

Werner Wutscher

Ausschuss 6
6. Sitzung am 07.01.2004
 5. Jänner 2004

Reformaspekte im Bildungsbereich sowie Textvorschläge zum öffentlichen Dienst

**Diskussionsgrundlage
für die 6. Ausschusssitzung des Ausschusses 6
am 7. Jänner 2004**

I. Reformaspekte im Bildungsbereich	2
1. Allg. Grundsätze der organisatorischen Neuordnung im Bildungsbereich	
2. Hauptprobleme und Kontinuitätsanforderungen in der Behördenorganisation	
3. Grundzüge der schulischen Behördenorganisation	
Organisatorische Hauptziele – Hauptaufgaben – verfassungsrechtliche Eckpunkte	
4. Wissenschaftsorganisatorische Einzelfragen	
5. Bezeichnung, Struktur und Verortung eines neuen "Bildungsartikels"	
II. Textvorschläge zum öffentlichen Dienst	5
1. Ergebnisse der Beratungen vom 4. Dezember	
2. Zur Dienstrechtskompetenz	
3. Allgemeine Bestimmungen für den "Öffentlichen Dienst"	
4. Sonstige verfassungsrechtliche Aspekte	
Beamtenbegriff im B-VG – Diensthoheit – Personalsteuerung – Leitungsfunktionen	
Weitere Ausschusstermine	8

I. Reformaspekte im Bildungsbereich

Die bildungsspezifische Ausrichtung der Bundesverfassung umfasst drei Aspekte:

- "Umfassende Bildung" als Staatsziel etwa als Teil einer Präambel. (nähere Behandlung im *Ausschuss 1*)
- Grundrechtliche Aspekte werden im *Ausschuss 4* behandelt.
- Die Zusammenfassung der derzeit auf fünf Artikel verstreuten schulspezifischen Verfassungsbestimmungen zu einem neuen "Bildungsartikel" im B-VG. Drei Regelungsbereiche wären zu unterscheiden:
 - Fragen der Kompetenzverteilung (*Ausschuss 5*)
 - Schulorganisatorische Aspekte in Grundzügen
 - Wissenschaftsorganisatorische Einzelfragen

1. Allg. Grundsätze der organisatorischen Neuordnung im Bildungsbereich

- Subsidiarität und Autonomie
Den einzelnen Bildungseinrichtungen soll soviel Freiheit wie möglich eingeräumt werden. Es muss aber auch die erforderliche Einheitlichkeit des Bildungssystems sicher gestellt sein.
- Übergang von der Prozesssteuerung zu Zielvorgaben samt Ergebniskontrolle bzw. von der Input-Orientierung hin zu einer Output-Steuerung
Daraus ergibt sich eine Konzentration des Ministeriums auf Bildungsinhalte, Bildungsabschlüsse und Übertrittsfragen sowie die Steuerung durch ein modernes Budget- und Personalmanagement. Operative Entscheidungen werden nicht mehr auf der Ministerialebene getroffen.
- Zusammenfassung von Entscheidungsbefugnis und Verantwortlichkeit (Kongruenzprinzip)
Insb. durch die pädagogische Autonomie der Schulen hat sich die Verantwortung stark auf die Ebene der Schule bzw. der Region verlagert. Im Bereich der Berufsausbildung hat sich durch die gute Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, Ländern und Bildungseinrichtungen die Verantwortung verlagert. Ebenso haben die neuen Möglichkeiten der Hauptschulen zur Zusammenarbeit mit weiterführenden Schulen zu Veränderungen in den Regionen geführt.
- Generalklausel zugunsten der Länder
In der Kompetenzverteilung soll die derzeitige Generalklausel zugunsten des Bundes durch eine Generalklausel zugunsten der Länder ersetzt werden. Dem Bund kommt nur mehr in jenen Bereichen eine Entscheidungsbefugnis zu, die für die Einheitlichkeit des Bildungssystems erforderlich sind oder die eine überregionale Bedeutung haben.
Verschiedene Bereiche haben überregionale Bedeutung und bleiben daher in der derzeitigen Kompetenz des Bundes (Universitäten und Fachhochschulen, höheres Schulwesen und Berufsausbildung). Die anderen Bereiche werden den Ländern ausschließlich zur Regelung überlassen wie z.B. die „Pflichtschuleinteilung“, d.h. das Pflichtschulerhaltungsgrundsatzgesetz des Bundes wird auf ein Mindestmaß reduziert werden können.

2. Hauptprobleme und Kontinuitätsanforderungen in der Behördenorganisation

Als Hauptproblem der heutigen Schulbehördenstruktur ist die Doppelgleisigkeit in der Schulverwaltung anzusehen. Die derzeitige Konstruktion der Schulbehörden des Bundes in den Ländern (Landes- und Bezirksschulräte) und die parallel dazu bestehende Schulverwaltung der Länder ist nicht zielführend. Dazu kommen noch doppelte Verwaltungsstrukturen für das landwirtschaftliche Schulwesen sowie im Schulgesund-

heitsbereich. Gemeinsame Bund-Länder-Behörden, wie sie in diesem Ausschuss bereits angedacht werden, wären daher für die Schulverwaltung durchaus geeignet.

Aus der hohen gesellschaftlichen Bedeutung und der enormen Größenordnung des Bildungssystems resultieren besondere Kontinuitätsanforderungen. Derzeit gibt es 1,2 Mio. Schülerinnen und Schüler, 124.000 Lehrerinnen und Lehrer und insgesamt rund 6.000 Schulstandorte bzw. Standorte ähnlicher Bildungseinrichtungen. Ein allzu abrupter Wechsel der Schulorganisationspolitik hätte negative Auswirkungen auf das gesamte Schulsystem. Bei einem gänzlichen Entfall der Art. 81a und 81b B-VG ist daher die Verankerung verschiedener verfassungsrechtlicher Eckpunkte erforderlich.

3. Grundzüge der schulischen Behördenorganisation

Organisatorische Hauptziele

- Schaffung eines regionalen Bildungsmanagements auf Ebene der Länder
- Streichung einer Verwaltungsebene
- Zuständigkeit einer einzigen Stelle für alle Aufgaben der Bildung unter Einbeziehung von Landesschulrat, Schulabteilungen der Länder (inkl. Berufsschulen und Schulerhaltung), Erwachsenenbildungsabteilungen der Länder sowie des landwirtschaftlichen Schulwesens.

Hauptaufgaben für das neue regionale Bildungsmanagement

- Personal- und Budgethoheit im Rahmen von mittelfristigen Vorgaben, Zielsetzungen und Planungssicherheit
Damit Eigenverantwortung für die Bildungsergebnisse und die Personal- und Budgetverwaltung im Rahmen der vorgegebenen Richtlinien und Aufträge.
- Servicestelle für Eltern, Lehrer und Schüler
- Qualitätssicherung durch professionelle Evaluierung

Verfassungsrechtliche Eckpunkte

- In jedem Bundesland ist eine Landesbildungsdirektion als einheitliche Bildungsbehörde zu schaffen.
Der Landesbildungsdirektion untersteht das gesamte Bildungswesen in einem Bundesland, mit Ausnahme der Universitäten, Fachhochschulen, Akademien und sonstigen Hochschuleinrichtungen. Der tertiäre Bereich wäre auf Grund der unterschiedlichen Anforderungen, seiner Dimension und seines hohen Spezialisierungsgrades für eine Einbindung in eine solche Behörde nicht geeignet.
- Die Leitung der Landesbildungsdirektion obliegt dem Bildungsdirektor. Weiters sind ein pädagogischer und ein kaufmännischer Vorstand zu ernennen. Der Bildungsdirektor wird vom Landeshauptmann auf die Dauer der Gesetzgebungsperiode des jeweiligen Landtages ernannt. Die Vorstände werden vom Bildungsminister ernannt.
- Die innere Organisation der Landesbildungsdirektion ist Landessache mit folgenden Maßgaben:
- Einrichtung eines schulpartnerschaftlichen Gremiums (Eltern, Lehrer, Schüler) für wichtige pädagogische und organisatorische Fragen.

- Einrichtung eines Personalsenates für objektive und professionelle Personalentscheidungen.

Dieser muss aus 3, 5 oder 7 Mitgliedern bestehen; je nach Größe müssen 2, 3 oder 4 Mitglieder der jeweiligen Landesbildungsdirektion als Mitarbeiter angehören; jeweils zumindest ein Mitglied muss ein Studium eines Lehramts bzw. der Rechtswissenschaften abgeschlossen haben.

- Einrichtung eines Qualitätsentwicklungsteams.
- Bestimmte Unvereinbarkeitsregeln für den Bildungsdirektor und die Mitglieder des Personalsenates.

4. Wissenschaftsorganisatorische Einzelfragen

Nach der heutigen Verfassungsrechtslage bestehen einige Probleme, die derzeit nur verfassungsrechtlich geklärt werden können. Soweit keine anderen Lösungen getroffen werden, könnten folgende Aspekte in dem oben angesprochenen "Bildungsartikel" eine Berücksichtigung finden:

- Sicherung der Weisungsfreiheit für die Universitäten in der Gestaltung der inneren Organisation und in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben sowie für die Organe der Universitätsevaluierung.
- Klarstellung, dass im tertiären Bildungsbereich andere Sprachen als die Amtssprache verwendet werden darf (außerhalb des Fremdsprachenunterrichts !).
- Klarstellung von Staatsbürgerschaftsfragen im tertiären Bereich.

5. Bezeichnung, Struktur und Verortung eines neuen "Bildungsartikels"

Der neue Bildungsartikel im B-VG könnte folgende legislative Struktur aufweisen:

- Art. 1: Kompetenzbestimmungen (soweit keine allgemeine Lösung gefunden wird)
- Art. 2: Grundzüge der schulischen Behördenorganisation
- Art. 3: Wissenschaftsorganisatorische Regelungen (im Bedarfsfall)
- Art. 4: Allfällige begriffliche Klärungen

Es wäre noch zu prüfen, an welcher Stelle des B-VG ein solcher "Bildungsartikel" eingeordnet werden und welche genaue Bezeichnung er tragen soll.

II. Textvorschläge zum öffentlichen Dienst

1. Ergebnisse der Beratungen vom 4. Dezember

Anknüpfend an die Ausschussberatungen vom 4. Dezember 2003 lässt sich die Diskussion über das vorgelegte Papier folgendermaßen zusammenfassen:

- Es bedarf keiner verfassungsrechtlichen Vorprägung des Dienstrechts im Hinblick auf die Rechtsform der Dienstverhältnisse.
- Die Gewährung dienstrechtlicher Sicherheiten für exponierte Bereiche wird für wichtig erachtet.
- Die Diensthöhe bedarf keiner verfassungsrechtlichen Verankerung.
- Eine Homogenität des Rechts der Bundes-, Landes- und Gemeindebediensteten insbesondere in der Besoldung und der sozialen Absicherung wird für wünschenswert gehalten.
- Die Transparenz des gesamten öffentlichen Dienstes ist in quantitativer und struktureller Hinsicht zu verbessern.

2. Zur Dienstrechtskompetenz

Sollte die derzeitige Kompetenzverteilung im Dienstrecht beibehalten werden – was allgemein erwartet wird – dann wären auch die jetzt im Art. 21 Abs. 1 und 2 B-VG befindlichen Bestimmungen in die neu zu schaffenden Kompetenzartikel einzuarbeiten (*Ausschuss 5*). Dabei könnten auch Klarstellungen im Hinblick auf die derzeitige Kompetenzrechtsslage erfolgen.

3. Allgemeine Bestimmungen für den "Öffentlichen Dienst"

So wie derzeit die Kernbestimmung des öffentlichen Dienstes (Art. 20 Abs. 1 B-VG) unter den "allgemeinen Bestimmungen" des B-VG zu finden ist, könnte auch in Zukunft ein knapper Artikel – oder ein bis zwei Absätze in einem passenden Artikel – den "Öffentlichen Dienst" regeln:

Textvorschlag:

Öffentlicher Dienst

Artikel ... (1) Die Unparteilichkeit sowie die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes sind zu sichern.

(2) Die Besoldung der öffentlich Bediensteten erfolgt nach einheitlichen Grundsätzen.

Zu Abs. 1:

Diese Verfassungsbestimmung hat nicht bloß einen Bekenntnischarakter, sondern ist als ein effektuierbarer Auftrag an den jeweiligen einfachen Gesetzgeber zu verstehen, einen unparteilichen und leistungsfähigen öffentlichen Dienst einzurichten. Insbesondere die Unparteilichkeit steht dabei im Mittelpunkt.

Gilt derzeit das öffentlich-rechtliche ("pragmatische") und in der Folge unkündbare Dienstverhältnis für manche als Garant für eine unparteiliche und korruptionsfreie Verwaltung, so erweist sich doch, dass ein großflächiger Einsatz dieses Sicherungsmittels übers Ziel hinausschießt. Schon jetzt befinden sich nämlich über 50 % der öffentlich Bediensteten in einem vertraglichen Dienstverhältnis, ohne dass deren dienstliches Verhalten im Vergleich zu den Beamten etwa parteilicher oder korrupter wäre.

Für bestimmte exponierte Bereiche kann freilich ein höherer dienstrechtlicher Schutz, als er in der allgemeinen Arbeitswelt üblich ist, zweckmäßig sein, um unsachliche Einflussfaktoren auf den betreffenden öffentlich Bediensteten zu neutralisieren. Zum einen resultiert bereits heute aus der Ablehnungspflicht von strafgesetzwidrigen Weisungen bzw. aus der Möglichkeit, gegen sonstige rechtswidrige Weisungen zu remonstrieren (§ 44 BDG und § 5a VBG) ein Schutz für den Angewiesenen. Zum anderen können auch gezielt eingesetzte Maßnahmen des Bestandschutzes des Dienstverhältnisses – von der Kündigungsbeschränkung bis zur Unkündbarkeit – die Unparteilichkeit sichern. Dieser Bestandschutz darf jedoch nicht zu einer zwingend unbefristeten Funktionsausübung führen, da sonst ein flexibler Personaleinsatz unmöglich wird. Versetzungen und befristete Funktionsausübungen soll es selbstverständlich auch weiterhin geben.

Die angesprochenen Schutzmechanismen und Schutzzonen bedürfen jedoch keiner verfassungsrechtlichen Einrichtung, sondern sollen einfachgesetzlich definiert werden. Der vorgeschlagene Abs. 1 gewährleistet aber eine Überprüfbarkeit des Dienstrechts durch den VfGH.

Die Gewährung dienstrechtlicher Sicherheiten ist von der Rechtsform des Dienstverhältnisses völlig unabhängig. Deshalb kann die verfassungsrechtliche Vorprägung für das öffentlich-rechtliche Dienstrecht entfallen. Der vorliegende Textvorschlag lässt die Rechtsform offen. Durch den Kompetenztatbestand Dienstrecht steht es dem jeweiligen Gesetzgeber frei, welche Rechtsformen er in seinem Dienstrecht vorsieht.

Dass dem "pragmatischen" Dienstverhältnis auch heute noch manchmal eine exklusive Sicherungswirkung zugesprochen wird, dürfte an der Tatsache liegen, dass zum Zeitpunkt der Erlassung der Dienstpragmatik (1914) noch keine moderne arbeitsrechtliche Kodifikation vorlag (das AngestelltenG kam erst 1921), die als Grundlage für den öffentlichen Dienst herangezogen werden hätte können. Somit konnten dienstrechtliche Sicherheiten damals nur spezialgesetzlich normiert werden.

Zu Abs. 2:

Das im Jahre 1999 aufgehobene Homogenitätsgebot hatte zum Ziel, den Dienstwechsel zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften zu ermöglichen. Der heute noch vorhandenen Rest dieser Bestimmung (Art. 21 Abs. 4 1. Satz B-VG) stellt freilich nur mehr ein "verfassungsrechtliches Fossil" dar (*Kucsko-Stadlmayer*) und könnte daher entfallen.

Ein besonderes Problem der Dienstrechtsentwicklung in den letzten Jahrzehnten war das Auseinanderdriften der Besoldungssysteme bzw. der Besoldungspraktiken von Bund, Ländern und Gemeinden, das schon lange vor der Aufhebung des Homogenitätsgebotes einsetzte. Da ein Großteil der finanziellen Mittel vom Bund aufgebracht werden und an die Länder und Gemeinden weiterverteilt werden, erscheint eine unterschiedliche Besoldung im öffentlichen Dienst unwirtschaftlich und ungerecht.

Wenn nun die derzeit geltende Kompetenzverteilung im Dienstrecht aufrecht bleiben sollte, dann wäre laut Vorschlag an ein verfassungsrechtliches Gebot zu denken, dass im gesamten öffentlichen Dienst einheitliche Besoldungsgrundsätze herrschen.

4. Sonstige verfassungsrechtliche Aspekte

Beamtenbegriff im B-VG

Derzeit finden sich im B-VG neben den Begriffen "öffentlicher" bzw. "Bundesbediensteter" noch mehrmals der Begriff "Beamter" (in verschiedenen Zusammensetzungen). Soweit Bezugnahmen auf Organe des öffentlichen Dienstes in Zukunft überhaupt erforderlich sein werden, sollten diese einheitlich mit "öffentlich Bedienstete" bzw. "Bundes-, Landes- oder Gemeindebedienstete" bezeichnet werden.

Diensthoeheit

Die Regelungen, dass die Diensthoeheit über die öffentlich Bediensteten – also die gesamten Dienstgeberbefugnisse – zwingend beim jeweiligen obersten Organ liegen muss (insb. Art. 21 Abs. 2 B-VG ua.), bedürfen keines Verfassungsranges. So sinnvoll die dienstgeberspezifische Hauptverantwortung des obersten Organs auch vielfach ist, so stehen diese Verfassungsbestimmungen doch manchen zweckmäßigen Lösungen entgegen, wie insbesondere bei Ausgliederungsmaßnahmen oder bei ressortübergreifenden Lösungsansätzen. Damit könnte auch der vielgleisig laufende Personalverwaltungsaufwand beim Bund verringert werden. Die entsprechenden Bestimmungen im B-VG über die Personalhoheit könnten daher entfallen.

Personalsteuerung

Die einheitliche Steuerung des Personaleinsatzes einer Gebietskörperschaft insbesondere in quantitativer Hinsicht muss auch in Zukunft gewährleistet sein. Die Stellenpläne (für den Bund: Art. 51 Abs. 3 B-VG) als die diesbezüglichen bundesfinanzgesetzlichen Steuerungsinstrumente bilden derzeit die personalwirtschaftliche Rahmenvorgabe des jeweiligen Budgetgesetzgebers für die gesamte Staatsorganisation und sollten daher vom Grundsatz her beibehalten werden.

Die Personalsteuerung des Bundes ist aber insofern zu modernisieren, als eine erhöhte Flexibilität innerhalb des Ressortbereiches möglich sein sollte, was schon derzeit einfachgesetzlich umgesetzt werden könnte. Gleichzeitig wäre ein Instrumentarium zu einer transparenten Grundlage für ein umfassendes Personalcontrolling auszubauen.

Gerade im gebietskörperschaftsübergreifenden Zusammenhang wäre ein einheitlicher Standard in der Personalstrukturierung dringend von Nöten. Erst darauf aufsetzend könnten entsprechende Benchmarks definiert und zum vergleichenden Einsatz gebracht werden. Sowohl die Klärung der derzeitigen Unübersichtlichkeit im öffentlichen Personalwesen des Gesamtstaates als auch der Einsatz haushaltsstrategischer Maßnahmen bedürfen eines modernen Personal-Controlling-Instrumentariums, das neben dem klassischen Finanz-Controlling wirkungsvoll eingesetzt werden könnte. (Die entsprechenden Maßnahmen sollten im *Ausschuss 10* weitergehend behandelt werden.)

Regelungen betreffend Leitungsfunktionen

Die in Art. 21 Abs. 5 und 6 B-VG befindlichen Regelungen betreffend die befristete Ernennung von Beamten in Leitungsfunktionen sind zur "verfassungsrechtlichen Ab-

sicherung" des Besoldungsreformgesetzes 1994 erlassen worden. Im Hinblick auf die vorgeschlagene Neuausrichtung eines "öffentlich Bediensteten" als verfassungsrechtlich nicht vorgeprägte Rechtsformtype erscheinen solche Bestimmungen nicht mehr erforderlich zu sein, da von dem aus der Sicht des VfGH bestehenden "verfassungsrechtlich vorgegebenen, historisch überkommenen Begriffsbild des Berufsbeamten" bewusst abgegangen werden soll. Art. 21 Abs. 5 und 6 B-VG könnte daher entfallen.

Weitere Ausschusstermine

Freitag, 30. Jänner 2004, 14.00 – 17.00 Uhr

Dienstag, 17. Februar 2004, 9.00 – 12.00 Uhr

Freitag, 27. Februar 2004, 9.00 – 12.00 Uhr

Dienstag, 9. März 2004, 9.00 – 12.00 Uhr