

Christian Warzilek

nap
new academic press

Das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten

Entstehungsprozess und
Entwicklungstendenzen

14 | Verwaltungsrecht

Institut für Föderalismus



Christian Warzilek

Das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten

Entstehungsprozess und
Entwicklungstendenzen



Institut für Föderalismus
Schriftenreihe Verwaltungsrecht
Band 14

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger

**Das Dienstrecht der
Tiroler Landesbediensteten**
Entstehungsprozess und Entwicklungstendenzen

von
Christian Warzilek



new academic press

Zitiervorschlag: *Warzilek*, Das Dienstrecht der
Tiroler Landesbediensteten (2019) [Seite]

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.dnb.de>> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der
Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch
Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des
Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert,
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2019 by new academic press, Wien
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-2118-7

Satz: Institut für Föderalismus
Druck: Fa. Novographic, Wien

Vorwort

Das vorliegende Werk beleuchtet entwicklungsgeschichtlich das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten und untersucht anhand der Darstellung von prägenden Reformschritten dessen Genese von allgemeinen spätmittelalterlichen Festlegungen hin zu einer hochkomplexen Rechtsmaterie der Gegenwart. Inhaltlich orientiert sich diese Arbeit an meiner Dissertation mit gleichnamigem Titel, welche im Herbst des Jahres 2017 von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck approbiert wurde. Aufgrund zwischenzeitlich erfolgter Änderungen (verfassungs-)rechtlicher Grundlagen, dem Erlassen dienstrechtlich relevanter Judikatur insbesondere des EuGH sowie realpolitischer Einflüsse schien es jedoch angezeigt, eine weitgehende Überarbeitung vorzunehmen. Die Monografie, die Sie nun in Händen halten, ist das Ergebnis dieser Bemühungen. Sie soll sich demnach neben einer möglichst umfassenden Abhandlung der dienstrechtlichen Regelungssysteme auch wesentlichen aktuellen Diversifikationen widmen und versuchen, die beachtliche Dynamik der Dienstrechtsmaterie in für den Leser übersichtlicher Form einzufangen.

Mein besonderer Dank gilt an dieser Stelle meinem Doktorvater, Herrn Univ.-Prof. Dr. *Thomas Müller*, LL.M. sowie Herrn o.Univ.-Prof. Dr. *Karl Weber* für die hervorragende wissenschaftliche Betreuung und die Bestärkung zur Publikation meiner Arbeit. Weiters dem Direktor des Instituts für Föderalismus, Herrn Univ.-Prof. Dr. *Peter Bußjäger*, sowie den Mitgliedern des dortigen Kuratoriums für die Aufnahme meiner Abhandlung in die Schriftenreihe *Verwaltungsrecht*. Ferner Herrn Institutsassistenten Dr. *Christoph Schramek* für die kritische Durchsicht und die konstruktiven Anregungen. Überdies dem Dienstgeber Land Tirol für die Zurverfügungstellung der Kennzahlen und Strukturdaten von Kernbereichen des öffentlichen Landesdienstes.

Herzlich danken möchte ich auch Herrn Hofrat Dr. *Georg Pattiss* für die konzinnen Diskussionen auf höchstem fachlichen Niveau und die jederzeitige Hilfsbereitschaft. Den Mitarbeitern der Abteilung Tiroler Landesarchiv des Amtes der Tiroler Landesregierung sowie dem Team der Amtsbibliothek, insbesondere Herrn Mag. *René Thalmair*, MSc für die kompetente Hilfestellung bei Literaturrecherchen und das stets zuvorkommende Engagement.

Aufrichtig danken möchte ich schließlich meiner Familie für ihre immerwährende, selbstlose Unterstützung.

Soweit im Folgenden personenbezogene Bezeichnungen nur in der männlichen Form angeführt sind, beziehen sie sich auf Frauen und Männer in der gleichen Weise. Auf eine Doppelbezeichnung wurde zu gunsten der einfacheren Lesbarkeit bewusst verzichtet.

Letztlich sei darauf hingewiesen, dass die gegenständliche Arbeit ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wiedergibt.

Innsbruck, im Juni 2019

Christian Warzilek

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Abbildungsverzeichnis und Tabellenverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIII
I. Allgemeines	1
A) Einleitung	1
B) Begriff des Dienstrechtes	3
C) Determinierungsgebot dienstrechtlicher Regelungen.....	5
II. Kompetenzrechtslage	7
A) Kompetenzrechtliche Zuordnung	7
B) Abgrenzung Dienstrecht – Arbeits- und Zivilrecht.....	8
III. Organisationsgefüge des öffentlichen Landesdienstes unter besonderer Berücksichtigung der allgemeinen Landesverwaltung in Tirol.....	11
A) Personalstand der allgemeinen Landesverwaltung in Tirol	12
B) Ausgewählte Strukturdaten des Tiroler Landesdienstes	17
1. Überblick	17
2. Amt der Tiroler Landesregierung	20
3. Bezirkshauptmannschaften Tirols.....	25
IV. Entwicklung des Tiroler Landesdienstrechtes bis 2001	28
A) Beamtendienstrecht – historischer Abriss.....	28
1. Maximilian I. – Neubestimmung des Beamtentums?	28
2. Bürokratie im Zeitalter der Aufklärung und darüber hinaus – Etablierung eines öffentlichen Dienstrechtes	32
3. Dienstpragmatik 1914	35

B)	Dienstrecht der pragmatischen Landesbeamten Tirols – Rechtsquellen	39
1.	Landes-Ordnung für die gefürstete Grafschaft Tirol	39
2.	Beschluss des Tiroler Landtages vom 20. Mai 1931	41
3.	Landesbeamten-gesetz 1948	43
4.	Exkurs – Entwicklung des Dienstrechtes auf Bundes- ebene	47
5.	Postulat dienstrechtlicher Homogenität im Bundes- staat	50
6.	Landesbeamten-gesetz 1974	53
7.	Novellen des Landesbeamten-gesetzes – Folgejahre bis 1982	56
a)	Beamten-Dienstrechtsgesetz 1977 – Übernahme in die Landesrechtsordnung	57
b)	Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 und seine deter- minative Bedeutung für den Landesdienstrechts- bestand	59
8.	Weiterentwicklung des Landesbeamten-gesetzes – Jahre 1982 bis 1999	61
a)	Landesbeamten-gesetz 1982 und 1994	61
b)	25. Landesbeamten-gesetz-Novelle	61
c)	26. Landesbeamten-gesetz-Novelle	63
d)	27. Landesbeamten-gesetz-Novelle	63
e)	Landesbeamten-gesetz 1998	66
C)	Dienstrecht der Vertragsbediensteten des Landes Tirol – Entstehungsgeschichte	67
1.	Bundesrecht als Vertragsschema <i>lex contractus</i>	68
a)	Vertragsbedienstetengesetz 1934	68
b)	Vertragsbedienstetengesetz 1948	69
c)	Allgemeine Dienstordnung 1966	70
2.	Bedeutung dienstrechtlicher Homogenität für Vertragsbedienstete	71
3.	Tiroler Vertragsbedienstetengesetz	74
D)	Erweiterung von Landeskompetenzen und Entfall des Homogenitätsgebotes	79

V. Reformen des Landesdienstrechtes ab 2001 – der Tiroler Weg	82
A) Landes-Vertragsbedienstetengesetz	82
B) Besoldungsreform	84
1. Ausgangslage.....	85
2. Grundstruktur der Besoldungsreform	88
3. Entgeltkomponenten	93
4. Leistungsprinzip im Landesdienstrecht – Theorie und Praxis	97
5. Weitere Inhalte der Besoldungsreform.....	103
C) Pensionsreform – Tiroler Modell	104
1. Pensionsrechtliche Bestandsaufnahme.....	104
a) 1. Budgetbegleitgesetz 1997	105
b) Pensionsreformgesetz 2001 und 32. Landesbeamten-gesetz-Novelle	106
2. Umsetzung der Pensionsharmonisierung	108
3. Kritik vom Rechnungshof Österreich am Tiroler Pensionsmodell.....	111
a) Querschnittsprüfung des Tiroler Beamtenpensions-systems 2008/09.....	112
b) Prüfung landesspezifischer Regelungen zur Beamtenpensionsanpassung 2016	118
c) Reichweite der Prüfungszuständigkeit des Rechnungs-hofes.....	120
D) Dienstrechtsreform 2011	123
1. Bekenntnis zur Pragmatisierung.....	124
2. Eckpunkte der Dienstrechtsreform 2011	126
a) Tiroler Verwaltungsreformkonzept	126
b) Landesbedienstetengesetz (LBedG).....	127
3. Kündbare Beamte?	129
4. Fazit	131
E) Auswirkungen der neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit – Dienstrechtsnovelle 2013	132
1. Auflösung der Disziplinaroberkommission	132
2. Vereinheitlichung des Disziplinarrechts.....	133

VI. Folgen unionsrechtlicher Vorgaben auf das Dienstrecht am Beispiel der Vorrückungstichtagsproblematik	134
A) Dienstrechtliche Hintergründe	135
B) Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Hütter.....	136
C) Erste Sanierungsversuche der Legislative.....	139
D) Vergleichende Beurteilung deutscher Antidiskriminierungs-fälle.....	140
E) Rechtssachen Schmitzer und Starjakob.....	142
F) Neuregelungen im Bundes- und Landesdienstrecht	143
1. Bundesbesoldungsreform 2015 und Folgenovellen – Altersdiskriminierung auf Raten?	143
a) Bundesbesoldungsreform 2015.....	143
b) Besoldungsrechtsanpassungsgesetz auf dem Prüfstand des Unionsrechts – Rechtssachen Österreichischer Gewerkschaftsbund und Leitner	145
2. Tiroler Dienstrechtspaket 2016 – föderaler Ausweg aus der Diskriminierungsfall.....	148
VII. Weitere Reformschritte – Evaluierung des neuen Besoldungssystems	152
A) Erhebung der Marktkonformität	152
B) Evaluierung der Leistungsbelohnung.....	154
VIII. Vereinheitlichungstendenzen – Homogenität durch die Hintertür?	156
A) Bemühungen um ein bundesweit einheitliches öffentliches Dienstrecht	156
B) Harmonisierung der Pensionssysteme.....	160
C) Strukturreformen – oder: „Nachtigall, ich hör dir tratschen“	164
IX. Zusammenfassung und Ausblick.....	165
Literaturverzeichnis.....	171
Quellenverzeichnis.....	181

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Dienstpostenenentwicklung der allgemeinen Landesverwaltung seit 1994.....	16
Abbildung 2:	Organigramm der Landesverwaltung zum 1. Jänner 2019	24
Abbildung 3:	Einreichungsplan Allgemeine Verwaltung.....	91
Abbildung 4:	Einkommensverlagerung innerhalb des Aktiv-Lebenseinkommens	94
Abbildung 5:	Verteilung der Belohnungskategorien 2007 bis 2018 (1)	102
Abbildung 6:	Verteilung der Belohnungskategorien 2007 bis 2018 (2)	102
Abbildung 7:	Pensionsleistung im Bund/Länder-Vergleich	113
Abbildung 8:	Pensionsleistung bei Umsetzung der RH-Empfehlungen.....	115

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kennzahlen der allgemeinen Landesverwaltung – Überblick zum 1. Jänner 2019.....	14
Tabelle 2:	Top Sieben Hochschulabschlüsse im Landesdienst zum 1. Jänner 2019.....	18
Tabelle 3:	Top Drei Schulabschlüsse im Landesdienst zum 1. Jänner 2019	19
Tabelle 4:	Top Sechs erlernte Berufe im Landesdienst zum 1. Jänner 2019	19
Tabelle 5:	Leistungsabhängige Belohnungskategorien	97

Abkürzungsverzeichnis

AB	Ausschussbericht
ABl	Amtsblatt der Europäischen Union
ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch, JGS 946/1811
Abs	Absatz
Abg	Abgeordnete(r)
AHS	Allgemein bildende höhere Schule
Anm	Anmerkung
arg	argumentum
Art	Artikel
ASoK	Arbeits- und SozialrechtsKartei
Bd	Band
BGBI	Bundesgesetzblatt
Blg	Beilage(n)
BlgAH	Beilage(n) zu den stenographischen Protokollen des Abgeordnetenhauses
BlgNR	Beilage(n) zu den stenographischen Protokollen des Nationalrats
BMS	Berufsbildende mittlere Schule
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl I/1930 idF BGBl I 14/2019
B-VG-Novelle 1974	Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle BGBl 444/1974
B-VG-Novelle 1999	Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle BGBl I 8/1999
BVG ÄmterLReg	Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierung außer Wien, BGBl 289/1925
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland
BVwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw	beziehungsweise
ca	circa
dh	das heißt
DRdA	Das Recht der Arbeit
Erl	Erläuterungen
ErlRV	Erläuterungen zur Regierungsvorlage
et al	et alii/et aliae (und andere)
etc	et cetera

EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUR	Euro
EUSALP	EU-Strategie für die Alpine Region
f	und der (die) folgende
ff	und die folgenden
FN	Fußnote
FS	Festschrift
G	Gesetz(e)
GP	Gesetzgebungsperiode
GZ	Geschäftszahl
hA	herrschende Ansicht
Hg	Herausgeber
idF	in der Fassung
insb	insbesondere
IR	Innenrevision
iSd	im Sinne des (der)
iVm	in Verbindung mit
iZm	in Zusammenhang mit
JAS	Journal für Arbeitsrecht und Sozialrecht
JBl	Juristische Blätter
JRP	Journal für Rechtspolitik
LAD	Landesamtsdirektor
LGBI	Landesgesetzblatt
LBedG	Landesbedienstetengesetz, LGBI 2/2001 idF LGBI 10/2019
leg cit	legis citatae
Lfg	Lieferung
LG	Landesgesetz(e)
lit	litera (-ae)
LR	Landesrat
LT	Landtag
LTPräs	Landtagspräsident
LVwG	Landesverwaltungsgericht
maW	mit anderen Worten
mE	meines Erachtens
ME	Ministerialentwurf
Mio	Million(en)
mwn	mit weiteren Nachweisen

NPM	New Public Management
Nr	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
OGH	Oberster Gerichtshof
ÖHW	Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
oö	oberösterreichisch(es)
pa	per anno
RFG	Recht & Finanzen für Gemeinden
RGBI	Reichsgesetzblatt
RH	Rechnungshof Österreich
RL	Richtlinie(n)
RV	Regierungsvorlage
RZ	Österreichische Richterzeitung
Rz	Randzahl
Slg	Sammlung
Sten Prot	Stenographische Protokolle
StGBI	Staatsgesetzblatt
StGG	Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt, RGBI 144/1867
uÄ	und Ähnliche(s)
udgl	und dergleichen
uzw	und zwar
VBA	Vollzeit-/Vollbeschäftigtenäquivalente
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsge- richtshofes
vgl	vergleiche
Vlbg	Vorarlberg(er)
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwSlg	Erkenntnisse und Beschlüsse des Verwaltungsge- richtshofes
VwSlgNF	Erkenntnisse und Beschlüsse des VwGH (neue Folge), seit 1945
wbl	Zeitschrift für österreichisches und europäisches Wirtschaftsrecht
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsförderung
wv	wiederverlautbart

Z	Zahl (Ziffer)
ZAS	Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht
zB	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
zfhr	Zeitschrift für Hochschulrecht, Hochschulmanage-ment und Hochschulpolitik
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung
ZNR	Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht

I. Allgemeines

A) Einleitung

Das Dienstrecht im Allgemeinen und jenes der Tiroler Landesbediensteten im Besonderen stellt aufgrund seiner Komplexität und Partikularität einen ebenso anspruchsvollen wie vielseitig zu erfassenden Forschungsgegenstand dar. Umso bemerkenswerter ist es, dass das Tiroler Landesdienstrecht bislang noch keine umfassende Abbildung in der Literatur gefunden hat. Die vorliegende Monografie soll diese Lücke schließen und das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten, seinen Entstehungsprozess und seine Fortentwicklung unter Berücksichtigung bundesverfassungsrechtlicher Determinanten sowie unionsrechtlicher Aspekte einer möglichst gesamthaften Betrachtung zuführen. Dabei ist es dem dualen Charakter des Dienstrechtes immanent, zwischen dem Regelungssystem für öffentlich-rechtliche Bedienstete, sprich für Beamte, und jenem für Vertragsbedienstete zu unterscheiden.¹ Die Dienstrechtsregime dieser beiden Bediensteten-Gruppen werden daher – aufbauend auf einer Bestimmung des Dienstrechtsbegriffes, seiner Verankerung im B-VG und einer durch Kennzahlen und Strukturdaten ergänzten Darstellung der allgemeinen Landesverwaltung in Tirol – in den Kapiteln I. bis V. getrennt voneinander beleuchtet.

Obwohl der VfGH schon verhältnismäßig früh die Zulässigkeit des Einsatzes von Vertragsbediensteten im Bereich der Hoheitsverwaltung bejahte,² befasst sich die gegenständliche Arbeit zunächst mit der Historie des Tiroler Landesbeamtendienstrechtes (Abschnitte IV.A. und B.). Dieses bildet – nicht zuletzt aufgrund der langen Tradition des Berufsbeamtentums und seiner generellen Bedeutung als Baustein des demokratischen Rechtsstaates³ – zugleich auch einen den Inhalt des vorliegenden Werkes maßgeblich bestimmenden Schwerpunkt. Rechtlich relevante Grundlagen gehen, von antiken Vorformen abgesehen, im Wesentlichen auf die Regentschaft von Kaiser Maximilian I. und insbesondere auf das Zeitalter der Aufklärung zurück. Denn mit der dynamischen Wandlung des Beamten vom Hof- zum Staatsdiener

1 Zum Vergleich der unterschiedlichen Dienstrechtssysteme siehe etwa VfSlg 14.867/1997.

2 VfSlg 225/1923.

3 Vgl Klecatsky, Zur rechtlichen Lage des österreichischen Berufsbeamtentums, in: Kummer (Hg), Gesellschaft und Politik – Der Beamte in der modernen Demokratie (1966) 4 (18).

und der damit einhergehenden Verfestigung des Berufsbeamtentums als staatstragender Institution wurde nicht nur das Bild des Beamten-tums entscheidend geprägt, sondern zugleich der Grundstein für die Schaffung eines öffentlichen Dienstrechtes nach unserem heutigen Verständnis gelegt.

Im Anschluss an diese Abhandlung wird das Augenmerk der rechts-wissenschaftlichen Betrachtung auf die Ausgestaltung des für Ver-tragsbedienstete des Landes Tirol geltenden Normengefüges gerich-tet (Abschnitt IV.C.). Da die Dienstrechtsentwicklung des Landes Tirol bis zur Beseitigung des sogenannten Homogenitätsgebotes mit der B-VG-Novelle 1999⁴ weitgehend an das rechtliche Schicksal der bun-desdienstrechtlichen Vorschriften geknüpft war, erschien es unerläss-lich, begleitend auch diesen Rechtsquellen einen entsprechenden Platz in der vorliegenden Publikation einzuräumen.

Mit dem Entfall des dienstrechtlichen Homogenitätsprinzips eröff-nete sich dem Landesgesetzgeber – wie in Abschnitt IV.D. näher be-schrieben wird – endlich die Chance, eigenständige, innovative Ent-wicklungsschritte auf dem Gebiet des Dienstrechtes zu setzen und originäre, nachhaltige Dienstrechtsreformen zu verwirklichen. Diese im Detail aufzubereiten hätte jedoch unzweifelhaft den Rahmen des gegenständlichen Elaborats gesprengt. Folglich werden in Kapitel V. die mE bedeutsamsten und prägendsten Änderungen des Tiroler Lan-desdienstrechtes herausgegriffen, in ihren wesentlichen Punkten er-fasst und ihre verfassungs- sowie unionsrechtliche Zulässigkeit rechts-dogmatisch untersucht: allen voran die mit der Besoldungsreform⁵ einhergehenden, einschneidenden und stark von den Leitgedanken des New Public Management (NPM) beeinflussten Neuerungen des Entlohnungssystems für Vertragsbedienstete, ferner die mit dem Tiroler Pensionsmodell⁶ begonnene Pensionsharmonisierung zur genera-tionsübergreifenden Sicherung des Pensionsleistungsniveaus und schließlich die mit der Dienstrechtsreform 2011⁷ eingeleitete, spür-bare Verwaltungsmodernisierung, welcher ein klares Bekenntnis zur Aufrechterhaltung der Pragmatisierung zugrunde liegt.

Dass die Höchstgerichte auf österreichischer und europäischer Ebene gegenwärtig mehr denn je mit dienstrechtlichen Detailfrage-

4 BGBl I 8/1999.

5 LGBl 96/2006.

6 Vgl LGBl 79/2007.

7 Siehe LGBl 112/2011.

stellungen befasst sind, beweist neben der Kompliziertheit dieser speziellen Rechtsmaterie auch deren Aktualität.

Am Beispiel der sogenannten „Vorrückungsstichtagsproblematik“ wird in Kapitel VI. rechtsvergleichend veranschaulicht, mit welchem Einfallsreichtum der hiesige Bundesgesetzgeber sowie die Tiroler Legislative versuchten, zunächst möglichst kostenneutral eine unionsrechtskonforme Sanierung dienstrechtlicher Rechtsbestände zu bewerkstelligen. Tirol schlug aus Gründen der Rechtssicherheit letztlich auch in diesem Zusammenhang einen eigenen Weg ein, der mit dem Dienstrechtspaket 2016⁸ sein vorläufiges Ende gefunden hat.

Nach einer konzisen Darstellung weiterer Reformschritte (Kapitel VII.) werden in Kapitel VIII. anhand ausgewählter Beispiele die mehr oder weniger offensichtlichen Bestrebungen des Bundes, die den öffentlichen Dienst der Gebietskörperschaften dirigierenden Regelungen durch die Implementierung eines „Einheitsdienstrechtes“ wieder zu unifizieren, kritisch beleuchtet. Zentralistische Tendenzen sind auch im Programm der Österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2017 bis 2022 erkennbar und werden dort ua als Ausfluss einer geplanten, grundlegenden Verwaltungsreform unter dem Titel „Modernisierung des Dienstrechtes“ angedeutet.⁹ Auch wenn dieses Regierungsprogramm *ex abrupto* durch die in der 2. Republik erstmalige Amtsenthebung der gesamten Bundesregierung infolge einer ausdrücklichen Entschließung des Nationalrates bis auf Weiteres obsolet geworden ist, lässt sich aus dem genannten koalitionären Übereinkommen doch eine gewisse Denkungsweise ableiten, die Akzentverschiebungen zu Lasten der föderalen Grundordnung befürchten lässt. Den Abschluss dieser Arbeit bilden daher die Entwicklung des Tiroler Landesdienstrechtes zusammenfassende Bemerkungen sowie den öffentlichen Landesdienst als solchen betreffende, zukunftsgerichtete Ausblicke des Verfassers mit rechtspolitischem Gehalt (Kapitel IX.).

B) Begriff des Dienstrechtes

Wie Löschnigg in Bezug auf das Arbeitsrecht als Sonderrecht zutreffend ausführt, ergeben Arbeit und Recht als semantische Kombination nicht die Begriffsbestimmung des Arbeitsrechts.¹⁰ In gleicher Weise

8 LGBl 78/2016 und 79/2016.

9 Neue Volkspartei und Freiheitliche Partei Österreichs, „Zusammen. Für unser Österreich“, Regierungsprogramm 2017-2022, 18.

10 Löschnigg, Arbeitsrecht¹³ (2017) 46.

verhält es sich mit dem durchaus weit gefassten Begriff des Dienstrechts.

Unter „Dienstrecht“ ist vielmehr die Gesamtheit der aus dem Dienstverhältnis zum Bund, den Ländern, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden entspringenden Rechte und Pflichten zu verstehen.¹¹ Gleichgültig, ob hiervon die dienst-, besoldungs- oder pensionsrechtlichen Verhältnisse von Beamten, respektive von öffentlich-rechtlichen Bediensteten, normiert werden oder jene von Vertragsbediensteten.¹² Hinzu kommen arbeitnehmerschutzrechtliche Bestimmungen sowie das Kollektivvertragsrecht.¹³ Selbst Vorschriften betreffend die Unfallfürsorge von Beamten werden vom VfGH dem Dienstrechtsbegriff zugeordnet.¹⁴

Der jeweilige Charakter des Dienstverhältnisses an sich ist dabei dessen Entstehungsart geschuldet. Beruht es auf dem hoheitlichen Akt der Ernennung¹⁵ (sprich der bescheidmäßigen Verleihung einer Planstelle), so liegt ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis vor. Erfolgt die Anstellung hingegen aufgrund eines im Wege der wechselseitigen Vereinbarung zustande gekommenen Vertrages, gehört das Verhältnis dem Privatrecht an.¹⁶ Das Dienstverhältnis der Bediensteten von Gebietskörperschaften kann sohin entweder zur Gänze ein öffentlich-rechtliches oder zur Gänze ein zivilrechtliches sein, niemals aber beide Elemente in sich vereinen.¹⁷ Ungeachtet dessen sind jedoch beide Bedienstetengruppen in ihrer Summe dem Kreis der öffentlichen Bediensteten zuzuordnen. So sie denn gegenüber den obersten Organen der Vollziehung weisungsgebunden sind und diesen zuarbeiten, zählen sie zur Verwaltung¹⁸ und der hoheitlich geprägte Teil des Dienstrechtes folglich zum öffentlichen Recht.

11 HA; RV 182 BlgNR 13. GP 11; VfSlg 1936/1950, 6937/1972, 7883/1976, 8830/1980.

12 VfSlg 8830/1980.

13 VfSlg 7883/1976; 182 BlgNR 13. GP 13.

14 VfSlg 10.097/1984.

15 Mayer/Muzak, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht⁵ (2015) 169; vgl auch Hartmann, Das Personal der Verwaltung, in: Holzinger/Oberndorfer/Raschauer (Hg), Österreichische Verwaltungslehre³ (2013) 321 (344).

16 Vgl etwa VfSlg 5366/1966; VwGH 4.7.1989, 88/08/0008 oder VwGH 12.5.1992, 91/08/0026.

17 Siehe bereits VwGH 8.6.1933, A 568/32 (Slg 17.623).

18 Oberndorfer, Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, in: Holzinger/Oberndorfer/Raschauer (Hg), Österreichische Verwaltungslehre³ (2013) 1 (8).

C) **Determinierungsgebot dienstrechtlicher Regelungen**

In Ansehung obiger Ausführungen ist das öffentliche Dienstrecht auch von den – je nach Betrachtungsweise mehr oder weniger – strengen Vorgaben des bundesverfassungsrechtlich in Art 18 B-VG verankerten Legalitätsprinzips getragen. Dieses gebietet bezogen auf die inhaltliche Ausgestaltung dienstrechtlicher Vorschriften einen dem jeweiligen Regelungsgegenstand adäquaten Determinierungsgrad.

Vor diesem Hintergrund sind vor allem jene dienstrechtlichen Ermessensnormen problematisch, die den Sinn der Ermessensausübung nicht erkennen lassen bzw allgemein zu weit gefasst sind. Mannigfach wurden vom VfGH solcherlei unbestimmte Gesetzesbestimmungen wegen Verstoßes gegen Art 18 B-VG als verfassungswidrig aufgehoben.¹⁹ Diese Tatsache wirkte sich selbstverständlich auch auf die Praxis der Legislative und damit letzten Endes auf die generelle Ausgestaltung des Dienstrechtes aus. Denn das Ersetzen von Ermessensbestimmungen durch bindende, klar definierte Normen und das vermehrte Abdecken von Einzelsachverhalten durch gesetzliche Regelungen bewirkte binnen kürzester Zeit eine wahre Regelungsflut dienstrechtlichen Inhalts. Dies mag im Lichte des Legalitätsprinzips vordergründig durchaus begrüßenswert sein, führt faktisch allerdings zu immer spezielleren, mitunter schwer verständlichen Normengeflechten. Hinzu kommen zahlreiche und oftmals unvollständige Novellierungen,²⁰ die bedauerlicherweise häufig auch die gebotene legistische Qualität vermissen lassen. So entwickelte sich das Dienstrecht rasant zu einer bemerkenswert diffizilen Materie voller Rätsel und Unergründlichkeiten. Sie umfassend und erschöpfend zu verstehen, stellt selbst für den gelernten Juristen regelmäßig eine besondere Herausforderung dar. Dieser Aspekt ist insofern nicht unbedenklich, als der Gesetzgeber aufgrund höchstgerichtlicher Judikatur dazu angehalten ist „[...] *der breiten Öffentlichkeit den Inhalt seines Gesetzesbeschlusses in klarer und erschöpfender Weise zur Kenntnis bringen, da anderenfalls der Normunterworfenen nicht die Möglichkeit hat, sich der Norm gemäß zu verhalten. Diesem Erfordernis entspricht weder eine Vorschrift, zu deren Sinnermittlung subtile verfassungsrechtliche Kenntnisse, qualifizierte juristische Befähigung und Erfahrung sowie geradezu archivischer Fleiß vonnöten sind, noch eine solche, zu deren Verständnis*

19 Siehe etwa VfSlg 7098/1973.

20 Melichar, Zur Lage des österreichischen Dienstrechtes, in: König/Laubinger/Wagener (Hg), Öffentlicher Dienst – FS Ule (1977) 563 (567).

*außerordentliche methodische Fähigkeiten und eine gewisse Lust zum Lösen von Denksport-Aufgaben erforderlich sind.*²¹

Die von der österreichischen Bundesverfassung und der Rechtsprechung geforderte Bestimmtheit von Normen setzt klarerweise zwingend voraus, dass die Legislative auf dem betreffenden Rechtsgebiet durch Erlassen eines Gesetzes überhaupt bereits tätig geworden ist.²² Denn dort, wo der Gesetzgeber mangels einer aus der Verfassung ableitbaren Pflicht bewusst Säumigkeit in Kauf nimmt, waren – zumindest in der Historie des Dienstrechts – zuweilen die Länder regelmäßig selbst gefordert, die Grundlage für den Vollzug dienstrechtlicher Vorschriften zu schaffen. Die Tendenz zu einer möglichst präzisen Fassung der Gesetze ist damit auch im Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten unübersehbar. Getragen vom Bestreben, den Anforderungen des Art 18 B-VG zu entsprechen und Rechtssicherheit zu gewährleisten, wurde sohin von der viele Gesetzgebungsperioden hindurch geübten Praxis, im einzelnen nicht bezeichnete Rechtsvorschriften durch allein pauschale Verweisung in Geltung zu setzen,²³ nach und nach Abstand genommen. Im Ergebnis führte dieser Weg freilich zu deutlich umfassenderen Gesetzeswerken. Fand das Tiroler Landesbeamtengesetz 1948, LGBl 7/1949, mit gerade einmal fünf Paragraphen das Auslangen (siehe unten Abschnitt IV.B.3.), so weist das derzeit in Geltung stehende Landesbeamtengesetz 1998²⁴ immerhin 133 Paragraphen auf.

Die Wechselbeziehung des mittlerweile (über-)komplexen Dienstrechtes mit dem Legalitätsprinzip bietet eine zusätzliche reizvolle Motivation, sich eingehend mit dienstrechtlichen Vorschriften, ihrem Werdegang und ihrem rechtlichen Schicksal zu befassen. Das Dienstrecht des Landes Tirol als Sonderarbeitsrecht dieser Gebietskörperschaft birgt aufgrund seiner Vielschichtigkeit diesbezüglich zahlreiche interessante Anknüpfungspunkte und eine Fülle von Detailfragen in sich.²⁵

21 VfSlg 13.740/1994 unter Hinweis auf VfSlg 3130/1956 und 12.420/1990.

22 Melichar, Lage 565.

23 So zB geschehen durch § 3 des Gesetzes vom 17. Dezember 1948 über die Regelung des Dienstrechtes der Landesbeamten, LGBl 7/1949, der anordnete, dass „die Dienst- und Pensionsvorschriften für die öffentlich-rechtlichen Bundesbediensteten auf das Verhältnis der öffentlich-rechtlichen Landesbediensteten sinngemäß Anwendung finden“, wobei die bezüglichen Vorschriften des Bundes bloß *ex-empli causa* angeführt wurden.

24 LGBl 65/1998 idF LGBl 47/2019.

25 Vgl auch mwN Resch, Gesetzgebungskompetenz für Vertragsbedienstete, RFG 2010/21, 91.

II. Kompetenzrechtslage

A) Kompetenzrechtliche Zuordnung

Das B-VG differenzierte in seiner Stammfassung (B-VG 1920)²⁶ bei der Verteilung der Dienstrechtskompetenzen zwischen Angestellten der Gebietskörperschaften, die behördliche Aufgaben wahrzunehmen hatten und solchen, bei denen das nicht der Fall war. Das Dienstrecht, einschließlich des Besoldungssystems und des Disziplinarrechts, war hingegen weitgehend unitarisch geregelt.²⁷ Demnach sah die österreichische Bundesverfassung ursprünglich neben der Bundeskompetenz zur Regelung des Dienstrechts der Bundesangestellten eine Bundesgrundsatzkompetenz (Art 12 Abs 1 Z 9 B-VG 1920) zur Regelung des Dienstrechts der Landesangestellten vor. Dabei war der Bund gemäß Art 21 Abs 1 B-VG 1920 gehalten, Bundes- und Landesdienstrecht nach einheitlichen Grundsätzen zu gestalten.

Im Wege der B-VG-Novelle 1974²⁸ wurde versucht, diese relativ unübersichtliche Kompetenzrechtslage durch einen Entfall der Bundesgrundsatzkompetenz zu bereinigen. Den Ländern sollte hinsichtlich ihrer Bediensteten in Hinkunft eine dem Grunde nach unbeschränkte Regelungsbefugnis zuteilwerden. Dahinter steckte – zumindest auf den ersten Blick – der aus föderalistischer Sicht durchaus begrüßenswerte Gedanke, die Länderkompetenzen auf dem Gebiet des Dienstrechtes zu stärken.²⁹ Zudem wurde das Personalvertretungsrecht kompetenzrechtlich dem Dienstrecht gleichgestellt.³⁰ Im Ergebnis bedeutete dies, dass der Bund fortan die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz für „seine“ Bediensteten innehatte, die Länder demzufolge jene für die Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände. Zahlreiche, zu Lasten der Länder gehende Ausnahmen bekräftigten jedoch einmal mehr die Vormachtstellung des Bundes und beschieden der Reform nicht die erhoffte Klarheit.

Heute ist die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in ihrer Gesamtheit – trotz aktueller Bemühungen des Bundesverfassungsgesetz-

26 StGBI 450/1920.

27 Thienel, Arbeitsvertragsrecht und Vertragsbedienstetenrecht in der Kompetenzverteilung, DRdA 1994, 222 (231); vgl auch die diesbezüglichen Ausführungen in VfSlg 11.151/1986.

28 BGBl 444/1974.

29 Die Inhalte der B-VG-Novelle 1974 und deren Auswirkungen werden ausführlich in den Abschnitten IV.B.4. und IV.B.5. dieser Arbeit behandelt.

30 Thienel, Öffentlicher Dienst und Kompetenzverteilung (1990) 15.

gebers zur Entflechtung und sachgerechten Aufgabenverteilung³¹ – nach wie vor einigermaßen zersplittert.³² Durch die sachlich begründete Konnexität des Dienstrechtes zum Organisationsrecht³³ aber auch zum Kompetenztatbestand „Arbeitsrecht“ ergeben sich immer wieder gewisse Abgrenzungsschwierigkeiten³⁴ – etwa in Bezug auf die Zuständigkeit zur kollektiven Rechtsgestaltung.³⁵ Diese werden durch die zusehende, sukzessiv voranschreitende Angleichung zwischen Beamtenrecht und Vertragsbedienstetenrecht bzw dem Arbeitnehmerrecht in der Privatwirtschaft weiter verschärft.³⁶ Hinzu kommt die in dienstrechtlichen Fragen bisweilen bemerkenswert arbeitsrechtslastige Judikatur auf europäischer Ebene, die im länderübergreifenden Kontext auf die historisch bedingte Eigenheit dienstrechtlicher Vorschriften wenig bis gar keine Rücksicht nimmt. Dies mitunter mit weitreichenden Folgen.³⁷

B) Abgrenzung Dienstrecht – Arbeits- und Zivilrecht

Der Verfassungsgesetzgeber war sich der grundsätzlichen Verwobenheit des öffentlichen Dienstrechts mit dem Arbeits- und Zivilrecht durchaus bewusst. Dies spiegelt sich besonders deutlich in folgenden Ausführungen der Erläuternden Bemerkungen zur B-VG-Novelle 1974 wider, wonach „[...] das Dienstrecht die Gesamtheit der aus dem Dienstverhältnis zum Bund, den Ländern, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden entspringenden Rechte und Pflichten erfasst, uzw unabhängig davon, ob das Dienstverhältnis durch Verwaltungsakt oder durch einen privatrechtlichen Vertrag begründet wurde. Seinem Inhalt nach sind daher der Kompetenztatbestand 'Arbeitsrecht' und der Kompetenztatbestand 'Dienstrecht' gleich, sie unterscheiden sich durch den jeweils angesprochenen Personenkreis. Aus dem Titel des Kompetenztatbestandes 'Arbeitsrecht' werden daher künftighin die

31 Siehe die B-VG-Novelle BGBl I 14/2019; vgl hierzu auch die Absichtserklärungen der Bundesregierung im Regierungsprogramm 2017-2022, 15.

32 Etwa *Bußjäger*, Homogenität und Differenz – Zur Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich (2006) 73.

33 Vgl *Kucsko-Stadlmayer*, Art 21 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2. Lfg 1999 und 14. Lfg 2018) Rz 23.

34 *Thienel*, Dienst 19.

35 Siehe dazu VfSlg 7883/1976.

36 *Kucsko-Stadlmayer*, Das Disziplinarrecht der Beamten⁴ (2010) 3.

37 Vgl EuGH 18.6.2009, C-88/08; 11.11.2014, C-530/13; 28.1.2015, C-417/13; siehe auch *Ohlinger*, Abschied vom Beamtentum in Österreich?, in: Magiera/Sommermann/Ziller (Hg), FS Siedentopf (2008) 655 (663).

Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis der Bediensteten des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände nicht geregelt werden dürfen.³⁸

In der gegenwärtigen Zeit obliegt nach Art 10 Abs 1 Z 16 B-VG dem Bund die Gesetzgebung und die Vollziehung auf dem Gebiet des Dienstrechts und des Personalvertretungsrechts der Bundesbediensteten. Die Gesetzgebung und die Vollziehung in den Angelegenheiten des Dienstrechts und des Personalvertretungsrechts der Bediensteten der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände kommt gemäß Art 21 Abs 1 B-VG hingegen grundsätzlich den Ländern zu. Bei der Ausübung dieser Regelungskompetenz ist nach Art 21 Abs 4 B-VG allerdings darauf zu achten, dass den öffentlichen Bediensteten die Möglichkeit des Wechsels zwischen dem Dienst beim Bund, bei den Ländern, bei den Gemeinden und bei den Gemeindeverbänden jederzeit gewahrt bleibt. Gesetzliche Bestimmungen, wonach die Anrechnung von Dienstzeiten davon abhängig unterschiedlich erfolgt, ob sie beim Bund, bei einem Land, bei einer Gemeinde oder bei einem Gemeindeverband zurückgelegt worden sind, sind daher unzulässig. Um eine gleichwertige Entwicklung des Dienstrechtes, des Personalvertretungsrechtes und des Arbeitnehmerschutzes bei Bund, Ländern und Gemeinden zu ermöglichen, haben Bund und Länder einander desweiteren über Vorhaben in diesen Angelegenheiten zu informieren.

Gesetzgebung und Vollziehung im Bereich des Arbeitsrechts sind im Wesentlichen wiederum Bundessache (Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG).³⁹ Auf bestehende Ausnahmen, insbesondere in Bezug auf das land- und forstwirtschaftliche Arbeiter- und Angestelltenrecht (Art 12 Abs 1 Z 6 B-VG, künftig Art 11 Abs 1 Z 9 B-VG [BGBl I 14/2019]) sowie betreffend Lehrer und Erzieher des land- und forstwirtschaftlichen Schul- und Erziehungswesens (Art 14a Abs 2 lit e und Abs 3 lit b B-VG) wird in diesem Zusammenhang lediglich hingewiesen. Bei diesen Ausnahmen handelt es sich weniger um das Ergebnis nachvollziehbarer rechtspolitischer Wertungen als überwiegend um das Produkt historischer Zufälligkeiten und parteitaktischer Erwägungen.⁴⁰

Der Verfassungsgesetzgeber versucht mit der nunmehrigen Regulationssystematik einmal mehr, eine klare Abgrenzung zwischen dem Dienstrecht auf der einen Seite sowie dem Arbeits- und Zivilrecht auf

38 RV 182 BlgNR 13. GP 11.

39 Vgl etwa Spielbüchler, Vertragsrecht, Arbeitsvertragsrecht und Vertragsbedienstetenrecht. Eine kompetenzrechtliche Studie, in: Jabornegg/Spielbüchler (Hg), FS Strasser (1993) 341.

40 Wachter, OGH 24.4.1996, 9 Ob A 2042/96, DRdA 1997, 111 (114).

der anderen Seite herzustellen. Er versteht das Dienstrecht breit gefächert als einen sachlich umschriebenen Aufgabenbereich, der sich vom Arbeitsrecht durch ein personales Merkmal – nämlich den Dienstgeber – unterscheidet.⁴¹

41 *Thienel*, Dienst 19; *Schrammel*, Das Sonderarbeitsrecht der Gebietskörperschaften auf dem Prüfstand, ZAS 1988, 187 (189).

III. Organisationsgefüge des öffentlichen Landesdienstes unter besonderer Berücksichtigung der allgemeinen Landesverwaltung in Tirol

Dem öffentlichen Landesdienst sind unter Zugrundelegung eines in der Verwaltungslehre gebräuchlichen, formell-organisatorischen Definitionsansatzes jene Personen zuzuordnen, die in einem Dienstverhältnis zur Gebietskörperschaft „Land“ stehen.⁴² Dabei ist es nicht von Belang, ob die Beschäftigung im Rahmen der Hoheitsverwaltung oder der Privatwirtschaftsverwaltung, also der nicht-hoheitlichen Verwaltung, erfolgt. Ferner ist die jeweilige Art der Begründung des konkreten Dienstverhältnisses unbeachtlich: in Frage kommen – wie bereits ausgeführt – ein hoheitlicher Verwaltungsakt bei öffentlich-rechtlichen Bediensteten oder ein zivilrechtlicher Vertrag bei Vertragsbediensteten. Diese Unterscheidung ist essentiell für das tiefergehende Verständnis der Dienstrechtsmaterie, weshalb im Laufe der weiteren rechtsdogmatischen Auseinandersetzung mit derselben immer wieder darauf eingegangen werden muss.

Der öffentliche Landesdienst wird somit Gesamthaft als Teil jener Staatstätigkeit verstanden, die von den Verwaltungsorganen der Länder besorgt wird. Die Kreation dieser Verwaltungsorgane bzw die dahinter stehenden physischen Personen (Organwalter),⁴³ welche in Übereinstimmung mit dem bundesverfassungsgesetzlichen Begriffsverständnis des (öffentlich) Bediensteten⁴⁴ fortan schlicht als „Landesbedienstete“ bezeichnet werden und auf die das jeweilige Dienstrecht der Länder zur Anwendung gelangt, fußt unmittelbar auf der Bestimmung des Art 20 B-VG, dessen erster Satz in Abs 1 wie folgt lautet: „Unter der Leitung der obersten Organe des Bundes und der Länder führen nach den Bestimmungen der Gesetze auf Zeit gewählte Organe, ernannte berufsmäßige Organe oder vertraglich bestellte Organe die Verwaltung.“ Streng genommen ist der organisationsrechtliche Akt der Bestellung somit von der Begründung des Dienstverhältnisses zu differenzieren (Art 21 Abs 1 B-VG).⁴⁵ Letztere ist bei Landesbediensteten – wie oben erwähnt – vornehmlich in zwei Ausprägungen zu finden: bei öffentlich-rechtlichen Bediensteten im Wege des hoheitli-

42 Allgemein VwSlg 2758/1952; vgl auch *Hartmann*, Personal 321; weiters auch *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁶ (2017) 154 f (Rz 241 ff).

43 Vgl *Kahl/Weber*, Verwaltungsrecht 154 (Rz 242).

44 Siehe hierzu etwa *Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1996) 356 f.

45 *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ (2017) 45 (Rz 102 f).

chen Aktes der Ernennung;⁴⁶ bei Vertragsbediensteten im Wege des Abschlusses des Dienstvertrages, der ebenfalls die Betrauung mit Aufgaben einer konkreten Plan- bzw Modellstelle zur Folge hat.

Konkretisiert man die Landesverwaltung nun im Sinne von *Pesendorfer/Steiner* als gemeinsames organisatorisches System mit dem Zweck der Erbringung der Dienstleistungen des Staates, die der Markt den Bürgern und der Allgemeinheit nicht gesichert bieten kann,⁴⁷ so ist es ihrer ebenfalls in organisatorischer Hinsicht bestehenden unglaublichen Vielfalt geschuldet, dass in der vorliegenden Abhandlung nicht alle Ebenen und Facetten des öffentlichen Landesdienstes behandelt werden können. Ausgehend von der Zielsetzung der gegenständlichen Arbeit, das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten in seiner Entwicklung darzustellen, ist, dem Geltungsbereich der einschlägigen Dienstrechtsgesetze – aktuell dem Landesbeamtenengesetz 1998⁴⁸ und dem LBedG – weitgehend entsprechend, eine nach materiellen Gesichtspunkten vorgenommene Eingrenzung der dem öffentlichen Landesdienst zuzuzählenden Landesbediensteten vorzunehmen. Ihr Umfang beschränkt sich demnach überwiegend auf den Kreis der in der sogenannten allgemeinen Verwaltung tätigen Mitarbeiter, dessen wesentliche Kennzahlen in den nachstehenden Abschnitten näher veranschaulicht werden.

A) Personalstand der allgemeinen Landesverwaltung in Tirol

Der allgemeinen Landesverwaltung in Tirol kann in Ermangelung einer Legaldefinition insbesondere das Verwaltungspersonal des Amtes der Landesregierung, der Bezirkshauptmannschaften, der für spezielle Lebensbereiche eingerichteten Sondereinrichtungen (zB der Kinder- und Jugendanwaltschaft oder der Patientenvertretung) sowie der Landesanstalten (etwa der landwirtschaftlichen Landeslehranstalten und der Landesberufsschülerheime) zugerechnet werden.⁴⁹

Die Gesamtzahl der laut Dienstpostenplan des Landes Tirol für den Bereich der allgemeinen Landesverwaltung in Tirol zur Verfügung

46 Siehe *Hackl*, Das Beamten-Dienstrechtsgesetz (BDG), ZfV 1977, 492 (493); vgl. auch *Öhlinger*, Abschied 658 sowie *Leisner-Egensperger*, Ruhe im „Beamtenstaat Österreich“? Das öffentliche Dienstrecht im Umbruch. Grundlagen einer Neukonzeption, JRP 2018, 134 (137).

47 *Pesendorfer/Steiner*, Das Verwaltungshandeln, in: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer* (Hg), Österreichische Verwaltungslehre³ (2013) 219.

48 LGBl 65/1998 idF LGBl 47/2019.

49 Siehe *Land Tirol*, Voranschlag des Landes Tirol für das Jahr 2019, 445.

stehenden Dienstposten wurde aufgrund des Beschlusses des Tiroler Landtages vom 13. Dezember 2018 über den Landesvoranschlag für das Jahr 2019 mit 3.473 bindend festgesetzt.⁵⁰ Im Falle einer Änderung der Dienstorganisation kann die Landesregierung den Dienstpostenplan jedoch an die Organisationsänderungen anpassen. Darüber hinaus ist die Landesregierung ermächtigt, über den im Dienstpostenplan festgesetzten Stand für einen Bediensteten, der sich in einem Urlaub gegen Entfall der Bezüge befindet oder den ordentlichen Präsenzdienst bzw den Zivildienst ableistet, für die jeweilige Dauer der Abwesenheit einen Vertragsbediensteten aufzunehmen. Zudem kann die Landesregierung allenfalls erforderliche Verschiebungen von Dienstposten vornehmen.⁵¹

Die auf der nachfolgenden Seite dargestellte Tabelle 1 zeigt mit Stand vom 1. Jänner 2019 einen Überblick über die Anzahl der in der allgemeinen Landesverwaltung in Tirol beschäftigten Landesbediensteten einschließlich der in Karenz befindlichen Mitarbeiter. Ferner werden die Anteile an öffentlich-rechtlichen Bediensteten, Vertragsbediensteten und teilzeitbeschäftigten Mitarbeitern sowie das Durchschnittsalter des Personalstandes ausgewiesen.⁵²

50 Siehe *Land Tirol*, Voranschlag 2019, 445.

51 *Land Tirol*, Voranschlag 2019, 444.

52 *Land Tirol*, Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Organisation und Personal.

Tabelle 1: Kennzahlen der allgemeinen Landesverwaltung – Überblick zum 1. Jänner 2019

	Gesamt	Männer	Frauen
Dienstposten	3.473	-	-
Personalstand in Köpfen	3.912 (100%)	1.809 (46%)	2.103 (54%)
ø-Alter der Landesbediensteten	43,5 Jahre	46,8 Jahre	40,6 Jahre
ø-Alter der öffentlich-rechtlichen Bediensteten	48,3 Jahre	50,6 Jahre	44,5 Jahre
ø-Alter der Vertragsbediensteten	40,9 Jahre	43,4 Jahre	39,4 Jahre
Anteil an öffentlich-rechtlichen Bediensteten in Köpfen	1.347 (100%)	848 (63%)	499 (37%)
Teilzeitbeschäftigtenanteil	1.171 (100%)	138 (12%)	1.033 (88%)
Anteil an karenzierten Bediensteten	241 (100%)	13 (5%)	228 (95%)

Die Anforderungen an eine zweckmäßige und gleichzeitig effektive Personalbewirtschaftung bringen im Zusammenhang mit der Erfassung des Personalstandes mit sich, dass bestimmte Personaldaten standardisiert und regelmäßig zu Steuerungszwecken (Controlling) sowohl für die Verwaltung als auch für die politische Führungsebene erhoben bzw zur Verfügung gestellt werden müssen. Dabei werden nicht nur ausschließlich einzelne Planstellen als Rechengröße herangezogen, sondern sogenannte „Vollzeit- oder Vollbeschäftigtenäquivalente“ (VBÄ) ermittelt.⁵³ Mit diesen kann die tatsächlich eingesetzte Personalkapazität präziser erfasst werden. Der Personalstand der allgemeinen Verwaltung in VBÄ kann zum 1. Jänner 2019 mit 3.481,24 beziffert werden.⁵⁴ Der im Vergleich zum Mitarbeiterstand in Köpfen

53 Vgl § 44 Abs 1 Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl I 139/2009 idF BGBl I 60/2018.

54 Land Tirol, Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Organisation und Personal.

kleinere Wert resultiert aus der Tatsache, dass teilzeitbeschäftigte Bedienstete nicht voll eingerechnet werden.

Betrachtet man die Entwicklung der Dienstposten der allgemeinen Landesverwaltung in Tirol seit dem Jahr 1994, so ergibt sich bis einschließlich 2018 – trotz merklicher Aufgabenzuwächse aufgrund steter Veränderungen der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen – eine Einsparung von insgesamt 663 Planstellen, das sind immerhin etwas mehr als 16%. Abbildung 1 (siehe nachfolgende Seite) bietet hierüber eine bildhafte Darstellung und schließt auch sogenannte kostenneutrale Dienstposten, hinsichtlich derer der Personalaufwand zur Gänze von sonstigen Einrichtungen (etwa den Landtagsklubs, dem Tiroler Gemeindeverband oder dem Verbund EUSALP) getragen wird, in die Übersicht mit ein.⁵⁵

55 *Land Tirol, Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Organisation und Personal.*

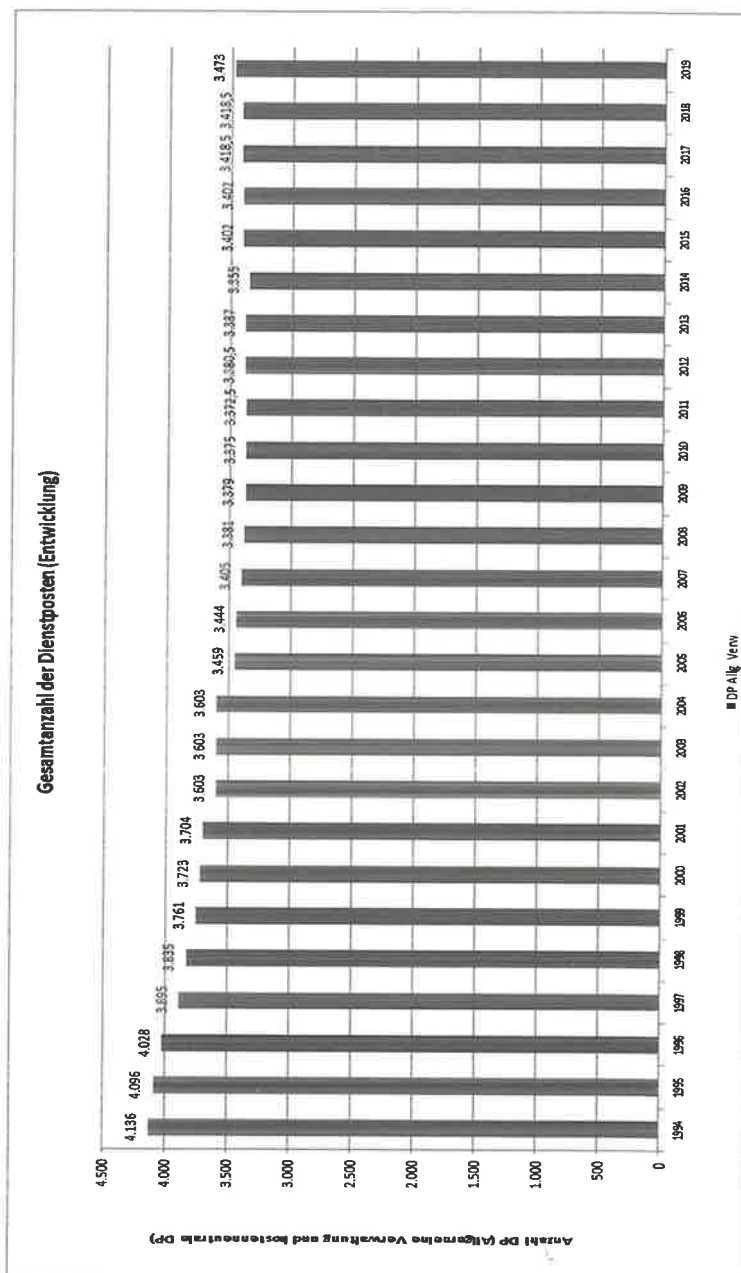


Abbildung 1: Dienstpostenentwicklung der allgemeinen Landesverwaltung seit 1994

Die für das Jahr 2019 ersichtlichen Anpassungen der personellen Ressourcen lassen sich auf strukturbedingte Änderungen der Verwaltungsrealität sowie auf die gebotene Umsetzung von unionsrechtlichen und (landes-)gesetzlichen Vorgaben zurückführen. An dieser Stelle sind exemplarisch zu erwähnen: rechtzeitige Personalaufstockungen im Hinblick auf das ruhestandsbedingte Ausscheiden geburtenstarker Jahrgänge, personelle Investitionen für den Ausbau von Landesdienstleistungen in den Bezirken und Regionen, die Schaffung von Planstellen für die Integration von Menschen mit Behinderungen sowie zur Entsprechung der mit der Datenschutz-Grundverordnung⁵⁶ oder etwa mit dem Vollzug des Tiroler Teilhabegesetzes⁵⁷ einhergehende Verpflichtungen.

Der bezüglich der Personalpolitik des Landes liegt dabei als Determinante das Bekenntnis der Tiroler Landesregierung und des Tiroler Landtages zu einer verantwortungsvollen und sparsamen Budgetgestaltung mit der Zielsetzung, die finanzielle Stabilität des Landeshaushaltes anhaltend sicherzustellen, zugrunde.

B) Ausgewählte Strukturdaten des Tiroler Landesdienstes

1. Überblick

Das Tätigkeitsspektrum der in der Tiroler Landesverwaltung eingesetzten Bediensteten reicht von Protokoll-, Sekretariats- und anderweitigen administrativen Arbeiten über juristische, betriebswirtschaftliche, soziale sowie ärztliche Betätigungen bis hin zu technisch/naturwissenschaftlichen und handwerklichen Dienstleistungen. Ergänzt man den Mitarbeiterstand der allgemeinen Verwaltung um die dem Tiroler Landtag (Landtagsdirektion) und seinen Organen (Landesrechnungshof, Landesvolksanwaltschaft), der Daten-Verarbeitung-Tirol GmbH (IT-Dienstleister des Landes), der Tiroler Landesmuseen-Betriebsgesellschaft m.b.H. sowie dem Landesverwaltungsgericht Tirol zur Dienstleistung zugewiesenen Landesbediensteten, um der Klaviatur der Verwaltungslandschaft noch besser Ausdruck zu verleihen, so können insgesamt rund 20% der Mitarbeiter ein abgeschlossenes Hochschulstudium nachweisen; davon ca 16% sogar einen Doppel-

56 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, ABI 2016, L 119/1.

57 LGBl 32/2018 idF 144/2018.

oder Mehrfachabschluss. In etwa die Hälfte der insgesamt 144 im öffentlichen Landesdienst erfassten unterschiedlichen Hochschulabschlüsse entfallen auf sieben Studienrichtungen, wie Tabelle 2 zeigt.⁵⁸

Tabelle 2: Top Sieben Hochschulabschlüsse im Landesdienst zum 1. Jänner 2019

Hochschulabschluss	Prozent
Rechtswissenschaften	26%
Soziale Arbeit	6%
Bau- und Umweltingenieurwissenschaften	4%
Pädagogik	4%
Betriebswirtschaft	3%
Forst- und Holzwirtschaft	3%
Psychologie	3%
Sonstige	51%

Ca 65% des Mitarbeiterstandes im zuvor beschriebenen Sinne verfügen über einen Schulabschluss, der über den Pflichtschulabschluss hinausgeht. Fast 21% dieser Mitarbeiter mit Schulabschluss über der Pflichtschule haben einen Doppel- oder Mehrfachabschluss. Mehr als die Hälfte (rund 54%) der insgesamt 39 unterschiedlichen, im Spektrum der Landesverwaltung zu findenden Schulabschlüsse entfallen, wie in Tabelle 3 ersichtlich ist, auf drei Schultypen: es sind dies Allgemein bildende höhere Schulen (AHS), Handelsschulen und Fachschulen für wirtschaftliche Berufe (BMS).⁵⁹

58 *Land Tirol*, Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Organisation und Personal sowie Sachgebiet Innenrevision.

59 *Land Tirol*, Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Organisation und Personal sowie Sachgebiet Innenrevision.

Tabelle 2: Top Drei Schulabschlüsse im Landesdienst zum 1. Jänner 2019

Schulabschluss	Prozent
Allgemein bildende höhere Schulen (AHS)	22%
Handelsschule/BMS	20%
Fachschule für wirtschf. Berufe/BMS	12%
Sonstige	46%

In etwa 19% der Mitarbeiter des eingangs beschriebenen Bedienstetenstandes haben einen Beruf erlernt; ca 9% dieser Mitarbeiter können sogar zwei oder mehrere Berufsabschlüsse nachweisen. Von den 83 im Landesdienst verzeichneten erlernten Berufe entfallen 54% auf die in Tabelle 4 veranschaulichten sechs Berufsbilder.⁶⁰

Tabelle 4: Top Sechs erlernte Berufe im Landesdienst zum 1. Jänner 2019

Erlerner Beruf	Prozent
Bürokaufmann	13%
Maurer	9%
Einzelhandelskaufmann	9%
Kraftfahrzeugtechniker	8%
Tischler	8%
Zimmerer	7%
Sonstige	46%

Den größten Personalstand innerhalb des Kernbereiches der Tiroler Landesverwaltung verzeichnet mit 2.135,5 zugewiesenen Dienstposten das Amt der Tiroler Landesregierung, gefolgt von den acht in

60 Land Tirol, Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Organisation und Personal sowie Sachgebiet Innenrevision.

Tirol bestehenden Bezirkshauptmannschaften mit zusammen 854,5 ausgewiesenen Planstellen (Landespersonal „im engeren Sinn“).⁶¹ Die insbesondere mit der Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die größte Rechtsschutznovelle der jüngeren Geschichte Österreichs⁶² geänderte Schwerpunktsetzung der Verwaltungsaufgaben lässt jedoch *peu à peu* eine Verschiebung von Dienstposten des Amtes zu den Bezirkshauptmannschaften erwarten.⁶³ Beamte und Vertragsbedienstete sind damit insgesamt integraler Bestandteil der hierarchisch strukturierten Verwaltungsorganisation, wobei der Beamtenanteil dem Zweck des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses entsprechend speziell in den oberen Dienstbereichen der allgemeinen Verwaltung (Funktionsträger mit Entscheidungsverantwortung) ein verhältnismäßig hoher ist.⁶⁴

Im Folgenden soll kurz auf das Organisationsgefüge der personalstärksten Bereiche der allgemeinen Verwaltung, namentlich auf das Amt der Landesregierung und die Bezirkshauptmannschaften, eingegangen werden.

2. Amt der Tiroler Landesregierung

Das Amt der Tiroler Landesregierung ist ein einheitlicher administrativer Hilfsapparat der obersten Organe des Landes sowohl in der Landesverwaltung als auch in der mittelbaren Bundesverwaltung und besorgt nebstdem auch Aufgaben der Auftragsverwaltung.⁶⁵ Vereinzelt ist dem Amt der Landesregierung kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung sogar die Rechtsstellung einer Behörde eingeräumt – etwa in dienstrechtlichen Angelegenheiten,⁶⁶ hinsichtlich derer § 92 lit a des Landesbeamtengesetzes 1998⁶⁷ die Zuständigkeit des Amtes der Tiroler Landesregierung zur vorläufigen Suspendierung und zur Erlassung von Disziplinarverfügungen begründet.

61 *Land Tirol*, Voranschlag 2019, 445.

62 Zu den Auswirkungen der mit BGBl I 51/2012 erfolgten grundlegenden Umstellung des Rechtsschutzsystems auf den österreichischen Bundesstaat vgl. *Schramek*, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat (2017) 1 ff.

63 Zutreffend auch *Ranacher*, Die Zukunft der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern, in: Bußjäger et al (Hg), *Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – FS 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften* (2018) 469.

64 Vgl. allgemein auch *Hartmann*, Personal 347.

65 Zum Landesausschuss als Vorgänger des Amtes der Landesregierung siehe Abschnitt IV.B.

66 *Kahl/Weber*, Verwaltungsrecht 184 (Rz 307).

67 LGBl 65/1998 idF LGBl 47/2019.

Zum Vorstand des Amtes der Landesregierung ist allgemein nach der Bestimmung des § 1 Abs 1 BVG ÄmterLReg⁶⁸ der Landeshauptmann berufen. Er ist in dieser Eigenschaft organisatorischer Leiter und Vorgesetzter aller Landesbediensteten und hat demnach nicht nur für die notwendige personelle und sachliche Ausstattung des Amtes zu sorgen, sondern verfügt zudem über die Verwendung der Bediensteten des Amtes, sofern deren dienstrechtliche Stellung hierdurch nicht berührt wird.⁶⁹

Unter der Aufsicht des Landeshauptmannes kommt dem Landesamtsdirektor als rechtskundigem, obersten Bediensteten des Landes die Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung zu.⁷⁰ Gemäß Art 106 B-VG in der bis zur Novelle BGBl I 14/2019 geltenden Fassung konnte nur ein Beamter zum Landesamtsdirektor bestellt werden, der – spätestens mit dem Zeitpunkt seiner Bestellung – dem Dienststand des Landes angehörte. Voraussetzung war somit das Vorliegen eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses. Da aufgrund unterschiedlich gewachsener Verwaltungsstrukturen nicht mehr in jedem Bundesland derartige öffentlich-rechtliche Bedienstete zur Verfügung stehen, wurde der verfassungsgesetzlich ausdrücklich normierte, punktuelle Beamtenvorbehalt für den Landesamtsdirektor aufgegeben.⁷¹ Diesem Schritt liegt der Gedanke der prinzipiell vollen Substituierbarkeit der Beamten durch Vertragsbedienstete zugrunde.⁷² Dazu ist festzuhalten, dass sich der Tiroler Landesgesetzgeber anlässlich der Dienstrechtsreform 2011⁷³ klar zur Aufrechterhaltung der Pragmatisierung bekannt hat (siehe Abschnitt V.D.1.). Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Ernennung in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis und mit ihr das Berufsbeamtentum nach wie vor als Institution anerkannt ist, welche „[...] gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung eine stabile Ver-

68 BGBl 289/1925 idF BGBl I 14/2019.

69 Bauer, Amt der Landesregierung, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd I (2012) 423 (432).

70 Vgl Art 106 B-VG; Holzinger/Frank, Die Organisation der Verwaltung, in: Holzinger/Oberndorfer/Raschauer (Hg), Österreichische Verwaltungslehre³ (2013) 81 (119).

71 Siehe dazu ErlRV 301 BlgNR 26. GP 5; gleiches gilt nach Art 117 Abs 7 B-VG im Übrigen auch für den Magistratsdirektor in Städten mit eigenem Statut.

72 Zellenberg, Bundesverfassung und Berufsbeamtentum, ZÖR 58 (2003), 227 (242); vgl mwN auch Öhlinger, Abschied 660.

73 LGBl 112/2011.

*waltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll.*⁷⁴

Der für den Landesamtsdirektor geltende Beamtenvorbehalt bot in diesem Sinne die Gewähr dafür, dass diese hohe Funktion nur jenen Mitarbeitern offenstand, die sich mit der Führung der Geschäfte der Verwaltung – bedingt durch die Ernennungspraxis – über Jahre hinweg besonders ausgezeichnet haben und die als Korrektiv für die grundsätzliche Unauflöslichkeit des Dienstverhältnisses dem Regime des Disziplinarrechts unterliegen. Es hätten demnach gute Gründe dafür gesprochen, die für bestimmte Funktionsträger (verfassungs-)rechtlich normierte Voraussetzung der Ernennung in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis beizubehalten.⁷⁵ Der Beamtenvorbehalt ist für den Dienstgeber Land Tirol sohin zumindest rechtstheoretisch nach wie vor aktuell. Praktisch hingegen käme ein Festhalten am Beamtenvorbehalt mit Blick auf die zuvor genannten Verwaltungsrealitäten anderer Bundesländer einem Verkennen von Fakten gleich. Nicht nur, dass der beschriebene Wegfall des beamtenrechtlichen Funktionsvorbehalts im B-VG allein schon aus verfassungsdogmatischen Erwägungen ein Nachziehen in den korrelierenden Bestimmungen der Tiroler Landesordnung 1989 erforderlich machte.⁷⁶ Er musste letztlich auch notwendigerweise im Sinne einer gewissen Geschlossenheit der dienstrechtlichen Systemstrukturen der Bundesländer entfallen. *De lege lata* bleibt es der Tiroler Landesregierung im Rahmen der ihr zustehenden Befugnisse selbstverständlich weiterhin unbenommen, bei der Bestellung des Landesamtsdirektors bevorzugt öffentlich-rechtliche Bedienstete zu berücksichtigen. Damit würden die funktionsimmanente, spezifische Verantwortlichkeit des Landesamtsdirektors und seine signifikante Stellung im Gefüge des Amtes der Landesregierung auch durch den besonderen Charakter des Dienstverhältnisses unterstrichen werden.

Die Einrichtung des Amtes der Landesregierung wird gemäß § 2 BVG ÄmterLReg durch Landesgesetz und eine auf Grund desselben

74 Treffend ausgeführt und uneingeschränkt auf das Tiroler Landesdienstrecht übertragbar in BVerfGE 119, 247 (267) und BVerfGE 7, 155 (162). Vgl zur Bedeutung der Pragmatisierung auch nachfolgend Abschnitt IV.B.7.a).

75 Derartige Funktionsvorbehalte für „Beamte“ kennt das B-VG zB noch für Bedienstete des Rechnungshofes (Art 122 Abs 3 leg cit) oder der Volksanwaltschaft (Art 148h leg cit). Ob dem Beamtenbegriff hier zwingend auch das Gebot der Begründung eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses zugrunde liegt, muss freilich einer verfassungskonformen Auslegung vorbehalten werden; siehe hierzu *Bußjäger, Die Organisationseinheit und Modernisierung der Landesverwaltungen* (1999) 175 ff.

76 Siehe Art 58 Abs 2 Tiroler Landesordnung 1989, LGBl 61/1988 idF LGBl 71/2019.

vom Landeshauptmann mit Zustimmung der Landesregierung erlassene Geschäftseinteilung geregelt. Der bis zum Inkrafttreten der Novelle BGBl I 14/2019 bestehende Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung für die Erlassung und Änderung der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung wurde vom Bundesverfassungsgesetzgeber mit Wirksamkeit vom 1. Februar 2019 beseitigt.⁷⁷ Mit gleicher Novelle wurde angeordnet, dass die in Ausführung des § 2 BVG ÄmterLReg zu ergehenden Landesgesetze und Geschäftseinteilungen spätestens bis zum Ablauf des 30. Juni 2019 zu verabschieden sind.⁷⁸ Bis längstens zu diesem Zeitpunkt hätte die auf Basis des § 2 Abs 4 und 5 BVG ÄmterLReg idF BGBl I 2/2008 gegründete Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung⁷⁹ Bestand gehabt und als Geschäftseinteilung im Sinne des § 2 BVG ÄmterLReg idF BGBl I 14/2019 gegolten. Nach den Vorgaben und in Entsprechung der in Art 58 der Tiroler Landesordnung 1989 festgelegten Grundsätze gliedert sich das Amt der Tiroler Landesregierung aufgrund der rechtzeitig vor Firstablauf neu erlassenen Geschäftseinteilung des Amtes⁸⁰ gegenwärtig in sieben Gruppen, 45 Abteilungen, 15 Sachgebiete und sieben weitere Außenstellen (derzeitig sind dies der Nationalpark Hohe Tauern, die Agrar Lienz und die Baubezirksämter in Imst, Innsbruck, Kufstein, Lienz und Reutte mit ihren jeweils angeschlossenen Straßenmeistereien).

Abbildung 2 (siehe nachfolgende Seite) zeigt unter besonderer Berücksichtigung des Amtes der Tiroler Landesregierung eine graphische Darstellung der Aufbauorganisation der hier befindlichen allgemeinen Verwaltung, ergänzt durch den Landtag einschließlich seiner Organe und erweitert mit einer beispielhaften Aufzählung maßgeblicher sonstiger (Rechtsschutz-)Einrichtungen.

77 ErlRV 301 BlgNR 26. GP 6; § 7 Abs 1 BVG ÄmterLReg idF BGBl I 14/2019; damit wurde einer unablässigen Länderforderung entsprochen, welcher die Idee zugrunde liegt, Hemmnisse im Hinblick auf die autonome Gestaltung moderner Behördenorganisationen abzuschaffen und rasche sowie effiziente Anpassungen im Bereich der Verwaltung zu ermöglichen.

78 § 7 Abs 2 BVG ÄmterLReg idF BGBl I 14/2019.

79 LGBl 124/2013 idF LGBl 147/2018.

80 LGBl 78/2019.

3. *Bezirkshauptmannschaften Tirols*

Die Bezirkshauptmannschaften in ihrer Gesamtheit gehen auf tiefgreifende Änderungen des monarchischen Staatssystems der Habsburger infolge von bürgerlich-demokratisch motivierten Aufständen, die ihren Höhepunkt im Sturmjahr 1848 fanden, zurück.⁸¹ Sie entstanden als Ausfluss dieser heftigen Revolutionen nach einer umfassenden, mehr als zwei Jahrzehnte dauernden Neuordnung der Verwaltungsadministration im Jahr 1868 aus den sogenannten gemischten Bezirksämtern⁸² und verwirklichten die eindringliche Forderung des politischen Liberalismus nach einer effektiven Trennung der „Rechtspflege von der Verwaltung“ in allen Instanzen.⁸³ Die Organisation der Bezirkshauptmannschaften wurde anfänglich mit dem Gesetz über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden⁸⁴ und mit der Verordnung des Ministers des Inneren vom 10. Juli 1868, RGBl 101/1868, näher geregelt. Hinzu kamen noch zwei weitere Vorschriften, welche beide Bestimmungen über die besondere sachliche Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaften und über ihre innere Organisation enthielten. Dabei handelte es sich um die Beilage A zur Verordnung über die Einrichtung und Amtswirksamkeit der Bezirksämter, RGBl 10/1853, und um die Verordnung, „womit die Amtsinstruction für die rein politischen und für die gemischten Bezirks- und Stuhlrichterämter“ erlassen worden ist.⁸⁵ All diese, den Geist der Habsburgermonarchie atmenden aber bereits vom Übergang zum Verfassungsstaat getragenen Rechtsnormen wurden in Ausschöpfung der bundesverfassungsrechtlich eingeräumten Regelungskompetenz⁸⁶ in Tirol durch das Gesetz vom 14. Februar 1977 über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften⁸⁷ ersetzt.

Die Bezirkshauptmannschaften sind seit dem Jahr 1925 Landesbehörden und fungieren als subsidiär allzuständige Verwaltungsbehörden erster Instanz. Das bedeutet, dass ihre sachliche Zuständigkeit

81 Siehe mwN *Staudigl-Ciechowicz*, Zur Einführung der Bezirkshauptmannschaften 1849/1868, in: Bußjäger et al (Hg), *Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – FS 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften* (2018) 3 ff.

82 Zur Entstehung, Entwicklung und Bedeutung der Bezirkshauptmannschaften siehe insbesondere *Gründler* (Hg), *FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich* (1970), und *Tiroler Landesregierung* (Hg), *100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Tirol* (1972).

83 Siehe Art 14 StGG, RGBl 144/1867.

84 RGBl 44/1868.

85 RGBl 52/1855.

86 Siehe BGBl 444/1974.

87 LGBl 11/1977.

stets dann begründet wird, wenn gesetzlich nichts anderes vorgesehen ist.⁸⁸ Gemäß § 8 Abs 5 lit b des Übergangsgesetzes 1920⁸⁹ haben die Bezirkshauptmannschaften nach den Bestimmungen der Bundes- und Landesgesetze sowohl die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung als auch der Landesverwaltung zu führen.⁹⁰ Durch diese Vorgaben wird die Organisationshoheit des Landesgesetzgebers zur Organisation der Landesverwaltung nach Art 15 Abs 1 B-VG beschränkt, da die Bezirkshauptmannschaften bundesverfassungsrechtlich bereits als Behörde der allgemeinen staatlichen Verwaltung vorgesehen sind.⁹¹ Organisatorisch unterstehen die Bezirkshauptmannschaften dem Landeshauptmann.⁹²

Die Leitung der Bezirkshauptmannschaften obliegt jeweils dem Bezirkshauptmann, dessen Befugnisse in dieser Funktion denjenigen des Landesamtsdirektors innerhalb des Amtes der Landesregierung ähneln. Im Hinblick auf die behördlich zu besorgenden Angelegenheiten ergibt sich daraus auch notwendigerweise ein Weisungsrecht gegenüber sämtlichen Bediensteten, die der Bezirkshauptmannschaft zur Dienstleistung zugewiesen sind. Diese unmittelbare Dienstaufsicht soll ihrem Wesen nach die ordnungsgemäße Pflichterfüllung der an der Bezirkshauptmannschaft tätigen Bediensteten sicherstellen. Hervorzuheben ist diesbezüglich in erster Linie die Bedachtnahme auf eine treue, gewissenhafte, unparteiische und effiziente Führung der Verwaltungsgeschäfte sowie auf die Einhaltung der im Dienstrecht verankerten besonderen Dienstpflichten gegenüber den Vorgesetzten.⁹³

In fachlicher Hinsicht unterstehen die Bezirkshauptmannschaften:

1. in Angelegenheiten der hoheitlichen und nichthoheitlichen Landesverwaltung der Landesregierung bzw im Rahmen des Ressortsystems ihren jeweils zuständigen Mitgliedern sowie
2. in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung und der Auftragsverwaltung dem Landeshauptmann bzw im Rahmen

88 *Kahl/Weber, Verwaltungsrecht* 185 (Rz 308); eine grundsätzliche Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaften wird auch in Art 57 der Tiroler Landesordnung 1989 normiert.

89 BGBl 368/1925 idF BGBl I 27/2019.

90 Vgl auch *Raschauer, Verwaltungsrecht* 129 (Rz 312).

91 *Holzinger/Frank, Verwaltungslehre* 125.

92 *Kahl/Weber, Verwaltungsrecht* 185 (Rz 308).

93 Vgl etwa §§ 7 und 8 LBedG.

des Ressortsystems den einzelnen Mitgliedern der Landesregierung und

3. in Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung der Landespolizeidirektion.

Weisungsempfänger und Adressat allfälliger Aufsichtsmaßnahmen ist stets der Bezirkshauptmann als monokratische Führungsspitze der Bezirkshauptmannschaft.⁹⁴

Die Tiroler Bezirkshauptmannschaften haben gemäß § 1 Abs 3 des Gesetzes über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften⁹⁵ ihren Sitz in Imst, Innsbruck, Kitzbühel, Kufstein, Landeck, Lienz, Reutte und Schwaz und bilden aufgrund ihrer „*Funktionsadäquanz, Leistungsfähigkeit, Stabilität und Akzeptanz*“⁹⁶ zu Recht eine anerkannte „*Hauptsäule*“⁹⁷ des Verwaltungsgefüges.

94 Siehe mwN *Bußjäger*, Das Amt der Landesregierung und seine Stellung gegenüber „nachgeordneten Dienststellen“, ZfV 2018, 158 (162).

95 LGBl 11/1977 idF LGBl 77/2019.

96 Vgl bei gesamthafter Betrachtung der Bezirkshauptmannschaften *Ranacher*, Zukunft 472.

97 Siehe in Bezug auf die Bezirksverwaltung bereits *Kelsen*, Demokratisierung der Verwaltung, ZfV 1921, 5 ff.

IV. Entwicklung des Tiroler Landesdienstrechtes bis 2001

Wie in Abschnitt I.B. bereits behandelt, regelt das Dienstrecht in umfassender Weise die nähere rechtliche Beziehung zwischen dem Dienstgeber (Land Tirol) und seinen (Landes-)Bediensteten. Dabei ist es dem dualen Charakter des Dienstrechtes eigen, dass es, sofern es sich auf öffentlich-rechtliche Bedienstete bezieht, hoheitlicher, sofern es sich auf Vertragsbedienstete bezieht, privatrechtlicher Natur ist.⁹⁸ Vor dem Hintergrund dieser Kontrarität ist es angezeigt, die Entstehungsgeschichte beider dienstrechtlicher Rechtsbestände getrennt voneinander zu betrachten. Aufgrund des Umstandes, dass der Tiroler Landesgesetzgeber verhältnismäßig spät, nämlich erst im Jahre 1998 im Wege des Tiroler Vertragsbedienstetengesetzes,⁹⁹ seine Regelungskompetenz zur Gestaltung von dienstrechtlichen Vorschriften für die in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zum Land Tirol stehenden Bediensteten wahrgenommen hat, wird das Augenmerk hierbei zunächst auf die Entwicklung des Landesbeamtendienstrechtes und auf die allgemeine Bedeutung des Berufsbeamtentums gerichtet. Dieses bildet zugleich auch den Schwerpunkt der vorliegenden historisch-rechtswissenschaftlichen Darstellung. Für das bessere Verständnis von Zusammenhängen erschien es mithin unerlässlich, auch die gesamtösterreichischen Gegebenheiten – gleichwohl nur punktuell auf die mE Wesentlichsten beschränkt – entsprechend zu beleuchten.

A) *Beamtendienstrecht – historischer Abriss*

1. *Maximilian I. – Neubestimmung des Beamtentums?*

Das Berufsbeamtentum in Tirol blickt auf eine ebenso lange wie erfolgreiche geschichtliche Tradition zurück. Es findet seinen tieferen Ursprung – abgesehen von bis in die Antike zurückreichenden Vorformen – vor allem im politischen und sozialen Gefüge der spätmittelalterlichen Gesellschaft.

Erwähnenswert ist hier zunächst die Zeit unter der Regentschaft von König und Kaiser *Maximilian I.* (* 1459, † 1519), dem es im Jahre 1490 als Nachfolger von Herzog *Siegmund* gelang, Tirol mit den üb-

98 Weichselbaum, Dienst- und Personalvertretungsrecht der Länder und Gemeinden, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd II/1 (2012) 1 (21).

99 LGBl 84/1998.

rigen habsburgischen Erbländen zu vereinigen.¹⁰⁰ Um seine Autorität als Herrscher zu stärken, etablierte *Maximilian I.* ua für die Grafschaft Tirol und die Innsbrucker Vorlande – in vielerlei Hinsicht aufbauend auf vorgefundene, alttirolische Strukturen¹⁰¹ – einen landesfürstlichen Beamtenapparat.¹⁰² Dieser ersetzte nach und nach die bisherigen Funktionsträger aus den Reihen des Adels und der Stände¹⁰³ und konnte durch eine straffe, streng hierarchisch geordnete Administration überzeugen.¹⁰⁴ In Ermangelung einer Gewaltenteilung nach unserem heutigen Verständnis ist es nicht verwunderlich, dass einzelne der führenden Beamten über bedeutende Macht verfügten und in Personalunion maßgebende Funktionen auf den unterschiedlichsten Bühnen des Hof-, Kabinetts- und Regimentsdienstes ausübten. Dazu gehörten nebst diversen politischen Ämtern etwa wichtige Agenden der Finanz- und Kriegsverwaltung sowie die Unterhaltung diplomatischer Beziehungen.¹⁰⁵

Die Fülle der zu bewältigenden Aufgaben verlangte zweckmäßigerweise nach einer effektiven Arbeitszeitgestaltung: Auf Geheiß des Kaisers wurde für die höheren Beamten im Sommer eine tägliche Arbeitszeit von sieben Stunden, im Winter von vier Stunden festgelegt.¹⁰⁶ Im Wege von diversen kaiserlichen Kammergerichts- sowie Regimentsordnungen sowie von Dekreten und zentralen Anweisungen wurde darüber hinaus ein umfassendes System von normativen Regelungen geschaffen, aus denen die hohen Anforderungen *Maximilians I.* an die fachliche Eignung der öffentlichen Ämter bekleidenden Beamten, an deren Arbeitseinsatz und Loyalität sowie an deren Unbestechlichkeit in der Amtsführung (etwa durch Untersagung von Nebengeschäften

100 Vgl. *Wiesflecker*, Maximilian I.: Das Reich, Österreich und Europa an der Wende zur Neuzeit, Bd V: Der Kaiser und seine Umwelt. Hof, Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur (1986) 192; *Hellbling*, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte² (1974) 139 ff; *Egg/Pfaundler*, Kaiser Maximilian I. und Tirol (1992) 16.

101 Vgl. etwa die von Meinhard II. (* um 1238, † 1295) etablierte kollegiale Geschäftsführung der tirolischen Verwaltung, die sich durch eine geradezu modern anmutende Beständigkeit auszeichnete und der von Kaiser Maximilian I. durchgeführten Verwaltungsreform als Vorbild diente; siehe mwN *Grass*, Die Verwaltungsgeschichte Tirols bis zum Jahre 1868, in: Tiroler Landesregierung (Hg), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Tirol (1972), 6 (8 ff).

102 Siehe *Egg/Pfaundler*, Maximilian I. 118.

103 Siehe *Wiesflecker*, Maximilian I. 196.

104 *Beimrohr*, Mit Brief und Siegel, in: Tiroler Landesarchiv (Hg), Geschichtsquellen Nr. 34 (1994) 65.

105 Siehe *Wiesflecker*, Maximilian I. 222.

106 *Wiesflecker*, Maximilian I. 222.

oder dem Verbot der Geschenkannahme¹⁰⁷) hervorgehen.¹⁰⁸ Diese Vorgaben können als absolutistisch geprägte Vorläufer jener Regelungen bezeichnet werden, die man heutzutage wohl mit Selbstverständnis unter den Begriff „Dienstrecht“ subsumieren würde. Dazu zählen nicht nur Leitsätze betreffend die rechtlichen Beziehungen der Beamten zur Obrigkeit sondern fernerhin auch dienst- und besoldungsrechtliche Vorschriften im weitesten Sinne sowie festgeschriebene Sonderabmachungen. Da sämtliche dieser Regelungen nicht ausschließlich für die in Tirol eingesetzten Beamten zur Anwendung gelangten sondern gleichsam für die im gesamten Reich tätige Beamenschaft erlassen wurden, ist ihre Existenz über die Tiroler Landesgrenzen hinweg für die Verrechtlichung der Bürokratie von entscheidender Signifikanz.

Wiesflecker beschreibt das für damalige Verhältnisse neu geordnete Beamtenregime zutreffend wie folgt: *„Bei allen Rivalitäten und Parteiungen, die unter den Beamten herrschten, bildeten sie doch eine enge Arbeits- und Lebensgemeinschaft: Man speiste gemeinsam, wobei die jüngsten Kanzlisten den Tischdienst zu besorgen hatten; man kleidete sich ähnlich, wenn auch nicht gerade „uniform“, weil man ja regelmäßig Hoftracht geliefert bekam. Außerdem waren viele Beamte, hohe wie niedere, miteinander verwandt oder verschwägert und bildeten im Guten wie im Schlechten eine eng verfilzte Sippschaft. [...] Es war fast eine Art Gütergemeinschaft, welche die Beamten mit dem Hof verband. Der Kaiser konnte sie – besonders die kleineren Beamten – oft nicht rechtzeitig und regelmäßig bezahlen¹⁰⁹ und eröffnete ihnen daher Erwerbsmöglichkeiten in Form von Taxen, Prokureien (bezahlte Interventionen), Ehrungen, Beteiligungen an den Monopolen und Pensionen. [...] Bei Gelegenheit verschaffte der Kaiser seinen Beamten reiche Frauen, Geistlichen aber gute Pfründe und war gewohnt, das seinige davon abzuzweigen. Dafür forderte er gerade von seinen hohen Beamten, fallweise auch von kleineren Leuten, Darlehen und Bürgschaften, als nehme er eigenes Geld in Anspruch. Andererseits erwies sich der Kaiser alten und kranken Beamten und deren Witwen und Waisen gegenüber als beson-*

107 Mayer, Die Verwaltungsorganisationen Maximilians I. (1920) 18.

108 Siehe Kucsko-Stadlmayer, Die Entwicklung des österreichischen Beamtenrechts, ZÖR 36 (1985), 33 (37).

109 Dies betonte Kaiser Maximilian I. auf dem Innsbrucker Generallandtag höchstselbst.

ders gütig;¹¹⁰ sie bezogen im Gnadenwege das, was man heute Krankengeld, Altersversorgung, Witwen- und Waisenrente nennt.“¹¹¹

Manch einer könnte ob dieser durchaus ironisch anmutenden Schilderung versucht sein, Parallelen zur Gegenwart zu ziehen. Ein Schelm, wer Böses dabei denkt! Gewiss ist jedenfalls, dass – sämtlichen hehren Zielen zum Trotz – als Folge der wachsenden Reichsverschuldung vor allem die mittleren und kleineren Beamten nicht regelmäßig entlohnt werden konnten und damit zumindest in finanzieller Hinsicht oftmals auf sich alleine gestellt waren; ein Zustand, der bis in die Josephinischen Zeiten hinein andauern sollte.¹¹² Dem ungeachtet ebnete die maximilianische Neuordnung der Verwaltungsorganisation mit seiner konzentrierten Beamtenführung den Weg für spätere Verwaltungsreformen. Im Zeichen seines Wirkens stand – inspiriert vom Herzogtum Burgund¹¹³ – hierbei vornehmlich das Bestreben, die Verwaltung der verschiedenen Länder gleichartig ins Werk zu setzen.¹¹⁴ Durch die Anerkennung der Verwaltungsorgane als Behörden und die folglich begünstigte Ausbildung eines eigenen Behördenrechts wurde der Grundstein für die Entwicklung eines Behördenwesens geschaffen, welches für die Neuzeit eigentümlich ist.¹¹⁵ Gleichlaufend erfolgte die Verrechtlichung der besonderen Dienststellung einer neuen Gattung von Beamten. Damit gelang Maximilian I. ein Brückenschlag zwischen fortgesetzten Traditionen und der damaligen Moderne und wurde das tirolische Muster mithin richtungsweisend für die Schaffung einer behördlichen Organisationsform, die den mittelalterlichen Feudalismus ablöste.¹¹⁶ Mit Kaiser Maximilian I. rückte Tirol und insbesondere die Residenzstadt Innsbruck als liebster und häufigster Aufenthaltsort des Kaisers vorübergehend sogar in den

110 Siehe die Kammerbücher zu Innsbruck, in denen zahlreiche Eintragungen über Gnaden- und Krankengelder sowie Witwen- und Waisenunterstützungen ersichtlich sind.

111 Wiesflecker, Maximilian I. 223.

112 Wiesflecker, Maximilian I. 224.

113 Siehe Müller, Die dienst- und besoldungsrechtliche Stellung der Bezirkshauptleute im Wandel der Zeit, in: Bußjäger et al (Hg), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – FS 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften (2018) 101 (103).

114 Mayer, Verwaltungsorganisationen 47.

115 Mayer, Verwaltungsorganisationen 63.

116 Mayer, Verwaltungsorganisationen 84; Haidacher, Ein Kaiser an der Zeitenwende, in: Forcher/Haidacher (Hg), Kaiser Maximilian I. Tirol Österreich Europa (2018) 12 (30).

Mittelpunkt der österreichischen Ländereien, ja des gesamten Reiches und damit der Kaiserpolitik der Habsburger.¹¹⁷

Aus Anlass des sich 2019 zum 500. Mal jährenden Todestages von Kaiser *Maximilian I.* hat das Land Tirol unter dem Motto „*Tiroler im Herzen – Europäer im Geiste*“ ein Gedenkjahr ausgerufen. Zahlreiche Veranstaltungen lassen die Geschichte um *Maximilian I.* lebendig werden und erinnern an einen einzigartigen Herrscher, der als „*Reformkaiser*“¹¹⁸ merkbar die Bühne der Weltpolitik prägte.

2. *Bürokratie im Zeitalter der Aufklärung und darüber hinaus – Etablierung eines öffentlichen Dienstrechtes*

Der Entstehungsprozess eines öffentlichen Dienstrechtes nach unserem heutigen Verständnis geht sonach untrennbar mit der fortschreitenden Entwicklung des Berufsbeamtentums und seiner zunehmenden Festigung als staatstragender Institution einher. Geradezu prägend für die Ausbildung fundierter dienstrechtlicher Grundlagen war vor diesem Hintergrund die Periode des sogenannten aufgeklärten Absolutismus. Aus österreichischer Sicht gilt *Joseph II.* (* 1741, † 1790) – ältester Sohn von *Maria Theresia*, der wohl berühmtesten Habsburgerin, und ihrem Gemahl *Franz Stephan von Lothringen* – als herausragender Protagonist dieser Epoche. *Joseph II.* gelang es mit seinem innerpolitischen und staatsorganisatorischen Reformprogramm, das Beamtentum als progressiven Verwaltungsapparat zu etablieren und in ein System zu bringen, das dem heutzutage geltenden bereits bemerkenswert nahe stand.

Die Stadt Wien war für *Joseph II.* das Zentrum des Herrschaftsreiches, dessen Territorium in seiner größten Ausdehnung beinahe das gesamte Gebiet des heutigen Mitteleuropas sowie beträchtliche Teile Südeuropas umfasste. In Wien liefen alle Fäden des Imperiums zusammen, hier wurde nach dem Motto „alles für das Volk, nichts durch das Volk“ regiert. Dank seiner Universität von Weltruf galt Wien zudem als die Schmiede jener Gelehrten, die sich anschickten, als Träger der restrukturierten Administration Karriere zu machen.¹¹⁹ Die in Tirol angesiedelten Verwaltungseinrichtungen waren von dieser gebildet, zuvörderst rechtskundigen Bürokratie in den Wiener Zen-

117 *Wiesflecker*, Maximilian I. 192.

118 *Haidacher*, Maximilian I. 33.

119 *Vgl Heindl*, Gehorsame Rebellen²: Bürokratie und Beamte in Österreich, Bd I: 1780-1848 (2013) 20.

tralstellen abhängig.¹²⁰ Von dort aus wurde für die Einheitlichkeit und Kontinuität der Verwaltung gesorgt. Bedeutungsvoll ist in diesem Zusammenhang das als „Hirtenbrief“ bezeichnete Schreiben *Joseph II.* vom 13. Dezember 1783.¹²¹ Es erging an alle Stellen des Reiches und beinhaltete an die Staatsbediensteten gerichtete Hauptgrundsätze und Resolutionen zur Erfüllung ihrer Pflichten.¹²² Darin heißt es ua: *„Wer dem staat dienen will und dient, muss sich gänzlich hindansehen, wie schon oben gesagt worden. Aus diesem folgt, dass kein neben- ding, kein persönliches geschäft, keine unterhaltung ihn von dem hauptgeschäft abhalten und entfernen muss und also dass auch kein authoritaetsstreit, kein ceremoniel, courtoisie oder rang ihn im mindesten abhalten muss; zu erreichung des hauptziels das beste zu wirken, der eifrigste zu seyn, am mehresten ordnung unter seinen untergebenen zu halten, heisst der erste und vornehmste zu seyn; [...]“*¹²³

In den folgenden Jahrzehnten wurde das Handeln der Beamtenschaft durch eine Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen und Erlässen weiteren Regeln unterworfen. Durch diese Fundamente der Rechtsstaatlichkeit wurde zusehends die Abkehr von Willkür und Machtmissbrauch vollzogen. Die dynamische Wandlung des Beamten vom Hof- zum Staatsdiener hatte begonnen.

Flankierend zur Vergesellschaftung der Aufgaben des Staates formierte sich die Beamtenschaft als neue bürgerliche Kategorie des Mittelstandes. Ermöglicht wurde dies durch die Ausbezahlung eines regelmäßigen Salärs und die institutionalisierte Gewährung von Pensionen nach Erreichen eines gewissen Dienstalters, wodurch eine dauerhafte soziale Absicherung verbrieft war.¹²⁴ Als Gegenleistung wurden Ergebenheit, Zuverlässigkeit und Redlichkeit gefordert. Eine gedeihliche Symbiose von letztlich staatstragender Relevanz, die bis in die Gegenwart andauern sollte und mithin noch immer ein unverkennbares Merkmal des Beamtendienstverhältnisses darstellt. Ebenso wie die öffentlich-rechtliche Qualität des Anstellungsaktes an sich, welcher – charakteristisch – nicht auf dem römischen *ius civile* fußt. Die Recht-

120 *Stolz*, Geschichte der Verwaltung Tirols: Teilstück des 2. Bandes der Geschichte des Landes Tirol (1998) 36.

121 *Beidtel*, Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung unter der Regierung *Josephs II.*, in: *Huber* (Hg), Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung 1740-1848, Bd I (1896) 193 (375 ff); *Kucsko-Stadlmayer*, ZÖR 36 (1985), 40.

122 Siehe iZm der Verknüpfung von Amt und Staatsdienst auch *Zellenberg*, Das Amt als kleinster Baustein der Staatsorganisation, ZfV 2005, 310 (317).

123 Auszug aus *Klueting*, Der Josephinismus: ausgewählte Quellen zur Geschichte der thesianisch-josephinischen Reformen (1995) 335.

124 Siehe *Heindl*, Rebellen 35 ff.

sprechung honorierte diesen Umstand, indem das bisweilen gerne ausgeübte freie Kündigungsrecht des Monarchen bei Nichtentsprechung von Beamten immer öfter negiert wurde.¹²⁵ *De jure* markierte diese Vorgehensweise die Geburtsstunde des Privilegs der gesicherten Anstellung der Beamten.

Als Korrektiv für ihre statuierte Unkündbarkeit wurde eine die staatliche Autorität vertretende Kommission eingerichtet und damit betraut, über eine allfällige Entlassung unliebsamer bzw. untragbar gewordener Staatsdiener zu befinden.¹²⁶ Es entwickelte sich eine Art „Disziplinarrecht“ als Ausläufer einer weiteren Unmenge an Gesetzen und Verordnungen mit dienstrechtlichem Inhalt: etwa in Bezug auf die Gewährung von Urlaub, von Gehaltsvorschüssen und Alimentationen oder hinsichtlich des Anspruchs auf Reisegebühren, Übersiedlungskosten und dergleichen. Ferner fanden sich Vorschriften über die Auszahlung von Krankengeldern, über die Anrechnung von Vordienstzeiten, über den Ausspruch von Eheverboten, über das Verbot von Geschenkannahmen etc.¹²⁷

Am 15. April 1873 wurde nach langen Verhandlungen ein nach damaligem Standpunkt fortschrittliches Beamtengehaltsgesetz erlassen, das ein am Vorrückungsprinzip orientiertes Gehaltsschema mit einem neuen Rangklassensystem definierte.¹²⁸ Es wurde als „*Magna Charta*“¹²⁹ der Beamten bezeichnet und verdient als Meilenstein in der Entwicklung des Beamtendienstrechts sicherlich allemal historische Beachtung. Doch erwuchs ihm auch eine Reihe von Übelständen, zumal die Erreichung der nächsthöheren Rangklasse vielfach von bloßen Zufälligkeiten abhängig war.¹³⁰ In den verschiedenen Sprengeln des Reiches manifestierten sich deshalb große Unterschiede im Hinblick auf das besoldungsmäßige Fortkommen der Beamten. Zwar wurde versucht, mit mehreren Novellen Abhilfe zu schaffen.¹³¹ Eine zufriedenstellende Lösung konnte jedoch erst zu Beginn des 20. Jahr-

125 Vgl. Hofmann, Zur Geschichte des Beamtenrechts in neueren Darstellungen, ZNR 1985, 208 (214).

126 Siehe Heindl, Rebellen 48.

127 Siehe Heindl, Rebellen 47 ff.

128 RGBl 47/1873 „betreffend die Regelung der Bezüge der aktiven Staatsbeamten“; siehe auch Heindl, Josephinische Mandarine: Bürokratie und Beamte in Österreich, Bd II: 1848-1914 (2013) 133 ff.

129 Megner, Beamte: Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k.k. Beamten-tums (1985) 108.

130 Ehmer, Die Dienstpragmatik (1914) 5.

131 RGBl 172/1898 und RGBl 34/1907.

hundreds mit der Einführung der sogenannten Zeitvorrückung erzielt werden (siehe unten Abschnitt IV.A.3.).¹³²

Der Übergang zum konstitutionellen Verfassungsstaat verlangte schließlich, dass das öffentliche Dienstrecht noch deutlicher nach rationalen Gesichtspunkten ausgestaltet werden musste.¹³³ Zu diesem Zweck wurde der Bürokratisierungsprozess sichtlich verstärkt und gipfelte schon bald in einem komplexen und überaus unübersichtlichen Normendschunzel. Die zahlreichen Rechtsquellen mit dienstrechtlichem Gehalt waren mittlerweile bereits kaum mehr zu überblicken. Es war daher höchst an der Zeit, die wesentlichsten dienstrechtlichen Bestimmungen der österreichischen Beamtenschaft in einem Gesetzeswerk zusammenzufassen und an die geänderten gesellschafts- und realpolitischen Rahmenbedingungen anzupassen.

3. Dienstpragmatik 1914

Die angestrebte Verwaltungsreform schritt – damals wie heute – nur langsam, aber dennoch stetig voran. Über etliche Jahre hinweg bildete die „Beamtenfrage“ daher regelmäßig einen Geschäftsgegenstand im Abgeordnetenhaus des Reichsrates. Zahlreiche Anträge und Petitionen verfolgten das Ziel, eine umfassende und zugleich nachhaltige Anordnung der dienstlichen und materiellen Verhältnisse der Beamtenschaft zu konstituieren.¹³⁴

Die konsequenten Bemühungen kulminierten schließlich in der Verabschiedung des Gesetzes betreffend das Dienstverhältnis der Staatsbeamten und der Staatsdienerschaft vom 25. Jänner 1914, der sogenannten Dienstpragmatik.¹³⁵ Dieses Gesetzeswerk beinhaltete eine beachtenswerte Zusammenstellung sämtlicher grundlegender Bestimmungen in Bezug auf das dienstrechtliche Verhältnis der beamteten Bediensteten zum Staat.¹³⁶ Vom Geltungsbereich ausgenommen waren lediglich die Minister und die mit der selbständigen Leitung eines Ministeriums betrauten Beamten, der Präsident des Obersten Rechnungshofes, die Richter und die Staatslehrpersonen.¹³⁷

132 Vgl §§ 51 ff RGBI 15/1914.

133 Vgl Hofmann, ZNR 1985, 214.

134 Siehe etwa 702 BlgAH 20. Session 111.

135 RGBI 15/1914.

136 1364 BlgAH 21. Session 1; siehe auch Gallent, Die beamtenrechtliche Pflicht zur Wahrung des Standesehrens, JBl 1966, 61 (64).

137 Art 1 RGBI 15/1914.

Mit der Dienstpragmatik, deren Bezeichnung etymologisch übrigens nicht schlüssig erklärbar ist, wurde wahrlich ein großer Durchbruch erzielt und ein weiterer Meilenstein für die Manifestation des Dienstrechtes der Beamten geschaffen. Auch die größten Optimisten konnten im Zeitpunkt der Beschlussfassung der Dienstpragmatik wohl nicht erahnen, dass dieses Gesetz das Dienstrecht der österreichischen Staatsbeamten für viele Jahrzehnte, ja eigentlich sogar bis zur Erlassung des Beamten-Dienstrechtsgesetzes des Bundes im Jahr 1979,¹³⁸ verbindlich festlegen würde.¹³⁹

Wenngleich der Charakter der Dienstpragmatik als ein das Beamtendienstrecht umfassend abbildendes Gesetzbuch im weiteren Verlauf der Geschichte durch eine Vielzahl von tiefgreifenden Novellen verloren gehen sollte, so stellt die Dienstpragmatik historisch gesehen dennoch die wahrscheinlich bedeutendste dienstrechtliche Kodifikation dar. Immerhin sind die Bestimmungen der Dienstpragmatik, die mit dem Verfassungsgesetz zum Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung anno 1920¹⁴⁰ in die „neue“ Rechtsordnung überführt wurden, bis zum Jahre 1965 hauptsächlich nur dahingehend abgeändert worden, dass jene Normen aufgehoben wurden, die – mitunter inhaltlich modifiziert – in andere Gesetze, zB in das Gehaltsgesetz 1924¹⁴¹ oder zuletzt in das Pensionsgesetz 1965,¹⁴² übernommen worden sind.¹⁴³ Erst danach erfolgten maßgebliche Änderungen durch Eingriffe materiell-rechtlicher Natur.¹⁴⁴

Ungeachtet der langen Geltungsdauer der Dienstpragmatik war selbige auch für die Entwicklung des Tiroler Landesdienstrechtes von substantiellem Wert: Im Wege des Beschlusses des Tiroler Landtages vom 20. Mai 1931 betreffend die dienstrechtliche Regelung der pragmatischen Landesbeamten¹⁴⁵ und später des Gesetzes vom 17. Dezember 1948 über die Regelung des Dienstrechtes der Landesbeamten (Landesbeamtengesetz 1948)¹⁴⁶ fand die Dienstpragmatik nämlich erkennbar Eingang in den Tiroler Landesrechtsbestand und führte ihre

138 BGBl 333/1979.

139 *Hartmann*, Personal 332 und 344; *Kucsco-Stadlmayer*, ZÖR 36 (1985), 37; *Heindl*, *Mandarine* 23.

140 BGBl 2/1920.

141 Siehe §§ 131 und 132 BGBl 245/1924.

142 Vgl § 58 Z 9 BGBl 340/1965.

143 *Hackl*, Die Dienstpragmatik⁶ (1970) X.

144 Etwa durch die Dienstpragmatik-Novellen BGBl 165/1965 und BGBl 148/1969.

145 Siehe Blg 62 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, III. Periode, 5. Tagung, 32. Sitzung 1931, 278.

146 LGBl 7/1949.

Grundgedanken für die öffentlich-rechtlichen Bediensteten des Landes fort (siehe Abschnitt IV.B.).

Die Dienstpragmatik gliederte sich in zwei Hauptstücke, wovon das erste von den Beamten, das zweite von der Dienerschaft handelte. Beide Hauptstücke unterteilten sich wiederum in fünf Abschnitte, die, soweit sie sich auf das Beamtendienstverhältnis beziehen,

1. die Allgemeinen Bestimmungen (§§ 1 bis 20), als da sind die Vorschriften über die Begründung des Dienstverhältnisses, die Dienstzeit, den provisorischen Dienst, den Diensteid und die Pflichtenangelobung, den Standesausweis sowie die für die Anstellung maßgebenden Qualifikationstabellen,
2. die Pflichten (§§ 21 bis 35),
3. die Rechte (§§ 36 bis 66),
4. die Abänderung und Auflösung des Dienstverhältnisses (§§ 67 bis 86) und
5. die Ahndung von Pflichtverletzungen (§§ 87 bis 155), sprich das Disziplinarstrafrecht,

inbegriffen.

Die Begründung des (definitiven)¹⁴⁷ Beamtendienstverhältnisses erfolgte nach § 1 der Dienstpragmatik mittels Anstellung. Sie hatte die durch die allgemeine und besondere Eignung des Bewerbers bedingte Anstellungsfähigkeit zur Voraussetzung, welche ihrerseits die österreichische Staatsbürgerschaft, ein ehrenhaftes Verhalten, die unbeschränkte Handlungsfähigkeit sowie die volle Eignung zur Erfüllung der Dienstobliegenheiten verlangte. Im juristischen Sprachgebrauch hat sich später, um Auslegungsschwierigkeiten zu vermeiden,¹⁴⁸ anstatt des Begriffs der Anstellung jener der Ernennung durchgesetzt.¹⁴⁹ Letztgenannter wurde bereits im Urgesetzestext der Dienstpragmatik im Zusammenhang mit der Übernahme von Praktikanten in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis verwendet¹⁵⁰ und fand fernerhin seinen Ingress in die Erläuternden Materialien, etwa in Bezug auf das

147 Zur zunächst nur provisorischen Ausgestaltung des Dienstverhältnisses siehe § 5 Gehaltsüberleitungsgesetz, BGBl 22/1947.

148 Schäffer, Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat, in: Schäffer/König/Ringhofer (Hg), Im Dienst an Staat und Recht – FS Melichar (1983) 371 (376).

149 Vgl § 4 Gehaltsüberleitungsgesetz, BGBl 22/1947; siehe auch Bußjäger, Zur Konstruktion des verfassungsrechtlich vorgegebenen Beamtenbildes, OJZ 1997, 681 (685).

150 Siehe § 56 RGBl 15/1914.

nach § 6 der Dienstpragmatik normierte Recht auf Ausfolgung eines Anstellungsdekretes: „Die Ausfolgung eines schriftlichen Dekrets über die Ernennung eines Beamten [...] entspricht einem bisher geübten Brauche, welcher seine Begründung darin findet, dass die formale schriftliche Beurkundung des Ernennungs-(Zulassungs-)aktes sowohl der Bedeutung dieses Aktes als auch dem berechtigten Interesse des Beamten entspricht.“¹⁵¹

Abgeleitet vom Terminus „Dienstpragmatik“ wurde die Ernennung, also jener vom Staat kraft seiner hoheitlichen Befugnisse vorgenommene Rechtsakt, der das auf Lebenszeit ausgerichtete Beamtendienstverhältnis durch bescheidmäßige Verleihung einer Planstelle konstituiert,¹⁵² gemeinhin auch als „Pragmatisierung“ bekannt. Eine steigende Tendenz zur Übernahme von Bediensteten in ein solcherart begründetes, öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis zeigte sich besonders seit dem Jahre 1919.¹⁵³

Die gesicherte Rechtsstellung, die der Bedienstete durch seine Ernennung erlangt hat, bewirkte, dass der über sein Ansuchen in den Staatsdienst Aufgenommene zu einem Organ der staatlichen Exekutive wurde. Folglich trat er in ein enges Treueverhältnis zur Staatsverwaltung ein, das sich „[...] umso weniger dem auf vertragsmäßiger Grundlage aufgebauten Privatdienste gleichstellen lässt, als der Beamte, insoweit er durch sein Amt zur Mitwirkung bei der Durchführung der staatlichen Aufgaben berufen ist, der Bevölkerung gegenüber eine mit gewissen Machtvollkommenheiten ausgestattete Stellung einnimmt. Das Dienstverhältnis des Beamten, dessen besondere Natur in dem Diensteide seinen Ausdruck findet, ergreift die ganze Persönlichkeit des Beamten; dieser ist Hinfort zu voller Hingebung an die ihm anvertrauten Interessen des Dienstes verpflichtet, während der Staat es übernimmt, ihm [...] die notwendige Sicherung seiner wirtschaftlichen Existenz, und zwar selbst dann noch zu bieten, wenn er dienstunfähig geworden ist.“¹⁵⁴

151 Bericht des Staatsangestelltenausschusses des Abgeordnetenhauses Nr 1364 der Beilage, 21. Session 1912.

152 Vgl. Zellenberg, ZÖR 58 (2003), 236 ff; Öhlinger, Abschied 658 ff; Thienel, Dienst 62; siehe auch Baumgartner, Zur verfassungsrechtlichen Verankerung des Berufsbeamtentums, ZfV 2003, 270 (274 f), wonach unter „Ernennung“ die Berufung in die Organstellung und nicht die Begründung eines Dienstverhältnisses zu verstehen sei.

153 Schaginger, Das Vertragsbedienstetengesetz (1949) 2.

154 Bericht des Staatsangestelltenausschusses des Abgeordnetenhauses Nr 1364 der Beilage, 21. Session 1912.

Der gestrengen Loyalitätspflicht, die den Beamten sowohl hinsichtlich seines dienstlichen als auch seines außerdienstlichen Verhaltens bindet, steht somit eine besondere besoldungsrechtliche Stellung gegenüber. Diese ist dem öffentlich-rechtlichen Bediensteten korrelierend zum Lebensprinzip *ipso iure* garantiert. Mangels grundsätzlicher Unauflöslichkeit des Beamtendienstverhältnisses können Einschnitte sohin an und für sich nur durch strafgerichtliche oder disziplinarrechtliche Maßnahmen erfolgen.

Damit sind die drei Wesensmerkmale, die das Begriffsbild des Berufsbeamten im Sinne einer versteinernen Interpretation bis heute kennzeichnen, definiert:¹⁵⁵

1. die öffentlich-rechtliche Natur des Dienstverhältnisses (Ernen-
nung),
2. welches auf Lebenszeit ausgerichtet ist (Lebensprinzip)
3. und sonach die Existenz eines Disziplinarrechts voraussetzt
(Korrektiv für die grundsätzliche Unauflöslichkeit).¹⁵⁶ Denn ein
Staatsbürger, der in den öffentlichen Dienst eintritt, muss sich
bewusst sein, dass er sich mit diesem Schritt freiwillig bestimm-
ten, gesetzlich festgelegten Beschränkungen unterwirft, die sich
aus der Eigenart des öffentlichen Dienstes notwendigerweise
ergeben; Beschränkungen, die anderen Staatsbürgern nicht auf-
erlegt werden. Er muss daher, wenn er damit seinen Dienst-
pflichten zuwiderhandelt, auch die auf Dienstpflichtverletzun-
gen gesetzten disziplinären Maßnahmen hinnehmen.¹⁵⁷

B) Dienstrecht der pragmatischen Landesbeamten Tirols – Rechts- quellen

1. Landes-Ordnung für die gefürstete Grafschaft Tirol

Die Spurensuche nach jenen anfänglichen dienstrechtlichen Regelungen, die vom Tiroler Landesparlament verabschiedet wurden und für die hiesigen Landesbeamten in Geltung standen, findet ihren Ausgang

¹⁵⁵ Vgl. Thienel, Dienst 72.

¹⁵⁶ Siehe mwN Müller, Berufsbeamtentum, Weisungs- und Legalitätsprinzip in der Verwaltungsreform – Theorie, Dogmatik und Zukunftsfähigkeit des Verfassungsrechts des öffentlichen Dienstes, in: Holoubek/Martin/Schwarzer (Hg), Die Zukunft der Verfassung – Die Verfassung der Zukunft? – FS Korinek (2010) 181 (199); Thienel, Dienst 74 ff; Zellenberg; ZÖR 58 (2003), 243 (dort FN 59).

¹⁵⁷ So etwa VwSlgNF 2329/1952.

in der Landes-Ordnung für die gefürstete Grafschaft Tirol vom 28. Februar 1861. Diese wurde von Kaiser *Franz Joseph I.* (* 1830, † 1916) mit RGBl 20/1861 genehmigt, um das bereits früher mit kaiserlichem Patent für Tirol erlassene Statut zu erweitern und umzuändern.¹⁵⁸

§ 1 der Landes-Ordnung bestimmte, dass die gefürstete Grafschaft Tirol in den Angelegenheiten der Landesverwaltung vom Landtage vertreten wird. Die zum Wirkungskreis der Landesvertretung gehörigen Befugnisse wurden gemäß § 2 der Landes-Ordnung entweder durch den Landtag selbst oder durch den Landesausschuss ausgeübt. Letztgenannter bestand unter dem Vorsitze des Landeshauptmannes aus sechs aus der Mitte der Landtagsversammlung gewählten Beisitzern, besorgte ua die gewöhnlichen Verwaltungsgeschäfte des Landesvermögens, der Landesfonds und Anstalten, leitete und überwachte die Dienstleistung der ihm unterstellten Beamten und Diener und stellte so das verwaltende und ausführende Organ der Landesvertretung dar (§ 11 iVm §§ 26 ff leg cit). Der Landesausschuss war also Exekutivorgan des Landtages und historisch betrachtet der Vorläufer des Amtes der Landesregierung.¹⁵⁹

Im Hinblick auf die Ausgestaltung des Dienstrechtes für die **bezüglichen Beamten** lieferte § 25 der Landes-Ordnung die **entscheidende Grundlage**. Demnach oblag dem Landtag nämlich die Beschlussfassung über die „[...] Systemisirung des Personal- und Besoldungsstandes der dem Landesausschusse beizugebenden oder für einzelne Verwaltungsgebiete zu bestellenden Beamten und Diener; er [gemeint: der Landtag] bestimmt die Art **ihrer Ernennung** und Disziplinarbehandlung, ihre Ruhe- und **Versorgungsgenüsse** und die Grundzüge der für ihre Dienstleistung zu ertheilenden Instructionen.“

Der Kaiser hatte dem Landtag mit dieser Ermächtigungsnorm die Schaffung dienstrechtlicher Vorschriften zugebilligt. Dabei ist die Tatsache bedeutsam, dass die Regelung der Dienstverhältnisse der Beamten des Landesausschusses nicht etwa auf gesetzlicher Basis zu erfolgen hatte, sondern hierfür das Fassen von Landtagsbeschlüssen als ausreichend erachtet wurde. Es ist daher nicht weiter verwunderlich, wenn die spezifisch auf Tirol bezogene Verrechtlichung des Beamtendienstes seine originäre Quelle vorerst in „einfachen“ Beschlüssen des Tiroler Landtages findet.

158 RGBl 20/1861, IV und Beilage II d.

159 Siehe *Stolz*, Geschichte 37.

2. *Beschluss des Tiroler Landtages vom 20. Mai 1931*

Vor dem beschriebenen Hintergrund ist der auf einem Antrag des Finanzausschusses beruhende Landtagsbeschluss vom 20. Mai 1931 betreffend die dienstrechtliche Regelung der pragmatischen Landesbeamten ausnehmend erwähnenswert.¹⁶⁰ Mit diesem Beschluss wurde das im dienstlichen Interesse gelegene Ziel verfolgt, die „[...] verschiedenen Anstellungsbedingnisse der vorhandenen Angestelltenkategorien tunlichst in eine einheitliche Norm zu bringen [...]“ und ferner sicherzustellen, dass „[...] nur jene Angestellte in ein solches festes [gemeint: pragmatisches/definitives] Verhältnis gebracht werden können, welche einem dauernden Bedarf entsprechen, während jene, die nur für vorübergehende Beschäftigung und Arbeiten benötigt werden, nach wie vor in einem vertragsmäßigen Verhältnisse bleiben müssen.“¹⁶¹

Anlass für den betreffenden Antrag des Finanzausschusses war einmal mehr der Ruf nach Einsparungen im öffentlichen (Landes-)Dienst im Allgemeinen und die wirtschaftliche Lage der dort Beschäftigten im Besonderen. Man sah sich mit der Situation konfrontiert, dass mehr und mehr Vertragsangestellte ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis anstrebten, um ihre wirtschaftliche Existenz durch den Erwerb einer Anwartschaft auf eine entsprechende Altersversorgung dauerhaft abzusichern. Dieses Streben auf der einen Seite deckte sich mit finanziellen Belangen des Landes auf der anderen Seite, denn der Dienstgeber hatte teilweise erhebliche Aufwendungen für das Abführen von Sozialversicherungsbeiträgen zu leisten. Um für beide Positionen eine zufriedenstellende Lösung zu erwirken, musste zunächst der zuvor genannte „dauernde Bedarf“ anhand von bestimmten Kriterien ermittelt werden. Dies sollte durch einen alljährlich im Rahmen des Landesbudgets festzusetzenden Stellenplan erreicht werden. Einen solchen gab es bereits seit längerer Zeit auf der Ebene des Bundes und der meisten anderen Bundesländer.¹⁶² Per Landtagsbeschluss wurde nun – analog zu den bundesgesetzlichen Bestimmungen – auch für die Beamten des Landes Tirol ein derartiger Stellenplan ins Leben gerufen.¹⁶³ Der Stellenplan ist bis heute ein integrierender Bestandteil des

160 Siehe Blg 62 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, III. Periode, 5. Tagung, 32. Sitzung 1931, 278 und die Ausführungen hierzu, 719 ff.

161 Blg 62 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, III. Periode, 5. Tagung, 32. Sitzung 1931, 278.

162 Siehe die Sten Prot des Tiroler Landtages, III. Periode, 5. Tagung, 32. Sitzung 1931, 719.

163 § 1 des Landtagsbeschlusses vom 20. Mai 1931.

Landesvoranschläges geblieben und bestimmt nach wie vor anhand gewisser dienstrechtlicher Merkmale die zur Bewältigung der Verwaltungsaufgaben erforderliche höchstzulässige Kapazität an Landesbediensteten, indem die zur Verfügung stehenden Dienstposten exakt determiniert werden. Er stellt damit das zentrale rechtliche Steuerungsinstrument für die Personalwirtschaft des Landes dar.¹⁶⁴

Abgesehen von der Einrichtung eines Stellenplanes wurden mit dem zitierten Landtagsbeschluss im Wesentlichen die einschlägigen dienst- und besoldungsrechtlichen Vorschriften der pragmatischen Bundesangestellten für die Landesbeamten übernommen,¹⁶⁵ etwa jene der Dienstpragmatik¹⁶⁶ und des Gehaltsgesetzes des Bundes¹⁶⁷ in den jeweilig geltenden Fassungen. Der Tiroler Landtag entschied sich damit für eine auch in späteren Jahren durchaus gebräuchliche legistische Übernahmetechnik. Diese erleichterte die parlamentarische Tätigkeit insofern, als die auf einem Rechtsgebiet – hier auf dem Gebiet des Dienstrechtes der Bundesbeamten – existenten Normen quasi pauschal in den Rechtsbestand einer anderen Rechtssetzungsautorität rezipiert werden. Welche (verfassungs-)rechtlichen Problematiken mit einer derartigen dynamischen Verweisung einhergehen, wird noch an späterer Stelle behandelt werden (siehe unten die Abschnitte IV.B.3. und IV.B.6.).

Vereinzelt wurden dennoch geringfügige Abweichungen vom Bundesrecht vorgenommen, die im Ergebnis zweifellos eine gewisse Besonderstellung der Beamten im Land Tirol bedeuteten. § 5 des gegenständlichen Landtagsbeschlusses enthielt zB insofern eine Neuerung, als die dauernde Anstellung (Ernennung) als pragmatischer Landesbeamter von der Vorbildung und von der Verwendungsgruppe des Beamtenanwärters abhängig gemacht wurde. Obwohl diese „Anwärterdienstzeit“ für die Ernennung zum Beamten der Verwendungsgruppe VIII mit vier Jahren und für die Ernennung zum Beamten der Verwendungsgruppen IV und niedriger mit bis zu zehn Jahren eine verhältnismäßig lange war, brachte sie für die betroffenen Bediensteten den Vorteil, genau bestimmen zu können, wann sie denn frühestens pragmatisiert werden würden. Daher konnte der bezügliche Landtagsbeschluss schließlich auch von allen im Landtag vertretenen Fraktionen mitgetragen werden: *„Die Beamtenschaft aber erwartet sich das eine, dass künftighin, wenn alljährlich vom Landtage der Stellenplan behan-*

164 Vgl. Hartmann, Personal 330.

165 § 2 des Landtagsbeschlusses vom 20. Mai 1931.

166 RGBl 15/1914.

167 RGBl 245/1924.

delt und beschlossen wird, ihre Wünsche weitgehend berücksichtigt werden.“¹⁶⁸

Diese Hoffnung wird sich – in die Zukunft blickend – bedauerlicher- aber notwendigerweise nicht immer erfüllen lassen.

3. Landesbeamtengesetz 1948

Die Jahre 1933 bis 1945 brachten mit der Verfestigung des autoritären Ständestaates und dem Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich zwangsläufig auch direkte und einschneidende Auswirkungen auf das Beamtenrecht mit sich, vor allem in Bezug auf die verschiedensten Dienstpflichten.¹⁶⁹ Diese erheblichen Änderungen wurden jedoch Kraft des Gesetzes vom 22. August 1945 zur Wiederherstellung österreichischen Beamtentums beseitigt.¹⁷⁰ Öffentlich-rechtliche Bedienstete österreichischer Staatsbürgerschaft, die in der Zeit vom 4. März 1933 bis 13. März 1938 aus politischen Gründen – außer wegen nationalsozialistischer Betätigung – oder seither bis 27. April 1945 aus politischen Gründen oder aus Gründen der Abstammung aus dem Dienstverhältnis entlassen oder sonstwie aus dem Dienststand ausgeschieden worden sind, konnten auf Ansuchen von ihrer obersten Personaldienststelle im Einvernehmen mit der Staatskanzlei wieder in den Dienststand aufgenommen werden und erfuhren so ihre vollständige Rehabilitation.¹⁷¹

Im Jahr 1946 wurde vom Nationalrat das Gehaltsüberleitungsgesetz¹⁷² verabschiedet, welches eine überarbeitete Einteilung der öffentlich-rechtlichen Bediensteten in Bezug auf ihre Anstellungs- und Definitivstellungserfordernisse und eine Regelung ihrer Amtstitel beinhaltete.

Es folgten 1948 mit der Vordienstzeitenverordnung¹⁷³ durchführende Bestimmungen über die Anrechnung von Vordienstzeiten für die Vorrückung in höhere Bezüge und mit der Dienstzweigeverordnung¹⁷⁴ die genaue Festsetzung der Dienstzweige der allgemeinen Verwaltung sowie ihre Zuweisung zu den Verwendungsgruppen, die

168 Auszug aus der Rede des Abg *Gamper* in der Landtagssitzung vom 20. Mai 1931, Sten Prot des Tiroler Landtages, III. Periode, 5. Tagung, 32. Sitzung 1931, 721.

169 Vgl *Kucsko-Stadlmayer*, ZÖR 36 (1985), 51.

170 Beamten-Überleitungsgesetz, StGBI 134/1945.

171 § 4 Beamten-Überleitungsgesetz, StGBI 134/1945.

172 BGBl 22/1947.

173 BGBl 73/1948.

174 BGBl 164/1948.

Festsetzung der Amtstitel für die Dienstposten dieser Dienstzweige und die Festsetzung der besonderen Erfordernisse, die, abgesehen von den allgemeinen Erfordernissen für die Aufnahme in den Bundesdienst,¹⁷⁵ die Voraussetzung für die Erlangung der Dienstposten und für die Definitivstellung in den Dienstzweigen bildeten (besondere Anstellungserfordernisse).

Im Dezember des Jahres 1948, nur wenige Monate nach der Beschlussfassung der Dienstzweigeverordnung durch die Bundesregierung, setzte sich der Tiroler Landtag in zweiter und dritter Lesung¹⁷⁶ mit dem Bericht und Antrag des Rechts- und Gemeindevorstandes über eine Regierungsvorlage betreffend die Regelung des Dienstrechtes für die Landes-Angestellten, dem Landesbeamtengesetz (1948),¹⁷⁷ auseinander. Im Zuge der Beratungen über diesen Gesetzentwurf wurde zutreffend festgestellt, dass „[...] *die Lebensgrundlage des viel geschmähten Landesbeamten auf einer sehr anfechtbaren Basis steht.*“¹⁷⁸

Angespielt wurde mit dieser Aussage auf die für manche wohl eigenartig anmutende Tatsache, dass das Dienstrecht der Tiroler Landesbeamten, gestützt auf § 25 der Landes-Ordnung,¹⁷⁹ bislang jeglicher landesgesetzlicher Grundlage entbehrte und – wie bereits erwähnt – ausschließlich auf Beschlüssen des Landtages fußte. Mag dies im Zeitalter der Monarchie, wo es nur eine überschaubare Anzahl von Landesbeamten gegeben hatte, zweckmäßig gewesen sein, so erforderte die nunmehr aktuelle Situation doch eine qualifiziertere Rechtsgrundlage, die – mit entsprechender Publizität einhergehend – auch eine unzweifelhafte rechtliche Absicherung bieten sollte. Schließlich versahen inzwischen mehrere hundert Landesbeamte ihren Dienst in der Tiroler Landesverwaltung und waren dort überwiegend im Amt der Landesregierung sowie auf den Bezirkshauptmannschaften beschäftigt. Da die Beschlüsse des Landtages nicht entsprechend kundgemacht wurden, kam die uneingeschränkte Kenntnis dienstrechtlicher Vorschriften merklich einer Art Geheimwissenschaft gleich. Im Übrigen stand außer Streit, dass alle an Beamte adressierten Verwal-

175 § 1 RGBI 15/1914.

176 Siehe die Sten Prot des Tiroler Landtages, I. Periode, 16. Tagung, 3. Sitzung 1948, 333 ff.

177 LGBl 7/1949.

178 Siehe die Ausführungen LR *Lugger* in den Sten Prot des Tiroler Landtages, I. Periode, 16. Tagung, 3. Sitzung 1948, 333.

179 RGBI 20/1861.

tungsakte schon nach dem Legalitätsgebot des Art 18 B-VG¹⁸⁰ einer gesetzlichen Grundlage bedurften.¹⁸¹

Von entscheidender Bedeutung war weiterhin der Umstand, dass der damals in Geltung stehende Art 21 Abs 1 B-VG idF StGBI 4/1945 zwar vorgesehen hatte, das Dienstrecht einschließlich des Besoldungssystems und des Disziplinarrechtes für jene Angestellten des Bundes und der Länder, die behördliche Aufgaben besorgten, nach einheitlichen Grundsätzen einer bundes(grundsatz)gesetzlichen Regelung zuzuführen.¹⁸² Doch hatte man es verabsäumt, dieser Regelungskompetenz gegenüber den Ländern in Form der Erlassung eines Grundsatzgesetzes auch tatsächlich nachzukommen. Mit einem solchen wären den Ländern nämlich die reine Ausführungsgesetzgebung und ferner der Vollzug in dienstrechtlichen Angelegenheiten ihrer Beamten verblieben (Art 12 Abs 1 B-VG idF StGBI 4/1945). So hingegen war – gestützt auf § 3 Abs 1 des Übergangsgesetzes 1920¹⁸³ – der Landesgesetzgeber kompetent, besagtes Dienstrecht im Großen und Ganzen frei zu gestalten.¹⁸⁴ Um diese Rechtsansicht zu untermauern und jegliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die angedachte „eigenständige“ Regelung im Keim zu ersticken, wurde im Vorfeld der Behandlung des in Aussicht gestellten Gesetzentwurfes im Tiroler Landtag diesbezüglich das Einvernehmen mit dem Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes hergestellt. Ein solches war recht schnell erzielt, denn das Tiroler Landesbeamtengesetz 1948 sollte nach dem Willen der Legislative im Hinblick auf das Dienstverhältnis der öffentlich-rechtlichen Landesbediensteten abermals im Wege einer Verweisung die sinngemäße Anwendung der Dienst- und Pensionsrechtsvorschriften der Bundesbeamten bestimmen und lediglich dort Abweichendes normieren, wo dies aus der Eigentümlichkeit der in Tirol vorherrschenden Verhältnisse geboten erschien.¹⁸⁵ Dieser Vorgehensweise lag die programmatische Überlegung zugrunde, nach Möglichkeit ein einheitliches Dienst- und Besoldungsrecht für sämtliche bei den Gebietskörperschaften beschäftigten Beamten zu schaffen.¹⁸⁶ Dementsprechend bescheiden war der Umfang des Tiroler Landesbeamtengesetzes 1948: Das Dienstrecht für die im öffentlich-rechtlichen Dienst-

180 BGBl 1/1930 idF StGBI 4/1945.

181 *Kucsko-Stadlmayer*, Disziplinarrecht 11; vgl auch VwSlgNF 2180/1951.

182 Vgl dazu *Thienel*, Dienst 107.

183 BGBl 368/1924 (vv).

184 Siehe auch *Thienel*, Dienst 13.

185 Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit siehe ferner VfSlg 2168/1951.

186 Stenographischer Bericht des Tiroler Landtages, I. Periode, 16. Tagung, 3. Sitzung 1948, 335.

verhältnis stehenden Landesbediensteten wurde in knappen fünf Paragraphen zu Papier gebracht. Dabei enthielt letzterer nicht mehr als die Bestimmung über das Inkrafttreten des Gesetzes. Vom Geltungsbereich des Landesbeamtengesetzes 1948 ausgenommen waren – kompetenzrechtlich durch das B-VG¹⁸⁷ indiziert – nur die Beamten der Schulaufsicht und die Lehrer an den öffentlichen Schulen.¹⁸⁸ Für jene enthielt das Lehrerdienstrechts-Kompetenzgesetz¹⁸⁹ die maßgebenden Vorschriften.

Wie schon im Landtagsbeschluss vom 20. Mai 1931 war Voraussetzung für die Aufnahme in den öffentlich-rechtlichen Landesdienst das Vorhandensein eines freien Dienstpostens im Stellenplan. Diese *Conditio-sine-qua-non* enthielt § 2 des Landesbeamtengesetzes 1948. Die Verleihung eines Dienstpostens, für den im Stellenplan keine Vorsorge getroffen wurde, war demnach als rechtsunwirksam zu betrachten.

Mit § 3 des Landesbeamtengesetzes 1948 wurden die dienstrechtsspezifischen Bundesvorschriften nach Maßgabe der in § 4 *leg cit* angeführten Abänderungen in die Landesrechtsordnung übernommen: in erster Linie die Dienstpragmatik,¹⁹⁰ daneben das Gehaltsüberleitungsgesetz,¹⁹¹ welches neben bezugsrechtlichen Vorschriften auch Vorschriften des allgemeinen Dienstrechtes und des Pensionsrechtes enthielt, die Vordienstzeitenverordnung¹⁹² und schließlich die Dienstzweigeverordnung.¹⁹³ Durch dieses Anknüpfen an die Rechtslage des Bundes wurde der Inhalt des beschriebenen bundesrechtlichen Regelungsfeldes formell, genauer gesagt durch bloßes Zitat, zum Vollzugsinhalt der Tiroler Regelung gemacht.¹⁹⁴ Die zuvor erwähnten Abänderungen betrafen zum einen die Anrechnung von bei anderen Gebietskörperschaften nachgewiesenen Vordienstzeiten, die von einer entsprechenden Gegenseitigkeit abhängig gemacht wurde (§ 4 Abs 1 Landesbeamtengesetz 1948); zum anderen die Bestimmung, wonach an die Stelle der den Bundesbeamten vorbehaltenen Amtstitel solche zu

187 BGBl 1/1930 idF StGBI 4/1945.

188 § 1 Landesbeamtengesetz 1948, LGBl 7/1949.

189 BGBl 88/1948.

190 RGBl 15/1914.

191 BGBl 22/1947.

192 BGBl 73/1948.

193 BGBl 164/1948.

194 Kienberger, Die Landesgesetzgebung in der zweiten Republik, in: Tiroler Landesarchiv (Hg), Parlamentarismus in Tirol (1988) 101 (104); vgl hierzu auch die Judikatur auf dem Gebiet des Arbeitsrechts nach der Jahrtausendwende, zB OGH 5.9.2001, 9 ObA 108/01z.

treten hatten, die einen Hinweis auf die Eigenschaft als Landesbeamter trugen und von der Landesregierung im Verordnungswege eigens festzusetzen waren (§ 4 Abs 2 leg cit); und ferner eine gegenüber den Pensionsvorschriften des Bundes normierte Besserstellung der Landesbeamten dergestalt, dass jenen, die infolge Krankheit oder einer von ihnen nicht absichtlich herbeigeführten körperlichen Beschädigung dienstunfähig geworden waren, wenn sie im Landesdienst mindestens fünf Jahre vollstreckt hatten, ein laufender Ruhegenuss unter Zugrundelegung einer für die Ruhegenussbemessung anrechenbaren Dienstzeit von zehn Jahren zugebilligt werden konnte (§ 4 Abs 3 leg cit). Mit solcherart Vergünstigungen wurde – vom Leitgedanken „Bundesrecht ist Mindestrecht“ getragen – dem Bundesgesetzgeber bis heute immer wieder antezediert.¹⁹⁵

Das Landesbeamtengesetz 1948 wurde von den Mitgliedern des Tiroler Landtages am 17. Dezember 1948 einstimmig beschlossen. Dieser Gesetzesbeschluss brachte die gebotene Rechtsklarheit in Bezug auf die Rechte und Pflichten der Tiroler Landesbeamten und ordnete den öffentlichen Dienst so gut es ging einmal mehr nach möglichst homogenen Grundsätzen. Die im Landesbeamtengesetz 1948 in Aussicht gestellte Durchführungsverordnung der Tiroler Landesregierung betreffend die Amtstitel für Landesbeamte wurde am 9. November 1950 einer Beschlussfassung zugeführt.¹⁹⁶ Sie komplettierte das gepriesene dienstrechtliche Normenensemble des Landes, welches – sieht man von einer Ergänzung der genannten Durchführungsverordnung im Jahre 1955 ab¹⁹⁷ – über zwei Jahrzehnte lang als landesrechtliche Grundlage die Geschicke der Beamten im Landesdienst dirigierte.

4. Exkurs – Entwicklung des Dienstrechtes auf Bundesebene

Der Umstand, dass das Landesbeamtengesetz aus dem Jahr 1948 im Wege der Verweisung – sozusagen in gelebter Tradition – die dienstrechtlich einschlägigen Vorschriften des Bundes in den Rechtsbestand des Landes integrierte, bedingt zwangsläufig, dass die Fortentwicklung des Landesdienstrechtes nicht betrachtet werden kann, ohne parallel dazu den Werdegang des Dienstrechtes der Bundesbeamten im steten Blickfeld zu behalten. Die folgenden Ausführungen sollen ebendiese Entwicklung des Dienstrechtes auf Bundesebene skizzieren, ohne freilich eine erschöpfende Aufzählung darzustellen. Eine

195 Siehe Schäffer, Homogenität 383.

196 LGBl 50/1950.

197 LGBl 27/1955.

solche würde aufgrund der enormen Regelungsdichte, die mittlerweile mehr denn je auf dem Gebiet des Dienstrechtes vorherrschte, den hier vorliegenden Rahmen sprengen und könnte für sich alleine den Gegenstand einer weiteren wissenschaftlichen Arbeit bilden. Es werden daher nachstehend nur die mE bedeutsamsten Gesetzessvorhaben abgebildet, zumal staats- und organisationsrechtliche Neuerungen ständig neue Anpassungen der Rechtslage an die jeweils aktuellen Verhältnisse forderten. Die Motive hierfür waren vielschichtig, lagen aber in erster Linie in einem anders definierten Rollenverständnis des Beamtentums und seiner sich daraus ergebenden progressiven rechtlichen Stellung.¹⁹⁸ Verdeutlichendes Beispiel hierfür ist sicherlich die 1956 als Ausfluss einer fortgeschrittenen gesellschaftlichen Wandlung vorgenommene Zusammenfassung der das Besoldungsrecht der Staatsbeamten regelnden Bestimmungen in einem umfassenden Gehaltsgesetz (Gehaltsgesetz 1956).¹⁹⁹

Basierend auf einer Erklärung der Bundesregierung, die vom 15. April 1953 datiert, wurde eine Angleichung der Bezüge der Beamtenschaft an die Lebenserhaltungskosten gesucht und in der stufenweisen Festsetzung der Beamtengehälter auf rund das Sechsfache der durch das Gehaltsüberleitungsgesetz vom Jahre 1946²⁰⁰ bestimmten Gehaltsansätze gefunden. Das Gehaltsgesetz 1956 beschränkte sich materiell-rechtlich allein auf die Regelung des Besoldungswesens. Diesbezüglich wurde somit den Bestimmungen des Gehaltsüberleitungsgesetzes derogiert, wohingegen dessen sonstige Vorschriften bis auf weiteres aufrecht blieben.²⁰¹

Löschnak benennt die mit dem Gehaltsgesetz 1956 verfolgten Reformziele zutreffend wie folgt: *„Entnivellierung der Abstände zwischen den Mindest- und Höchstbezügen, systematische Gliederung des Besoldungsrechtes in einen allgemeinen Teil und in Sonderbestimmungen für die einzelnen Besoldungsgruppen, Verhinderung künftiger Nivellierungen durch in Prozenten des Monatsbezuges gewährte Teuerungszulagen und Verbot der Zuerkennung von Nebengebühren im Erlasswege.“*²⁰²

198 Vgl. Kucsko-Stadlmayer, Disziplinarrecht 2.

199 BGBl 54/1956.

200 BGBl 22/1947.

201 Siehe die Sten Prot des NR, 7. GP, 94. Sitzung 1956, 4574 ff.

202 Löschnak, Änderungen des Dienst- und Besoldungsrechtes während der letzten beiden Jahrzehnte als Ausdruck gesellschaftlicher Änderungen, in: Schäffer/König/Ringhofer (Hg), Im Dienst an Staat und Recht – FS Melichar (1983) 325 (326).

Das Verfahren des öffentlich-rechtlichen Dienst-, Ruhe- und Versorgungsverhältnisses zum Bund, den Ländern, Bezirken und Gemeinden wurde 1958 durch das Dienstrechtsverfahrensgesetz²⁰³ näher geregelt. Mit diesem Gesetz wurde nach über 30 Jahren eine Lücke geschlossen, welche sich durch das 1925 erlassene und 1950 wiederverlautbarte Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz²⁰⁴ ergeben hatte, zumal dieses die besonderen Gegebenheiten und Bedürfnisse der Staatsbeamten nicht berücksichtigte. Gegenstand des Dienstrechtsverfahrens waren neben der Begründung, der Änderung und der Beendigung des Dienstverhältnisses alle hiermit im Zusammenhang stehenden Verwaltungsangelegenheiten, über die mit rechtsfeststellendem oder mit rechtsbegründendem Bescheid abgesprochen wurde. Durch das Dienstrechtsverfahrensgesetz wurden zunächst die Bestimmungen des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes für anwendbar erklärt und sodann zahlreiche Abweichungen, etwa über die Zuständigkeit der Dienstbehörden, normiert.

Mit dem Pensionsgesetz wurde 1965 ein weiterer Teilbereich an die geänderten Bedingungen *angepasst* und die bestehende, unübersichtlich gewordene *Rechtslage* auf diesem Gebiet vereinheitlicht und bereinigt.²⁰⁵ Dies bedingte gleichlaufend den Entfall der in der Dienstpragmatik bis zu diesem Zeitpunkt noch vereinzelt verankerten pensionsrechtlichen Vorschriften (siehe oben IV.A.3.).

Unabhängig davon war die Dienstpragmatik selbst seit ihrem Inkrafttreten 1914 unzählige Male novelliert worden. Die dahinter stehende Intention war im Wesentlichen stets dieselbe: man wollte die oftmals nur in Grundsätzen gesetzlich geregelten Aspekte des Dienstrechtes mit ihren eigentümlichen Facetten auch in den nötigen Einzelheiten *regulativ* abbilden. So wurden etwa detaillierte Vorgaben in Bezug auf die Gewährung von Urlauben, in puncto Dienstzeit oder im Zusammenhang mit der Beurteilung der Leistungen im Dienst getroffen, die nicht nur materielle Verbesserungen, sondern zudem das Begründen von unmittelbaren Rechtsansprüchen zur Folge hatten.²⁰⁶ Die Erweiterung der Möglichkeiten, Rechtmittel ergreifen zu können, soll in diesem Kontext nicht unerwähnt bleiben. Diesbezüglich war auch die B-VG-Novelle 1974 richtungsweisend, welche in disziplinarrechtlichen Angelegenheiten erstmalig eine überprüfende Kontrolle durch den VwGH bestimmte und durch die der Begriff des Personal-

203 BGBl 54/1958.

204 BGBl 274/1925 idF BGBl 172/1950 (wv).

205 BGBl 340/1965.

206 Vgl *Hackl*, Die Dienstpragmatik⁷ (1974) IX.

vertretungsrechts in kompetenzrechtlich koordinierender Weise endlich seinen Eingang in die österreichische Bundesverfassung fand²⁰⁷ (die Einrichtung einer eigenen gesetzlichen Interessenvertretung für Beamte erfolgte bereits 1967 durch das Bundes-Personalvertretungsgesetz²⁰⁸).²⁰⁹

Die B-VG-Novelle 1974 bewirkte jedoch noch eine weitere, wesentlich tief greifendere Änderung der Kompetenzrechtslage: Durch eine textliche Umgestaltung des Art 21 B-VG wurde eine in föderalistischer und dienstrechtlicher Hinsicht gleichermaßen bemerkenswerte wie kontroversielle Neuregelung von Zuständigkeits- und Ordnungsprinzipien vorgenommen und auf dem Gebiet des Dienstrechtes ein besonderes Gebot der Homogenität normiert. Die Hauptinhalte dieser Novelle, ihr Werdegang und ihre Tragweite sollen im Folgenden näher behandelt werden.

5. *Postulat dienstrechtlicher Homogenität im Bundesstaat*

Es liegt wohl im Wesen eines jeden bundesstaatlich aufgebauten Gefüges begründet, dass sowohl die Gesamtheit im Verhältnis zu ihren Teilen als auch *vice versa* die Teile im Verhältnis zum Gesamten, jedoch ebenso untereinander, nach einem gewissen Mindestmaß an Übereinstimmung streben.²¹⁰ Einheit und Selbständigkeit sollen bestmöglich in Kongruenz zueinander gebracht werden, um Lossagungstendenzen hintanzuhalten und um letztlich den Zerfall der Gesamtheit des Staatsgebildes zu verhindern.²¹¹ Da der Verfassung als rechtlicher Grundordnung eines Staates ua die Aufgabe zukommt, Stabilität zu sichern, ist es ihr immanent, das Postulat der Homogenität auf höchster Ebene im Stufenbau der Rechtsordnung²¹² verbindlich festzuschreiben.

Die österreichische Bundesverfassung enthält aufgrund ihrer positivistischen Grundstruktur zwar keine allgemeine Homogenitätsklausel, begründet in rechtlicher Hinsicht allerdings deutlich begrenzte Einzelbefugnisse, Organisationsbeziehungen und Verfahrensmuster

207 Siehe auch *Thienel*, Dienst 18; *Pernthaler/Weber*, Landeskompetenzen und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip im Dienstrecht, in: Martinek/Wachter (Hg), Arbeitsleben und Rechtsordnung – FS Schnorr (1988) 557 (568 f).

208 BGBl 133/1967.

209 *Kucsko-Stadlmayer*, ZÖR 36 (1985), 52.

210 *Schäffer*, Homogenität 371; *Pernthaler/Weber*, Landeskompetenzen 561.

211 *Pernthaler/Weber*, Landeskompetenzen 560 ff; *Schäffer*, Homogenität 371; *maW Huber*, Die Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat, ZÖR 18 (1968), 247 (253).

212 Siehe *Kahl/Weber*, Verwaltungsrecht 55 (Rz 54 ff).

und ordnet so verschiedentlich detaillierte Bindungen der Landesstaatsgewalt an.²¹³ Der Homogenitätsrahmen wird dabei vorrangig durch die Bauprinzipien der Bundesverfassung, aber auch durch bundesverfassungsrechtliche Bestimmungen prinzipienhaften Charakters gefasst.²¹⁴

Mit der B-VG-Novelle 1974 wurde durch Art 21 in Bezug auf das Dienstrecht ferner eine spezielle Homogenitätsbestimmung geschaffen, welche die Hierarchie zwischen dem Bundesdienstrecht und den Dienstrechtsgesetzen der Länder klar bestimmte, indem Letztere der Bundesrechtsordnung untergeordnet worden sind: Art 21 Abs 1 erster Satz idF der B-VG-Novelle 1974 verfügte, dass den Ländern – unbeschadet gewisser ausnehmender Sondervorschriften, die hier nicht weiterverfolgt werden – fortan die Gesetzgebung und die Vollziehung in den Angelegenheiten des Dienstrechtes und des Personalvertretungsrechtes der Bediensteten der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände zu obliegen hat. Die Grundsatzkompetenz des Bundes wurde damit aufgehoben. Auch wurde die Dienstrechts- und die Personalvertretungskompetenz aufgrund der engen inhaltlichen Konkordanz dieser beiden Rechtsbereiche, wie ebenfalls bereits erwähnt, zusammengeführt²¹⁵ sowie die inzwischen überholte Unterscheidung zwischen Bediensteten, die behördliche Aufgaben zu besorgen hatten, und solchen, bei denen das nicht der Fall war, gestrichen. All dies bewirkte ohne Zweifel gewisse Vereinfachungen.

Darüber hinaus ist den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage der B-VG-Novelle 1974 zu entnehmen, dass man durch die dortige Neufassung des Art 21 B VG dem Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer von 1970 Rechnung tragen wollte, wonach im Sinne einer klareren Betonung des in der Bundesverfassung verankerten bundesstaatlichen Prinzips eine wirksame Stärkung der Rechte der Länder erfolgen sollte.²¹⁶ Im Lichte dieses Leitgedankens wurde sohin eine Erweiterung des Anteils der Länder an der verfassungsgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern angestrebt.²¹⁷ Bis hierhin könnte man dieses Bestreben durchaus als geglückt ansehen, wäre da am Ende nicht doch noch eine drasti-

213 *Pernthaler/Weber*, Landeskompetenzen 561; *Pernthaler*, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477 (480).

214 Siehe *Camper*, Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, ÖJZ 2003, 441 f.

215 *Pernthaler/Weber*, Landeskompetenzen 569.

216 Siehe *Pernthaler*, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (1980) 131.

217 182 BlgNR 13. GP 8.

sche Zäsur erfolgt, die im zweiten Satz des Art 21 Abs 1 B-VG idF der B-VG-Novelle 1974 ihren Ausgang fand. Demnach durften die das Dienstrecht (der Landes-, Gemeinde- und Gemeindeverbandsbediensteten) regelnden Gesetze und Verordnungen der Länder nämlich von den dienstrechtlichen Gesetzen und Verordnungen des Bundes nicht in einem Ausmaß abweichen, dass der gemäß Art 21 Abs 4 leg cit vorgesehene Wechsel des Dienstes wesentlich behindert wird. Nach dem ersten Satz dieses Abs 4 hatte den öffentlichen Bediensteten die Möglichkeit des Wechsels zwischen dem Dienst bei den unterschiedlichen Gebietskörperschaften jederzeit gewahrt zu bleiben.

Unter dem Etikett der Aufwertung von Länderkompetenzen hatte die Neugestaltung des Art 21 B-VG im Ergebnis leider keine föderalistischere Lösung gebracht. Dies ist jedoch weniger auf den Wortlaut der genannten Verfassungsbestimmungen zurückzuführen, als vielmehr auf die restriktiv zu Lasten der Länder gehende Auslegung dieser Bestimmung durch den VfGH, wie folgende Feststellungen verdeutlichen sollen: Art 21 Abs 1 und 4 B-VG idF der B-VG-Novelle 1974 verboten nach ihrer Diktion sämtlichen Gebietskörperschaften – so auch dem Bund selbst – „Knebelungsregelungen“, die einen Übertritt in den öffentlichen Dienst einer anderen Gebietskörperschaft wesentlich erschwerten oder sogar gänzlich unmöglich machten. Sie konkretisierten damit das im Bereich des Dienstrechtes geltende, allgemeine bundesstaatliche Berücksichtigungsgebot,²¹⁸ ohne freilich den Landesgesetzgeber in jeder Hinsicht dahingehend zu verpflichten, sich am Bundesdienstrecht zu orientieren.²¹⁹ Entscheidendes Faktum war lediglich, dass durch anderslautende Vorschriften ein Dienstwechsel zumindest nicht wesentlich erschwert wurde. Das Argument hierfür lieferte die unmissverständliche Formulierung des zweiten Satzes des Art 21 Abs 1, zweiter Halbsatz.

Der VfGH interpretierte Art 21 B-VG hingegen regelmäßig in Richtung eines gänzlichen Abweichungsverbotes des Dienstrechtes der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände von jenem des Bundes.²²⁰ Er verkannte damit entgegen allen bundesstaatlichen Systemgrundsätzen die Zusammenhänge zwischen selbständiger Landes-

218 Vgl auch *Hofer-Zeni*, Die Kompetenz zur Regelung des Dienstrechtes, ÖJZ 1972, 122 (123 f).

219 *Pernthaler/Weber*, Landeskompetenzen 569 f.

220 Siehe etwa VfSlg 7285/1974, VfSlg 7883/1976, VfSlg 11.151/1986; vgl auch *Funk*, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung (1980) 28, wonach eine undifferenzierte Bindung des Landesdienstrechtes an das Bundesdienstrecht angenommen wird.

kompetenz und gliedstaatlicher Verfassungshoheit.²²¹ Das Postulat einer akzessorischen Bindung des Landesgesetzgebers an das Bundesdienstrecht ist, den Ausführungen von *Pernthaler/Weber* folgend „[...] weder mit dem Wortlaut noch mit dem Sinn des Art 21 B-VG idF der B-VG-Novelle 1974 vereinbar und beweist aufs neue die verfassungstheoretische Sprunghaftigkeit des VfGH in bundesstaatlichen Bereichen.“²²²

Die Annahme einer umfassenden, engen Bindung des Landesgesetzgebers an das einfache Bundesgesetz bewirkte daher letzten Endes keine verfassungskonforme Homogenität bezogen auf einheitliche dienstrechtliche Grundsätze. Stattdessen resultierte aus ihr eine dem bundesstaatlichen Aufbau Österreichs in dieser Form völlig fremde, weitgehende Identität von Regelungsinhalten.²²³ Diese verfassungsgestaltende Grundhaltung war nicht Ausdruck einer gleichwertigen, strukturellen Symbiose zwischen Bund und Ländern sondern lieferte vielmehr ein weiteres Beispiel für eine merkliche Vormundschaft der Zentralbürokratie des Bundes.²²⁴ Die Verfassungsrealität spiegelte demnach keine föderalismusfreundliche, sondern ganz im Gegenteil eine äußerst unitarische Wirklichkeit wider,²²⁵ welche Zeit ihres Bestehens den Ländern praktisch keinen Raum für die Umsetzung echter und entscheidender Reformbestrebungen auf dem Gebiet des Dienstrechtes lassen sollte und vom Bundesverfassungsgesetzgeber in dieser weitläufigen Ausgestaltung wohl auch gar nicht intendiert war.²²⁶

6. Landesbeamtengesetz 1974

Vor dem Hintergrund der durch das B-VG vorgegebenen und durch die Judikatur des VfGH in restringierender Weise erschlossenen Voraussetzungen konnten – wie geschildert – zukunftsorientierte, schöpferische dienstrechtliche Vorschriften seitens der Länder *de facto* nicht verwirklicht werden. Dennoch war es aufgrund der rasanten Veränderungen des öffentlichen Dienstrechtes als Folge einer nach wie vor fortschreitenden gesellschaftlichen Weiterentwicklung

221 *Pernthaler/Weber*, Landeskompetenzen 574 und 576.

222 *Pernthaler/Weber*, Landeskompetenzen 574, unter Hinweis auf VfSlg 2455/1952, VfSlg 9507/1982 bzw VfSlg 10.292/1984.

223 Siehe *Pernthaler/Weber*, Landeskompetenzen 561 und 575.

224 MaW *Pernthaler/Weber*, Landeskompetenzen 562.

225 Vgl *Schäffer*, Homogenität 379.

226 Siehe *Bußjäger*, Bemerkungen zur Neuregelung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Dienstrechtes der öffentlich Bediensteten, JBl 1999, 773.

unabdingbar, das Landesbeamtengesetz 1948 nach mehr als einem Vierteljahrhundert zu novellieren. Die notwendigen Adaptierungen des dienstrechtlichen Landesrechtsbestandes waren dabei sowohl im Interesse des Dienstgebers Land Tirol als auch im Interesse seiner Bediensteten gelegen.²²⁷

Die Frage, ob seitens des Landes Tirol nun ein Dienstrecht mit eigenständigen Regelungen geschaffen oder aber das Dienstrecht des Bundes (weitgehend) unverändert übernommen werden sollte, war vor dem Hintergrund des geringen Gestaltungsspielraumes, den das Homogenitätsgebot und seine Auslegung duldeten, recht schnell beantwortet: Der Tiroler Landesgesetzgeber entschied sich auf ein Neues dazu, die bundesrechtlichen Normen grundsätzlicher Natur zu rezipieren und lediglich dort, wo es die Eigenheiten der Tiroler Landesverwaltung erforderten, im zulässigen Ausmaß Abweichendes zu normieren. Diese Vorgehensweise hatte sich bereits bei der Erlassung des Landesbeamtengesetzes 1948 hinreichend bewährt.

Wer angesichts der oben geschilderten, in den letzten Jahrzehnten nahezu stürmisch erfolgten Änderung der Gesamtgesellschaft jetzt auch auf Landesebene einen umfangreichen und materiell-rechtlich komplexen, detailliert ausformulierten Gesetzestext erwartet hätte, der muss an dieser Stelle (vorerst) getröstet werden. Denn wie sein Vorgänger war auch das Landesbeamtengesetz 1974 mit fünf Paragraphen äußerst überschaubar.²²⁸

Vom Anwendungsbereich des Landesbeamtengesetzes 1974 wurden gemäß dessen § 1 erneut die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Land Tirol stehenden Bediensteten umfasst. Ausgenommen waren – unverändert – wiederum Lehrkräfte. § 2 des Landesbeamtengesetzes 1974 stellte die auf das Bundesrecht bezogene besondere Verweisungsnorm dar, durch welche die beherrschenden dienst-, besoldungs- und pensionsrechtlichen Vorschriften der Beamten des Bundes ins Tiroler Landesrecht aufgenommen wurden.

Bedingt durch die damals jüngere Judikatur des VfGH²²⁹ sah man sich veranlasst, die Rezeptionsbestimmung des Landesbeamtengesetzes 1948 nunmehr als Ganzes neu zu fassen. Von einer Übernahmeautomatik bundesrechtlicher Vorschriften „in der jeweils geltenden Fassung“, dh in Form von einer auch zukünftige Regelungen umfassen-

227 Siehe Blg 2 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, VII. Periode, 23. Sitzung 1974.

228 LGBl 57/1974.

229 VfSlg 6290/1970 und fortgesetzt in VfSlg 7085/1973 sowie 7241/1973; siehe aber auch erstmalig VfSlg 3159/1957.

den dynamischen Verweisung, wurde – ob der ansonsten drohenden Aufhebung wegen Verfassungswidrigkeit – sohin bewusst Abstand genommen.²³⁰ Die besagte Verfassungswidrigkeit wäre ansonsten darin begründet gewesen, dass die dynamische Verweisung auf Normen des Bundesgesetzgebers der Abtretung von Kompetenzen gleichkäme, zumal es an einer diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Ermächtigungsnorm mangelte. Dies hätte im föderalen Verhältnis einen Verstoß gegen die bundesverfassungsrechtlich definierte Kompetenzverteilung dargestellt.²³¹ Die nachstehende Entscheidung des VfGH macht dies verständlich: Im Erkenntnis VfSlg 6290/1970 hatte sich der VfGH mit einer aus seiner Sicht unzulässigen dynamischen Verweisung innerhalb des Kärntner Landesdienstrechts-Überleitungsgesetzes²³² zu befassen. Das Judikat mündete in einer Aufhebung von Teilen dieses Gesetzes, die wie folgt begründet wurde: *„Landesgesetzliche Normen zu schaffen, [dafür] ist ausschließlich der LT [Landtag] zuständig. Er kann dies allerdings auch durch Verweisung auf andere Umschreibungen tun. Daher kann der Landesgesetzgeber verfassungsrechtlich unbedenklicherweise zB anordnen, dass im Zeitpunkt der Beschlussfassung des G [Gesetzes] bestehendes Beamtenrecht des Bundes auch für die Beamten des betreffenden Landes als lg [landesgesetzliche] Vorschrift gilt (vorausgesetzt, dass dieses Recht im Hinblick auf den Umstand der Ausstattung mit der Qualität eines LG [Landesgesetzes] ausreichend kundgemacht ist). Diese Normen sind dann LG [Landesgesetze], ihre sonstige Qualifikation spielt keine Rolle. Es ist aber mit der Verfassung unvereinbar, dass der Gesetzgeber des Bundes oder eines Landes nicht selbst den Inhalt der Norm festlegt, sondern dies einem anderen Gesetzgeber überlässt, indem er für die Zukunft die jeweiligen Gesetzesbefehle des anderen Gesetzgebers als eigene Gesetzesbefehle erklärt, obwohl ihr Inhalt noch gar nicht feststeht und daher auch nirgends umschrieben ist. Hier hat es also der Landesgesetzgeber verfassungswidrigerweise dem Bundesgesetzgeber überlassen, den Gesetzesinhalt in Zukunft zu gestalten. Er hat damit auch seine Kompetenz aufgegeben.“*²³³

§ 2 des Landesbeamtengesetzes 1974 ordnete daher im Wege einer sogenannten *statischen* Verweisung verschiedene, bereits vorhandene Norminhalte des Beamtendienstrechtes des Bundes als Rezep-

230 Siehe Blg 2 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, VII. Periode, 23. Sitzung 1974.

231 Vgl. Kojan, Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit statischer und dynamischer Verweisungen, ÖJZ 1979, 29 (35).

232 LGBl für Kärnten 54/1959.

233 VfSlg 6290/1970.

tionsobjekte an.²³⁴ Dabei wurden die übernommenen Gesetzesbefehle nach Titel und Datum der Erlassung sowie nach Name, Nummer und Jahr des Publikationsorgans näher bestimmt. Es waren dies insbesondere die Dienstpragmatik,²³⁵ das Beamten-Überleitungsgesetz,²³⁶ das Gehaltsüberleitungsgesetz,²³⁷ das Gehaltsgesetz 1956²³⁸ und das Pensionsgesetz 1965.²³⁹ Eine derartige Individualisierung von Gesetzesinhalten im Zuge der Rezeption machte es künftighin notwendig, bei einer Änderung oder Ergänzung der im § 2 des Landesbeamtengesetzes 1974 aufgezählten Bundesgesetze, sofern diese Änderung oder Ergänzung auf die Tiroler Landesbeamten Anwendung finden sollte, auch den § 2 entsprechend anzupassen bzw zu novellieren.²⁴⁰

Die oben angesprochenen Abweichungen vom Bundesdienstrecht standen, wie schon beim Landesbeamtengesetz 1948, vorrangig mit der Führung und Vereinheitlichung von Amtstiteln in Verbindung (siehe § 3 des Landesbeamtengesetzes 1974), enthielten aber auch Änderungen und Vereinfachungen in Bezug auf die Dienstzweigeverordnungen für Beamte der allgemeinen Verwaltung sowie für Handwerker (siehe die Anlagen 1 und 3 des Landesbeamtengesetzes 1974).

7. *Novellen des Landesbeamtengesetzes – Folgejahre bis 1982*

Die Jahre nach dem Inkrafttreten des Landesbeamtengesetzes 1974 waren in Bezug auf die weitere Entwicklung des Dienstrechts der Tiroler Landesbeamten zunächst durch mehrere kleinere Dienstrechtsnovellen gekennzeichnet.²⁴¹ Primäre Veranlassung hierzu boten notwendige legistische Anpassungen infolge der laufenden Änderung von Bundesnormen, die aufgrund der zuvor beschriebenen statischen Verweisung gesetzestechnisch im Tiroler Landesdienstrecht erfasst worden sind.

Parallel zu diesen Gesetzesänderungen arbeitete man auf Bundesebene intensiv an einer Reform des gesamten Dienst- und Besoldungsrechtes der Bundesbeamten. Diesen Bemühungen lag sowohl

234 Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit siehe etwa VfSlg 3130/1956, 3662/1959 oder 5633/1967.

235 RGBl 15/1914 idF BGBl 213/1972.

236 StGBI 134/1945 idF BGBl 49/1946.

237 BGBl 22/1947 idF BGBl 180/1974.

238 BGBl 54/1956 idF BGBl 318/1973.

239 BGBl 340/1965 idF BGBl 320/1973.

240 Siehe Blg 2 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, VII. Periode, 23. Sitzung 1974.

241 Siehe LGBl 8/1974, LGBl 62/1976 und LGBl 42/1977.

ein reformatorischer als auch ein kodifikatorischer Ansatz zugrunde: Es galt zum einen, ein nach damaligem Standpunkt modernes Dienstrecht zu schaffen, das bei grundsätzlicher Beibehaltung des Vor- und Ausbildungsprinzips besonderes Augenmerk auf die tatsächlich Verwendung und vor allem auf den Verwendungserfolg richten sollte. Zum anderen wollte man – wie schon so oft – das Beamtendienstrecht möglichst umfassend, gleichzeitig jedoch einfach und übersichtlich darstellen. Dies versuchte man zu erreichen, indem ein Großteil der Bestimmungen der Dienstpragmatik²⁴² außer Kraft gesetzt und das Dienstrecht folglich im Sinne einer Neukodifikation und echten Modernisierung in zwei Etappen neu gefasst werden sollte, die beide für das Tiroler Landesdienstrecht belangvoll sein werden.²⁴³

a) Beamten-Dienstrechtsgesetz 1977 – Übernahme in die Landesrechtsordnung

Den ersten Schritt zu dieser Dienstrechtsneukodifikation bildete nach eingehenden Beratungen zwischen dem Verhandlungskomitee der Gebietskörperschaften und der Gewerkschaften der öffentlichen Dienste über Vorschläge des Dienst- und Besoldungsrechtes die parlamentarische Verabschiedung des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1977.²⁴⁴

Das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1977 ging – der ursprünglichen Reformintention Rechnung tragend – von dem Grundsatz aus, sämtliche Bestimmungen, die die öffentlich-rechtlichen Bediensteten des Bundes betreffen, zusammenfassend, einheitlich und den aktuellen Gegebenheiten angepasst zu regeln.²⁴⁵ Die Gliederung des Gesetzes erfolgte in einen Allgemeinen Teil, dessen Vorschriften sozusagen für alle Bundesbeamten gleichermaßen Geltung erlangten, und in einen Besonderen Teil mit spezifischen besoldungsrechtlichen Inhalten für einzelne Verwendungs- bzw Besoldungsgruppen. Diese erste Etappe einer gesamthaften Dienstrechtsreform widmete sich vorwiegend der Normierung der Beamtenausbildung, der Definitivstellung, der Amtstitel sowie des Urlaubsrechtes.

242 RGBl 15/1914.

243 Vgl 500 BlgNR 14. GP 61 f; 818 BlgNR 14. GP 5; Hackl, Beamtendienstrecht (1977) V.

244 BGBl 329/1977.

245 RV zum Beamten-Dienstrechtsgesetz 1977, 500 BlgNR, 14. GP 61; siehe auch AB 539 BlgNR, 14. GP 1.

Mit der 4. Landesbeamtengesetz-Novelle²⁴⁶ wurde das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1977 des Bundes als landesrechtliche Vorschrift in Geltung gesetzt und damit die bisherige Rezeptionspraxis konsequent fortgesetzt. Die parlamentarische Behandlung der gegenständlichen Gesetzesänderung bot den Abgeordneten des Tiroler Landtages die Gelegenheit, ua auch über die Berechtigung des Rechtsinstituts der Pragmatisierung und über die Aktualität von Definitivstellungen zu disputieren: Von manchem wurde die Ansicht vertreten, dass die Pragmatisierung und damit verbunden die Definitivstellung als Relikte der Monarchie mittlerweile ihren Sinn verloren hätten. Ein Pragmatisierungsstopp würde einer Privilegiendiskussion, etwa im Zusammenhang mit vermeintlich hohen Beamtenpensionen, wirksam begegnen, der Verwaltung zu Einsparungen verhelfen und ihr jene Elastizität verschaffen, die in der Privatwirtschaft ganz selbstverständlich wäre.²⁴⁷

Dem wurde – mE zutreffend – entgegengehalten, die Pragmatisierung wäre der Garant für Kontinuität innerhalb der Verwaltung. Es hätte für den Dienstgeber Vorteile, Bedienstete möglichst frühzeitig zu pragmatisieren.²⁴⁸ Denn die dadurch dienstgeberseitig lukrierten Einnahmen würden die Pensionen der älteren Beamten finanzieren. Ferner würde man nicht außer Acht lassen dürfen, dass den höheren Pensionen auch höhere Beitragsleistungen gegenüberstünden. Der österreichische Beamte wäre zu allen Zeiten in einem hohen Ansehen gestanden. Ein Bekenntnis hierzu wäre auch ein Bekenntnis zur vorgelegten 4. Landesbeamtengesetz-Novelle.²⁴⁹ Diese Haltung hat sich in der parlamentarischen Debatte nach eingehenden Diskussionen schließlich durchgesetzt, weshalb der Tiroler Landtag der gegenständlichen Novelle mit der für eine gültige Beschlussfassung erforderlichen Mehrheit auch die Zustimmung erteilen konnte.

Angesichts dessen, dass die Pragmatisierung erheblich zur Attraktivität des öffentlichen Landesdienstes beigetragen hat und heute, über 40 Jahre später, noch immer eine tragende Säule darstellt, auf welcher die großen Reformen des Landesdienstrechts in ausgeklügelter, aufeinander abgestimmter Weise aufbauen, war die damalige Ent-

246 LGBl 39/1978.

247 Siehe die Wortmeldung des Abg Hackl in den Sten Prot des Tiroler Landtages, VIII. Periode, 20. Sitzung 1978, 18 ff.

248 Dem Umstand der frühestmöglichen Pragmatisierung wird nicht zuletzt seit einer gleichlautenden Empfehlung des Rechnungshofes Österreich größtes Augenmerk geschenkt (*Rechnungshof*, Reform der Beamtenpensionssysteme der Länder Tirol, Vorarlberg und Wien, Reihe Bund 2009/8, 28).

249 Siehe die Wortmeldung des Abg Huter in den Sten Prot des Tiroler Landtages, VIII. Periode, 20. Sitzung 1978, 20 ff.

scheidung des Tiroler Parlaments zur Beibehaltung von Ernennungen in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis ohne Frage weitschauend und – rückblickend betrachtet – auch sehr zu begrüßen. Die 4. Landesbeamtengesetz-Novelle war demnach in gewisser Weise programmatisch für den Fortbestand des Tiroler Berufsbeamtentums und daher in ihrer eigentlichen Tragweite nicht zu unterschätzen – anders als die 5. Landesbeamtengesetz-Novelle²⁵⁰, mit der lediglich eine hier vernachlässigbare Anpassung von Zitaten vorgenommen wurde.

- b) Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 und seine determinative Bedeutung für den Landesdienstrechtsbestand

Die mit dem Beamten-Dienstrechtsgesetz 1977 auf Bundesebene eingeleitete Neuordnung des Beamtendienstrechtes wurde schließlich in einer zweiten Etappe im Wege der Verabschiedung des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979²⁵¹ zu einem Abschluss gebracht. Durch das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 wurde der bis dahin noch in Geltung stehende Restbestand an Regelungen der Dienstpragmatik²⁵² und des Gehaltsüberleitungsgesetzes²⁵³ einschließlich der Vorschriften des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1977²⁵⁴ aufgehoben und zu einem umfassenden Dienstrechtssystem zusammengeführt.²⁵⁵ Das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 folgte in seinem legistischen Aufbau jener Grundkonzeption, welche mit dem Gehaltsgesetz 1956²⁵⁶ bereits vorgegeben war. Dabei wurde vor allem der Bereich der Ernennungserfordernisse und der Leistungsfeststellung wesentlich vereinfacht, ein neuer Katalog von Dienstpflichten geschaffen und hinsichtlich des Gesetzesvollzuges insgesamt zu einer erheblichen Verminderung des Verwaltungsaufwandes beigetragen.²⁵⁷

Der Allgemeine Teil des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 gliederte sich in neun Abschnitte, welche zunächst Bestimmungen zum Anwendungsbereich des Gesetzes, zum Stellenplan sowie zum Dienstverhältnis an sich (Ernennung, Übertritt und Versetzung in den Ruhestand, Auflösung des Dienstverhältnisses) beinhalteten. Es folg-

250 LGBl 45/1979.

251 BGBl 333/1979.

252 RGBl 14/1915.

253 BGBl 22/1947.

254 BGBl 329/1977.

255 ErIRV 11 BlgNR 15. GP 73.

256 BGBl 54/1965.

257 Siehe Löschnak, Änderungen 334; vgl Kucsko-Stadlmayer, ZÖR 36 (1985), 52.

ten Regelungen zur dienstlichen Ausbildung, zur Verwendung der Beamten (insbesondere betreffend Arbeitsplatz, Nebentätigkeit, Versetzung, Dienstzuteilung, Verwendungsänderung) sowie ein Katalog mit ihren Dienstplichten und Rechten. Vorschriften zum Leistungsfeststellungsverfahren und zum Disziplinarrecht vervollständigen die Neuformulierungen.

Der Besondere Teil nahm Bezug auf die unterschiedlichsten beim Bund beschäftigten Berufsgruppen und definierte in seinen ersten beiden Abschnitten vorrangig Amtstitel und Verwendungsbezeichnungen für Beamte der allgemeinen Verwaltung und für solche in handwerklicher Verwendung. Der Schlussteil enthielt Bestimmungen zum Außerkrafttreten von Rechtsvorschrift sowie diverse Übergangsregelungen.

Mit der 6. Landesbeamtengesetz-Novelle²⁵⁸ wurden die bis dahin auf Bundesebene vollzogenen Dienstrechtsänderungen – allen voran das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – abermalig als landesrechtliche Vorschriften übernommen, damit außer Kraft gesetzte Regelungen aus dem Landesrechtsbestand entfernt und sohin der Bogen zwischen Bundes- und Landesdienstrecht erneut geschlossen. Nennenswerte Abweichungen vom Bundesrecht wurden im Zusammenhang mit der Dienstfreistellung gewisser (politischer) Funktionsträger und durch die Neufassung von Zuständigkeitsvorschriften getroffen. Letztere sollten klarstellen, dass dem Landeshauptmann bestimmte Vollzungsaufgaben zukommen, die dem inneren Dienst zuzuordnen sind und die für den Bereich des Amtes der Landesregierung und der Bezirkshauptmannschaften gemäß § 1 BVG ÄmterLReg²⁵⁹ dem Landeshauptmann vorbehalten sind. Darunter fallen zum Mindesten die Regelungen über die Verwendung von Beamten am Arbeitsplatz, über die Verwendungsänderung, über den Dienstplan sowie über den Dienstweg.²⁶⁰

258 LGBl 35/1981.

259 BGBl 289/1925.

260 ErlRV Blg 3 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, IX. Periode, 10. Sitzung 1981.

8. *Weiterentwicklung des Landesbeamtengesetzes – Jahre 1982 bis 1999*

a) *Landesbeamtengesetz 1982 und 1994*

Die im Zeitraum 1982 bis 1995 durchgeführten Novellen des Tiroler Landesbeamtengesetzes waren wiederum vorwiegend durch legislative Anpassungen, insbesondere durch Zitat Anpassungen, sowie ferner durch die regelmäßige Übernahme der Ergebnisse der Besoldungsverhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Gewerkschaften der öffentlichen Dienste geprägt.²⁶¹

Zwischenzeitlich waren zum Zwecke der Übersichtlichkeit und der Rechtsbereinigung zudem mehrere Wiederverlautbarungen des Landesbeamtengesetzes vonnöten, mit denen jeweils auch eine Änderung der Bezeichnung des Gesetzstitels („Landesbeamtengesetz 1982“ und „Landesbeamtengesetz 1994“) einherging.²⁶²

b) *25. Landesbeamtengesetz-Novelle*

Eine nähere Betrachtung verdient die 25. Landesbeamtengesetz-Novelle.²⁶³ Mit dieser wurde nämlich nicht nur die obligatorische Rezeption von geänderten bundesrechtlichen Bestimmungen²⁶⁴ vorgenommen. Auch die im Strukturanpassungsgesetz des Bundes²⁶⁵ verankerten Sparmaßnahmen der Bundesregierung zeitigten ihre Auswirkungen auf die Beamten des Landes Tirol. Diese Maßnahmen hatten etwa den gänzlichen Wegfall des bisher gewährten Grundbetrages der Haushaltszulage sowie den Ersatz des bisherigen Steigerungsbetrages dieser Zulage durch eine im Vergleich betragsmäßig verminderte Kinderzulage zur Folge, bewirkten ein restriktiveres Vorgehen bei der Anrechnung von Vordienstzeiten und weiters eine Nichtberücksichtigung von Karenzurlaubszeiten für die Vorrückung in eine höhere Gehaltsstufe, sofern der Karenzurlaub nicht der Betreuung eines Kindes gedient hat. Zudem wurde die ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit, die für den Erwerb eines Anspruches auf einen Ruhegenuss erforderlich ist, von zehn auf 15 Jahre und die für das Erreichen eines Ruhege-

261 LGBl 22/1982, 62/1982, 29/1983, 12/1985, 56/1985, 29/1986, 51/1987, 39/1988, 18/1989, 59/1989, 20/1990, 42/1991, 39/1992, 11/1993, 73/1993, 6/1994, 79/1994, 41/1995.

262 LGBl 69/1982 und 19/1994.

263 LGBl 80/1995.

264 Siehe BGBl 43/1995.

265 BGBl 297/1995.

nusses im Ausmaß der Ruhegenussbemessungsgrundlage erforderliche ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit von 35 auf 40 Jahre erhöht. Darüber hinaus wurde eine Anhebung des Pensionsbeitrages der Landesbeamten beschlossen.²⁶⁶

Durch das Mittragen des auf Bundesebene ausgehandelten Regierungsprogrammes zur Budgetsanierung leistete auch das Land Tirol einen entsprechenden fiskalischen Beitrag zur Festigung des Landeshaushaltes und unterstrich damit seine Reformbereitschaft. Dies wird sich im Übrigen auch im Zusammenhang mit der Übernahme von sogenannten Null-Lohnrunden und dem damit verbundenen – für die betroffene Gebietskörperschaft nachhaltig positiv, für ihre Bediensteten nachhaltig negativ wirksamen – Verzicht auf die Erhöhung von Bezügen manifestieren.²⁶⁷

Noch eine im Rahmen der 25. Landesbeamtengesetz-Novelle erfolgte Änderung soll entsprechend hervorgehoben werden: Da seit 1. Jänner 1994 Leitungsfunktionen in der Landesverwaltung nur mehr befristet für die Dauer von fünf Jahren vergeben werden, wurde mit der gegenständlichen Gesetzesänderung gewährleistet, dass Landesbeamten nach Ablauf der befristeten Bestellung Aufgaben innerhalb derselben Dienststelle zugewiesen werden können, die keine Leitungsfunktion beinhalten.

Auch wurde es unter Anknüpfung an die Leitungsbefugnis der Abteilungsvorstände künftighin ermöglicht, Aufgaben auf Mitarbeiter (anders) zu verteilen bzw einem Mitarbeiter einzelne Aufgaben zu entziehen. Damit wurde der „betrieblichen Übung“, wonach der Abteilungsvorstand innerhalb seiner Abteilung bei Bedarf sogenannte Fachbereiche einrichten kann, Rechnung getragen.²⁶⁸ Durch derartige Fachbereiche kann die Abteilungsstruktur weiter aufgegliedert werden, indem besonders qualifizierte Mitarbeiter mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgabengebiete – oftmals verbunden mit personalführender Tätigkeit – betraut werden. Da Fachbereiche weder in der Geschäftsordnung noch in der Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung ihren Niederschlag finden, ist für deren Einrichtung auch keine Verordnungsänderung notwendig. Somit kann rasch und unbürokratisch auf entsprechende Notwendigkeiten reagiert werden. Für den Fachbereichsleiter ist der mit seiner Stellung verbundene Mehraufwand in zeitlicher und mengenmäßiger Hinsicht regelmäßig

266 ErlRV Blg 4 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XII. Periode, 4. Sitzung 1995.

267 So erfolgt zB im Rahmen der 26. Landesbeamtengesetz-Novelle, LGBl 48/1996.

268 ErlRV Blg 4 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XII. Periode, 4. Sitzung 1995.

mit einer besoldungsrechtlichen Besserstellung verbunden, sodass sich für Dienstgeber und Dienstnehmer gleichermaßen Vorteile eröffnen.

c) 26. Landesbeamtengesetz-Novelle

Der im Jahr 1996 kundgemachten 26. Landesbeamtengesetz-Novelle lag ein weiteres Bündel an Maßnahmen zugrunde, welches dem öffentlichen Landesdienst einen Beitrag zum Konsolidierungsprogramm zugunsten des Bundeshaushaltes abverlangte.²⁶⁹

Im Zuge der Generaldebatte zu dieser Novelle wurde im Tiroler Landtag zudem der Vorwurf laut, das Landesbeamtengesetz 1994 sei mittlerweile unleserlich geworden und dadurch für den Rechtsanwender nicht mehr verständlich. Dies wiederum erhöhe die Rechtsunsicherheit in einem nicht mehr zu verantwortbaren Maße.²⁷⁰ Die mahnenden Worte blieben (zunächst noch) ohne Konsequenz. Das Gesetz wurde nämlich in der dem Landtag vorgelegten – von manchen Abgeordneten eben als unübersichtlich empfundenen – Fassung beschlossen.

d) 27. Landesbeamtengesetz-Novelle

Im Zuge der 27. Landesbeamtengesetz-Novelle wurde versucht, der Kritik der Unleserlichkeit des Landesbeamtengesetzes 1994 von legislativer Seite entgegenzutreten.²⁷¹ Um den Gesetzestext verständlicher zu gestalten, wurde das System der Rezeption von Bundesvorschriften für den Landesbereich neuerlich geändert. Da das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 bekanntlich im Wege der statischen Verweisung, sohin durch Zitierung der zuletzt im Bundesgesetzblatt kundgemachten Novelle, für Landesbeamte übernommen wurde, war es wie beschrieben unabdingbar, alle Änderungen dieses Bundesgesetzes, die nicht für den Landesbereich gelten sollten, einzeln anzuführen. Dies führte zu der vom Tiroler Landtag zuvor monierten Unklarheit über den für Landesbeamte nun tatsächlich geltenden Gesetzestext. Um hier Abhilfe zu schaffen, wurden die für Landesbeamte anzuwendenden Bundesvorschriften von jetzt an in einer „Stammfassung“ übernommen. Alle in der Folge ergangenen Änderungen dieser Vor-

269 LGBl 48/1996.

270 Siehe die Wortmeldung des Abg Willi in den Sten Prot des Tiroler Landtages, XII. Periode, 6. Sitzung 1996, 191.

271 LGBl 18/1998.

schriften, die für Landesbeamte Gültigkeit erlangen sollen, sind daher hinkünftig einzeln anzuführen.²⁷² Der geltende Gesetzestext sollte auf diese Weise für die Normunterworfenen wesentlich leichter feststellbar sein.²⁷³

Wenngleich die 27. Landesbeamtengesetz-Novelle vom Tiroler Landtag einstimmig angenommen wurde, so konnten die Bedenken hinsichtlich der Lesbarkeit des Gesetzes auch mit der neuen Systematik nicht gänzlich aus der Welt geschafft werden. Dies zeigt folgende Wortmeldung des damaligen Abg Willi zum Landesbeamtengesetz 1994: *„Es ist dermaßen kompliziert, dass ich als Abgeordneter kapitulieren muss, weil ich einen riesigen Schreibtisch bräuchte, den ich nicht besitze, der auch in meiner Wohnung keinen Platz hätte, damit ich alles auflege, wo ich in den Querverweisen nachlesen könnte, ob das, was da drinnen steht, stimmt. Ich muss schlichtweg zugeben, dass ich den Fachbeamten vertraue, dass das passt, nur frage ich mich, in welche Zeit steuern wir hin? [...] Ich denke mir nur, wir sollten als Abgeordnete noch verstehen können, was wir beschließen. Wir sollten wissen, worüber wir abstimmen.“*²⁷⁴

Führt man sich das Judikat des VfGH VfSlg 13.740/1994 vor Augen, in welchem ua festgestellt wurde, dass den Gesetzgeber die Aufgabe trifft, den Inhalt von Gesetzesbeschlüssen der breiten Öffentlichkeit in klarer und erschöpfender Weise zur Kenntnis zu bringen – ich erinnere an die Ausführungen in Abschnitt I.C. dieser Arbeit – so waren die im Tiroler Landtag angesprochenen Zweifel an der Gesetzesgestaltung durchaus nachvollziehbar. Dennoch wird sich – den Blick noch einmal in die Zukunft richtend – so rasch keine nennenswerte Änderung der Rezeptionstechnik ergeben. Wirkliche Abhilfe könnte nämlich nur geschaffen werden, wenn von der althergebrachten In-Geltung-Setzung bundesrechtlicher Vorschriften im Landesbeamtengesetz vollständig Abstand genommen wird. Hierzu müsste das auf die Tiroler Landesbeamten anzuwendende Bundesrecht in einen materiell-rechtlichen, ausformulierten Gesetzestext gegossen werden, wie dies anlässlich der Dienstrechts-Novelle LGBl 112/2013 in Bezug auf die das Disziplinarrecht der Landesbeamten abbildenden Regelungen erfolgreich geschehen ist. Durch die komplette Neufassung des Diszipli-

272 Es sind dies das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl 333/1979 idF BGBl 24/1991, sowie weiters insbesondere das Gehaltsgesetz 1956, BGBl 54/1956 idF BGBl 677/1978.

273 ErlRV Blg 2 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XII. Periode, 10. Sitzung 1997.

274 Wortmeldung des Abg Willi in den Sten Prot des Tiroler Landtages, XII. Periode, 10. Sitzung 1997, 176.

narrechts wurden dort jene Bestimmungen, mit denen die sinnge-
mäßige Anwendung der disziplinarrechtlichen Vorschriften des Beam-
ten-Dienstrechtsgesetzes 1979 des Bundes normiert worden ist, ent-
behrlich und konnten daher aufgehoben werden. Die Verwirklichung
desselben Lösungsansatzes hinsichtlich des übrigen Dienstrechtsbe-
standes erweist sich in der Praxis aufgrund der vielschichtigen Struk-
turen des öffentlichen Dienstes jedoch als äußerst schwierig. Hier
steckt der Teufel im wahrsten Sinne des Wortes im Detail. Schließlich
muss der gesamte verwiesene Dienstrechtsbestand der Landesbeam-
ten akribisch auf seine aktuelle Gültigkeit überprüft und neu formu-
liert werden. Dabei gilt es nicht nur auf bestehende, „woherworbene“
Rechte und Ansprüche von Landesbeamten, in die aufgrund des Be-
standschutzes nicht ohne weiteres eingegriffen werden könnte, Be-
dacht zu nehmen.²⁷⁵ Auch muss verhindert werden, dass sich Normen
überlagern oder sogar in Konkurrenz zueinander treten. Fehlende Re-
gelungen wiederum lassen mitunter ungewollte Gesetzeslücken ent-
stehen, welche aufs Neue mit Rechtsunsicherheiten verbunden wä-
ren. Nebstdem schreitet die Rechtsentwicklung – auch auf dem euro-
päischen Parkett – unablässig weiter voran, weshalb stets neue Novel-
len und Judikate zu beachten und einzuarbeiten sind. Allein das Be-
amten-Dienstrechtsgesetz 1979 wurde seit seinem Inkrafttreten bis
dato – sohin über eine Zeitspanne von nunmehr 40 Jahren – 131 Mal
novelliert! Dabei erfuhr es nicht selten über fünf zum Teil hochkom-
plexe Änderungen pro Jahr.²⁷⁶ Und hinsichtlich des Gehaltsgesetzes
1956 des Bundes, dessen Bestimmungen im Landesbeamtengesetz
ebenfalls weitgehend übernommen wurden, ist es ähnlich bestellt.²⁷⁷
Dennoch muss es mittel- bis langfristig das erklärte Ziel sein, dem
Rechtsanwender eine möglichst verständliche, materiell-rechtlich

275 Einzelne Bestimmungen des ABGB sind auch einer Anwendung im öffentlichen
Recht zugänglich (vgl. zB VwSlg 11.377 A/1984). Dennoch gilt, dass die Rechte und
Pflichten aus einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis durch Gesetz be-
stimmt werden und auch jederzeit durch Gesetz abgeändert werden können. Der-
artige Änderungen wirken, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt, auch auf
die Rechte und Pflichten aus bereits bestehenden Dienstverhältnissen und kön-
nen auch zum Nachteil der Bediensteten getroffen werden (siehe etwa
VwSlg 1886/1951).

276 Vgl. etwa das Jahr 1997 mit sechs im BGBl I kundgemachten Novellen (BGBl I
61/1997, 64/1997, 109/1997, 110/1997, 130/1997, 138/1997), das Jahr 1999 mit acht No-
vellen (BGBl I 5/1999, 6/1999, 7/1999, 10/1999, 70/1999, 127/1999, 132/1999, 161/1999)
das Jahr 2012 mit wiederum sechs Novellen (BGBl I 35/2012, 50/2012, 51/2012,
55/2012, 87/2012, 120/2012) oder das Jahr 2016 mit fünf Novellen (BGBl I 39/2016,
50/2016, 64/2016, 119/2016, 120/2016).

277 Siehe zB das Jahr 1988 mit sieben im BGBl I kundgemachten Novellen (BGBl I
148/1988, 230/1988, 288/1988, 326/1988, 342/1988, 602/1988, 737/1988).

konsolidierte Gesetzesfassung zu präsentieren und damit allfällige Unklarheiten ein für allemal effektiv zu beseitigen.

Abgesehen vom allgegenwärtigen Komplexitätsdilemma erscheint im Zusammenhang mit der 27. Landesbeamtengesetz-Novelle noch ein weiterer Aspekt erwähnenswert: Seit dem am 1. Jänner 1995 erfolgten Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (vormals Europäische Gemeinschaft) sind die auf europäischer Ebene bestehenden Vorschriften zusehends auch für das Gebiet des innerstaatlichen Dienstrechtes beachtlich. So erfolgte mit der gegenständlichen Dienstrechtsnovelle auch die Umsetzung von Unionsrecht (vormals Gemeinschaftsrecht), etwa exemplarisch der Richtlinie 93/104/EG des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung. Dieser wurde mit einer – auch heute noch geltenden – Einführung von Höchstgrenzen der täglichen und wöchentlichen Dienstzeit sowie zwingenden Ruhepausen entsprochen. Die Tagesdienstzeit wurde mit grundsätzlich 13 Stunden und die Wochendienstzeit innerhalb eines Durchrechnungszeitraumes von 17 Wochen im Durchschnitt mit grundsätzlich 48 Stunden festgesetzt. Bei einer Tagesdienstzeit von mehr als sechs Stunden wurde eine Ruhepause im Ausmaß von einer halben Stunde, die auch halbiert oder gedrittelt werden kann, vorgesehen. Diese Ruhepause wurde und wird im Tiroler Landesdienst, im Unterschied zur faktischen Übung bei Bundesbediensteten,²⁷⁸ nicht in die Dienstzeit eingerechnet.²⁷⁹ Im Anschluss an die Tagesdienstzeit wurde normiert, dass eine Ruhezeit von mindestens 11 Stunden zu gewähren ist. Die wöchentliche Ruhezeit wurde mit mindestens 35 Stunden bestimmt. Gleichzeitig wurde vorgesehen, dass unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen von den genannten Regelungen möglich sind; gänzlich ausgenommen wurden ua leitende Beamte mit entsprechenden finanziellen Abgeltungen.²⁸⁰

e) Landesbeamtengesetz 1998

Mit der Kundmachung der Landesregierung LGBl 65/1998 wurde das Landesbeamtengesetz 1994 als „Landesbeamtengesetz 1998“ wiederverlautbart. Mit dieser Wiederverlautbarung findet auch die am dienstrechtlichen Homogenitätsgebot des Art 21 B-VG²⁸¹ und damit

278 Siehe für den Bundesbereich VwGH 21.1.2016, Ra 2015/12/0051.

279 Dies wurde mittels Dienstzeiterlass festgelegt und mit LGBl 42/2016 gesetzlich klargestellt.

280 ErlRV Blg 2 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XII. Periode, 10. Sitzung 1997.

281 BGBl 1/1930 idF BGBl I 83/1998.

streng am Bund orientierte Rechtsentwicklung des Dienstrechtes der Tiroler Landesbeamten ihr verdientes Ende.

C) *Dienstrecht der Vertragsbediensteten des Landes Tirol – Entstehungsgeschichte*

Die Gesetzgebungskompetenz betreffend die Vertragsbediensteten des Bundes, also jener Personen, mit denen der Bund einen Dienstvertrag abschließt, steht – wie in Abschnitt II.B. behandelt – nach Art 10 Abs 1 Z 16 B-VG dem Bund zu.²⁸² Jene in Bezug auf die Vertragsbediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände fällt heute gemäß Art 21 Abs 1 B-VG in vollem Umfang, sohin in gleicher Weise wie für Beamte dieser Gebietskörperschaften, in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Entscheidend für die dermaßen erweiterte Landesgesetzgebungskompetenz waren die B-VG-Novellen BGBl 444/1974, 350/1982 und I 8/1999.²⁸³ Vor der sukzessiven Einräumung gesetzgeberischer Gestaltungsmöglichkeiten haben sich die Länder im Hinblick auf ihre privatrechtlichen Bediensteten wegen der bundesverfassungsrechtlich punktuell auf die Begründung und Auflösung von Dienstverhältnissen sowie auf die Normierung von Rechten und Pflichten stark eingeschränkten Gesetzgebungskompetenz oftmals in der Form beholfen, dass Dienstordnungen beschlossen wurden, denen zufolge lediglich solche Dienstverträge abgeschlossen werden durften, die die Bestimmungen der Dienstordnung zum Vertragsinhalt erhoben haben.²⁸⁴

Das Unterscheidungsmerkmal zum Beamtendienstrecht ist sohin zweifelsohne der privatrechtliche Charakter des Vertragsbedienstetenverhältnisses. Schließlich wird bei Vertragsbediensteten das Dienstverhältnis durch den Abschluss eines zivilrechtlichen Vertrages begründet, der – beim Bund wie in gleicher Weise auch beim Land Tirol – die Verwendung auf einer Planstelle zum Gegenstand hat. Es handelt sich hierbei also um ein sonderprivatrechtliches Rechtsverhältnis, für welches eben eigene dienstrechtliche Vorschriften maßgeblich sind.²⁸⁵ Die konkreten Aufgaben, die die Bediensteten auszuüben ha-

282 BGBl I/1930 idF BGBl I 138/2017.

283 Zu den Inhalten der Verfassungsnovelle BGBl I 8/1999 siehe die Ausführungen in Kapitel IV.D.

284 Melichar, Lage 563; siehe das Bundesland Tirol betreffend die Allgemeine Dienstordnung für die Vertragsbediensteten des Landes Tirol, ZI Präs I-299/1 vom 29. November 1966.

285 Raschauer, Verwaltungsrecht 46 (Rz 103).

ben, sind für die Beurteilung der zivilrechtlichen Natur des Dienstverhältnisses hingegen nicht entscheidend.²⁸⁶

Analog zur Entwicklung des Dienstrechtes der Tiroler Landesbeamten ist auch der Entstehungsprozess von solchen dienstrechtlichen Vorschriften, die für privatrechtlich Bedienstete des Landes, ergo für Vertragsbedienstete, zur Anwendung gelangen, zunächst eng mit den Gegebenheiten auf Bundesebene verflochten. Es ist daher auch hinsichtlich des Dienstrechtes der Vertragsbediensteten des Landes Tirol vorerst das einschlägige Bundesdienstrecht zu beleuchten.

1. *Bundesrecht als Vertragsschema lex contractus*

a) Vertragsbedienstetengesetz 1934

Nennenswerte bundesrechtliche Rechtsquelle der Moderne war das Bundesgesetz vom 26. Oktober 1934 über die Dienst- und Bezugsverhältnisse der Vertragsbediensteten des Bundes (Vertragsbedienstetengesetz 1934).²⁸⁷ Dieses enthielt fragmentarische Regelungen über die Einteilung der Vertragsbediensteten in nichtständige, respektive zeitlich befristete, und ständige, deren Dienstverhältnis ohne zeitliche Beschränkung eingegangen und durch besondere Kündigungsbeschränkungen abgesichert wurde, über die Begründung des Dienstverhältnisses an sich und dessen Auflösung, über die einzuhaltenden Dienstpflichten sowie über die Entlohnung.

Vordem wurde das Dienstverhältnis der vertragsmäßig bestellten Bundesbediensteten vor allem durch Verordnungen²⁸⁸ geregelt, welche in der Regel jeweils aus Anlass der Änderung des Dienstrechtes der Beamten im Wege von Novellen – etwa der Dienstpragmatik²⁸⁹ – eine fortlaufende Neugestaltung erfahren haben.

Kraft des Beamten-Überleitungsgesetzes lebte das Vertragsbedienstetengesetz 1934 nach den schrecklichen Erschütterungen des zweiten Weltkrieges wieder auf und bestimmte bis zum Jahr 1948 ohne Änderung die Rechtsbeziehungen der in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zum Bund stehenden Personen.²⁹⁰

286 So bereits VwSlg 1193/1950.

287 BGBl 312/1934 idF BGBl 463/1936.

288 ZB Verordnung der Bundesregierung über die Dienst- und Besoldungsverhältnisse der Vertragsangestellten des Bundes, BGBl 37/1925.

289 RGBl 15/1914.

290 StGBI 134/1945.

Um das Dienstrecht auch im Bereich der Vertragsbediensteten den geänderten Verhältnissen anzupassen, wurde von den zuständigen Regierungsstellen des Bundes beschlossen, ein auf den Bestimmungen des Vertragsbedienstetengesetzes 1934 aufbauendes, neues Gesetz auszuarbeiten, welches das Dienstverhältnis der vertraglichen Bundesbediensteten detaillierten Regelungen zuführen sollte: das Vertragsbedienstetengesetz 1948.²⁹¹

b) Vertragsbedienstetengesetz 1948

Das Vertragsbedienstetengesetz 1948 bedeutete einen Fortschritt in der Entwicklung des Dienstrechtes der Vertragsbediensteten des Bundes, wurde doch danach getrachtet, die Bezüge und die allgemeinen dienstrechtlichen Vorschriften in weitestem Maße an die für Berufsbeamte geltenden Gesetze anzugleichen. Dies brachte auch die Neuformulierung von bereits existenten Vorschriften, etwa betreffend die Gewährung von Urlauben und Nebengebühren, die Beendigung des Dienstverhältnisses oder die Anrechnung von Vordienstzeiten mit sich. Desweiteren wurde das Entlohnungssystem der Vertragsbediensteten mit dem Gehaltssystem der Bundesbeamten in Übereinstimmung gebracht. Außerdem wurden – einer Anregung der Gewerkschaften folgend – neben den Angestellten zweckmäßigerweise auch die Arbeiter in das neue Vertragsbedienstetengesetz miteinbezogen, soweit deren Dienstverhältnisse nicht aus besonderen Gründen auf eigenen kollektivvertraglichen Vorgaben (wie zB bei den Bediensteten der Post- und Telegraphenanstalt) oder speziellen Dienstordnungen (so etwa der Fall bei Arbeitern der Staatsdruckerei) basierten.²⁹²

Das Vertragsbedienstetengesetz 1948 gliederte sich in drei Abschnitte, von denen der erste die für alle Vertragsbediensteten geltenden Regelungen enthielt und die Rechte und Pflichten der Vertragspartner einlässlich festschrieb, wodurch sich letzten Endes die mit dem Privatrecht eng verbundene Privatautonomie des Bewerbers in der Vertragsfreiheit erschöpfte, eine gesetzlich vorgegebene Vertragschablone zu akzeptieren oder eben nicht.²⁹³ Der zweite Abschnitt beinhaltete Sonderbestimmungen für Vertragslehrpersonen und im dritten Abschnitt wurden Übergangs- und Schlussbestimmungen normiert. Insgesamt wurde mit dem Vertragsbedienstetengesetz 1948 eine deutliche Verbesserung der Dienstrechtsstellung der Vertragsbe-

291 BGBl 86/1948.

292 ErlRV 544 BlgNR 5. GP 15.

293 Hartmann, Personal 345 f.

diensteten erzielt und eine erhebliche Vereinheitlichung des Dienstrechts der öffentlichen Bediensteten des Bundes erreicht.²⁹⁴

Demgegenüber machte das Land Tirol auf dem Gebiet des Dienstvertragsrechts trotz legislativer Möglichkeiten vorerst noch keinen Gebrauch von seinem gesetzlichen Regelungsrecht.²⁹⁵ Dies führte für die privatrechtlichen Bediensteten des Landes gewöhnlich zu dem Ergebnis, dass sich ihr rechtlicher Status nach den §§ 1151 ff ABGB bestimmte.²⁹⁶ Sondergesetzliche bundesrechtliche Bestimmungen, wie etwa die Regelungen des Vertragsbedienstetengesetzes 1948, blieben ihnen so verwehrt, sofern sie nicht kraft einzelvertraglicher Vereinbarung eindeutig zum Inhalt der jeweiligen Dienstverträge erklärt wurden.

c) Allgemeine Dienstordnung 1966

Per Beschluss der Tiroler Landesregierung vom 29. November 1966²⁹⁷ wurde schließlich im Wege einer Allgemeinen Dienstordnung festgelegt, dass auf jene Dienstnehmer, die in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zum Land Tirol stehen, rückwirkend ab 1. Jänner 1966 pauschal die Vorschriften des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 in der geltenden Fassung sinngemäße Anwendung finden sollen. Die Dienstordnung verfolgte sohin den Zweck, eine bereits ohnehin schon bestehende Praxis zu verschriftlichen und zu sanktionieren. Im Vollzug trat dadurch insofern eine Änderung ein, als das Vertragsbedienstetengesetz 1948 nunmehr standardisiert gegenüber dem einzelnen Dienstnehmer ausdrücklich zum Bestandteil seines Einzelvertrages gemacht wurde, der seine rechtliche Grundlage wiederum in den Geboten des ABGB fand.

Daneben bestanden einige Besserstellungen der Vertragsbediensteten des Landes, die auf Beschlüssen des Landtages oder der Landesregierung beruhten.²⁹⁸ Diese Besserstellungen wurden ebenfalls

294 Vgl. Schaginger, Vertragsbedienstetengesetz 3.

295 Zur Kompetenzlage siehe Jabloner, Verfassungsrechtliche Fragen des Dienstvertragsrechtes, in: Martinek/Wachter (Hg), Arbeitsleben und Rechtsordnung – FS Schnorr (1988) 489 (490 ff).

296 Siehe Wachter, DRdA 1997, 114.

297 Allgemeine Dienstordnung für die Vertragsbediensteten des Landes Tirol, ZI Präz I-299/1 vom 29. November 1966.

298 Erwähnenswert ist etwa etwa die Entschließung des Tiroler Landtages vom 25. Mai 1956 betreffend die Gewährung von Rentenzuschüssen aus Landesmitteln an Landesvertragsbedienstete im Rentnerstande (siehe die Sten Prot des Tiroler Landtages, III. Periode, 26. Sitzung 1956, 29), die Beschlussfassung des Tiroler Landtages über die Gewährung von Rentenzuschüssen an ausgeschiedene Vertragsbediensteten.

durch Vereinbarung zum Gegenstand der einzelnen Dienstverträge erklärt.²⁹⁹

2. *Bedeutung dienstrechtlicher Homogenität für Vertragsbedienstete*

Wie unter Abschnitt IV.B.5. schon dargelegt werden konnte, war dienstrechtliche Homogenität im Sinne einer prinzipiellen Übereinstimmung des Dienstrechtes für Landes- und Gemeindebedienstete mit dem Bundesdienstrecht gemäß Art 21 B-VG idF der B-VG-Novelle 1974 die verfassungsmäßige Voraussetzung für einen ungehinderten Dienstwechsel zwischen den Gebietskörperschaften.³⁰⁰ Ob es sich hierbei um beamtendienstrechtliche Vorschriften handelte oder um solche, die das Dienstverhältnis der Vertragsbediensteten ausgestalteten, war nicht von Belang. Bedingung war freilich, dass als Folge der Wahrnehmung der gesetzgeberischen Regelungskompetenz überhaupt entsprechende dienstrechtliche Normen vorhanden waren. Gerade dies war hinsichtlich der Vertragsbediensteten in Tirol jedoch nicht der Fall. Das Stillschweigen des Landesgesetzgebers zog daher hierzulande in Bezug auf das Dienstvertragsrecht gravierende Regulationsdefizite nach sich. Diese wiederum führten im Zuge von arbeits- und sozialgerichtlichen Auseinandersetzungen zuweilen notwendigerweise zu einer beachtlichen richterlichen Vertragsergänzung: Nach der Rechtsprechung des OGH bewirkte nämlich die gegen das Homogenitätsprinzip verstoßende Gestaltung von Dienstverträgen durch Länder und Gemeinden eine Erweiterung dieser Verträge durch Herstellung der dem Homogenitätsprinzip entsprechenden Übereinstimmung mit den generellen Normen des Bundes im Wege der analogen Anwendung von Bestimmungen des Vertragsbedienstetengesetzes 1948.³⁰¹ Dieser Judikaturlinie lag ua die Entscheidung des OGH vom 17. März 1993, 9 ObA 317/92, betreffend die Kündigung eines Vertragsbediensteten der Stadtgemeinde Innsbruck zugrunde. Vor dem Hintergrund des Fehlens landesgesetzlicher Kündigungsschutzbe-

tete (siehe die Sten Prot des Tiroler Landtages, IV. Periode, 13. Sitzung 1958, 9 ff), die Beschlussfassung des Tiroler Landtages über die Erhöhung der Anfangsgehälter und die Gewährung von Geburtenbeihilfen (Blg 5 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, IV. Periode, 29. Sitzung 1960) oder die Gewährung einer sogenannten Kohlenbeihilfe durch die Tiroler Landesregierung (siehe die Sten Prot des Tiroler Landtages, V. Periode, 7. Sitzung 1962, 4).

299 Siehe auch die ErlRV Blg 4 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XII. Periode, 11. Sitzung 1998.

300 Vgl mwN Waas, Zum Homogenitätsprinzip, DRdA 1997, 439.

301 Wachter, DRdA 1997, 111.

stimmungen hatte das Höchstgericht damals mitunter Folgendes ausgeführt: „Sofern der öffentliche Dienstgeber das Fehlen landesgesetzlicher Kündigungsschutzbestimmungen zum Nachteil seiner Vertragsbediensteten ausnutzt und sich ein freies Kündigungsrecht auch lang dauernder Dienstverhältnisse vorbehält, verstößt er gegen tragende Strukturprinzipien des österreichischen Arbeitsrechts und verletzt das in Art 21 B-VG [Anm: idF der B-VG-Novelle 1974] normierte Homogenitätsgebot. Die fehlende Zuerkennung eines vertraglichen Kündigungsschutzes ist sittenwidrig iSd § 879 ABGB und bedarf daher der richterlichen Vertragsergänzung. Diese Vertragsergänzung hat durch die Anwendung der für den öffentlichen Dienst typischen Strukturprinzipien zu erfolgen. Typisch sind die Kündigungsbeschränkungen nach § 32 VBG [Anm: gemeint ist das Vertragsbedienstetengesetz BGBl 86/1948]. Diese Bestimmung ist daher analog auf jene Dienstverhältnisse des öffentlichen Dienstes anzuwenden, bei denen die vertragliche Zuerkennung des Kündigungsschutzes – bei fehlendem gesetzlichen Kündigungsschutz – unterlassen wurde.“³⁰²

Der OGH konzidierte sohin in der Säumigkeit der Tiroler Landesgesetzgebung einen Widerspruch zu den Strukturprinzipien des österreichischen Arbeitsrechts und schloss die vorhandene Regelungslücke – hier das sittenwidrige Fehlen von Kündigungsschutzbestimmungen – durch einen Rückgriff auf einschlägige bundesrechtliche Dienstrechtsnormen.³⁰³

Zu demselben Schluss kam der OGH auch in seinem Erkenntnis vom 24. April 1996, 9 ObA 2042/96. Den Ausgangspunkt dieser Entscheidung bildete ein Rechtsstreit zwischen einem Tiroler Gemeindebediensteten und seinem Dienstgeber über den Anspruch auf Abfertigung. In Ermangelung landesgesetzlicher Regelungen – trotz vorliegender, durch die Bundesverfassung eingeräumter Rechtsetzungskompetenz – wurde auch in diesem Fall ein Verstoß gegen das Homogenitätsgebot hervorgehoben, indem ein quasi rechtsfreier Raum zum Nachteil von Bediensteten genützt wurde, um seitens des Dienstgebers einen mit den Grundsätzen des österreichischen Arbeitsrechts nicht zu vereinbarenden Ausschluss einer Abfertigungsregelung in Anspruch zu nehmen. Um der damit einhergehenden, groben Verletzung der von der österreichischen Rechtsordnung anerkannten berechtigten Interessen der Bediensteten Einhalt zu gebieten, wurde einmal mehr eine Vertragsergänzung durch Heranziehung der ent-

302 OGH 17.3.1993, 9 ObA 317/92; Wachter, DRdA 1997, 114 f.

303 Schnorr, OGH 17.3.1993, 9 ObA 317/92, DRdA 1994, 33 (36).

sprechenden Bestimmungen des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 vorgekommen.³⁰⁴

Doch auch der VfGH hatte in Bezug auf Vertragsbedienstete über Verstöße gegen das Homogenitätsprinzip zu entscheiden. Besonders einprägsam war diesbezüglich das Erkenntnis VfSlg 11.151 aus dem Jahre 1986. In der dort zugrunde liegenden Rechtssache ging es um eine Bestimmung des Vorarlberger Landesbedienstetengesetzes, welche die Einführung eines eigenen, neuen Typus von Landesangestellten vorgesehen hatte. Dessen Dienstverhältnis sollte hiernach materiell dem eines Vertragsbediensteten nach dem Vertragsbedienstetengesetz 1948 des Bundes entsprechen, sich formell jedoch an öffentlich-rechtlichen Ausprägungen orientieren. So waren zum einen bescheidmäßig zu vollziehende Rechtsgestaltungsakte vorgesehen, etwa in Form der Ernennung, der Beförderung (Ernennung auf eine Planstelle einer höheren Dienstklasse) oder der Entlassung. Zum anderen fehlten jedoch wesentliche Elemente des Berufsbeamten, wie seine Unkündbarkeit, ein Anspruch auf Ruhe- und Versorgungsgenuss sowie ein ausgeprägtes Disziplinarrecht. Der Intention des Vorarlberger Gesetzgebers folgend sollte der neu kreierte Landesangestellte daher weder mit dem Beamten noch mit dem Vertragsbediensteten des Bundes vergleichbar sein.

Neben den unmittelbaren Verfahrensbeteiligten stellte der VfGH es auch den übrigen Landesregierungen sowie der Bundesregierung frei, Äußerungen zur anhängigen Rechtssache abzugeben. Hiervon machte auch das Amt der Tiroler Landesregierung mit namens der Landesregierung eingebrachtem Schriftsatz Gebrauch. Zusammenfassend kam die Tiroler Landesregierung dabei zu dem Ergebnis, die im Beschluss des VfGH vom 17. März 1986, B723/84-15, geäußerten Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der in Prüfung gezogenen Gesetzesbestimmungen seien nicht zutreffend. Die durch den zweiten Satz des Art 21 Abs 1 B-VG idF der B-VG-Novelle 1974 gebotene Konkordanz zwischen dem Bundesdienstrecht und dem Dienstrecht der übrigen Gebietskörperschaften sei nicht so eng, dass dem Landesgesetzgeber praktisch kein Spielraum für seine Dienstrechtsregelungen bliebe. Art 21 Abs 1 zweiter Satz *leg cit* normiere für den Landesgesetzgeber als Dienstrechtsgesetzgeber nicht ein allgemeines und absolutes Verbot des Abweichens von den bundesrechtlichen Dienstrechtsvorschriften, sondern nur ein – klar begrenztes – Verbot der Behinderung des Dienstwechsels durch inhomogene Regelungen. Für

304 Vgl Wachter, DRdA 1997, 115.

die vom VfGH aufgestellte Behauptung, die Einführung eines neuen Bedienstetentyps ließe „im Effekt“ eine wesentliche Behinderung bei einem Dienstwechsel eintreten, fehle nach Ansicht der Tiroler Landesregierung jede Begründung.³⁰⁵

Für den VfGH bedeutete der gegenständliche „Hybridangestellte“ jedoch eine „[...] grundlegende Abweichung von der bundesgesetzlichen Regelung, wozu noch kommt, dass das Dienstverhältnis – *wenngleich öffentlich-rechtlich gestaltet* – (auch) von Dienstgeberseite kündbar ist.“³⁰⁶ Aufgrund der durch Art 21 B-VG idF der B-VG-Novelle 1974 statuierten Einschränkung des Landesgesetzgebers und dessen Bindung an definierte Strukturprinzipien des Bundesdienstrechts blieb für den VfGH letztlich kein Raum für Mischformen bestehend aus Fragmenten des öffentlich-rechtlichen und des zivilrechtlichen Dienstverhältnisses. Die beispiellose, originelle Institution des bezüglichen Landesangestellten wurde sohin als mit der österreichischen Bundesverfassung unvereinbar angesehen und hatte aufgrund der gegenständlichen Entscheidung des VfGH keine Zukunft.³⁰⁷

3. Tiroler Vertragsbedienstetengesetz

Der Tiroler Landesgesetzgeber blieb – von den obzitierten höchstgerichtlichen Erkenntnissen augenscheinlich relativ unbeeindruckt – die Erlassung gesetzlicher Regelungen für die Gestaltung der Dienstverhältnisse seiner Vertragsbediensteten *ad interim* weiterhin schuldig und perpetuierte so in Anbetracht der ergangenen Judikatur einen verhältnismäßig unsicheren Rechtszustand. Es wurde daher die als durchaus praktikabel und einfach angesehene Vorgehensweise prolongiert, das Vertragsbedienstetenrecht des Bundes als *lex contractus* wie bisher auf die Vertragsbediensteten des Landes Tirol anzuwenden.

Wie dringend der Handlungsbedarf zur gesetzlichen Schaffung eines Dienstrechtes für die in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zum Land stehenden Personen jedoch tatsächlich war, wurde von den Entscheidungsträgern des Landes erst im Lichte der zu 8 ObA 361/97i ergangenen Judikatur des OGH vom 29. Jänner 1998 erkannt. Sie illustrierte im Zusammenhang mit der Vereinbarung des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 des Bundes als *lex contractus* in Dienstverträ-

305 VfSlg 11.151/1986.

306 Siehe VfSlg 11.151/1986.

307 MWN Jabloner, Fragen 500 ff; siehe auch VfSlg 13.720/1994.

gen mit einem Land, einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband die gravierenden Auswirkungen, die sich aus dem Umstand ergeben können, dass ein Landesgesetzgeber seine Kompetenz zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die privatrechtlichen Bediensteten dieser Gebietskörperschaften (noch) nicht wahrgenommen hatte.³⁰⁸ Konkret hatte sich der OHG mit der Frage zu befassen, ob und unter welchen Voraussetzungen Zulagen an Ärzte für Zeiten des Urlaubes sowie des Krankenstandes weiter ausbezahlt werden müssen. Dem lag folgender Sachverhalt zugrunde:

Der Kläger war im Rahmen eines zivilrechtlichen Dienstverhältnisses als Turnusarzt in einer Allgemeinen Öffentlichen Krankenanstalt in Tirol beschäftigt, deren Rechtsträger die Beklagte war. Kraft expliziter Anführung im Dienstvertrag gelangten auf das Dienstverhältnis die Bestimmungen des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 in der jeweils geltenden Fassung zur Anwendung. Für seine Dienstleistungen als Oberarzt erhielt der Kläger neben seinem fixen Monatsentgelt auch noch diverse Dienstzulagen, namentlich eine sogenannte Zwischendienstzulage für Ärzte, eine Nachtdienstzulage sowie eine Bereitschaftsdienstzulage. Diese Zulagen wurden dem Kläger während eines im Bezugszeitraum konsumierten Erholungsurlaubes und eines späteren Krankenstandes jedoch versagt bzw nicht weiter gewährt.

Der Kläger begehrte von der Beklagten folglich die Zahlung des seiner Ansicht nach zu Unrecht vorenthaltenen Betrages dieser Zulagen und führte begründend aus, dass das ihm zustehende Entgelt eben auch jene Zulagen für Dienste während des Urlaubskonsums sowie des Krankenstandes zu enthalten habe. Dies deshalb, da die entsprechenden Zulagen während solcherlei Zeiten aufgrund zwingender Gesetzesbestimmungen fortzuzahlen seien.

Die beklagte Partei bestritt (teilweise), beantragte die Abweisung des Klagebegehrens und brachte ihrerseits vor, die Bestimmungen des vereinbarten Vertragsbedienstetengesetzes 1948 des Bundes seien auch bei Geltung des Angestelltengesetzes insgesamt günstiger für den Kläger und daher nach einem anzustellenden Günstigkeitsvergleich die Grundlage für seine korrekt berechneten Ansprüche.

Der OGH stellte anfangs zutreffend fest, dass das Land Tirol von seiner Kompetenz zur Regelung des Dienstvertragsrechtes der Gemeindevertragsbediensteten (Anm: wie im Übrigen auch für die Lan-

308 Siehe mwN *Steiner*, Das Vertragsbedienstetengesetz 1948 als *lex contractus*, ASoK 1998/7, 236 ff; vgl maW auch *Stärker*, Zulagen auch für Urlaubs- und Krankheitszeiten?, ASoK 1998/7, 231 ff.

desvertragsbedienteten) bislang keinen Gebrauch gemacht hatte. Das gegenständliche Dienstverhältnis entbehrte daher – zutreffend – einer landesgesetzlichen Grundlage.

In der Urlaubsfrage hatte der OGH bereits in seiner Entscheidung vom 25. Jänner 1989³⁰⁹ eingehend dargelegt, dass schon seit dem 1. Juli 1973 die Urlaubsbestimmungen des Angestelltengesetzes nach Art IX des Bundesgesetzes vom 13. August 1971³¹⁰ zwingend auf Dienstnehmer aller Art anzuwenden waren, sofern deren Urlaubsrecht nicht durch andere gesetzliche Bestimmungen geregelt wurde und ihr Dienstverhältnis auf einem privatrechtlichen Vertrag beruhte. Dieses Bundesgesetz blieb gemäß Art XI Abs 2 der B-VG-Novelle 1974³¹¹ auch nach dem 1. Jänner 1975 für die nunmehr in die Zuständigkeit der Länder fallenden Dienstverhältnisse bis zur Erlassung gleichartiger Bestimmungen durch die Länder als Bundesgesetz weiterhin in Geltung. Ferner erhielt auch das Urlaubsgesetz des Bundes³¹² über den Umweg des Art XI der B-VG-Novelle 1974 einen weiteren Anwendungsbereich.

Vor diesen Hintergründen waren – abgesehen von der kollektivvertraglichen Möglichkeit zur Rechtsgestaltung – die einschlägigen Vorschriften des Urlaubsgesetzes unabdingbar. Die urlaubsrechtlichen Ansprüche des Klägers konnten somit durch den abgeschlossenen Dienstvertrag nicht wirksam beschränkt werden. Für den Kläger war daher letztlich aus dem Titel des Urlaubsgesetzes sichergestellt, dass er durch den Urlaubsverbrauch keinen wirtschaftlichen Nachteil erleiden durfte (Ausfallsprinzip) und das einschlägige materielle Recht, während des Urlaubs das von ihm vor Antritt des Urlaubs bezogene Entgelt in grundsätzlich gleicher Höhe weiter zu beziehen, bestehen bleiben musste.

Für den Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankenstand fand wiederum das Angestelltengesetz³¹³ Anwendung, dessen § 8 dem durch Krankheit an der Dienstleistung gehinderten Arbeitnehmer Anspruch auf das Entgelt für eine bestimmte Dauer einräumte, sofern die Dienstverhinderung nicht grob schuldhaft herbeigeführt wurde. Auch dieser Bestimmung lag ein weiter Entgeltbegriff zugrunde und blieb der allfällige Wegfall eines Entgeltbestandteils während der Zeit des

309 OGH 25.1.1989, 9 ObA 517/88.

310 BGBl 317/1971.

311 BGBl 444/1974.

312 BGBl 390/1976 idF 832/1995.

313 BGBl 292/1921 idF BGBl 502/1993.

Krankenstandes, der nach dem Ausfallsprinzip zu berücksichtigen gewesen wäre, unbeachtlich.

Im Ergebnis wurde vom OGH unmissverständlich klargestellt, dass es sich bei den dem Kläger sowohl nach dem Urlaubsgesetz als auch nach dem Angestelltengesetz eingeräumten Ansprüchen um relativ zwingende Vorschriften handelte, weshalb nur eine zu seinem Vorteil getroffene Vereinbarung wirksam gewesen wäre. Eine Kompensation zwingender gesetzlicher Ansprüche mit vertraglich eingeräumten Ansprüchen kam jedenfalls nicht in Betracht. Solange das Land Tirol kein Landesgesetz in Wahrnehmung der Kompetenz zur Regelung des Dienstrechtes der Gemeindebediensteten beschließt, wurde vom OGH ausgeführt, sind den von den Gemeinden und Gemeindeverbänden abgeschlossenen Dienstverträgen, sofern sie den Dienstnehmer zu höheren, nicht kaufmännischen Diensten verpflichten, die zwingenden Bestimmungen des Urlaubs- und des Angestelltengesetzes zugrunde zu legen.³¹⁴

Für das Land Tirol hatte diese Entscheidung des OGH nicht nur eine mit finanziellen Mehrkosten verbundene rechtliche Dimension, sondern auch ein massives politisches Gewicht. Sie gipfelte nämlich in der eiligen Anordnung des damaligen Landeshauptmannes *Weingartner*, ehestens eine landesgesetzliche Grundlage für die bislang bloß auf einem privatrechtlichen Vertrag beruhenden Dienstverhältnisse der Landes-, Gemeinde- und Gemeindeverbandsbediensteten auszuarbeiten. Es war dies die Geburtsstunde des Tiroler Vertragsbedienstetengesetzes,³¹⁵ mit welchem das Land Tirol erstmals von seiner durch die B-VG-Novelle 1974 eingeräumten Kompetenz zur Regelung des Dienstvertragsrechts Gebrauch machte.

Mit dem Tiroler Vertragsbedienstetengesetz wurde also der bisher auf Grund einzelvertraglicher Regelung bestehende Rechtszustand gesetzlich festgeschrieben. Dies erfolgte in der Form, dass die wesentlichen Bestimmungen des Vertragsbedienstetengesetz 1948 des Bundes mittels statischer Verweisungen rezipiert und die bereits auf der Grundlage von Landtags- und Regierungsbeschlüssen gewährten Besserstellungen für die Vertragsbediensteten des Landes im einzelnen einer gesonderten Regelung zugeführt wurden. Damit wurden gleichzeitig jene Normen für Vertragsbedienstete, die bislang im Landesbeamtengesetz verankert waren (Geltung des Arbeitsplatz-Sicherungs-

314 OGH 29.1.1998, 8 ObA 361/97i.

315 LGBl 84/1998.

gesetzes 1991;³¹⁶ Fortzahlung der Bezüge während bestimmter Arten des Präsenzdienstes; Sonderbestimmungen für den Krankenpflege-dienst; Außerdienststellung und Kürzung der Bezüge von Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften sowie von Mandataren und Funktionären des Bundes, des Landes und der Gemeinden), in den gegenständlichen Gesetzentwurf übernommen. Gleichzeitig konnten die entsprechenden Bestimmungen des Landesbeamten-gesetzes 1998, die sich ausnahmsweise auch auf Vertragsbedienstete bezogen hatten, aufgehoben werden.³¹⁷

Dieselbe Regelungstechnik wurde auch auf die Vertragsbediensteten der Gemeinden, mit Ausnahme der Stadtgemeinde Innsbruck und der Gemeindeverbände, zur Anwendung gebracht. Vom System her entsprach diese Vorgehensweise jener Rechtssetzung, wie sie auch auf dem Gebiete der Landesbeamten – vom Tiroler Landtag ja nicht ganz zu unrecht als unleserlich und unverständlich kritisiert – praktiziert wurde. Genau diese Tatsache wurde im Rahmen der parlamentarischen Abstimmung über den vorgelegten Gesetzentwurf erneut heftig thematisiert. Aufgrund des äußerst dringlich gesehenen Handlungsbedarfes wurde dem Tiroler Vertragsbedienstetengesetz am Ende allerdings doch in der vorgelegten, komplexen Fassung mehrheitlich die Zustimmung erteilt. Jedoch nicht ohne folgenden Appell des seinerzeitigen Landtagspräsidenten Mader: *„Ich darf zusammenfassen, weil keine Wortmeldung mehr ist, den Wunsch, der geäußert wurde von allen Seiten, dass in absehbarer Zeit, in der Zeit, die möglich ist dafür, ein Gesetz in bestmöglichem Volltext vorliegen soll. Bitte keine Wiederverlautbarung, sonst haben wir das Gesetz in der nicht lesbaren Form noch einmal, sondern das ist eine neue Ausformulierung des Gesetzes, bei der möglichst die Zitierungen vermieden werden, die im eigenen Bereich liegen und möglichst deutlich die angeführt werden, die eben im Bundesbereich liegen. Soweit das möglich ist. Es ist nicht immer und überall möglich, weil das Gesetz sonst wieder so umfangreich wird, dass es wieder nicht handhabbar ist. Ich werde das so offiziell als Bitte des Landtages, als Wunsch des Landtages, der Verwaltung, in dem Fall der Legistik und der Präsidialabteilung, mitteilen. Ich nehme an, dass allgemeines Einverständnis diesbezüglich herrscht.“*³¹⁸

316 BGBl 683/1991.

317 ErlRV Blg 4 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XII. Periode, 11. Sitzung 1998.

318 Wortmeldung des LTPräs Mader in den Sten Prot des Tiroler Landtages, XII. Periode, 11. Sitzung 1998, 53.

Und ein solches herrschte unter den Abgeordneten des Tiroler Landtages in notabler Geschlossenheit.

D) Erweiterung von Landeskompetenzen und Entfall des Homogenitätsgebotes

Mit der Verfassungsnovelle BGBl I 8/1999 wurden die Zuständigkeiten der Länder gegenüber der durch die B-VG-Novelle 1974 geschaffenen Rechtslage entscheidend erweitert. Dies erfolgte durch die Beseitigung der bislang auf dem Gebiet des Dienstvertragsrechts vorherrschenden Kompetenzbeschränkung auf Regelungen über die Begründung und Auflösung des Dienstverhältnisses sowie über dessen Rechte und Pflichten. Damit wurde der *Status quo* auf dem Gebiet des Dienstvertragsrechts festgeschrieben und den Ländern diesbezüglich endlich die lang ersehnte volle Gesetzgebungskompetenz eingeräumt.

Die nunmehrige, ausschließliche Landeskompetenz zur Regelung des Dienstverhältnisses (Art 21 Abs 1 B-VG) blieb jedoch so geartet, dass die subsidiäre Geltung des allgemeinen Zivil- und Arbeitsrechts für den Fall des Fehlens von Sondervorschriften nicht zur Gänze ausgeschlossen wird. Die Kompetenzerweiterung der B-VG-Novelle 1999 führte somit nicht *per se* zum Wegfall der bisherigen Bundesregelungen. Vielmehr wurde es zur Aufgabe der Länder gemacht, diese Regelungen durch eigene zu ersetzen. Der Verfassungsgesetzgeber ermöglichte den Ländern zwar, ein eigenes, „souveränes“ Vertragsbedienstetenrecht für Landes-, Gemeinde- und Gemeindeverbandsbedienstete zu gestalten, schloss ungeachtet dessen bloße Arbeitsverhältnisse, die dem allgemeinen Zivil- und Arbeitsvertragsrecht unterliegen, jedoch auch zukünftig in keinster Weise aus.³¹⁹ Das allgemeine Zivil- und Arbeitsrecht bildet daher weiterhin die Grundlage der Dienstverträge mit den Gebietskörperschaften, sofern eben keine speziellen Vorschriften vorhanden sind.³²⁰

Durch die B-VG-Novelle 1999 wurde im Übrigen ausdrücklich klar gestellt, dass zur Entscheidung über Streitigkeiten aus vertraglichen Dienstverhältnissen die ordentlichen Gerichte berufen sind. Diese Bestimmung wurde für notwendig erachtet, da es zum einen naheliegt,

319 MwN Drs, OGH 22.12.2010, 9 ObA 6/10p, DRdA 2012/15, 224 (226).

320 Spielbüchler, Vertragsrecht 377; zum Umfang der Regelungskompetenz des Art 21 Abs 1 B-VG siehe mwN auch Huber/Dietrich, Regelungsrichte des Landesvertragsbedienstetenrechts – alles oder nichts?, JAS 2019, 1.

sich aus privatrechtlichen Rechtsverhältnissen ergebende Streitigkeiten den Gerichten zur Entscheidung zuzuweisen. Andererseits sollte die Verfassungswidrigkeit einer derartigen landesgesetzlichen Regelung, die damit begründet werden könnte, dass die Länder praktisch den gesamten Vollzugsbereich den Gerichten übertragen, durch eine solche Ermächtigung gänzlich ausgeschlossen werden.³²¹

Für die zukunftsgerichtete Entwicklung des Dienstrechtes auf der Ebene der Länder war, losgelöst von den obigen Auswirkungen der B-VG-Novelle 1999, noch ein weiterer Effekt von dezisiver Bedeutung: nämlich der Entfall des – wie beschrieben durchaus kontroversiell gesehenen – Homogenitätsgebotes, demzufolge das Dienstrecht der Länder vom Dienstrecht des Bundes nicht in einem Ausmaß abweichen durfte, dass der Wechsel des Dienstes wesentlich behindert wird.³²²

Gemäß Art 21 Abs 4 B-VG trat an die Stelle der verfassungsgesetzlich abgesicherten dienstrechtlichen Homogenität zur Koordinierung von Bundes- und Landesdienstrecht sowie zur Mobilitätsförderung von öffentlichen Bediensteten künftighin ein Diskriminierungsverbot hinsichtlich der wechselseitigen Anrechnung von Vordienstzeiten sowie eine Informationspflicht der Gebietskörperschaften betreffend legislative Vorhaben auf den Gebieten des Dienstrechtes, des Personalvertretungsrechtes und des Arbeitnehmerschutzes.³²³ Damit wird das Ziel verfolgt, Ungleichbehandlungen bei der Anrechnung von Vordienstzeiten für zeitabhängige Rechte zu verhindern³²⁴ und ein inhaltliches Abrücken des öffentlichen Dienstrechtes des Bundes von jenem der Länder tunlichst zu vermeiden.³²⁵ Durch die Informationspflicht soll fernerhin ein wechselseitiger Erfahrungsaustausch über die Gestaltung der jeweiligen Dienstrechte gewährleistet werden, um letztlich auch einschlägige Lösungen optimieren zu können.³²⁶ Hierzu dienen im Übrigen auch die seit dem Jahr 1960 in regelmäßigen Abständen durchgeführten Expertenkonferenzen der beamteten Personalreferenten. Sie bieten für die Dienstrechtsvertreter des Bundeskanzleramtes, des Städte- und Gemeindebundes sowie der neun Bundesländer ein weitgehend informelles Diskussionsforum zur Abstim-

321 AB 1562 BlgNR 20. GP 3.

322 Vgl etwa OGH 24.3.2003, 8 ObA 219/02t.

323 Siehe OGH 6.10.2005, 8 ObA 41/05w; vgl dazu auch *Ziehensack*, Verfallshemmung des Urlaubsanspruches nach dem VBG, DRdA 2006, 317 (318).

324 Vgl VwGH 25.2.2004, 2003/12/0162 oder 12.12.2008, 2005/12/0183.

325 *Ziehensack*, DRdA 2006, 320.

326 AB 1562 BlgNR 20. GP 3.

mung dienstrechtlicher Vorhaben, zur Erläuterung rechtspolitischer Initiativen oder zur Hinterfragung legistischer Ansätze. Dem Grunde nach könnte im Rahmen dieser sogenannten Personalreferentenkonferenzen ebenfalls Einfluss auf die Wahrnehmung einer aufeinander abgestimmten, bestenfalls gleichgerichteten Dienstrechtsentwicklung genommen werden. In der Praxis handelt es sich allerdings für gewöhnlich um einen bloßen Informationsaustausch, dem im Großen und Ganzen keine essenzielle gestalterische Bedeutung zukommt.

Die eigentliche Dynamik des Dienst- und Besoldungsrechtes – hier sind die Ausführungen von Schäffer zutreffend – geht sicherlich von den Verhandlungen der öffentlichen Dienstgeber mit den Gewerkschaften der öffentlichen Dienste aus.³²⁷ Hinzu kommen unionsrechtliche Notwendigkeiten und insbesondere in Zeiten von bevorstehenden Nationalrats- bzw Landtagswahlen selbstverständlich auch vermehrt politische Zielvorgaben. Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die von der Landeshauptleutekonferenz, dem politisch wohl wichtigsten Gremium der Länderzusammenarbeit und des (kooperativen) Föderalismus, gefassten Beschlüsse.

Der Entfall des dienstrechtlichen Homogenitätsgebotes und die damit verbundene Freiheit des Landesgesetzgebers, das Dienstrecht als Gegenstand der Kompetenz nach Art 21 B-VG losgelöst von einer strengen Orientierung an bundesrechtlichen Vorschriften gestalten zu können, öffnete jedenfalls den Raum für ingeniöse, föderale Lösungsansätze. Das Land Tirol nützte diesbezüglich seine Möglichkeiten und erarbeitete vor dem Hintergrund einer angestrebten Flexibilisierung des Dienstrechtes eigenständige Reformen. Dabei wurde, einer Entschließung des Tiroler Landtages vom 7. Februar 2001³²⁸ Rechnung tragend, zunächst mit der Konzeption eines einheitlichen Dienst- und Besoldungsrechtes begonnen (siehe Abschnitt V.B.). Bis zum Inkrafttreten der ersten durchgreifenden Neuordnung, nämlich der Einführung eines neuen Entlohnungssystems für Vertragsbedienstete, sollten – gestützt auf umfangreiche Vorarbeiten – jedoch noch acht lange Jahre vergehen.

327 Schäffer, Homogenität 389.

328 Sten Prot des Tiroler Landtages, XIII. Periode, 16. Sitzung 2001, 68.

V. Reformen des Landesdienstrechtes ab 2001 – der Tiroler Weg

Die nach der Beseitigung des Homogenitätsgebotes im Bereich des Tiroler Landesdienstrechtes durchgeführten Novellen waren vorerst noch stark durch die Anlehnung an bundesrechtliche Vorgänge, insbesondere durch die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für Bezugserhöhungen und familienfreundliche Maßnahmen im weitesten Sinn³²⁹ sowie durch die Parallelität zwischen der beamtendienstrechtlichen Entwicklung und jener der Vertragsbediensteten gekennzeichnet. Von dieser Gleichförmigkeit ausgenommen waren lediglich solche Norminhalte, die spezifische Änderungen für die eine oder eben die andere Bedienstetengruppe zum Gegenstand hatten. Dies betraf etwa weitere Vereinfachungen des Disziplinarrechts für Beamte³³⁰ oder hinsichtlich der Vertragsbediensteten das Einräumen der Möglichkeit, bei befristeten Leitungsfunktionen und Vertretungen auch mehrere vertraglich befristete Dienstverhältnisse aneinanderzureihen.³³¹ Es würde aber – auch diesbezüglich – über die in dieser Arbeit gesetzten Grenzen hinausgehen, auf jede Dienstrechtsnovelle Bezug zu nehmen und sie in ihren Einzelheiten abzubilden. Daher wird auf eine derartige detaillierte Bestandsaufnahme verzichtet und beschränken sich die folgenden Ausführungen kursorisch auf die bedeutsamsten und nachhaltig prägendsten Reformen des Tiroler Landesdienstrechtes, welche die hiesige Landesverwaltung sozusagen fit für die Zukunft gemacht haben.

A) Landes-Vertragsbedienstetengesetz

Für die Fortbildung des landesdienstrechtlichen Normenbestandes belangvoll war vorderhand die Ausarbeitung des Gesetzes über das Dienstrecht der Vertragsbediensteten des Landes Tirol (Landes-Vertragsbedienstetengesetz).³³² Mit diesem wurde dem Tiroler Landtag die langersehnte Volltextfassung des Tiroler Vertragsbedienstetengesetzes zur parlamentarischen Behandlung vorgelegt und damit der im Zuge der Plenarsitzung vom 1. Juli 1998 nachdrücklich geäußerten Anregung entsprochen, welche auf die bessere Verständlichkeit des Gesetzeswortlautes abzielte. Eine solche wurde erreicht, indem die

329 Etwa LGBl 38/1999, 40/1999, 29/2000, 30/2000, 39/2001, 65/2001.

330 Siehe LGBl 38/1999.

331 Vgl LGBl 40/1999.

332 LGBl 2/2001.

zahlreichen statischen Verweisungen auf das Vertragsbedienstetengesetz 1948 des Bundes beseitigt und zur Gänze durch übereinstimmende, materiell ausformulierte Regelungen ersetzt wurden. Sämtliche Bestimmungen konnten so im Sinne einer besseren Lesbarkeit neu ausgestaltet werden und wurden schließlich in insgesamt sieben Abschnitten zusammengefasst.

Der erste beinhaltet die Allgemeinen Bestimmungen (Geltungsbereich, Planstellen, Aufnahmekriterien, Vorschriften zum Dienstvertrag). Im zweiten und im dritten Abschnitt wurden die Pflichten der Vertragsbediensteten und deren Rechte geregelt. Es folgten Ausführungen zur Entlohnung (dritter Abschnitt) sowie zu Urlaub und Dienstfreistellung (vierter Abschnitt). Im fünften Abschnitt wurde die Beendigung der Dienstverhältnisse behandelt. Im sechsten und im siebten Abschnitt fanden sich Regelungen zum Sondervertrag sowie Schluss- und Übergangsbestimmungen. Diesen kam besondere Bedeutung zu, galt es doch zu normieren, dass mit Inkrafttreten des bezüglichen Gesetzes per 1. März 2001 in seinem Anwendungsbereich keine Dienstverträge mehr nach anderen Vorschriften abgeschlossen werden durften. Ferner wurde festgeschrieben, dass Dienstverträge, die bereits vor dem Datum des Inkrafttretens Bestand hatten, als Dienstverträge nach dem neuen Landes-Vertragsbedienstetengesetz weiterhin in Geltung stehen sollen. Sofern in diesen Altverträgen Regelungen zugunsten der Bediensteten enthalten waren, die mit dem Landes-Vertragsbedienstetengesetz in Widerspruch standen, bleiben diese als sondervertragliche Vereinbarungen auch *pro futuro* aufrecht.³³³

Der Tiroler Landtag hat in seiner Sitzung am 8. November 2000 dem neuen Landes-Vertragsbedienstetengesetz unter Hinweis auf seine Deutlichkeit und Einfachheit „[...] *aus gutem Gewissen und aus Überzeugung* [...]“³³⁴ einstimmig die Zustimmung erteilt.³³⁵ Das Landes-Vertragsbedienstetengesetz markiert damit in positiver Hinsicht jene rechtsanwenderfreundliche Vorlage, an der sich das Landesbeamten-gesetz 1998 bis zu seiner allfälligen materiell-rechtlichen Neufassung wird orientieren müssen.

333 Siehe die ErlRV Blg 1 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XIII. Periode, 14. Sitzung 2000.

334 Wortmeldung des Abg Luggner in den Sten Prot des Tiroler Landtages, XIII. Periode, 14. Sitzung 2000, 21.

335 Sten Prot des Tiroler Landtages, XIII. Periode, 14. Sitzung 2000, 28.

B) Besoldungsreform

Die auf Bundesebene eingeleiteten, allgemeinen Verwaltungsreformschritte – etwa jene aufgrund der Ergebnisse des Verwaltungs-Innovationsprogrammes der Bundesregierung,³³⁶ welches ua den Bereich des Personalmanagements zum Schwerpunkt hatte – sowie die durchaus beachtlichen Reforminitiativen anderer Bundesländer,³³⁷ beispielsweise die Gehaltsreform im Vorarlberger Landesdienst,³³⁸ blieben auch der Tiroler Landespolitik nicht verborgen. Treibende Kraft hinter diesen aus reformatorischer Sicht gebotenen Notwendigkeiten war nicht nur die Anpassung der staatlichen Verwaltung an sich fortwährend ändernde Aufgabenstellungen und Handlungsbedingungen, wie dies *Holzinger* zutreffend definiert,³³⁹ sondern regelmäßig auch das Erfordernis der Sanierung des Staatshaushaltes durch die Reduzierung der Verwaltungskosten, insbesondere der Personalaufwendungen der öffentlichen Hand.³⁴⁰ Damit gingen für gewöhnlich Maßnahmen der Deregulierung sowie – zumindest augenscheinlich – der Abbau von Bürokratie einher. Von diesen Zielsetzungen getragen wurde der nächste Reformprozess auf dem Gebiet des Tiroler Landesdienstrechtes – aufbauend auf der Verabschiedung des Landes-Vertragsbedienstetengesetzes – am 7. Februar 2001 mit folgender Landtagsentschließung eingeläutet: *„Die Landesregierung wird aufgefordert, eine Arbeitsgruppe einzurichten mit der Aufgabe, Leitlinien für ein 'Tiroler Landesbedienstetengesetz' zu erarbeiten, die den Zielsetzungen der Gleichbehandlung, der Leistungsgerechtigkeit und der bedarfsgerechten Neuverteilung der Lebensverdienstsumme entsprechen und in der Folge einen diesbezüglichen Gesetzesentwurf dem Tiroler Landtag vorzulegen.“*³⁴¹

Der Fokus wurde hierbei auf die Verwirklichung von sozialer Fairness, einer vom erbrachten Arbeitseinsatz abhängigen Leistungsförderung und einer Anpassung der Entlohnung an den tatsächlichen Bedarf gerichtet.³⁴² In diesem Zusammenhang fanden die im Bereich der

336 Siehe *Oberndorfer*, Verwaltungslehre 28.

337 Siehe mwN *Bußjäger*, Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010: Prozesse und Resultate (2011) 42 ff.

338 VlbG LGBI 50/2000.

339 *Holzinger*, Leitlinien der Verwaltungsreform, Analyse und Ausblick, ZfV 1982, 125 (126 f).

340 MwN *Oberndorfer*, Verwaltungslehre 28.

341 Sten Prot des Tiroler Landtages, XIII. Periode, 16. Sitzung 2001, 68.

342 Siehe Sten Prot des Tiroler Landtages, XIII. Periode, 16. Sitzung 2001, 67.

Wirtschaftswissenschaften schon seit langem etablierten Modelle und Instrumente des NPM verstärkt ihren längst fälligen Eingang in die öffentliche Landesverwaltung.³⁴³

Bereits am 6. Februar 2001 und damit quasi in vorauseilendem „Gehorsam“ wurde seitens der Tiroler Landesregierung der Beschluss gefasst, zur Erarbeitung eines einheitlichen Dienst- und Besoldungsrechtes des Landes Tirol eine Unternehmensberatungsfirma zu beauftragen und die im Hinblick auf die Durchführung eines entsprechenden Vergabeverfahrens obligatorischen Schritte konkret in Angriff zu nehmen.³⁴⁴

1. Ausgangslage

Dem Projekt „Besoldungsreform“ lag dabei nachstehende Ausgangslage zugrunde:³⁴⁵

Aufgrund der Unterscheidung der Landesbediensteten in Beamte, deren Dienstverhältnis damals eine Regelung durch das Landesbeamtengesetz 1998³⁴⁶ erfuhr und in Vertragsbedienstete, deren Rechtstellung auf dem Landes-Vertragsbedienstetengesetz³⁴⁷ beruhte, waren zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Besoldungsreform vier voneinander abweichende Gehalts- bzw Entlohnungsschemata zu verzeichnen. Hierbei handelte es sich um ein Gehaltsschema für öffentlich-rechtliche Bedienstete der allgemeinen Verwaltung sowie um ein solches für Beamte in handwerklicher Verwendung. Vice versa existierte ein Entlohnungsschema für Vertragsbedienstete der allgemeinen Verwaltung und ein weiteres für Vertragsangestellte im handwerklichen Dienst. Ein direkter Vergleich dieser vier Besoldungsmodelle untereinander führte zu dem Ergebnis, dass sich je nach Zuordnung der Mitarbeiter zu einer der obgenannten Bedienstetengruppe sowie abhängig von der jeweiligen Vorbildung und dem Dienstalter teilweise erhebliche Entlohnungsdifferenzen ergaben. Diese Tatsache und weiters das Fehlen von ausgeprägten ökonomischen Anreizsystemen zur Beeinflussung von Produktivität und Effizienz der Bediensteten ent-

343 Wimmer/Müller, Zielvereinbarungen im Verwaltungsalltag, ZfV 2006, 2.

344 Siehe den Bericht und Antrag des Ausschusses für Rechts-, Gemeinde- und Bauangelegenheiten zur RV betreffend ein Gesetz, mit dem das Landes-Vertragsbedienstetengesetz geändert wird, ZI 295/06.

345 ErlRV Blg 1 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XIV. Periode, 23. Sitzung 2006.

346 LGBl 65/1998 idF LGBl 65/2001.

347 LGBl 2/2001.

sprach nicht den Kriterien, die für ein modernes dienstleistungs- und ergebnisorientiertes Besoldungssystem festgelegt worden sind.

Da die vorhandenen Gehalts- bzw. Entlohnungsschemata langjährige Diensttreue mit spürbar höheren Einkommen in der zweiten Hälfte der Dienstlaufbahn belohnten, wurde der Großteil des Aktiv-Lebensverdienstes erst in den späteren Dienstjahren erzielt. Dies deckte sich regelmäßig jedoch nicht mit der typischen Ausgabenkurve der Bediensteten, zumal die finanziellen Belastungen gerade in den ersten Jahren nach Eintritt in das Berufsleben – sei es durch die Abdeckung des eigenen Wohnbedarfes oder die Gründung einer Familie – erfahrungsgemäß sehr hoch sind. Abgesehen davon erschwert der Umstand niedriger Einstiegsgehälter das Anwerben und Halten von engagierten Mitarbeitern, die in der Privatwirtschaft mitunter wesentlich höhere Bezüge lukrieren können. Davon abgesehen stand die beinahe ausschließliche Koppelung der für die Höhe der Entlohnung entscheidenden Einstufung in Verwendungs- bzw. Entlohnungsgruppen an die Aus- und Vorbildung der Bediensteten nicht im Einklang mit der im Zuge der Bologna-Architektur festgelegten europaweiten Harmonisierung von Studiengängen und Studienabschlüssen. Funktionsbezogene Entwicklungschancen und damit einhergehend auch gewisse Leistungsanreize sah man somit nachteilig verkürzt.

Zukünftig sollten daher jedenfalls gleiche Anforderungen und Belastungen am Arbeitsplatz auch mit dem gleichen Lohn abgegolten werden. „Versteckte“ Zulagen sollten dabei im Sinne der Transparenz entfallen. Ferner sollte die Einkommensentwicklung nicht primär von der Vorbildung und dem Dienstalder bestimmt werden. Stattdessen sollte die Entlohnung funktions- und leistungsbezogen erfolgen und vom Gedanken der Fairness getragen sein. Gestützt auf den Beschluss der Tiroler Landesregierung vom 6. Februar 2001 wurde ausgehend von diesen Zielsetzungen eine zweistufige, EU-weite Ausschreibung im Verhandlungsverfahren durchgeführt. In der ersten Stufe des Verfahrens wurden aus den grundsätzlich geeigneten Bietern sechs Bewerber, die in Bezug auf vergleichbare Projekte über opportune Referenzen verfügten (vergleichbare Aufgabenstellung und Größenordnung des Projektes, branchenrelevante Erfahrung im öffentlichen Bereich), ausgewählt und zur Legung von konkreten Angeboten eingeladen. In einer zweiten Stufe des Vergabeverfahrens erfolgte dann die Ermittlung des Bestbieters, wobei allen Anbietern die Gelegenheit verschafft wurde, ihr Angebot im Rahmen eines Hearings vor Führungskräften der Tiroler Landesverwaltung zu präsentieren. Als Zuschlagskriterien wurden die Qualität des Leistungsangebotes an sich, der Preis, die Projektorganisation sowie die Referenzen der mit der Lei-

tung und Durchführung des Projektes befassten Personen definiert. Als Bestbieter ging schließlich per Beschluss der Tiroler Landesregierung vom 15. Juli 2003 eine Vorarlberger Unternehmensberatungsfirma hervor, die schon erfolgreich mit den Verhältnissen und Vorgaben der Tiroler Landesverwaltung vergleichbare Besoldungsreformprojekte für das Bundesland Salzburg und im speziellen für die Gemeinden Vorarlbergs abgewickelt hatte.

Noch im Herbst desselben Jahres wurde mit den konzeptionellen Vorarbeiten, insbesondere mit der Schaffung von internen Ressourcen für das anstehende Vorhaben, begonnen. Die akribische Projektarbeit wurde dann im Jahr 2004 aufgenommen und nach einer rund zweijährigen, intensiven Phase unter Einbindung von Vertretern der verschiedensten Bereiche der Landesverwaltung – unter ihnen zahlreiche Führungskräfte, die Personalvertretung und die Gleichbehandlungsbeauftragte des Landes Tirol – zu einem Abschluss gebracht. Als Endergebnis wurden den politischen Entscheidungsträgern – vorrangig in Gestalt einer analytischen Funktionsbewertung – die Grundlagen für die Einführung des neuen Entlohnungssystems vorgestellt.

Seitens der Tiroler Landesregierung wurde daraufhin am 13. Juni 2006 beschlossen, die Besoldungsreform für die Tiroler Landesbediensteten mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2007 in Kraft zu setzen. Deren zentraler Inhalt sollte ein neues, einfaches, transparentes und dem realen Arbeitsmarkt angenähertes Entlohnungssystem sein. Gleichzeitig wurden die Grundzüge dieses neuen Entlohnungssystems festgelegt: nämlich ein Entlohnungsschema mit 25 Entlohnungsklassen, das auf den Entlohnungssätzen für das Jahr 2006 aufbaut und hinsichtlich seiner Struktur von Modellstellen bzw. Modellfunktionen und Funktionsgruppen gekennzeichnet ist.

Der beschriebene Hergang der mehrstufigen Entwicklung und Vorbereitung einer Besoldungsreform für den Tiroler Landesdienst mündete schlussendlich in der 6. Landes-Vertragsbedienstetengesetz-Novelle.³⁴⁸ Sie trägt den Zielsetzungen und Inhalten der Landtagsentschließung vom 7. Februar 2001 und den damit im Einklang stehenden Beschlüssen der Tiroler Landesregierung Rechnung, erstreckte sich vom Geltungsbereich her betrachtet jedoch (vorerst) nur auf die Gruppe der Vertragsbediensteten des Landes Tirol.

348 LGBl 96/2006.

2. Grundstruktur der Besoldungsreform

Die Besoldungsreform basiert somit auf der Idee, in Verwirklichung des Leitgedankens „gleiche Arbeit – gleicher Lohn“ bei vergleichbarer Tätigkeit, Leistung und Erfahrung ein einheitliches Entlohnungssystem für alle Bediensteten des Landes Tirol zu verwirklichen. Um dieses Vorhaben erreichen zu können, wurde die Höhe der Entlohnung funktionsorientiert an die Anforderungen des jeweiligen Arbeitsplatzes, insbesondere an die Arbeitsschwierigkeit geknüpft. Hierzu war es allerdings unabdingbar, eine eingehende Stellenbewertung vorzunehmen.³⁴⁹ Eine solche flächendeckend für alle in der Tiroler Landesverwaltung vorhandenen Planstellen durchzuführen, wäre jedoch mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden gewesen. Außerdem hätten wechselnde Verhältnisse der Verwaltungsrealität laufende Nachbesserungen zur Konsequenz gehabt, sodass die bewerteten Stellen nie vollumfänglich den tatsächlichen Gegebenheiten entsprochen hätten. Das Lenkungsteam der Besoldungsreform entschied sich daher, die im Stellenplan abgebildete Planstellenlandschaft zunächst rein methodisch zu erfassen und sodann – losgelöst von den Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Zielsetzungen konkreter Stellen – auf ihre wesentliche Grundausrichtung zu reduzieren. So war man in der Lage, sogenannte Modellstellen zu kreieren, deren Ausrichtungen und Aufgabenbereiche unbeeinflusst von der bestehenden Situation und damit auch unabhängig von einem bestimmten Stelleninhaber anhand von Anforderungsarten definierbar sind.

Modellstellen, die in der Art ihrer Aufgabenbereiche vergleichbar sind, sich jedoch in den Stellenanforderungen unterscheiden, wurden zu Modellfunktionen zusammengefasst. Modellfunktionen, die eine gemeinsame fachliche Ausrichtung aufweisen, konstituieren ihrerseits wiederum Funktionsgruppen.³⁵⁰ Deren Festlegung bedingte – damals wie heute – ein stetes Durchführen von Quervergleichen, um die Ausgeglichenheit und Stimmigkeit des gesamten Besoldungssystems gewährleisten zu können. Die besagten Anforderungsarten bilden sohin seither das Fundament der Modellstellenbewertung und repräsentieren aus der Vielzahl der Stelleneinflüsse jene Stellenanforderungen, die allgemein als relevant gelten. Ihnen ist, ausgehend von

349 Vgl hierzu *Meusburger*, Funktionsbewertung und variabler Leistungsanteil in den Vorarlberger Gemeinden, in: Bußjäger (Hg), Dienstrechtsreformen im Bundesstaat (2007) 11 ff.

350 § 39 Abs 1 LBedG.

100%, eine den Stellenrelationen am Arbeitsmarkt angemessene Gewichtung (Merkmalsgewicht) zugeordnet.³⁵¹

Jede Anforderungsart gliedert sich weiters in zwei ebenfalls im Rahmen von 100% gewichtete Bewertungsaspekte (Aspektgewicht). Die Bewertungsaspekte sind wiederum in Stufen unterteilt, die über gesetzlich determinierte Textbausteine³⁵² definiert werden und denen je nach Anforderungsgrad ein Punktwert (Stufenwert) zugeordnet ist.³⁵³

Die Textbausteine sind taxativ geregelt und dergestalt formuliert, dass sie für jede Anforderungsart allgemeine Gültigkeit besitzen. So lassen sie sich auch beliebig für neue Berufsbilder innerhalb der Landesverwaltung verwenden. In diesem Falle sind lediglich die Anforderungen des neuen Tätigkeitsfeldes zu bewerten und die Modellstellen entsprechend festzulegen. Dies muss allerdings im Verordnungswege erfolgen, zumal alle konstruierten Modellstellen einschließlich ihres Stellenwertes und der Modellfunktion mittels Verordnung der Tiroler Landesregierung rechtsverbindlich festzusetzen sind.³⁵⁴

Nachstehende Anforderungsarten wurden und werden für die Stellenbewertung herangezogen (die Bewertungsaspekte sind jeweils als Klammerausdruck ersichtlich):³⁵⁵

1. Wirkungsbereich: zu bewerten sind die aus der Aufgabenerfüllung resultierenden Auswirkungen und ihre Dimension (Wirkungsbreite und Wirkungsart);
2. Entscheidungskompetenz: ausschlaggebend ist der zugestandene Freiraum bei der Aufgabenerfüllung durch Handlungen, Festlegungen und Entscheidungen (Handlungsspielraum und Selbständigkeit);
3. Kommunikation: maßgeblich sind die bei der Aufgabenerfüllung erforderlichen kommunikativen Anforderungen (Kommunikationszweck und Anspruchsniveau);

351 Siehe ErlRV Blg 1 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XIV. Periode, 23. Sitzung 2006.

352 Siehe Anlage 3 zum LBedG.

353 § 39 Abs 3 LBedG.

354 § 39 Abs 4 LBedG; Verordnung der Landesregierung vom 27. Oktober 2015 über die Modellfunktionen und Modellstellen für Verwendungen in der allgemeinen Verwaltung und Verwendungen in anderen Bereichen (Modellstellen-Verordnung Allgemeine Verwaltung), LGBl 113/2015.

355 Vgl Anlage 2 zum LBedG.

4. Fachkompetenz: zu bewerten sind notwendige Kenntnisse, Fähigkeiten und praktische Erfahrungen. Diese können sowohl durch Ausbildung als auch durch praktische Tätigkeit in entsprechender Funktion erworben werden (Ausbildung und Erfahrung in Funktion);
5. Führungskompetenz – Team/Fach: im Mittelpunkt steht die mit der Aufgabenerfüllung verbundene Führungsaufgabe im Sinn von Teamleitung und fachlicher Leitung, also etwa Coaching, Sparring, Projektleitung, udgl im Hinblick auf ihre Art und Wirkungsweise (Art der Team-/Fachführung sowie Wirkungsreichweite);
6. Führungskompetenz – Linie: ins Kalkül zu ziehen sind die Führungsaufgaben im Sinne einer direkten Personalführung bezogen auf die Leitung einer Organisationseinheit (Führungsebene und Führungsspanne);
7. Körperliche Beanspruchung: abzustellen ist auf die Schwere und die Dauer von körperlicher Arbeit, wie zB auf die Muskelbelastung, die Körperstellung sowie die vorgefundenen Rahmenbedingungen (Art und Dauer der Beanspruchung);
8. Umgebungseinflüsse: zu bewerten sind direkte, nicht vermeidbare Einflüsse mit schädlichen Auswirkungen, etwa Lärm, Lichtmangel, Blendung, Geruch, Schmutz, Hitze, Kälte, Unfallgefahr etc (Art, Anzahl und Intensität der Einflüsse sowie Dauer der Einflüsse);
9. Passive psychische Belastung: entscheidend sind nicht selbst verursachte und beeinflussbare Umstände wie zB schwierige Konfliktsituationen oder Krankheit (Konfrontationsanfall und Häufigkeit der Belastung).

Für die verschiedenen Aufgabenbereiche der Landesverwaltung sind auf die beschriebene Art und Weise gegenwärtig 76 Modellstellen erfasst. Ihrer fachlichen Ausrichtung entsprechend lassen sich diese Modellstellen in 21 Modellfunktionen einteilen, welche ihrerseits in fünf Funktionsgruppen zusammengefasst werden können: Führungsfunktionen (zB Landesamtsdirektor), Administrative Funktionen (darunter etwa Juristen), Technische/Naturwissenschaftliche Funktionen (Sachverständige etc), Handwerkliche Funktionen (Tischler uÄ) und Soziale Funktionen (zB Amtsärzte). Abbildung 3 veranschaulicht dieses Gefüge anhand des Einreichungsplans für die allgemeine Verwaltung.

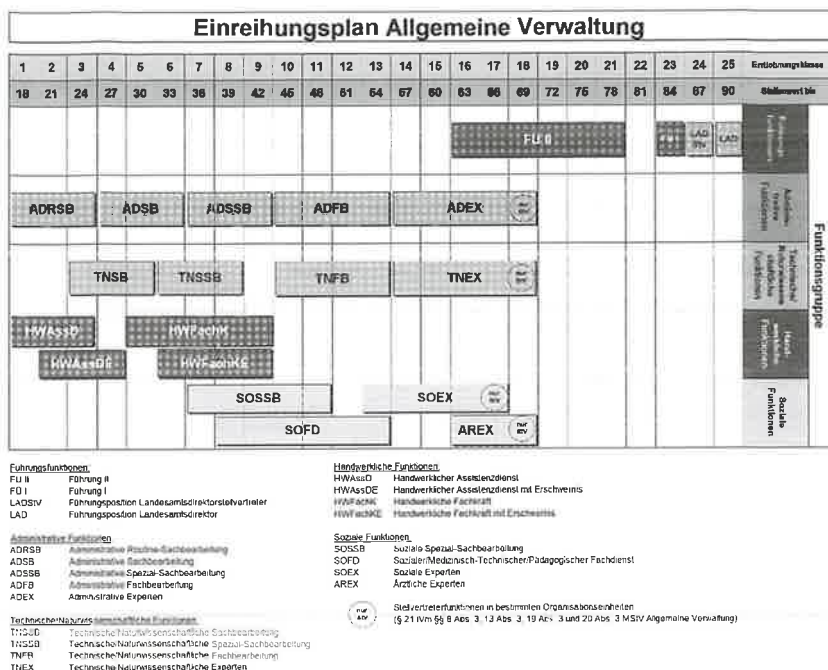


Abbildung 3: Einreichungsplan Allgemeine Verwaltung

All diese Modellstellen und -funktionen sind sohin in ihrer Gesamtheit ein Spiegelbild der Aufgabenvielfalt der Tiroler Landesverwaltung und manifestieren überblicksmäßig, aber durchaus plakativ das breite Tätigkeitsspektrum des öffentlichen Landesdienstes.

War bislang im Dienstvertrag enthalten, für welche Verwendung ein Vertragsbediensteter aufgenommen und welchem Entlohnungsschema er mit welcher Einstufung zugewiesen wird, so treten an die Stelle dieser Festlegungen fortan die Bezeichnungen von Modellstelle und Modellfunktion. Da jede Modellstelle – ebenfalls per Verordnung der Landesregierung³⁵⁶ – einer ihrem Stellenwert entsprechenden Entlohnungsklasse (eins bis 25) zugewiesen ist, lässt sich in Verbindung mit den aus dem Entlohnungsschema³⁵⁷ ersichtlichen Entgeltan-

³⁵⁶ Verordnung der Landesregierung vom 27. Oktober 2015 über die Zuordnung der Modellfunktionen und Modellstellen für Verwendungen in der allgemeinen Verwaltung und Verwendungen in anderen Bereichen zu den ihrem Stellenwert entsprechenden Entlohnungsklassen und zu einer Funktionsgruppe (Einreichungsplan-Verordnung Allgemeine Verwaltung), LGBl 114/2015.

³⁵⁷ Dieses ist dem LBedG als Anlage 1 angeschlossen.

sätzen einfach und transparent das Bruttomindestentgelt pro Monat ermitteln. Auch für den Fall, dass ein Bediensteter gleichzeitig mehrere Stellen innerhalb der Landesverwaltung bekleidet, wurde Vorsorge getroffen: Hier erfolgt die Zuordnung zu den jeweiligen Modellstellen anteilmäßig. Denkbar wäre ein derartiger Sachverhalt etwa dann, wenn ein Bediensteter mindestens zwei Organisationseinheiten zur Dienstleistung zugewiesen würde. Dann ließe sich die Entlohnung in Abhängigkeit von der anteiligen Zuordnung durch ein Mischentgelt bestimmen.³⁵⁸

Eine Modifikation der im Dienstvertrag getroffenen Modellstellenzuordnung kann im Übrigen entweder durch eine zwischen dem Dienstgeber und dem Bediensteten einvernehmlich vorgenommene Abänderung des Dienstvertrages oder im Wege einer (zulässigen) Verwendungsänderung erfolgen. Eine solche liegt vor, wenn der Vertragsbedienstete nicht nur vorübergehend mit Aufgaben betraut wird, die sich von seinen bisherigen wesentlich unterscheiden und bedarf, da es sich hierbei um einen einseitig durch den Dienstgeber vorgenommenen Eingriff in den Dienstvertrag handelt, einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung.³⁵⁹

Durch die der Verwendung des Vertragsbediensteten entsprechenden Zuordnung desselben zu einer Modellfunktion und innerhalb der Modellfunktion zu einer Modellstelle des jeweiligen Entlohnungsschemas gibt es in Hinkunft für die Erreichung einer besseren Einstufung auch keine Ausbildungsschwelle mehr.³⁶⁰ Vor einer Überstellung in eine höhere Entlohnungsklasse ist es daher nicht mehr erforderlich, zuerst den Abschluss eines bestimmten Bildungszweiges, etwa die Erlangung der Reifeprüfung, nachzuweisen. Wird sohin eine Tätigkeit ausgeübt, welche die Zuordnung zu einer besser bewerteten Modellstelle als der bisherigen zur Folge hat, verbessert sich automatisch auch die Einstufung des Bediensteten und damit seine Entlohnung. Diese Durchlässigkeit des Besoldungssystems eröffnet den Bediensteten leichtere Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb ihrer Berufslaufbahnen und bietet auf diese Weise ansprechende Karriereperspektiven.³⁶¹

358 § 40 Abs 1 2. Satz LBedG.

359 § 17 Abs 1 und 4 iVm § 40 Abs 2 LBedG.

360 § 40 Abs 1 1. Satz LBedG.

361 Siehe *Ranacher*, Dienstrechtliche Implikationen der Besoldungsreform im Tiroler Landesdienst, in: Bußjäger (Hg), Dienstrechtsreformen im Bundesstaat (2007) 47 (54 f).

3. Entgeltkomponenten

Das Entgelt im neuen Besoldungssystem stellt durch die beschriebene Systematik *de facto* ein „All-inclusive-Gehalt“ dar. Denn dadurch, dass besondere Anforderungen an die Tätigkeit (siehe die oben angeführten Anforderungsarten) bereits im Wege einer Arbeitsplatzbeschreibung in den Modellstellen ihre Berücksichtigung finden, sind diesbezügliche Zulagen bzw Nebengebühren (zu erwähnen sind die Personalzulage, die Verwaltungsdienstzulage, die Verwendungszulage, die Erschwerniszulage, die Gefahrenzulage, die Mehrleistungszulage, die Fehlgeldentschädigung oder die Pauschalvergütung für verlängerten Dienstplan) entbehrlich und somit zukünftig verzichtbar. Übrig bleiben schließlich nur jene Nebengebühren, die individuelle und daher in den Modellstellen nicht berücksichtigbare Faktoren betreffen, wie zB etwaige Reisegebühren, der Fahrtkostenzuschuss, die Überstundenvergütung oder die Journaldienstzulage.³⁶²

Das modellstellenbezogene Funktionsentgelt ist aber erst eine von insgesamt drei grundsätzlich vorgesehenen Entgeltkomponenten. Ergänzt wird das Funktionsentgelt nämlich bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen durch den sogenannten Erfahrungsanteil und die Leistungsbelohnung (ursprünglich als Leistungsprämie betitelt³⁶³), bei der es sich um eine besondere Form einer Nebengebühr handelt.

Der Erfahrungsanteil ergänzt das Funktionsentgelt und honoriert die mit einer zunehmenden Berufserfahrung einhergehende Steigerung der Arbeitsproduktivität samt damit verbundener, besserer Einsatzmöglichkeit des Bediensteten. Der Erfahrungsanteil ist abhängig von allfällig anrechenbaren Vordienstzeiten und von der Dauer des Dienstverhältnisses (Vorrückungen). Ausgehend davon erfolgt die Einstufung in eine von 14 Entlohnungsstufen innerhalb der jeweiligen Entlohnungsklasse.³⁶⁴

Anrechenbare Vordienstzeiten sind Zeiten, die, unter Berücksichtigung der Anforderungen der Modellfunktion und der Modellstelle, welcher der Vertragsbedienstete zuzuordnen ist, eine für die vorgesehene Art der Verwendung zweckdienliche und bedeutsame Berufserfahrung darstellen – im Sinne der Gleichbehandlung der Bediensteten

362 Vgl *Ranacher*, Implikationen 50 (dort FN 7).

363 Siehe § 42c Landes-Vertragsbedienstetengesetz, LGBl 2/2001 idF LGBl 96/2006.

364 Anlage 1a zum LBedG.

losgelöst von einer eventuell diskriminierenden Altersgrenze.³⁶⁵ Es handelt sich dabei insbesondere um Zeiten, die dem gewöhnlichen Erfahrungsanstieg eines Vertragsbediensteten in der vorgesehenen Art der Verwendung zumindest gleichzuhalten sind. Hinzu kommt die Berücksichtigung sonstiger Zeiten, wie zB die nachgewiesene Ableitung des Präsenz- oder Zivildienstes sowie Kindererziehungszeiten bis zum zweiten Lebensjahr des Kindes.³⁶⁶

Die von der Dienstzeit unmittelbar beeinflussten Vorrückungen sind über einen Zeitraum von in Summe 35 Jahren möglich. In den ersten 14 Jahren sind sie als Biennalsprünge ausgestaltet. In den folgenden 12 Jahren findet die Vorrückung dann nur mehr alle drei Jahre, schließlich nach weiteren vier Jahren und letztmalig nach weiteren fünf Jahren statt. Diese geringere Dimensionierung des dienstaltersbezogenen Entgeltanteils führt – wie die folgende Abbildung 4 zeigt – im Unterschied zur früheren ausgeprägten Senioritätsorientierung zu einer Abflachung des Erfahrungsanstieges und damit zu einer entsprechenden Einkommensverlagerung.³⁶⁷



Abbildung 4: Einkommensverlagerung innerhalb des Aktiv-Lebens-einkommens

Durch die festgeschriebenen Vorrückungsprinzipien wird in Kombination mit einer Erhöhung der Einstiegsgehälter und einer Verringerung der Endbezüge somit die in der Zielsetzung der Besoldungsre-

³⁶⁵ Dies ist vor allem im Hinblick auf die Rechtsprechung des EuGH im Zusammenhang mit der RL 2000/78/EG äußerst relevant (siehe EuGH 18.6.2009, C-88/08).

³⁶⁶ §§ 38 und 38a LBedG.

³⁶⁷ ERLRV Blg 1 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XIV. Periode, 23. Sitzung 2006.

form determinierte Umverteilung der Aktiv-Lebensverdienstsumme zugunsten der früheren Dienstjahre erreicht, wodurch die Attraktivität des Landesdienstes für jüngere sowie qualifizierte Mitarbeiter deutlich gesteigert werden konnte.

Die dritte Entgeltkomponente, die unter gewissen Bedingungen alljährlich im Monat Dezember auszubezahlende Leistungsbelohnung, stellt schließlich einen variablen Leistungsanteil dar, dessen Höhe je nach Belohnungskategorie zwischen 0,75% und 6% des dem Bediensteten für das Kalenderjahr gebührenden Jahresentgelts einschließlich der Sonderzahlungen betragen kann. Für die Berechnung der Leistungsbelohnung sind dabei die Jahresentgelte einschließlich der Sonderzahlungen aller Vertragsbediensteten heranzuziehen (Prämientopf).³⁶⁸ Mit der Leistungsbelohnung sollen forthin die individuelle Leistung, das Engagement und die Kompetenz des Bediensteten honoriert und vergütet werden. Dies setzt naturgemäß Instrumente voraus, mit denen das bewältigte Arbeitspensum auch möglichst objektiv gemessen werden kann. Hierzu dienen die Leistungsbeurteilung und – dieser vorgelagert – ein Beurteilungsgespräch. Beide Maßnahmen, die für den zu beurteilenden Mitarbeiter einmal in jedem Kalenderjahr vom zuständigen Vorgesetzten abzuwickeln sind, stellen die Grundvoraussetzung für das Lukrieren der Leistungsbelohnung dar.

Im Rahmen des Beurteilungsgesprächs geht es um die rückblickende Bewertung der Arbeitsleistung der Mitarbeiter. Die Ergebnisse dieses Beurteilungsgesprächs beeinflussen maßgebend die Entscheidung über die Ausschüttung der Leistungsbelohnung und deren monetären Umfang. Sie werden aber auch ins Kalkül hinsichtlich beruflicher Aufstiegschancen miteinbezogen und zu diesem Zweck der personalführenden Stelle zur Kenntnis gebracht. Das Resultat des Beurteilungsgesprächs ist also im Gegensatz zur Quintessenz des „klassischen“ Mitarbeitergesprächs³⁶⁹ eine mit finanziellen Konsequenzen verknüpfte Erledigung an „Dritte“ und nicht nur die Verschriftlichung eines wechselseitigen Gedankenaustauschs im Sinne einer Verständigung und einem allfälligen Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen Bedienstetem und Vorgesetztem.³⁷⁰ Letztgenannter hat im Rah-

368 § 42c LBedG.

369 Zum Mitarbeitergespräch als Maßnahme der Personalentwicklung siehe *Schneller*, Mitarbeitergespräch und Personalakte: Arbeits- und Dienstrecht im Lichte des § 16 ABGB, DRdA 2016, 3.

370 Zur Zielvereinbarung im Verwaltungsalltag siehe insbesondere *Wimmer/Müller*, ZfV 2006, 2 ff und *Kucsko-Stadlmayer*, Zielvereinbarungen im Kontext des Dienst- und Arbeitsrechts, zfhr 2006, 2 ff.

men des Beurteilungsgespräches mit einem Punktesystem festzustellen, ob der Bedienstete im Beurteilungszeitraum (dem vergangenen Arbeitsjahr) den von ihm zu erwartenden Arbeitserfolg entweder

1. nicht aufgewiesen hat (keine Belohnung),
2. aufgewiesen hat (Belohnungskategorie I),
3. in besonderem Maße aufgewiesen hat (Belohnungskategorie II),
4. durch besondere Leistungen überschritten hat (Belohnungskategorie III) oder sogar
5. durch besondere Leistungen erheblich überschritten hat (Belohnungskategorie IV).

Nähere Regelungen über die Methoden der Leistungsbeurteilung und die Bewertung des Arbeitserfolges sind von der Tiroler Landesregierung durch Verordnung zu erlassen.³⁷¹ In Entsprechung dieser Bestimmung erging am 26. Juni 2012 die Verordnung über die Methoden der Leistungsbeurteilung und die Bewertung des Arbeitserfolges für Vertragsbedienstete, mit welcher – erstmals beginnend mit dem Kalenderjahr 2013 und sohin nach einer sechsjährigen Erprobungsphase (siehe unten V.B.4.) – die Durchführung einer Leistungsbeurteilung mit Beurteilungsgesprächen und einer davon abhängigen Leistungsbelohnung für die Vertragsbediensteten in Kraft gesetzt wurde (Leistungsbeurteilungs-Verordnung).³⁷² Ausführende Bestimmungen zur Leistungsbeurteilung und zur Abwicklung der Beurteilungsgespräche wurden nebstdem auch mittels Erlass des Landesamtsdirektors festgelegt.³⁷³

Tabelle 5 veranschaulicht die Belohnungskategorien und die ihnen zugewiesenen, prozentuell abgestuften Belohnungssätze.³⁷⁴

371 § 42a Abs 4 LBedG.

372 LGBl 79/2012.

373 Siehe die Richtlinien für die Durchführung der Leistungsbeurteilung bei Landesbediensteten im neuen Besoldungssystem vom 2. Jänner 2013 (LAD-Erlass Nr 88b).

374 §§ 42a, 42b und 42c LBedG iVm den Bestimmungen der Leistungsbeurteilungs-Verordnung, LGBl 79/2012 idF LGBl 105/2014.

Tabelle 5: Leistungsabhängige Belohnungskategorien

Kategorie	Punktwert	Arbeitserfolg	Belohnung*	Leistung
keine	unter 100	nicht aufgewiesen	keine	negativ
Kategorie I	100 bis 104,99	aufgewiesen	0,75%** bis 1,5%	positiv
Kategorie II	105 bis 109,99	in besonderem Maß aufgewiesen	1,5%** bis 3,0%	positiv
Kategorie III	110 bis 114,99	durch besondere Leistungen überschritten	2,25%** bis 4,5%	hervorragend
Kategorie IV	115 bis 120	durch besondere Leistungen erheblich überschritten	3,0%** bis 6,0%	herausragend
* Prozentsätze jeweils vom Jahresbruttoentgelt inkl Sonderzahlungen aus zusätzlichen Prämientöpfen ** Mindestbelohnung				

4. Leistungsprinzip im Landesdienstrecht – Theorie und Praxis

Im Lichte des allgemeinen Spardruckes und dem ökonomischen Effizienzdenken, gegenüber dem sich auch die Tiroler Landesverwaltung zu keiner Zeit verschlossen hat, ist es nur allzu verständlich, dass die Besoldungsreform langfristig gesehen nicht mehr Kosten verursachen durfte als das bisherige Entlohnungssystem.³⁷⁵ Diese politische Kern-

³⁷⁵ Bedingt durch die parallele Führung des neuen und der alten Entlohnungssysteme wird die avisierte Kostenneutralität der Besoldungsreform voraussichtlich im Jahr 2035 erreicht werden. Ab dem Jahr 2036 sollte dann mit jährlich anwachsenden Einsparungen gerechnet werden können, sodass sich die mit der Einführung des neuen Systems verbundenen Mehrkosten voraussichtlich bis zum Jahr 2053

vorgabe rückte die Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit, die in ihrer Gesamtheit das verfassungsrechtliche Effizienzprinzip oder Wirtschaftlichkeitsgebot konstituieren,³⁷⁶ und damit ökonomische Maxime im Sinne des „Good Governance“-Gedankens³⁷⁷ in den Mittelpunkt der Reformbestrebungen. Der dahinter stehende – die politisch-verwaltungstechnischen Steuerungsabläufe ganzheitlich betreffende – Ansatz schließt das seit den 1980er Jahren zusehends bekannte Führungskonzept des NPM mit ein.³⁷⁸

NPM zielt nach den Ausführungen von *Wimmer* auf eine erhöhte Wahrnehmung, eine Steigerung der Vermarktung und damit auf die Realisierung neuer Lösungsansätze in der Verwaltung ab.³⁷⁹ Dabei werden Elemente von Beschreibung und Bewertung der Verwaltung miteinander verknüpft,³⁸⁰ deren Steuerung nicht nur im Wege eines Inputs, sei es durch Gesetze, Haushaltspläne etc erfolgen soll, sondern auch über einen entsprechend erreichten Output.³⁸¹ Eine zentrale Rolle nimmt hierbei der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente ein,³⁸² etwa die Implementierung von ökonomischen Anreizsystemen für Bedienstete. Führt man sich die Intention der im Zuge der Besoldungsreform eingeführten Leistungsbelohnung vor Augen – nämlich die Erfassung des individuellen Leistungserfolges, um so das Ziel einer stärkeren Erfolgshonorierung zu verwirklichen und das Leistungspotential der öffentlichen Verwaltung insgesamt zu heben – so versteht sich die hinter diesem Entgeltbestandteil steckende Idee als ebensolcher Managementmechanismus. Damit ist die Tiroler Landesverwaltung gemeinsam mit den Gemeinden Vorarlbergs, hinsichtlich derer eine ähnliche rechtsverbindliche Form der Leistungsbewertung realisiert worden ist, österreichweit Vorreiter. Soviel zur Theorie.

In der Praxis sieht sich derjenige, der hierzulande eine Reform erstrebt oder durchführt, mag er damit auch noch so hehre Ziele verfol-

amortisieren werden (siehe ErlRV Blg 1 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XIV. Periode, 23. Sitzung 2006).

376 *MwN Zellenberg*, Wirtschaftlichkeit versus Rechtsstaat – ein Gegensatz in der öffentlichen Verwaltung?, in: Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (Hg), *Verwaltung im Umbruch* (2007) 301 (308); *Oberndorfer*, Verwaltungslehre 25.

377 Siehe jeweils *mwN Wimmer*, *Dynamische Verwaltungslehre*⁴ (2017) 81 ff und *Müller*, *Berufsbeamtentum* 182 ff.

378 *Zellenberg*, *Wirtschaftlichkeit* 312.

379 *Wimmer*, *Verwaltungslehre* 261 ff.

380 *Jablonek*, Ist das Weisungsprinzip überholt?, in: Hammer et al (Hg), *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa* – FS Öhlinger (2004) 699 (701).

381 *Wimmer/Müller*, *ZfV* 2006, 2.

382 *Müller*, *Berufsbeamtentum* 182 und 184.

gen, für gewöhnlich mit mehr oder weniger heftigem Widerstand konfrontiert. Denn der geschulte Österreicher – und der Tiroler ist hier beileibe keine Ausnahme – begegnet Veränderungen in der Regel mit großer Skepsis und noch größerer Zurückhaltung: sei es aus Sorge um die Tradition, aus Vorahnung, es könne sowieso nur noch schlechter kommen oder einfach nur aus Prinzip. Dies trifft umso mehr auf den ohnehin schon „leidgeprüften“ Bürokraten zu; insbesondere dann, wenn es sich um Veränderungen im Zuge von Verwaltungsreformen handelt – und derer gab es ja bereits etliche in der langen Geschichte des öffentlichen (Landes-)Dienstes.³⁸³ Immerhin zweifelt jede Reform in gewisser Weise die Sinnhaftigkeit bestehender Regeln an.³⁸⁴

Es ist daher wenig verwunderlich, dass gerade die zeitaufwändige Einführung eines komplexen Besoldungsprojektes, noch dazu mit einem leistungsbezogenen Entlohnungsbestandteil, ein gewisses Unbehagen bei vielen Mitarbeitern erzeugte. Im Zusammenhang mit der Einführung einer in ihrer Höhe veränderlichen Leistungsbelohnung war dieses Unbehagen primär in der Befürchtung, der zu Beurteilende wäre der Willkür des beurteilenden Vorgesetzten ausgeliefert sowie in der Besorgnis, Leistungen könnten sich nicht objektiv bewerten lassen, da für die Tätigkeitsbereiche der Verwaltung – anders als in der Privatwirtschaft mit ihrem Streben nach Gewinnmaximierung – keine exakten Ziele definiert werden können,³⁸⁵ begründet.

Der Besoldungsreformer, in diesem Fall der Dienstgeber Land Tirol, tat daher gut daran, bei der Umsetzung seiner Reformschritte mit Bedacht vorzugehen und jedenfalls die überzeugte Mitwirkung der Führungskräfte, der Personalvertretung aber auch der betroffenen Bediensteten selbst zu suchen. Diese Förderung der Akzeptanz wurde in Bezug auf den variablen Leistungsanteil in der nachstehend beschriebenen Verfahrensweise gefunden: man war sich dessen bewusst, dass es im Bereich der Landesverwaltung kaum vorhandene anwendungsorientierte Erfahrungswerte mit differenzierten Leistungsbeurteilungssystemen gab. Schließlich war bislang nur das für Landesbeamte zur Anwendung gelangende Verfahren zur Leistungsfeststellung geläufig, welches jedoch von der gesetzlichen Annahme getragen ist, dass der Beamte den von ihm zu erwartenden Arbeitserfolg im Grunde stets aufgewiesen hat, solange keine anderslautende Konstatierung

383 Vgl hierzu mit durchaus ironischer Note *Wimmer*, Das Einmaleins der Verwaltungsreform (1977) 55 ff.

384 Siehe *Wimmer*, Verwaltungslehre 250.

385 *Kathke*, Leistungsfeststellung als Grundlage leistungsorientierter Besoldung, ZBR 11/2006, 357 f.

erfolgt.³⁸⁶ Die im Leistungsfeststellungsverfahren heranzuziehenden näheren Merkmale zur Beurteilung der dienstlichen Leistungen der Beamten (Fehlerfreiheit, Pünktlichkeit, Kostengerechtigkeit, Verwertbarkeit und Menge der brauchbaren Arbeiten) lieferten keinen hinreichenden Vergleich zu den neuen Instrumenten der völlig anders aufgebauten Leistungsbeurteilung. Daher wurde zunächst festgelegt, dass sich sowohl die (beurteilenden) Führungskräfte als auch die (zu beurteilenden) Vertragsbediensteten in einer Einführungsphase mit dem neuen Beurteilungswesen vertraut machen sollten. Erst im Anschluss an diese Test- bzw. Eingewöhnungsphase sollte die jährlich durchzuführende Leistungsbeurteilung tatsächlich mit finanziellen Auswirkungen für die Vertragsbediensteten in Form der Gewährung bzw. der Nichtgewährung einer variablen Leistungsbelohnung verbunden sein. Das betreffende Kalenderjahr sollte im Verordnungswege festgelegt werden.³⁸⁷

Obwohl ursprünglich ein bloß zweijähriger „Probetrieb“ für ausreichend erachtet wurde,³⁸⁸ entschied sich die Tiroler Landesregierung aufgrund der vielschichtigen Wirkungszusammenhänge der Leistungsbeurteilung für deren direkt entgeltwirksame Scharfstellung erst mit Beginn des Jahres 2013 (siehe die Bestimmungen der Leistungsbeurteilungs-Verordnung³⁸⁹). In der Zwischenzeit wurde an die dem Regime des neuen Besoldungssystems unterworfenen Vertragsbediensteten einheitlich eine einstweilige Leistungsbelohnung in der Höhe von 3% ihres individuellen Jahresentgeltes einschließlich der Sonderzahlungen ausgeschüttet.³⁹⁰

Der Grund für die verhältnismäßig lange Einführungsphase lag in einer genauen Analyse der gepflogenen Beurteilungskultur, um aussagekräftige Rückschlüsse ziehen zu können. So konnte etwa belegt werden, dass Bedienstete mit einer besseren Einstufung tendenziell auch lohnender bewertet wurden. Bei jüngeren Mitarbeitern hingegen war die Neigung erkennbar, eher eine schlechtere Bewertung vorzunehmen. Auch stellte sich in den ersten Jahren nach Einführung der Leistungsbelohnung heraus, dass der Anteil jener Bediensteten, die als herausragend bewertet wurden und daher der höchsten Beloh-

386 Vgl. *Fellner*, Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, § 81 BDG (Stand 2. September 2017, rdb.at).

387 ErIRV Blg 1 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XIV. Periode, 23. Sitzung 2006; § 82b LBedG.

388 Vgl. *Ranacher*, Implikationen 73 (dort FN 83).

389 LGBl 79/2012.

390 § 82b Abs 2 LBedG.

nungskategorie zuzuordnen waren, unverhältnismäßig hoch ausfiel und zudem im Laufe der Jahre merklich anstieg. Dieser Trend konnte – unvoreingenommen betrachtet und ohne eine gering schätzende Wertung vornehmen zu wollen – nicht ganz den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Es handelte sich hierbei jedoch nicht um ein für den Landesdienst in Tirol spezifisches Phänomen sondern um eine europaweit im Zusammenhang mit strukturierten Beurteilungsverfahren feststellbare Begebenheit.³⁹¹ Um gegenzusteuern, wurden zahlreiche bewusstseinsbildende Informationsveranstaltungen abgehalten und das Schulungsprogramm insbesondere für beurteilende Vorgesetzte erheblich intensiviert,³⁹² da professionalisierte Beurteilungsmethoden für gewöhnlich die Ausbildung neuer kooperativer Führungseigenschaften erforderlich machen. Diese wiederum sind für die Festlegung konkreter und ausdifferenzierter Zielvorgaben von Relevanz und machen im Umsetzungsstadium Leistungsparameter für den Einzelnen erst wirklich operabel. Im Ergebnis konnte durch die Gesamtheit der getroffenen Maßnahmen ein weitaus besseres Verständnis für das Instrument der Leistungsbelohnung an sich, ein nuanciertes, die realen Verhältnisse abbildendes Beurteilungsverhalten und eine positive Veränderung der Organisationskultur erreicht werden. Für die Landesbediensteten bedeutete die beschriebene Entwicklung eine zunehmende Identifizierung mit dem Belohnungsmodell und eine dem Grunde nach entsprechende Zufriedenheit mit selbigem. Die zuvor erwähnten Befürchtungen haben sich damit glücklicherweise nicht bestätigt.

Die auf der folgenden Seite dargestellten Abbildungen 5 und 6³⁹³ veranschaulichen mit unterschiedlichen Graphiken die Verteilung der Belohnungskategorien im Zeitraum 2007 bis 2018.

391 Vgl. *Demmke*, Leistungsbeurteilung bei Einführung leistungsorientierter Besoldung, ZBR 3/2007, 81 (87).

392 Allgemein zur Verbesserung des Beurteilungssystems und zur Weiterbildung von Vorgesetzten siehe auch *Battis*, Berufsbeamtentum und Leistungsprinzip, ZBR 7/1996, 193 (196).

393 *Land Tirol*, Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Organisation und Personal.

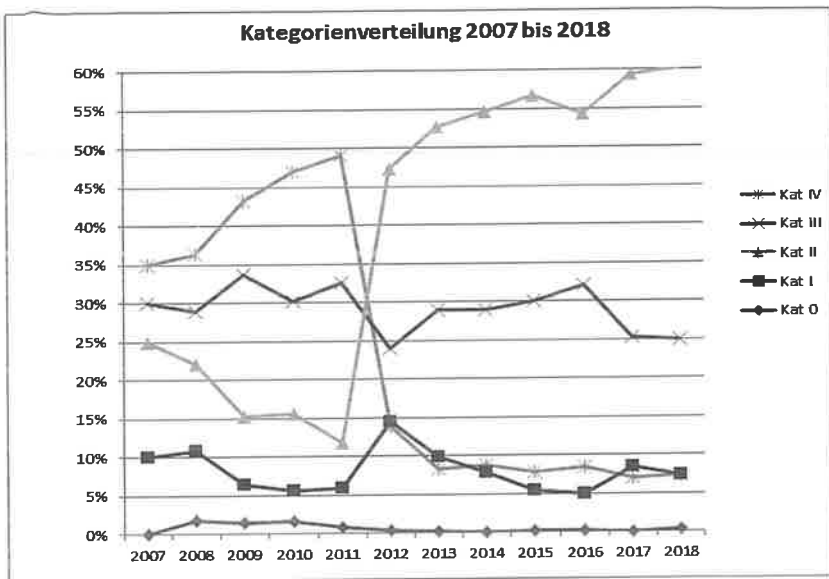


Abbildung 5: Verteilung der Belohnungskategorien 2007 bis 2018 (1)

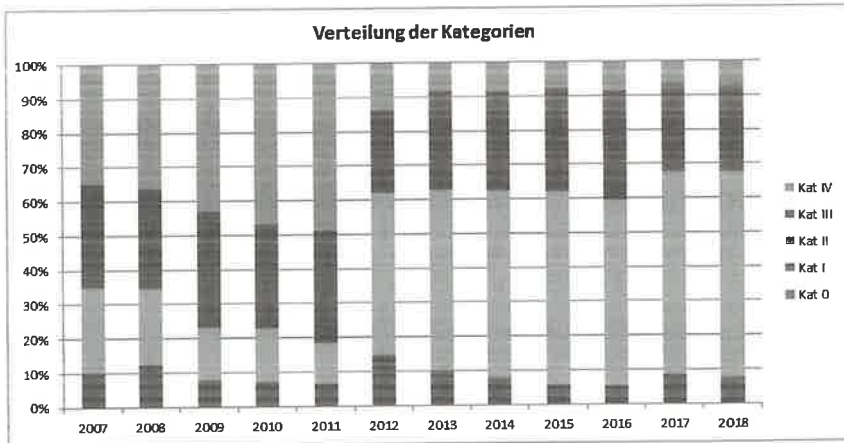


Abbildung 6: Verteilung der Belohnungskategorien 2007 bis 2018 (2)

Die Unterschiede in der Kategorienverteilung resultieren hauptsächlich aus einer 2011 konsequent einsetzenden, vertieft fortschreitenden Feedback-Kultur und der selbstkritischen Auseinandersetzung mit den speziellen Beurteilungsinstrumenten. Die in den Jahren 2017

und 2018 feststellbare leichte Erhöhung der Kategorie II spiegelt die Motivation der Mitarbeiter, die Leistung des Vorjahres zu verbessern, wider. Ein Toppen von Spitzenleistungen (Kategorie III) ist nur mit größten, unablässigen Anstrengungen erreichbar.

Im Jahr 2018 entfiel mit etwas mehr als 60% über die Hälfte aller Beurteilungen auf die Belohnungskategorie II und rund ein Viertel auf die Belohnungskategorie III. Selbstbewusst und aus gutem Grund kann daher behauptet werden, dass in der Tiroler Landesverwaltung qualifiziertes und hochmotiviertes Personal tagtäglich eine hervorragende Arbeit leistet. Insgesamt betrachtet kann die Tiroler Landesverwaltung Stolz auf ihre Bediensteten sein und braucht hinsichtlich ihrer Arbeitsmoral und der erbrachten Leistungen keinen Vergleich mit den Verwaltungen anderer Länder oder mit der Privatwirtschaft zu scheuen.

5. *Weitere Inhalte der Besoldungsreform*

Eine weitere Zielsetzung der Besoldungsreform war es auch, den Lebensseinkommensverlauf der Tiroler Landesbediensteten an die am Tiroler Arbeitsmarkt übliche Verdienstkurve anzunähern. Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen einer Marktanalyse das Lohnniveau verschiedener Branchen am Tiroler Arbeitsmarkt erhoben und darüber hinaus ein Vergleich mit den Entlohnungsschemata der Bundesländer Vorarlberg, Oberösterreich, Niederösterreich und Steiermark angestellt. Aufgrund der Tatsache, dass am Tiroler Arbeitsmarkt jedoch je nach örtlicher Lage (Ballungszentrum bzw ländlicher Raum) regional stark differenzierende Lohnniveaus feststellbar waren und die Marktsituation der anderen Bundesländer nicht eins-zu-eins auf Tirol übertragen werden konnte (ua infolge unterschiedlicher demografischer Strukturen oder dem unmittelbaren Einfluss von Nachbarstaaten mit hoher Wirtschaftskraft wie etwa der Schweiz), wurde zugunsten einer einheitlichen und gleichen Entlohnung von einer Anlehnung der Entlohnungskurve an derartige schwankende Wirtschaftsparameter Abstand genommen. Allerdings wurde der Umstand, dass das Land Tirol seinen Bediensteten im Vergleich zur Privatwirtschaft eine höhere Arbeitsplatzsicherheit bietet – dies trifft insbesondere bei Dienstverhältnissen von längerer Dauer zu – berücksichtigt. Die Entgeltsätze des neuen Entlohnungsschemas wurden daher

5% unter dem Niveau der Löhne des Tiroler Arbeitsmarktes angesetzt.³⁹⁴

Um nun die einzelfallabhängig mehr oder weniger ins Gewicht fallenden Vorteile der Besoldungsreform nicht nur ausschließlich jenen Bediensteten zukommen zu lassen, die ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der gegenständlichen Regelungen neu in den Landesdienst eintreten, sondern auch bereits im Landesdienst stehenden Mitarbeitern einen Übertritt ins neue System zu ermöglichen, wurde Folgendes normiert: Bedienstete, deren Dienstverhältnis vor dem 1. Jänner 2007 begründet wurde, konnten sich grundsätzlich bis 31. Dezember 2008 entscheiden, ob sie in das neue Entlohnungssystem wechseln möchten oder nicht (sogenanntes Optionsrecht).³⁹⁵ Im Falle eines Wechsels erfolgte die Überführung in das neue System zugunsten der Bediensteten rückwirkend zum 1. Jänner 2007, sodass das Entgelt bereits ab diesem Zeitpunkt neu zu berechnen und eine allfällige Differenz auszubezahlen war.³⁹⁶ Dabei galt es für öffentlich-rechtliche Bedienstete zu beachten, dass ihr pragmatisches Dienstverhältnis mit der vollzogenen Option in ein privatrechtliches umgewandelt wurde.

Das neue Entlohnungssystem trat sohin als fünftes Entlohnungssystem zu den bereits existierenden vieren hinzu und ersetzte für den Kreis der neu in den Landesdienst aufgenommen Bediensteten einschließlich der Optanten vollständig die bislang für Vertragsbedienstete und Beamte geltenden Entlohnungsmodelle.

C) Pensionsreform – Tiroler Modell

1. Pensionsrechtliche Bestandsaufnahme

Die unablässig zunehmende Lebenserwartung der Pensionisten und die damit einhergehende Verlängerung der realen Pensionsbezugsdauer stellten und stellen die Pensionssysteme des Bundes und der Länder vor immer größer werdende Herausforderungen und die politischen Entscheidungsträger immer häufiger vor die Frage nach der dauerhaften Finanzierbarkeit der öffentlichen Pensionen. Über kurz oder lang war es unausweichlich, nachhaltig wirksame Pensionsreformen zu initiieren, um auch zukünftigen Generationen angemessene

394 ErlRV Blg 1 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XIV. Periode, 23. Sitzung 2006.

395 § 81a LBedG.

396 § 81b Abs 3 LBedG.

Pensionen gewährleisten zu können, ohne letztlich untragbare finanzielle Belastungen verantworten zu müssen. Föderalen Lösungsansätzen zur Sicherung des im internationalen Vergleich guten Pensionsleistungsniveaus stand allerdings bis zur B-VG-Novelle 1999 auch in dieser Frage das Homogenitätsgebot entgegen. Dass die Bundesländer bis zu dessen Abschaffung keine Vorreiterrolle zur Erhöhung der Leistungsgerechtigkeit der Pensionen und zur Erzielung von Einsparungen einnehmen konnten, lag demnach in der Verfassungsrealität und keinesfalls in einer gerne unterstellten, allgemeinen Reformunwilligkeit begründet. Den Beweis hierfür lieferte der oberösterreichische Landesgesetzgeber, der sich bereits im Jahr 1999 mit der oberösterreichischen Landesbeamten-Pensionsreform³⁹⁷ an das Pensionssystem des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes³⁹⁸ angenähert, ja dieses in Teilbereichen sogar übertroffen hatte.³⁹⁹

Die pensionsrechtlichen Verhältnisse der Tiroler Landesbeamten waren demgegenüber bis zur Verabschiedung der 32. Landesbeamten-gesetz-Novelle im Jahr 2003⁴⁰⁰ durchgängig im Wege einer statischen Verweisung auf einschlägiges Bundesrecht – insbesondere auf maßgebende Bestimmungen des Pensionsgesetzes 1965⁴⁰¹ sowie des Nebengebühreuzulagengesetzes⁴⁰² – geregelt und durch eine beständige Übernahme von diesbezüglich erfolgten Gesetzesergänzungen in die Landesrechtsordnung gekennzeichnet. Die beschriebene Kon-nexität sorgte dafür, dass die Rechtsentwicklung auf dem Gebiet des Tiroler Landespensionsrechtes abhängig von den auf Bundesebene eingeleiteten Reformschritten betreffend die Pensionsansprüche der Bundesbeamten eine wechselnd steigende Dynamik erfuhr. Zwei dieser Reformschritte dürfen – im gegebenen Zusammenhang auf das Wesentliche beschränkt – näher beleuchtet werden.

a) 1. Budgetbegleitgesetz 1997

Zum einen wurde mit dem 1. Budgetbegleitgesetz 1997 des Bundes⁴⁰³ ua das dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz entnommene System der Einführung eines Durchrechnungszeitraumes für die Pen-

397 Oö LGBl 94/1999.

398 BGBl 189/1955.

399 Nußbaumer, Das oberösterreichische Beamten-Pensionsrecht, in: Bußjäger (Hg), Dienstrechtsreformen im Bundesstaat (2007) 77.

400 LGBl 4/2003.

401 BGBl 340/1965.

402 BGBl 485/1971.

403 BGBl I 138/1997.

sionsbemessung eingeführt. Dadurch war, anders als bislang üblich, bei der Festsetzung der Ruhegenussbemessungsgrundlage anlässlich der Ruhestandsversetzung nicht mehr vom letzten ruhegenussfähigen Monatsbezug des einzelnen Beamten auszugehen, sondern – am Ende der schrittweise ab 1. Jänner 2003 in Kraft gesetzten Etappenregelung – vom Durchschnitt der höchsten, mit dem Aufwertungsfaktor des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes gesteigerten Beitragsgrundlagen für insgesamt 18 Jahre. Beginnend mit einem Durchrechnungszeitraum von einem Jahr wurde der Durchrechnungszeitraum in der Folge pro Kalenderjahr um ein Jahr ausgedehnt. Gleichzeitig wurde durch diverse Übergangsregelungen sichergestellt, dass kein unzulässiger Eingriff in bestehende Ansprüche erfolgte. Öffentlich-rechtliche Bedienstete, die mit einem höheren als dem Regelpensionsalter in den Ruhestand versetzt wurden, sollten dadurch nicht schlechter gestellt werden.⁴⁰⁴

b) Pensionsreformgesetz 2001 und 32. Landesbeamten-gesetz-Novelle

Zum anderen wurden mit dem Pensionsreformgesetz 2001⁴⁰⁵ – ohne ins Einzelne zu gehen – Regelungen zur Anhebung des Pensionsalters für Bundesbeamte auf 61,5 Jahre getroffen. Die Anhebung erfolgte in Quartalsschritten um jeweils zwei Monate, sodass ab 1. Jänner 2003 das volle Pensionsalter von 61,5 Jahren schlagend werden konnte.⁴⁰⁶

Im Rahmen der 32. Landesbeamten-gesetz-Novelle wurden nun die obgenannten Reformmaßnahmen des Bundes im Rezeptionswege für den Bereich der Landesbeamten übernommen. Es handelte sich dabei vor allem um Änderungen des Pensionsgesetzes 1965 und des Nebenbührenzulagengesetzes, aber auch des Beamten-Dienstrechts-gesetzes 1979 und des Gehaltsgesetzes 1956, die mit den Gesetzen BGBl I 138/1997 bzw 86/2001 geschaffen und mit den Gesetzen BGBl I 30/1998, 123/1998, 6/1999, 127/1999, 6/2000, 94/2000, 142/2000, 68/2001, 87/2001, 87/2002 sowie 119/2002 permanent nachjustiert worden sind. Die Einführung der Durchrechnungszeiträume für die Landesbeamten wurde dabei ab 1. Jänner 2007 – ebenfalls schrittweise – in Kraft gesetzt. Analog zum Bund wurde mit einem Durchrechnungszeitraum von einem

404 911 BlgNR 20. GP.

405 BGBl I 86/2001.

406 699 BlgNR 21. GP.

Jahr begonnen und dieser in der Folge pro Kalenderjahr um ein Jahr verlängert.

Die Anhebung des Mindestalters für die Versetzung von Landesbeamten in den Ruhestand erfolgte beginnend ab 1. Jänner 2003 in Halbjahresschritten um jeweils zwei Monate, sodass ab 1. Jänner 2007 – somit im Vergleich zur Bundesregelung mit einer zeitlichen Verzögerung von vier Jahren – das volle Pensionsalter von 61,5 Jahren wirksam wurde.⁴⁰⁷ Die im Vergleich zum Bund längeren Vorlaufzeiten wurden bewusst gewählt, um verfassungsrechtliche Bedenken, die in Bezug auf die Bundesregelung bereits zu Anfechtungen beim VfGH geführt hatten, von vornherein auszuschließen (Anm: die Anhebung des Pensionsalters für Bundesbeamte durch das Gesetz BGBl I 95/2000 wurde vom VfGH aus formalen Gründen aufgehoben).⁴⁰⁸

Die 32. Landesbeamtengesetz-Novelle soll an dieser Stelle aber nicht nur wegen der Übernahme wichtiger bundesrechtlicher Vorschriften herausgegriffen werden. Sie war auch rechtstechnisch gesehen bedeutsam, zumal mit ihr der Weg für eine Volltextfassung hinsichtlich der Regelungen im Bereich des Landespensionsrechtes bereitet wurde. So wurde zusehends vom bisherigen System der Verweisung auf Regelungen des Pensionsgesetzes 1965 und des Nebengebührengesetzes abgegangen und eine vollständige materielle Normierung dieser Themenkreise, wie sie im Stadium des „Endausbaues“ – sohin ab 1. Jänner 2007 – für Landesbeamte vorgesehen war, in das Landesbeamtengesetz 1998 implementiert. Die in der Übergangsphase bis zum 1. Jänner 2007 schrittweise in Kraft getretenen Bestimmungen wurden allerdings noch mittels Verweisungen rezipiert und sodann mit dem Inkrafttreten des Volltextes per 1. Jänner 2007 außer Kraft gesetzt. Die Vorschriften über Nebengebührengesetze, die beim Bund bisher im Nebengebührengesetz geregelt waren, wurden ebenfalls in die pensionsrechtlichen Bestimmungen aufgenommen, sodass auch diesbezüglich seit 1. Jänner 2007 ein Volltext vorhanden ist.⁴⁰⁹

407 ErlRV Blg 5 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XIII. Periode, 29. Sitzung 2002.

408 Vgl VfSlg 16.151/2001.

409 ErlRV Blg 5 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XIII. Periode, 29. Sitzung 2002.

2. Umsetzung der Pensionsharmonisierung

Über die bereits beschriebenen pensionsrechtlichen Änderungen hinaus erforderte die Sicherung der bestehenden Altersversorgungssysteme und die damit verbundene Budgetkonsolidierung die Setzung weiterer Maßnahmen im Pensionsrecht der öffentlichen Bediensteten. Ein Hauptgesichtspunkt dieser Pensionssicherung wurde in der Harmonisierung der bestehenden Pensionssysteme, jene der Politiker und der staatsnahen Bereiche mit eingeschlossen, gesehen.⁴¹⁰ Im Rahmen des mit 11. Oktober 2007 datierten Paktums zum Finanzausgleich ab dem Jahr 2008⁴¹¹ wurde dieses Ziel durch eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern unter Berücksichtigung strukturell bedingter Unterschiede dahingehend relativiert, dass die Länder eine *finanziell* gleichwertige Umsetzung der Pensionsreform des Bundes verwirklichen sollten. Da es sohin galt, „nur“ die finanziellen Auswirkungen der pensionsrechtlichen Regelungen (Leistungsansprüche) zu vereinheitlichen, ohne idente Bestimmungen schaffen zu müssen, waren die Länder in der Gestaltung ihrer Umsetzungsschritte frei – eine im Lichte des Art 21 B-VG bemerkenswerte Feststellung, der später noch eine besondere Bedeutung zukommen wird.

Mit dem Budgetbegleitgesetz 2003⁴¹² wurde nun zunächst auf Bundesebene – nebst zahlreichen anderen Akzenten – der bisherige 18-jährige Durchrechnungszeitraum auf den vollen Durchrechnungszeitraum (40 Jahre bis zum Jahr 2028) erweitert und gleichzeitig die Anhebung des Mindestalters für die Versetzung in den Ruhestand für Bundesbeamte von 61,5 Jahren in Vierteljahresschritten auf 65 Jahre vorgesehen. Dies bedeutete, dass im letzten Quartal 2017 das volle Pensionalter von 65 Jahren erreicht werden konnte.⁴¹³

Das Pensionsharmonisierungsgesetz⁴¹⁴ setzte beim Bund ab dem 1. Jänner 2005 die Parallelrechnung für Beamte, die nach dem 31. Dezember 1954 geboren sind, um. Ferner wurde auf Bundesebene die Einrichtung eines Pensionskontos vorgesehen und die so genannte „Hacklerregelung“ ausgedehnt. Zusätzlich wurde die Möglichkeit ge-

410 Vgl 653 BlgNR 22. GP.

411 Siehe *Rechnungshof*, Reform der Beamtenpensionssysteme der Länder Tirol, Vorarlberg und Wien, Reihe Tirol 2009/3, 82.

412 BGBl I 71/2003; zur Pensionsreform 2003 des Bundes siehe auch Wöss, Pensionsreform 2003 – Änderungen im Pensionsrecht, DRdA 2004, 412 ff.

413 59 BlgNR 22. GP 166.

414 BGBl I 142/2004.

schaffen, unter Inkaufnahme eines Abschlags ab dem vollendeten 62. Lebensjahr in den Ruhestand treten zu können („Pensionskorridor“). Für die ab dem 1. Jänner 2005 in ein Dienstverhältnis zum Bund eingetretenen Bediensteten wurde des Weiteren festgelegt, dass sich die Pensionshöhe künftighin nach den Pensionsregelungen des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes und des neu erlassenen Allgemeinen Pensionsgesetzes⁴¹⁵ errechnen wird.⁴¹⁶

Die Tiroler Landesregierung hat in ihrer Sitzung am 22. November 2005 unter Bezugnahme auf die auf Bundesebene zwischenzeitlich erfolgten Harmonisierungsmaßnahmen die nach der Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung zuständigen Organisationseinheiten angewiesen, die Umsetzung der Reformschritte des Bundes im Landesbereich voranzutreiben und diesbezüglich – neben der Anhebung des Mindestalters für die Versetzung in den Ruhestand auf 65 Jahre – insbesondere nachstehenden Auftrag erteilt: *„Die erforderlichen Maßnahmen, um die angeführten Bundesregelungen durch das Land Tirol zu übernehmen, werden legislativ gesetzt und sollen mit spätestens 1. Jänner 2007 in Kraft treten. [...] Die Umsetzung der Pensionsharmonisierung und des 40-jährigen Durchrechnungszeitraumes erfolgt durch eine eigenständige verwaltungsökonomische Regelung, und zwar durch Abschmelzen der Bemessungsgrundlage. Durch die geplante Regelung wird das durch die bundesrechtlichen Vorgaben definierte Einsparungspotential jahresident und im Endausbau vollständig (5,5 Mio Euro per anno) erreicht [...]“*⁴¹⁷

Mit der 38. Landesbeamtengesetz-Novelle⁴¹⁸ wurde dem gegenständlichen Auftrag der Tiroler Landesregierung umfassend nachgekommen. Dabei wurde im Lichte des vom VfGH in ständiger Rechtsprechung entwickelten Grundsatzes des Vertrauensschutzes⁴¹⁹ darauf Bedacht genommen, dass die vierjährige Verzögerung bei der Inkraftsetzung von auf der bisherigen Pensionsreform aufbauenden Reformschritten beibehalten wird, um keine kürzere Vorlaufzeit als bei der Pensionsreform des Bundes entstehen zu lassen und nicht rechtswidrig in die Lebensplanung der Betroffenen einzugreifen. Aus diesem Grund wurde das Mindestalter für die Ruhestandsversetzung weiterhin mit vierjähriger Verzögerung von 61,5 auf 65 Jahre angehoben.

415 BGBl I 142/2004.

416 653 BlgNR 22. GP.

417 Siehe ErlRV Blg 1 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XIV. Periode, 30. Sitzung 2007.

418 LGBl 79/2007.

419 Vgl etwa VfSlg 16.923/2003.

Im Ergebnis wurde damit bewirkt, dass ab dem Jahr 2021, sieht man vom Pensionskorridor ab, das Pensionsantrittsalter der Landesbediensteten einheitlich 65 Jahre betragen wird.

Auf Wunsch der Zentralpersonalvertretung der Tiroler Landesbediensteten wurde auch die extendierte „Hacklerregelung“, ebenfalls mit vierjähriger Verzögerung, für den Kreis der Landesbeamten übernommen. Somit können öffentlich-rechtliche Bedienstete nach 40 beitragsgedeckten Jahren in einer Übergangsphase – je nach Datum der Geburt – weiterhin abschlagsfrei mit 60, 61, 62, 63 oder 64 Lebensjahren ihre Ruhestandsversetzung erwirken. Unabhängig davon sollten Beamte, die eine ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit von mindestens 450 Monaten aufweisen, im Rahmen des Pensionskorridors künftig zunächst nur unter Inkaufnahme eines Abschlags von 0,14 Prozentpunkten pro Monat bereits ab dem vollendeten 738. Lebensmonat (61,5 Lebensjahre) in den Ruhestand treten können.⁴²⁰

Von einer Absenkung des Pensionsbeitrages auf das Niveau des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes wurde – abweichend vom Bund – hingegen Abstand genommen. Der Pensionsbeitrag von Landesbeamten des Dienststandes wurde sohin bei 12,55% (für Nebengebühren bei 12,15%) belassen.⁴²¹ Jedoch wurde für jene öffentlich-rechtlichen Bediensteten, die einen Ruhebezug erhalten – quasi als Solidarbeitrag – die sogenannte Mindervalorisierung eingeführt. Das bedeutet, dass derjenige Pensionsanteil, der noch unter der Höchstbeitragsgrundlage des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes zu liegen kommt, im Falle von Gehaltserhöhungen im selben Ausmaß wie die Bezüge der Aktivbediensteten erhöht wird.⁴²² Der über der

420 ErlRV Blg 1 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XIV. Periode, 30. Sitzung 2007; Empfänger von wiederkehrenden Leistungen haben seit 1. Jänner 2013 ferner einen Pensionsversicherungsbeitrag in der Höhe von 4% der Bemessungsgrundlage zu leisten; mit LGBl 112/2013 wurde zudem die Altersgrenze für den Pensionskorridor auf 62 Jahre erhöht, die Kürzung von 0,14 Prozentpunkten auf 0,28 Prozentpunkte pro Monat angehoben und die für die Inanspruchnahme des Pensionskorridors erforderliche ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit schrittweise auf 480 Monate hinaufgesetzt. Dadurch werden längerfristig weitere Einsparungen im Beamtenpensionsrecht erzielt.

421 § 29 Abs 2 Landesbeamtengesetz 1998.

422 In Abweichung von dieser „Pensionsautomatik“ hat der Tiroler Landtag in seiner Sitzung am 17. Dezember 2017 den Beschluss gefasst, die Ruhe- und Versorgungsbezüge der Landesbeamten befristet für das Kalenderjahr 2018 nicht im selben Ausmaß wie die Aktivbezüge anzupassen, sondern nach der vom Bund im Rahmen des Pensionsanpassungsgesetzes 2018 im Verfassungsrang verabschiedeten, abhängig von der Höhe des „Gesamtpensionseinkommens“ gestaffelten Valorisierungsregelung anzuheben (siehe BGBl I 151/2017; ErlRV Blg 25 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XVI. Periode, 35. Sitzung 2017).

Höchstbeitragsgrundlage liegende Anteil der Pension allerdings wird nur noch mit der Hälfte dieses Ausmaßes bedacht.⁴²³

Hinsichtlich der Bemessung des Ruhegenusses wurde in Tirol am Letztbezugsprinzip festgehalten. Die hiervon berechnete Ruhegenussbemessungsgrundlage wird für die Jahrgänge ab 1949 unter 80% des Letztbezuges abgeschmolzen (sogenannte durchrechnungsoptimierte Bemessungsgrundlage), wobei der Anteil der Pension über der Höchstbeitragsgrundlage des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes um einen höheren Prozentsatz reduziert wird als der unter dieser Grenze liegende Pensionsteil.⁴²⁴ Auf die Übernahme der administrativ aufwändigen Pensionskontoregelung des Allgemeinen Pensionsgesetzes und einer komplizierten Parallelrechnung konnte so verzichtet werden.

Die Vorteile der Tiroler Lösung liegen für die beamteten Tiroler Landespensionisten in der Schaffung eines dem Grunde nach verständlichen, fairen und transparenten Pensionsmodells, für die Tiroler Landesverwaltung in Zusammenschau mit der Besoldungsreform im effizienten und ökonomischen Regelungsvollzug sowie für die Steuerzahler in einer respektablen Eigendeckung der Pensionen im Endausbau durch Beiträge der Bediensteten und des Dienstgebers.

3. *Kritik vom Rechnungshof Österreich am Tiroler Pensionsmodell*

Aus Sicht des Landes Tirol wurde mit dem entwickelten, eigenständigen und im Verwaltungsaufwand einfachen Pensionsmodell das Ziel einer finanziellen Gleichwertigkeit mit den Einsparungen der Pensionsharmonisierung des Bundes erreicht. Damit wurde den am 11. Oktober 2007 im Paktum zum Finanzausgleich ab dem Jahr 2008 vereinbarten Vorgaben entsprochen. Auch wenn das Tiroler Pensionsmodell aufgrund seiner vom Bundessystem abweichenden Parameter mit diesem inhaltlich nicht mehr vergleichbar ist, so ist mE der vom Tiroler Landesgesetzgeber eingeschlagene Weg dennoch nachvollziehbar und vor dem Hintergrund der bundesverfassungsrechtlich eingeräumten Länderautonomie auch absolut legitim.

423 § 60 Abs 2 Landesbeamtengesetz 1998.

424 § 23 iVm Anlage 2 Landesbeamtengesetz 1998.

a) Querschnittsprüfung des Tiroler Beamtenpensionssystems 2008/09

In den Jahren 2008/09 führte der Rechnungshof Österreich ua auch bezogen auf das Tiroler Pensionsmodell eine Querschnittsprüfung durch. Ziel dieser Gebärungsüberprüfung war eine Analyse der Systematik der Ruhegenüsse der Landesbeamten.

Dabei wurden schwerpunktmäßig beurteilt:

1. die Vor- und Nachteile des neu entwickelten Tiroler Pensionssystems,
2. die Einfachheit des Vollzugs und
3. die finanziellen Auswirkungen im Pensionsrecht sowie für den Landeshaushalt.⁴²⁵

Den Ausgangspunkt für diese Beurteilungen bildete das Einsparvolumen der Pensionsreform des Bundes, dessen Maßnahmen laut Rechnungshof in hohem Maß zur künftigen Finanzierung der Beamtenpensionen beitragen würden.⁴²⁶

Hinsichtlich des Tiroler Pensionsmodells wurde demgegenüber ausgeführt, dass sowohl im Übergangszeitraum als auch im Endausbau die finanzielle Gleichwertigkeit mit den Einsparungen der Pensionsharmonisierung des Bundes – zumindest im Zeitpunkt seiner Berichterstattung im Jahr 2009 – nicht bestätigt werden könne.⁴²⁷ Die Grundlagen für die Berechnungen des Rechnungshofes stützten sich auf eine vergleichende Darstellung der Auswirkungen der bundes- und landesgesetzlichen Pensionsregelungen anhand von festgelegten Normdienstverläufen, die ihrerseits auf den Geldwerten des Jahres 2006 basierten. Als Ergebnis dieses Vergleiches konnte der Ruhegenuss eines Beamten in Abhängigkeit von seinem Geburtsdatum veranschaulicht werden.⁴²⁸ Abbildung 7 zeigt in diesem Zusammenhang die laut Rechnungshof zu erwartende Pensionsleistung für einen Akade-

⁴²⁵ Rechnungshof, Tirol 2009/3, 71.

⁴²⁶ Rechnungshof, Tirol 2009/3, 62.

⁴²⁷ Rechnungshof, Tirol 2009/3, 65.

⁴²⁸ Rechnungshof, Tirol 2009/3, 71 und Anlage K; vgl hinsichtlich der Berechnungsgrundlagen insbesondere auch Rechnungshof, Reform der Beamtenpensionssysteme des Bundes sowie der Länder Burgenland, Niederösterreich und Salzburg, Reihe Bund 2007/9, 6 und 32.

miker im Vergleich zwischen dem Bund und den Ländern Tirol, Vorarlberg und Wien.⁴²⁹

Kennzahlen zu den Beamtenpensionsreformen der Länder Tirol, Vorarlberg und Wien (bzw. im Vergleich zum Bund)

Insgesamt zu erwartende Pensionsleistung für einen Akademiker

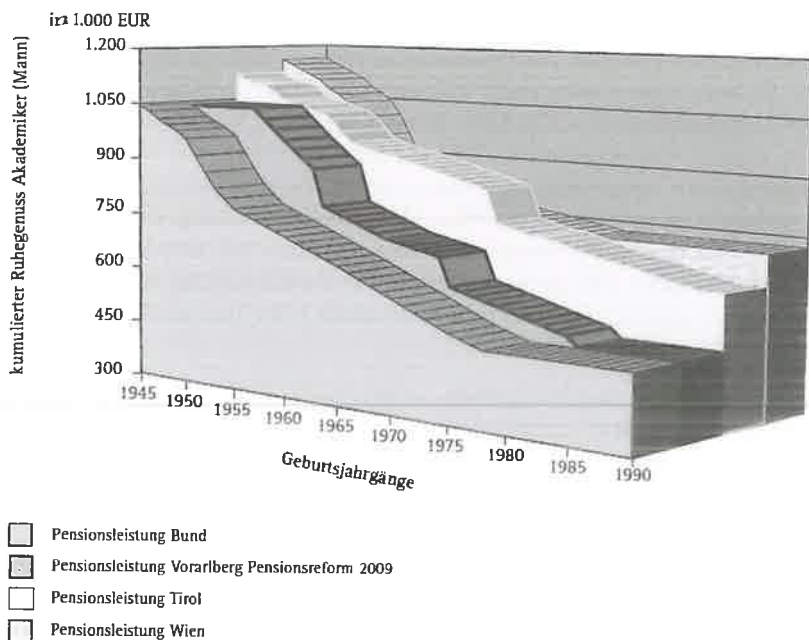


Abbildung 7: Pensionsleistung im Bund/Länder-Vergleich (Reihenfolge: Bund, Vorarlberg, Tirol und Wien)

Der Rechnungshof hat dem Land Tirol zwar zugestanden, dass sein Pensionsmodell im Verwaltungsaufwand einfach ist, bemängelte jedoch gleichzeitig die systemimmanente geringere Leistungsgerechtigkeit, zumal nicht – wie bei der bundesrechtlichen Durchrechnung – die während der gesamten Aktivzeit erbrachten Leistungen sondern lediglich der durch das Alter im Vorrückungswege erreichbare Letztbezug berücksichtigt werde.⁴³⁰ Insgesamt, so führt der Rechnungshof in seinem Bericht weiter aus, bleibe der Einsparungserfolg des Landes

429 Rechnungshof, Tirol 2009/3, 69.

430 Rechnungshof, Tirol 2009/3, 91 und 94.

Tirol gegenüber den Resultaten des Bundes wesentlich zurück.⁴³¹ Der Rechnungshof legte dem Land Tirol daher eine Weiterentwicklung seines Pensionsmodells nahe und äußerte die Empfehlung, dass im Sinn einer finanziell gleichwertigen Umsetzung der Pensionsreform des Bundes sowie zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierung der Beamtenpensionssysteme eine mit dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz harmonisierte Anpassung der Pensionen zweckmäßig wäre. Auch sollten zur Harmonisierung der pensionsrechtlichen Bestimmungen für alle Landesbediensteten Überlegungen betreffend die Übernahme eines dem Allgemeinen Pensionsgesetz ähnlichen Pensionskontos einschließlich einer Parallelrechnung angestellt werden. Damit einhergehend sollte für jene Beamten, die eine nach dem Allgemeinen Pensionsgesetz berechnete Pension erhalten, eine Pensionskasse eingerichtet werden.⁴³² Eine Umsetzung dieser Empfehlungen, so der Rechnungshof, sollte das Ausmaß des Ruhegenusses und damit auch die zu erwartende Pensionsleistung weitgehend an den Bund angleichen und demnach auch eine finanzielle Gleichwertigkeit sicherstellen.⁴³³

Abbildung 8 (nachfolgende Seite) verbildlicht diese Behauptung anhand eines Bund/-Länder-Vergleichs der insgesamt zu erwartenden Pensionsleistung für einen Akademiker nach Entsprechung der Empfehlungen des Rechnungshofes.⁴³⁴

431 Bei dieser Aussage blieben allerdings die Einnahmen durch laufende Pensionsbeiträge der aktiven Bediensteten unberücksichtigt; *Rechnungshof*, Tirol 2009/3, 98.

432 *Rechnungshof*, Tirol 2009/3, 168 ff.

433 *Rechnungshof*, Tirol 2009/3, 68.

434 *Rechnungshof*, Tirol 2009/3, 70.

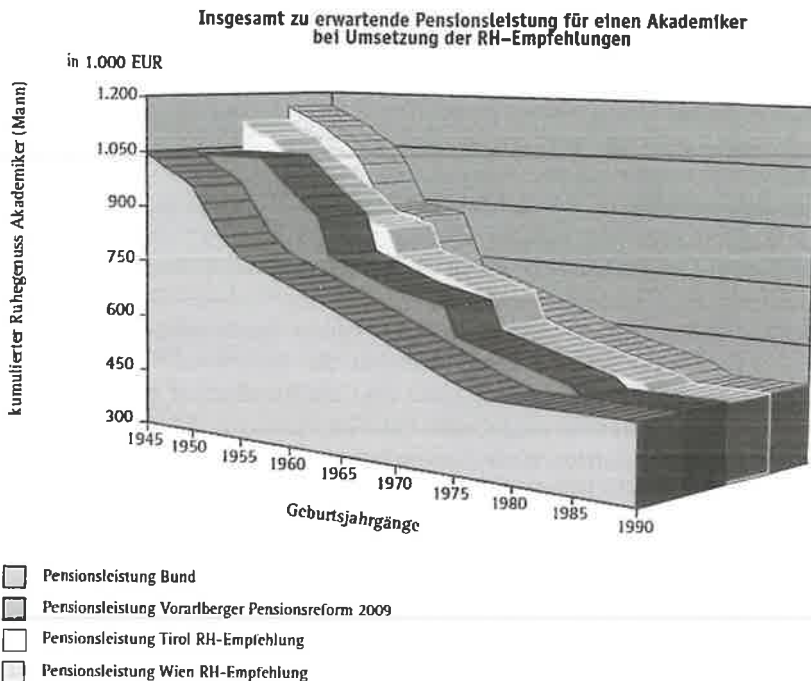


Abbildung 8: Pensionsleistung bei Umsetzung der RH-Empfehlungen

Dem Prüfungsergebnis des Rechnungshofes wurde vonseiten der Tiroler Landesregierung entgegengehalten, dass das Bundesmodell nach Exploration durch interne wie externe Spezialisten für den Landesbereich nicht übernommen wurde, da es

1. für den Einzelnen nicht verständlich,
2. nur mit einem enormen Verwaltungsaufwand vollziehbar und
3. mit ungerechtfertigt starken Verlusten für einzelne Geburtsjahrgänge verbunden sei sowie
4. einen ungenügenden Eigendeckungsgrad aufweise und zudem
5. die angestrebte Sanierung nur ausgabenseitig erfolge.⁴³⁵

Das eigenständige Tiroler Pensionsmodell stelle hingegen ein in sich geschlossenes und transparentes System dar, das die Höhe der Pension für den Betroffenen plausibel mache. Als solches sei es, ge-

⁴³⁵ Rechnungshof, Tirol 2009/3, 99; vgl auch die Sten Prot des Tiroler Landtages, XV. Periode, 11. Sitzung 2009.

meinsam mit der Besoldungsreform und verbunden mit der Reduzierung von Planstellen, Teil eines umfassenden Maßnahmenpaketes zur nachhaltigen Konsolidierung der Personalausgaben. Das Tiroler Pensionsmodell könne daher hinsichtlich seiner finanziellen Auswirkungen nicht isoliert, sondern im Rahmen einer ökonomischen Nutzenanalyse sinnvoller Weise nur in Zusammenschau insbesondere mit der Besoldungsreform betrachtet werden. Die Besoldungsreform bringe zu Beginn ihrer Wirksamkeit aufgrund der höheren Anfangsgehälter und dem erst im Laufe der Zeit abflachenden Lebenseinkommensverlauf erhebliche Mehrausgaben mit sich. Die Pensionsreform des Landes sei daher darauf ausgerichtet, gerade in den teuren Anfangsjahren der Besoldungsreform Einsparungen zu erzielen.⁴³⁶ Bei den Vergleichsberechnungen dürfe auch der Mehraufwand des Bundes für die aufwändig durchzuführende Parallelrechnung bzw die Einführung eines Pensionskontos nicht außer Acht gelassen werden. Hier könne das Tiroler Modell ebenfalls mit Einsparungen überzeugen.⁴³⁷ Sollte im Endausbau der vom Rechnungshof empfohlenen Reformschritte öffentlich-rechtlichen Bediensteten (ausschließlich) eine Pension nach dem Allgemeinen Pensionsgesetz gebühren, werde ferner der Bereich des Dienstrechtes verlassen. Dem Beamten würde dann nur mehr eine Leistung der Sozialversicherung gebühren. Der von Tirol gewählten Methode, die geforderten Einsparungsziele durch eine Weiterentwicklung des Pensionsrechtes und nicht durch eine Rezeption des Sozialversicherungsrechtes zu erreichen, sei daher auch im Lichte der bundesverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung der Vorzug einzuräumen.⁴³⁸ Da das Bundesmodell einnahmenseitige Maßnahmen nicht kenne, übertreffe das Tiroler Pensionssystem bei einer gesamthaften Betrachtung das vom Bund vorgegebene Einsparungsziel deutlich und weise daher ein signifikant höheres Einsparpotential auf.⁴³⁹

Unabhängig von den Argumenten des Rechnungshofes und den Gegenargumenten der Tiroler Landesregierung steht für Kenner der Pensionsmaterie fest, dass das Land Tirol durch seine Pensionsreform auf einen Zeitraum von 40 Jahren ab ihrem Inkrafttreten gerechnet Einsparungen von rund 5,7 Mio Euro pro Jahr erzielen wird.⁴⁴⁰ Sie bringt darüber hinaus praktisch keinen Verwaltungsmehraufwand mit sich

436 *Rechnungshof*, Tirol 2009/3, 99.

437 *Rechnungshof*, Tirol 2009/3, 112.

438 *Rechnungshof*, Tirol 2009/3, 84.

439 Vgl *Rechnungshof*, Tirol 2009/3, 112.

440 *Land Tirol*, Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Organisation und Personal.

und gewährleistet im Endausbau nicht zuletzt auch deshalb eine Eigendeckung der Pensionslasten, da diese durch Beiträge der Bediensteten und des Dienstgebers selbst finanziert werden.

Die kritische Auseinandersetzung des Rechnungshofes mit dem Tiroler Pensionsmodell veranlasste die Tiroler Landesregierung, die nach der Geschäftseinteilung des Amtes für den Sektor des Dienstrechtes zuständige Abteilung Organisation und Personal zu beauftragen, ab dem Jahr 2011 jährlich eine Evaluierung des Aufwandes und der Einnahmen, die das Tiroler Pensionsrecht nach sich zieht, durchzuführen. Diese Evaluierung erfolgt seither unter Beteiligung eines namhaften externen Statistikunternehmens auf der Grundlage von Echtdaten (sohin werden keine bloßen „Prognose-Berechnungen“ vorgenommen). Die dem Amt der Tiroler Landesregierung vorliegenden Detailergebnisse machen ersichtlich, dass in Tirol einzig und allein im Bereich der Pensionsanpassung Mehrausgaben gegenüber der Bundeslösung bestehen. Die betreffenden Mehrausgaben werden jedoch durch erhöhte Einnahmen beim Pensionsbeitrag und beim Pensionsversicherungsbeitrag sowie aufgrund der beim Landesmodell nicht anfallenden Kosten für die Pensionskasse mehr als kompensiert. Im langfristigen Trend bestätigen sich damit die für das Tiroler Modell sprechenden Grundüberlegungen. Hierbei kommt dem Ineinandergreifen von Besoldungs- und Pensionsreform in plausibler Weise eine entscheidende Bedeutung zu. Die vorübergehenden Mehrkosten der Besoldungsreform werden nämlich durch die Pensionsreform gegenfinanziert. Umgekehrt werden die später anwachsenden Kosten der Pensionsreform durch die massiv rückläufigen Aufwendungen im Bereich der Besoldungsreform weit mehr als bloß ausgeglichen.

Diese Tatsachen sind mE nachvollziehbar und sprechen in ihrer Gesamtheit klar für den eigenständigen Pensionsweg des Landes Tirol, der insbesondere durch das Zusammenspiel mit der Besoldungsreform überzeugt und geeignet ist, durch stetige Adaptierungen⁴⁴¹ den gesellschaftlichen Entwicklungen und Erwartungen laufend Genüge zu tun.

441 Siehe etwa mit LGBl 21/2012, 112/2013, 4/2016 oder 61/2016.

b) Prüfung landesspezifischer Regelungen zur Beamtenpensionsanpassung 2016

Im Zeitraum von März bis August 2016 führte der Rechnungshof Österreich erneut eine pensionsrechtsbezogene Gebarungsüberprüfung in den Bundesländern, so auch in Tirol, durch. Das Ziel dieser Einschau war es, die landesspezifischen Regelungen zum Pensionsstand und zu den Pensionsausgaben der Landesbeamten sowie deren Pensionsanpassung einschließlich der Umsetzung des Sonderpensionenbegrenzungsgesetzes des Bundes⁴⁴² vergleichend zu beurteilen. Mit dem genannten Gesetz sollte vor allem die nachhaltige Sicherung und verstärkte Harmonisierung von Pensionsregelungen in Bereichen mit Sonderpensionsrechten fortgesetzt werden. Der Begriff „Sonderpensionen“ wurde hierbei gewählt, um besondere Zusatzpensionsleistungen abseits der üblichen Pensionsregelungen zu erfassen.⁴⁴³

Anlässlich der öffentlichen Diskussion zum Inkrafttreten des zitierten Sonderpensionenbegrenzungsgesetzes wurde deutlich, dass es „Luxuspensionen“, wie sie durch ebendieses Gesetz bekämpft werden sollen, im Bereich der politischen Organe des Landes Tirol und seiner Landesbeamten nicht gibt. Aus diesem Umstand erfahren die im Rahmen der Pensionsreform des Landes Tirol bereits getroffenen Maßnahmen eine weitere Bestätigung hinsichtlich ihrer Wirksamkeit.

Unbeschadet dieses Faktums hat der Tiroler Landtag in seiner Sitzung am 17. Dezember 2015 dennoch die 50. Landesbeamtengesetz-Novelle⁴⁴⁴ sowie ein Tiroler Sonderpensionenbegrenzungsgesetz⁴⁴⁵ verabschiedet. Darin wurden für landesnahe Betriebe sowie für den Personenkreis der Tiroler Landesbeamten Regelungen festgeschrieben, die jenen des Sonderpensionenbegrenzungsgesetzes des Bundes entsprechen.

In den Berichten des Rechnungshofes Österreich, welche der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung abschließend zugrunde gelegt wurden, bewertet der Rechnungshof neuerlich kritisch und mE eindimensional die im Zuge der Pensionsreform des Landes Tirol ergriffenen pensionsrechtlichen Initiativen des Landtages.⁴⁴⁶ In die glei-

442 BGBl I 46/2014.

443 ErIRV 140 BlgNR 25. GP 1 f.

444 LGBl 4/2016.

445 LGBl 3/2016.

446 *Rechnungshof*, Pensionsanpassung der Landesbeamtinnen und -beamten, Reihe Tirol 2017/11, 10; *Rechnungshof*, Pensionsstand und -ausgaben der Landesbeamtinnen und -beamten, Reihe Tirol 2017/12, 17.

che Richtung argumentierte auch die Tiroler Landesregierung im Zuge ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht „Pensionsanpassung“:⁴⁴⁷ Der vom Rechnungshof durchgeführte Vergleich einer Einzelmaßnahme (hier eben der Pensionsanpassung) entspreche in keiner Weise den Grundsätzen einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung einer Pensionsreform (Einnahmen, Ausgaben und Aufwand). Bei einer Gesamtschau aller ausgaben- und einnahmenseitigen Maßnahmen würde die Tiroler Pensionsreform das vom Bund vorgegebene Einsparungsziel sogar noch erkennbarer übertreffen. Diese für die Tiroler Pensionsreform sprechenden Umstände würden, so die Landesregierung, im Bericht des Rechnungshofes jedoch nicht abgebildet. Die vorliegende Gebarungüberprüfung habe sich nach Ansicht der Tiroler Landesregierung demnach lediglich auf einen einzigen Teilbereich des Tiroler Modells beschränkt, und zwar – wie bereits erwähnt – auf die Pensionsanpassung. Alle anderen, vor allem einnahmenseitigen Maßnahmen der Tiroler Pensionsreform (mit Ausnahme des Pensionsversicherungsbeitrags) seien im betreffenden Prüfungsergebnis nicht dargestellt worden. Der vom Rechnungshof durchgeführte Vergleich von Einzelmaßnahmen (Pensionsanpassung und Wartefrist) sei daher im Ergebnis einseitig, nicht aussagekräftig und lasse keine Rückschlüsse auf den tatsächlichen Einsparungserfolg der vom Tiroler Landtag beschlossenen Tiroler Pensionsreform zu.

Der Rechnungshof stellte unter Bezugnahme auf diese Äußerungen klar, dass die Tiroler Pensionsreform (und ebenso die Pensionsreformen der anderen Bundesländer) nicht Gegenstand der thematisierten Gebarungüberprüfung gewesen sei. Vielmehr habe der Rechnungshof insbesondere die Entwicklung jener Beamtenpensionen, die vor Inkrafttreten der jeweiligen Pensionsreformen zuerkannt worden waren, überprüft. Unter dem Begriff „Gebarung“ sei im Sinne der Rechtsprechung des VfGH⁴⁴⁸ zudem *„ein über das bloße Hantieren mit finanziellen Mitteln hinausgehendes Verhalten [...], nämlich [...] jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen (Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände) hat [...]“* zu verstehen. Somit obliege laut Rechnungshof auch ein dem Art 18 B-VG entsprechendes (Verwaltungs-)Handeln, das zu finanziellen Auswirkungen führt, aufgrund der Gesetze der Kontrolle durch den Rechnungshof. Der Rechnungshof führe hierbei keine „Prüfung“ der Beschlüsse des Tiroler Landtages durch, wie dies in der Stellungnahme der Landesregierung vermutet werde. Vielmehr handle es sich um eine Darstellung

447 Rechnungshof, Tirol 2017/11, 15.

448 Siehe VfSlg 7944/1976.

der finanziellen Auswirkungen bei rechtskonformer Vollziehung der einschlägigen Tiroler Landesgesetze.⁴⁴⁹

c) Reichweite der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes

Betrachtet man die diametralen Rechtsansichten der Tiroler Landesregierung und des Rechnungshofes zu seinem bundesverfassungsgesetzlich determinierten Wirkungskreis, so ist zunächst unbestritten festzuhalten, dass die Gebarungskontrolle der öffentlichen Hand nach der programmatischen Grundsatzbestimmung des Art 121 Abs 1 B-VG die eigentliche Kernkompetenz des Rechnungshofes bildet.⁴⁵⁰ Ebenso unbestritten ist, dass der Rechnungshof gemäß Art 122 Abs 1 B-VG in Angelegenheiten der Ländergebarung als Hilfsorgan des betreffenden Landtages tätig wird.⁴⁵¹ Wiewohl der Rechnungshof damit eindeutig der Staatsfunktion „Legislative“ zuzuzählen ist,⁴⁵² obliegt ihm anlässlich einer Gebarungsprüfung im selbständigen Wirkungsbereich der Länder gemäß Art 127 Abs 1 letzter Halbsatz B-VG jedoch ausdrücklich nicht die Revision der für die Gebarung maßgeblichen Beschlüsse des verfassungsmäßig zuständigen Vertretungskörpers.⁴⁵³ Diese – die Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes beschränkende – Wortfolge hat im Zuge der B-VG-Novelle 1929⁴⁵⁴ ihren Eingang in die österreichische Bundesverfassung gefunden und spiegelt laut den einschlägigen Gesetzesmaterialien die seinerzeitige, zurückhaltende Kontrollpraxis des Rechnungshofes hinsichtlich der Prüfung von Beschlüssen der Gesetzgebungsorgane wider.⁴⁵⁵ Ausführliche Erläuterungen über den Zweck und die Tragweite der bezüglichen Regelung lassen die Materialien allerdings bedauerlicherweise vermissen. Auch die Rechtsprechung des VfGH liefert hierzu keine näheren Anhaltspunkte, zumal dieser aus der gegenständlichen Bestimmung lediglich aufgrund eines Umkehrschlusses ableitet, dass die für die Gebarung maßgebenden Beschlüsse oder sonstigen Akte der Willensbildung, welche von anderen Organen der Länder als den Vertretungskörpern gesetzt werden, sehr wohl der Überprüfung durch den Rechnungshof unterliegen

449 *Rechnungshof*, Tirol 2017/11, 16.

450 Siehe *Hengstschläger*, Die Zuständigkeit des Rechnungshofes zur Überprüfung von Beschlüssen der allgemeinen Vertretungskörper, in: Feik/Winkler (Hg), FS Berka (2013) 491.

451 Siehe bereits VfSlg 2744/1954 und 7944/1976.

452 VfGH 12.3.1998, B 2687/95.

453 Vgl hierzu *Hengstschläger*, Zuständigkeit 492 f.

454 BGBl 392/1929.

455 AB 405 BlgNR 3. GP 5.

würden.⁴⁵⁶ Es überrascht daher wenig, dass die Meinungen zur Frage der Interpretation des Art 127 Abs 1 letzter Halbsatz B-VG in der rechtswissenschaftlichen Lehre und der Literatur je nach Blickwinkel stark differieren.⁴⁵⁷

Für Mayer/Muzak sollte Art 127 Abs 1 letzter Halbsatz B-VG jedenfalls ausschließen, dass der Rechnungshof zu einem „Zensor des Landtages und seiner Ausschüsse“ wird. Daher sollten die Beschlüsse des Landtages bzw seiner Ausschüsse auch aus gutem Grund der Kontrolle des Rechnungshofes entzogen werden.⁴⁵⁸ Diese Auffassung geht mit dem überwiegenden Teil der Lehre *d'accord*, welcher die zitierte Verfassungsnorm als grundsätzliches Verbot des Rechnungshofes zur kontrollierenden Prüfung von Akten der Gesetzgebung versteht.⁴⁵⁹ Zu solchen zählen – wiederum dem Verständnis eines formell-organisatorischen Verwaltungsbegriffes folgend – sämtliche Rechtshandlungen des Landtages, und zwar unabhängig von ihrem prägnanten Inhalt.⁴⁶⁰ ME ist die Rechtsansicht, wonach dem Rechnungshof keine Überprüfungsbefugnis hinsichtlich der Legislative zusteht, trotz der in dieser Frage (noch) fehlenden Judikatur, überzeugend. Andernfalls würde sich die paradoxe Situation ergeben, dass sich das Gesetzgebungsorgan gewissermaßen einer selbstbindenden Eigenüberprüfung unterwirft. Die Ausübung einer derartigen Selbstkontrolle würde sich – in Übereinstimmung mit *Hengstschläger* – als system- und sinnwidrig erweisen.⁴⁶¹

Der Rechnungshof geht indessen davon aus, dass seine Funktion als sachverständiges Organ des Landtages auch die Beratung und Unterstützung der Gesetzgebungsorgane im Sinne eines Aufzeigens konkurrierender Ziele miteinschließt.⁴⁶² Diese Haltung kommt in seinen Berichten immer wieder durch an den Gesetzgeber gerichtete Hinweise bzw Anregungen zum Ausdruck.⁴⁶³ Mag es im Lichte des Art 18 B-VG als selbstverständlich einleuchten, dass kaum eine Gebärungsmaßnahme denkbar ist, die sich nicht auf einen Beschluss eines

456 VfSlg 7944/1976.

457 Vgl mwN *Hengstschläger*, Zuständigkeit 493.

458 Mayer/Muzak, Bundes-Verfassungsrecht 435.

459 MwN *Kroneder-Partisch*, Art 127 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (4. Lfg 2001) Rz 6 ff; zum Diskussionsstand im Schrifttum siehe *Hengstschläger*, Zuständigkeit 493 f.

460 Dazu näher *Antoniolli/Koja*, Verwaltungsrecht 1 ff.

461 *Hengstschläger*, Der Rechnungshof. Organisation und Funktion der obersten Finanzkontrolle in Österreich (1982) 179 ff.

462 Vgl *Rechnungshof*, Tirol 2009/3, 72.

463 Vgl *Rödler*, Die Spruchpraxis des Rechnungshofes, ÖHW 1992, 223 f.

allgemeinen Vertretungskörpers stützt, so ändert dies freilich nichts an der Tatsache, dass die vom Rechnungshof verlautbarte Kritik des Tiroler Pensionssystems im Ergebnis einem Tadeln des Landtages gleichkommt. In Bezug auf die Berichte des Rechnungshofes zur Tiroler Pensionsreform entsteht der Eindruck, dass sich seine Überprüfung – nicht wie in Art 127 Abs 1 B-VG generell normiert – auf die ziffernmäßige Richtigkeit, auf die Übereinstimmung mit bestehenden Vorschriften sowie auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung erstreckt, sondern dass gewissermaßen eigene Standards (Harmonisierung von Rahmenbedingungen) festgelegt worden sind, deren Nichteinhaltung beanstandet wurde und wird. Bemerkenswert finde ich hierbei auch die Tatsache, dass der Rechnungshof die Tätigkeitsberichte „Pensionsanpassung der Landesbeamten“⁴⁶⁴ sowie „Pensionsstand und -ausgaben der Landesbeamten“⁴⁶⁵ entgegen seiner bisher gepflogenen Vorgangsweise ohne vorherige Befassung des Tiroler Landtages, nämlich bereits am 22. Dezember 2017, veröffentlicht hat. Die Behandlung der Prüfungsberichte im Finanzkontrollausschuss des Tiroler Landtages fand hingegen erst am 5. Februar 2018 statt. Sohin konnte der Landtag die ihm zustehende Kontrollfunktion erst im Nachhinein ausüben.

Wenngleich der Rechnungshof letztlich keine Möglichkeit hat, die aus seinen Prüfungsbefunden gezogenen Rückschlüsse faktisch durchzusetzen bzw rechtliche Konsequenzen anzuordnen, ist der mit seinen Berichten mitunter erzeugte politische Druck trotzdem äußerst beachtlich.⁴⁶⁶ Mit *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank* wird daher die Rechtsansicht geteilt, dass dem Rechnungshof eine Überprüfung von bestehenden Gesetzen, Verordnungen und sonstigen Vorschriften (etwa von Regierungsakten) auf ihre Rechtmäßigkeit nicht zukommt.⁴⁶⁷ Die (unmittelbare) Äußerung von Bedenken gegen solche Normen ist mE als Eingriff in die Souveränität des Landesparlaments zu werten und daher aus verfassungsrechtlicher Sicht zumindest fragwürdig.

464 *Rechnungshof*, Tirol 2017/11.

465 *Rechnungshof*, Tirol 2017/12.

466 Siehe *Hengstschläger*, Zuständigkeit 499.

467 Vgl *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht³, Bd 2: Staatliche Organisation (2014), 260.

D) Dienstrechtsreform 2011

Parallel zur Inkraftsetzung der Besoldungsreform per 1. Jänner 2007 und zur Pensionsreform wurde in Tirol angestrengt an einer generellen Zusammenführung des Dienstrechtes für Vertragsbedienstete und öffentlich-rechtliche Bedienstete gearbeitet.

Anfänglich ging man dabei von einem gänzlichen Auslaufen der Pragmatisierung aus, wie dies zB in Vorarlberg mit dem Landesbedienstetengesetz 2000⁴⁶⁸ vollzogen worden ist. Denn das gleichzeitige Bestehen mehrerer geltender Dienstrechte nebeneinander, wie dies bei den Dienstrechten für Beamte und Vertragsbedienstete begreiflicherweise der Fall ist, sei Kritikern zufolge mit einem nicht unbeträchtlichen administrativen Vollzugsaufwand verbunden und führe zu großer Unübersichtlichkeit.⁴⁶⁹ Zudem wird oftmals argumentiert, die Pragmatisierung würde durch die mangelnde Kündbarkeit die Flexibilität in der Personalbewirtschaftung einschränken.⁴⁷⁰ Umgekehrt ist, den Ausführungen von Weichselbaum mE zutreffend folgend, festzuhalten, dass sich gerade aus der Bestandssicherheit des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses die Legitimation zu einer Flexibilität desselben ergibt, welcher gegenüber einer aus einem geringeren Bestandsschutz resultierenden Flexibilität hinsichtlich Personalentscheidungen unumwunden der Vorzug zu geben ist.⁴⁷¹

Ungeachtet all dieser Überlegungen erschien ein Abgehen von der Pragmatisierung für den Dienstgeber Land Tirol auch in finanzieller Hinsicht nicht zielführend, da dies – laut Beschluss der Tiroler Landesregierung vom 27. Juni 2006 – bis zum Jahr 2046 einen mittleren Mehraufwand von durchschnittlich 7,8 Mio Euro pro Jahr bedeuten würde. Der Grund hierfür ist in einem Entfall der Beamten-Pensionsbeiträge auf der Einnahmenseite und der Verpflichtung zur Abführung von Dienstgeberbeiträgen gemäß dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz auf der Ausgabenseite zu suchen. Angesichts dieser Finanzaufgaben war daher schon sehr bald klar, dass das Berufsbeamtentum im Tiroler Landesdienst – nicht nur alleine wegen dessen positivrechtlichen Charakteristika sondern auch aufgrund des Ineinandergreifens von Besoldungs- und Pensionsreform – weiterhin Bestand haben wird. Die

468 VlbG LGBl 50/2000.

469 So etwa Stärker, Österreich durch Kompetenzbündelungen zukunftsfit machen, ASoK 2009/12, 463 (464).

470 Vgl etwa Hartmann, Aspekte zur Pragmatisierung, in: Bußjäger (Hg), Dienstrechtsreformen im Bundesstaat (2007) 43 (44).

471 Weichselbaum, Warum (noch) Berufsbeamte?, JRP 2005, 327 (348).

Schaffung einer weitgehenden Gleichstellung des Beamtendienstrechtes mit dem Dienstrecht der Vertragsbediensteten sollte daher jedenfalls die Möglichkeit der Übernahme in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis miteinbeziehen und eine einheitliche Entlohnung beider Bedienstetengruppen im neuen Entlohnungssystem inkludieren. Damit waren für die zuständigen Legistikexperten der Abteilung Organisation und Personal sowie der Abteilung Verfassungsdienst des Amtes der Tiroler Landesregierung die Rahmenbedingungen für das nächste Großprojekt, eben einer Verwaltungsmodernisierung im Wege einer die bestehenden Dienstrechte zusammenführenden Dienstrechtsreform, festgelegt.

1. *Bekanntnis zur Pragmatisierung*

Wie bereits unter Abschnitt IV.A.3. ausgeführt, geht der Begriff der Pragmatisierung auf die Bezeichnung der Dienstpragmatik aus dem Jahr 1914 zurück und gewährt eine durch Bescheid erfolgende, öffentlich-rechtliche Bestellung auf Lebenszeit.⁴⁷² Im Wege der Definitivstellung erfährt der Beamte schließlich seine im Interesse des Staates und der Gesellschaft gelegene Unkündbarkeit als Grundvoraussetzung für Sicherheit und Stabilität.⁴⁷³ Dahinter stehen jeweils die Schutzgüter der Unparteilichkeit und der Gesetzestreue der Verwaltung.

Trotz – oder gerade wegen – seiner gesicherten Rechtsstellung lässt sich seit geraumer Zeit in Österreich eine zunehmende Zurückdrängung des Berufsbeamtentums feststellen. Sei es etwa durch das Ausrufen von Pragmatisierungsstopps, durch Vorruhestandsmodelle und von Amts wegen durchgeführte Ruhestandsverletzungen, durch Ausgliederungen und Privatisierungen oder gar durch die gänzliche Abschaffung des beamtenrechtlichen Sonderstatus, wie dies zB in Vorarlberg⁴⁷⁴ geschehen ist.⁴⁷⁵ Die Gründe für diese Entwicklungen sind vielfältig, jedoch wohl in erster Linie in den verschiedenen Aspekten einer vermeintlich zu forcierenden personalrechtlichen wie individuellen Flexibilisierung der Verwaltung sowie in diversen finanziellen Überlegungen zu finden.⁴⁷⁶ Hinzu kommt, so *Zellenberg*, dass sich in

472 *Hartmann*, Personal 332.

473 Vgl hierzu *Megner*, Die Unkündbarkeit des Beamten im Interesse von Staat und Gesellschaft, in: *Gewerkschaft Öffentlicher Dienst* (Hg), GÖD 4-15, 12 ff.

474 Siehe VlbG LGBl 50/2000.

475 MwN *Müller*, Berufsbeamtentum 188 f; *Hartmann*, Personal 333 ff.

476 *Hartmann*, Personal 333; *Müller*, Berufsbeamtentum 188 ff; *Weichselbaum*, JRP 2005, 327.

Judikatur, Lehre und Staatspraxis eine Deutung der Bundesverfassung durchgesetzt hat, welche eine prinzipielle Substituierbarkeit der öffentlich-rechtlichen Bediensteten durch Vertragsbedienstete zulässt und auf eine allgemeine Zusammenführung des Beamten- und Vertragsbedienstetenrechtes abzielt⁴⁷⁷. Wenngleich der Tiroler Landesgesetzgeber mit der Konzeption eines für Beamte und Vertragsbedienstete gleichermaßen geltenden, einheitlichen Dienstrechtes diesen im letzten Halbsatz geäußerten Grundgedanken aufgriff, setzte er in Kenntnis aller mit der Pragmatisierung zusammenhängenden Fakten aus gutem Grund auf eine Beibehaltung der Übernahme in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis. Das Berufsbeamtentum ist tot? Mitnichten! Doch lässt es sich nicht mit einem verklärten Festhalten an Traditionen erhalten⁴⁷⁸ sondern muss in einem modernen Sinne als zentrales Element der kontinentaleuropäischen Rechtsstaatlichkeit⁴⁷⁹ (neu) erkannt werden, als Institution für die Absicherung der Funktionsfähigkeit des Staates durch die Bereitstellung von qualifiziertem Personal und – insbesondere in politisch bewegten Zeiten etwa infolge einer unvermittelt auftretenden Regierungskrise – für die Sicherstellung der Demokratie. Damit feiert die von *Kelsen* und *Merkl* formulierte These, dass einer Demokratie jene Verwaltungsorganisation am besten entspreche, in der berufsmäßig tätige, fachmäßig geschulte Beamte weisungsgebunden die Verwaltung besorgen, weil nur so der im Gesetz manifestierte Volkswille unverfälscht zur Durchführung gelange,⁴⁸⁰ bald 100 Jahre nach ihrer Aufstellung eine erstaunliche Renaissance. Schließlich ist das Kernstück des Berufsbeamtentums nicht in einem „Privileg ohne innere Rechtfertigung“⁴⁸¹ zu finden. Es besteht vielmehr in einer von Compliance und vom Bewusstsein des nicht parteiichen, objektiven Gesetzesvollzugs getragenen Grundhaltung. Dieses Beamtenethos ist zweifellos ein kostbares Vermächtnis für die Zukunft und sollte nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden. Die Alternative zum Berufsbeamten ist nämlich, wie *Lecheler* zutreffend bemerkt, nicht der „Staatsangestellte, sondern das Arbeitsrecht der freien Wirtschaft“.⁴⁸² Und mit diesem schlussendlich das Risiko des Marktes

477 *Zellenberg*, ZÖR 58 (2003), 242; siehe bereits oben unter Abschnitt III. B. 1.

478 Vgl im deutschen Recht BVerfGE 119, 247 (261): „Die hergebrachten Grundsätze und mithin die Institution [...] des Berufsbeamtentums [...] konservier[en] nicht ‚das Gestrige‘ [...]“.

479 *Weichselbaum*, JRP 2005, 349 (dort FN 129).

480 *Kelsen*, ZfV 1921, 5 ff; *Merkl*, Demokratie und Verwaltung (1923) 65 ff.

481 *Öhlinger*, Abschied 662.

482 *Lecheler*, Die Zukunft des Berufsbeamtentums, ZBR 1/1996, 1 (2).

mit all seinen Schwankungen, darunter der Gefahr hoher personeller Fluktuation sowie der Verlust von Kontinuität und Stabilität.

2. *Eckpunkte der Dienstrechtsreform 2011*

a) *Tiroler Verwaltungsreformkonzept*

Nach der Einführung der Besoldungsreform im Jahr 2007 und der 2008 in Kraft getretenen Pensionsreform setzte das Land Tirol mit der Dienstrechtsreform 2011⁴⁸³ den nächsten Schritt einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung, die auf eine fortwährende Konsolidierung der Personalausgaben ausgerichtet ist. Dadurch, dass alle Reformen ein gut ausgewogenes Ganzes zu bilden hatten, war es eine Kernvoraussetzung, die Einnahmen aus Pensionsbeiträgen nicht zu verringern. Das klare Bekenntnis zur Aufrechterhaltung der Pragmatisierung sicherte so nicht nur die für das Beamtendienstverhältnis typische Bindung auf Lebenszeit sondern gewährleistete zudem ein weitgehendes Konstanthalten von Beitragszahlern. Für die Ausrichtung des Tiroler Verwaltungsreformkonzepts fielen sohin naturgemäß auch finanzielle Überlegungen tonangebend ins Gewicht – jedoch in einer dem bundesweiten Phänomen der Reduzierung der Beamtenzahlen gegenläufigen Richtung. Denn da der Beamte im Tiroler Landesdienst nicht wie beim Bund den Regelungen des Allgemeinen Pensionsgesetzes unterworfen wurde, kann der Dienstgeber auch fortwährend einen ungekürzten Pensionsbeitrag vereinnahmen.

Mit dem Rechtsinstitut der Ernennung in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis sind für den Dienstgeber jedoch noch weitere Vorteile verbunden. Die Pragmatisierung gilt nämlich nicht nur als Garant für eine objektive Verwaltungsführung, sie bietet insbesondere jüngeren Bediensteten einen attraktiven Anreiz, langfristig dem Dienst innerhalb der Landesverwaltung die Treue zu halten. Dieses Band sichert der Verwaltung somit gut ausgebildete Mitarbeiter mit profunden Wissensstand und verhindert ein Abwandern von Schlüsselkräften in die Privatwirtschaft. Die Vorteile für die Bediensteten sind ebenfalls deutlich zu benennen und decken sich mit jenen für den Dienstgeber. Die Möglichkeit, pragmatisiert werden zu können, erhöht die Motivation, sie dient der inneren Verbundenheit mit dem Dienstgeber und sohin dem Bestandsschutz des Dienstverhältnisses.

483 LGBl 112/2011.

Gesetzestechisch erfolgte die Einbeziehung der öffentlich-rechtlichen Bediensteten in das bislang nur für Vertragsbedienstete geltende Regime des Landes-Vertragsbedienstetengesetzes⁴⁸⁴ durch eine Ausweitung von dessen Geltungsbereich. Damit ging auch eine Umbenennung des Gesetzes in „Landesbedienstetengesetz“ einher. So sollte für den Rechtsanwender die grundsätzliche Gleichstellung der beiden Bedienstetengruppen auch begrifflich fassbar zum Ausdruck gebracht werden.

b) Landesbedienstetengesetz (LBedG)

Das LBedG gelangt somit grundsätzlich für alle Landesbediensteten, die in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis oder in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Land Tirol stehen, zur Anwendung, wobei sich entsprechende Ausnahmen vom Geltungsbereich zB für beamtete Landeslehrer und für dem Landesbeamtengesetz 1998 unterliegende Landesbeamte ergeben.⁴⁸⁵

Jene Regelungsfelder, hinsichtlich derer die Judikatur des VfGH den Besonderheiten des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses Rechnung tragende Mindestgarantien in zwingender Weise vorgibt,⁴⁸⁶ mussten allerdings auch entsprechenden Sonderbestimmungen vorbehalten werden. Dazu gehörte etwa die Klarstellung, dass die Rechtsbeziehungen des Beamten einschließlich der Begründung des Dienstverhältnisses nicht mit Dienstvertrag, sondern mit Bescheid der Dienstbehörde zu gestalten sind.⁴⁸⁷ Oder aber die stringente Existenz eines Disziplinarrechtes, welches von einer weisungsfrei zu stellenden Disziplinarbehörde zu vollziehen ist. Diesbezüglich wird in § 79e LBedG sinngemäß auf die entsprechenden Bestimmungen des Landesbeamtengesetzes 1998 verwiesen.

Abseits dieser speziell auf das Beamtendienstverhältnis bezogenen Normen werden hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Bediensteten – ebenfalls sinngemäß – die für Vertragsbedienstete geltenden Vorschriften weitestgehend für anwendbar erklärt. Das bedeutet auch einen Verzicht auf wie immer geartete Amtstitel, die für Vertragsbedienstete ja zu keiner Zeit vorgesehen waren sowie eine gleiche Entlohnung der Beamten „Neu“ und der Vertragsbediensteten samt leistungsorientiertem Belohnungssystem, wobei hier für öffentlich-recht-

484 LGBl 2/2001.

485 §1 LBedG.

486 Vgl VfSlg 11.151/1986; Müller, Berufsbeamtentum 198 f.

487 § 79a Abs 2 LBedG.

liche Bedienstete kein gesetzesunmittelbarer Anspruch zugrunde gelegt werden konnte, um den Zugang zur Leistungsbelohnung nicht bürokratischen, faktisch unvollziehbaren Verfahrensregelungen unterwerfen zu müssen. Durch die gewählte Methode, die Leistungsbelohnung als besondere Form der Nebengebühr auszugestalten, wurde eine Trennung zwischen echten Bezugsbestandteilen und der zusätzlichen Leistungsförderungskomponente bewirkt, welche den Mindestprinzipien des Berufsbeamtentums nicht entgegensteht. Die dergestalt erfolgte Grundlegung eines monetären Anreizsystems für Beamte „Neu“ in den Besoldungsstrukturen des öffentlichen Landesdienstes ist durchaus geeignet, einen Impuls zu setzen, um die individuelle Leistungsbereitschaft im Rahmen der loyalen Pflichtbefolgung zu verbessern und so auch eine effizientere Funktionserfüllung der Gruppe der Berufsbeamten zu fördern. Damit verfolgt das leistungsabhängige Belohnungsmodell ein ähnliches Ziel wie das für Beamte im alten Besoldungssystem zur Anwendung gelangende Rechtsinstitut der Beförderung. Im Mittelpunkt stehen da und dort allerdings gänzlich andere Faktoren: bei der Leistungsbelohnung die individuelle Leistung, die ohne Hinzukommen weiterer Kriterien aufgrund einer analytischen Bewertung entsprechend honoriert wird und bei der Beförderung vorrangig die Befähigung des Bediensteten, die jedoch nicht ausschließlich von der erbrachten Leistung abhängt, sondern generell durch persönliche Fähigkeiten und Eigenschaften determiniert wird und überdies – je nach Beförderungsbedingungen – an gewisse weitere Voraussetzungen geknüpft ist (etwa an Senioritätselemente und das Vorhandensein einer entsprechenden Planstelle im jeweiligen Stellenplan).⁴⁸⁸

Im Wege eines abermaligen Optionsfensters, welches sich vom 1. Jänner 2012 bis zum 31. Juli 2012 erstreckte, wurde den Bediensteten eine weitere Möglichkeit zum Übertritt in das neue Besoldungssystem eröffnet. Von dieser Überführung haben vor allem jene Vertragsbediensteten Gebrauch gemacht, die bis zum 1. Jänner 2011 noch keine Pragmatisierung erfahren haben, eine solche jedoch ernsthaft anstreben und deshalb ihre Chance auf eine Verbeamtung weiterhin gewahrt wissen wollten; denn 2011 wurden letztmalig Pragmatisierungen im „alten“ Entlohnungssystem durchgeführt.

Schließlich fand noch eine weitere dienstrechtliche Anpassung ihren Niederschlag in der Dienstrechtsreform 2011: die Potentialität einer Kündigung von öffentlich-rechtlichen Bediensteten als Diszipli-

488 Siehe *Sitzer*, Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Dienstrecht (2015) 40.

nars trafe mit der Auswirkung der Beendigung des Dienstverhältnisses samt Verlust des Anspruches auf Ruhegenuss.⁴⁸⁹ Die dahinter stehenden Überlegungen lassen sich daraus erklären, dass die Kluft zwischen der strengsten Form der Disziplinarstrafe, nämlich der Entlassung, und der zweitschärfsten disziplinarrechtlichen Sanktion, der Geldstrafe in der Höhe von bis zu fünf Monatsbezügen, seit jeher als zu groß empfunden wurde.⁴⁹⁰

3. Kündbare Beamte?

Mit der gesetzlichen Normierung einer Kündigungsmöglichkeit für Beamte muss geradezu selbstverständlich auch die Frage nach ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit verbunden sein, zumal das Lebenszeitkonzept, sprich die Unkündbarkeit des Beamtendienstverhältnisses, bundesverfassungsrechtlich ja schlichtweg nicht wegzu-denken ist.⁴⁹¹ Die herrschende Lehre stützt sich diesbezüglich regelmäßig auf das VfGH-Erkenntnis VfSlg 11.151 aus dem Jahre 1986, auf welches in dieser Arbeit bereits in Abschnitt IV.C.2. näher eingegangen wurde. In diesem Erkenntnis führte der VfGH ua aus, dass „[...] der Beamte in einem durch Ernennung begründeten, öffentlich-rechtlichen, auf Lebenszeit angelegten Dienstverhältnis steht, das gegen seinen Willen nur durch eine strafgerichtliche oder disziplinarrechtliche Maßnahme aufgelöst werden kann; [...]“⁴⁹² Daraus ergibt sich denkrichtig der Schluss, dass der VfGH mit dieser Formulierung das nicht weiter verkürzbare Herzstück des Begriffsbildes des Berufsbeamtentums umschrieben hat.⁴⁹³

Obzwar es in der zitierten Entscheidung des VfGH im Wesentlichen um das mit der B-VG-Novelle 1999 eliminierte Homogenitätsprinzip gegangen ist, nimmt der VfGH hinsichtlich der Begründung der bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben für die nähere Ausgestaltung des (Bundes-)Dienstrechtes hier nicht auf den inzwischen beseitigten zweiten Satz des Art 21 Abs 1 B-VG Bezug. Vielmehr wird seitens des VfGH hervorgehoben, dass es nicht erforderlich sei, die Reichweite des dienstrechtlichen Homogenitätsprinzips im Einzelnen darzustellen, sondern es vielmehr hinreiche, „[...] bestimmte verfas-

489 § 79d LBedG.

490 ErlRV Blg 5 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XV. Periode, 26. Sitzung 2011.

491 HA; VfSlg 11.151/1986; vgl auch mwN Müller, Berufsbeamtentum 202 f; Baumgartner, ZfV 2003, 270 ff.

492 VfSlg 11.151/1986.

493 Müller, Berufsbeamtentum 197 ff.

sungsrechtliche Aspekte aufzuzeigen, welche die Lage des Bundesgesetzgebers bei der Wahrnehmung seiner dienstrechtlichen Kompetenzen betreffen."⁴⁹⁴

Der VfGH bezog sich sohin nicht auf die Einschränkung des Landesgesetzgebers durch das Homogenitätsprinzip, sondern untersuchte die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Bundesgesetzgebers, die im Wege des Homogenitätsgebotes und der damit einhergehenden Bindung an gewisse Strukturprinzipien des Dienstrechtes des Bundes auf den Landesgesetzgeber übertragbar gewesen sind. Im Lichte dieser Argumentation wird ersichtlich, dass das historisch überkommene Begriffsbild des Berufsbeamten nicht aus dem Homogenitätsgebot abgeleitet wurde. Die Ausführungen des VfGH zu den unverzichtbaren Strukturprinzipien des öffentlich-rechtlichen Bediensteten sind damit – ungeachtet des nunmehrigen Entfalls des Homogenitätsgebotes – nach wie vor beachtlich.⁴⁹⁵ Für diese Rechtsansicht spricht auch die Ermächtigungsnorm des Art 21 Abs 5 B-VG, welche mitunter die befristete Ernennung von Beamten zur Ausübung bestimmter Leitungsfunktionen vorsieht und genauso nur vor dem Hintergrund der Anstellung auf Lebenszeit erklärbar ist.⁴⁹⁶

Ausnahmen vom Grundsatz des Lebenszeitprinzips können verfassungskonform nur aus zwingenden, sachlich rechtfertigbaren Motiven vorgesehen werden. Dazu zählen jedenfalls das provisorische Dienstverhältnis wegen des Fehlens bestimmter, noch zu erbringender Berufsvoraussetzungen oder etwa das befristete Dienstverhältnis wegen der besonderen Natur einer Dienstleistung als Zeitsoldat. Eine undifferenzierte Kündigungsmöglichkeit von öffentlich-rechtlichen Bediensteten würde demgegenüber wohl sicherlich die vorgegebenen Grenzen überschreiten und – der höchstgerichtlichen Judikatur sowie der herrschenden Lehre folgend – als verfassungswidrig einzustufen sein. In Anbetracht dieser Gegebenheiten bedurfte daher die Verankerung einer Kündigungsmöglichkeit für Beamte auf jeden Fall einer eingehenden Sachlichkeitsprüfung im Hinblick auf jene Umstände, die einen Eingriff in das auf Lebenszeit ausgerichtete Dienstverhältnis rechtfertigen.

Der Landesgesetzgeber entschied sich nach reiflicher Überlegung letztlich dafür, die Kündigungstatbestände des § 73 Abs 2 lit a (gröbliche Verletzung von Dienstpflichten, sofern nicht die Entlassung in

494 VfSlg 11.151/1986.

495 Baumgartner, ZfV 2003, 271.

496 Siehe Kucsko-Stadlmayer, Art 21 B-VG, 20 ff (Rz 42 ff).

Frage kommt) und lit f (dem Ansehen oder den Interessen des Dienstes abträgliches Verhalten, sofern nicht die Entlassung in Frage kommt) LBedG auch für Beamte gelten zu lassen, wobei sich die Kündigungsfristen nach den für Vertragsbedienstete geltenden Bestimmungen des § 74 LBedG zu richten haben.⁴⁹⁷

Den vom VfGH im Zusammenhang mit der Beendigung des Beamtendienstverhältnisses entwickelten Mindestgarantien wurde durch die Ausgestaltung der Kündigung als Disziplinarstrafe, die – analog zur Entlassung – von der Disziplinarkommission nur einstimmig verhängt werden darf, entsprochen.⁴⁹⁸ Durch diese Konstruktion konnten jedwede verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die neuen Sanktionsregelungen von vornherein hintangehalten werden.

4. Fazit

Die Dienstrechtsreform 2011 vervollständigte als vorläufig letzter essentieller Baustein neben der Besoldungs- und Pensionsreform das Gesamtpaket einer zeitgemäßen Verwaltungsreform des Landes Tirol und macht dieses zu einem zugkräftigeren und verantwortungsvollen Dienstgeber. Mit den beschriebenen, wohlüberlegt aufeinander abgestimmten Inhalten konnte ein einheitliches Dienstrecht für alle Landesbediensteten geschaffen werden. Dadurch wurde mE außerdem die Intention des Landesgesetzgebers, eine vereinfachte, übersichtlichere und effizientere Führung der Verwaltung im Bereich des Dienstrechtes zu verwirklichen, eindrucksvoll realisiert. Die Eröffnung der Möglichkeit, im neuen Entlohnungssystem Ernennungen in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis vornehmen zu können, garantiert im Zusammenspiel mit der dadurch bedingten institutionellen Absicherung nachhaltig die Unparteilichkeit und Gesetzestreue der Tiroler Landesverwaltung und sichert dem Berufsbeamtentum hierzulande die Zukunft.

497 § 79d LBedG.

498 Vgl § 79e Abs 5 und 6 LBedG.

E) *Auswirkungen der neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit – Dienstrechtsnovelle 2013*

Auf der verfassungsrechtlichen Grundlage der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012⁴⁹⁹ wurden mit 1. Jänner 2014 unterhalb der Ebene des VfGH und des VwGH zwei Verwaltungsgerichte des Bundes erster Instanz sowie neun Landesverwaltungsgerichte erster Instanz eingeführt.⁵⁰⁰ Von dieser weitreichenden Verfassungs- und Verwaltungsreform war selbstverständlich auch der Bereich des Dienstrechtes von Bund und Ländern betroffen.

Die Verwaltungsgerichte erster Instanz wurden als Beschwerdeinstanz in sämtlichen Verwaltungsangelegenheiten – in Administrativ-⁵⁰¹ wie in Verwaltungsstrafsachen⁵⁰² – eingerichtet und traten fortan an die Stelle der bisherigen Berufungsbehörden. Dabei wurde das Bundesverwaltungsgericht⁵⁰³ in den Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung und das Bundesfinanzgericht⁵⁰⁴ für Beschwerden in den Abgabensachen des Bundes für zuständig erklärt. Alle übrigen Beschwerdesachen fallen – auf das Wesentliche zusammengefasst – den Landesverwaltungsgerichten anheim. Diese sind somit insbesondere für Beschwerden in den Angelegenheiten der Landesverwaltung, der mittelbaren Bundesverwaltung sowie des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden zuständig und „ersetzen“ die aufgelösten Unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern.

1. *Auflösung der Disziplinaroberkommission*

Für das Tiroler Landesdienstrecht bedeutete die Einrichtung der neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit, dass künftighin das Landesverwaltungsgericht in einem dienstbehördlichen Verfahren betreffend einen Landesbeamten als erste Rechtsschutzinstanz tätig wird. Die im Dienstrecht als zweitinstanzliche Sonderbehörde vorgesehene Diszi-

499 BGBl I 51/2012.

500 Zu den Rahmenvorgaben des B-VG siehe mwN *Grof*, Verfassungsmäßige Vorgaben für die Organisation und Struktur der Landesverwaltungsgerichte, in: Larcher (Hg), *Handbuch Verwaltungsgerichte* (2013) 138 (139 ff).

501 Vgl Wessely, Das Administrativverfahren des BVwG und der LVwG, in: ebenda 204 (207 ff).

502 Siehe diesbezüglich *Brandstetter/Weilguni*, Das Strafverfahren vor den Verwaltungsgerichten, in: ebenda 249 (251 ff).

503 Siehe zur Organisation und Struktur *Chvosta*, Organisation und Struktur des Bundesverwaltungsgerichts, in: ebenda 161 ff.

504 Vgl hierzu *Unger*, Das Bundesfinanzgericht, in: ebenda 185 (186 ff).

plinaroberkommission konnte dadurch mit 1. Jänner 2014 aufgelöst werden.⁵⁰⁵ Nach § 93 Landesbeamtengesetz 1998 entscheidet das Landesverwaltungsgericht im Disziplinarverfahren durch Senate, die aus dem Senatsvorsitzenden und zwei fachkundigen Laienrichtern bestehen. Einer dieser fachkundigen Laienrichter ist von der Zentralpersonalvertretung der Tiroler Landesbediensteten vorzuschlagen. Die fachkundigen Laienrichter müssen seit wenigstens fünf Jahren in einem Dienstverhältnis zum Land Tirol stehen. Die Tätigkeit als fachkundiger Laienrichter erfolgt in Ausübung des Dienstes.

Darüber hinaus wurde hinsichtlich des Disziplinaranwaltes ein Revisionsrecht gegen Erkenntnisse des Landesverwaltungsgerichtes an den VwGH verankert.⁵⁰⁶

2. Vereinheitlichung des Disziplinarrechts

Die mit der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 zwingend einhergehende Rechtsanpassung der Landesrechtsordnung bot für den Dienstrechtssektor die Gelegenheit, das im Landesbeamtengesetz 1998 bis dahin im Verweisungswege auf bundesrechtliche Vorschriften rudimentär abgebildete Disziplinarrecht materiell-rechtlich auszugestalten und inhaltlich mit den für Gemeindebeamte geltenden Vorschriften zu vereinheitlichen. Im Zuge der Dienstrechtsreform 2013 wurde dieses Vorhaben verwirklicht und damit ein wichtiger Beitrag für eine einfachere, schnellere sowie effizientere Abwicklung disziplinarrechtlicher Verfahren sowie ein nächster Schritt in Richtung Volltextkodifikation geleistet.

505 Vgl. LGBl 112/2013.

506 § 96 Abs 3 Landesbeamtengesetz 1998.

VI. Folgen unionsrechtlicher Vorgaben auf das Dienstrecht am Beispiel der Vorrückungstichtagsproblematik

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU werden zahlreiche politische und rechtliche Prozesse entscheidend durch Vorgaben auf der europäischen Ebene beeinflusst. Für den Bereich des innerstaatlichen Dienstrechtes ist hierbei neben dem Primärrecht vor allen Dingen dem sekundären Unionsrecht, insbesondere den für die Mitgliedstaaten verbindlichen Rechtsakten, die als Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüsse ergehen können, eine besondere Bedeutung beizumessen. So werden etwa mit Verordnungen der EU Sachverhalte generell und abstrakt geregelt, wobei es auch möglich ist, Rechte und Pflichten von Einzelpersonen unmittelbar festzulegen und zu gestalten. Im Wege von Richtlinien wiederum werden für die Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet sind, verpflichtend zu erreichende Ziele statuiert. Beschlüsse können schließlich individuelle Geltung erlangen und ähnlich wie Richtlinien unmittelbare Wirkungen zugunsten von Einzelpersonen erzeugen oder aber eine Vielzahl verbindlicher Rechtshandlungen mit unterschiedlichen Regelungszwecken bezeichnen.⁵⁰⁷

Das gegenständliche Kapitel knüpft an das dichte europäische Netz bestehend aus den verschiedensten Rechtsakten und Rechtshandlungen der EU an und soll zeigen, wie gravierend sich eine vermeintlich kleine Ursache im europäischen Kontext auf das Rechtsgefüge eines Mitgliedsstaates, hier vorderhand Österreich, auswirken kann. Als Beispiel dient die sogenannte „Vorrückungstichtagsproblematik“, die auf ein Judikat des EuGH aus dem Jahr 2009 in der Rechtssache *Hütter*⁵⁰⁸ zurückzuführen ist und in mehreren Dienstrechtsnovellen des Bundes und der Länder mit dem Ziel, das vorhandene Entgeltsystem unionsrechtskonform und diskriminierungsfrei auszugestalten, gipfelte. Im Mittelpunkt des juristischen Interesses steht die Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf⁵⁰⁹ und das aus dieser Richtlinie ableitbare Verbot der Altersdiskriminierung.

507 Vgl. hinsichtlich Recht, Rechtsetzung und Verwaltung der EU *Frischhut/Ranacher, Recht, Rechtsetzung und Verwaltung der EU*, in: *Ranacher/Staudigl/Frischhut* (Hg), *Einführung in das EU-Recht*³ (2015) 55 ff.

508 EuGH 18.6.2009, C-88/08.

509 ABI 2000 L 303, 16 ff.

A) *Dienstrechtliche Hintergründe*

Das dienstrechtliche Entgeltsystem des Bundes und der Länder sah über viele Jahrzehnte für die Mehrzahl aller Besoldungs-, Verwendungs- und Entlohnungsgruppen regelmäßige Vorrückungen und damit verbundene Bezugserhöhungen vor. Das Tiroler Landesdienstrecht normierte diesbezüglich für seine Bediensteten bis zum Inkrafttreten der Besoldungsreform mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2007 analog den bundesrechtlichen Vorschriften sogenannte Biennalsprünge, also alle zwei Jahre stattfindende Vorrückungen. Zeiten, die vor dem Beginn des maßgeblichen Dienstverhältnisses zum Bund oder zum Land gelegen waren, wurden durch entsprechende Anrechnungsbestimmungen und unter Berücksichtigung bestimmter Kriterien so behandelt, als ob sie bereits im jeweiligen Dienstverhältnis zur betreffenden Gebietskörperschaft zugebracht worden wären. Diese Vordienstzeiten wurden sodann unmittelbar für die Vorrückung wirksam, also rechnerisch dem Zeitpunkt der Anstellung im öffentlichen Dienst vorangestellt, wodurch die besoldungsrechtliche Einstufung des betroffenen Bediensteten verbessert festgelegt werden konnte. Konkret erfolgte die beschriebene, zugegebenermaßen recht komplexe Anrechnung durch die Festsetzung eines besonderen Stichtages, des Vorrückungsstichtages, welcher bei der jeweiligen Einstufung an die Stelle des realen Anstellungstages zu treten hatte.⁵¹⁰

Diesem historisch gewachsenen Anrechnungssystem lag seit der Erlassung der besoldungsrechtlichen Vorschriften im Jahr 1924 beim Bund wie bei jenen Ländern, die ihm später normtechnisch folgten, eine Einschränkung der anzurechnenden Zeiten auf solche, die vom Bediensteten ab dem vollendeten 18. Lebensjahr zurückgelegt wurden, zugrunde. Der 18. Geburtstag wurde deshalb als Anknüpfungspunkt gewählt, da eine Aufnahme in ein öffentlich-rechtliches – und später auch in ein privatrechtliches – Dienstverhältnis erst ab der Vollendung des 18. Lebensjahres möglich war. Vor dem 18. Geburtstag konnte somit keine Dienstzeit zurückgelegt werden, weshalb auch die ersatzhalber vorgenommene Anrechnung anderer Zeiten nur dann möglich gewesen ist, wenn sie nach diesem Zeitpunkt zu liegen kamen. Und genau diese Altersgrenze war es, die im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens des OGH in einem nach dem Vertragsbe-

⁵¹⁰ Vgl. ErIRV Blg 5 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XV. Periode, 26. Sitzung 2011.

di enstetengesetz 1948 des Bundes⁵¹¹ zu beurteilenden Fall in das Zentrum der internationalen Aufmerksamkeit geriet.

B) Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Hütter

Der EuGH hatte mit Urteil vom 18. Juni 2009 in der Rechtssache *Hütter* entschieden, dass die Richtlinie 2000/78/EG einer nationalen Regelung entgegensteht, die, um die allgemeine Bildung nicht gegenüber der beruflichen Bildung zu benachteiligen und die Eingliederung jugendlicher Lehrlinge in den Arbeitsmarkt zu fördern, die Berücksichtigung von Dienstzeiten bei der Berechnung des Vorrückungstichtages ausschließt, die vor Vollendung des 18. Lebensjahres liegen.⁵¹² Diese Entscheidung beruhte auf einer Vorlage des OGH, für den sich die Frage stellte, ob die (bis zur Novelle BGBl I 82/2010 bestehende) Regelung des § 26 Abs 1 des Vertragsbedienstetengesetzes 1948⁵¹³ eine unzulässige Diskriminierung aufgrund des Alters bewirkt oder nicht. Der Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde:

Der Kläger des Ausgangsverfahrens, Herr *Hütter*, sowie eine um 22 Monate ältere Kollegin absolvierten zeitgleich eine Lehre als Chemielabortechniker an der Technischen Universität Graz. Beide wurden nach Abschluss ihrer Lehrzeit weiterbeschäftigt, im Rahmen ihrer Dienstverhältnisse jedoch nach den einschlägigen Bestimmungen des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 in unterschiedliche Gehaltsstufen eingereiht. Dies deshalb, da für den Kläger und seine Kollegin unterschiedliche Vorrückungstichtage festgesetzt wurden. Der Grund hierfür lag in dem Umstand, dass die Lehrzeiten der beiden nur in dem Ausmaß zur Anrechnung gelangen konnten, als sie nach der Vollendung des 18. Lebensjahres absolviert worden waren. Für den jüngeren Kläger hatte dies eine niedrigere Einstufung und damit ein um 23,20 Euro (!) niedrigeres Monatsgehalt als die Kollegin lukrierte zur Folge. Herr *Hütter* hatte daraufhin gerichtlich eine Entschädigung in der Höhe der Gehaltsdifferenz geltend gemacht, welche nach seinem Dafürhalten eine nach dem Bundes-Gleichbehandlungsgesetz⁵¹⁴ und der Richtlinie 2000/78/EG ungerechtfertigte Diskriminierung bedeutete und im weiteren Verfahrensverlauf auch tatsächlich Recht erhalten.

511 BGBl 1948/86 in der durch BGBl I 176/2004 geänderten Fassung.

512 EuGH 18.6.2009, C-88/08.

513 BGBl 86/1948 idF BGBl I 176/2004.

514 BGBl 100/1993.

Der OGH hat das seitens der Technischen Universität Graz dagegen angestrebte Rechtsmittelverfahren ausgesetzt und dem EuGH die Frage vorgelegt, ob Art 1, 2 und 6 der besagten Richtlinie so auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die anrechenbare Vordienstzeiten für die Ermittlung des Vorrückungstages ausschließt, soweit sie vor der Vollendung des 18. Lebensjahres zurückgelegt worden sind.

Der EuGH sah sich daraufhin anfangs zur Prüfung veranlasst, ob die Regelung des § 26 Abs 1 des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2000/78/EG fällt. Er hat dies bejaht, zumal sich die betreffende Vorschrift auf die Bedingungen für den Zugang zur Erwerbstätigkeit, die Einstellung und das Arbeitsentgelt im Sinne von Art 3 Abs 1 lit a und c der Richtlinie bezieht. Des Weiteren wurde vom EuGH festgehalten, dass die Regelung eine unmittelbare Ungleichbehandlung aus den Gründen des Alters bewirkt, da Personen, die ihre Berufserfahrung vor der Vollendung ihres 18. Lebensjahres erworben haben, weniger günstig behandelt werden als jene, die eine gleichartige Berufserfahrung mit einer vergleichbaren Länge nach der Vollendung des 18. Lebensjahres erworben haben.

Im Hinblick auf die nach Art 6 Abs 1 der Richtlinie 2000/78/EG grundsätzlich möglichen, sozialpolitisch motivierten Rechtfertigungsgründe aus den Bereichen der Beschäftigungspolitik, des Arbeitsmarktes und der beruflichen Bildung, die laut Argumentation des Bundeskanzleramtes für den österreichischen Gesetzgeber bei Erlassung der zu beurteilenden Normen maßgeblich waren, führte der EuGH aus, dass es sich dabei durchaus um legitime Ziele handelt, die grundsätzlich geeignet sind, eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen. Gedacht wurde in diesem Zusammenhang insbesondere an den Anreiz für einen längeren Besuch einer allgemein bildenden Sekundarschule bzw an eine Förderung der leichteren Eingliederung von jugendlichen Arbeitssuchenden in den Arbeitsprozess. Jedoch ist, so der EuGH weiter, die getroffene Regelung selbst unter Berücksichtigung des grundsätzlich weit gestalteten Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten unschlüssig, weil die genannten Ziele zueinander im Widerspruch stehen.⁵¹⁵

Der EuGH hielt die Regelung am Ende für nicht angemessen, da hinsichtlich des Zieles, die allgemeine Sekundarschulbildung nicht gegenüber der beruflichen Bildung zu benachteiligen, besser unmittelbar auf die Art der absolvierten Ausbildung und nicht auf das Alter

515 EuGH 18.6.2009, C-88/08.

der Betroffenen abgestellt werden sollte. Was hingegen das Ziel der Förderung der leichteren Integration von Jugendlichen mit beruflicher Bildung in den Arbeitsmarkt betrifft, ist die Regelung jedenfalls nicht angemessen, da sie das Alter der Betroffenen bei der Begründung ihres Dienstverhältnisses nicht berücksichtigt.⁵¹⁶

Die Ausführungen des EuGH hatten zur Folge, dass die Regelung des § 26 Abs 1 des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 sowie mit dieser vergleichbare Bestimmungen für öffentlich-rechtliche Bedienstete und Vertragsbedienstete in anderen Dienstrechtsgesetzen des Bundes und der Länder (darunter auch Tirol) nicht aufrechterhalten werden konnten.⁵¹⁷ Um die genannten Ziele zu erreichen, wurde es nach der Ansicht des EuGH allerdings für zulässig erachtet, ein Kriterium zu wählen, das unmittelbar auf die Art der absolvierten Ausbildung Bezug nimmt.

Dieser Standpunkt bildete die Grundlage für legislative Maßnahmen zur anstehenden Sanierung der altersdiskriminierenden Entlohnungssysteme, denn eine unmittelbare Anwendung der Richtlinie und des ihr einbegriffenen Diskriminierungsverbotes ohne rechtliche Korrekturmaßnahmen konnte der Gesetzgeber schon allein aus budgetären Überlegungen nicht ernsthaft in Erwägung ziehen. Ohne gesetzliches Korrektiv wären nämlich für unzählige Verwendungen Zeiten, die vor dem 18. Geburtstag gelegen waren – sohin auch Zeiten des Besuchs einer höheren Schule – voll für die Vorrückung wirksam geworden. Das hieße für manche Bediensteten sogar, dass Zeiten ab dem zehnten Lebensjahr für die Anrechnung schlagend geworden wären. Vorsichtigen Schätzungen zufolge hätten sich diesfalls – bei Anrechnung von Vordienstzeiten ab der Vollendung der Schulpflicht – allein für den Bund finanzielle Mehrbelastungen in der Höhe von mehreren Milliarden Euro ergeben!⁵¹⁸ Eine untragbare Last für die öffentliche Hand.

Hinzu kommt noch, dass Erkenntnisse des EuGH mangels explizit anderslautender Anordnung stets auch für die Vergangenheit Rechtswirkungen entfalten. Hält man sich vor Augen, dass die im Jahr 2000 in

516 EuGH 18.6.2009, C-88/08.

517 Für Beamte und Vertragsbedienstete im neuen Besoldungssystem sieht § 38 LBedG bereits seit seinem Inkrafttreten mit LGBI 96/2006 eine diskriminierungsfreie und unionsrechtskonforme Berücksichtigung bestimmter Zeiten vor (maßgeblich ist die zweckdienliche und bedeutsame Berufserfahrung, ohne auf das Lebensalter abzustellen).

518 Vgl. *Rebhahn/Potacs/Pfeil*, Zur – rückwirkenden – Anrechnung von Vordienstzeiten vor Vollendung des 18. Lebensjahres im öffentlichen Dienst, wbl 2014, 1 (3).

Kraftgetreten Richtlinie 2000/78/EG bis zum 2. Dezember 2003 in innerstaatliches Recht umzusetzen⁵¹⁹ und spätestens seit diesem Datum ihr widersprechendes nationales (Dienst-)Recht unionsrechtswidrig war, hieß das, die Einstufung und damit das Gehalt der Betroffenen für etliche Jahre rückwirkend nachzubessern. Selbst die Einrede der Verjährung hätte diese finanzielle Bürde nicht auf ein bewältigbares Ausmaß reduziert. Es musste daher rasch eine mit dem Unionsrecht im Einklang stehende Neuregelung der österreichischen Rechtslage gefunden werden.

C) *Erste Sanierungsversuche der Legislative*

Als Reaktion auf das Urteil des EuGH in der Rechtssache *Hütter* wurde vom Bundesgesetzgeber die Dienstrechtsnovelle BGBl I 82/2010 erlassen.⁵²⁰ Inhaltlich betrachtet wandte er mit den darin legislativ vorgenommenen Anpassungen eine Methode an, die *Wachter* passend als „*schlitzohrig*“ bzw als „*Trick*“ bezeichnete.⁵²¹ Der Beginn der Entgeltkarriere wurde – zunächst antragsgebunden, was rechtlich problematisch, aber hinsichtlich der Verjährungsfristen relevant gewesen ist – nicht mehr an ein bestimmtes Lebensalter geknüpft, sondern an den Tag der Vollendung der allgemeinen Schulpflicht. Es wurden somit auch Vordienstzeiten vor dem 18. Lebensjahr angerechnet (im Durchschnitt also etwa drei zusätzliche Jahre). Damit es zu keiner Änderung der besoldungsrechtlichen Stellung kam, wurde zugleich bestimmt, dass der für die Vorrückung in die zweite Gehaltsstufe erforderliche Zeitraum nicht mehr wie bisher zwei, sondern nunmehr fünf (!) Jahre zu betragen hatte.⁵²² Mit anderen Worten: es wurde den Bediensteten auf der einen Seite etwas dazugegeben, das ihnen sodann auf der anderen Seite wieder weggenommen worden ist. Ein für die Gebietskörperschaft praktisches Nullsummenspiel, das rückwirkend mit 1. Jänner 2004, also dem Monatsersten nach Ende der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2000/78/EG, in Kraft gesetzt worden ist. Das Land Tirol, so wie im Übrigen auch die anderen betroffenen Bundesländer, folgte diesem „Kunstgriff“ und erließ den reparierten Bundesvorschriften gleich lautende Bestimmungen. Davon blieben allerdings auf Tirol bezogen die für Bedienstete im neuen Besoldungssystem geltenden Re-

519 Art 18 Abs 1 Richtlinie 2000/78/EU.

520 ErlRV 781 BlgNR 24. GP 2.

521 *Wachter*, Höchstgericht lässt Beamte früher vorrücken, *Die Presse* 2013/18/01.

522 Vgl zur Rechtslage auch *Pfeil*, Vordienstzeitenanrechnung und Altersdiskriminierung, DRdA 2013/20, 231 ff.

gelungen unbeschadet, zumal hier bei der Ermittlung des Vorrückungstichtages ohnehin bereits sämtliche zweckdienliche und bedeutsame Zeiten der Berufserfahrung – ohne einschränkende Altersgrenze – berücksichtigt wurden und werden.⁵²³

Erwartungsgemäß beschäftigte die getroffene Neuregelung schon bald erneut die österreichischen Höchstgerichte und den EuGH. Der VwGH stellte zB mit Erkenntnis vom 4. September 2009⁵²⁴ fest, dass die Erfordernisse der Richtlinie 2000/78/EG unzulänglich umgesetzt wurden. Dem nicht genug wurde das in der Richtlinie normierte Diskriminierungsverbot unmittelbar zur Anwendung gebracht und die beschriebene Verlängerung der Vorrückungszeiträume um drei Jahre beseitigt.

Der Bundesgesetzgeber begegnete den geänderten rechtlichen Verhältnissen, indem er die Vorgaben im Dienstrecht unverändert ließ, im Gesetz jedoch im Sinne einer „authentischen Interpretation“ ergänzend festhielt, dass mit den vom VwGH unangewandt gelassenen Regelungen das Unionsrecht umgesetzt worden wäre.⁵²⁵ Selbstverständlich konnte die notwendige Unionsrechtskonformität allein durch diese gesetzliche „Feststellung“ nicht bewerkstelligt werden, zumal hinsichtlich der Berechnung des Vorrückungstichtages keinerlei inhaltliche Änderungen vorgenommen wurden.

D) Vergleichende Beurteilung deutscher Antidiskriminierungsfälle

Parallel zur Beurteilung der Rechtslage in der Causa *Hütter* hatte der EuGH im Zusammenhang mit unionsrechtlich gebotenen Adaptierungen bestehender Bezugssysteme auch mehrere deutsche Antidiskriminierungsfälle mit für Österreich interessanten Ergebnissen zu entscheiden.

In der Rechtssache *Hennings*⁵²⁶ etwa hatte ein deutscher Bundes-Angestelltentarifvertrag für den öffentlichen Dienst eine Einstufung nach Lebensaltersstufen vorgesehen. Dies bewertete der EuGH als bedenklich und diskriminierend, da die Entgeltfindung – losgelöst von einer konkret vorhandenen Arbeitserfahrung – allein vom Lebensalter

523 LGBI 112/2011.

524 VwGH 4.9.2012, 2012/12/0007.

525 § 18b Vertragsbedienstetengesetz 1948 idF BGBl I 120/2012; Wolf, Kostenneutrale Sanierung diskriminierender Lohnsysteme?, in: Kozak (Hg), EuGH und Arbeitsrecht (2015) 95 (98 ff.).

526 EuGH 8.9.2011, C-297/10.

abhängig gemacht worden ist. Die dem betreffenden Tarifvertrag unterstellten Bediensteten wurden daraufhin in ein neues, diskriminierungsfreies Entgeltsystem überführt, wobei die Überleitung in zwei Schritten erfolgte. Als erstes wurde ein Vergleichsentgelt festgesetzt, das sich an der Höhe des bisher bezahlten Entgelts orientierte. Dieses Vergleichsentgelt hatte – in Wahrung des jeweiligen Besitzstandes – einer individuellen Zwischenstufe entsprochen, welcher der konkret Betroffene für einen Zeitraum von zwei Jahren zugewiesen wurde. Danach wurde, als zweiter Schritt, eine definitive Überleitung in die nächsthöhere reguläre Stufe der vorgesehenen Vergütungsgruppe vorgenommen. Auch wenn – so die Rechtsansicht des EuGH – durch diese Systematik die ursprüngliche Diskriminierung in gewisser Weise perpetuiert wurde, ist die Ungleichbehandlung doch insofern gerechtfertigt, als die Mehrheit der Angestellten ohne diese Behelfslösung Einkommensverluste hätte hinnehmen müssen, die Zwischeneinstufung einen zeitlich befristeten Übergangscharakter aufgewiesen hat und die endgültige Neueinstufung anhand von diskriminierungsfreien Kriterien, die nicht mehr auf das Lebensalter abstellen, vollzogen wurde.⁵²⁷

Auch in der Rechtssache *Specht*, die der EuGH im Jahr 2014 zu entscheiden hatte, wurde im Zuge der Überleitung von Bediensteten in ein unionsrechtskonformes Entgeltsystem eine vorübergehende Ungleichbehandlung als Folge der Einordnung in ein Übergangsregime für zulässig erachtet.⁵²⁸ Dabei akzeptierte der EuGH neuerlich die Wahrung des Besitzstandes als rechtfertigendes Motiv und betonte auch hier den Übergangscharakter der getroffenen Regelung. Der von deutscher Regierungsseite ins Treffen geführte Grund, die Reform des deutschen Beamtendienstrechtes müsse vor dem Hintergrund der angespannten Budgetsituation kostenneutral erfolgen, wurde vom EuGH hingegen nicht anerkannt.

Letztlich entscheidend ist aus unionsrechtlicher Sicht sohin das Faktum, dass insgesamt ein für alle Beschäftigte geltendes, einheitliches Entgeltsystem gegeben sein muss, das für neu eintretende Bedienstete sofort wirksam wird und in welches bereits vorhandenes Personal zu überführen ist. Die Beseitigung einer festgestellten Diskriminierung muss im Übrigen nicht zwangsläufig mit einer Entgeltnivel-

527 Vgl. auch *Dvořák*, Hütter – Fünf Jahre danach, DRdA-InfA 2015, 106 f.

528 EuGH 19.6.2014, C-501/12.

lierung nach oben verbunden sein. Voraussetzung ist jedoch, dass die Diskriminierung auch tatsächlich eliminiert werden konnte.⁵²⁹

E) *Rechtssachen Schmitzer und Starjakob*

Ungeachtet der vom EuGH in den oben angeführten, deutschen Verfahren getroffenen Aussagen wurde der österreichischen Lösung (zunächst antragsgebundene Neufestsetzung des Vorrückungsstichtages unter gleichzeitiger Kompensation der Vordienstzeitenanrechnung) mit dem am 11. November 2014 ergangenen Urteil in der Rechtssache *Schmitzer* eine klare Absage erteilt.⁵³⁰

Herr *Schmitzer* beantragte als Bundesbeamter bei seinem Dienstgeber die Anrechnung von vor dem 18. Lebensjahr erworbenen Vordienstzeiten. Diese wurden ihm auch zugebilligt, doch erfuhr Herr *Schmitzer* aufgrund der Hand in Hand gehenden Verlängerung der Vorrückungsdauer von der ersten in die zweite Gehaltsstufe keine finanzielle Besserstellung. Herr *Schmitzer* begehrte daraufhin die Berücksichtigung der Vorrückung nach der ursprünglichen Rechtslage und erhob schließlich Beschwerde an den VwGH, der die Angelegenheit wiederum dem EuGH zur Prüfung vorlegte.⁵³¹ Wie zu erwarten war, stieß sich der EuGH an der Tatsache, dass Bedienstete, die bereits vor Inkrafttreten der Neuregelung in einem aufrechten Dienstverhältnis gestanden sind, die von ihnen nachgewiesenen Zeiten vor dem 18. Lebensjahr nur dann zur Anrechnung bringen konnten, wenn sie im Gegenzug den von zwei auf fünf Jahre verlängerten Vorrückungszeitraum gegen sich gelten ließen. In dieser Systematik wurde nach wie vor eine Ungleichbehandlung erkannt, welche die Republik Österreich auch nicht mit der Darlegung von Haushaltserwägungen und Zielen im Sinne der Verwaltungsökonomie wegargumentieren konnte.

In der Rechtssache *Starjakob*⁵³² setzte sich der EuGH aufgrund eines Vorlageantrages des OGH⁵³³ mit dem Reparaturversuch des Gesetzgebers im Bereich der ÖBB auseinander.⁵³⁴ Im in dieser Angele-

529 Siehe *Wolf*, Sanierung 105.

530 EuGH 11.11.2014, C-530/13.

531 VwGH 16.9.2013, 2013/12/0076; siehe auch *Kozak*, Gescheiterter Sanierungsversuch bei der Anrechnung von Vordienstzeiten, DRdA-infas 2015/74, 82 f.

532 EuGH 28.1.2015, C-417/13.

533 OGH 27.6.2013, 8 ObA 11/15y.

534 Vgl auch *Wolf*, Sanierung 103 ff.

genheit am 28. Jänner 2015 ergangenen Urteil des EuGH wurde im Wesentlichen ausgesprochen, dass auch die für die ÖBB-Bediensteten erfolgte rückwirkende Verlängerung der ersten Vorrückungszeiträume unionsrechtswidrig sei.⁵³⁵

Im Ergebnis mussten die streitgegenständlichen, diskriminierenden Regelungen daher jeweils erneut angepasst bzw. bereinigt werden.

F) Neuregelungen im Bundes- und Landesdienstrecht

Während sich der österreichische Bundesgesetzgeber bei der Ausarbeitung neuer Lösungsansätze zur diskriminierungsfreien Adaptierung seiner Entgeltsysteme an den deutschen Reformen orientierte, suchte man in Tirol im Interesse der Rechtssicherheit und der betroffenen Bediensteten einen alternativen, selbstständigen Weg zur endgültigen unionsrechtskonformen Sanierung der für Beamte und Vertragsbedienstete in Geltung stehenden (alten) Besoldungsmodelle. Dabei war der Blick zunächst auf die weiteren Sanierungsschritte auf Bundesebene gerichtet.

1. Bundesbesoldungsreform 2015 und Folgenovellen – Altersdiskriminierung auf Raten?

a) Bundesbesoldungsreform 2015

Der Bund entwickelte infolge der Entscheidungen des EuGH in den Rechtssachen *Hütter*⁵³⁶ und *Schmitzer*⁵³⁷, mit denen das System der Nichtanrechnung von vor dem 18. Lebensjahr liegenden Vordienstzeiten von Bundesbediensteten als altersdiskriminierend und mit der Richtlinie 2000/78/EG unvereinbar angesehen wurde, ein neues, vom Alter der Bediensteten unabhängiges System der Anrechnung von Vordienstzeiten. So wurde im Rahmen der Bundesbesoldungsreform 2015⁵³⁸ ein umfangreiches und diffiziles gesetzliches Regelwerk eingeführt, das die früheren Bestimmungen zur Vorrückung in den maßgebenden Dienstrechtsgesetzen aufhob und deren Anwendung in Zukunft ausdrücklich verbietet.

535 EuGH 28.1.2015, C-417/13.

536 EuGH 18.6.2009, C-88/08.

537 EuGH 11.11.2014, C-530/13.

538 BGBl I 32/2015.

Als Ersatz für den Vorrückungstichtag wurden in Windeseile⁵³⁹ neue besoldungsrechtliche Messgrößen, wie das Rechtsinstitut des Besoldungsdienstalters⁵⁴⁰ oder der Vorbildungsausgleich⁵⁴¹, geschaffen und für Bestandsbedienstete eine pauschale Zwangsüberleitung in das neue Besoldungssystem – gespickt mit zahlreichen hochkomplexen Überleitungsbestimmungen – vollzogen, um drohende Mehrkosten für den Staatshaushalt in Millionenhöhe aber auch Einkommenseinbußen für aktive öffentliche Bedienstete zu vermeiden.⁵⁴² Der Bund hat sich damit gegen eine individuelle Überleitung entschieden, bei der die Vordienstzeiten und die Einstufung für jeden Bediensteten anhand des neuen Besoldungssystems neu zu bemessen gewesen wären. Stattdessen wurde das jeweils zuletzt ausbezahlte Gehalt als Grundlage für die Einstufung im neuen Besoldungssystem herangezogen.

Die vom Bund mit BGBl I 32/2015 geschaffene neue Rechtslage wurde von mehreren Bereichen des öffentlichen Dienstes in hohem Maße ablehnend bewertet⁵⁴³ und auch in der Literatur⁵⁴⁴ überwiegend kritisch behandelt. Nach Wachter erweist sich die Reform 2015 bei genauer Betrachtung ebenso unionsrechtswidrig wie jene des Bundes im Jahre 2010. Genauer gesagt werde damit die Altersdiskriminierung der bisher Diskriminierten weder beseitigt noch innerhalb eines Übergangszeitraumes schrittweise zum Verschwinden gebracht. Vielmehr werde die Überleitung auf eine Art und Weise durchgeführt, wonach die Diskriminierung – zwar versteckt aber dennoch dauerhaft

539 Der bezügliche, ursprünglich 44 Seiten umfassende, Gesetzentwurf wurde dem Nationalrat im Wege einer Regierungsvorlage zugeleitet. Die Mitteilung des Einlangens erfolgte am 14. Jänner 2015. Am 19. Jänner 2015 wurde die Regierungsvorlage vom Verfassungsausschuss des Nationalrates behandelt und ohne Erläuternde Bemerkungen, ohne Begutachtungsverfahren sowie ohne Einbindung der Gewerkschaften der öffentlichen Dienste bereits zwei Tage später, am 21. Jänner 2015, im Plenum des Nationalrates beschlossen.

540 Vgl § 12a Gehaltsgesetz 1956 und § 26 Vertragsbedienstetengesetz 1948, jeweils idF BGBl I 32/2015.

541 Vgl § 12a Gehaltsgesetz 1956 und § 15 Vertragsbedienstetengesetz 1948, jeweils idF BGBl I 32/2015.

542 Siehe zur Bundesbesoldungsreform 2015 auch das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes, GZ: BKA-921.000/0027-III/5/2016.

543 Siehe etwa die der Präsidentin des Nationalrates am 9. Juli 2015 überreichte parlamentarische Petition des Dienststellenausschusses beim Kommando Einsatzunterstützung, abrufbar unter <https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/PET/PET_00053/fname_439296.pdf> (23.3.2019) oder die Aussendungen der richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Ständesvertretungen (vgl hierzu Ulrich, Die Dienstrechts-Novelle – eine jährliche Herausforderung!, RZ 2015, 97).

544 Siehe zB Kozak, DRdA-InfA 2015/74, 83 sowie ferner Krömer, Reform zur Beseitigung der Altersdiskriminierung selbst altersdiskriminierend, ZAS 2015/54, 323 (328).

und zudem rückwirkend – erhalten bleibe.⁵⁴⁵ Diese Beanstandung trifft mE den Kern der hinter dem Lösungsansatz des Bundesgesetzgebers liegenden Problematik, welche auch nach neuerlichen Novellen⁵⁴⁶ der dienst- und besoldungsrechtlichen Vorschriften des Bundes dem Grunde nach noch immer dieselbe blieb.

So ist es nicht weiter verwunderlich, dass die Vordienstzeitenanrechnung im öffentlichen Dienst und mit ihr die Fragen der Gleichbehandlung und der Antidiskriminierung im Lichte der unionsrechtlichen Anforderungen in der Folge zum wiederholten Male die österreichischen (Höchst-)Gerichte beschäftigte.⁵⁴⁷ Hervorzuheben ist hierbei vor allem das Erkenntnis des VwGH vom 9. September 2016, Ro 2015/12/0025-3.⁵⁴⁸ Mit diesem wurde ua bestätigt, dass mit einer Auslegung der Bundesbesoldungsreform 2015 im Sinne einer rückwirkenden Festlegung eines vom diskriminierend errechneten Betrag abhängigen Betrages die Diskriminierung für vergangene Zeiträume „endgültig festgeschrieben“ wird (Rz 143 der zitierten VwGH-Entscheidung). Zudem wurde der Umstand aufgegriffen, dass eine im Gesetz angeordnete Unüberprüfbarkeit des faktischen Vollzugs von Altrecht dem Rechtsschutz den Boden entzieht.⁵⁴⁹ Sohin wurde deutlich, dass hinsichtlich der Übergangsbestimmungen zur Bundesbesoldungsreform 2015 und bezogen auf die Bestimmungen über die Überleitung der Bediensteten neuerlich Änderungen durch den Bundesgesetzgeber erforderlich sind.

- b) Besoldungsrechtsanpassungsgesetz auf dem Prüfstand des Unionsrechts – Rechtssachen Österreichischer Gewerkschaftsbund und Leitner

Als Reaktion auf das zuvor beschriebene Rechtsverständnis wurde vom Bund binnen kurzer Zeit das sogenannte Besoldungsrechtsanpassungsgesetz erlassen.⁵⁵⁰ Mit diesem Gesetz wollte man auf die obgenannte Judikatur des VwGH reagieren und wurde laut *Wachter* ver-

545 Siehe dazu *Wachter*, Zwei Siege, aber noch nichts erreicht, *Die Presse* 2015/13/01.

546 Etwa durch BGBl I 65/2015 oder BGBl I 164/2015.

547 Vgl *Wachter*, Österreichische Judikatur zur Altersdiskriminierung im Jahre 2016, *Jahrbuch Altersdiskriminierung* 2017 (2018) 29 ff.

548 Gegenstand dieser Entscheidung war die Vordienstzeitenanrechnung nach dem BDG 1979 idF der Bundesbesoldungsreform 2015, BGBl I 65/2015.

549 Siehe hierzu auch *Hartmann*, Wie die Judikatur des EuGH zur Altersdiskriminierung zu einem Umbau der Entlohnungssysteme im öffentlichen Dienst führte, in: Baumgartner (Hg), *Jahrbuch Öffentliches Recht* 2017 (2018) 155 (164).

550 BGBl I 104/2016.

sucht, „[...] jetzt definitiv alle denkbaren Verfahren und Bediensteten einzubeziehen, damit die Entscheidungen des VwGH auszuhebeln und die Schlechterbehandlung sämtlicher nach dem früheren Recht diskriminierten Bediensteten dauerhaft abzusichern.“⁵⁵¹

Dass auch mit dem Besoldungsrechtsanpassungsgesetz noch immer keine unionsrechtskonforme Rechtslage geschaffen werden konnte, illustrieren aktuell die Urteile des EuGH vom 8. Mai 2019 in den Rechtssachen *Österreichischer Gewerkschaftsbund*⁵⁵² und *Leitner*⁵⁵³ in leider unmissverständlicher Weise. Während die in der erstgenannten Angelegenheit ergangene Entscheidung des EuGH auf ein Vorabentscheidungsersuchen des OGH⁵⁵⁴ zurückzuführen ist und das österreichische Regime der Vordienstzeitenanrechnung bei Vertragsbediensteten des Bundes betrifft, stützt sich das in der zweitgenannten Causa erlassene EuGH-Erkenntnis auf ein Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts⁵⁵⁵ und behandelt das Besoldungs- und Vorrückungssystem für Bundesbeamte. Beide Entscheidungen des EuGH sind präjudiziell für etliche weitere besondere Feststellungsverfahren und Individualverfahren, die bis zur Klärung der obgenannten Vorabentscheidungsanträge unterbrochen wurden, und haben ua folgenden, im Wesentlichen gleichlautenden Urteilsteilor: „Die Art 1, 2 und 6 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf sind in Verbindung mit Art 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass sie einer rückwirkend in Kraft gesetzten nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegenstehen, wonach zur Beseitigung einer Diskriminierung wegen des Alters die Überleitung von Beamten im Dienststand [und Bestandsvertragsbediensteten] in ein neues Besoldungs- und Vorrückungssystem vorgesehen ist, in dem sich die erste Einstufung dieser Beamten [Vertragsbediensteten] nach ihrem letzten gemäß dem alten System bezogenen Gehalt richtet.“⁵⁵⁶

Darüber hinaus wurde vom EuGH Nachstehendes festgehalten: „Das nationale Gericht ist, wenn nationale Rechtsvorschriften nicht im

551 Wachter, Die Gesetzgebung im Arbeitsrecht im Jahr 2016, *Jahrbuch Arbeitsrecht und Sozialrecht* 2017 (2017) 18.

552 EuGH 8.5.2019, C-24/17.

553 EuGH 8.5.2019, C-396/17.

554 Vorlagebeschluss vom 19.12.2016, 9 Ob A 141/15y.

555 Vorlagebeschluss vom 30.6.2017, W128 2148285-1.

556 EuGH 8.5.2019, C-24/17 und C-396/17.

Einklang mit der Richtlinie 2000/78 ausgelegt werden können, verpflichtet, im Rahmen seiner Befugnisse den Rechtsschutz, der dem Einzelnen aus dieser Richtlinie erwächst, zu gewährleisten und für ihre volle Wirkung zu sorgen, indem es erforderlichenfalls jede entgegenstehende nationale Vorschrift unangewendet lässt. Das Unionsrecht ist dahin auszulegen, dass die Wiederherstellung der Gleichbehandlung in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens, wenn eine unionsrechtswidrige Diskriminierung festgestellt wurde und solange keine Maßnahmen zur Wiederherstellung der Gleichbehandlung erlassen wurden, voraussetzt, dass den durch das alte Besoldungs- und Vorrückungssystem benachteiligten Beamten [Vertragsbediensteten] die gleichen Vorteile gewährt werden wie den von diesem System begünstigten Beamten [Vertragsbediensteten], sowohl in Bezug auf die Berücksichtigung vor Vollendung des 18. Lebensjahrs zurückgelegter Vordienstzeiten als auch bei der Vorrückung in der Gehaltstabelle, und dass den diskriminierten Vertragsbediensteten infolgedessen ein finanzieller Ausgleich in Höhe der Differenz zwischen dem Gehalt, das der betreffende Beamte [Vertragsbedienstete] hätte beziehen müssen, wenn er nicht diskriminiert worden wäre, und dem tatsächlich von ihm bezogenen Gehalt gewährt wird.“⁵⁵⁷

Damit wurde erneut ausgesprochen, dass der Bundesgesetzgeber in Bezug auf die beschriebene Vordienstzeitenanrechnung im öffentlichen Dienst dem unionsrechtlichen Verbot der Altersdiskriminierung unzulänglich Rechnung getragen hat. Die neuen Besoldungs- und Vorrückungssysteme des Bundes sind demnach nicht geeignet, die Diskriminierung der durch die alten Systeme benachteiligten Beamten und Vertragsbediensteten zu beseitigen. Ganz im Gegenteil: sie behalten die Diskriminierung wegen des Alters gegenüber den betroffenen Bediensteten bei und können weder durch das an sich zulässige Ziel der Besitzstandswahrung und des Schutzes des berechtigten Vertrauens noch durch budgetäre oder administrative Erwägungen gerechtfertigt werden. Die „endlose Geschichte“⁵⁵⁸ ist somit um ein weiteres Kapitel reicher und der legislative Handlungsbedarf zur Herstellung eines dem Unionsrecht entsprechenden Zustandes leider einmal mehr offenkundig auf der Hand liegend. Inwieweit der Bund in der Lage ist, sein Besoldungssystem rasch mit der Unionsrechtsordnung in Einklang zu bringen, wird sich zeigen. Jedwede Neuregelung zur Entsprechung der gestrengen Vorgaben des Antidiskriminierungsrechts weitgehend der Prämisse einer scheinbaren „Kostenneutrali-

⁵⁵⁷ EuGH 8.5.2019, C-24/17 und C-396/17,

⁵⁵⁸ Wachter, Judikatur 177.

tät“ unterordnen zu wollen sowie ein „Spiel auf Zeit“, wie man bisher den Eindruck gewinnen konnte, scheinen hierzu jedenfalls keine probaten Mittel zu sein.

2. *Tiroler Dienstrechtspaket 2016 – föderaler Ausweg aus der Diskriminierungsfalle*

Das Land Tirol wollte das mit der Bundesbesoldungsreform 2015 ganzheitlich überarbeitete Entlohnungssystem des Bundes aufgrund seiner Kompliziertheit und dem parallel mit der Umsetzung verbundenen administrativen Aufwand nicht übernehmen. Zudem waren die Dienstrechtsexperten des Amtes der Tiroler Landesregierung von der bundesseitig behaupteten Unionsrechtskonformität zu keinem Zeitpunkt überzeugt und sollten – wenn auch Jahre später – mit dieser Ansicht Recht behalten.⁵⁵⁹

Untermauert wurde die distanzierte Haltung Tirols bereits verhältnismäßig früh dadurch, dass das mit BGBl I 32/2015 eingeführte Verbot der Anwendung der ursprünglichen Bestimmungen über den Vorrückungsstichtag, die Einstufung und die Vorrückung in laufenden oder künftigen Verfahren nur wenige Monate nach der Kundmachung der zugrunde liegenden Gesetzesnovelle im Bundesgesetzblatt⁵⁶⁰ vom Bundesverwaltungsgericht in mehreren Erkenntnissen in der Tat wieder als unionsrechtswidrig erachtet worden ist.⁵⁶¹ Für die Tiroler Landesbediensteten sollten, so die zuständigen Regierungsreferenten, sohin unverzüglich eindeutige Verhältnisse, respektive Rechtsklarheit und -sicherheit, geschaffen werden.

Mit dem Dienstrechtspaket 2016⁵⁶² folgten den klaren Worten der politischen Entscheidungsträger dann auch die in Auftrag gegebenen legislatischen Taten und wurden ua in punkto Anrechnung von Vordienstzeiten und Festlegung der Vorrückungszeiträume die notwendigen Anpassungen im Landesbeamtengesetz 1998 (für Landesbeamte im System „alt“) und im LBedG (für Landesvertragsbedienstete im System „alt“) vorgenommen. Landesbedienstete im neuen Besoldungssystem waren von den gesetzten Maßnahmen – wie bereits erwähnt – von vornherein nicht betroffen, weil § 38 LBedG seit seinem Inkraft-

559 Siehe die Urteile des EuGH 8.5.2019, C-24/17 und C-396/17.

560 Die Bundesbesoldungsreform 2015 wurde am 11. Februar 2015 im BGBl publiziert (BGBl I 32/2015).

561 Siehe zB BVwG 15.9.2015, W106 2000475-1.

562 LGBl 78/2016 und 79/2016.

treten eine diskriminierungsfreie und unionsrechtskonforme Regelung über die Berücksichtigung von Berufserfahrung vorsieht.⁵⁶³

Da der EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache C-530/13, *Schmitzer*, nicht die Art der Anrechnung der Vordienstzeiten an sich sondern die gleichlaufende Verlängerung des Zeitraums für die erste Vorrückung als mit dem Unionsrecht nicht vereinbar gerügt hatte, wurden die Vorschriften über die Berechnung des Vorrückungsstichtages unverändert belassen und bei der nunmehrigen Neuregelung an die dienstrechtlichen Anpassungen, die anlässlich der Rechtssache C-88/08, *Hütter*, vorgenommen worden waren,⁵⁶⁴ angeknüpft. Dies bedeutete eine Rückkehr zum Biennalsystem im Wege einer Verkürzung des Vorrückungszeitraumes bis zur ersten Vorrückung von fünf wieder auf zwei Jahre. Flankierend wurde hinsichtlich der Aktivbediensteten eine amtswegige Neufestsetzung des Vorrückungsstichtages normiert und davon ausgehend das Ausmaß der besoldungsrechtlichen Besserstellung (für Beamte im Weg einer außerordentlichen Vorrückung⁵⁶⁵ bzw außerordentlichen Zeitvorrückung⁵⁶⁶) samt individueller Neuberechnung des gebührenden Monatsbezuges einschließlich einer allfälligen Nachzahlung ab dem 11. November 2014 (Zeitpunkt der Erlassung des Urteils in der Rechtssache *Schmitzer*) geregelt. Von der Neuregelung betroffen waren Landesbeamte, die nicht bzw erstmalig mit 1. Juli 2004 oder später befördert worden sind und Vertragsbedienstete ohne Sondervertrag nach § 79 LBedG,⁵⁶⁷ die sich mit 11. November 2014 noch nicht in der letzten Entlohnungsstufe (20) befunden haben, sofern sie über zusätzlich anrechenbare Vordienstzeiten verfügten.

Mit dieser Systematik wurde eine mit dem Unionsrecht korrespondierende Reparatur der historisch überkommenen Rechtslage im Besoldungsbereich der Tiroler Landesbediensteten herbeigeführt. Tirol nimmt in diesem Zusammenhang insoweit eine führende Rolle ein, als

563 Siehe oben FN 517.

564 LGBl 112/2011.

565 Die Vorrückung bewirkt eine besoldungsrechtliche Verbesserung innerhalb der Dienstklasse.

566 Die Zeitvorrückung bewirkt eine Verbesserung der Dienstklasse und damit einhergehend zunächst bloß besoldungsrechtliche Vorteile. In dienstrechtlicher Hinsicht wird in einem zweiten Schritt zum nächstmöglichen Zeitpunkt eine Beförderung in die im Wege der außerordentlichen Zeitvorrückung zuerkannte Dienstklasse, sofern eine solche nicht bereits im Zeitraum vom 1. Jänner 2015 bis einschließlich 1. Juli 2016 nach den alten gesetzlichen Bestimmungen erfolgt ist, durchgeführt.

567 Im Falle eines Sondervertrages leitet sich der Bezug nicht mehr vom Vorrückungsstichtag ab.

die Herstellung des unionsrechtlich gebotenen Zustandes nicht unter dem Gebot der Kostenneutralität sondern unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Rechtssicherheit erfolgt ist. Denn die Neuregelung des Vorrückungstichtages und die Neufestlegung der Zeiträume für die erste Vorrückung für Landesbedienstete und Landesbeamte im System „alt“ lassen – *silicet* – für den Bereich der allgemeinen Verwaltung im Zeitraum von 2015 bis 2050 immerhin eine mittlere finanzielle Mehrbelastung von jährlich ca 0,89 Mio Euro erwarten.⁵⁶⁸ Eine derartige Lösung der Altersdiskriminierungsfrage im unionsrechtlichen Kontext würde umgemünzt auf den Bund ein weitaus Vielfaches dieser Kosten bedeuten. Eine solcherart massive Mehrbelastung wäre für die zukunftsorientierte und solide Budgetpolitik des Bundes – auch aufgrund momentan eher ernüchternder Konjunkturprognosen⁵⁶⁹ – mit Sicherheit eine enorme Herausforderung. Es steht deshalb zu befürchten, dass auf Bundesebene im Wege von zumindest einer Tarifrunde ohne Bezugserhöhung für den öffentlichen Dienst versucht wird, einem allfälligen Haushaltsunterschuss entgegenzuwirken. Gemäß Art 21 Abs 1 B-VG⁵⁷⁰ obliegt es zwar den Ländern, im Rahmen ihrer Dienstrechtskompetenzen selbständig Vereinbarungen über die Höhe der Bezüge mit den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes abzuschließen. In der Praxis wird das Ergebnis der Besoldungsverhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes jedoch regelmäßig in analoger Weise in den jeweiligen Landesrechtsbestand übernommen.⁵⁷¹ So wurden in Tirol die sich aus den Gehaltsabschlüssen des Bundes ergebenden Bezugsansätze – im Positiven wie im Negativen – stets im Besoldungsrecht der Landesvertragsbediensteten und der öffentlich-rechtlichen Bediensteten gesetzlich nachvollzogen. Allerdings lässt sich aus heutiger Sicht nicht verlässlich vorhersagen, ob ein solcher Schulter-

568 ErlRV Blg 3 und 4 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XVI. Periode, 25. Sitzung 2016.

569 Im Jahresdurchschnitt 2019 soll sich das Wirtschaftswachstum in Österreich laut WIFO auf 1,7% (von 2,7% im Jahr 2018) verlangsamen; WIFO Monatsbericht 4/2019, abrufbar unter <www.konjunktur.wifo.ac.at/index.php?id=78> (19.4.2019).

570 BGBl I/1930 idF BGBl I 14/2019.

571 Durchbrechungen dieser homogenen Vorgehensweise seitens einzelner Bundesländer (darunter nicht Tirol) gab es in der Vergangenheit freilich immer wieder, zB im Jahr 2012 in Bezug auf den Gehaltsabschluss 2013. Diese verfassungslegitime Entkoppelung veranlasste die Landeshauptleutekonferenz am 12. November 2013 zu folgendem Beschluss: „[...] Es sollte [...] Ziel sein, dass der Bund Besoldungsverhandlungen wieder gemeinsam mit den Ländern sowie dem Städte- und Gemeindebund führt und dieses Ergebnis den Gebietskörperschaften zur Übernahme empfiehlt.“ Damit wird dem Wunsch nach einer kooperativen Lohnpolitik unter Einbeziehung der Gebietskörperschaften Ausdruck verliehen, ohne jedoch ein besoldungsrechtliches Homogenitätsprinzip verbindlich Platz greifen zu lassen.

schluss des Bundes mit allen Ländern im Falle einer aus der Vorrückungstichtagsproblematik resultierenden Null-Lohnrunde erneut zustande kommt. Rechtfertigen ließe sich eine entsprechende Kopplung für Tirol jedenfalls unter Hinweis auf die bisher konsequent gepflogene Vorgangsweise.⁵⁷²

⁵⁷² Siehe hierzu auch die Ausführungen zur 25. Landesbeamtengesetz-Novelle in Abschnitt IV.B.8.b).

VII. Weitere Reformschritte – Evaluierung des neuen Besoldungssystems

Neben der Herstellung einer diskriminierungsfreien Neueinstufung und dem Ausgleich von erlittenen Nachteilen durch entsprechende Nachzahlungen wurden im Dienstrechtspaket 2016⁵⁷³ noch weitere nennenswerte Verbesserungen für Landesbedienstete verrechtlicht. So wurde etwa nach konstruktiven Verhandlungen mit der Zentralpersonalvertretung der Tiroler Landesbediensteten im Sinne einer gelebten Sozialpartnerschaft die Einführung des *Sabbatical* normiert⁵⁷⁴ sowie für öffentlich-rechtliche Bedienstete und Vertragsbedienstete im neuen Besoldungssystem bei einer ununterbrochenen Landesdienstzeit von mindestens zehn Jahren die Möglichkeit einer Aufzählung auf die jeweils geltende, gleiche Entlohnungsstufe der nächsthöheren Entlohnungsklasse eingeführt.⁵⁷⁵ Mit dieser besoldungsrechtlichen Maßnahme, welche die bestehenden Entlohnungsbestimmungen ergänzt, wurde dem Ergebnis einer im Weiteren dargestellten, richtungsweisenden Evaluierung des neuen Besoldungssystems gefolgt.

A) Erhebung der Marktkonformität

Hauptziele der Überprüfung des neuen Besoldungssystems waren nach dem eben Beschriebenen die Inaugenscheinnahme der Modellstellenzuordnungen bezogen auf ihre immer noch gültige Angemessenheit, Stimmigkeit und Schlüssigkeit sowie die Bewertung der allgemeinen Vergleichbarkeit mit dem aktuell vorherrschenden Lohnniveau in der Privatwirtschaft. Für diese Beurteilung wurde zuerst eine Aktualisierung sämtlicher Arbeitsplatzbeschreibungen, begleitet von einer Vielzahl an Abstimmungsgesprächen zwischen den jeweiligen Dienststellenleitern und dem Dienstgeber, durchgeführt. Vonseiten eines breit gefächerten Auftraggeber-teams bestehend aus einem Vertreter des für die Personalagenden zuständigen politischen Referenten, einem Bezirkshauptmann, zwei Gruppenvorständen, den Führungskräften der Abteilung Organisation und Personal sowie des Sachgebietes Innenrevision des Amtes der Tiroler Landesregierung, dem Obmann der Zentralpersonalvertretung der Tiroler Landesverwaltung und der Gleichbehandlungsbeauftragten wurde ferner in

573 LGBl 78/2016 und 79/2016.

574 § 3d Landesbeamtengesetz 1998, LGBl 65/1998 idF LGBl 47/2019 sowie § 71b LBedG.

575 § 35 Abs 5 iVm § 79a LBedG.

Bezug auf sämtliche Bedienstetengruppen ein landesweiter Quervergleich über die Modellstellenlandschaft initiiert. Zudem wurde neuerlich eine Marktstudie durchgeführt. Im Gesamtergebnis wurde festgestellt, dass Anpassungen hinsichtlich der Entgelthöhe geboten sind, um die Marktkonformität des neuen Besoldungssystems weiterhin gewährleisten zu können.

Vor diesem Hintergrund wurde im Zuge des Dienstrechtspaketes 2016 folgende Festlegung getroffen: Ausgehend von der tatsächlichen Modellstellenzuordnung sowie der daraus resultierenden Einstufung kann erstmalig ab dem 1. Jänner 2017 bei Vorliegen bestimmter, gesetzlich normierter Voraussetzungen⁵⁷⁶ eine Aufzählung auf die jeweils geltende gleiche Entlohnungsstufe der nächsthöheren Entlohnungsklasse erwirkt werden. Der Fall eines unterjährigen Modellstellenwechsels wurde dabei dahingehend berücksichtigt, dass die entsprechende Aufzählung beibehalten werden kann. Durch einen derartigen Wechsel kommt es demnach nicht zu einem neu beginnenden Lauf der erforderlichen Wartefrist. Die Aufzählung erfolgt bei einer solchen Konstellation ausgehend von der neuen Modellstelle auf die gleiche Entlohnungsstufe der nächsthöheren Entlohnungsklasse. Hinsichtlich der erforderlichen Landesdienstzeit finden auch Zeiträume bis zum 31. Dezember 2016 ihre verdiente Berücksichtigung – stets unter der Prämisse, dass eine Verbesserung der entgeltrechtlichen Stellung frühestens mit 1. Jänner 2017 schlagend werden kann.⁵⁷⁷ Zeiten, die unter Bedachtnahme auf die Anforderungen der Modellfunktion und der Modellstelle, welcher der Bedienstete zugeordnet ist, eine für die vorgesehene Art der Verwendung zweckdienliche und bedeutungsvolle Berufserfahrung darstellen, zählen nicht zur unterbrochenen aktiven Landesdienstzeit. Das Gleiche gilt für Zeiten, die für die Vorrückung generell außer Betracht bleiben (etwa Zeiten eines Karenzurlaubes aus beliebigem Anlass); auch sie zählen nicht zur unterbrochenen aktiven Landesdienstzeit. Teilweise für die Vorrückung berücksichtigungswürdige Zeiten werden hingegen sehr wohl in diesen Teilen zur ununterbrochenen Landesdienstzeit gezählt (zB Kindererziehungszeiten während eines sogenannten Anschlusskarenzurlaubes).⁵⁷⁸

576 Diese sind eine mindestens zehnjährige ununterbrochene Dauer des Dienstverhältnisses sowie eine entsprechende Antragstellung durch den betroffenen Bediensteten.

577 Siehe ErlRV Blg 4 zu den Sten Prot des Tiroler Landtages, XVI. Periode, 25. Sitzung 2016.

578 § 35 Abs 5 iVm § 79a LBedG.

Aus Anlass der zwei Mal jährlich stattfindenden Feierlichkeiten im Zusammenhang mit der Vornahme diverser Personalerhungen (zu nennen sind zB die Aushändigung von Sonderverträgen, die Anerkennung von Dienstjubiläen oder die Würdigung von Pensionisten) werden Landesbedienstete, denen im Laufe des jeweiligen Halbjahres die dargestellte Aufzählung gewährt werden kann, zu einem wertschätzenden Festakt mit Dekretaushändigung durch den Herrn Landeshauptmann eingeladen.

B) *Evaluierung der Leistungsbelohnung*

Fortschrittswille bedeutet stets auch die Bereitschaft zur kritischen Reflexion. Aus diesem Grund erschien es für den Dienstgeber Land Tirol angezeigt, das neue Besoldungssystem unter einem anderen Gesichtspunkt abermalig einer angelegentlichen Evaluation zu unterziehen. Das Hauptaugenmerk dieses für die Kalenderjahre 2018/19 vorgenommenen *Check-up* wurde dabei auf die Leistungsbelohnung und das ihr zugrunde liegende Beurteilungsprocedere, beides Stützen des neuen Besoldungssystems, gerichtet. Nach nunmehr fünfjähriger Erfahrung mit dem Instrument der differenzierten Leistungsbelohnung sollten deren Treffsicherheit hinsichtlich der Stärkung des Leistungsprinzips und Möglichkeiten für eine Vereinfachung der Beurteilungsabläufe geprüft werden. Ein Arbeitskreis, wiederum vorrangig bestehend aus Führungskräften der Tiroler Landesverwaltung, der Zentralpersonalvertretung und der Gleichbehandlung, hat sich dieser Evaluierung mit dem erklärten Ziel angenommen, ein noch höheres Maß an Zufriedenheit unter den Bediensteten zu erwirken. Zu diesem Zweck fand auf Beamtenebene auch ein Vernetzungstreffen zwischen den Bundesländern Vorarlberg und Tirol statt, denn auch das Land Vorarlberg plant, das für dortige Landesbedienstete bestehende Entlohnungssystem den Erfordernissen der Zeit anzupassen: Im Wege der Einführung eines „Gehaltssystems neu“ soll weiterhin Gewähr für eine einheitliche Entlohnung im Vorarlberger Landesdienst und dem Land als Dienstgeber gegenüber für die Kostensicherheit bezogen auf die kommenden 20 Jahre geleistet werden. Die wesentlichsten Veränderungen sollen hierbei den Einsatz neuer Kriterien für die Stellenbewertung, die visualisierte Darstellung von Modellfunktionen und Modellstellen in einem übersichtlichen Einreihungsplan sowie die Zuordnung konkreter Stellen zu Modellstellen mit Hilfe eines Modellstellenportfolios betreffen. Dadurch möchte man dem ständigen Druck nach Stellenaufwertungen entgegenwirken und für die Bediensteten mehr Transparenz entstehen lassen. Zudem sollen marktkonforme

Gehälter sichergestellt und unionsrechtliche Anforderungen berücksichtigt werden.⁵⁷⁹ Die Einführung einer mit der Leistungsbelohnung im Tiroler Landesdienst vergleichbaren Entgeltkomponente ist im für die Vorarlberger Landesbediensteten konzipierten „Gehaltssystem neu“ jedoch nicht vorgesehen.⁵⁸⁰ Das Land Tirol bleibt daher in diesem Punkt im Vergleich zu den übrigen Bundesländern und zum Bund einzigartig. Man darf daher auf die Ergebnisse des Evaluierungsprozesses in Tirol und die darauf basierenden Umsetzungsschritte gespannt sein: Zum Zeitpunkt der Verfassung dieser Arbeit befand sich ein Gesetzentwurf in Ausarbeitung, der im Hinblick auf die Leistungsbeurteilung ua eine Umstellung des Beurteilungszeitraumes vom derzeitigen Kalenderjahr auf ein Beurteilungsjahr, welches vom 1. September bis zum 31. August bemessen wird, vorsieht und auf das für diesen Zeitraum gebührende Entgelt anstelle des Jahresentgelts abstellt. Ferner soll eine Umbenennung der Beurteilungskategorien erfolgen und von einer Kategorienbezeichnung Abstand genommen werden. Darüber hinaus sollen die an die Arbeitsleistung der betroffenen Bediensteten gerichteten Erwartungen in Bezug auf die mit der jeweiligen Modellstelle konkret verbundenen Anforderungen verstärkt berücksichtigt werden.

579 Siehe Erl zum Begutachtungsentwurf betreffend ein Gesetz, mit dem das Landesbedienstetengesetz 2000 (Vbg LGBI 50/2000 idF Vbg LGBI 29/2019) geändert wird (Stand 2. April 2019).

580 Vgl Erl zu Z 19 (Entfall des § 71) im Begutachtungsentwurf betreffend ein Gesetz, mit dem das Landesbedienstetengesetz 2000 (Vbg LGBI 50/2000 idF Vbg LGBI 29/2019) geändert wird (Stand 2. April 2019).

VIII. Vereinheitlichungstendenzen – Homogenität durch die Hintertür?

A) *Bemühungen um ein bundesweit einheitliches öffentliches Dienstrecht*

Seit über einem Jahrzehnt bestehen auf Bundesebene konkrete Überlegungen, ein gleichförmiges Dienstrecht auszugestalten, sprich „Doppelgleisigkeiten“ von Dienstrechten verschiedener Rechtsformen zu beseitigen. Im Programm der Österreichischen Bundesregierung für die 22. Gesetzgebungsperiode, welche die Zeitspanne von 2002 bis 2006 umfasste, wurde etwa festgelegt, die Dienst- und Besoldungsrechte der Gebietskörperschaften vereinheitlichen zu wollen und anstelle des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 sowie des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 ein einheitliches Bundesmitarbeitergesetz treten zu lassen.⁵⁸¹ Unterdessen, genauer gesagt vom Juni 2003 bis Jänner 2005, befasste sich der sogenannte Österreich-Konvent mit der Ausarbeitung einer neuen Bundesverfassung und thematisierte dabei auch die Verfassungsgrundlagen des öffentlichen Dienstes. Der für die Reform der Verwaltung zuständige Ausschuss VI des Österreich-Konvents betonte, dass der gesamte öffentliche Sektor als Einheit funktionieren müsse und befürwortete ebenfalls ein einheitliches öffentliches Dienstrecht für alle Bediensteten, ließ jedoch offen, ob dieses nur den Bund oder auch die Länder und die Gemeinden umfassen sollte und ob die Dienstverhältnisse künftighin privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur sein sollen.⁵⁸² Die angekündigten Programmpunkte wurden in der Folge zwar nicht realisiert, in der Literatur jedoch fortgesetzt aufgegriffen. So hat zB Stärker vorgeschlagen, es sollte „[...] *pro futuro nur noch ein Beamten-Dienstrechtsgesetz, dem sämtliche Bundesbeamte, Landesbeamte und Gemeindebeamte unterliegen, sowie ein einheitliches Vertragsbedienstetengesetz, dem sämtliche Bundes-, Landes- und Gemeindevertragsbediensteten unterliegen, geben.*“⁵⁸³ Begründet wurde dieses Anbringen mit der Bemerkung, es würden in Österreich mehr als 30 verschiedene Dienstrechte existieren, die ihrerseits zehn Gesetzgeber sowie eine völlig unüberschaubare Anzahl verschiedenster Ämter der Landesregierungen, Gemeindeämter und für Bundesbedienstete ein Bundesministe-

581 Österreichische Bundesregierung, Regierungsprogramm für die 22. Gesetzgebungsperiode.

582 Österreich-Konvent, Bericht, Bd 1, Teil 3 – Beratungsergebnisse (2005) 142 f.

583 Stärker, ASoK 2009/12, 464.

rium beschäftigen.⁵⁸⁴ Dieser Argumentationslinie ist eine verallgemeinerungsfähige, zentralistische Grundhaltung immanent, die die föderalistische Grundstruktur Österreichs *in toto* in Frage stellt und den populären Irrtümern anheim fällt, dass es ohne Föderalismus weniger Bürokratie gäbe und es keine verschiedenen Landesgesetze brauche. Dem ist aus Ländersicht allerdings entschieden entgegenzuhalten, dass Rechtsmaterien erfahrungsgemäß durch Zentralisierungen weit- aus komplexer werden, als sie es mitunter ohnehin schon sind.⁵⁸⁵ Zudem müssen vielfach erst neue Vollzugsstrukturen aufgebaut werden, die es wiederum mit großem Aufwand zu leiten und zu kontrollieren gilt, wohingegen die in den Ländern bereits vorhandenen Geschäfts- apparate in der Lage sind, *ad hoc* unmittelbar und anpassungsfähig zu reagieren. Ein für alle Gebietskörperschaften zur Anwendung gelangendes Einheitsdienstrecht „*pro futuro*“ würde auch nichts am *Status quo* ändern, denn die bestehenden Dienstrechte würden noch so lange weiter bestehen bleiben, bis der letzte Bedienstete aus dem jeweiligen Altregelungsbestand ausgeschieden ist. Dies würde als logische Schlussfolgerung bedeuten, dass zu den vorhandenen Dienst- rechten ein weiteres hinzukäme und über Jahrzehnte hinweg kosten- intensive Parallelordnungen (zentral) bedient werden müssten. Das Streben nach einer Konzentration der Regelungskompetenz beim Bund läuft daher meiner Meinung nach der eigentlichen Grundinten- tion des dahinterstehenden Postulats völlig entgegengesetzt zuwider und widerspricht noch dazu dem Demokratiekonzept der Bundesver- fassung.⁵⁸⁶ Nebstdem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Landesgesetzgebung eine wesentlich differenziertere Rücksichtnah- me auf zB wirtschaftliche, soziale oder auch geographische Besonder- heiten ermöglicht und allein dadurch regionalpolitisch absolut zu überzeugen vermag.⁵⁸⁷

Im Jahr 2010 beauftragte die damalige Bundesministerin für den öf- fentlichen Dienst, *Heinisch-Hosek*, einen Beirat aus nationalen und in- ternationalen Experten, um einen Bericht über die zukünftigen Ent- wicklungslinien des öffentlichen Dienstes in Österreich auszuarbei-

584 *Stärker*, ASoK 2009/12, 464.

585 Als Beispiele dürfen genannt werden: die Materie des Tierschutzes, wo neben dem einheitlichen Tierschutzgesetz (BGBl I 18/2004 idF BGBl I 61/2017) mannigfaltige Durchführungsverordnungen zu beachten sind, oder die mittlerweile unüber- sichtlichen und nur noch Experten zugänglichen Verwaltungsbereiche des Öko- stroms und des Vergabewesens.

586 Vgl. hierzu *Ranacher*, Politische Machtverhältnisse – Verschiebung der Gewichte – Verlust regionaler Gestaltungsspielräume, in: Lienbacher/Pürgy (Hg), Ist die Ge- setzgebungskompetenz der Länder noch sinnvoll? (im Erscheinen).

587 Siehe auch *Ranacher*, Machtverhältnisse (im Erscheinen).

ten und der Politik (neue) Vorschläge für die Konzeption eines umfassenden Reformentwurfes zu unterbreiten. Dabei sollten langfristige Perspektiven erörtert, Handlungsoptionen aufgezeigt und konkrete Ableitungen in Form von Empfehlungen die Grundlage für einen regen Diskussionsprozess und folglich für diesbezügliche Reformschritte liefern. Der als Ergebnis dieser Beratungen erstellte Beiratsbericht ist der Öffentlichkeit am 4. Juli 2011 präsentiert worden. Er enthielt verschiedene, den öffentlichen Dienst betreffende, Thesen und konkrete Hinweise für dessen Neuausrichtung.⁵⁸⁸ So wurde im gegenständlichen Beiratsbericht ua der Leitgedanke formuliert, dass dienstrechtliche Reformmaßnahmen die Leistungsfähigkeit, Unparteilichkeit und Gesetzestreue der „Bundes-, Landes- und Gemeindeangestellten“ sichern würden und hierzu erläuternd Folgendes ausgeführt: *„Die speziellen Anforderungen an den öffentlichen Dienst haben zu einem gesetzlichen Sonderdienstrecht in den jeweiligen Gebietskörperschaften geführt. Dies ist auf Dauer nur zu rechtfertigen, wenn es dafür eine einheitliche Rechtsform gibt, in der die erforderliche Flexibilitäts- und Mobilitätsbereitschaft, aber auch ein bedarfsgerechter Bestandschutz gewährleistet sind.“*⁵⁸⁹

Unter der Überschrift „Reduktion der dienstrechtlichen Überfülle, Einheitlichkeit für die Bundes-, Landes- und Gemeindeangestellten“ heißt es im Beiratsbericht weiter: *„Besonders kritisch wird auch die 'dienstrechtliche Überfülle' in Österreich gesehen, wo nicht nur gebietskörperschaftsübergreifend über 30 verschiedene kodifizierte Dienstrechte gelten, sondern es auch innerhalb der Gebietskörperschaften sowohl öffentlich-rechtliche als auch vertragliche Dienstrechte gibt. Dies ist eindeutig zu viel: Mehr 'Einheitlichkeit' ist das Gebot der Stunde. Diese Forderung nach mehr Einheitlichkeit im Dienstrecht hat mehrere Dimensionen. In einem gebietskörperschaftsübergreifenden Kontext ist nicht verständlich, dass nicht nur für jedes Bundesland, sondern auch für die Gemeinden eines Bundeslandes oder sogar für manche Landeshauptstädte eigene Dienstrechtsgesetze erlassen werden, die einander im Ergebnis doch recht ähnlich sind. Das führt neben einer unterschiedlichen Personaladministration zu einer unerwünschten Beschränkung der Mobilität der öffentlich Bediensteten zwischen den Gebietskörperschaften.“*

588 Bundeskanzleramt, Beiratsbericht Perspektiven des öffentlichen Dienstes, abrufbar unter <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/Beiratsbericht_OeffentlicherDienst_juli2011.pdf?3sj4il> (24.4.2019).

589 Bundeskanzleramt, Beiratsbericht 29.

*Aber auch die beiden unterschiedlichen Rechtsformen im Dienstrecht – eine öffentlich-rechtliche und eine vertragliche – sind für ein effizientes Personalmanagement hinderlich, noch dazu, weil es keine inhaltlichen Kriterien über die jeweilige Anwendbarkeit gibt. [...] Die Einheitlichkeit sollte ihren Ausdruck auch in einer gemeinsamen gesetzlichen Grundlage finden, nach der dann für die einzelnen Gebietskörperschaften 'Bundesangestellte', 'Landesangestellte' und 'Gemeindeangestellte' tätig werden.*⁵⁹⁰

Angeichts der im Beiratsbericht (wiederholt) zu Papier gebrachten Leitsätze und vor dem Hintergrund der einleitend beschriebenen, vorangegangenen verfassungspolitischen Überlegungen – mögen sie auch nicht offenkundig weiterverfolgt worden sein – muss man als bekennender Föderalist trotz handfester Gegenargumente (siehe oben) doch ein wenig besorgt sein, was die Zukunft für den öffentlichen Landesdienst und das Recht, das ihn beherrscht, mit sich bringen könnte. Die Kompetenzverteilung der österreichischen Bundesverfassung lässt gegenwärtig jedenfalls keine gesamthafte, gebietskörperschaftsübergreifende Unifizierung zu, zumal für den Bereich des Dienstrechtes das Nebeneinander der beim Bund und den Ländern bestehenden, unterschiedlichen Normengefüge ausdrücklich verankert ist.⁵⁹¹ Gravierende Änderungen der momentanen Verhältnisse müssten daher im Wege von entsprechenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen vollzogen werden, welche die gliedstaatliche Eigenständigkeit empfindlich beschränken würden. Eine solche „radikale“ Modifikation der österreichischen Bundesverfassung ist aus heutiger Sicht unwahrscheinlich, bei entsprechenden Mehrheiten im Parlament jedoch keinesfalls auszuschließen.

Mit der bereits den Österreich-Konvent beschäftigenden Frage, ob ein neues „Einheitsdienstrecht“ öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestaltet sein sollte, hat sich ua *Kucsko-Stadlmayer* intensiv am 7. Dezember 2007 im Rahmen einer Enquete des für den öffentlichen Dienst zuständigen Bundesministeriums auseinandergesetzt. Als Conclusio wurde ihrerseits – bezogen auf den Bundesbereich – festgehalten, dass eine einheitliche Rechtsform auf Basis der vorherrschenden Verfassungsrechtslage nur eine öffentlich-rechtliche sein könne. Dabei wäre der Gesetzgeber an das Begriffsbild des Berufsbeamten

⁵⁹⁰ Bundeskanzleramt, Beiratsbericht 30 f.

⁵⁹¹ Siehe Art 10 Abs 1 Z 16 und Art 21 Abs 1 B-VG; hinsichtlich des Geltungsbereiches bundesgesetzlicher Vorschriften und dem Phänomen partikulärer Bundesgesetze vgl zusammenfassend Müller, Das partikuläre Bundesgesetz und die österreichische Verfassung, JRP 2015, 303 ff.

gebunden. Als Vorteile der öffentlich-rechtlichen Form wurden in diesem Zusammenhang die Beschränkung der Vertragsfreiheit, der dadurch bedingte Schutz vor Willkür und die Kontrollzuständigkeit des VwGH ausdrücklich hervorgehoben.⁵⁹² Diese Aussagen sind heute immer noch gültig und kann ihnen mE vollinhaltlich zugestimmt werden. So sehen etwa auch Öhlinger und Leisner-Egensperger die öffentlich-rechtliche Ausgestaltung von Dienstverhältnissen ob des damit einhergehenden höchsten Bestandsschutzes grundsätzlich besser geeignet als die privatrechtliche.⁵⁹³

Dennoch: die feststellbaren Entwicklungstendenzen gehen in eine andere Richtung und führen zu einer durchwegs zunehmenden Zurückdrängung des Berufsbeamtentums bei gleichzeitiger Ausweitung der vertragsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Als Beispiele können erneut der fiskalisch motivierte Abbau von Beamtenstellen, das Auslaufen der Pragmatisierung in vielen Bereichen⁵⁹⁴ oder gegenwartsbezogen der Entfall des Beamtenvorbehalts für den Landesamtsdirektor sowie für den Magistratsdirektor in Städten mit eigenem Statut⁵⁹⁵ ins Treffen geführt werden. Im Mittelpunkt der dogmatischen Neuausrichtung des öffentlichen Dienstrechts steht sohin nicht immer nur das historisch überkommene Legitimationsfundament des Berufsbeamtentums. Auch die Tatsache, dass als Folge der „*Managerialisierung der öffentlichen Dienste*“⁵⁹⁶ oftmals keine Beamten mehr zur Verfügung stehen, ist beachtlich.⁵⁹⁷ Tirol bildet diesbezüglich mit seinen einnahmen- wie ausgabenseitig wohlerwogenen und abgestimmten Dienstrechtsreformen und der Beibehaltung der Pragmatisierung eine ebenso bemerkens- wie begrüßenswerte Ausnahme.

B) Harmonisierung der Pensionssysteme

Im Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2017/18 findet eine weitere, zentralistisch geprägte Vereinheitlichungsbestrebung ihren Niederschlag: nämlich die mit Nachdruck forcierte Angleichung der Pensionssysteme von Bund und Ländern. Hierzu wurde im

592 Kucsko-Stadlmayer, Bescheid oder Vertrag?, in: Bundeskanzleramt (Hg), Wege zu einem neuen einheitlichen Dienstrecht für den Bund (2008) 7 (12).

593 Öhlinger, Abschied 669; Leisner-Egensperger, JRP 2018, 141.

594 Siehe zB VIbg LGBl 50/2000.

595 BGBl I 14/2019.

596 Demmke, Beamtenrechtsreformen in Europa – Aktuelle Entwicklungen und empirische Erfahrungen, ZBR 4/2010, 109.

597 Vgl ErIRV 301 BlgNR 26. GP 5; 131/ME 26. GP.

April 2017 eine Bund/Länder-Arbeitsgruppe mit Vertretern des Bundesministeriums für Finanzen, des Bundeskanzleramtes und des damaligen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz eingerichtet.⁵⁹⁸ Sie sollte augenscheinlich das Ziel verfolgen, durch ein stetes Vorantreiben der Harmonisierung der unterschiedlichen Pensionssysteme (Beamte und Allgemeines Sozialversicherungsgesetz) möglichst zeitnah ein einheitliches Pensionsregime zu schaffen und zu etablieren. Die verdichtete Prüfkaktivität des Rechnungshofes Österreich auf dem pensionsrechtlichen Sektor und seine ua an Tirol gerichteten Empfehlungen zur Übernahme wesentlicher Systemkomponenten der Bundespensionsreform könnten als entsprechende Signale in Richtung dieser offensichtlichen, umfassenden Gleichschaltung (miss-?)verstanden werden. Aufgrund der inhaltlich jedoch inzwischen nicht mehr miteinander vergleichbaren Pensionsmodelle der Gebietskörperschaften müsste bei neuerlichen Pensionsverhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern – wie schon im Jahr 2007 im Rahmen des Paktums zum Finanzausgleich geschehen – dringend ein Vorbehalt zur Beibehaltung des Tiroler Reformweges ausverhandelt werden. In diesem Zusammenhang wird möglicherweise daran erinnert werden müssen, dass seinerzeit eine finanzielle Harmonisierung ausbedungen wurde und keine Regelungsidentität!

Auffallend ist im Lichte der pensionsrechtlichen Harmonisierungsabsichten des Bundes auch die im Wege des Alterssicherungskommissions-Gesetzes⁵⁹⁹ erfolgte Installation einer beim nunmehrigen Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz eingerichteten Kommission zur langfristigen Finanzierung der Alterssicherungssysteme (kurz „Alterssicherungskommission“), welche mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2017 die bis dahin bestehende Kommission zur langfristigen Pensionssicherung abgelöst hat.⁶⁰⁰

Als Aufgabe dieser Alterssicherungskommission, die sich aktuell allerdings noch nicht konstituiert hat, ist nach der Bestimmung des § 2 Abs 1 Z 1 leg cit ua die Erstattung von Gutachten über die Kostenentwicklung der Pensionen der Beamten der Länder und Gemeinden festgeschrieben. Darüber hinaus hat die Alterssicherungskommission Berichte über die langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der Pen-

598 *Republik Österreich*, Für Österreich – Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2017/2018, 10.

599 BGBl I 29/2017.

600 Zur Einrichtung der Alterssicherungskommission siehe auch *Panhözl*, Das Sozialversicherungsänderungsgesetz 2016 und Begleitgesetze, DRdA-infas 2017, 125 (128). Vgl außerdem *Institut für Föderalismus*, 41. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2016) 24 f.

sionen der Landes- und Gemeindebeamten zu erstatten (§ 2 Abs 1 Z 2 leg cit), Abweichungen hinsichtlich des jeweils vorangegangenen Berichtes zu ermitteln und Vorschläge zur Sicherstellung der Finanzierbarkeit der angeführten Beamtenpensionen vorzubringen (§ 2 Abs 1 Z 5 leg cit). Auf der Grundlage all dieser Berichte und Vorschläge hat wiederum die Bundesregierung gemäß § 2 Abs 3 leg cit dem Nationalrat jedes dritte Kalenderjahr einen „Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung“ sowie einen „Bericht über die langfristige Entwicklung der Pensionen der Beamten des Bundes, der Länder und der Gemeinden“ vorzulegen. Die Behörden des Bundes, die gesetzlichen beruflichen Vertretungen der Versicherten und der Dienstgeber, die Träger der Unfall- und der Pensionsversicherung sowie der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger sind nach § 10 Abs 2 leg cit verpflichtet, den Büros der Alterssicherungskommission⁶⁰¹ auf Verlangen alle ihnen zur Verfügung stehenden Unterlagen vorzulegen und Daten zu übermitteln, die zur Erfüllung der Aufgaben der Alterssicherungskommission erforderlich sind.

Das gegenständliche Gesetz stützt sich den einschlägigen Erläuternden Bemerkungen zufolge in kompetenzrechtlicher Hinsicht auf Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG (Sozial- und Vertragsversicherungswesen).⁶⁰² Demgegenüber entspringen die gesetzlichen Regelungen der Länder über Ruhe- bzw Versorgungsbezüge und sonstige Versorgungsleistungen von Beamten jedoch mE unzweifelhaft aus der Dienstrechtskompetenz des Art 21 B-VG. Die vorhin genannten Bestimmungen in Bezug auf die Länder und Gemeinden dürften daher im Kompetenztatbestand „Sozial- und Vertragsversicherungswesen“ wohl schwer ihre Deckung finden. Durch die Vorgaben des Alterssicherungskommissions-Gesetzes wird deshalb wohl – jedenfalls indirekt – in die Dienstrechtskompetenz der Länder eingegriffen. Und zwar *expressis verbis* dadurch, dass von einer Bundesstelle entsprechende Daten über die Pensionssysteme der Länder und Gemeinden erhoben werden, um hinsichtlich der Pensionen der Landes- und Gemeindebeamten Gutachten über deren Kostenentwicklung sowie Berichte über deren langfristige Entwicklung und Finanzierung zu erstellen, Abweichungen zu etwaigen Vorberichten festzustellen und Vorschläge zur Finanzierbarkeit zu unterbreiten. Bei der genannten Datensammlung

601 Die Bürogeschäfte der Alterssicherungskommission werden hinsichtlich der Pensionen der Beamten des Bundes, der Länder und der Gemeinden vom Bundesministerium für Finanzen geführt.

602 ErlRV 1330 BlgNR 25. GP.

und -verarbeitung scheint es überdies vollkommen gleichgültig zu sein, ob die zugrunde liegenden Pensionsregelungen der Länder und Gemeinden überhaupt mit dem System des Bundes kompatibel sind und daraus abgeleitet *summa summarum* eine Vergleichbarkeit sowie letztlich eine objektive Aussagekraft der Gutachten und Berichte der Alterssicherungskommission besteht.

Nun kann ein verfassungsrechtlich relevantes Spannungsverhältnis zur Kompetenzordnung mit Blick auf die Aufgaben der Alterssicherungskommission und den daraus erwachsenden Berichtspflichten natürlich in Abrede gestellt werden, zumal der Kommission keine hoheitlichen Befugnisse – auch und insbesondere nicht in Bezug auf die Bundesländer – übertragen worden sind. Doch können die Gutachten, Berichte und Vorschläge der Alterssicherungskommission im Ergebnis einen nicht zu unterschätzenden politischen wie medialen Handlungsdruck auf die Länder erzeugen, der diese Gebietskörperschaften faktisch allemal in der freien Ausübung ihrer Dienstrechtskompetenz einzuschränken imstande ist. Die Wirkung des umfassenden Monitorings der Pensionen des öffentlichen Dienstes durch die Alterssicherungskommission ist sohin nicht in resultierenden rechtlichen Konsequenzen *ex lege* gelegen. Hierfür müsste diese Kommission in der Tat Imperium bzw. Behördenqualität besitzen. Die Wirkung der Tätigkeit der Alterssicherungskommission beruht vielmehr auf dem realpolitischen Gewicht ihrer tätigkeitsimmanenten Darstellungen. Jene sind aus den genannten Gründen jedoch verfassungspolitisch problematisch und in diesem Lichte kompetenzrechtlich sehr wohl im Verhältnis von Position und Gegenposition beachtlich.

Dass die aus Sicht der Bundesländer monierten Regelungen des Alterssicherungskommissions-Gesetzes nicht in dessen ursprünglich zur Begutachtung ausgesandten Entwurf enthalten waren, sondern erst im Rahmen des Konsultationsmechanismus – sozusagen „versteckt“ – auch den Ämtern der Landesregierungen zur Kenntnis gebracht worden sind, wird manch interessierten rechtskundigen Leser vermutlich genauso (nicht) verwundern wie die Tatsache, dass den im Vorfeld der parlamentarischen Behandlung des Gesetzes seitens der Länder artikulierten (verfassungsrechtlichen) Bedenken keinerlei Rechnung getragen worden ist. Ebenso wenig ist es als föderalistischer Fortschritt zu bezeichnen, dass der Alterssicherungskommission im Unterschied zur früheren Kommission zur langfristigen Pensions-

sicherung⁶⁰³ gemäß § 3 des Alterssicherungskommissions-Gesetzes kein Vertreter der Bundesländer mehr angehört.

C) *Strukturreformen – oder: „Nachtigall, ich hör dir trapsen“*

Gewisse Vereinheitlichungstendenzen lassen sich auch dem Entwurf einer zweiten Dienstrechts-Novelle 2019⁶⁰⁴ des Bundes entnehmen, mit welchem ua die rechtliche Grundlage zur Einrichtung einer zentralen und unabhängigen Bundesdisziplinarbehörde beim Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport geschaffen werden soll. Diese Bundesdisziplinarbehörde soll die Vielzahl an Disziplinarkommissionen in den einzelnen Ressorts der Bundesverwaltung ablösen und in Hinkunft die Aufgaben der Disziplinarkommissionen nach dem Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979⁶⁰⁵ wie auch der Disziplinarkommissionen nach dem Heeresdisziplinargesetz 2014⁶⁰⁶ wahrnehmen.

Alles in allem scheint sich in Österreich – mitunter als willkommene Begleiterscheinung von Struktur- und Verwaltungsreformen – die Kultur eines neuen schleichenden Zentralismus, sozusagen einer Homogenisierung „durch die Hintertür“, zu verfestigen. Dass darunter der gelebte Föderalismus in Mitleidenschaft gezogen werden und seine Vorzüge zusehends ins Hintertreffen geraten können, sollte dabei nicht leichtfertig übersehen werden. ME ist diese Entwicklung jedenfalls kritisch zu sehen.

603 Vgl § 108e Abs 2 Z 11 des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes, BGBl 189/1955 in der bis zur Novelle BGBl I 29/2017 geltenden Fassung.

604 Siehe 131/ME 26. GP.

605 BGBl 333/1979 idF BGBl I 32/2019.

606 BGBl I 2/2014 idF BGBl I 61/2018.

IX. Zusammenfassung und Ausblick

Wie in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt werden konnte, hat das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten eine lange Tradition und eine durchaus bewegte Vergangenheit aufzuweisen. Sich auf die Spuren des Werdegangs der für öffentlich-rechtliche Bedienstete und für Vertragsbedienstete des Landes Tirol geltenden dienstrechtlichen Regelungen zu begeben und ihre im Laufe der Zeit erfolgten Ausprägungen nachzuvollziehen macht ersichtlich, dass jede gesetzliche Änderung im Grunde der Ausdruck einer Änderung der Gesamtgesellschaft oder einzelner ihrer Teile ist.⁶⁰⁷ So gesehen manifestiert sich in einer rechtswissenschaftlich-historischen Aufbereitung des Dienstrechtes – sei es auf Bundes- oder auf Landesebene – in gewisser Weise ein Spiegelbild des gesellschaftlichen Wandels. Ebendieser ist aber nicht nur der Motor für Reformen materiell-rechtlicher Natur, sondern auch für Adaptierungen und Weiterentwicklungen des öffentlichen Dienstes *per se*. Der Verwaltungsapparat – und mit ihm in erster Linie das Berufsbeamtentum – etablierte sich rasch als konstante Größe und als Behüter von stabilen Verhältnissen im Staat. Der gesetzlichen Ausgestaltung der dienst-, besoldungs- und pensionsrechtlichen Verhältnisse des Personals der öffentlichen Verwaltung, respektive dem Dienstrecht, kam hierbei stets eine tragende Rolle zu.

Eine breit gefächerte, mehrere Dekaden überspannende Betrachtung der komplexen Dienstrechtsmaterie kann im Zuge des begrenzten Umfanges dieser Monografie jedoch keinesfalls einen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Aus diesem Grund wurden in der vorliegenden Arbeit bei der Aufbereitung der dienstrechtlichen Kodifikationen und der sie betreffenden Novellen nur die mE Wichtigsten selektiert und mit ihren wesentlichen Inhalten rechtsdogmatisch untersucht. Dadurch, dass das Recht der Tiroler Landesbeamten während der Dauer der Ersten Republik durch eine Verweisung auf einschlägige dienst- und besoldungsrechtliche Vorschriften der pragmatischen Bundesangestellten gekennzeichnet war und auch in der Tiroler Dienstrechtentwicklung der (frühen) Zweiten Republik jahrzehntelang die Bestimmungen des Bundes weitestgehend nachvollzogen wurden, zählen hierzu insbesondere die Dienstpragmatik aus dem

607 Vgl. Löschnak, Änderungen 325.

Jahre 1914,⁶⁰⁸ das Gehaltsgesetz 1956⁶⁰⁹ und das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979.⁶¹⁰

Mit dem Tiroler Landesbeamtengesetz 1948⁶¹¹ wurde die Subsistenz des Tiroler Landesbeamten schließlich erstmals auf eine eigene landesgesetzliche Basis gestellt und fortan sukzessive ausgebaut. Den vorläufigen Höhepunkt dieser Rechtsentwicklung bildet das Landesbeamtengesetz 1998, welches das Ende der durch das Homogenitätsgebot bestimmten Dienstrechtsära markierte und – zwischenzeitlich vielfach novelliert – die aktuelle Rechtsgrundlage für alle vor dem 1. Jänner 2007 in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis zum Land Tirol übernommen Bediensteten konstituiert.⁶¹²

Der rechtliche Status der privatrechtlichen Bediensteten des Landes Tirol richtete sich demgegenüber zunächst regelmäßig nach den Bestimmungen des ABGB, ehe – als *lex contractus* – auch in diesem Bereich auf die Dienst- und Bezugsverhältnisse der Vertragsbediensteten des Bundes, namentlich auf das Vertragsbedienstetengesetz 1934⁶¹³ sowie später auf das Vertragsbedienstetengesetz 1948⁶¹⁴ Bezug genommen wurde. Von der durch die B-VG-Novelle 1974 eingeräumten Kompetenz zur föderalen Regelung des Dienstvertragsrechts hat der Tiroler Landtag bis zur Erlassung des Tiroler Vertragsbedienstetengesetzes 1998⁶¹⁵ keinen Gebrauch gemacht. Dieses bezeichnet sohin das erste formell eigenständige Gesetz für die privatrechtlichen Bediensteten des Landes Tirol.

Es folgte im Jahr 2001 das Landes-Vertragsbedienstetengesetz,⁶¹⁶ welches *de facto* den Reformprozess für eine umfassende Neustrukturierung des Landesdienstrechtes einläutete. Der Tiroler Landesgesetzgeber schlug in diesem Zusammenhang in vielerlei Hinsicht eigenständige Wege ein und nahm damit ein fortwährendes Auseinanderdriften seiner dienstrechtlichen Systeme von jenen des Bundes und der anderen Bundesländer in Kauf. So wurde mit dem Vollzug der Besoldungsreform⁶¹⁷ im Jahr 2007 vor dem Hintergrund der Gleichbe-

608 RGG 15/1914.

609 BGBl 54/1956.

610 BGBl 333/1979.

611 LGBl 7/1949.

612 LGBl 65/1998 idF LGBl 47/2019.

613 BGBl 312/1934 idF BGBl 463/1936.

614 BGBl 86/1948.

615 LGBl 84/1998.

616 LGBl 2/2001.

617 LGBl 96/2006.

handlung, Leistungsgerechtigkeit und bedarfsgerechten Neuverteilung der Lebensverdienstsumme ein neues Entlohnungssystem für Vertragsbedienstete geschaffen. Im selben Jahr wurde ferner eine zukunftsorientierte, verwaltungsökonomische Pensionsreform⁶¹⁸ beschlossen und mit ihr vorausschauend eine Konsolidierung des Landeshaushaltes sichergestellt.

Mit der Dienstrechtsreform 2011⁶¹⁹ und der auf ihr fußenden Umstrukturierung des Landes-Vertragsbedienstetengesetzes zum LBedG⁶²⁰ erfolgten die nächsten merklich prägenden Reformschritte. Mit diesen konnte im Ergebnis eine in finanzieller und dienstrechtlicher Sicht weitgehende Gleichstellung von Vertragsbediensteten und öffentlich-rechtlichen Bediensteten erzielt und sohin ein zukunftsgerichtetes, einheitliches Dienstrecht für alle Landesbediensteten verabschiedet werden. Durch die Ausdehnung des Anwendungsbereiches des LBedG auf jene Landesbeamte, deren Dienstverhältnis sich nicht nach den Bestimmungen des Landesbeamtengesetzes 1998 richtet, wurde auch der Zielsetzung einer vereinfachten, übersichtlicheren und effizienteren Verwaltung entsprochen.

Die Eröffnung der Möglichkeit, im neuen Entlohnungssystem Ernennungen in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis vornehmen zu können, sichert überdies im Zusammenspiel mit der dadurch bedingten institutionellen Verankerung des Berufsbeamtentums in hohem Maße die Beständigkeit, Unparteilichkeit und Gesetzestreue der Tiroler Landesverwaltung. Diese konnte durch zahlreiche weitere legislative Anpassungen, allen voran durch das Dienstrechtspaket 2016⁶²¹ mit seinen unionsrechtlich relevanten Inhalten (Sanierung der Vorrückungstichtagsproblematik), auf eine solide rechtliche Grundlage gestellt und bereit für kommende Herausforderungen gemacht werden.

Das Land Tirol hat mit den beschriebenen Maßnahmen, soweit ersichtlich, seine dienstrechtlichen „Hausaufgaben“ deutlich erfüllt. Bestärkt wird diese Einschätzung durch die Aussage des ehemaligen Justiz- und Reformministers Moser, wonach *„Tirol [...], was die Effizienz betrifft, ein echtes Vorbild [ist].“*⁶²² Tirol habe, so Moser weiter, *„[...] nicht nur den geringsten Schuldenberg, auch die Landesverwaltung ist*

618 LGBI 79/2007.

619 LGBI 112/2011.

620 LGBI 2/2001 idF LGBI 10/2019.

621 LGBI 78/2016 und 79/2016.

622 Printausgabe der Tiroler Tageszeitung vom 4. Februar 2018.

mit Kosten von € 482,- pro Kopf der Bevölkerung die günstigste aller Bundesländer. Im Vergleich dazu liegen die Kosten im Schnitt bei € 600,- bis 700,-.“⁶²³

Die medial immer wieder ins Treffen geführte Reformunwilligkeit der Bundesländer geht damit – zumindest bezogen auf die Tiroler Landesverwaltung und den dortigen Dienstrechtssektor – gekonnt ins Leere. Doch ist der Dienstgeber Land Tirol gut beraten, seinen eingeschlagenen Weg entschlossen weiter zu beschreiten, um den Harmonisierungsbestrebungen des Bundes dort, wo autonome Lösungsansätze zur Zielerreichung besser geeignet erscheinen, selbstbewusst entgegenzutreten zu können. Die Vorzüge des Föderalismus und seine Bedeutung für den öffentlichen Dienst und die Gesellschaft liefern diesbezüglich stichhaltige Rechtfertigungsgründe.

Verantwortung auf Länderebene kann allerdings nur übernommen werden, wenn verfassungsrechtlich auch entsprechende Kompetenzen zur sachnahen, gesetzgeberischen Gestaltung festgeschrieben sind.⁶²⁴ Eine Aushöhlung zur Stärkung zentraler Bürokratie steht in diesem Punkt zweifelsohne einer bürgernahen, wirkungsreichen sowie flexiblen Aufgabenerfüllung entgegen und würde zudem eine kontraproduktive Schwächung der Landtage in der Wahrnehmung ihrer unmittelbaren Kontrollfunktion bedeuten. Dem Etablieren eines Staatsverständnisses, das unter dem Aspekt einer vermeintlichen Kostenersparnis der Konzentration von Zuständigkeiten beim Bund den Vorzug gegenüber föderalistischen Modellen einräumen möchte, könnte in diesem Zusammenhang durch Verweisung auf eigenständige, kreative Regelungs- und Vollzugsmodelle zumindest argumentativ schnell der Boden entzogen werden. Das Tiroler Landesdienstrecht kann, was das betrifft, sicherlich als *Best-Practice*-Beispiel dienen: Es versteht sich als innovatives Dienstrecht, das mit einem gewinnenden, diskriminierungsfreien Entlohnungsschema überzeugen kann, durch tätigkeitsbezogene Durchlässigkeit weitsichtig Karriereverläufe fördert und leistungsorientierte Anreize schafft. Damit trägt es wesentlich zur Attraktivitätssteigerung des Dienstgebers Land Tirol bei und sichert nachhaltig dessen Leistungsfähigkeit, indem im Wege der Pragmatisierung eine Bindung von Verantwortungs- und Wissensträgern erreicht wird. Schließlich ist die Leistung der öffentlichen Verwaltung untrennbar mit ihren Bediensteten verbunden und sohin in hohem Maße von deren Permanenz und Motivation abhängig. Genau

623 Printausgabe der Tiroler Tageszeitung vom 4. Februar 2018.

624 Vgl. *Ranacher*, Machtverhältnisse (im Erscheinen).

hier kann das Dienstrecht entscheidende Impulse setzen: neben monetären Maßnahmen und der Gewährleistung eines sicheren Arbeitsplatzes auch durch die Förderung des dienstlichen Fortkommens und in der praktischen Umsetzung durch das Ermöglichen von beruflichen Veränderungen, sei es auf der Ebene ein und desselben Anforderungsniveaus (horizontaler Arbeitsplatzwechsel) oder aber – in der Regel mit der Übernahme von Führungsfunktionen verbunden – auf der Ebene eines höheren Anforderungsniveaus (vertikaler Arbeitsplatzwechsel).

Um einen effektiven und leistungskräftigen Landesdienst erhalten zu können, wird es nie unabdingbar sein, weiterhin besonders verantwortungsbewusst mit finanziellen und personellen Ressourcen umzugehen. Darüber hinaus sollte neben dem Reformieren der öffentlichen Verwaltung und des diese prägenden Dienstrechtes zu keiner Zeit auf das Rationalisieren desselben vergessen werden. Bei alledem empfiehlt sich eine partnerschaftliche Vorgehensweise des agierenden Dienstgebers bzw der dahinter stehenden Gebietskörperschaft unter Einbindung der jeweiligen beruflichen Interessensvertretungen. Als Maxime hierbei scheint folgendes Diktum aus dem „Hirtenbrief“ Joseph II. rätlich: *„Die eigenliebe muss keinen diener so weit verblenden, dass er sich scheue, von einem andern etwas zu lernen, er mag nun seines gleichen oder minder seyn [...]“*⁶²⁵

In diesem Sinne vereint ein fundierter, kooperativer Föderalismus in gelungener Weise Bewährtes mit Modernem und bietet – auch und ganz besonders auf das Dienstrecht der Länder bezogen – die Chance auf eine gemeinsame, sinnvolle Neupositionierung des öffentlichen (Landes-)Dienstes, welcher in einem immer dichter werdenden europäischen „Mehrebenensystem“⁶²⁶ damals wie heute eine konstitutive Grundvoraussetzung für das Funktionieren eines den Bedürfnissen der Bürger entsprechenden demokratischen Rechtsstaates darstellt.

625 Klüeting, Josephinismus 338.

626 Vgl zur Begrifflichkeit insbesondere Camper, Staat und Verfassung⁴ (2018) 84 ff.

Literaturverzeichnis

- Adamovich Ludwig/Funk Bernd-Christian/Holzinger Gerhart/Frank Stefan Leo*, Österreichisches Staatsrecht³, Bd 2: Staatliche Organisation, Wien (2014).
- Antonjelli Walter/Koja Friedrich*, Allgemeines Verwaltungsrecht³, Wien (1996).
- Battis Ulrich*, Berufsbeamtentum und Leistungsprinzip, ZBR 7/1996, 193.
- Bauer Waltraud*, Amt der Landesregierung, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd I, Wien (2012) 423.
- Baumgartner Gerhard*, Zur verfassungsrechtlichen Verankerung des Berufsbeamtentums, ZfV 2003, 270.
- Beidtel Ignaz*, Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung unter der Regierung Josephs II., in: Huber (Hg), Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung 1740-1848, Bd I, Innsbruck (1896).
- Beimrohr Wilfried*, Mit Brief und Siegel, in: Tiroler Landesarchiv (Hg), Tiroler Geschichtsquellen Nr. 34, Innsbruck (1994).
- Brandstetter Markus/Weilguni Johanna*, Das Strafverfahren vor den Verwaltungsgerichten, in: Larcher (Hg), Handbuch Verwaltungsgerichte, Wien (2013) 249.
- Bußjäger Peter*, Bemerkungen zur Neuregelung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Dienstrechtes der öffentlich Bediensteten, JBl 1999, 773.
- Bußjäger Peter*, Das Amt der Landesregierung und seine Stellung gegenüber „nachgeordneten Dienststellen“, ZfV 2018, 158.
- Bußjäger Peter*, Die Organisationseinheit und Modernisierung der Landesverwaltungen, Wien (1999).
- Bußjäger Peter*, Homogenität und Differenz – Zur Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich, Wien (2006).
- Bußjäger Peter*, Zur Konstruktion des verfassungsrechtlich vorgegebenen Beamtenbildes, ÖJZ 1997, 681.
- Bußjäger Peter*, Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010: Prozesse und Resultate, Wien (2011).

- Chvosta Peter*, Organisation und Struktur des Bundesverwaltungsgerichts, in: Larcher (Hg), Handbuch Verwaltungsgerichte, Wien (2013) 161.
- Demmke Christoph*, Beamtenrechtsreformen in Europa – Aktuelle Entwicklungen und empirische Erfahrungen, ZBR 4/2010, 109.
- Demmke Christoph*, Leistungsbeurteilung bei Einführung leistungsorientierter Besoldung, ZBR 3/2007, 81.
- Drs Monika*, OGH 22.12.2010, 9 ObA 6/10p, DRdA 2012/15, 224.
- Dvořák Ludwig*, Hütter – Fünf Jahre danach, DRdA-infas 2015, 106.
- Egg Erich/Pfaundler Wolfgang*, Kaiser Maximilian I. und Tirol, Innsbruck (1992).
- Ehmer Rudolf*, Die Dienstpragmatik, Graz (1914).
- Fellner Wolfgang*, Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (Stand 1. November 2018, rdb.at).
- Frischhut Markus/Ranacher Christian*, Recht, Rechtsetzung und Verwaltung der EU, in: Ranacher/Staudigl/Frischhut (Hg), Einführung in das EU-Recht³, Wien (2015) 55.
- Funk Bernd-Christian*, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung, Wien (1980).
- Gallent Kurt*, Die beamtenrechtliche Pflicht zur Wahrung des Standesansehens, JBl 1966, 61.
- Gamper Anna*, Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, ÖJZ 2003, 441.
- Gamper Anna*, Staat und Verfassung⁴, Wien (2018).
- Grass Nikolaus*, Die Verwaltungsgeschichte Tirols bis zum Jahre 1868, in: Tiroler Landesregierung (Hg), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Tirol, Innsbruck (1972), 6.
- Grof Alfred*, Verfassungsmäßige Vorgaben für die Organisation und Struktur der Landesverwaltungsgerichte, in: Larcher (Hg), Handbuch Verwaltungsgerichte, Wien (2013) 138.
- Gründler Johannes* (Hg), FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich, Wien (1970).
- Hackl Viktor*, Beamtendienstrecht, Handausgabe österreichischer Gesetze und Verordnungen, Gruppe I, Bd 7a, Wien (1977).

- Hackl Viktor*, Die Dienstpragmatik⁶, Wien (1970).
- Hackl Viktor*, Die Dienstpragmatik⁷, Wien (1974).
- Hackl Wolfgang*, Das Beamten-Dienstrechtsgesetz (BDG), ZfV 1977, 492.
- Haidacher Christoph*, Ein Kaiser an der Zeitenwende, in: Forcher/Haidacher (Hg), Kaiser Maximilian I. Tirol Österreich Europa, Innsbruck/Wien (2018) 12.
- Hartmann Klaus*, Das Personal der Verwaltung, in: Holzinger/Oberndorfer/Raschauer (Hg), Österreichische Verwaltungslehre³, Wien (2013) 321.
- Hartmann Klaus*, Aspekte zur Pragmatisierung, in: Bußjäger (Hg), Dienstrechtsreformen im Bundesstaat, Innsbruck (2007) 43.
- Hartmann Klaus*, Wie die Judikatur des EuGH zur Altersdiskriminierung zu einem Umbau der Entlohnungssysteme im öffentlichen Dienst führte, in: Baumgartner (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2017, Wien (2018) 155.
- Heindl Waltraud*, Gehorsame Rebellen²: Bürokratie und Beamte in Österreich, Bd I: 1780-1848, Wien/Köln/Graz (2013).
- Heindl Waltraud*, Josephinische Mandarine: Bürokratie und Beamte in Österreich, Bd II: 1848-1914, Wien/Köln/Graz (2013).
- Hellbling Ernst Carl*, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte², Wien (1974).
- Hengstschläger Johannes*, Der Rechnungshof. Organisation und Funktion der obersten Finanzkontrolle in Österreich, Berlin (1982).
- Hengstschläger Johannes*, Die Zuständigkeit des Rechnungshofes zur Überprüfung von Beschlüssen der allgemeinen Vertretungskörper, in: Feik/Winkler (Hg), FS Berka, Wien (2013) 491.
- Hofmann Jochen*, Zur Geschichte des Beamtenrechts in neueren Darstellungen, ZNR 1985, 208.
- Hofer-Zeni*, Die Kompetenz zur Regelung des Dienstrechtes, ÖJZ 1972, 122.
- Holzinger Gerhart*, Leitlinien der Verwaltungsreform, Analyse und Ausblick, ZfV 1982, 125.
- Holzinger Gerhart/Frank Stefan Leo*, Die Organisation der Verwaltung, in: Gerhart Holzinger/Peter Oberndorfer/Bernhard Raschauer (Hg), Österreichische Verwaltungslehre³, Wien (2013) 81.

- Huber Gerhard/Dietrich Jakob*, Regelungsdichte des Landesvertragsbedienstetenrechts – alles oder nichts?, JAS 2019, 1.
- Huber Hans*, Die Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat, ZÖR 18 (1968), 247.
- Jabloner Clemens*, Ist das Weisungsprinzip überholt?, in: Hammer/Somek/Stelzer/Weichselbaum (Hg), Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa – FS Öhlinger, Wien (2004), 699.
- Jabloner Clemens*, Verfassungsrechtliche Fragen des Dienstvertragsrechtes, in: Martinek/Wachter (Hg), Arbeitsleben und Rechtsordnung – FS Schnorr, Wien (1988) 489.
- Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁶, Wien (2017).
- Kathke Leonhard*, Leistungsfeststellung als Grundlage leistungsorientierter Besoldung, ZBR 11/2006, 357.
- Kelsen Hans*, Demokratisierung der Verwaltung, ZfV 1921, 5.
- Kienberger Heinrich*, Die Landesgesetzgebung in der zweiten Republik, in: Tiroler Landesarchiv (Hg), Parlamentarismus in Tirol, Innsbruck (1988) 101.
- Klueting Harm*, Der Josephinismus: ausgewählte Quellen zur Geschichte der thesesianisch-josephinischen Reformen, Darmstadt (1995).
- Koja Friedrich*, Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit statischer und dynamischer Verweisungen, ÖJZ 1979, 29.
- Kozak Wolfgang*, Gescheiterter Sanierungsversuch bei der Anrechnung von Vordienstzeiten, DRdA-infas 2015/74, 82.
- Krömer Daniela*, Reform zur Beseitigung der Altersdiskriminierung selbst altersdiskriminierend, ZAS 2015/54, 323.
- Kroneder-Partisch Claudia*, Art 127 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien (4. Lfg 2001).
- Kucsco-Stadlmayer Gabriele*, Art 21 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien (2. Lfg 1999, 14. Lfg 2018).
- Kucsco-Stadlmayer Gabriele*, Das Disziplinarrecht der Beamten⁴, Wien/New York (2010).

- Kucsko-Stadlmayer Gabriele*, Die Entwicklung des österreichischen Beamtenrechts, ZÖR 36 (1985), 33.
- Kucsko-Stadlmayer*, Bescheid oder Vertrag?, in: Bundeskanzleramt (Hg), Wege zu einem neuen einheitlichen Dienstrecht für den Bund, Wien (2008) 7.
- Kucsko-Stadlmayer Gabriele*, Zielvereinbarungen im Kontext des Dienst- und Arbeitsrechts, zfhr 2006, 2.
- Klecatsky Hans*, Zur rechtlichen Lage des österreichischen Berufsbeamtentums, in: Kummer (Hg), Gesellschaft und Politik – Der Beamte in der modernen Demokratie, Wien (1966) 4.
- Lecheler Helmut*, Die Zukunft des Berufsbeamtentums, ZBR 1/1996, 1.
- Leisner-Egensperger Anna*, Ruhe im „Beamtenstaat Österreich“? Das öffentliche Dienstrecht im Umbruch. Grundlagen einer Neukonzeption, JRP 2018, 134.
- Löschnak Franz*, Änderungen des Dienst- und Besoldungsrechtes während der letzten beiden Jahrzehnte als Ausdruck gesellschaftlicher Änderungen, in: Schäffer/König/Ringhofer (Hg), Im Dienst an Staat und Recht – FS Melichar, Wien (1983) 325.
- Löschnigg Günther*, Arbeitsrecht¹³, Wien (2017).
- Mayer Theodor*, Die Verwaltungsorganisationen Maximilians I., Innsbruck (1920).
- Mayer Heinz/Muzak Gerhard*, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht⁵ (2015).
- Megner Karl*, Beamte: Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k.k. Beamtentums, Wien (1985).
- Megner Karl*, Die Unkündbarkeit des Beamten im Interesse von Staat und Gesellschaft, in: Gewerkschaft Öffentlicher Dienst (Hg), GÖD 4-15, Wien (2015), 12.
- Melichar Erwin*, Zur Lage des österreichischen Dienstrechtes, in: König/Laubinger/Wagener (Hg), Öffentlicher Dienst – FS Ule, Köln (1977), 563.
- Merkel Adolf*, Demokratie und Verwaltung, Wien/Leipzig (1923).
- Meusburger Franz*, Funktionsbewertung und variabler Leistungsanteil in den Vorarlberger Gemeinden, in: Bußjäger (Hg), Dienstrechtsreformen im Bundesstaat, Innsbruck (2007).

- Müller Helmut-Theobald*, Die dienst- und besoldungsrechtliche Stellung der Bezirkshauptleute im Wandel der Zeit, in: Bußjäger et al (Hg), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – FS 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften, Wien (2018) 101.
- Müller Andreas Th.*, Das partikuläre Bundesgesetz und die österreichische Verfassung, JRP 2015, 303.
- Müller Thomas*, Berufsbeamtentum, Weisungs- und Legalitätsprinzip in der Verwaltungsreform – Theorie, Dogmatik und Zukunftsfähigkeit des Verfassungsrechts des öffentlichen Dienstes, in: Holoubek/Martin/Schwarzer (Hg), Die Zukunft der Verfassung – Die Verfassung der Zukunft? – FS Korinek, Wien (2010) 181.
- Nußbaumer Siegfried*, Das oberösterreichische Beamten-Pensionsrecht, in: Bußjäger (Hg), Dienstrechtsreformen im Bundesstaat, Innsbruck (2007) 77.
- Oberndorfer Peter*, Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, in: Holzinger/Oberndorfer/Raschauer (Hg), Österreichische Verwaltungslehre³, Wien (2013) 1.
- Öhlinger Theo*, Abschied vom Beamtentum in Österreich?, in: Magiera/Sommermann/Ziller (Hg), Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive – FS Siedentopf, Berlin (2008) 655.
- Panhözl Wolfgang*, Das Sozialversicherungsänderungsgesetz 2016 und Begleitgesetze, DRdA-infas 2017, 125.
- Pernthaler Peter*, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer, Wien (1970).
- Pernthaler Peter*, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477.
- Pernthaler/Weber*, Landeskompetenzen und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip im Dienstrecht, in: Martinek/Wachter (Hg), Arbeitsleben und Rechtsordnung – FS Schnorr, Wien (1988) 557.
- Pesendorfer Eduard/Steiner Wolfgang*, Das Verwaltungshandeln, in: Holzinger/Oberndorfer/Raschauer (Hg), Österreichische Verwaltungslehre³, Wien (2013) 219.
- Pfeil Walter*, Vordienstzeitenanrechnung und Altersdiskriminierung, DRdA 2013/20, 231.

- Ranacher Christian*, Die Zukunft der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern, in: Bußjäger et al (Hg), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – FS 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften, Wien (2018) 469.
- Ranacher Christian*, Dienstrechtliche Implikationen der Besoldungsreform im Tiroler Landesdienst, in: Bußjäger (Hg), Dienstrechtsreformen im Bundesstaat, Innsbruck (2007) 47.
- Ranacher Christian*, Politische Machtverhältnisse – Verschiebung der Gewichte – Verlust regionaler Gestaltungsspielräume, in: Lienbacher/Pürgy (Hg), Ist die Gesetzgebungskompetenz der Länder noch sinnvoll? (im Erscheinen).
- Raschauer Bernhard*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁵, Wien (2017).
- Rebhahn Robert/Potacs Michael/Pfeil Walter*, Zur – rückwirkenden – Anrechnung von Vordienstzeiten vor Vollendung des 18. Lebensjahres im öffentlichen Dienst, wbl 2014, 1.
- Resch Reinhard*, Gesetzgebungskompetenz für Vertragsbedienstete, RFG 2010/21, 91.
- Rödler Friedrich*, Die Spruchpraxis des Rechnungshofes, ÖHW 1992, 223.
- Schäffer Heinz*, Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat, in: Schäffer/König/Ringhofer (Hg), Im Dienst an Staat und Recht – FS Melichar, Wien (1983), 371.
- Schaginger Benno*, Das Vertragsbedienstetengesetz, Wien (1949).
- Schneller Hannes*, Mitarbeitergespräch und Personalakte: Arbeits- und Dienstrecht im Lichte des § 16 ABGB, DRdA 2016, 3.
- Schnorr Gerhard*, OGH 17.3.1993, 9 ObA 317/92, DRdA 1994, 33.
- Schramek Christoph*, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat, Wien (2017).
- Schrammel Walter*, Das Sonderarbeitsrecht der Gebietskörperschaften auf dem Prüfstand, ZAS 1988, 187.
- Sitzer Adina*, Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Dienstrecht, Baden-Baden (2015).
- Spielbüchler Karl*, Vertragsrecht, Arbeitsvertragsrecht und Vertragsbedienstetenrecht. Eine kompetenzrechtliche Studie, in: Jabornegg/Spielbüchler (Hg), FS Strasser, Wien (1993), 341.

- Stärker Lukas*, Österreich durch Kompetenzbündelungen zukunftsfit machen, ASoK 2009/12, 463.
- Stärker Lukas*, Zulagen auch für Urlaubs- und Krankheitszeiten?, ASoK 1998/7, 231.
- Staudigl-Ciechowicz Kamila*, Zur Einführung der Bezirkshauptmannschaften 1849/1868, in: Bußjäger et al (Hg), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – FS 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften, Wien (2018) 3.
- Steiner Peter*, Das Vertragsbedienstetengesetz 1948 als lex contractus, ASoK 1998/7, 236.
- Stolz Otto*, Geschichte der Verwaltung Tirols: Teilstück des 2. Bandes der Geschichte des Landes Tirol, Innsbruck (1998).
- Thienel Rudolf*, Arbeitsvertragsrecht und Vertragsbedienstetenrecht in der Kompetenzverteilung, DRdA 1994, 222.
- Thienel Rudolf*, Öffentlicher Dienst und Kompetenzverteilung, Wien (1990).
- Tiroler Landesregierung* (Hg), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Tirol, Innsbruck (1972).
- Ulrich Martin*, Die Dienstrechts-Novelle – eine jährliche Herausforderung!, RZ 2015, 97.
- Unger Peter*, Das Bundesfinanzgericht, in: Larcher (Hg), Handbuch Verwaltungsgerichte, Wien (2013) 185.
- Waas Hannes*, Zum Homogenitätsprinzip, DRdA 1997, 439.
- Wachter Gustav*, Die Gesetzgebung im Arbeitsrecht im Jahr 2016, Jahrbuch Arbeitsrecht und Sozialrecht 2017, Wien/Graz (2017) 13.
- Wachter Gustav*, Höchstgericht lässt Beamte früher vorrücken, Die Presse 2013/18/01.
- Wachter Gustav*, Österreichische Judikatur zur Altersdiskriminierung im Jahre 2016, Jahrbuch Altersdiskriminierung 2017, Wien/Graz (2018) 29.
- Wachter Gustav*, OGH 24.4.1996, 9 Ob A 2042/96, DRdA 1997, 111.
- Wessely Wolfgang*, Das Administrativverfahren des BVwG und der LVwG, in: Larcher (Hg), Handbuch Verwaltungsgerichte, Wien (2013) 204.

- Weichselbaum Barbara*, Dienst- und Personalvertretungsrecht der Länder und Gemeinden, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd II/1, Wien (2012) 1.
- Weichselbaum Barbara*, Warum (noch) Berufsbeamte?, JRP 2005, 327.
- Wiesflecker Hermann*, Kaiser Maximilian I.: Das Reich, Österreich und Europa an der Wende zur Neuzeit, Bd V: Der Kaiser und seine Umwelt. Hof, Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Wien (1986).
- Wimmer Norbert*, Das Einmaleins der Verwaltungsreform, Berlin (1977).
- Wimmer Norbert*, Dynamische Verwaltungslehre⁴, Wien (2017).
- Wimmer Norbert/Müller Thomas*, Zielvereinbarungen im Verwaltungsalltag, ZfV 2006, 2.
- Wolf Christoph*, Kostenneutrale Sanierung diskriminierender Lohnsysteme?, in: Kozak (Hg), EuGH und Arbeitsrecht, Wien (2015) 95.
- Wöss Josef*, Pensionsreform 2003 – Änderungen im Pensionsrecht, DRdA 2004, 412.
- Zellenberg Ulrich*, Bundesverfassung und Berufsbeamtentum, ZÖR 58 (2003), 227.
- Zellenberg Ulrich*, Das Amt als kleinster Baustein der Staatsorganisation, ZfV 2005, 310.
- Zellenberg Ulrich*, Wirtschaftlichkeit versus Rechtsstaat – ein Gegensatz in der öffentlichen Verwaltung?, in: Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (Hg), Verwaltung im Umbruch, Wien (2007) 301.
- Ziehensack Helmut*, Verfallshemmung des Urlaubsanspruches nach dem VBG, DRdA 2006, 317.

Quellenverzeichnis

- Bund*eskanzleramt, Beiratsbericht Perspektiven des öffentlichen Dienstes, abrufbar unter:
<https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/Beiratsbericht_OeffentlicherDienst_juli2011.pdf?3sj4il> (24.4.2019).
- Bund*eskanzleramt, Rundschreiben über die Anrechnung von Vordienstzeiten, abrufbar unter:
<https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erlaesse/ERL_01_000_20160812_BKA_921_000_0027_III_5_2016/ERL_01_000_20160812_BKA_921_000_0027_III_5_2016.pdf> (23.3.2019).
- Institut für Föderalismus*, 41. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2016).
- Land Tirol*, Voranschlag des Landes Tirol für das Jahr 2019.
- Neue Volkspartei und Freiheitliche Partei Österreichs*, „Zusammen. Für unser Österreich“, Regierungsprogramm 2017-2022, abrufbar unter: <www.bundestkanzleramt.gv.at/regierungsdokumente> (17.2.2019).
- Österreich-Konvent*, Bericht, Bd 1, Teil 3 – Beratungsergebnisse, Wien (2005).
- Österreichische Bundesregierung*, Regierungsprogramm für die 22. Gesetzgebungsperiode, abrufbar unter:
<<https://images.derstandard.at/20030228/regierungsprogramm.pdf>> (24.4.2019).
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsförderung*, Monatsbericht 4/2019, abrufbar unter:
<www.konjunktur.wifo.ac.at/index.php?id=78> (19.4.2019).
- Rechnungshof*, Pensionsanpassung der Landesbeamtinnen und -beamten, Reihe Tirol 2017/11 (2017).
- Rechnungshof*, Pensionsstand und -ausgaben der Landesbeamtinnen und -beamten, Reihe Tirol 2017/12 (2017).
- Rechnungshof*, Reform der Beamtenpensionssysteme des Bundes sowie der Länder Burgenland, Niederösterreich und Salzburg, Reihe Bund 2007/9 (2007).
- Rechnungshof*, Reform der Beamtenpensionssysteme der Länder Tirol, Vorarlberg und Wien, Reihe Bund 2009/8 (2009).

Rechnungshof, Reform der Beamtenpensionssysteme der Länder Tirol, Vorarlberg und Wien, Reihe Tirol 2009/3 (2009).

Republik Österreich, Für Österreich – Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2017/2018, abrufbar unter:
<www.bundestkanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Arbeitsprogramm_Bundesregierung_2017_2018-20170214_.pdf>
(17.2.2019).

Wachter Gustav, Zwei Siege, aber noch nichts erreicht, Die Presse 2015/13/01.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (vergriffen)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (vergriffen)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (vergriffen)

- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (vergriffen)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (vergriffen)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Burtcher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (vergriffen)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)

- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (vergriffen)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 – 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompentzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)

- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)

- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (vergriffen)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (vergriffen)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volks-gesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9 (€ 20,90)
- Bd. 100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3 (€ 32,90)
- Bd. 101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9 (€ 29,90)
- Bd. 102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd. 103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd. 104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd. 105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)
- Bd. 106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)

- Bd. 107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd. 108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd. 109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle. 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd. 110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung. 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)
- Bd. 111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)
- Bd. 112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer. 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)
- Bd. 113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Herausgeber), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)
- Bd. 114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich. 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)
- Bd. 115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,00)
- Bd. 116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8 (€ 32,00)
- Bd. 117 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren. 2013. ISBN 978-3-7003-1879-8 (€ 30,90)
- Bd. 118 **Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich. 2014. ISBN 978-3-7003-1897-2 (€ 29,90)
- Bd. 119 **Gudrun M. Grabher/Ursula Mathis-Moser** (editors), Regionalism(s). A Variety of Perspectives from Europe and the Americas. 2014. ISBN 978-3-7003-1926-9 (€ 20,00)
- Bd. 120 **Martin P. Schennach**, Vom k.k. Ärar zum Bundesschatz? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates. 2015. ISBN 978-3-7003-1936-8 (€ 32,00)
- Bd. 121 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (Herausgeber), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion. 2015. ISBN 978-3-7003-1949-8 (€ 23,00)
- Bd. 122 **Christoph Schramek**, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat. Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 auf die Länder. 2017. ISBN 978-3-7003-1998-6 (€ 24,00)

- Bd. 123 **Peter Bußjäger/Anna Camper/Christian Ranacher** (Herausgeber), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit: Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich. 2017. ISBN 978-3-7003-2050-0 (€ 25,00)
- Bd. 124 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum. 2017. ISBN 978-3-7003-2059-3 (€ 31,00)
- Bd. 125 **Peter Bußjäger/Matthias Germann/Christian Ranacher/Christoph Schramek/Wolfgang Steiner** (Herausgeber), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften. 2018. ISBN 978-3-7003-2093-7 (€ 48,00)
- Bd. 126 **Peter Bußjäger/Christoph Schramek** (Herausgeber), Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich. 2018. ISBN 978-3-7003-2097-5 (€ 19,90)

SCHRIFTENREIHE

VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (vergriffen)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmuth Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (vergriffen)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegfreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,-)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)
- Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)
- Bd. 10 **Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Manfred Matzka** (Herausgeber), Effiziente Regierungsorganisation. Das Reformvorhaben „Amt der Bundesregierung“ im internationalen Vergleich. 2015. ISBN 978-3-7003-1934-4 (29,90)
- Bd. 11 **Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG**. Ein Leitfaden für die Praxis mit Mustern, Textbausteinen und Erläuterungen. 2015. ISBN 978-3-7003-1944-3 (€ 34,90)
- Bd. 12 **Johannes Warner**, Betteln in Tirol. Vom absoluten Verbot bis zum Versuch einer Regulierung. Eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme und Analyse. 2016. ISBN 978-3-7003-1997-9 (€ 24,00)
- Bd. 13 **Maria Bertel/Esther Happacher/Anna Simonati** (Herausgeber), Die transparente Verwaltung in Österreich und Italien. Der Zugang zur Information zwischen Grundsätzen und Anwendung. 2019. ISBN 978-3-7003-2099-9 (€ 19,90)
- Bd. 14 **Christian Warzilek**, Das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten. Entstehungsprozess und Entwicklungstendenzen. 2019. ISBN 978-3-7003-2118-7

SCHRIFTENREIHE

POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)
- Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karlhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Adamgasse 17

Tel. +43 / 512 / 574594, e-mail: institut@foederalismus.at

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Mag. Werner TROCK, Niederösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Johann LAMPEITL, Niederösterreich

Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich

Dr. Josef GUNDACKER, Niederösterreich

Landesamtsdirektor Dr. Erich WATZL, Oberösterreich

Landtagsdirektor Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Rudolf Ferdinand WATSCHINGER,
Oberösterreich

Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor DDr. Sebastian HUBER, MBA, Salzburg

Dr. Reinhard SCHARFETTER, Salzburg

Dr. Paul SIEBERER, Salzburg

MMag. Dr. Christina BAUER, Salzburg

Landesamtsdirektor Dr. Herbert FORSTER, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Barbara SODER, Tirol

Dr. Christian RANACHER, Tirol

Landtagsdirektor Dr. Thomas HOFBAUER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Günther EBERLE, Vorarlberg

Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

Das Dienstrecht der Beamten und der Vertragsbediensteten des Landes Tirol hat bislang noch keine umfassende Darstellung in der Literatur erfahren. Die gegenständliche Monografie will diese Lücke schließen und begibt sich auf eine entwicklungsgeschichtliche Spurensuche nach einschlägigen Rechtsquellen und prägenden Reformschritten. Unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Determinanten sowie unionsrechtlicher Aspekte wird versucht, neue rechtsdogmatische Erkenntnisse zu gewinnen. Dabei wird verdeutlicht, dass sich föderale Strukturen im Wettbewerb um die besten Lösungen vielfach als treibende Kraft erweisen und auch im Hinblick auf eine Neuordnung des Dienstrechtsregimes ein Garant für innovative Veränderungen sind.

ISBN 978-3-7003-2118-7



www.newacademicpress.at