

Bundeskanzleramt
Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform
Ballhausplatz 2
1014 Wien

Geschäftszahl: BMUKK-14.363/0004-III/4/2008

per E-Mail

Ihr Zeichen: Staatsreform/Allgemeines/Vorlage 27

Antwortschreiben bitte unter Anführung der Geschäftszahl.

Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Zweites Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird; Ressortstellungnahme

Das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur nimmt zum mit Schreiben vom 12. März 2008 übermittelten Entwurf der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Zweites Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, wie folgt Stellung:

Im Interesse der **Einheitlichkeit des österreichischen Schulwesens**, einer effektiven **Ressourcensteuerung** einschließlich Kostenkontrolle sowie einer **einheitlichen Schulverwaltungsstruktur** ist

- die generelle **Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz** des Bundes für Schulen,
- die Übernahme **sämtlicher Lehrer in den Bundesdienst**, sowie
- die Einrichtung von **Landes-Bildungsdirektionen** unter Zusammenführung der Bundesebene Bezirks- und Landesschulräte

positiv zu bewerten.

Folgende Punkte bedürfen jedoch noch einer grundsätzlichen Diskussion:

- Bundeseinheitliche **Bildungsstandards** im Bereich der **vorschulischen Bildung** (Kindergärten),
- Bundeseinheitliche **Qualitätssicherung** durch (wissenschaftliche) Begleitung und Evaluation der Unterrichts- und Erziehungsarbeit der Schulen,
- Wahrung und Ausbau der **Schulautonomie**,
- **mittelbare Bundesverwaltung**.

Bereits an dieser Stelle ist daher festzuhalten, dass die im vorliegenden Entwurf enthaltene Neuordnung der Kompetenz für die „**äußere Organisation der Schulen**“ im Rahmen der sog. „Dritten Säule“ abgelehnt werden muss.

Der Kompetenztatbestand „Äußere Organisation der Schulen“, der im Entwurf der „Dritten Säule“ (Art. 12 Abs. 1 Z 7) zugeordnet ist, und (im Unterschied zur bestehenden Rechtslage im Art. 14 Abs. 3 lit. b B-VG) nicht nur die Pflichtschulen, sondern das gesamte Schulwesen, also **auch die weiterführenden Schulen** betreffen würde, ist aus der Sicht des Ressorts viel zu weit gefasst, weil er nicht nur die Errichtung, Erhaltung und Auflassung von Schulen, sondern auch den **Aufbau**, die **Organisationsformen**, die **Sprenkel**, die **Klassenschülerzahlen** und die **Unterrichtszeit** umfassen würde. Das aus der Sicht des Ressorts wichtigste Ziel der Verfassungsreform im Bereich des Schulwesens, nämlich die **Sicherung einer einheitlichen Schulgesetzgebung** und eines **einheitlichen Schulwesens** in Österreich und vor allem die **Weiterentwicklung des Schulorganisationsrechtes** würde dadurch wesentlich beeinträchtigt.

Durch die Verfassungsnovelle **2005** (BGBl. I Nr. 31/1005) wurde die Hürde der **2/3-Mehrheit** für die zentralen Bereiche der Schulgesetzgebung, die bis dahin im Art. 14 Abs. 10 B-VG vorgesehen war (Verfassungsquorum für einfache Schulgesetze) **beseitigt**, um Schulreformen (vor allem im Bereich des Schulorganisationsrechtes) zu erleichtern. In der geplanten „**Dritten Säule**“ würde die Möglichkeit der **Blockade schulpolitischer Vorhaben** mindestens in dem Ausmaß gegeben sein, wie dies vor 2005 der Fall war.

Auch der vorgeschlagenen Neugestaltung der Schulverwaltung im Rahmen der **mittelbaren Bundesverwaltung** kann aus der Sicht des Ressorts nicht zugestimmt werden, weil dadurch eine effiziente und einheitliche Schulverwaltung sowohl in bildungspolitischer, als auch in ökonomischer Hinsicht nicht in bestmöglicher Weise gewährleistet erscheint. Es wird vielmehr die **Beibehaltung von Schulbehörden des Bundes** auf Landesebene mit der Bezeichnung „Landes-Bildungsdirektionen“ mit einer gestrafften Struktur vorgeschlagen, die im Hinblick auf die umfassende Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit des Bundes die gesamte Schulverwaltung zusammenfassen und bisherige Doppelgleisigkeiten beseitigen sollen.

Eine einheitliche Struktur des österreichischen Schulwesens schließt allerdings keineswegs den konsequenten Ausbau der **Schulautonomie** und die Schaffung dezentraler Einrichtungen aus.

Dass die in Aussicht genommenen tiefgreifenden Strukturänderungen gravierende Auswirkungen auf das System des **Finanzausgleiches** haben müssen und daher auch gründlicher Überlegungen und Verhandlungen bedürfen, erscheint selbstverständlich.

Des Weiteren bestehen auch hinsichtlich

der Positionierung des „**Denkmalschutzes**“ im Rahmen der „Dritten Säule“, sowie des neuen Kompetenztatbestandes „**Erwachsenenbildung**“ als Aufgabe der Regelung der Ausbildung an Erwachsenenbildungseinrichtungen in öffentlicher und privater Form,

Vorbehalte.

Eine Weiterentwicklung des Denkmalschutzes und eine Erhaltung des hohen Standards des Denkmalschutzes in Österreich ist nur denkbar, wenn dieser Bereich in der Gesetzgebungs- und Vollzugszuständigkeit des Bundes verbleibt. Ein Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen im Bereich der „Erwachsenenbildung“ besteht vor allem hinsichtlich der Verleihung von Berechtigungen, die an Bildungsabschlüsse der Erwachsenenbildung geknüpft werden sollen, einschließlich Qualitätsstandards; eine Änderung der Förderungstätigkeit der Gebietskörper-

schaften Bund, Land und Gemeinde im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung darf sich nicht ergeben.

Im Detail wird auf folgende Überlegungen hingewiesen:

1. Zur Neuordnung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des „Schul- und Erziehungswesen“ (Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG, Art. 11 Z 12 und 14 B-VG, Art. 12 Abs. 1 Z 7 B-VG sowie Art. 12 Abs. 2 bis 4 in Artikel 1 des Entwurfs):

Zur Neuordnung der Kompetenzen auf dem Gebiet des Schul- und Erziehungswesens wird seitens des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

- auf die Einheitlichkeit des Schulwesens in Österreich mit bestmöglicher Qualität (bundesweit einheitliche Qualitätsstandards) unter Wahrung und Ausbau der Schulautonomie sowie
- auf ein höchstmögliches Maß an Transparenz in der Ressourcensteuerung und im Controlling

besonderer Wert gelegt. Im Lichte dieser Grundsätze sind nachstehende Überlegungen zu verstehen.

Zu Art. 10 Abs. 1 Z 13:

Der Begriff „Schulen“ ist hier umfassend zu verstehen. Es fallen demnach alle Bildungseinrichtungen gemäß Art. 81a in die Bundeskompetenz (in Gesetzgebung und Vollziehung), somit auch sämtliche land- und forstwirtschaftliche Schulen. Dies erscheint im Sinne eines österreichweit einheitlichen Schulwesens grundsätzlich zweckmäßig. Bei einer Zuordnung zu Art. 10 könnte auf der Basis des Art. 10 Abs. 2 des Entwurfs die Landesgesetzgebung zur Erlassung von „Ausführungsbestimmungen“ ermächtigt werden. Im Rahmen der Regelung der Schulerhaltungskompetenz (Art. 12 Abs.1 Z.7) könnte der Einfluss der Länder auf diesen Bereich des Schulwesens in angemessener Weise erhalten bleiben.

Zur Übertragung der Vollziehung des Schulwesens in die mittelbare Bundesverwaltung wird auf die Ausführungen zu Art. 102 des Entwurfs hingewiesen.

Zur Definition von „Schule“ siehe die Ausführungen zu Art. 81a des Entwurfs.

Zu Art. 11 Z 12 und 14:

Grundsätzlich wäre zu bedenken, dass Kindergärten und Horte als Bildungseinrichtungen zu sehen sind. Als solche sind sie derzeit von Art. 14 B-VG ebenso umfasst, wie etwa die Universitäten auch. Dieses Verständnis liegt auch dem Regierungsprogramm der XXIII. GP zu Grunde, welches die Betrachtung des Kindergartens als Bildungseinrichtung sowie die Vorbereitung der Kinder auf die Anforderungen der Volksschule und den Übergang in die Schule als Ziel postuliert. Als Umsetzungsmaßnahmen sind ua. die Erarbeitung eines bundesweiten Bildungsplans für Kindergärten mit spezieller sprachlicher Frühförderung und die Verbesserung des Überganges zwischen Kindergarten und Volksschule vorgesehen. Im Hinblick auf das Erfordernis bundesweit einheitlicher Standards wird daher vorgeschlagen, in Art. 10 Abs. 1 Z 13 des Entwurfs nach „Schule“ den Begriff „vorschulische Bildung“ einzufügen und den Kompetenztatbestand des Art. 11 Z 12 des Entwurfs entsprechend einzuschränken.

Die derzeitige Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes hinsichtlich der fachlichen Anstellungserfordernisse für das von den Ländern und Gemeinden einzustellende pädagogische Fachpersonal („Kindergärtnerinnen und Horterzieher“) ist nicht mehr vorgesehen. Dies bedarf

insofern einer grundlegenden Diskussion,, als der Bereich der Ausbildung dieser Personen (derzeit an Bundesschulen: zB. „Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik“) für andere Rechtsträger (Land, Gemeinde, Private) ebenso wie für andere Ausbildungsformen als Schulen im Sinne des Art. 81a des Entwurfs geöffnet würde und das Abgehen von den „fachlichen Anstellungserfordernissen“ den Bund von der Verpflichtung zur Ausbildung dieses Personenkreises in der derzeitigen Form entbinden würde. Die Erhaltung einer einheitlichen und qualitativ möglichst hochstehenden Ausbildung für diesen wichtigen Bereich der pädagogischen Berufe bzw. deren Ausbau ist aus der Sicht des Ressorts besonders wichtig.

Zu Art. 12:

Grundsätzlich wird angeregt, die eigenständigen bzw. umfassenden Kompetenztatbestände (Z 1 bis 8) im Hinblick auf die Generalklausel der Z 9 des Art. 12 Abs. 1 des Entwurfs entfallen zu lassen; dies auch im Hinblick auf das Verhältnis zu den abschließenden Kompetenztatbeständen der Art. 10 und 11 des Entwurfs.

Auf die bereits eingangs dargestellte **Ablehnung der Verankerung der „äußeren Organisation der Schulen“ in der „Dritten Säule“** wird nochmals hingewiesen.

Konfliktpotential kann die Bestimmung des Abs. 2 des Art. 12 des Entwurfs in sich bergen, wenn es darum geht festzustellen, inwieweit der Bund von der Zuständigkeit zur Gesetzgebung nicht Gebrauch gemacht hat und ein Teilbereich eines Kompetenztatbestandes des Art. 12 des Entwurfs damit in die Landeszuständigkeit übergeht.

Zu Art. 12 Abs. 1 Z 7:

Konkret wird vorgeschlagen:

- Privatschulen fallen ausschließlich in Art. 10 des Entwurfs, hier wäre daher auf öffentliche Schulen einzuschränken.
- Öffentliche Pflichtschulen sollen in der Trägerschaft der Länder oder der Gemeinden verbleiben. Alle anderen öffentlichen (weiterführenden) Schulen sollen in der Trägerschaft des Bundes verbleiben.
- Das Minderheitenschulwesen soll hinsichtlich der Zuständigkeiten keine andere Behandlung erfahren, als die übrigen Schulen (die grundsätzliche Bundeskompetenz im Minderheitenschulwesen trägt auch den staatsvertraglichen Verpflichtungen der Republik Österreich Rechnung).

Art. 12 Abs. 1 Z 7 sollte wie folgt lauten:

„7. Errichtung und Erhaltung der öffentlichen Pflichtschulen;“

Zu Art. 12 Abs. 2 bis 4:

Vor dem Hintergrund der Neugestaltung des Art. 102 Abs. 2 B-VG erscheint bemerkenswert bzw. widersprüchlich, dass im Rahmen des Art. 12 Abs. 3 die Bundesgesetzgebung in den Angelegenheiten des Abs. 1 ermächtigt wird, Bundesbehörden im Rahmen der unmittelbaren Bundesverwaltung oder Landesbehörden im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung mit der Aufgabenbesorgung zu betrauen. Es wird zu Art. 102 des Entwurfs angeregt, die Wahrnehmung der Aufgaben der Schulverwaltung generell von der mittelbaren Bundesverwaltung auszunehmen und den Landes-Bildungsdirektionen als unmittelbaren Bundesbehörden zu übertragen.

2. Zu den „Schulen“ (Art. 81a B-VG in Artikel 1 des Entwurfs):

Zu Art. 81a:

In Art. 81a (etwa dem Abs. 1 vorangestellt) sollte einleitend eine Definition von „Schule“ im Sinne des derzeitigen Art. 14 Abs. 6 erster Satz B-VG aufgenommen werden. Dies ist nicht nur zur Grenzziehung von Schulen (öffentlichen genauso wie privaten) gegenüber anderen Bildungseinrichtungen (zur reinen Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten, künftig jedoch auch besonders zu Bildungseinrichtungen der „Erwachsenenbildung“, so eine Abgrenzung dieser zu anderen Ausbildungen als Annex zu anderen Kompetenzbereichen gelingt) notwendig, sondern auch gegenüber den Universitäten, Hochschulen und Fachhochschulen. Bis zur Verfassungsnovelle BGBl. I Nr. 31/2005 war „Schule“ nicht klar definiert. Die Definition des Schulbegriffs beruhte lediglich auf einem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, das sich an das Privatschulgesetz anlehnte. Der Erziehungsbegriff als Wesenselement von „Schule“ ist unentbehrlich.

In diesem Zusammenhang sei auf erwähnt, dass die Schaffung des Kompetenztatbestandes „Tanz- und Schischulen“ in Art. 11 Z 7 des Entwurfs ebenfalls nicht zur Klarheit beiträgt, da der Begriff „Schule“ in der Verfassung somit auch auf ausgewählte kommerzielle Einrichtungen Anwendung findet, wohingegen in anderen Bereichen scheinbar weiterhin – ohne das Wort zu verwenden – am traditionellen „Wesensbegriff“ festgehalten wird (Fahrschulen, Segelschulen usw.). Diese unklare, weil nicht näher definierte Regelung des Schulbegriffes birgt daher erhebliche Risiken für den Bund und trägt die Gefahr von zukünftigen Auseinandersetzungen zwischen den Kirchen und Religionsgesellschaften in sich. Mittel- bis langfristig besteht daher das Risiko, dass Einrichtungen unter dem Titel „Schulen“ entstehen, die diesen Bedarf auf Kosten des Bundes decken sollen.

Zu Art. 81a Abs. 1:

Die Definition von öffentlichen Schulen zur Abgrenzung von Privatschulen ist von wesentlicher Bedeutung. Damit dies gelingt, wären auch die „gesetzlichen Schulerhalter“ im Sinne des derzeitigen Art. 14 Abs. 6 dritter und vierter Satz B-VG oder ähnlich (zB. Bund, Land, Gemeinde, Gemeindeverbände / Gebietskörperschaften nach Maßgabe der zu Art. 12 Abs. 1 Z 7 des Entwurfs ergangenen gesetzlichen Regelungen) zu definieren, da ansonsten die angestrebte Grenzziehung nicht gelungen wäre.

Die Übernahme sämtlicher Lehrer in den Bundesdienst wird entschieden befürwortet.

Diese Maßnahme verspricht nicht nur einen einheitlichen Dienstrechtvollzug, wie er bereits derzeit in fünf Bundesländern beispielhaft praktiziert wird (siehe auch den Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes 2003 hinsichtlich der Lehrpersonalverwaltung im Stadtschulrat für Wien), sondern auch eine optimale Ressourcenbewirtschaftung..

Zu erwägen wäre allerdings eine gesamthafte Betrachtung des Schulwesens, nämlich unter Einbeziehung auch des sonstigen (Verwaltungs-)Personals. Jedenfalls zu bedenken wäre die Situation der **Berufsschullehrer** (Abschaffung der 50%igen Kostentragung der Länder und entsprechende Anpassung des FAG) und der **kirchlich bestellten Religionslehrer**, die jedenfalls von der Dienstgeberschaft des Bundes auszunehmen wären.

Zu Art. 81a Abs. 2:

Die Einschränkung der Unentgeltlichkeit auf den Unterricht wirft Fragen auf, die zu stellen möglicherweise nicht beabsichtigt war. Es wäre der (verfassungsrechtliche) Grundsatz der Schulgeldfreiheit zu postulieren und unter einfachen Gesetzesvorbehalt zu stellen (zB. „Der Besuch von öffentlichen Schulen ist nach Maßgabe gesetzlicher Bestimmungen unentgeltlich.“).

Zu Art. 81a Abs. 3:

Das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur interpretiert diese auf die Verfassungsnovelle 2005 zurückgehende Bestimmung dahingehend, dass die aufgrund des aktuellen Regierungsprogramms getroffenen Maßnahmen jedenfalls diesem Erfordernis der Differenzierung entsprechen. Dass jede Reform der Sekundarstufe I ein gewisses Maß an innerer Differenzierung bedarf, ist unbestritten, eine Festschreibung im Verfassungstext erscheint jedoch nicht unbedingt zwingend.

Zu Art. 81a Abs. 4:

Abs. 4 sollte verbindlicher formuliert werden: „Privatschulen ist ... zu verleihen.“

Zu Art. 81a (Abs. 7):

In Art. 81a (statt in Art. 106 Abs. 4 des Entwurfs) sollte auch die Behördenzuständigkeit (für die unmittelbare Bundesvollziehung) geregelt werden. Dies in der Weise, dass für die Bundesvollziehung in sämtlichen Angelegenheiten

- der „Schulen“ sowie
- des Dienst- und Personalvertretungsrechtes

eine Landes-Bildungsdirektion (mit einem vom Bundesminister im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann bestellten Direktor) einzurichten ist.

Jedenfalls wäre im Sinne eines Qualitäts-Controllings eine neu strukturierte Schulaufsicht vorzusehen.

Es wäre hinsichtlich des Beirates auch der Schulvertrag zwischen der Republik Österreich und dem Heiligen Stuhl, wonach der katholischen Kirche das Recht auf Mitgliedschaft in schulischen Kollegialbehörden zukommt, dergestalt zu berücksichtigen, dass der Beirat gemäß Abs. 7 als Kollegialorgan im Sinne des Konkordats einzurichten ist.

3. Zu Art. 102 Abs. 2 B-VG und Art. 106. Abs. 4 B-VG in Artikel 1 des Entwurfs:

Die für Angelegenheiten von Schulen vorgesehene mittelbare Bundesverwaltung erscheint trotz der mit diesen einhergehenden Rechten des Bundes ungeeignet, eine österreichweit einheitliche Vollziehung, wie es in wesentlichen Bereichen des Schulwesens notwendig ist, zu gewährleisten. Die Schulbehörden des Bundes in den Ländern haben sich grundsätzlich bewährt, was eine Straffung ihrer Strukturen nicht ausschließt. Insofern werden Landes-Bildungsdirektionen als unmittelbare Bundesbehörden im Verfassungsrang (unter Zusammenführung der Bezirks- und Landesebene) befürwortet.

Auf diese Weise können die Doppelgleisigkeiten in überwiegenden Bereichen des Vollzugs beseitigt werden und können die derzeitigen personellen und organisatorischen Strukturen weitgehend beibehalten werden. Der Status des Verwaltungspersonals an den Schulbehörden wäre im Falle einer Überführung in die mittelbare Bundesverwaltung jedenfalls klärungsbedürftig bzw.

würde einen erheblichen Regelungsaufwand unter Berücksichtigung der berechtigten Interessen der Bediensteten mit sich bringen.

Art. 102 Abs. 2 des Entwurfs wäre um „Schulen“ zu ergänzen. Art. 106 Abs. 4 des Entwurfs wäre zu streichen.

4. Zur „Erwachsenenbildung“ (Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG in Artikel 1 des Entwurfs):

Der bislang auf § 42 ÜG 1920 basierende Tatbestand des „Volksbildungswesens“ (paktierte Gesetzgebung Bund-Länder) soll offenbar mit einer veränderten Begrifflichkeit „Erwachsenenbildung“ hinsichtlich Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund überantwortet werden. Die Tätigkeit des Bundes auf diesem Gebiet konnte sich bisher verfassungskonform ausschließlich auf Art. 17 B-VG stützen und bestand im Wesentlichen in der Förderung der Erwachsenenbildung und ihrer Institutionen. Zu einer Regelung der „Erwachsenenbildung“ an sich, nämlich der Ausbildung an Erwachsenenbildungseinrichtungen in öffentlicher und privater Form, ist es im Zusammenhang mit der eingangs dargestellten Situation bislang nicht gekommen.

Ein Bedürfnis nach hoheitlichen Regelungen in diesem Bereich besteht vor allem hinsichtlich der Verleihung von Berechtigungen, die an Bildungsabschlüsse der Erwachsenenbildung geknüpft werden sollen, einschließlich Qualitätsstandards. Da das Prinzip des lebenslangen Lernens eines der wesentlichsten Instrumente der Lissabon-Strategie der Europäischen Union ist, wird eine Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten des Bundes grundsätzlich begrüßt. Allerdings sollten in den Erläuterungen zumindest Hinweise zur Begriffsbestimmung des Kompetenztatbestandes „Erwachsenenbildung“ und seiner Abgrenzung zu anderen Bereichen (zB. Ausbildungen als Annexmaterie zu anderen Kompetenzbereichen) enthalten sein.

Zudem darf aus diesem neuen Kompetenztatbestand keine ausschließliche Zuständigkeit des Bundes zur „Förderung“ der Erwachsenenbildung abgeleitet werden, da die Finanzierung der Erwachsenenbildung in erheblichem Maße auch von den Ländern, den Gemeinden, den Kirchen, den Religionsgesellschaften und den Sozialpartnern getragen wird. Einen Rückzug ua. der Gebietskörperschaften aus diesem Bereich unter Hinweis auf die Vollziehungs- und damit Kostentragungsverpflichtung des Bundes gilt es zu vermeiden. Dass die Erwachsenenbildungsförderung durch die einzelnen Gebietskörperschaften im Rahmen des Art. 17 B-VG durch die Schaffung des neuen Kompetenztatbestandes unberührt bleibt, sollte in den Erläuterungen zum Ausdruck kommen.

5. Zur Nicht-Berücksichtigung der „Bundestheater“ (Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG und Art. 11 Z 7 B-VG in Artikel 1 des Entwurfs):

Im bisherigen Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG werden nicht nur die Angelegenheiten der künstlerischen und wissenschaftlichen Sammlungen und Einrichtungen des Bundes (Prolongierung im Rahmen des Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG des Entwurfs), sondern auch die „Angelegenheiten der Bundestheater mit Ausnahme der Bauangelegenheiten“ erwähnt. Angesichts der österreichweiten kulturellen Bedeutung der „Bundestheater“ und der damit verbundenen finanziellen Aufwendungen des Bundes ist eine Nichtberücksichtigung nicht nachvollziehbar, wenngleich nicht verkannt wird, dass diese öffentliche Aufgabe des Bundes im Wege „ausgliederter“ Rechtsträger besorgt wird. Die Kompetenz des Bundes für Gesetzgebung und Vollziehung in diesem Bereich sollte ausdrücklich im B-VG festgeschrieben sein.

Die Streichung der „Bundestheater“ aus dem Katalog des Art. 10 B-VG ist weiters insofern abzulehnen, als nach dem gegenständlichen Vorschlag „Angelegenheiten der Theater“ (vgl. die Erläuterungen) künftig unter den in Art. 11 Z 7 des Entwurfs enthaltenen Tatbestand „Veranstaltungen“ und demnach in die Kompetenz der Länder für Gesetzgebung und Vollziehung fallen sollen.

6. Zum „Religionsrecht“ (Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG in Artikel 1 des Entwurfs):

Anstelle von „Angelegenheiten des Kultus“ soll nunmehr von „Religionsrecht“ gesprochen werden, eine inhaltliche Änderung soll in Entsprechung der Erläuterungen mit dieser Umbenennung nicht verbunden sein.

Zu der in Aussicht genommenen Modernisierung der Bezeichnung ist darauf hinzuweisen, dass in der Lehre unter dem Begriff „Religionsrecht“ alle die religiöse Sphäre betreffenden Normen verstanden werden und „Angelegenheiten des Kultus“ mit einem anderen Bedeutungsgehalt verstanden wurde. Um künftig Unklarheiten und damit eine Rechtsunsicherheit vor dem Hintergrund einer wohl auf lange Zeiträume angelegten Verfassungsänderung zu vermeiden, sollte daher auf eine Änderung der Begrifflichkeit, mit der keine inhaltliche Änderung erfolgen soll, eher verzichtet werden.

Sofern eine Änderung weiterhin intendiert ist, sollten zumindest die Erläuterungen etwas intensivere Hinweise aufweisen, als nur, dass die bisherigen Zuständigkeiten nicht verändert werden sollen und dies auch mit Beispielen erläutern. Hierzu könnten sich verschiedene Bereiche eignen, beispielsweise, dass allfällige Regelungen im Bereich der Volkszählung über die Erhebung der Zugehörigkeit zu einer Kirche oder Religionsgesellschaft auf dem Kompetenztatbestand „Volkszählung“ und nicht auf dem Tatbestand „Religionsrecht“ beruht, ebenso wie Regelungen auch wenn sie den Bereich der Religionen in der Bestattung mit betreffen auf der Kompetenzgrundlage der Bestattung nach Art 11 Z 10 des Entwurfs den Ländern zugeordnet bleiben und nicht auf dem Tatbestand „Religionsrecht“ beruhen und in die Bundeskompetenz fallen.

Bei einer Beschränkung auf den Hinweis, keine Änderung könnte in späteren Zeiten eine umfangreiche und schwierige Rekonstruktion der Rechtslage des Jahres 2008 erforderlich werden. Für den Fall einer Änderung wird daher vorgeschlagen, die Erläuterungen jedenfalls wie folgt zu ergänzen:

„Mit der Aktualisierung des Begriffes soll keine inhaltliche Änderung erfolgen. Der Begriff Religionsrecht bezieht sich daher wie bisher auf die Rechtstellung und die Regelung der äußeren Rechtsverhältnisse von Kirchen und Religionsgesellschaften. Die Kompetenzen folgen der bisherigen Systematik entsprechend weiter den materiellen Zuständigkeiten, auch wenn davon teilweise die Rechtssphäre von Kirchen und Religionsgesellschaften berührt wird. Beispielsweise beruhen Regelungen im Bereich der Volkszählung über die Erhebung der Zugehörigkeit zu einer Kirche oder Religionsgesellschaft auch weiterhin auf dem Kompetenztatbestand „Volkszählung“ und nicht auf dem Tatbestand „Religionsrecht“, ebenso wie Regelungen in der Bestattung, auch wenn sie den Bereich der Religionen mit betreffen, auf der Kompetenzgrundlage der Bestattung nach Art 11 Z 10 B-VG den Ländern zugeordnet bleiben und keine Bundeskompetenz für den Teilbereich der Kirchen und Religionsgesellschaften begründet wird.“

7. Zur Positionierung des „Denkmalschutzes“ (Art. 12 Abs. 1 Z 7 B-VG und Art. 102 Abs. 2 B-VG in Artikel 1 des Entwurfs):

Zu der vorgeschlagenen Verschiebung des „Denkmalschutzes“ von der Kompetenz des Bundes (derzeit Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG) in den Art. 12 Abs. 1 Z 7 B-VG (geteilte Zuständigkeit des Bundes und der Länder zur Gesetzgebung und Vollziehung – sog. „dritte Säule“) ist vorweg festzuhalten, dass Denkmalschutz und Denkmalpflege wesentliche Elemente der Kulturnation Österreich darstellen. Der österreichische Kulturgutbestand zeichnet sich durch seine Vielzahl, Vielfalt und Verteilung im gesamten Bundesgebiet aus. Er zählt zum ideellen Besitz aller Österreicherinnen und Österreicher und dient daher als wesentliche Grundlage für das nationale Selbstverständnis. Menschen in aller Welt verbinden mit Österreich in erster Linie Kulturgüter, insbesondere Werke der Baukunst. Weiters sind Österreichs Kulturgüter im Zeitalter eines zunehmenden Kultur- und Städtetourismus (einschließlich Kongresstourismus und einer vom Kulturgut mitbestimmten Wahl von Unternehmensstandorten) von entscheidender und zukunftsweisender Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes. Die vergleichsweise große Zahl der von der UNESCO zum Weltkulturerbe erklärten österreichischen Kulturgüter ist aber nicht nur Auszeichnung, sondern auch Verpflichtung. Die Verantwortung für die Erhaltung dieses Erbes für künftige Generationen ist somit eine ureigenste Aufgabe des Staates.

Der in den Erläuterungen angeführten Hauptgesichtspunkt für die so genannte dritte Säule, nämlich die Ermöglichung einer flexiblen Handhabung der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen zwischen Bund und Ländern bzw. von Verschiebungen auf Grund von Zweckmäßigkeitserwägungen oder politischen Überlegungen, steht im Widerspruch zu einer der Grundvoraussetzungen des österreichischen Denkmalschutzes bzw. der österreichischen Denkmalpflege, nämlich der Kontinuität bzw. kontinuierlichen Weiterentwicklung. Im Übrigen sind keine sachlichen und fachlichen Argumente bekannt, welche eine Zuordnung der Angelegenheit Denkmalschutz in die dritte Säule sinnvoll erscheinen lassen.

Nach der geplanten Übergangsregelung, wonach bestehende Gesetze in Angelegenheiten des vorgeschlagenen Art. 12 als in Anwendung dieses Artikels erlassen gelten, würden zwar das Denkmalschutzgesetz sowie sonstige bundesgesetzliche Vorschriften im Bereich Denkmalschutz weiter gelten. Da jedoch im Falle von Änderungen das Verfahren für die dritte Säule einzuhalten wäre (Variante 1: mit Vetorecht des Bundesrates oder Variante 2: mit Zweidrittelmehrheit für Beharrungsbeschluss des Nationalrates), ist de facto von einem Stillstand bzw. Einfrieren des Status quo auszugehen. Diese Situation ist im Hinblick auf Novellierungserfordernisse des Denkmalschutzgesetzes (z.B. im Zusammenhang mit Ratifikationen internationaler Abkommen und einem Weiterentwicklungsbedarf in systematischer Hinsicht sowie in Richtung einer bedeutend größeren Effektivität der Instrumente) völlig unbefriedigend.

Unterschutzstellungen erfolgen im öffentlichen = nationalen (i.S. gesamtstaatlichen) Interesse und stellen eine entschädigungslose Eigentumsbeschränkung dar. Für ein fachlich und qualitativ gleichmäßiges Urteil über den Wert der Denkmale und das Bestehen oder Nichtbestehen eines öffentlichen Erhaltungsinteresses ist als Voraussetzung für die Handhabung nach einheitlichen Qualitätsstandards im ganzen Bundesgebiet eine zentrale Steuerung und Kontrolle unabdingbar. Damit wird nicht zuletzt die auch international geforderte Glaubwürdigkeit gesichert.

Im Gegensatz dazu zeigen die in Landeskompetenz erlassenen Ortsbildschutzgesetze eine große Bandbreite, die in der Umsetzung dieser Gesetze zu einer Ungleichbehandlung der Schutzobjekte führen kann.

Alle einschlägigen Bestimmungen der EU und der UNESCO fordern eine „zentrale Stelle“, die fachkundig sein muss.

Die Wahrnehmung der Angelegenheiten „Ausfuhr von Kulturgut“ (und damit die Beurteilung, welche Kulturgüter vom Ausfuhrverbot betroffen sind), „Bewahrung von Kulturgut bei internationalen Konflikten (Haager Konvention)“ und „Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedsstaates verbrachten Kulturgutes“ bzw. die Koordination in Sachen „UNESCO-Welterbe“ ist überhaupt nur zentral vorstellbar.

Die internationale Vernetzung, v. a. auf europäischer Ebene, hat in den letzten Jahren zugenommen und zeigt weiterhin steigende Tendenz, sowohl in institutioneller als auch in fachspezifischer wissenschaftlicher Hinsicht. Die österreichische Denkmalpflege genießt in der praktischen Umsetzung, ebenso wie in der theoretischen Fundierung hohes Ansehen im Ausland. Die Mitwirkung Österreichs in diversen internationalen Gremien wäre bei einer Zersplitterung in neun länderbezogene Organisationseinheiten erheblich erschwert.

Auch die zivilrechtliche Seite des internationalen Kulturgüterschutzes wird immer stärker betont (IPR-Fragen, Gutgläubenserwerb), sodass eine Zusammenarbeit mit dem Zivilrechtsgesetzgeber dringend geboten ist. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass der Schutz der Urheber von Kulturgütern der Bundeskompetenz unterliegt.

Die in Österreich bestehende Bundeskompetenz wird von vielen Denkmalbehörden des Auslands, wo andere Gebietskörperschaften (Länder und Gemeinden) die Zuständigkeit in Fragen des Denkmalschutzes besitzen, als beispielgebend und wünschenswert angesehen.

Eine einheitliche Bundeskompetenz gewährleistet eine größere Unabhängigkeit von rein regionalen/lokalen Interessen, vermag aber sehr wohl bundesländerspezifische Notwendigkeiten zu berücksichtigen. Sowohl in der behördlichen Struktur des Bundesdenkmalamtes mit den Landeskonservatoraten als jeweilige Abteilungen für die spezifischen Belange jedes Bundeslandes („Bürgernähe“), als auch im Denkmalschutzgesetz, welches in § 1 Abs. 2 einen regionalen (lokalen) Bezug beinhaltet, sind Möglichkeiten für die Bedachtnahme auf Länderspezifika gegeben. Nicht zuletzt ist es Ergebnis dieser Struktur, dass sich eben die Landeskonservatorate in den jeweiligen Bundesländern befinden und aus der lokalen Betrachtung und der zentralen Entscheidungsfindung eine optimale Lösungskompetenz ergibt, die sowohl die Interessen des Bundes als auch jene der Länder gleichermaßen berücksichtigt.

In besonderer Weise manifestiert sich die Notwendigkeit einer zentralen Stelle auch im Bereich der archäologischen Denkmalpflege, deren wesentliche Aufgabe die systematische Erfassung und Archivierung aller archäologischen Denkmale im gesamten Bundesgebiet ist. Das von der Abteilung Bodendenkmale des Bundesdenkmalamtes seit Gründung der Institution 1850 in einer Datenbank erfasste grundstücksbezogene Inventar dient als rasche Entscheidungsgrundlage für alle Baumaßnahmen (inklusive den Straßen- und Leitungsbau sowie sonstige Großbauvorhaben) und etwa Raumordnungs- und Flächenwidmungsfragen. Im Übrigen ist

archäologisches Kulturgut von überregionaler Bedeutung (vgl. Charta von Lausanne 1989) und richtet sich nicht nach Bundesländergrenzen (zB. römischer Limes).

Das Bundesdenkmalamt, dem sämtliche Aufgaben auf dem Gebiet des Denkmalschutzes und der sich daraus ergebenden Aufgaben der Forschung und der Denkmalpflege obliegen, ist als Behörde und wissenschaftliche Institution das Ergebnis einer über eineinhalb Jahrhunderte währenden Entwicklung. Durch die im eigenen Bereich erarbeitenden wissenschaftlichen Grundlagen wird unter anderem ein hohes Niveau in der Vollziehung gewährleistet. Es weist einen hohen Spezialisierungsgrad auf und verfügt über eine reiche denkmalpflegerische Erfahrung. Mehrere, vor allem auch zur Unterstützung der Landeskonservatorate eingerichtete zentrale Abteilungen (z.B. Rechtsangelegenheiten, Ausfuhr, Architektur und Bautechnik, Inventarisierung und Denkmalforschung, Denkmalverzeichnisse, Restaurierwerkstätten, Bodendenkmale, historische Gartenanlagen, technische Denkmale und Klangdenkmale), welchen regelmäßig nur wenige aber dafür höchst qualifizierte Spezialisten angehören, gewährleisten eine koordinierte wissenschaftliche Forschung und Begutachtung, Dokumentation und Denkmalpflege sowie dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Entscheidungen in denkmalschutzrechtlichen Angelegenheiten. Diese von ausgewählten Fachexperten besetzte Bundeseinrichtung lässt sich daher weder beliebig aufteilen noch etwa im Sinne von Landesdenkmalenschutzbehörden vervielfachen, nicht zuletzt weil ein solcher Schritt jegliche Bemühungen zur Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit konterkarieren würde.

Gerade die angestrebte Zweckmäßigkeit und das Einsparungspotential scheinen durch die vorgeschlagene Regelung nicht erreichbar. Zum einen müssen keine Parallelstrukturen beseitigt werden, weil keine bestehen, zum anderen würde eine Veränderung der autark arbeitenden Organisation Bundesdenkmalamt und Zersplitterung der bereits bestehenden Ressourcen aus gesamtstaatlicher Sicht (Bund und Länder) einen beträchtlichen finanziellen Mehraufwand nach sich ziehen. Eine Zersplitterung wäre auch für die Wirtschaft nicht vorteilhaft, da sie sich mit neun Behörden, die ihre eigene Vollzugspraxis haben, auseinandersetzen müssten. Das würde sowohl bei Unternehmen, die denkmalgeschützten Immobilienbesitz in verschiedenen Bundesländern haben (z.B. Versicherungen, Konzerne) und diesen auch bewirtschaften, und bei Großprojekten mit Sicherheit Schwierigkeiten verursachen. Die Möglichkeit von Synergieeffekten ist bereits in der geltenden Gesetzgebung verankert (z.B. § 5 Abs. 8 Denkmalschutzgesetz, Beteiligung des Bundesdenkmalamtes bei zahlreichen UVP-Verfahren und Verfahren nach der Gewerbeordnung) und kann noch weiter ausgeschöpft werden.

Die Zuordnung von historischen Park- und Gartenanlagen zur Kompetenz Denkmalschutz wird begrüßt (Art. 2 § 2 Abs.2 Z 1). Historisch betrachtet wurden unter dem Begriff „Denkmalschutz“ stets auch Park- und Gartenanlagen und sogar Naturdenkmäler verstanden. Aufgrund höchstgerichtlicher Judikatur kam es in Österreich allerdings zu einem restriktiveren Verständnis. International entwickelte sich der Denkmalbegriff hingegen immer mehr vom Einzeldenkmal zur Kulturlandschaft. Die Zuordnung von historischen Park- und Gartenanlagen zur Kompetenz Denkmalschutz steht somit im Einklang mit der fachlichen Entwicklung. Eine ganzheitliche Betrachtungsweise auch auf rechtlicher Ebene ist angebracht, da die Wissenschaft keine Trennung zwischen Einzeldenkmälern, Ensembles und vom Menschen gestalteter Natur oder Kulturlandschaften kennt.

Eine umfassende Betrachtung des baulichen kulturellen Erbes im Zusammenhang mit den umgebenden Park- und Gartenanlagen im Hinblick auf ihre geschichtliche, künstlerische oder

kulturelle Bedeutung ist unerlässlich. Aufgrund dieses regelmäßig engen Zusammenhanges von Park- und Gartenanlagen mit Bauwerken im Sinne einer künstlerischen Einheit, welche bereits kompetent vom Bundesdenkmalamt betreut werden, ist es daher nur konsequent, den Schutz historischer Park- und Gartenanlagen unter den selben Kompetenztatbestand zu subsumieren und der selben Behördenzuständigkeit zu unterwerfen.

Zusammenfassend wird festgestellt, dass Denkmalschutz im erweiterten Verständnis in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache und daher in Art. 10 B-VG verankert bleiben muss. Ebenso muss diese Angelegenheit weiterhin unmittelbar von einer Bundesbehörde versehen werden und somit zwingend in der Auflistung des Art. 102 Abs. 2 B-VG enthalten sein.

8. Zum „Mechanismus in der dritten Säule“ in Artikel 1 des Entwurfs:

Der Mechanismus im Bereich der „Dritten Säule“ erscheint in der vorliegenden Form für die Angelegenheiten des Schulwesens zu schwerfällig und nicht geeignet.

Die Idee der „Dritten Säule“ geht offenbar von der Überlegung aus, dass in einer Reihe von Politikfeldern, für die bisher die Länder in Gesetzgebung und Vollziehung zuständig waren, (zB. Baurecht, Jugendschutz) bundeseinheitliche Regelungen wünschenswert erscheinen, der Einfluss der Länder auf die Gesetzgebung aber weitgehend erhalten bleiben soll. Zudem wird ein Zusammenhang mit dem vielfach als nicht ausreichend angesehenen Instrument der sog. „15a-Vereinbarungen“ gesehen.

Zur ersten der beiden vorgeschlagenen Varianten sind folgende grundsätzliche Erwägungen angebracht, die auch vor dem Hintergrund der organisatorischen Neugestaltung des Bundesrates zu sehen sind, dergemäß die Mitglieder des Bundesrates nicht mehr von den Landtagen im Verhältnis zur Bürgerzahl des jeweiligen Bundeslandes gewählt werden. Gemäß Art. 34 B-VG in der Entwurfsfassung wäre jedes Bundesland jeweils durch den Landeshauptmann, den Landtagspräsidenten sowie ein vom Landtag zu wählendes Mitglied vertreten. Gemäß Art. 35 Abs. 1 B-VG käme jedem Land im Bundesrat eine Stimme zu. Wenn die Vertreter eines Landes nicht einheitlich abstimmen, würde die Mehrheit innerhalb dieser Vertreter über die Stimme des Landes entscheiden.

Dies hätte jedoch auf das Gesetzgebungsverfahren des Bundes in den Fällen der sog. „dritten Säule“ (Art. 12 B-VG in der Entwurfsfassung) zur Folge, dass dem Bundesrat – also die Mehrheit der Bundesländer unabhängig von ihrer Größe und Bevölkerungszahl – ein absolutes Veto gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates zu kommen würde. Zur „dritten Säule“ würde entsprechend dem vorgeschlagen Entwurf ua. auch die äußere Organisation der Schulen und der Denkmalschutz zählen.

Dagegen sind folgende Einwände grundsätzlicher Natur zu erheben:

- Die geltende Bundesverfassung sieht eine Vertretung der Bundesländer im Bundesrat proportional zur Bürgerzahl vor. Es gibt zwar Bundesstaaten, in denen die einzelnen Gliedstaaten ohne Rücksicht auf deren Größe mit gleicher Stimmenanzahl in der jeweiligen Länderkammer vertreten sind (zB. Ständerat der Schweiz, Senat der USA), in Deutschland haben die einzelnen Bundesländer jedoch proportional zu ihrer Größe ein unterschiedliches Stimmengewicht. Das Gleiche gilt für das Stimmenverhältnis im Europäischen Rat (zB. Vertrag von Nizza, Reformvertrag von Lissabon). Im Übrigen werden die Vertreter der Schweizer Kantone

im Ständerat bzw. der amerikanischen Bundesstaaten (Senatoren) von den Bürgern des jeweiligen Gliedstaates in direkter Wahl bestellt.

- In der geltenden Bundesverfassung wird dem demokratischen Prinzip bei der Zusammensetzung des Bundesrates insofern Rechnung getragen, als sich das Ergebnis der jeweiligen Landtagswahl bzw. das Kräfteverhältnis der Parteien im Landtag zumindest mittelbar auf die Zusammensetzung des Bundesrates auswirkt. Dieses Kräfteverhältnis würde sich bei der geplanten Regelung nur mehr sehr bedingt im Bundesrat wiederfinden, weil die Mehrheit der Ländervertreter in der Regel der Partei zugehören würde, die den Landeshauptmann und den Landtagspräsidenten stellt (also meist der Partei mit der relativen Stimmenmehrheit).
- Vor allem aber wären die Stimmbürger der kleinen Bundesländer (zB. Burgenland und Vorarlberg) etwa fünfmal so stark im Bundesrat vertreten, als die Bürger von Wien und Niederösterreich.

Im Übrigen ist eines der tragenden Prinzipien der österreichischen Bundesverfassung wie in allen westlichen Demokratien der Grundsatz der Trennung von Gesetzgebung und Vollziehung, der mit einer dominanten Rolle der Landeshauptleute in einem gesetzgebenden Organ nur schwer vereinbar ist.

Von der Ausgestaltung der „dritten Säule“ bzw. der Art der Mitwirkung des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung in diesem Bereich und von der Zusammensetzung des Bundesrates hängen natürlich auch die Auswirkungen der Verfassungsreform auf den schulpolitischen Gestaltungsspielraum ab. Kommt es zu einem „absoluten Veto“ des Bundesrates gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates und dies noch dazu mit einem überproportionalen Stimmgewicht der kleineren Bundesländer, dann ist die Hürde für kontroversielle schulpolitische Vorhaben – etwa im Bereich des Schulorganisationsrechtes – kaum zu überwinden.

9. Zu Artikel 2 des Entwurfs:

Hiezu ist anzumerken, dass die Ablehnung des Artikel 1 in der als Entwurf vorliegenden Form auch die Ablehnung der damit im Zusammenhang stehenden Bestimmungen des Artikels 2 zur Folge hat bzw. dass die Vorschläge zu Artikel 1 des Entwurfes entsprechend auch für Artikel 2 zu gelten haben.

Eine Ausfertigung dieser Ressortstellungnahme wird dem Präsidium des Nationalrates in elektronischer Form zur Verfügung gestellt.

Wien, 6. Mai 2008
Die Bundesministerin:
Dr. Claudia Schmied

Elektronisch gefertigt