



Bundesministerium für Wissenschaft und
Forschung
Abt II/2
Minoritenplatz 5
1014 Wien



BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65-0

DVR NR. 1046384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	Datum
BMWf- 43.900/0017 -II/2/2010	WW-ST/Ges/Pa	Bruno Rossmann	DW 2521	DW 2513		10.09.2010

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik-Gesetz erlassen und das Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 2008 sowie das Forschungsorganisationsgesetz geändert werden

Die Bundesarbeitskammer (BAK) dankt für die Übermittlung des Entwurfs und nimmt wie folgt Stellung:

Grundsätzliche Anmerkungen

Eine Ausgliederung kann eine adäquate Lösung für die Durchführung von Verwaltungsaufgaben sein, wenn eine Reihe von Ausgliederungsanforderungen berücksichtigt werden. Zu den wichtigsten Kriterien gehören ua die Definition von strategischen Zielen und Erfolgskriterien, Erstellung von Ausgliederungs- und Unternehmenskonzepten, Einbindung aller Stakeholder, Weiterentwicklung der Steuerungs- und Controllinginstrumente, Verbesserung der Transparenz sowie die Aufrechterhaltung bestehender Frauenförderungsmaßnahmen.^{1 2}

Der vorliegende Entwurf trägt wesentlichen Anforderungskriterien für erfolgreiche Ausgliederungen allerdings nicht Rechnung. Es fehlt insbesondere ein schlüssiges Ausgliederungskonzept, in dem eine mittel- und langfristige Perspektive für die weitere Entwicklung der ZAMG – im Kontext mit den beiden anderen Wetterdiensten – dargestellt wird

¹ Siehe dazu Leitsmüller, Heinz; Rossmann, Bruno: Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten – Versuch eines Resümees, in: Schlager (2010), a.a.O. S 175f.

² Ähnliche Kriterien wurden im Übrigen sowohl vom Rechnungshof als auch im Ausgliederungshandbuch des Bundes formuliert.

und in dem begründet wird, inwieweit das Instrument „Ausgliederung“ zu einer höheren Effizienz beitragen kann.

Der vorliegende Entwurf hat eine mögliche Zusammenlegung der drei Wetterdienste (ZAMG, Flugwetterdienst der Austro Control, militärischer Wetterdienst) ausgeklammert, obwohl der Rechnungshof in den letzten Jahren immer wieder kritisiert hat, dass in einem kleinen Land wie Österreich drei Wetterdienste ökonomisch nicht sinnvoll seien und eine Zusammenlegung Einsparungsmöglichkeiten bringen würde (zuletzt APA 0024 vom 18. Juli 2010).

Auch die von Bundeskanzler und Vizekanzler im Vorjahr eingesetzte Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Verwaltungsreform unter dem Vorsitz von Rechnungshofpräsident Josef Moser hat im Bericht über das Arbeitspaket 7 (Effizienz der Verwaltung) jüngst erneut auf die mangelhafte Kooperation der Wetterdienste hingewiesen. Konkret heißt es dort unter der Überschrift „Doppelgleisigkeiten statt Aufgabenkonzentration“: „Die Kooperation der drei in Österreich bestehenden Wetterdienste (Wetterdienst der ZAMG, Flugwetterdienst der Austro Control, militärischer Wetterdienst) ist mangelhaft, eine Zusammenlegung unterblieb bisher. Dadurch bleibt ein vom RH auf 16,2 Mio Euro geschätztes Einsparungspotenzial ungenutzt. Die bisher nicht realisierte Zusammenlegung verursacht nicht nur Mehrkosten, sondern vermindert auch die Konkurrenzfähigkeit der Einrichtungen. Vorhandene Rationalisierungspotenziale bleiben ungenutzt.“³ Ein weiterer Expertenbericht dieser Kommission zum Arbeitspaket 8 (Aufgabenreform und Strukturbereinigung) weist ebenfalls auf die mangelhafte Kooperation der Wetterdienste hin.⁴ Nach Ansicht der BAK wäre es daher notwendig gewesen, sich im vorliegenden Begutachtungsentwurf mit der Frage der Zusammenlegung der Wetterdienste im Sinne einer effizienzsteigernden Lösung der Wetterdienste auseinanderzusetzen.

Weiters merkt die BAK kritisch an, dass die gewählte Rechtsform zwei Probleme aufwirft. Bei der Rechtsform einer juristischen Person öffentlichen Rechts kommt es zum einen insbesondere bei den Bestimmungen zu Aufsichtsrat und Direktorium zu Unklarheiten bezüglich der Anwendung der gesellschaftsrechtlichen Normen (zB GmbH-Recht). Dadurch besteht die Gefahr, dass die Organe auf rechtsunsicherem Boden handeln. Zum anderen zeigt die bisherige Ausgliederungspraxis, dass die Wahl dieser Rechtsform zu erheblichen Einschränkungen der Transparenz führt, weil Bilanzen von juristischen Personen öffentlichen Rechts nicht im Firmenbuch veröffentlicht werden.

Hinsichtlich der budgetären Vorteile der Ausgliederung zeichnen die Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen kein klares Bild. Die Darstellung ist intransparent und zum

³ Siehe dazu Seite 11 der Analyse:

http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2009/aktuelles/Verwaltungsreform/Effizienz_der_Verwaltung/Effizienz_Verw_Analyse.pdf.

⁴ Siehe dazu Seite 22 des Berichts:

http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2010/beratung/verwaltungsreform/Expertenpapier_Aufgabenreform_8.6.pdf.

Teil widersprüchlich. Gemäß dem Gebarungserfolg 2009 beträgt der Ausgabenüberschuss der ZAMG 16,2 Mio Euro. Ab dem Jahr der beabsichtigten Ausgliederung (2011) erhöht sich als Folge von Anpassungen (insbesondere BIG-Mieten) der Ausgabenüberschuss auf 17,7 Mio Euro und verharrt bis 2013 nach den Darstellungen in den Erläuterungen auf diesem Niveau.

Mit der Ausgliederung kommt es zu einer Erweiterung des Leistungsspektrums (300.000 Euro für Controlling und Rechnungswesen sowie ab 2012 550.000 Euro für die Baustufe 2 des Conrad Observatoriums), so dass sich ab 2012 der Ausgabenüberschuss zunächst auf 19,1 Mio Euro erhöht und in den Jahren danach auf 19,7 Mio Euro ansteigt.

Ein Teil des ab 2011 höheren Ausgabenüberschusses wird durch Umschichtungen innerhalb des Ressorts kompensiert (2,6 Mio Euro). Letztendlich ist aber der Ausgabenüberschuss im Bundesbudget mit 16,5 Mio Euro (2011) um 300.000 Euro höher als vor der Ausgliederung. Als Folge der Leistungsausweitung 2012 steigt die Differenz auf 850.000 Euro an. Warum die Erläuterungen nur von einer zusätzlichen budgetären Belastung in Höhe von 230.000 Euro ausgehen, kann nicht nachvollzogen werden. Nach Ansicht der BAK fehlen in der Darstellung der finanziellen Erläuterungen auch die Mehrkosten für die künftigen Gehaltserhöhungen, die strukturellen Effekte beim Personalaufwand sowie allfällige Mietzinssteigerungen, die das Bundesbudget ab 2011 zusätzlich belasten werden.

Die Höhe des Globalbudgets ab 2011 bleibt im vorliegenden Entwurf offen. Die Überleitung zur Globalbudgetierung knüpft am Erfolg des Jahres 2009 und nicht am Voranschlag 2010 an. Es besteht offensichtlich die Absicht, das Globalbudget so niedrig wie möglich zu halten.

Die mit der Ausgliederung verbundenen budgetären Mehrbelastungen (Management, Rechnungswesen,...) des Entwurfs zeigen, dass sich mit der Ausgliederung keine konkreten ökonomischen Vorteile darstellen lassen.

Besonderer Teil

Zu Art 1: ZAMG-G

Zu § 2: Betriebsübergang mit AVRAG

Es sollte klargestellt werden, dass die im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit aufgenommenen privatrechtlich Angestellten mittels AVRAG in das ausgegliederte Unternehmen übernommen werden.

Zu § 3: Aufgaben der ZAMG

Bei der Auflistung der Aufgaben in Abs 1 ist unklar, ob die wissenschaftlichen Aufgaben der ZAMG – wissenschaftliche Forschung im gesamten Bereich der Meteorologie und Geophysik - ausreichend subsumiert werden können. Eine ausdrückliche Erwähnung erscheint nach Ansicht der BAK sinnvoll.

In Abs 1 wird bei der demonstrativen Aufzählung der Aufgaben der ZAMG zwar die Zusammenarbeit mit und Unterstützung der Dienststellen des staatlichen Krisen- und Katastrophenmanagements und der darin eingebundenen Organisationen angesprochen, nicht jedoch auch die Kooperation mit anderen österreichischen Wetterdiensten. Das ist nach Ansicht der BAK ein Versäumnis, weil dadurch auf die Hebung von Effizienzpotenzialen verzichtet sowie die Konkurrenzfähigkeit der Einrichtungen vermindert werden könnten.

Positiv zu beurteilen ist Abs 2, nach dem basierend auf Empfehlungen der World Meteorological Organisation (WMO) eine einzige offizielle nationale Quelle für Wetterwarnungen eingerichtet wird („single official voice“).

In Abs 3 ist unter den Grundsätzen, nach denen die ZAMG ihre Tätigkeit jener der Leistungsorientierung angeführt. In Anlehnung an die verfassungsrechtlich verankerten Grundsätze der Haushaltsführung (Art 51 (8) B-VG) wäre nach Ansicht der BAK dieser Grundsatz durch den weitaus geeigneteren Grundsatz der Wirkungsorientierung zu ersetzen. Dieser Grundsatz ist zum einen zentraler Bestandteil der neuen Steuerungsphilosophie des neuen Haushaltsrechts und muss daher Berücksichtigung finden. Zum anderen sollte sich der öffentliche Sektor hauptsächlich an der Effektivität (bestmögliche Zielerreichung) orientieren. Das Ziel des Verwaltungshandelns kann primär nicht darin bestehen, möglichst wenige Ressourcen einzusetzen, sondern mit den ihr anvertrauten Ressourcen das Bestmögliche für die Gesellschaft zu erarbeiten. Ein ausschließlich an der Leistung anknüpfender Grundsatz wird daher von der BAK abgelehnt.

Zu § 5: Finanzierung

Im § 5 wird die Finanzierung der ZAMG geregelt. Hinsichtlich der Höhe des Globalbudgets wird in Abs 1 darauf hingewiesen, dass es im Rahmen der Leistungsvereinbarungen festgelegt wird. Als Zusatz wird angefügt, dass dabei die finanziellen Leistungsmöglichkeiten des Bundes zu berücksichtigen sind. Diese beabsichtigte Regelung ist in zweifacher Hinsicht unbefriedigend. Zum ersten werden keinerlei Kriterien zur Festlegung der Höhe des Globalbudgets gemacht bzw es wird nicht klar gestellt, welche Aufwendungen damit abgegolten werden sollen. Offen bleibt, ob darin auch die jährlichen Gehaltserhöhungen, die Struktureffekte beim Personalaufwand, Abfertigungen, Mietzinssteigerungen und Inflationsabgeltungen bei Aufwendungen inkludiert sind. Zum zweiten wäre es jedenfalls sinnvoll gewesen, das Globalbudget für die ersten (drei) Jahre bereits im Entwurf zu determinieren. Voraussetzung dafür wäre eine Prognose der finanziellen Situation der ZAMG in den ersten Jahren nach der Ausgliederung gewesen, die entgegen den Empfehlungen des Handbuchs zu Ausgliederungen des Bundes nicht Gegenstand des vorliegenden Entwurfs ist.

Positiv zu bewerten ist hingegen das Reduktionsverbot in Abs 2, das vorsieht, dass Entgelte aus Verträgen mit Dritten das Globalbudget nicht kürzen.

Bei der Finanzierung in § 5 sollte geklärt werden, ob die ZAMG umsatzsteuerbefreit ist. Im Ausgliederungsgesetz der Austro Control wird die Umsatzsteuerbefreiung im § 5 ausdrücklich festgehalten. Auch in den Schlussbestimmungen in § 19 ist keine Umsatzsteuerbefreiung der ZAMG vorgesehen. Die BAK weist darauf hin, dass sich die Leistungen der ZAMG für den öffentlichen Bereich entsprechend erhöhen, wenn die ZAMG nicht explizit von der Umsatzsteuer befreit wird.

Zu § 6: Leistungsvereinbarungen

In den Erläuterungen zu § 6 wird darauf verwiesen, dass sich diese Bestimmung an das Universitätsgesetz anlehnt. Hier ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass § 6 und die Erläuterungen keine Hinweise darauf geben, wie die Höhe des Globalbudgets in den Leistungsvereinbarungen ermittelt werden soll. Damit steht dieser Entwurf im Gegensatz zur Regierungsvorlage des Universitätsgesetzes 2002, in dem das Globalbudget für die Universitäten aus dem Voranschlag abgeleitet wurde. Klargestellt wird in den Übergangsbestimmungen lediglich, dass es bis zum Inkrafttreten der ersten Leistungsvereinbarung zu einer aliquoten Fortschreibung des BVA 2010 kommt. Das wird im § 21 Abs 1 des Entwurfes auch ausdrücklich festgehalten.

Zu §§ 9 und 10: Leitung der ZAMG/Aufsichtsrat

Zu § 9 Abs 6:

§ 9 Abs 6 sieht vor, dass der/die Direktor/in dem Aufsichtsrat bis spätestens September des laufenden Geschäftsjahres einen Budgetplan samt Investitionsplan für zumindest die folgenden vier Jahre zur Genehmigung vorzulegen hat. Diese Vorgangsweise entspricht nicht den Anforderungskriterien, die an erfolgreiches Ausgliedern zu stellen sind. Ein Ausgliederungs- und Unternehmenskonzept muss bereits im Rahmen der Ausgliederung erstellt und in der Folge laufend angepasst und weiterentwickelt werden.

Zu § 9 Abs 5:

Während im § 9 Abs 5 betreffend die Rechtsstellung der/des Direktors/in ausdrücklich festgehalten wird, dass subsidiär das GmbH-Gesetz (GmbHG) anzuwenden ist, fehlt diese Feststellung beim Aufsichtsrat. Andererseits werden in den Erläuternden Bemerkungen zu § 9 taxativ Regelungen aufgelistet, die sowohl Aufsichtsrat als auch Geschäftsführung betreffen und für die das GmbHG subsidiär anwendbar ist. Trotz dieser taxativen Aufzählung gibt es etliche Sachverhalte, die nicht in dieser Auflistung enthalten sind und es daher unklar ist, ob das GmbHG anzuwenden ist oder nicht. Dazu gehören etwa Regelungen über die Aufsichtsratssitzung (§ 30h) sowie § 30 i über die Einberufung von Sitzungen.

Bezüglich der Anwendungen der Strafbestimmungen für Organe im § 122 und 125 GmbHG wird in den „Erläuternden Bemerkungen“ angemerkt, dass diese beiden Paragraphen zwar anzuwenden sind, aber laut Text nur für die Geschäftsführer. Unklar ist hier wieder, ob diese für den Aufsichtsrat ebenfalls anzuwenden sind.

Zu § 10 Abs 6:

Auch die im Entwurf verwendeten Begriffe sind verwirrend. So wird im § 10 Abs 6 Z 1 als Aufgabe des Aufsichtsrats die „Aufsicht“ festgelegt. Im GmbHG wird dagegen von „Überwachung“ (§ 30 j, Abs 1) gesprochen. Es bleibt unklar, was Aufsicht von Überwachung unterscheidet und warum eine unterschiedliche Terminologie verwendet wird?

Zu § 10 Abs 8:

In § 10 Abs 8 wird die Einrichtung von „Beiräten“ des Aufsichtsrats ermöglicht. Auch dieser Begriff ist irreführend. Gemeint sind vermutlich „Ausschüsse“. Auch hier fehlen nach

Ansicht der BAK nähere Regelungen zu den Ausschüssen, wie sie etwa im § 30h GmbHG vorgesehen sind.

Zu § 10 Abs 1:

Aus den Erläuternden Bemerkungen geht hervor, dass die Arbeitnehmer-Vertreter/innen im Aufsichtsrat „von allen Arbeitnehmern zu wählen“ sind und „ein bestimmtes Wahlverfahren nicht vorgeschrieben“ ist. Das passt mit dem Gesetzestext nicht zusammen.

Die Erläuterungen wurden offenbar an den etwa im Juni 2010 geänderten Entwurfstext des Gesetzes nicht angepasst. Aus den Erläuternden Bemerkungen sollte daher der erste Absatz unter „zu § 10“ gestrichen werden, da andernfalls Missverständnisse bei der „historischen Auslegung“ des Gesetzes, wo ja regelmäßig auf die Gesetzesmaterialien zurückgegriffen wird, entstehen könnten.

Der erste und der zweite Satz sind unklar. Vermutlich ist aber gemeint, dass 9 Mitglieder von dem/der Bundesminister/in bestellt und 3 vom Betriebsrat (BR) entsendet werden. Dies bedeutet ein Zurückfallen hinter die seit 1974 geltende Drittel-Beteiligung der/die Arbeitnehmer-Vertreter/innen in Aufsichtsräten (von Kapitalgesellschaften, Genossenschaften, großen Vereinen, konzernleitenden Stiftungen und auch von einigen „Sondergesellschaften“). Die BAK setzt sich für Gleichbehandlung und Symmetrie in allen Mitbestimmungsregelungen ein. Daher sollen auch hier auf 2 von der Eigentümerversammlung entsandte Mitglieder 1 Arbeitnehmer-Vertreter kommen (vgl § 110 Abs 1 ArbVG). Der zweite Satz sollte somit lauten: „Der Betriebsrat (§ 17 Abs 4) entsendet für je zwei von der/dem zuständigen Bundesminister/in bestellte Mitglieder eine/n Arbeitnehmervertreter/in in den Aufsichtsrat; ist die Zahl der bestellten Mitglieder eine ungerade, ist ein/e weiter/e Arbeitnehmervertreter/in zu entsenden.“

Der dritte Satz des Abs 1 ist unklar. Soll dieses speziell erwähnte Aufsichtsratsmitglied Angestellter oder Funktionär der GÖD sein? Mit dem System des Arbeitsverfassungsgesetzes (ArbVG), das ja gemäß § 17 grundsätzlich gelten soll, geht die Bevorzugung einer bestimmten Teilgewerkschaft des ÖGB nicht konform. Zu bedenken ist weiters, dass sich die gewerkschaftsinternen Zuständigkeiten ändern könnten (Statuten des ÖGB). Diese Bestimmung ist daher problematisch und aus Sicht der BAK zu streichen.

Zu § 10 Abs 2:

Die Bestimmung des/der Aufsichtsratsvorsitzenden durch die/den Minister/in erscheint als allzu rigider Staatsdirigismus. Üblicherweise wählen die gesetzlich vorgesehenen Aufsichtsorgane ihre Vorsitzenden autonom aus ihrer Mitte, was auch im Hinblick auf die notwendige Selbstorganisationsfähigkeit des Organs (und autonome Beurteilung der Fachkompetenzen aller Mitglieder durch die Mehrheit) zu begrüßen wäre.

Zu § 10 Abs 10:

Hier sollten die Worte „sowie des Mitglieds der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst“ entfallen und nach „...BGBI Nr 22/1974“ die Worte „und der Aufsichtsratsverordnung, BGBI Nr 343/1974“ eingefügt werden. Die zwingende Entsendung eines Mitglieds einer ÖGB-Teilgewerkschaft ist im ArbVG nicht vorgesehen, und insofern ist der Verweis irreführend.

Zu § 11: Rechnungswesen und Berichte

In § 11 wird das Rechnungs- und Berichtswesen geregelt. Hier weist die BAK darauf hin, dass das neue Haushaltsrecht die Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens einschließlich einer Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein Berichtswesen vorsieht. Die in Abs 4 angesprochenen Berichte richten sich nur an den/die zuständige/n Bundesminister/in.

Da mit der Ausgliederung der ZAMG die Kontrollrechte durch das Parlament eingeschränkt werden, weil sie nur mehr über Rechnungshofprüfungen wahrgenommen werden können, ist nach Ansicht der BAK das Parlament bzw die zuständigen Ausschüsse als zusätzlicher Adressat der Berichte gesetzlich zu verankern. Darüber hinausgehend fordert die BAK, dass der Jahresabschluss der ZAMG im Falle der Ausgliederung im Firmenbuch offen gelegt werden muss. Nur durch entsprechende Transparenz kann der Erfolg eines ausgegliederten Unternehmens nachvollzogen werden.

Zu § 13: Ausschreibung und Aufnahmen

Der letzte Satz in Abs 2 „Der Betriebsrat ist zu informieren“ ist nach Ansicht der BAK zu präzisieren. Über geschaffene Fakten (unterschiedene Verträge) im Nachhinein zu informieren, ist wohl zu wenig. Ist ein Vorab-Informationsrecht, wie man den Vertrag zu formulieren gedenkt, angedacht? Kann jeder Stellenbewerber den Betriebsrat im Zuge der Vertragsverhandlungen beiziehen? Die BAK fordert daher folgende Änderung des letzten Satzes: „Auf Verlangen des Stellenbewerbers oder Arbeitnehmers ist ein Mitglied des Betriebsrates den Vertragsverhandlungen beizuziehen.“

Zu § 17: Interessenvertretung

Abs 3 sollte entfallen. Es werden 2 Organe von mehreren Organen, die das ArbVG (und das Behinderteneinstellungs-G) kennt, aufgezählt. Damit besteht ein Widerspruch zu Abs 1 (es gilt das ArbVG; Ausnahme: keine getrennten Arbeiter- und Angestellten-BR).

Neben dem in Abs 3 erwähnten Betriebsrat und den Behindertenvertrauenspersonen gibt es vor allem noch den Zentralbetriebsrat (falls die ZAMG eine weitere Niederlassung gründet und auch dort ein Betriebsrat zu errichten ist), die Konzernvertretung, den Europäischen Betriebsrat und den Jugendvertrauensrat.



Herbert Tumpel
Präsident




Maria Kubitschek
iV des Direktors