



Rechnungshof
Österreich



Unabhängig und objektiv für Sie.

Bundesministerium für
Kunst, Kultur, öffentlicher Dienst und Sport
Hohenstaufengasse 3
1010 Wien

Wien, 2. Oktober 2020
GZ 300.072/034-P1-3/20

Entwurf einer Dienstrechts-Novelle 2020 – Bundesgesetz, mit dem das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, das Gehaltsgesetz 1956, das Vertragsbedienstetengesetz 1948, das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz, das Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz, das Land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz, das Landesvertragslehrpersonengesetz 1966, das Land- und forstwirtschaftliche Landesvertragslehrpersonengesetz, das Land- und Forstarbeiter-Dienstrechtsgesetz, das Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz, die Reisegebührenvorschrift 1955, das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, das Pensionsgesetz 1965, das Bundestheaterpensionsgesetz, das Bundesbahn-Pensionsgesetz, das Bundesbahngesetz, das Bundespensionsamtübertragungsgesetz, das Ausschreibungsgesetz 1989, das Bundes-Personalvertretungsgesetz, das Bundes-Bedienstetenschutzgesetz, das Überbrückungshilfengesetz, das Dienstrechtsverfahrensgesetz 1984, das Mutterschutzgesetz 1979, das Väter-Karenzgesetz, das Poststrukturgesetz, das Auslandszulagen- und -hilfeleistungsgesetz, das Militärberufsförderungsgesetz 2004, das UmsetzungsG-RL 2014/54/EU, das Bundes-Sportförderungsgesetz 2017, das Anti-Doping-Bundesgesetz 2007, die 41. Gehaltsgesetz-Novelle, das Rechtspraktikantengesetz, das Bundeshaushaltsgesetz 2013 und das Prüfungstaxengesetz geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 24. August 2020, GZ 2020-0.528.008, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf, und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Inhaltliche Bemerkungen zum vorliegenden Entwurf

1.1. Zu § 222 Abs. 3 Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 und § 48a Abs. 3 Vertragsbedienstetengesetz 1948 (Besetzung der Leitungen von Praxisschulen)

(1) Im Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“ (Reihe Bund 2015/13, TZ 12) kritisierte der RH die Uneinheitlichkeit der Verfahren zur Erstellung der Besetzungsvorschläge für schulische Leitungsfunktionen und Schulaufsichtsbedienstete, weil einheitliche Anforderungen zur Wahrung eines gleichen Qualitätsniveaus und einer effizienten Erledigung im Bundesministerium nicht vorhanden waren. Der RH legte dem Bundesministerium nahe, rechtliche Änderungen im Verfahren zur Erstellung der Besetzungsvorschläge in die Wege zu leiten, das ohne Einbindung des Kollegiums im jeweiligen Amt des Landesschulrats durchgeführt werden sollte. Es wären bundesweit einheitliche Objektivierungsverfahren vorzusehen; weiters wäre eine umfassende Information des Bundesministeriums sicherzustellen.

(2) Der Entwurf des § 222 Abs. 3 Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 bzw. des § 48a Abs. 3 Vertragsbedienstetengesetz 1948 sieht vor, dass der Besetzung einer freien Planstelle für die Leitung einer an einer Pädagogischen Hochschule eingegliederten Praxisschule ein Ausschreibungs– und Bewerbungsverfahren voranzugehen hat. Das soll durch einen Verweis auf die Bestimmungen über das Objektivierungsverfahren für Führungskräfte im Schuldienst mit aufgrund der besonderen Organisationsstruktur der Praxisschulen erforderlichen Abweichungen erfolgen. Die Erläuterungen führen dazu aus, dass „... (d)urch das Bildungsreformgesetz 2017 (...) die Auswahlverfahren bei den Besetzungen von leitenden Funktionen durch die Vorgabe von Auswahlkriterien und eines bestimmten Anhörungs– und Besetzungsverfahrens vereinheitlicht (wurden). Durch die Einführung standardisierter Funktionsbeschreibungen und bundesweit einheitlicher Objektivierungsverfahren für Führungskräfte im Schuldienst werden österreichweit gleichwertige Voraussetzungen und Vorgangsweisen gewährleistet.“

Die an den Pädagogischen Hochschulen eingegliederten Praxisschulen sind jedoch von diesem Verfahren bisher ausgenommen, da gemäß § 222 Abs. 3 BDG 1979 und § 48a Abs. 3 VBG in der bis zum Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes geltenden Fassung die Praxisschulleitungen lediglich für fünf Jahre betraut werden. Nunmehr soll auch für diese Schulen das neue Verfahren im Wesentlichen Anwendung finden...“

(3) Der RH hält positiv fest, dass die geplante Anpassung des Auswahlverfahrens bei den Besetzungen von leitenden Funktionen im Bereich der Praxisschulen seine o.g. Empfehlung berücksichtigt.

(4) In diesem Zusammenhang weist der RH darauf hin, dass die in den geplanten § 222 Abs. 3 Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 und § 48a Abs. 3 Vertragsbedienstetengesetz 1948 u.a. verwiesenen Entwürfe der § 207f Abs. 8a und Abs. 9 Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 Verfahrensanpassungen bei Schulleitungsbesetzungsverfahren vorsehen (Möglichkeit von Umlaufbeschlüssen innerhalb der Begutachtungskommission, Möglichkeit der Beauftragung der Dienstbehörde durch die Begutachtungskommission zur Prüfung von Formalerfordernissen), die der RH im Sinne der Effizienz und Transparenz als positiv erachtet.

1.2. Zu § 76f Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz (Herabsetzung der Auslastung aufgrund des Alters)

(1) Der RH kritisierte im Bericht „Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren am Beispiel ausgewählter Gerichte“ (Reihe Bund 2015/2, TZ 13), dass zwischen den einzelnen überprüften Gerichten große Unterschiede bei der durchschnittlichen Dauer von gerichtlichen Strafverfahren bestanden und dass das damalige Bundesministerium für Justiz die Ursachen für die unterschiedlichen Verfahrensdauern nicht analysierte und daher auch nicht steuernd eingreifen konnte. Er empfahl, regelmäßige und systematische Ursachenanalysen bei den Gerichten mit unverhältnismäßig langer Dauer der gerichtlichen Strafverfahren zu veranlassen und auf Basis der Ergebnisse, gezielte organisatorische, unterstützende und kontrollierende Maßnahmen zu treffen.

In den „Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs“ (Reihe Bund 2016/2, S. 270) regte der RH zum Thema Steuerung der gerichtlichen Tätigkeit ebenfalls an, auf Basis einer Ursachenanalyse die Gründe für – sachlich nicht gerechtfertigte – Verzögerungen von Verfahrensdauern festzumachen und mit Gegensteuerungsmaßnahmen zu einer Verkürzung der Verfahrensdauern und damit zu einer Steigerung der Produktivität beizutragen.

(2) Der Entwurf des § 76f Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz schafft die Möglichkeit der Herabsetzung der Auslastung für Richterinnen und Richter aufgrund des Alters (nach Vollendung des 55. Lebensjahres). Die Erläuterungen halten fest, dass in der Praxis Fälle aufträten, in denen mit fortschreitendem Alter zwar die Leistungsfähigkeit – insbesondere Arbeitstempo, Stressresistenz oder Belastbarkeit – sinke, aber (zunächst noch) keine Dienstunfähigkeit vorliege. Könne in solchen Fällen nicht adäquat reagiert werden, träten regelmäßig Überforderung und Motivationsverluste auf, die auch in eine Dienstunfähigkeit münden könnten.

(3) Mit der geplanten Möglichkeit der Herabsetzung der Auslastung für Richterinnen und Richter aufgrund des Alters werden die o.g. Empfehlung und der o.g. Vorschlag des RH – zumindest in einem Teilaspekt – berücksichtigt.

1.3. Zu § 175 Abs. 2 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz (Sprenkelstaatsanwältinnen und –anwälte)

(1) Der RH wies im Bericht „Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren“ (Reihe Bund 2014/5, TZ 17) darauf hin, dass die Zahl der Sprenkelstaatsanwältinnen und –anwälte 5 % der bei der Oberstaatsanwaltschaft und den unterstellten Staatsanwaltschaften systemisierten Staatsanwaltschaftsplanstellen gemäß § 175 Abs. 2 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz nicht übersteigen durfte. Er beurteilte den Einsatz von Sprenkelstaatsanwältinnen und –anwälten zum Ausgleich von Spitzen sowie zum flexiblen Einsatz des Personals als sinnvoll und empfahl, die Anhebung der 5 %-Grenze für Sprenkelstaatsanwältinnen und –anwälte zu prüfen.

(2) § 175 Abs. 2 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz soll nun dahingehend geändert werden, dass die 5 %-Grenze auf 7 % angehoben wird. Die Anhebung der Quote erfolgt zufolge der Erläuterungen im Sinne eines flexibleren Personaleinsatzes bzw. einer Erweiterung der bestehenden Personaleinsatzmöglichkeiten.

(3) Der RH verweist darauf, dass die beabsichtigte Änderung des § 175 Abs. 2 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz seine o.g. Empfehlung berücksichtigt.

2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

(1) Die Erläuterungen erwarten für die Jahre 2020 bis 2024 Mehrkosten für den Bund in Höhe von insgesamt rd. 1,78 Mio. EUR jährlich aufgrund der geplanten Neuregelungen der Leistungen im Beschäftigungsverbot und der Vergütung von Abschlussarbeiten an 3,5-jährigen technischen Fachschulen mit Betriebspraktikum. Die Neuregelung bei den anrechenbaren Vordienstzeiten erfolge aufgrund unionsrechtlicher Vorschriften über die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die auch ohne Anpassung des nationalen Rechts unmittelbar anzuwenden wären. Die übrigen Maßnahmen seien kostenneutral.

(2) Hinsichtlich der anrechenbaren Vordienstzeiten weisen die Erläuterungen lediglich auf die diesbezügliche unionsrechtliche Verpflichtung hin, führen jedoch die dadurch verursachten finanziellen Auswirkungen nicht betragsmäßig an. Da finanzielle Auswirkungen jedenfalls wesentlich i.S.d. § 17 Abs. 2 BHG 2013 sind, wäre jedenfalls (unter Angabe der Berechnungsgrundlagen) anzuführen, wie hoch diese sind.

(3) Der RH weist darauf hin, dass auch die geplante Anpassung der Richtverwendungen Kostenfolgen nach sich ziehen könnte. So könnten sich insbesondere in den Bildungsdirektionen nach Neubewertung der Arbeitsplätze und deren Zuordnung zu einer Verwendungsgruppe im Personalplan finanzielle Auswirkungen für den Bund ergeben. Selbst wenn deren Ausmaß gering sein sollte, wären sie gemäß dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Transparenz darzustellen.

Mehrkosten aufgrund neu geschaffener Funktionen bzw. aufgrund höherer als bisher bestehender Richtverwendungen können beispielhaft in folgenden Fällen entstehen:

- Neu bzw. künftig höher sind unter den in Punkt 1.4. genannten Verwendungen der Funktionsgruppe 7 der Verwendungsgruppe A1 z.B. die Leitung Präsidialbereich und die Leitung Pädagogischer Dienst in sämtlichen Bildungsdirektionen (1.4.5.). Die Landesschulratsdirektorin bzw. der Landesschuldirektor in Burgenland – nun vergleichbar mit der Funktion Präsidialbereich – war bisher in Punkt 1.5.6. als Verwendung der Funktionsgruppe 6 der Verwendungsgruppe A1 genannt. Die Funktion Leitung Pädagogischer Dienst wurde mit der Bildungsreform 2017 völlig neu geschaffen. In diesem Zusammenhang verweist der RH auf seine Stellungnahme zum seinerzeitigen Entwurf einer Dienstrechts-Novelle 2017 – Bildungsreform vom 28. April 2017, GZ 302.848/001-2B1/17, wo er bereits festgehalten hat, dass *„(d)ie zusätzlichen Kosten für die neu geschaffene Funktion „Leitung der Abteilung Pädagogischer Dienst“ in den neun Bildungsdirektionen (...) in den finanziellen Erläuterungen (...) gänzlich unberücksichtigt (blieben).“*

- Neu unter den in Punkt 1.6. genannten Verwendungen der Funktionsgruppe 5 der Verwendungsgruppe A1 ist z.B. die Leitung Elementarpädagogik im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (1.6.6.).
- Neu unter den in Punkt 1.7. genannten Verwendungen der Funktionsgruppe 4 der Verwendungsgruppe A1 ist z.B. die Leitung Schulpsychologie (1.7.5.). Diese war bisher im Landesschulrat Steiermark und in Punkt 1.9.3. als Verwendung der Funktionsgruppe 2 der Verwendungsgruppe A1 genannt.

(4) Für die Anpassung der Auswahlverfahren der Schulleitungen an den Praxisschulen fallen zudem Kosten für externe Personalberatung an, die in der Darstellung der finanziellen Auswirkungen ebenfalls nicht enthalten sind.

(5) Zudem können aus Sicht des RH weitere der geplanten Maßnahmen finanzielle Auswirkungen nach sich ziehen, die darzustellen wären:

- Der Entwurf des § 4 Abs. 1 Z 6 Pensionsgesetz 1965 sieht für die Ermittlung der Ruhegenussberechnungsgrundlage bei Vorliegen zu weniger Beitragsmonate aus der Bundesdienstzeit eine Erhöhung der Anzahl der zusätzlich heranzuziehenden Beitragsmonate vor. So sollen nunmehr auch die Pensionsbeitragsgrundlagen aus Dienstzeiten bei inländischen Gebietskörperschaften ab Jänner 1980 (statt bisher ab Jänner 1988) zu ermitteln sein. Dieses Vorhaben hat finanzielle Folgen, weil es sich direkt auf die Höhe des Ruhegenusses auswirkt.
- Die im Entwurf des § 76f Richter– und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz vorgesehene Herabsetzung der Auslastung für Richterinnen und Richter aufgrund des Alters bedingt, dass die zusätzliche Arbeitsleistung in der Folge durch andere (neu aufgenommene) Bedienstete erbracht werden muss. Aus Sicht des RH kann nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass diese Maßnahme kostenneutral ist.
- Auch durch die geplante Regelung in § 13 Rechtspraktikantengesetz, wonach Rechtspraktikantinnen und –praktikanten bei der Beendigung der Gerichtspraxis eine Ersatzleistung als Abgeltung für den nicht verbrauchten Freistellungsanspruch gebührt, können Mehrkosten entstehen.

(6) Gemäß § 3 Abs. 2 WFA–FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F., sind bei den Angaben zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten. Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 (wirkungsorientierte Folgenabschätzung) und der hiezu ergangenen WFA–FinAV.

Je eine Ausfertigung dieser Stellungnahme wird dem Präsidium des Nationalrats und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:
Daniela Pristusek

