



Zentralsekretariat

An das
Bundeskanzleramt
Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform
Ballhausplatz 2
1014 Wien

1010 Wien, Teinfaltstraße 7
Tel.: 01 534 54 263 Fax 01 534 54 305
e-mail: zentralsekretariat@goed.at

per e-mail an: v@bka.gv.at
sowie an: begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Unser Zeichen:
Zl. 3.958/08-VA/Dr.G/RauE

Ihr Zeichen:
BKA-603.363/0004-V/1/2008

Datum:
Wien, 16.5.2008

**Betreff: Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz
geändert und ein Zweites Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz
erlassen wird; Stellungnahme**

I. Allgemeiner Teil:

Die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst bedankt sich für die Übermittlung des oben angeführten Entwurfes und erlaubt sich Stellung zu nehmen wie folgt:

Die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst sieht sich veranlasst, dem gegenständlichen Entwurf in seiner vorliegenden Fassung ihre Zustimmung zu versagen; dies aus mannigfaltigen Gründen, die im Folgenden im Überblick, im zweiten Teil der Stellungnahme im Detail dargelegt werden. Die Gewerkschaft öffentlicher Dienst verkennt nicht die vielfältigen Problemkonstellationen, die sich im Zuge einer umfassenden Verfassungs- und Verwaltungsreform eröffnen und ist sich des Erfordernisses, die österreichische Verwaltung durch stetige, moderate Veränderungen auf der Höhe der Zeit zu halten, wohl bewusst. Wie bereits in der Stellungnahme zu 94/ME ausgeführt, werden Reformvorhaben mit dem Ziel, eine effektive, wirtschaftliche, sparsame und bürgernahe Verwaltung zu schaffen, grundsätzlich begrüßt.

Dabei sollte es aber ein als selbstverständlich vorausgesetztes Erfordernis sein, Problemkomplexe umfassend zu erarbeiten und zu akkordieren, um letztlich einen systematisch kohärenten Entwurf vorzulegen.

Es ist aber zu konstatieren, dass der vorliegende Entwurf diesen Ansprüchen nicht genügt. Zum Einen werden gravierende Umwälzungen angedacht, die große Auswirkungen auf eine Vielzahl der Bediensteten des Vertretungsbereiches der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst haben würden, zum Anderen lässt der gegenständliche Entwurf jeglichen Ansatzpunkt dafür vermissen, dass sich die Expertenrunde mit den weiteren Auswirkungen dieser Änderungen auch nur im Entferntesten auseinandergesetzt bzw. die Folgen dieses Entwurfes bedacht hätte.

Eingedenk dessen, dass es sich bei dem vorliegenden Entwurf um einen Entwurf für verfassungsrechtliche Neugestaltungen mit historisch einschneidenden Veränderungen handelt, so muss doch eine umfassendere und wirkungsbezogene Sicht- und Denkweise eingemahnt werden. Ursprüngliche Befürchtungen, die hinsichtlich einer „scheibchenweise“ vorgenommen Verfassungsreform geäußert wurden, scheinen sich im vorliegenden Entwurf zu bewahrheiten. Zunehmend muss von einer schleichenden Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung, verbunden mit dem Erfordernis einer Volksabstimmung, ausgegangen werden.

Der vorliegende Entwurf berührt massiv das bundesstaatliche Prinzip (Landeslehrer werden Bundeslehrer) sowie das demokratische Prinzip (Abschaffung der demokratisch legitimierten Kollegien), ohne dass ein vorab erzielter Konsens ersichtlich wäre; auch im rechtsstaatlichen Bereich werden Veränderungen angedacht (z.B. Art 81 b alt), die keine Akkordierung erfahren haben. Die dienst-, gehalts- und sozialversicherungsrechtliche Zukunft der bisherigen Landeslehrer aus dem Pflichtschulbereich, aber auch aus dem land- und forstwirtschaftlichen Sektor wird im vorliegenden Entwurf mit keinem Wort erwähnt. Derart gravierende Veränderungen für so große Berufsgruppen, die darüber hinaus für die österreichische Gesellschaft eine eminente und immer zunehmendere Bedeutung erfahren, bedürften einer vorausschauenden und konsensualen Planung. Auf weiten Strecken weist der vorliegende Entwurf daher die Qualität einer soliden

Diskussionsgrundlage auf, nicht aber die Qualität einer annähernd beschlusstaughen Gesetzesvorlage.

Die vorgeschlagene neue Kompetenzverteilung wird dort, wo sie eine klare Aufteilung zwischen Bundes- und Landeskompetenzen ersichtlich macht, nicht in Kritik gezogen. Dort allerdings, wo sie in der dritten Säule eine gemeinschaftliche Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz von Bund und Ländern konstituiert, wird der Entwurf abgelehnt. Hauptaufgabe einer Verfassung als oberste innerstaatliche Rechtsquelle sollte es sein, in möglichst prägnanter Form, klare und zielorientierte Spielregeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens in einem Gemeinwesen festzulegen, die ein Höchstmaß an Rechtssicherheit, Effizienz und Zielorientiertheit gewährleisten. Die dritte Säule erscheint in diesem Sinne als zu undurchsichtig und bei nicht konsensualen Materien zur Paralyse neigend und wird daher abgelehnt. Es wäre zweifellos zielführender, die in der dritten Säule enthaltenen Kompetenzen auf die ersten beiden Säulen in bundesstaatlich ausgewogener Art und Weise aufzuteilen und die dritte Säule ersatzlos zu streichen.

Auch die Abschaffung der bewährten Schulbehörden des Bundes und deren Substituierung durch eine im Bereich der Landesvollziehung neu einzurichtende Behörde (Landesbildungsdirektion), ohne nähere verfassungsrechtliche Determinierung, sowie der angedachte Entfall der in diesen Bundesschulbehörden angesiedelten demokratisch legitimierten Kollegien und deren Substitution durch einen zahnlosen Beirat, dem lediglich Mitwirkungsrechte zukämen, wird strikt abgelehnt. Diese Einrichtungen haben sich über Jahrzehnte bewährt, die Geschäftsführung bzw. Verwaltung erfolgt reibungslos zur Zufriedenheit von Eltern, Schülern und Lehrern. Aus einer Zerschlagung dieser funktionierenden Strukturen ist keine Verwaltungsvereinfachung abzuleiten. Funktionale Verbesserungen könnten auch mit weit weniger schwerwiegenden Eingriffen bewerkstelligt werden. Die jeweils aus dem Boden zu stampfenden Landesbildungsdirektionen brächten hier sicherlich zumindest für die Anfangsjahre einen deutlichen Qualitätsverlust.

II. Besonderer Teil:

Artikel 1

A) Zu Z. 1 (Art. 10 Abs. 1 und 2):

Ziffer 1: Einer gänzlichen Zersplitterung organisationsrechtlicher Bestimmungen sollte vorgebeugt werden, wobei aber länderspezifischen Besonderheiten sicherlich Rechnung zu tragen sein wird. Es wird angeregt auch die Gesetzgebung für die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Länder, wie es Art. 12 Abs 4 des Entwurfes ermöglicht, zumindest im Grundsatz, zur Sache des Bundes zu erklären.

Ziffer 16: Die derzeitige Formulierung „Bundesbehörden, Bundesämter“ ist griffiger als der vorgeschlagene Tatbestand „Organisation des Bundes“. Es wird vorgeschlagen diesen Tatbestand durch die Formulierung, „insbesondere Einrichtung der Bundesbehörden und -ämter“ zu ergänzen.

Es wird angeregt den Kompetenztatbestand „Denkmalschutz“ in die 1. Säule zu integrieren, da im Sinne einer wünschenswerten bundeseinheitlichen und effektiven Vorgehensweise nicht ersichtlich ist, warum von der bisherigen sehr bewährten Kompetenzteilung abgegangen werden sollte.

B) Zu Z. 2 (Art. 11 und 12):

Art. 11 Abs. 1 Ziffer 14: Auch hier wird vorgeschlagen die Formulierung „Organisation des Landes“ durch die Formulierung „insbesondere Einrichtung der Landesbehörden und -ämter“ zu ergänzen.

Art 12 Abs. 1 Ziffer 7: Die vorgesehene Zuordnung des Kompetenztatbestandes „äußere Organisation der Schulen; Minderheitenschulrecht für Pflichtschulen; Denkmalschutz“ zur 3. Säule und der damit verbundenen gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Ländern in Gesetzgebung und Vollziehung wird abgelehnt. Dies deswegen, da mit diesem Gesetzgebungs- und Vollziehungsmechanismus zweifellos ein übergroßes Maß an Unberechenbarkeit und Unwägbarkeit verbunden ist. Auch in diesem sensiblen Bereich sollte eine effektive Bundeskompetenz gewährleistet sein.

C) Zu Ziffer 21 (Art. 81a B-VG):

Nach dem vorgeschlagenen Entwurf werden alle Lehrer an öffentlichen Schulen Bedienstete des Bundes. Die Übernahme der Landeslehrer als Bundeslehrer wird entschieden abgelehnt. Die sich daraus ergebenden dienst-, besoldungs- und sozialversicherungsrechtlichen Veränderungen und Komplikationen werden auch in den, den Entwurf begleitenden Erläuterungen mit keinem Wort erwähnt. Derartig gravierende Veränderungen bedürften aber bereits im Vorfeld einer umfassenden konsensualen Verständigung mit den Vertretern der betroffenen Bedienstetengruppen und klaren Zielvorgaben. Regionale Probleme können am besten vor Ort gelöst werden, das Subsidiaritätsprinzip sollte Vorrang haben. Auch wäre der Erhalt von Bildungseinrichtungen im ländlichen Bereich massiv gefährdet, wenn eine ferne Zentralstelle über deren Existenz entscheidet. Auf regionale Unterschiedlichkeiten und Besonderheiten würde durch eine derartig zentralistische Ausgestaltung nicht hinreichend eingegangen werden. Auch die Auswirkungen auf Lehrer, die an öffentlichen Schulen zwar unterrichten, aber in keinem Dienstverhältnis zu Bund oder Ländern stehen (kirchlich bestellte Religionslehrer), erscheinen nicht hinreichend geklärt.

Von besonderer Tragweite wären auch die Auswirkungen auf die Strukturen der Personalvertretung in den Ländern, die von der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst auf keinen Fall akzeptiert werden können:

Bislang konnte in allen Bundesländern eine umfassende Betreuung sämtlicher Kolleginnen und Kollegen, die an oft abgelegenen und verstreuten Schulstandorten ihren Dienst versehen, gewährleistet werden. Das PVG sieht allerdings entsprechende Ressourcen für die Erfüllung dieser umfangreichen Aufgaben nur für die Zentralkommissionen vor. Der vorgeschlagene Entwurf hätte aber zur Folge, dass die Zentralkommissionen für die Pflichtschullehrerinnen und Pflichtschullehrer auf Landesebene entfielen und nur mehr ein (!) Zentralkommission auf Bundesebene einzurichten wäre. Durch die besondere geographische Situation der Pflichtschulen – in Österreich gibt es ca. 4.800 Pflichtschulstandorte – könnten die im Personalvertretungsgesetz vorgesehenen Aufgaben daher nicht mehr erfüllt werden. Dies hätte zur Folge, dass im Bereich der Pflichtschullehrerinnen und

Pflichtschullehrer eine effiziente Standesvertretung nicht mehr aufrechterhalten werden könnte.

Die verfassungsrechtliche Verankerung der „Schulgeldfreiheit“ wird ausdrücklich begrüßt, die ersatzlose Streichung des bisherigen Art. 14 Abs 5a wird abgelehnt und dessen inhaltliche Aufnahme in den Art. 81a gefordert.

Ausdrücklich begrüßt wird die Beibehaltung des bisherigen Art. 14 Abs. 6a als Art. 81a Abs 3 (Differenziertes Schulsystem) und dessen verfassungsrechtlich abgesicherte erhöhte Bestandsgarantie durch Abs. 6. Es wird angeregt, dass dieser verfassungsrechtliche Bestandsschutz auch auf weitere Angelegenheiten der Schulbehörden, der Schulpflicht, der Schulorganisation und des Schulunterrichts ausgeweitet wird.

Die Abschaffung der Schulbehörden des Bundes und der Kollegien wird entschieden abgelehnt. Ein ersatzloses Streichen der demokratisch legitimierten Kollegien würde einen schwerwiegenden Demokratieabbau, einen Verlust an Legitimität und Transparenz bedeuten. Der in Absatz 7 vorgeschlagene Beirat erscheint als Alibihandlung; diesem Gremium werden im Entwurf lediglich Mitwirkungsrechte (Beratungsrecht, Auskunftsrecht und Stellungnahmerecht) zugeordnet, die in keiner Weise den bisherigen zweckentsprechenden Kompetenzen der Kollegien entsprechen.

Durch die angedachte Abschaffung der Schulbehörden des Bundes erhebt sich auch die Frage nach der beruflichen Zukunft der Bundesbediensteten an diesen Behörden. Auch in diesem Punkt enthalten sich die Erläuterungen zum Entwurf jeglicher näheren Ausführung und führt dies bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt im Kreis der betroffenen Bediensteten zu großer Unruhe und Besorgnis.

Die mit der Abschaffung der Bundesschulbehörden verbundene ersatzlose Streichung des bisherigen Art. 81b bzw dessen Überlagerung durch den bisherigen Art. 81c wird entschieden abgelehnt. Das darin bestimmte Procedere bei der Besetzung von Dienstposten und wichtigen Funktionen im Schulwesen sowie die verfassungsrechtliche Absicherung von Qualifikations- und Disziplinarkommissionen

sollten nicht ersatzlos entfallen, zumal dieser Regelungsinhalt maßgeblich zur Objektivierung bei der Besetzung wichtiger Positionen beigetragen hat. Der Entfall der verfassungsgesetzlich vorgesehenen „Dreiervorschläge“ bei bestimmten Funktionen im Schuldienst, würde aller Voraussicht nach für die „unterlegenen“ Bewerber einen Verlust der Parteistellung vor dem Verfassungsgerichtshof bewirken. Da der Verwaltungsgerichtshof in diesen Fällen die Parteistellung in ständiger Rechtssprechung verneint, wären diese Bewerber von einer nachprüfenden Kontrolle beider Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts abgeschnitten. Dies würde einen eklatanten Abbau an Rechtsstaatlichkeit und ein besorgniserregendes Rechtsschutzdefizit bedeuten.

D) Zu Ziffer 27 (Art. 102 Abs. 2):

Auch in der vorgeschlagenen Fassung korrespondiert kein adäquater Tatbestand des Art. 102 Abs. 2 mit Art. 10 Abs. 1 Z 16. Die vorgeschlagene Fassung sollte daher um den Tatbestand „Dienstrecht der Bundesbediensteten“ erweitert werden, um die bereits übliche bundesunmittelbare Vollziehung auch verfassungsrechtlich klarzustellen.

E) Zu Ziffer 29 (Art. 106):

Die Einrichtung der Landesbildungsdirektionen wird abgelehnt, die Beibehaltung der bisherigen verfassungsgesetzlich vorgesehenen effizienten Schulbehörden des Bundes, einschließlich der demokratisch legitimierten Kollegien sowie deren Kompetenzen, wird ausdrücklich zur Forderung erhoben. Der Entwurf enthält keine näheren Ausführungen hinsichtlich der Aufgaben, Strukturen und Kompetenzen der zukünftigen Bildungsdirektionen, es wären aber diesbezügliche verfassungsrechtliche Vorgaben erforderlich und vorzusehen. Es gilt ein unkontrolliertes Auseinanderdriften von 9 verschiedenen „Bildungsländern“ zu verhindern, die Probleme die eine Regionalisierung des Schulwesens im Sinne schwindender Vergleichbarkeit schafft, sind am Beispiel Deutschlands deutlich auszumachen und sollte dies als mahnendes Beispiel genügen. Die Errichtung von im Amte der Landesregierung angesiedelten Landesbehörden erscheint aufgrund des Umfanges der zu bewältigenden Aufgaben (Vollziehung des Dienst- und Besoldungsrechts, Vollziehung des Schulrechts, Budget, Schulerhaltung, Schulpsychologischer Beratungsdienst, Schulaufsicht, Schulservice, Schülerbeihilfe,

Personalmanagement, allgemeine Rechtsangelegenheiten, Schulärztlicher Dienst, Schul- und Qualitätsentwicklung, etc.) als äußerst ineffizient.

F) Zu Ziffer 40 (Art. 118 Abs. 4):

Es ist zu befürchten, dass die Einbindung von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes in die Vollziehung von der Gemeinde erlassener Verordnungen, die ohnehin an- bzw. bereits überspannten Ressourcen im Bereich der Sicherheitsverwaltung überfordern wird. Dies deswegen, da aufgrund der vorgeschlagenen Fassung mit einer Zunahme der von Gemeinden erlassenen Verordnungen zu rechnen sein wird.

Artikel 2

A) zu § 1 Abs. 1 Z. 2:

Die bisherige Regelung, wonach eine Änderung der Sprengel der Bezirksgerichte durch Verordnung der Bundesregierung mit Zustimmung der Landesregierung zu erfolgen hat, sollte nicht ersatzlos beseitigt werden, sondern sollte weiterhin eine Einbindung der Landesregierung vorgesehen bleiben. Auch die Sprengelteilung der Bezirksgerichte ist ein wesentlicher Bestandteil einer sachdienlichen Gerichtsorganisation, bei der auf regionale Spezifika angemessen Bedacht genommen werden sollte.

III. Schlussfolgerungen:

Wie eingangs bereits dargelegt, lehnt die Gewerkschaft öffentlicher Dienst den vorliegenden Entwurf ab. Dies insbesondere, da nicht ersichtlich ist, welchen funktionalen Mehrwert eine Zerschlagung der Bundesschulbehörden samt eingerichteter Kollegien bringen soll und gleichzeitig das dienst- besoldungs- und sozialversicherungsrechtliche Schicksal einer Vielzahl von Bediensteten im Dunkeln bleibt.

Mit vorzüglicher Hochachtung

(Dr. Wilhelm Gloss)
Vorsitzender-Stellvertreter