



VERBINDUNGSSTELLE DER BUNDESLÄNDER
BEIM AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG
1010 Wien Schenkenstraße 4
Telefon 01 535 37 61 Telefax 01 535 37 61 29 E-Mail vst@vst.gv.at

Kennzeichen **VSt-1182/229**
Datum 20. Mai 2008
Bearbeiter MMag. Dr. Robert Gmeiner
Durchwahl 22

Betreff
Staats- und Verwaltungsreform;
Entwurf der Expertengruppe im Bundeskanzleramt vom 12. März 2008;
Beschluss der Landtagspräsidentenkonferenz vom 19. Mai 2008

2 Beilagen

Frau
Präsidentin des Nationalrates
Mag. Barbara PRAMMER
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

Herrn
Präsidenten des Bundesrates
Helmut KRITZINGER
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

An die
Bundesregierung
z. Hd. Herrn Bundeskanzler
Dr. Alfred GUSENBAUER
Ballhausplatz 2
1014 Wien

Sehr geehrte Frau Präsidentin des Nationalrates!
Sehr geehrter Herr Präsident des Bundesrates!
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler!

Die Landtagspräsidentenkonferenz befasste sich in ihrer Tagung am 19. Mai 2008 mit dem von der Expertengruppe „Staats- und Verwaltungsreform“ im Bundeskanzleramt erstellten Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem

- 2 -

das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Zweites Bundes-verfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird.

Die Landtagspräsidentenkonferenz beschloss dazu die beiliegende Erklärung. Die in dieser Erklärung erwähnte von der Landeshauptleutekonferenz beschlossene Gemeinsame Länderposition ist hier nochmals angeschlossen.

Die Verbindungsstelle der Bundesländer legt Ihnen diese Erklärung mit dem Ersuchen um Berücksichtigung vor und informiert davon die Parlamentsklubs, die Parlamentsdirektion und das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst.

Mit vorzüglicher Hochachtung

(Dr. Andreas Rosner)
Leiter der Verbindungsstelle

VSt-1182/229**E-Mail**

Betreff:

Staats- und Verwaltungsreform;
Entwurf der Expertengruppe im Bundeskanzleramt vom 12. März 2008;
Beschluss der Landtagspräsidentenkonferenz vom 19. Mai 2008

2 Beilagen

An die
Sozialdemokratische Parlamentsfraktion
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

An den
Parlamentsklub der Österreichischen Volkspartei
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

An den
Grünen Klub
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

An den
Freiheitlichen Parlamentsklub
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

An den
Parlamentsklub des BZÖ
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

An die
Parlamentsdirektion
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

An das
Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst
Ballhausplatz 2
1014 Wien

Mit dem Ersuchen um Kenntnisnahme.

Der Leiter
Dr. Andreas Rosner

**Erklärung der Konferenz der Landtagspräsidentinnen und
Landtagspräsidenten vom 19. Mai 2008 in Bregenz
zur Staats- und Verwaltungsreform**

Die Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten nimmt zum Entwurf der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform wie folgt Stellung:

Es ist voranzustellen, dass sich die Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten der durch Landeshauptleutekonferenz am 28. April 2008 beschlossenen Gemeinsamen Länderposition ausdrücklich anschließt.

Für die Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten sind nachstehende Positionen besonders wichtig:

Die Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten hat in Sitzung vom 30. Oktober 2007 ihre Standpunkte zur Staats- und Verwaltungsreform formuliert. Sie hat insbesondere darauf hingewiesen (Pkt. 1. des Beschlusses), dass ein Wesenselement des bundesstaatlichen Prinzips die eigenständige Gesetzgebungskompetenz der Länder ist. Den Landtagen kommt daher im Gefüge der Staatsorganisation eine besondere Bedeutung zu.

Der vorliegende Entwurf entspricht in wesentlichen Punkten nicht den Forderungen des Beschlusses vom 30. Oktober 2007, was sich insbesondere an folgenden Inhalten zeigt:

- Das für den Fall der Schaffung einer dritten Säule geforderte effektive Mitwirkungsrecht der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes (Pkt. 5.) ist schon deshalb nicht garantiert, weil im Entwurf nur zwei Varianten für die Ausgestaltung des Bundesrates angeboten werden, aber keine definitive Festlegung erfolgt. Die Variante 2 des Entwurfs, wonach der Nationalrat mit einem qualifizierten Beharrungsbeschluss einen allfälligen Einspruch des Bundesrates übergehen kann, entspricht schon aus diesem Grund nicht den Forderungen des Beschlusses und ist keine geeignete Verhandlungsgrundlage. Darüber hinaus hätten die Länder bei dieser Variante weiterhin keinen maßgeblichen Einfluss auf die Willensbildung des Bundesrates.
- Die Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten fordert ein Zustimmungsrecht der Länder (wobei die Frage der Einbindung der Landtage landesverfassungsrechtlich zu regeln ist) in der dritten Säule. Die Wahlfreiheit der Landtage in der Entsendung der Bundesräte darf nicht eingeschränkt werden.
- Auch die Kompetenzzuordnung in der dritten Säule ist in keiner Weise geeignet, die eigenständige Gestaltungsfähigkeit der Länder zu stärken. Es wird an dieser Stelle auf Pkt. 3 der Erklärung vom 30. Oktober 2007 verwiesen, wonach entschieden Bestrebungen entgegen getreten wird, in Verkennung der regionalen Unterschiede in so wichtigen Kernbereichen der Länderzuständigkeiten, wie beispielsweise im Bereich der Energie, der Krankenanstalten, der Sozialhilfe oder im Baurecht weitere Zentralisierungen beim Bund vorzunehmen. Diese Bedenken gelten im Übrigen auch für die Katastrophenhilfe, die im vorliegenden Entwurf ebenfalls der dritten Säule

zugeordnet wird, was in der Praxis zu einer bedenklichen Aushöhlung effizient und erfolgreich arbeitender Strukturen führen würde.

- Die Zuordnung des gesamten Bildungswesens (mit Ausnahme der äußeren Schulorganisation) zur ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes sowie der äußeren Schulorganisation zur dritten Säule, würde zu einer Schmälerung der bildungspolitischen Aufgaben der Länder führen und ihre Fähigkeiten, die regionale Bildungslandschaft entsprechend den sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten anzupassen entscheidend schwächen. Die Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten lehnt dies unter Verweis auf Pkt. 4 ihres Beschlusses vom 30. Oktober 2007 ausdrücklich ab.
- Die Zuordnung der Generalklausel des bisherigen Art. 15 Abs. 1 B-VG ist grundsätzlich problematisch. Sie führt entsprechend der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zu einer Versteinerung der Landeskompotenten und damit zu einer weiteren Einschränkung des bundesstaatlichen Prinzips.

Die Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten weist auf die noch ungeklärten Kostenfolgen des Entwurfs hin. Sowohl durch die Veränderung der Gesetzgebungskompetenzen als auch der Vollziehungsstrukturen (Ausbau der mittelbaren Bundesverwaltung) ergeben sich Veränderungen in der Belastung der Gebietskörperschaften, die im Entwurf nicht beziffert wurden und über die Einvernehmen mit den Ländern und Gemeinden hergestellt werden muss.

Als positiv werden dagegen die Vorschläge der Expertengruppe hinsichtlich der Erweiterung der Verfassungsautonomie der Länder betrachtet.

Die Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten betont ihre Bereitschaft, aktiv an der Staats- und Verwaltungsreform mitzuwirken. Sie verweist auch auf ihren Beschluss vom 12. September 2007 zum ersten Entwurf der Expertengruppe betreffend die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz und die Verfassungsbereinigung, welche im Grundsatz begrüßt wurden. Sie erachtet es als sinnvoll, wenn zunächst jene Vorschläge, bei denen sich Konsense zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erzielen lassen, behandelt würden. Dies betrifft vor allem die Verwaltungsgerichte des Bundes und der Länder erster Instanz sowie die Verfassungsautonomie der Länder und die im Entwurf der Expertengruppe vorgesehenen Änderungen bei der Gemeindeverwaltung.

Staats- und Verwaltungsreform

Gemeinsame Länderposition zu dem am 12. März 2008 versendeten

Teilentwurf der Expertengruppe

(Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 28.4.2008)

1. Vorbemerkungen

Die einleitenden Bemerkungen zum Status „Entwurf der Expertengruppe“, wie sie von Länderseite in der Stellungnahme zu dem am 23. Juli 2007 übermittelten Teilentwurf der Staats- und Verwaltungsreform vorgebracht wurden, sind auch zu der vom Bundeskanzleramt nunmehr zum gegenständlichen Teilentwurf ausgesprochenen Einladung zur Stellungnahme zu wiederholen.

Ungeachtet der im folgenden zu diesem Teilentwurf vorgebrachten gemeinsamen Länderposition sowie der ergänzend von den einzelnen Ländern abgegebenen Stellungnahmen ist zu betonen, dass von Länderseite größter Wert auf die Einhaltung der im Regierungsprogramm und im Vorblatt zum Entwurf enthaltenen Zusage gelegt wird, dass in weiterer Folge Verhandlungen auf politischer Ebene zwischen Bund und Ländern über den Entwurf geführt werden sollen. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich diese Verhandlungen nicht nur auf die Neuregelung der Kompetenzverteilung beschränken werden, sondern diese Zusage für den gesamten Teilentwurf gilt, da auch in den weiteren erfassten Bereichen (Schulverwaltung, Länderautonomie und Gemeinden) vitale Bundesstaatsinteressen berührt werden. Verhandlungsgrundlage für die Länder werden dabei die Länderpositionen zum Österreich-Konvent vom Jänner 2005 sein, die ausdrücklich aufrechterhalten werden.

Der Saldo der im Entwurf vorgesehenen Kompetenzverschiebungen fiele für die Länder in Summe eindeutig negativ aus. Sowohl in der Frage der Kompetenzverschiebungen als auch hinsichtlich der Ländermitwirkung an der Bundesgesetzgebung (insbesondere im Bereich der „dritten Säule“, d.h. der „gemeinschaftlichen Gesetzgebung“ von Bund und Ländern nach Art. 12 des

Entwurfs) konnte in der Expertengruppe, wie aus dem Entwurf selbst und den Erläuterungen dazu hervorgeht, kein Konsens gefunden werden.

Aufgrund dieses Dissenses, der weit reichenden Bedeutung der Kompetenzverschiebungen für Staat und Gesellschaft und der bundesstaatlich grundlegenden Bedeutung eines angemessenen Mitwirkungsrechtes der Länder an der Bundesgesetzgebung wird von Länderseite verlangt, dass nicht nur Verhandlungen mit den Ländern stattfinden, sondern dass der Entwurf nur im Einvernehmen mit den Ländern vorgelegt wird und dieses Einvernehmen auch für die parlamentarische Beschlussfassung maßgeblich ist.

Bereits vorweg ist aus Ländersicht auch festzuhalten, dass die intendierten Neuerungen massive Folgewirkungen auch auf das Finanzausgleichsgefüge auslösen, sodass eine allfällige Umsetzung auch eine Neupositionierung in der Verteilung der Steuereinnahmen nach sich ziehen muss, um diese Kostenverlagerungen im Sinne des Grundsatzes der Konnexität als zentralem Prinzip der Finanzverfassung auszugleichen. Auch hinsichtlich dieser finanziellen Auswirkungen ist das Einvernehmen mit den Ländern herzustellen (siehe in diesem Sinne auch den Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 17. Jänner 2008).

Zu den einzelnen vom Teilentwurf umfassten Themenfeldern wird die Stellungnahme in folgende Kapitel strukturiert:

- ❖ Kompetenzverteilung und Ländermitwirkung
- ❖ Schulwesen,
- ❖ Verfassungsautonomie.

2. Kompetenzverteilung und Ländermitwirkung

a) Drei-Säulen-Modell:

Der Entwurf orientiert sich an dem bereits im Österreich-Konvent entwickelten sogenannten „Drei-Säulen-Modell“. Das bedeutet, dass die Aufgabenverteilung im Bereich der Gesetzgebung auf folgenden drei Säulen beruhen soll:

- Gesetzgebung des Bundes
- Gesetzgebung der Länder
- Gemeinschaftliche Gesetzgebung

Das wesentlich Neue an diesem Konzept liegt darin, dass Materien aufgrund vielfältiger Schnittstellen und dem teilweise bundesweiten Koordinierungserfordernis von Bund und den Ländern als Trägern der Gesetzgebungshoheit „gemeinsam“ geregelt werden. Inhaltliche Kriterien, die den Bundesgesetzgeber bei der Erlassung bundeseinheitlicher Regelungen binden, sieht dieser Entwurf nicht vor. Ein derartiges Konzept birgt die Gefahr einer über das notwendige Maß hinausgehenden Zentralisierung der Regelungen auf Bundesebene in sich. Um einer überschießenden Verbundlichung der Rechtssetzung in diesen Bereichen vorzubeugen, muss den Ländern eine effektive Mitwirkungsmöglichkeit gesichert werden.

Der vorliegende Entwurf überantwortet diese Wahrnehmung der Länderinteressen dem Bundesrat, dessen Einflussmöglichkeit im Entwurf zwischen einem absoluten Vetorecht oder einer mit einer Beharrungsbeschlussmöglichkeit im Nationalrat (allerdings mit erhöhtem Konsensquorum) auszuhebelnden Beschlussfassung variiert.¹

Die „Variante 2“, wonach sich der Nationalrat im Wesentlichen wie bisher mit einem Beharrungsbeschluss über den Einspruch des Bundesrates hinwegsetzen kann, ist für die Länder jedenfalls inakzeptabel. Dies schon deshalb, weil sie den Ländern keine durchsetzbare Möglichkeit eröffnet,

¹ Niederösterreich merkt dazu an: Lediglich hinsichtlich der Besetzung des Bundesrates wird der Variante 2 gegenüber der Variante 1 der Vorzug gegeben. Die Variante 1 wird diesbezüglich abgelehnt, da die Gesetzgeber und die Vollziehung weitgehend getrennt bleiben sollten, woraus sich weiters ergibt, dass der Landeshauptmann als Vollzugsorgan nicht dem Bundesrat und somit einem Gesetzgebungsorgan angehören sollte.

Wien merkt dazu an: Hiezu ist es aber notwendig, dass die Länder hinreichend in den Entscheidungsprozess über die Zuweisung einer Kompetenz eingebunden werden. Ein Eingriff in bestehende Landeskompetenzen sollte sowohl der Zustimmung des Bundesrates aber auch der Zustimmung der Mehrheit der Länder bedürfen, und zwar ohne die Möglichkeit eines Beharrungsbeschlusses des Nationalrates. Lediglich hinsichtlich der Besetzung des Bundesrates wird der Variante 2 gegenüber der Variante 1 der Vorzug gegeben. Die Variante 1 wird diesbezüglich abgelehnt, da die Gesetzgebung und die Vollziehung weiterhin getrennt bleiben sollten, woraus sich weiters ergibt, dass der Landeshauptmann als Vollzugsorgan nicht dem Bundesrat und somit einem Gesetzgebungsorgan angehören sollte.

die in kürzester Zeit zu erwartende umfassende Inkorporierung sämtlicher Sachverhalte, die der gemeinschaftlichen Gesetzgebung in der dritten Säule unterworfen sind, in die Bundeszuständigkeit hintanzuhalten. Die weit reichenden Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länder in Verbindung mit diesem schwachen Mitwirkungsrecht der Länder wären nach Ansicht der Länder eine derart gravierende Schwächung des bundesstaatlichen Prinzips, dass sie sogar² als volksabstimmungspflichtige Gesamtänderung der Bundesverfassung zu qualifizieren wären (Art. 44 Abs. 3 B-VG).

Die Länder können dem Modell der „dritten Säule“ mit gewichtigen Kompetenzfeldern nur dann zustimmen, wenn den Ländern ein effektives Mitwirkungsrecht eingeräumt wird. Die Länder verweisen in diesem Zusammenhang auf die Länderpositionen zum Österreich-Konvent vom Jänner 2005, wonach für das Zustandekommen eines Bundesgesetzes in der dritten Säule neben der Zustimmung des Bundesrates die Zustimmung von mehr als zwei Dritteln der Länder erforderlich ist.

b) Kompetenzfelder:

Die einzelnen Kompetenzfelder werden im Entwurf, wie dies auch im Ausschuss 5 des Österreich-Konvents in vielen Bereichen konsensual vorgeschlagen wurde, umfassender formuliert. Die damit verbundene „Abrundung“ der Kompetenzen wirkt der derzeitigen Zersplitterung der Kompetenzverteilung entgegen, wenngleich die Gefahr nicht übersehen werden kann, dass damit im Sinne einer „implied-powers“ Interpretation der ohnehin im Vergleich zum Landeskompotenzbereich schon wesentlich umfassendere Bundeskompetenzanteil noch interpretativ erweitert werden kann. Allerdings wird der grundlegende Vorteil weniger kleinteilig formulierter Kompetenzfelder auch aus Ländersicht anerkannt, weil damit aufwendiger, peniblen Kompetenzdiskussionen weitgehend der Boden entzogen wird.

² Oberösterreich merkt dazu an: Diese Aussage sollte dahingehend relativiert werden, dass das Wort "sogar" durch das Wort "möglicherweise" ersetzt wird.

c) Generalklausel:

Der Vorschlag, wonach die bisher eine ausschließliche Länderkompetenz begründende Generalklausel nunmehr in der dritten Säule angesiedelt werden soll, wird aus Ländersicht abgelehnt. Damit würde die ohnehin schon sehr gering ausgeprägte Bundesstaatlichkeit um einen weiteren bedeutenden Faktor reduziert, was auch im internationalen Vergleich eine nicht vertretbare Verschiebung des föderalen Kräftegleichgewichts bedingen und eine Versteinerung der Länderzuständigkeiten auf die wenigen noch verbliebenen Kompetenzen nach sich ziehen würde.

d) Kompetenzverschiebungen:

Die Neugestaltung der Kompetenzfelder führt naturgemäß zu Kompetenzverschiebungen. Im Hinblick darauf, dass auch der Entwurf in den Erläuterungen in diesem Punkt ausdrücklich eine Verhandlungszusage mit den Ländern avisiert und die konkrete Zuordnung der Regelungszuständigkeiten einer politischen Einigung zwischen Bund und den Ländern vorbehält, erübrigt sich eine detaillierte Ausführung der Ländervorbehalte zu den einzelnen Vorschlägen, zumal von Länderseite die Position zur Kompetenzverteilung schon im Jänner 2005 zu den Vorschlägen im Österreich-Konvent konkretisiert wurde, welche den angebotenen weiteren Verhandlungen aus Ländersicht als deren Angebot zu Grunde zu legen wäre.

Abgesehen von der ablehnenden Haltung zur Zuordnung der Generalklausel in die dritte Säule sind vorweg jedenfalls Vorbehalte zur geplanten Verlagerung des gesamten Baurechtes und nicht nur des Bautechnikrechtes³ in die dritte Säule vorzubringen. Ein Vorbehalt besteht auch gegen die Sozialhilfe⁴ in der dritten Säule. Gleches gilt für die

³ Tirol merkt dazu an: Die Wortfolge „und nicht nur des Bautechnikrechtes“ sollte entfallen.

⁴ Steiermark merkt dazu an: Dieser Vorbehalt sollte ausgeweitet werden, sodass er folgendermaßen lautet: „Ein Vorbehalt besteht auch gegen die Sozialhilfe, Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge, den Jugendschutz und die Behindertenhilfe in der dritten Säule.“

Wien merkt dazu an: Der Satz sollte lauten: „Ein Vorbehalt besteht auch gegen die Sozialhilfe,

pauschale Transferierung der Zuständigkeit zur Umsetzung von EU-Recht, soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, in die dritte Säule. Dieselben Vorbehalte sind für die integrierte Genehmigung von Vorhaben, soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, anzumelden. Es ist darauf hinzuweisen, dass auch im Österreich-Konvent Konsens dahin bestand, dass EU-Recht durch die Länder, soweit es ihren selbständigen Wirkungsbereich betrifft, umgesetzt wird. All diese Änderungen tragen den Keim einer noch weiter gehenden Aushöhlung von Länderzuständigkeiten in sich. Weiters bestehen insbesondere Einwände gegen die generelle Zuordnung der Angelegenheiten der öffentlichen Aufträge, des Energierechts, des Umweltschutzes sowie der Schulen in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes nach Art. 10 des Entwurfs. Hinsichtlich der Schulen ist zu ergänzen, dass eine Zusammenführung der Lehrer bei einer Gebietskörperschaft (Art. 81a Abs. 1 2. Satz des Entwurfs) keine notwendige Voraussetzung der Reform der Schulverwaltung ist und jedenfalls (im Rahmen eines Gesamtkonzepts, das auch die Fragen der Schulerhaltung umfasst) noch Gegenstand von Verhandlungen sein muss.⁵

e) Verschiebungen in der Vollzugszuständigkeit:

Die Änderungen im Kompetenzverteilungskatalog wirken sich auch auf die Vollzugszuständigkeit aus. Vor allem für die Angelegenheiten der dritten Säule wäre dem Bundesgesetzgeber vollkommene Gestaltungsautonomie eröffnet, weil er wahlweise Bundesbehörden im Rahmen der unmittelbaren Bundesverwaltung oder Landesbehörden im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung mit der Vollziehung betrauen könnte.

Auch in dieser Hinsicht müsste den Ländern zur Sicherung ihrer Gestaltungsspielräume das eingeforderte effektive Mitwirkungsrecht gesichert werden. In den Angelegenheiten der dritten Säule sollte es die

Angelegenheiten der Krankenanstalten und Pflege sowie der Behinderten, die Heimhilfe und Sozialbetreuungsberufe in der dritten Säule.“

⁵ Tirol merkt dazu an: Die Übertragung des Landarbeitsrechts in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes wird abgelehnt und stattdessen die Zuordnung zur dritten Säule verlangt.

Möglichkeit der unmittelbaren Bundesverwaltung nicht geben; stattdessen sollte die Bundesverwaltung – sofern eine solche überhaupt vorgesehen wird – mittelbar nach Art. 102 Abs. 1 erfolgen (mit den Abweichungsmöglichkeiten nach Art. 102 Abs. 1 letzter Satz und Art. 102 Abs. 4 B-VG).

Neue Vollzugszuständigkeiten im Bereich der unmittelbaren Bundesverwaltung würde auch die geplante Neufassung des Art. 102 Abs. 2 B-VG zur Folge haben. Aufgrund welcher Überlegungen dem Bund u. a. die Möglichkeit eröffnet werden soll, eigene Behörden für das Wasserrecht und den Wasserbau einzurichten, lässt sich weder aus den Erläuterungen noch aus den begleitenden Experteninformationen erschließen. Diese Änderung in der Vollzugszuständigkeit wird abgelehnt.

3. Schulwesen

Die obigen Ausführungen zu „2. Kompetenzverteilung und Ländermitwirkung“ gelten grundsätzlich in gleicher Weise auch für die Fragen des Schulwesens, das betrifft insbesondere die Kompetenzverschiebung an sich sowie die effektive Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung. Davon getrennt kann allenfalls die Frage der Neuregelung der Schulverwaltung behandelt werden.

Der im geplanten Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG (neu) verankerten Bundeszuständigkeit in Gesetzgebung und Vollziehung für die Schulen und der im Art. 12 Abs. 1 Z 7 B-VG (neu) der dritten Säule vorbehalteten Zuständigkeit für die äußere Organisation der Schule korreliert der neu eingefügte 5. Unterabschnitt des Abschnittes A des dritten Hauptstückes, der in einem neuen Art. 81a B-VG insbesondere vorsieht, dass Lehrer an öffentlichen Schulen künftig generell Bedienstete des Bundes sein sollen.⁶ Die vorgeschlagene Wahrnehmung der Schulverwaltung in mittelbarer Bundesverwaltung durch die Länder hätte eine Abschaffung der derzeitigen Schulbehörden des Bundes auf Landesebene (Landesschulräte und Bezirksschulräte) zur Folge. Diese Überantwortung der Vollziehung in Schulangelegenheiten in die mittelbare Bundesverwaltung hätte organisatorisch eine Entlassung dieses Bereichs in die

⁶ Niederösterreich merkt dazu an: Diese Bestimmung wird abgelehnt und es ist vorzusehen, dass sämtliche Lehrer Landesbedienstete werden bzw. bleiben sollen.

alleinige Organisationskompetenz der Länder zur Folge. Die im Art. 106 Abs. 4 des Entwurfes zwingend vorgesehene Einrichtung einer „Bildungsdirektion“ im Amt der Landesregierung, der ein Bildungsdirektor vorstehen soll und dem ein Stellvertreter zur Seite zu stellen ist, bedeutet demnach einen überflüssigen Eingriff in die autonome Organisationskompetenz der Länder. Die organisatorischen Vorkehrungen der Länder zur Wahrnehmung der Vollzugsangelegenheiten der Schulen sollten, so wie auch im übrigen Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung unbeeinflusst den Ländern überlassen bleiben. Jedenfalls sollte keinesfalls der Eindruck vermittelt werden, dass die mit der Wahrnehmung der Angelegenheiten der Schule betraute Dienststelle auf Landesebene, insoweit sie dem Amt der Landesregierung zugeordnet wird, nicht unter die Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung zu subsumieren sei. Es sollte auch nicht vorgesehen werden, dass bei der Bestellung des Bildungsdirektors das Einvernehmen mit dem Bundesminister herzustellen ist.⁷

Ungeachtet der längerfristig möglichen Synergieeffekte, welche die intendierte Neuorganisation bewirken kann, dürfen dabei die unausgewogenen Kosteneffekte nicht übersehen werden. Einerseits ist davon auszugehen, dass grundsätzlich sämtliche Bedienstete der Landesschulräte und der Bezirksschulräte in die neu organisierte Schulverwaltung (mittelbare Bundesverwaltung) integriert werden (sei es nun als Landesbedienstete oder als zugewiesene Bundesbedienstete).⁸ Andererseits würde die Transferierung der derzeitigen Landeslehrer in den Bundesdienst für diese einen Wechsel des Dienstrechtes bedingen.⁹ Außerdem bleibt dabei die Frage offen, ob die Sicherung einer allenfalls von Länderseite eingeforderten Standortqualität in einzelnen Regionen nicht mit der Forderung nach Sonderzahlungen der Länder verknüpft werden wird.

⁷ Oberösterreich merkt dazu an: Im Fall der Einrichtung einer Bildungsdirektion sollte entsprechend dem bisher bewährten Konzept des geltenden Art. 81a Abs. 3 lit. b B-VG vorgesehen werden, dass der Leiter der Bildungsdirektion grundsätzlich der Landeshauptmann ist und durch Landesgesetz die Möglichkeit der Bestellung eines Amtsführenden Bildungsdirektors (und eines Stellvertreters) vorgesehen werden kann. Dieser soll - wie bisher der Amtsführende Präsident des Landesschulrats - ein vor dem Verfassungsgerichtshof verantwortliches politisches Organ sein, das als Leiter der Schulverwaltung an die Stelle des Landeshauptmanns tritt.

⁸ Oberösterreich merkt dazu an: In diesem Zusammenhang sind entsprechende Übergangsregelungen vorzusehen, insbesondere im Hinblick auf die dienstrechtlichen Bestimmungen, die Personalvertretung und die Zuständigkeit für (ehemalige) Bundesgebäude.

⁹ Tirol merkt dazu an: Die Transferierung der derzeitigen Landeslehrer in den Bundesdienst wird dezidiert abgelehnt.

Offen bleibt im Regelungsvorschlag die Frage der Zuständigkeit als Schulerhalter, weil diese Materie der gemeinsamen Zuständigkeit der dritten Säule zugeordnet ist (Art. 12 Abs. 1 Z 7 B-VG neu). Hier ist nochmals ausdrücklich auf die Notwendigkeit eines effektiven Mitwirkungsrechtes der Länder sowie eines Einvernehmens hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen hinzuweisen.

Grundsätzlich vermittelt der Neuregelungsvorschlag im Bereich des Schulwesens für die Länder den Eindruck, dass sich der Bund die Gestaltungsmöglichkeiten im Schulwesen vorbehält, während die Länder die Kostenfolgen zu übernehmen hätten.¹⁰ Die finanziellen Erläuterungen beschränken sich darauf, nicht näher quantifizierte Einsparungen durch die Beseitigung bestehender Parallelstrukturen im Bereich der Schulverwaltung hervorzuheben, ohne auch die weiteren Folgewirkungen der Personaltransaktionen offen zulegen. Wie bereits einleitend angemerkt, würden diese Modifikationen das Finanzausgleichsgefüge zu Lasten der Länder verschieben, womit die derzeit geltenden – partnerschaftlich getroffenen – Kostentragungsregelung des geltenden Finanzausgleichs als obsolet zu betrachten wären.

4. Verfassungsautonomie

Unter dem Aspekt der Stärkung der Verfassungsautonomie der Länder ist der Entwurf aus Ländersicht grundsätzlich positiv zu bewerten.

Als positiv hervorzuheben sind insbesondere:

- ❖ Entfall der Einspruchsmöglichkeit der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage (ausgenommen Abgabengesetze);
- ❖ Klarstellung, dass sich die Verfassungsautonomie der Länder an den Vorgaben der Bundesverfassung orientiert;
- ❖ Aufhebung des BVG über die Ämter der Landesregierungen (bei Inkorporierung der wichtigsten Bestimmungen in das B-VG);

¹⁰ Steiermark merkt dazu an: Der Satz sollte lauten: „Grundsätzlich vermittelt der Neuregelungsvorschlag im Bereich des Schulwesens für die Länder den Eindruck, dass sich der Bund die Gestaltungsmöglichkeiten im Schulwesen vorbehält, die Kostenfolgen für die Länder im Hinblick auf die Vollziehung aber ungewiss sind. Dies auch deshalb, weil nach dem Entwurf die Zuständigkeit zur Vollziehung des Lehrerdienstrechts im Dunkeln bleibt.“

- ❖ Erleichterung der Schaffung von Gemeindeverbänden (auch Landesgrenzen überschreitend);

Als nachteilig zu bewerten ist:

- ❖ Entfall des Zustimmungserfordernisses bei Änderungen der Bezirksgerichtssprengel.¹¹

Die Zuständigkeitskonzentration beim Landeshauptmann im Katastrophenfall wird grundsätzlich begrüßt, die vorgesehene Pflicht zur Einvernehmensherstellung mit den zuständigen obersten Organen der Verwaltung jedoch abgelehnt.

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist zum Entwurf aus Ländersicht festzuhalten, dass seine Umsetzung eine bedeutende Schwächung, geradezu eine Marginalisierung der Rolle der Länder im österreichischen Bundesstaatsgefüge zur Folge haben kann.¹² Dieser Gefahr muss insbesondere durch ein effektives Mitwirkungsrecht der Länder im Bereich der Umsetzung der dritten Säule der Kompetenzverteilung begegnet werden. Kritisch werden auch die Änderungsvorschläge im Bereich des Schulwesens gesehen, da sie für die Länder den Verlust von Gestaltungsmöglichkeiten oder erhebliche Zusatzbelastungen mit sich bringen.¹³ Die Erweiterungen im Bereich der Verfassungsautonomie der Länder sind grundsätzlich positiv, wenn auch nicht als durchschlagend zu bewerten.

¹¹ Oberösterreich merkt dazu an: Als nachteilig zu bewerten ist weiters, dass gemäß dem vorgeschlagenen Art. 97 Abs. 2 nach wie vor die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich ist, wenn die Mitwirkung von Bundesorganen in einem Landesgesetz vorgesehen ist. Dazu wird insbesondere kritisch festgehalten, dass nach wie vor keine Kriterien für die Erteilung dieser Zustimmung - wie von den Ländern vielfach gefordert - vorgesehen sind. Eine Verweigerung der Zustimmung zur Mitwirkung von Bundesorganen sollte jedenfalls einer Begründung bedürfen, die zumindest die Motive der Verweigerung erhellen könnte.

¹² Niederösterreich merkt dazu an: Ursache dafür ist die von Länderseite aus diesem Grund auch abzulehnende massive Verschiebung der Kompetenzen zugunsten des Bundes in Kombination mit nur unzureichenden Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder im Bereich der gemeinsamen Gesetzgebung mit dem Bund (3. Säule), welche schon aus diesem Grund abgelehnt werden muss.

¹³ Steiermark merkt dazu an: Der Satz sollte lauten: „Kritisch werden auch die Änderungsvorschläge im Bereich des Schulwesens gesehen, da sie für die Länder den Verlust von Gestaltungsmöglichkeiten mit sich bringen und die Kostenfolgen ungewiss sind.“