deckung des Betriebsabganges hinaus. Fraglich ist lediglich der normative Gehalt des Einschubes "nach Maßgabe der jeweiligen finanzgesetzlichen Ermächtigung".

Nach Ansicht des RH wären die finanziellen Interessen des Bundes schon bei der Erstellung des Finanzplanes entsprechend zu berücksichtigen bzw wäre einem Finanzplan, der mit den diesbezüglichen finanzgesetzlichen Regelungen nicht vereinbar ist, die gemäß § 11 Abs 2 des Entwurfes erforderliche Genehmigung zu versagen. Es wäre daher durchaus systemkonform, die Höhe der Zuwendungen des Bundes mit dem Betrag zu begrenzen, der sich

aus dem im Einvernehmen mit dem BMF genehmigten Finanzplan ergibt. Auch unter diesem Gesichtspunkt erscheint es daher dringend geboten, das gleichrangige Mitspracherecht des BMF klar zum Ausdruck zu bringen (siehe oben Pkt 4.5).

Von dieser Stellungnahme werden ue 25 Ausfertigungen dem Präsidium des NR und je zwei Ausfertigungen dem Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform sowie dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

25. Mai 1994

Der Präsident:

F i e d l e r

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung: