



Bundeskanzleramt  
Verfassungsdienst  
zH Herrn SL Univ Prof Dr Lienbacher  
Ballhausplatz 2  
1014 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER  
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
T 01 501 65-0  
DVR NR. 1048384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	Datum
BKA-	EU-GSt/We/Sc	Mag Wedl	DW 2607	DW 2199		6.05.2008
603.363/000						
4/V/1/2008						

Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Zweites Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird

Sehr geehrter Herr Professor Lienbacher!

Wir bedanken uns für die Übermittlung des im Betreff genannten Entwurfs und erlauben uns hierzu folgende Stellungnahme abzugeben.

## Vorbemerkungen

Die Bundesarbeitskammer (BAK) begrüßt, dass die Arbeiten an der „Staats- und Verwaltungsreform“ fortgesetzt worden sind. Der nunmehrige Entwurf gibt zu erkennen, dass die ehrgeizigen Ziele, die mit dem Regierungsprogramm für die laufende Gesetzgebungsperiode gesetzt worden sind, weiter im Auge behalten werden.

Grundsätzlich positiv sind die geplanten Änderungen im Bereich der Schulverwaltung zu sehen, wobei freilich nicht verhehlt werden soll, dass sie in einigen Punkten hinter jenen Erwartungen geblieben sind, welche die BAK mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen eines modernen Schulsystems verbindet. Während auch die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der Länder und Gemeinden durchwegs gut geheißen werden, so erachten wir die geplante neue Kompetenzarchitektur – unbeschadet einiger nicht unerwähnt bleibender positiver Regelungsansätze – insgesamt als unbefriedigend.

An dieser Stelle weisen wir aber auch bereits darauf hin, dass der im Zuge der Kompetenzbereinigung vorgeschlagene Entfall einzelner Verfassungsbestimmungen im Arbeiterkammergesetz als auch die alleinige Regelungskompetenz für berufliche Vertretungen auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet durch die Länder ernsthafte Fragen zur Verfassungskonformität des AKG und daher schwere Bedenken aufwerfen. Der Gesetzgeber möge hier einen für uns möglicherweise folgenschweren Fehler unbedingt vermeiden.

Besonders bedauerlich ist überdies, dass auch in der vorliegenden „zweiten Tranche“ einer Verfassungsreform ein **Grundrechtskatalog unter Einbeziehung Sozialer Grundrechte und eines adäquaten Rechtsschutzsystems fehlt**. Nachdem dieser Punkt auch als erster im Regierungsprogramm von SPÖ und ÖVP zum Thema Staats- und Verwaltungsreform angeführt wird und sohin eine Priorisierung im Regierungsprogramm indiziert, geht die BAK davon aus, dass in den kommenden Wochen entsprechende Entwürfe im Rahmen einer „dritten Tranche“ unterbreitet werden. Im Hinblick auf die Sozialen Grundrechte im Bereich der Arbeitswelt weisen wir – und dies zum wiederholten Male – auf den gemeinsamen Vorschlag der drei Sozialpartner WKÖ, ÖGB und BAK hin, der noch im Jahre 2004 im Rahmen der Arbeiten des Österreich-Konvents mit beachtlicher Zustimmung eingebracht worden ist. Als Kompromiss der Sozialpartner genießt er wie ehedem Aktualität und legitimatorische Kraft. In Verbindung mit dem vorgeschlagenen Rechtsschutzsystem ist er außerdem dazu angetan, die historisch bedingte Berührungsangst gegenüber Sozialen Grundrechten in Österreich endgültig zu überwinden. Die Schaffung eines einheitlichen übersichtlichen Grundrechtskatalogs mit der damit verbundenen Einführung durchsetzbarer Sozialer Grundrechte bleibt für uns **unverzichtbar**.

Zu den im Rahmen der zweiten Tranche vorgelegten Punkten sind nach Ansicht der BAK im Einzelnen folgende Anmerkungen angebracht.

## 1. Neugestaltung der Kompetenzen, Drei-Säulen-Modell

Zur sprachlichen „Vereinfachung“ bzw Zusammenfassung von Kompetenzbereichen

Die BAK hält es grundsätzlich für ein positives und unterstützenswertes Unterfangen, den großteils auf der Rechtslage von 1925 aufbauenden Kompetenzkatalog im Sinne zeitgemäßer Ausdrucksweisen sprachlich zu überarbeiten; dies betrifft namentlich die Neuformulierung „Sozialhilfe“ anstelle von bisher „Armenwesen“ im vorgeschlagenen Art 12 Abs 1 Z 4.

Andererseits bestehen doch erhebliche Zweifel, ob mit der sprachlichen Zusammenfassung mehrerer einzelner Bereiche zu gesamten Bereichen tatsächlich ein größeres Maß an Klarheit und Einfachheit, vor allem jedoch Sinnhaftigkeit erzielt wird. Dies mag gewiss in den eher vereinzelt gebliebenen Fällen der Fall sein, in denen die derzeitig unbefriedi-

gende Rechtslage auch materiell sinnvoller gestaltet wird (zB siehe unten zum Arbeitsrecht).

In jenen Fällen jedoch, in denen mehrere Kompetenzbereiche lediglich zu generellen Kompetenzbegriffen zusammengefasst werden, ohne dass dies gleichzeitig mit einer materiellen Änderung verknüpft wäre, ergibt sich daraus eher ein gegenteiliger Effekt in Form einer zusätzlichen Dimension der Komplexität. Die BAK orientiert sich bei deren Beurteilung am Kriterium der Konsistenz sowie an der Zielvorstellung der Rechtssicherheit. Wäre es nach Maßgabe der bisherigen Kompetenzbestimmungen ausreichend, über den klassischen Versteinerungszeitpunkt einer Kompetenzbestimmung (in aller Regel der 1.10.1925) die Reichweite des betreffenden Kompetenzbegriffs zu eruieren, so wäre man hinkünftig nicht nur davon nicht befreit, sondern müsste – dem vorgelagert – noch den neuen „vereinfachenden“ Kompetenztatbestand erst entsprechend würdigen. Nach Maßgabe der üblichen subjektiv historischen Interpretation wäre dann etwa für den „neuen“ Kompetenztatbestand „Verkehrsrecht“ (vgl Art 10 Abs 9 Z 9 des Entwurfs) unter Berücksichtigung der Materialien davon auszugehen, dass wie schon nach bisheriger Rechtslage, hierunter unter anderem das „Kraftfahrwesen“ (vgl derzeitiger Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG) zu subsumieren ist, das in weiterer Folge wieder nur nach Maßgabe verfassungsrechtlicher Auslegung (in aller Regel der Versteinerungstheorie) eingegrenzt werden kann. Davon ausgehend – woran kein Anlass zu zweifeln bestehen sollte – dass beinahe ein dreiviertel Jahrhundert VfGH-Judikatur zu den Kompetenzen nicht mit einem Schlag getilgt werden sollen, würde die angestrebte Vereinfachung ihrem Anspruch möglicherweise nur scheinbar gerecht werden. Sollte es zu Unklarheiten kommen, die nur judikativ ausgeräumt werden könnten, wäre nicht nur ein Zeitfaktor bis zur weitgehend zweifelsfreien Geltung des neuen Systems zu veranschlagen, sondern hätte dies auch Kostenimplikationen.

Es mag letztlich dahingestellt sein, ob man dennoch den Vorzug dem unbestritten ansehnlicheren kompetenzrechtlichen Erscheinungsbild, wie es die Expertengruppe vorgeschlagen hat, geben will. Zur grundsätzlichen – bisweilen strukturellen – Komplizierung treten aber zudem einige systematische Probleme, in die nicht zuletzt auch unsere Einrichtungen verstrickt wären. So soll der derzeitige Begriff „**Kammern für Arbeiter und Angestellte**“ (vgl Art 10 Abs 1 Z 11) im Begriff „berufliche Vertretungen“ aufgehoben werden, der seinerseits jedoch dem wirtschaftsrechtlichen Kompetenzbündel (vgl der vorgeschlagene Art 10 Abs 1 Z 8) beigeordnet wird. Mögen die Arbeiterkammern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Möglichkeiten auch für ein arbeitnehmerorientiertes Wirtschaftsrecht eintreten, so sind wir dennoch unbestritten – unbeschadet der großen sozialpartnerschaftlichen Gemeinsamkeiten – an einem anderen Ort verwurzelt. Interpretatorisch ist im gegebenen Zusammenhang aber auch zu bezweifeln, ob unter dem Begriff „berufliche Vertretung“ ohne weitere Spezifizierung zwangslös auch die gesetzliche Vertretung (bestimmter) Arbeitsloser (vgl Art 10 Abs 1 Z 1 AKG) subsumiert werden könnte.

Daher ersuchen wir eingehend – unter der Voraussetzung, dass an den sprachlichen Zusammenfassungen dem Grunde nach festgehalten wird – jedenfalls den Begriff „Kam-

mern für Arbeiter und Angestellte“ in den Zusammenhang des arbeits- und sozialrechtlichen Kompetenztatbestandes zu bringen (vgl den vorgeschlagenen Art 10 Abs 1 Z 11 des Entwurfs). Die betreffende Bestimmung sollte dann folgender Maßen lauten:

- „(1) Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten: [...] 11. Arbeitsrecht, Kammern für Arbeiter und Angestellte, Sozialversicherungsrecht [...].“

Dies wird letzten Endes aber auch der Bedeutung der AK besser entsprechen, zumal mittlerweile in Art 120a Abs 2 B-VG zwar festgeschrieben wurde, dass die Republik den sozialpartnerschaftlichen Dialog durch die Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern zu fördern hat, eine explizite Anspielung auf die Arbeiterkammer in diesem Zusammenhang vom Gesetzgeber aber letztlich als entbehrlich erachtet wurde.

Im Hinblick auf die derzeitigen Mitglieder der Kammer für Arbeiter und Angestellte ist ferner die geplante Übertragung der **Gesamtkompetenz für berufliche Vertretungen auf dem land- und forstwirtschaftlichen Gebiet** (siehe den vorgeschlagenen Art 11 Z 8) problematisch. Seit dem **Bundesverfassungsgesetz vom 2.6.1948, BGBl 139**, ist die Gesetzgebung und Vollziehung in Angelegenheiten der beruflichen Vertretung für Dienstnehmer in Sägen, Harzverarbeitungsstätten, Mühlen und Molkereien, die von land- und forstwirtschaftlichen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften betrieben werden, Sache des Bundes, sofern „in diesen eine bestimmte Anzahl von Dienstnehmern dauernd beschäftigt ist“. Gem § 1 Abs 2 leg cit wird diese Anzahl durch Bundesgesetz bestimmt. Diese Zahl legt schließlich **§ 10 Abs 1 Z 5 AKG** mit mehr als fünf Dienstnehmern fest (Zum Hintergrund dieser Regelungen siehe auch Müller, Rechtsfragen zur Arbeiterkammerzugehörigkeit, Wien 1999, S 21 f).

Mit der vorgeschlagenen Kompetenzänderung würde die bisherige Zuständigkeit der Arbeiterkammern für ihre Interessenvertretung gemäß § 10 Abs 1 Z 5 AKG in der Luft hängen. Um dies zu verhindern, müsste eigentlich eine entsprechende **ausdrückliche gegenteilige verfassungsrechtliche Anordnung** zur Fortgeltung des **Bundesverfassungsgesetzes vom 2.6.1948, BGBl 139**, erfolgen. Unseres Erachtens sollte dies sowohl im Rahmen von **Übergangsbestimmungen** erfolgen als auch unter ausdrücklichen Hinweis in den **Erläuterungen**, wonach keine Änderungen zur derzeitigen Kompetenzrechtslage im Bereich der beruflichen Vertretungen auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet vorgesehen ist.

Zu den Problemen im Zusammenhang mit dem im Entwurf vorgesehenen Entfall einiger sog „fugitiver“ Verfassungsbestimmungen im AKG siehe unten Punkt 5.

#### Zu einzelnen zugewiesenen Materien

Die BAK vertritt die Auffassung, dass im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung insbesondere der Gedanke eines einheitlichen Wirtschafts- und Arbeitsgebietes seinen Niederschlag finden sollte (vgl zum Teil auch Art 4 Abs 1 B-VG).

Arbeitsrecht, Sozialhilfe, Gesundheits-, Pflege- und Sozialberufe sowie umweltrelevante Materien sollten für bundeseinheitliche Regelungen zugänglich sein.

Die Zuordnung des **gesamten Arbeitsrechts** (inklusive des Arbeitsrechts auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet) in die Bundeskompetenz wird daher vorbehaltlos begrüßt. Auch wenn das land- und forstwirtschaftliche Arbeitsrecht nach geltendem Recht von Art 12 Abs 1 Z 6 B-VG erfasst wird, wird dieser Bereich im Übrigen auch derzeit schon weitestgehend durch Bundesrecht geregelt. Unterschiede in der Ausführungsgesetzgebung der Länder sind kaum gegeben und im Grunde entbehrlich. Im Sinne höherer Rechtsklarheit und der Vermeidung von Rechtszersplitterung ist es daher sinnvoll und naheliegend, auch für diesen in der Sache gleich gelagerten Teilbereich des Arbeitsrechts eine ausschließliche Bundeskompetenz vorzusehen. Unseres Erachtens könnte darüberhinaus auch im Dienst- und Personalvertretungsrecht der Landes- und Gemeindebedienten (vorgeschlagener Art 11 Z 14) eine gewisse bundesweite Einheitlichkeit durchaus von Vorteil sein, zumal die Aufgaben der jeweiligen Landes- bzw Gemeindeverwaltung ähnlich, um nicht zu sagen gleich gelagert sind.

Sinnvoll ist weiters die anvisierte Bündelung der Kompetenzen im Bereich des **Datenschutzes** beim Bund nach Maßgabe des vorgeschlagenen Art 10 Abs 1 Z 13.

Schon aufgrund der derzeitigen Rechtslage kommt eine „Ko-Gesetzgebung“ von Bund und Ländern im Bereich des vorgeschlagenen Art 12 Abs 1 Z 5 (ua betreffend **Kranken-, Pflege-, Kuranstalten und -einrichtungen**) in Frage. Gerade dieser Kompetenzbereiche ist freilich zumeist von den überaus schwierigen Finanzierungsfragen überlagert, denen sich der vorliegende Vorschlag der Expertengruppe nicht gewidmet hat. Andererseits könnte nach Maßgabe des derzeitigen Art 12 (Grundsatzgesetze) oder des vorgeschlagenen Art 12 (gemeinsames Gesetz von Bund und Ländern) eine bundesweite Einheitlichkeit auch dazu genutzt werden, um vereinheitlichungsbedürftige Fragen (zB Heranziehung von Angehörigen bei der Finanzierung der Heimpflege) zu lösen.

Aus sozialrechtlicher Sicht ist ferner auch bemerkenswert, dass **Sozialhilfe und Fürsorge** in die neue gemeinsame Kompetenz von Bund und Ländern aufgenommen würden. Unabhängig vom weiteren Schicksal der dritten Säule sollte dies jedenfalls als Plädoyer verstanden werden, gemeinsam gute, transparente und praktikable (Vollziehung!) Regelungen zu finden. Der derzeitige Rechtsbestand im Bereich der Sozialhilfe ist als un durchsichtig und vielfach auch als bedürfnisfremd ausgestaltet zu bewerten.

Als sehr positiv ist der im vorgeschlagenen Art 12 Abs 6 gewählte Ansatz zu werten, im Zusammenhang mit der Durchführung von **Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration** eine besondere Bedarfskompetenz des Bundes vorzusehen. Die Formulierung wird von Seiten der BAK so interpretiert, dass sie auch Maßnahmen im Rahmen anderer europäischer Organisationen als der EU erlaubt, ebenso wie die Umsetzung von Maßnahmen in Folge Verletzungen des EU- bzw EG-Primärrechts (zB im Gefolge von Verurteilungen der Republik durch den EuGH) erlaubt. Die damit bewirkte Handlungsfähigkeit der Republik im Äußeren ist nicht zuletzt im Sinne der Hintanhaltung von Haftun-

gen (zB im Rahmen eines denkbaren Zwangsgeldverfahrens gemäß Art 228 EGV) positiv. Abhängig vom weiteren Schicksal des „3-Säulen-Modells“ halten wir im Fall dessen Nicht-Zustandekommens eine entsprechende Zuweisung dieser Bedarfskompetenz in Art 10 des derzeitigen B-VG für sinnvoll.

Kritisch und unzureichend sind nach Ansicht der BAK jedoch die anvisierten Änderungen im Bereich des **Umweltschutzes**. Sie machen auch nochmals deutlich, wie sehr die angestrebte Vereinfachung zum Teil mehr Fragen aufwirft als sie Lösungen anzubieten vermag. „Umweltschutz“ findet sich zwar als eigener Begriff im vorgeschlagenen Art 10 Abs 1 Z 12. In den Erläuterungen ist zu lesen, dass dieser Begriff um die umweltrelevanten Tatbestände „Boden-, Natur- und Landschaftsschutz“ in Art. 11 sowie „insbesondere Umweltverträglichkeitsprüfung“ in Art. 12 reduziert zu lesen sei. Wie verhält es sich aber zB mit dem umweltrechtlich höchst bedeutungsvollen Anlagenrecht? Ist es im Wirtschaftsrecht anzusiedeln? Gibt es davon getrennte kompetenzrechtlich relevante Aspekte des Tatbestandes Umweltschutz? Wie verhält es sich mit UVPs und in welchem Kontext dazu steht die Bedarfsregelung für die „integrierte Genehmigung von Vorhaben“ als Angelegenheit der 3. Säule (vgl den vorgeschlagenen Art 12 Abs 6 aE). Die Liste an Fragen ließe sich lange fortsetzen. Im Ergebnis bringt der Vorschlag gerade im Umweltschutz ein unsystematisches Kompetenzverteilungsbild mit sich, dessen genaueren Konturen nicht zuletzt auch mangels gewiss nur diffizil herzustellender umfangreicher Erläuterungen erst durch den VfGH hergestellt werden können. Das Mindeste einer sinnvollen Neugestaltung der Kompetenzen wäre ein anlagenrechtlicher Durchgriff für den Bund im Natur-, Landschafts-, Bau- und Raumordnungsrecht.

Aus umweltpolitischer Sicht wäre es überdies notwendig, endlich einen Kompetenztatbestand für die Nutzung der natürlichen Ressourcen (wie Wasserwirtschaft, Forstwirtschaft und die Nutzung mineralischer Rohstoffe) zu schaffen und nicht nur beispielsweise im Wasserrecht die Eingriffsverwaltung zu regulieren. Nach Ansicht der BAK sollten von einer bundesweiten Umweltschutzkompetenz grundsätzlich auch Luftreinhaltung, Gewässerreinhaltung sowie Lärmschutz und Lärmschutz (inkl Verkehrslärm betreffend) ebenso wie Boden-, Natur- und Landschaftsschutz sowie die im vorgeschlagenen Art 12 Abs 1 Z 3 vorgesehene UVP umfasst sein. Letzteres sollte allein schon aus Gründen grenzüberschreitender Projekte und den in der Praxis sehr relevanten Fragen der Rechtsklarheit und –übersichtlichkeit einleuchten. Es kann nicht angehen, dass in derart komplexen Verfahren noch neun Mal unterschiedliche Detailregelungen hinzu kommen. Konkrete gesetzgeberische Maßnahmen, die durch spezielle regionale Bedürfnislagen bestimmt sind (zB sektorale Fahrverbote nach dem Tiroler IG-Luft), könnten andererseits ergänzend auf Länderebene erfolgen.

Wiederum positiv sind die Ansätze zu werten, dem **Baurecht** mehr Bundeseinheitlichkeit angedeihen zu lassen (siehe Art 12 Abs 1 Z 2 des Vorschlags). Im Fall des Scheiterns der „dritten Säule“ wird daher dringend angeregt, diesen Bereich zumindest dem derzeitigen Artikel 12 zuzuweisen. Für die **öffentlichen Aufträge** empfiehlt sich zur Festigung der derzeitigen Situation eines langwierig errungenen bundeseinheitlichen Vergabege setzes eine klare Bundeskompetenz gemäß Art 10. Dies ist schon allein deshalb ange-

bracht, um dem permanenten Adoptionsbedarf dieser außergewöhnlich dynamischen Materie nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts gerecht werden zu können.

Im **Energiebereich** spricht sich die BAK indessen für keine ausschließliche Überantwortung in die Kompetenz des Bundes aus. Sollte eine gemeinsame Gesetzgebung nach Maßgabe des vorgeschlagenen Art 12 eingeführt werden, wäre dieser Kompetenzbereich an dieser Stelle bestens aufgehoben. Für den Fall, dass die 3. Säule nicht eingeführt wird, sprechen wir uns im Lichte der besonderen Sensibilitäten für die Beibehaltung des Status quo aus.

Hinsichtlich der Änderungen zu den Kompetenzen im **Schulbereich** verweisen wir auf Punkt 4 „Bildung/Schulwesen“.

#### Verfahren der gemeinsamen Gesetzgebung

Der Vorschlag enthält zwei Varianten eines gemeinsamen Gesetzgebungsverfahrens. Nach Ansicht der Bundesarbeitskammer sind beide Varianten mit gewissen Problemen behaftet.

Von den vorgeschlagenen Varianten stimmt jene Variante, mit der ein Exekutivföderalismus eingeführt werden soll (Variante 1), besonders nachdenklich. Zunächst ist zum Prinzip „1 Land – 1 Stimme“ zu fragen, ob ein derart krasses Missverhältnis politischer Repräsentativität zwischen kleinen Bundesländern (wie dem Burgenland oder Vorarlberg) und großen (wie Niederösterreich oder Wien) mit dem demokratischen Grundprinzip der Bundesverfassung vereinbart werden kann. Ebenso strapaziert eine derartige Form legislativer Exekutiveinbindung das Prinzip der Gewaltenteilung. Zu fragen ist ferner, weshalb der Landeshauptmann/die Landeshauptfrau von zwei weiteren Personen (Landtagspräsident, Landtagsabgeordneter) begleitet wird. Schließlich ist nicht ersichtlich, was deren Funktion im Beschlussverfahren ist. Möglicherweise sollte damit auch kaschiert werden, dass der Bundesrat von der Landeshauptleutekonferenz abgelöst wird. Völlig fehl am Platz ist aber in diesem Zusammenhang auch das vorgetragene Argument der Kosteneinsparung, das – konsequent zu Ende gedacht – im Kontext demokratischer Willensbildung nur fehlgeleitete Schlussfolgerungen bewirken kann, wäre doch das kostengünstigste Parlament jenes mit einem einzigen Abgeordneten.

Unter dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit bestehen aber auch an der zweiten vorgeschlagenen Variante erhebliche Zweifel. De facto könnte danach die Mehrheit der Bundesratsabgeordneten von 5 Ländern eine einheitliche Gesetzgebung in wichtigen Materien blockieren. Zu befürchten wäre überdies eine unsachliche Vermengung von sachlich getrennten politischen Teilfragen.

Die BAK bezweifelt sohin, dass es sich auch bei der zweiten Variante um einen aussichtsreichen Konfliktlösungsmechanismus handeln kann. Dies umso mehr, als beide Varianten für die 3. Säule Blockaden durch die Länder favorisieren. Die angestrebte flexible Handhabung könnte insoweit auch vielmehr eine völlige Erstarrung in der Entschei-

dungsfindung bewirken, da sie vor größere Hürden gestellt wird als es derzeit der Fall ist (vgl Deutschland).

Für die BürgerInnen wird außerdem im Lichte der Wahlen eine Zuordnung politischer Verantwortung für das Zustandekommen oder Scheitern von Gesetzesbeschlüssen intransparenter.

Die BAK will mit ihrer tendenziell kritischen Einschätzung gegenüber dem 3-Säulen-Modell keineswegs die Arbeit der Expertengruppe gering schätzen, zumal sie letztlich dem Mandat des Regierungsprogramms entsprechend im Grunde zwei theoretisch gangbare Varianten einer möglichen gemeinsamen Gesetzgebung zur Reife gebracht hat. Für den Fall, dass die Regierung weiter an ihrem Vorhaben der Einführung des 3-Säulen-Modells festzuhalten gedenkt, plädieren wir daher im Sinne der parlamentarischen Entscheidungsfähigkeit ausschließlich für die 2. Variante, wobei das alternative Blockadequorum der Mehrheit der Bundesratsmitglieder von fünf Bundesländern ersatzlos zu streichen wäre.

## 2. Länderautonomie

Gegen die vorgeschlagenen Änderungen zur Stärkung der Länderautonomie werden keine Einwände erhoben. Mit der grundsätzlichen Zuständigkeit des Landeshauptmanns in Katastrophenfällen wird auch einem praktischen Bedürfnis entsprochen.

## 3. Gemeinden

Die Ergänzung des Art 116 Abs 2, der nunmehr auch eine besondere Zuständigkeit für **kommunale öffentliche Dienstleistungen** (bzw Dienste von allgemeinem Interesse) enthält, wird ausdrücklich gutgeheißen. Damit werden die Gemeinden auch darin unterstützt, ihre besondere Position, die sie mit ihren deutschen Pendants teilen, auch in der europäischen Liberalisierungsdebatte stärker und politisch überzeugender vertreten zu können. Gleichwohl könnte die einschränkende Wendung, wonach derartige Leistungen nur „für die örtliche Gemeinschaft“ zu erbringen wären, auch zu legitimatorischen Schwierigkeiten führen, wenn bestimmte Gemeinden auch selbst am Wettbewerb tätig sein wollen (und sich zB ein kommunales Unternehmen selbst an Ausschreibungen anderer Kommunen zu beteiligen gedenkt). Die BAK spricht sich daher für die Streichung dieser Einschränkung aus. Dafür spricht auch, dass ohnedies die Vorschriften des gemeinschaftlichen Binnenmarkt- und Wettbewerbsrechts den Kommunen sowohl in ihren Rollen als öffentliche AuftraggeberInnen wie auch als EignerInnen bzw BetreiberInnen öffentlicher Unternehmen bereits ein hohes Maß an Transparenz abverlangen.

Bezüglich der Möglichkeit des vorgeschlagenen neuen Art 116a, Gemeindeverbände auch über die Landesgrenzen hinaus zu gründen, ist anzumerken, dass dies aus dem Regionsgedanken und im Sinne der Subsidiarität positiv zu bewerten ist. Hinsichtlich der

Praktikabilität bestehen jedoch massive Bedenken, wenn es etwa um die Bestimmung des anzuwendenden Krankenanstaltenrechts, des Dienstrechts oder auch des Abfallrechtes bei der Übernahme dieser Aufgaben durch länderübergreifende Gemeindeverbände geht.

## 4. Bildung/Schulwesen

In der Bundesverfassung finden sich derzeit etwa 30 Kompetenztatbestände, die den Bildungsbereich betreffen. Die geltende Verfassungslage ist durch eine starke Zersplitterung der Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften gekennzeichnet, die nun bereinigt werden sollte. Diese betrifft die Zuständigkeit für das Lehrerpersonal, das derzeit in Landeslehrer (Pflicht- und Berufsschullehrer) und Bundeslehrer mit unterschiedlichen Dienst- und Besoldungsrecht aufgeteilt ist. Die Personalkosten für alle Lehrergruppen trägt der Bund, wobei für die Berufsschullehrer die Länder derzeit 50% der Kosten übernehmen.

Auch die Schulerhaltung weist derzeit eine starke Kompetenzzersplitterung auf. Die Pflichtschulen werden von den Gemeinden, Gemeindeverbänden (4.892 Standorte) bzw Ländern (322 Standorte) erhalten. Die mittleren und höheren Schulen werden vom Bund (563) getragen.

### Neue Kompetenzverteilung

Die BAK begrüßt, dass **Universitäten, Hochschulen und Schulen** in die alleinige Bundeskompetenz übernommen werden (vgl den vorgeschlagenen Art 10 Abs 1 Z 13). Verbunden sind damit eine Kompetenzbereinigung sowie eine Beseitigung von Doppelgleisigkeiten in der Schulverwaltung. Dies ermöglicht klare Strukturen für den Bildungsbereich.

Die alleinige Bundeskompetenz im Bereich der **Erwachsenenbildung** ist eine seit 1962 offene Forderung; der Vorschlag folgt diesbezüglich den Empfehlungen der Konferenz der Erwachsenenbildungseinrichtungen (KEBÖ). Ob diese Kompetenz allerdings wirklich in Art 10 Abs 1 (Gesetzgebung und Vollziehung beim Bund) passt, nachdem unter der Vorgängerregierung alle Förderstellen des Bundes in den Ländern aufgelöst wurden, ist durchaus fraglich. In der Erwachsenenbildung sollte beim Bund jedenfalls eine Grundsatzgesetzgebung insbesondere zur einheitlichen Zertifizierung und Qualitätssicherung und vor allem für den zweiten Bildungsweg angesiedelt sein. Erwachsenenbildung erscheint insoweit jedoch eher als „Artikel-12-Materie“, sei es in der derzeitigen Form einer Grundsatzkompetenz des Bundes oder in Form der angedachten „3. Säule“. Als positiv ist auch der Entfall des Art 14a und damit der Wegfall der kompetenztechnischen Sonderstellung des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens zu bewerten. Im Hinblick auf die den Ländern zukommenden Aufgaben ist ferner darauf Bedacht zu nehmen, dass vorhandene Systeme der Arbeitnehmerförderung durch eine primäre Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht eingestellt werden.

Allerdings ist es nicht nachvollziehbar, dass die **Kindergärten und Horte** in der Landeskomp petenz verbleiben (vgl den vorgeschlagenen Art 11 Z 12). Die aktuelle Diskussion der Frühförderung im Kindergarten zeigt auf, dass der Kindergarten in erster Linie als **Bildungseinrichtung** und nicht mehr als Betreuungseinrichtung zu sehen ist. Die Bedeutung der frühen Sprachförderung im Kindergarten durch pädagogisch-therapeutische Angebote ist in den letzten Jahren zunehmend erkannt worden und hat ihren Niederschlag in nationalen, europäischen und internationalen Empfehlungen gefunden. Auch das Regierungsabkommen sieht in diesem Bereich neue Maßnahmen vor, ua die Schaffung eines österreichweit geltenden pädagogischen Konzeptes in Form eines „Bildungsplanes“. Der Bund hat aber dafür keine Zuständigkeit und auch die vorgelegte Novelle sieht dies nicht vor. Für den Bereich der Kindergärten sollte – unter Zugrundelegung der derzeitigen kompetenzrechtlichen Systematik – jedenfalls die Grundsatzgesetzgebung Bundessache sein, damit der Bund einen nationalen Bildungsplan mit Qualitätskriterien für die Kindergärten erstellen kann, der von den Ländern zu vollziehen ist. Dieses Vorhaben wurde unlängst auch in die §15a-Vereinbarung mit den Ländern zur Sprachförderung aufgenommen. Eine verfassungsmäßige Klarstellung wäre allerdings hilfreicher. Die Ausführungsgesetzgebung und die Vollziehung in Angelegenheiten der Kinderkrippen, der Kindergärten, der Horte und der Tagesbetreuung könnte bei den Ländern liegen. Alternativ dazu könnte in Art 10 Abs 1 Z. 13 auch ein alleiniger Kompetenztatbestand „Standards für die Kindergärten“ vorgesehen werden

Die vorgeschlagene Zuweisung der **äußereren Schulorganisation** in die gemeinsame Gesetzgebung macht im Übrigen deutlich, wie sehr die Blockademöglichkeiten einer 3. Säule in diesem Bereich sogar zu Rückschritten führen könnte. Denn auch in der „besseren“ Variante 2 wäre eine 2/3-Mehrheit im Nationalrat nötigenfalls erforderlich. Damit wäre die von 1962 bis 2005 bestehende Zweidrittelhürde für Schulgesetze in neuer Form wieder eingeführt – der Hauptzweck der Abschaffung, in Fragen der Bildungspolitik leichter als bisher zu Reformen zu kommen, also letztlich ad absurdum geführt. Ein Bildungssystem, das Kinder benachteiligt, die aus sozial schwächeren Familien stammen, einen Migrationshintergrund aufweisen oder deren Eltern(-teile) selbst keine formale höhere Bildung aufweisen, ist eindeutig gegen die Interessen dieser Gruppen gerichtet. Sofern eine gemeinsame Gesetzgebung von Bund und Ländern eingeführt wird, sollte die äußere Schulorganisation daher unbedingt in die alleinige Bundeskompetenz des Art 10 transferiert werden. Gleichwohl ist aber auch unter Zugrundelegung der bisherigen Kompetenzarchitektur eine auf den Bereich der Gesetzgebung eingeschränkte **alleinige Bundeskompetenz** im Bereich der äußeren Schulorganisation – ohne die derzeit notwendigen „Xeroxgesetze“ – zu fordern: Die jüngste Novelle zum Schulzeitgesetz liefert dafür ein gutes Beispiel (umfassende Kompetenz für Controlling und Qualitätssicherung beim Bund; Übertragung der gesamten Verwaltung einschließlich der dazu erforderlichen finanziellen Mittel an die Bundesländer; Schaffung von Bildungsregionen und eine Stärkung der Zuständigkeiten der einzelnen Schule).

## Schulverwaltung

Die BAK begrüßt, dass gemäß des vorgeschlagenen Art 81a Abs 1 **alle LehrerInnen zu BundeslehrerInnen** werden, LandeslehrerInnen sohin in ein Dienstverhältnis des Bundes überzuführen sind. Damit ist auch ein einheitliches Dienst-, Besoldungs- und Personalvertretungsrecht für alle LehrerInnen vorzusehen. Die Personalbewirtschaftung einschließlich Controlling sowie die Schulgesetzgebung sollten Bundeskompetenz sein, damit das entscheidende Steuerungsinstrument für eine österreichweite Bildungspolitik sowie für den Budgetvollzug in einer Hand konzentriert wird.

Die Länder sollen künftig alle LehrerInnen verwalten und deren Einsatz im jeweiligen Bundesland für alle Schulen regeln. Diese neue Struktur eröffnet gleichzeitig neue Spielräume für Schulreformen, da der LehrerInneneinsatz in unterschiedlichen Schularten dadurch ermöglicht wird. Auch die Schulerhaltung für die mittleren und höheren Schulen soll durch die Länder erfolgen. Dies betrifft auch die Schülerheime, Berufsschulinternate, Bundesinstitute und Übungsschulen. Die Gründung neuer Schulen soll künftig den Ländern obliegen. Durch diese neue Kompetenzregelung gewinnen die Länder Spielraum für wichtige regionalpolitische Entscheidungen.

Die BAK plädiert ferner für die Eingliederung der land- und forstwirtschaftlichen Schulen sowie der Schulen für Gesundheits- und Pflegeberufe in das berufsbildende Schulwesen, wobei die derzeitige Ausbildung an Krankenanstalten beizubehalten ist.

Entscheidend für die BAK ist, dass der **Bund folgende Kompetenzen** hat: Bundeseinheitliche Gesetzgebung, zentrale Verwaltung der finanziellen und personellen Ressourcen, Sicherung und Weiterentwicklung der Schulqualität, Lehreraus- und -weiterbildung, Curricula und Abschlüsse, Schulentwicklungsplan für das berufsbildende Schulwesen, Zertifizierungs- und Qualitätssicherungsgesetz für die Weiter- und Erwachsenenbildung, Organisation eines erweiterten demokratischen nationalen Bildungsdialogs unter Einbeziehung der Sozialpartner, sowie Bildungsforschung und Bildungsstatistik.

Die BAK spricht sich ausdrücklich für eine **effiziente Schulverwaltung** aus. Die Landes schulräte sollen mit der Landesverwaltung zusammengeführt und mit den Kompetenzen der Schulerhaltung sowie der bisherigen Landeslehrerpersonalverwaltung in eine Landesbildungsdirektion zusammengefasst werden. Die bisherigen Bezirksschulräte werden aufgelöst und die Landtage können neue Bildungsregionen festlegen, die auch bundesländerübergreifend gestaltet sein können. In die Kompetenz der Landtage fallen auch die Schulentwicklung, die Standortplanung und die Ressourcennutzung für die Erwachsenen- sowie Weiterbildung.

Der im vorgeschlagenen Art 81a Abs 7 verankerte **Beirat** ist in dieser Form jedoch ungenügend, da nicht hervorgeht, wie und von wem dieser Beirat zusammengesetzt wird und wo er angesiedelt ist. Zudem ist die Einräumung einer Auskunft und Stellungnahme eine deutliche Rücknahme der Kompetenzen der derzeitigen Gremien und könnte als kritikwürdige Tendenz zur Entdemokratisierung aufgefasst werden. Die neuen Landesbil-

dungsdirektionen müssen eine demokratisch legitimierte Struktur erhalten, wobei den Schul- und Sozialpartnern in diesem neuen – stärker als **Bildungsbeirat** auszugestaltenden – Gremium ein Stimmrecht zukommen muss. Angesichts der Rolle, die den Sozialpartnern insbesondere im Bereich der beruflichen Ausbildung, aber auch als Trägern tertiärer Bildungseinrichtungen oder solcher im Bereich der Erwachsenenbildung bzw auch des zweiten Bildungsweges zukommt, wäre ihre Ausklammerung völlig unverständlich. Ressourcenverteilung, Schulerhaltung, Kontrollfunktionen, Diensthoheit, Schulversuche etc wiederum gehören nach Ansicht der BAK zu den Aufgabenbereichen der Länder.

Die regionalen **Bildungsdirektionen** (vgl den vorgeschlagenen Art 106 Abs 4) sollen schließlich einen schlanken Behördenaufbau bei gleichzeitiger Entkoppelung von der derzeitigen Bindung an die Bezirkshauptmannschaft erhalten, um einen autonomen Spielraum zu realisieren. Die bisherige Schulaufsicht (Landes- und Bezirksschulinspektoren) erhält die Funktion eines Qualitätsmanagements und wird in der neuformierten Region zusammengefasst. Schulpsychologie, Schul- und Bildungsberatung und statistische Datensammlung obliegen ebenfalls der Region. Gleichzeitig hält die Region einen Personalpool für LehrerInnen bereit, aus dem künftig die Schulleitung ihre LehrerInnen auswählen kann. Das begleitende demokratisch besetzte Gremium soll ein regionaler Bildungsrat sein. Hinsichtlich der Verantwortlichkeiten der Bildungsdirektionen wird ange regt, diese explizit nicht nur für die Bereiche Schule und Schulverwaltung zu determinieren, sondern diese auf den gesamten Bereich der formalen Bildung vom Kindergarten bis zur Erwachsenenbildung zu erweitern. Die Strukturfestlegung sowie die genauen Befugnisse und Aufgaben dieser Behörde sollen durch den Bund erfolgen und sollen bundeseinheitlich sein.

### Grundsatzbestimmungen

Der vorgeschlagene Art 81a Abs 2 verankert die **Schulgeldfreiheit** und wird vom Grundsatz befürwortet. Soweit sich – wie die Erläuterungen zu Art 81a Abs 2 2. Satz suggerieren – die Formulierung „Der Unterricht an öffentlichen Schulen ist unentgeltlich“ nur auf den Unterricht, nicht aber den Besuch bezieht, muss die öffentliche Hand auch dazu verpflichtet werden, dass über geeignete Instrumente und finanzielle Unterstützungsmaßnahmen für Lehrmittel einer weiteren sozialen Disparität im Bildungszugang entgegengewirkt wird.

Art 81a Abs 3 übernimmt den derzeitigen in Art 14 Abs 6a enthaltenen Passus zum **differenzierten Schulsystem**. Nach Ansicht der BAK kann dieser Absatz ersatzlos aus der Verfassung gestrichen werden. Eine einfachgesetzliche Verankerung der Gliederung des österreichischen Schulwesens im Schulorganisationsgesetz ist völlig ausreichend.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns aber auch dafür aus, den derzeit hypertrophen Art 14 Abs 5a zu den **Gundwerten und Zielen der Schule** in entschlackter Form zu erhalten.

## 5. Verfassungsbereinigung

Artikel 2 der vorgeschlagenen Verfassungsnovelle enthält ein Zweites Bundesverfassungsbereinigungsgesetz. Den Erläuterungen zu Folge sei der Entfall etlicher Verfassungsbestimmungen insbesondere im Zusammenhang mit der Neuverteilung bei den Kompetenzen möglich. Unseres Erachtens ist diese Annahme hinsichtlich der §§ 10 Abs 1 Z 2 und 10 Abs 2 Z 1 AKG verfehlt (siehe § 2 Abs 2 Z 6 des Entwurfs).

Es trifft gewiss zu, dass die genannten Verfassungsbestimmungen des AKG aus Kompetenzgründen erforderlich waren, um – nicht zuletzt entsprechend der Vorgängerregelung des § 5 Abs 1 lit d AKG 1954 – dem Bund die Zuständigkeit einzuräumen, die Kammerzugehörigkeit der ArbeitnehmerInnen von anderen Gebietskörperschaften als dem Bund zu regeln. Nachdem die Länder jedoch wie bisher kompetent bleiben, das „Dienstrecht und Personalvertretungsrecht der Landes- und Gemeindebediensteten“ zu regeln (vgl den vorgeschlagenen Art 11 Z 14), ist es unbeschadet der Erläuterungen nicht nachvollziehbar, weshalb der Verfassungsrang entbehrließ sein sollte. Der Entfall der Verfassungsbestimmung im AKG könnte daher zu einem kompetenzwidrigen Zustand bzw zur **Verfassungswidrigkeit des AKG** führen.

Die Beibehaltung der jetzigen Verfassungsbestimmungen im AKG ist daher unseres Erachtens notwendig (zum ähnlich gelagerten Problem der erforderlichen Fortgeltung des **Bundesverfassungsgesetzes vom 2.6.1948, BGBl 139**, siehe oben Pkt 1).

## Abschließende Bemerkungen

Trotz der in einigen Punkten geäußerten Kritik enthält der vorliegende Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Zweites Bundesverfassungsbereinigungsgesetz erlassen wird, sehr viele positive Ansätze. Wir appellieren daher an die Bundesregierung, diese positiven Aspekte ergänzt mit unseren diesbezüglichen Änderungsvorschlägen und gemeinsam mit einem modernen Sozialen Grundrechte berücksichtigenden Grundrechtekatalog zum Gegenstand einer baldigen Regierungsvorlage zu machen.

Mit freundlichen Grüßen



Herbert Tumpel  
Präsident




Werner Muhm  
Direktor

Ergeht elektronisch an [begutachtungsverfahren@parlament.gv.at](mailto:begutachtungsverfahren@parlament.gv.at)