

# **Reform und Zukunft des Föderalismus**

**– ein Konzept der Modernisierung  
des österreichischen Bundesstaates –**

© **Herausgeber und Verleger:**  
**Institut für Föderalismus**  
**Maria-Theresien-Straße 38 b, 6020 Innsbruck,**  
**Tel 0512 / 57 45 94    FAX-Nr 0512 / 57 45 94-4**

**Für den Inhalt verantwortlich:**  
**Institutsdirektor Univ.Doiz.Dr. Peter Bußjäger**

**Innsbruck 2003**

**ISBN-Nr 3-901965-12-2**

# Inhaltsverzeichnis

## Vorbemerkung

I.	<b>Föderalismus und die europäische Perspektive</b> .....	1
II.	<b>Reformvorschläge</b> .....	4
A)	<b>Rechtserzeugung</b> .....	4
1.	<b>Europäische Union</b> .....	4
a)	<i>Neue Formen der Rechtserzeugung in der Europäischen Union</i> .....	4
b)	<i>Aufwertung der Mitwirkung der Länder an der Rechtsetzung in der Europäischen Union</i> .....	5
2.	<b>Bundesgesetzgebung</b> .....	6
a)	<i>Mitgestaltungsrechte der Länder und Gemeinden sowie Ausweitung der Zustimmungsrechte der „beteiligten Länder“ (vgl Art 14b, Art 102 Abs 1 und 4 B-VG, 129a Abs 2 B-VG)</i> .....	6
b)	<i>Umgestaltung des Bundesrates</i> .....	7
3.	<b>Landesgesetzgebung</b> .....	8
B)	<b>Demokratische Leistungsfähigkeit</b> .....	9
C)	<b>Kompetenzverteilung</b> .....	10
1.	<b>Reform der Aufgabenverteilung</b> .....	10
2.	<b>Neue Instrumente der Kompetenzausübung</b> .....	11
a)	<i>Neugestaltung der delegierten Gesetzgebung und Grundsatzgesetzgebung</i> .....	11
b)	<i>Konkurrierende Zuständigkeiten</i> .....	12
3.	<b>Reform der Vollziehungszuständigkeiten</b> .....	12
D)	<b>Neustrukturierung der Verwaltung</b> .....	15
1.	<b>Bezirksverwaltungsbehörde und one-stop-shop</b> ...	15
2.	<b>Landesverwaltungsgerichtsbarkeit</b> .....	15
3.	<b>Aufgaben der Landesregierung/Amtes der Landesregierung</b> .....	16
4.	<b>Gemeinsame Einrichtungen der Länder</b> .....	17
5.	<b>Gemeindeverwaltung</b> .....	17
D)	<b>Finanzausgleich</b> .....	17
E)	<b>Gemeinsame Organe</b> .....	18

## Vorbemerkung

Die Forderungen nach einer grundlegenden Reform des österreichischen Bundesstaates mehren sich. Das Föderalismusinstitut hat schon mehrfach erklärt, dass es eine grundsätzliche Diskussion dieses Themas unterstützt. Dies gilt auch für einen „Reformkonvent“, wenn das Projekt ein gemeinsames Vorhaben von Bund, Ländern und Gemeinden als gleichrangige Partner darstellt.

Das vorliegende Reformkonzept zur Modernisierung des österreichischen Bundesstaates kann gerade im Hinblick auf die Situation Österreichs im Rahmen der Europäischen Union **auf viele Fragen Antworten** bieten, wobei vor allem auf die vorgeschlagenen neuen Instrumente der Rechtserzeugung, die Vorschläge zur Aufgabenverteilung, die Neustrukturierung der Verwaltung und die Steuerhoheit sowie den neuen Finanzausgleich verwiesen wird.

Innsbruck, im November 2002

Peter Bußjäger

## I. Föderalismus und die europäische Perspektive

Sowohl die Föderalismustheorie als auch die Sozialwissenschaften erblicken die Vorzüge des Bundesstaates in einer effizienten Verteilung von Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeiten, die zu einer besonders effizienten Erfüllung der Staatsaufgaben führt. Ein weiterer Vorteil wird in der optimalen Verteilung demokratischer Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bürger gesehen.

Es ist allgemeine Überzeugung, dass der österreichische Bundesstaat auf Grund seiner mangelhaften Ausgestaltung die Vorteile eines bundesstaatlichen Systems nur unvollständig verwirklichen kann. Der österreichische Bundesstaat leidet insbesondere an einer Kompetenzzersplitterung, die zusammen gehörende Staatsaufgaben atomisiert, und an einem besonders hohen Zentralisierungsgrad. Dieser schlägt sich nicht nur in der Gesetzgebung, sondern, was für einen Bundesstaat besonders unüblich ist, vor allem auch in der Vollziehung nieder. Die mittelbare Bundesverwaltung, die vom Verfassungsgerichtshof zwar zu einem wesentlichen Bestandteil des bundesstaatlichen Systems gerechnet wird, war für den Bundesstaat der Jahre 1920/25 angemessen, als die Verwaltungsstrukturen in den Ländern noch nicht gefestigt waren. Heute ist dieses System obsolet. Weitere Schwachpunkte sind der Bundesrat und die mangelnde Abgabenhöhe der Länder.

Verschiedene Reformansätze der jüngsten Zeit stoßen sich entweder an der Zahl der österreichischen Länder, der selbständigen Landesgesetzgebung überhaupt oder der angeblich großen Zahl von Verwaltungsebenen. Nach der hier vertretenen Auffassung wäre jedoch vorgängig an den bundesstaatlichen Mechanismen anzusetzen, die sich bremsend auf die Effizienz des österreichischen Bundesstaates auswirken.

Eine Reform des Bundesstaates muss sich daran orientieren, die Vorteile der föderalen Organisation besser auszuspielen, als es das gegenwärtige System vermag. An diese strukturellen Vorteile ist nachstehend zu erinnern:

Wesentliches **Strukturmerkmal** des **Föderalismus** ist der **Wettbewerb** der Gliedstaaten untereinander und mit dem Bund um die jeweils beste Lösung. Dieser für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung äußerst befruchtende Wettbewerb findet heute vor allem um die **Standortqualität** statt.

Wettbewerb ist nicht nur auf dem Markt von Bedeutung, sondern auch in der Politik. Föderalistischer Wettbewerb darf auch nicht missverstanden werden, dass es dabei zu einer Senkung von Standards (zB im Umweltschutz) kommen

soll und muss. Es ist klar, dass zur Standortqualität neben einem angemessenen Lohnniveau, einem guten Ausbildungsstand, verfügbaren Standortflächen, ausgeglichenen sozialen Verhältnissen, beispielsweise auch eine intakte Natur und Landschaft gehören – was nicht nur für den Tourismus von Bedeutung ist.

Der befruchtende Wettbewerb zwischen den Ländern geht in einem politischen System, das sich zu stark auf die Gleichförmigkeit der Lebensverhältnisse ausrichtet, verloren. Zentrale Planung ersetzt dort Innovationen, die von „unten“ kommen.

**Föderale Systeme**, in denen die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten gut austariert sind, sind von einer **zurückhaltenderen Staats-tätigkeit** geprägt als zentralistische Systeme. Mit anderen Worten: Die bürgernahen Entscheidungsträger beladen sich tendenziell mit weniger Staatsaufgaben.

**Föderale Systeme** schaffen schließlich durch ihr System der „checks and balances“ **Gewaltenteilung**. Die Dominanz zentraler Macht wird gebrochen. Auch dies ist ein Aspekt, der das föderale System in seinen Abläufen ausgewogener, störungsfreier und damit im Ergebnis kostengünstiger macht.

Der **Beitritt Österreichs zur Europäischen Union** hat die Rahmenbedingungen für den österreichischen Bundesstaat grundlegend verändert. Dazu ist festzuhalten:

Die prinzipiellen Vorteile des föderalen Systems werden auch durch die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union nicht in Frage gestellt. Vielmehr zeigt schon das im EG-Vertrag verankerte Prinzip der Subsidiarität wie auch die Entwicklung in anderen Mitgliedstaaten (zB Belgien und Großbritannien), dass die Vorteile eines föderalen Systems auch im europäischen Kontext bewusst werden. Nicht zuletzt ist die immer wieder angesprochene „Bürgerferne“ der Europäische Union Grund genug, die **Vorteile der „kleineren Einheiten“** in einem geeinten Europa zu betonen. In diesem Sinne erzwingt aber die Verflechtung der drei Entscheidungsebenen (Europäische Union, Bund, Länder) eine Reform sowohl des Europäischen Rechts als auch des nationalen Verfassungsrechts.

Ein zentralistischer Ansatz führt in letzter Konsequenz zu einer Zentralisierung auf möglichst hoher Ebene, also bei einer zentralen Rechtsetzung durch die Europäische Union zu Lasten ihrer Mitgliedstaaten und damit auch des Bundes. Im Gegensatz dazu zeigt das auf der Ebene der Europäischen Union verankerte **Subsidiaritätsprinzip** deutlich, dass ein derartiger zentralistischer

Ansatz nicht vertreten werden kann. Er würde nämlich schon auf der Ebene der Mitgliedstaaten jede nationale Gesetzgebung unnötig machen.

Der Grundgedanke des Subsidiaritätsprinzips geht vom Gegenteil aus: Die Aufgaben, die von einer untergeordneten Einheit erledigt werden können, sollen nicht der übergeordneten übertragen werden. Damit soll sicher gestellt werden, dass Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden.

## II. Reformvorschläge

Die nachstehenden Reformvorschläge bewegen sich grundsätzlich (mit Ausnahme des Punktes A. 1.a)) auf der Ebene „einfachen“ Bundesverfassungsrechts und erfordern daher für ihre Realisierung eine entsprechende Verfassungsmehrheit (Art 44 Abs 1 B-VG). Verschiedene Reformvorschläge können auch auf einfachgesetzlicher Ebene erfüllt werden (zB Aufwertung der Bezirksverwaltungsbehörden). Von Vorschlägen, die eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirken und daher gemäß Art 44 Abs 3 B-VG einer Volksabstimmung bedürfen würden, wurde bewusst abgesehen.

### A) Rechtserzeugung

Vorschläge zur Verbesserung der Rechtserzeugung müssen auf allen drei Ebenen von Gesetzgebungshoheit ansetzen und zwar sowohl auf der europäischen Ebene, der Bundesebene und der Ebene der Länder. Hinsichtlich der Rechtserzeugung auf der Ebene der Europäischen Union und des Bundes ist dem Problem Rechnung zu tragen, dass eine Berücksichtigung der Interessen der Länder häufig nicht in ausreichendem Maße erfolgt. Die Folge davon ist eine Gesetzgebung, die häufig praxisfremd und bürgerfeindlich ist. Daraus resultiert die Forderung nach einer verbesserten Mitwirkung der Länder an dieser Rechtsetzung. Dazu kommt auf der europäischen Ebene die Tendenz zu einer immer dichteren Bindung der nationalen Gesetzgeber.

#### 1. *Europäische Union*

##### *a) Neue Formen der Rechtserzeugung in der Europäischen Union*

In der laufenden Diskussion über die Neuordnung Europas wäre von seitens Österreichs darauf zu dringen, dass die gegenwärtigen Formen der Rechtserzeugung durch unmittelbar anwendbare Verordnungen und von den Mitgliedstaaten umzusetzende Richtlinien, die häufig überdeterminierend sind, durch eine Form der **Grundsatz- und Zielgesetzgebung** der EU ergänzt wird, die den Mitgliedstaaten und ihren Untergliederungen entsprechende Gestaltungsspielräume überlassen. Dies könnte sowohl durch eine „Rückbesinnung“ auf den eigentlichen Zweck der bereits vorhandenen Richtlinie als Zielinstrumentarium als auch durch die Schaffung eines weiteren Rechtsquellentyps erfolgen.

b) *Aufwertung der Mitwirkung der Länder an der Rechtsetzung in der Europäischen Union*

Die Mitwirkung der Länder an der Rechtsetzung in der Europäischen Union ist zu verbessern durch

- ◆ Ausdehnung der Informationspflicht des Bundes über Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union auch auf österreichische Vorstöße im Rahmen der Europäischen Union.
- ◆ Wenn der Bund von einer einheitlichen Länderstellungnahme abweichen will, muss er ein Verfahren ähnlich wie beim Nationalrat nach Art 23e Abs 3 B-VG einhalten. Die Regelung tritt jedoch erst in Kraft, wenn die Länder in einer Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG einen Mechanismus festlegen, der eine schnelle Entscheidung ermöglicht.
- ◆ In Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder wird der Mitgliedstaat Österreich jedenfalls durch die Länder vertreten. Dies gilt insbesondere bereits für die Verhandlungen im Vorfeld. In diesem Sinne wird die Mitwirkung an den Politiken der Europäischen Union nicht mehr als reine Außenvertretung der Republik verstanden, die man den jeweiligen diplomatischen Diensten überlässt, sondern als inhaltliche Gestaltung der jeweiligen innerstaatlichen Kompetenzen (und damit auch der Länderkompetenzen) durch den jeweiligen Kompetenzträger in ihrem europäischen Vorfeld. Um die damit verbundenen Koordinationsaufgaben zu bewältigen, haben die Länder durch eine neue oder die Anpassung der bestehenden Länder-Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG eine funktionsfähige Vertretung Österreichs zu garantieren.
- ◆ In Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder wird der Mitgliedstaat Österreich auch in sonstigen Verfahren mit den Europäischen Institutionen (insbesondere der Europäischen Kommission) **durch die Länder vertreten**. Zu denken ist an Beihilfeverfahren, Vertragsverletzungsverfahren bis hin zu einem verbesserten Zugang der Länder zum Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften einschließlich des Klagerechts. Damit werden zwischengeschaltete Aufsichtsbürokratien vermieden und die direkte Vertretung der in der Sache Verantwortlichen gewährleistet.

## 2. **Bundesgesetzgebung**

Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder an der Bundesgesetzgebung sind zu stärken. Dafür bieten sich an:

- a) *Mitgestaltungsrechte der Länder und Gemeinden sowie Ausweitung der Zustimmungsrechte der „beteiligten Länder“ (vgl Art 14b, Art 102 Abs 1 und 4 B-VG, 129a Abs 2 B-VG):*

Die **Mitgestaltungsrechte** der Länder an der Bundesgesetzgebung sind zu verbessern (zB durch Stärkung ihrer Stellung im Begutachtungsverfahren). Diese sollten die Möglichkeit haben, auch abseits des Konsultationsmechanismus ein bindendes Verlangen auf Einbeziehung in Verhandlungen über ein Gesetzgebungsvorhaben stellen zu können (vgl auch die verfassungsrechtlich vorgesehene wechselseitige Information zwischen Bund und Ländern über Vorhaben auf dem Gebiet des Dienstrechtes nach Art 21 B-VG). Solche Mitwirkungsrechte sollten auch den Vertretungsorganen der Gemeinden zukommen. Sie sind notwendig, damit die Länder und die Gemeinden als Träger der Vollziehung dieser Bundesgesetzgebung bereits im Vorfeld ihre Erfahrungen und ihre Vorschläge einbringen können. Eine derartige frühzeitige Einbindung würde auf eine bürgernahe, vollziehbare, kostensparende und zurückhaltende Regelung hinwirken. Auch die Institutionalisierung der Beiziehung von Vertretern der Länder und Gemeinden in parlamentarischen Ausschussberatungen wäre zweckmäßig.

Ein in der Bundesverfassung bereits verankertes Mitwirkungsinstrument bildet die „Zustimmung der beteiligten Länder“ (siehe insbesondere das Modell des Vergaberechts gemäß Art 14b B-VG). Bei diesem Modell erhalten die Länder die verfassungsrechtliche Garantie der Mitwirkung an der **Vorbereitung** von Gesetzesvorhaben sowie der **Zustimmung** zu Bundesgesetzen in diesem Bereich (Art. 14b Abs 4). Gleiches gilt für Durchführungsverordnungen (Art 14b Abs 5 B-VG). Dieses Instrument würde sich systematisch besonders gut für Bundesgesetze eignen, die von den Ländern zu vollziehen sind. Hier wäre es auch systematisch angebracht, wenn die Zustimmung von einem Organ der Vollziehung erteilt würde.

Allerdings müsste auf verfassungsrechtlicher Ebene sicher gestellt sein, dass die Zustimmungsrechte nicht durch eine anlassbezogene Verfassungsbestimmung partiell außer Kraft gesetzt werden können.

## b) *Umgestaltung des Bundesrates*

Das von der Bundesverfassung institutionell vorgesehene Vertretungsorgan der Länder an der Bundesgesetzgebung ist der Bundesrat.

Bei jeder Neukonzeption sind die Gründe zu berücksichtigen, die bisher verhindert haben, dass der Bundesrat funktionsfähig würde:

Vorrangig sind dies das Übergreifen der Fraktionen von Nationalrat und Bundesrat, die dazu führen, dass der Bundesrat die Abstimmungen im Nationalrat nachvollzieht. Weiters ist die generell schwache Rechtsstellung des Bundesrates zu bemängeln. Eine Reform muss daher zunächst an diesem strukturellen Problem ansetzen:

- ◆ Die Bundesräte werden weiterhin von den Landtagen gewählt. Die Funktion eines Bundesrates wird – was bisher schon möglich wäre – von Personen ausgeübt, die Mandatsträger im jeweiligen Landtag oder auch Mitglieder der Landesregierungen sind.
- ◆ Der Bundesrat tagt nicht mehr in Permanenz, sondern nur dann, wenn er einen Einspruch erheben will oder wenn eine zustimmungspflichtige Angelegenheit behandelt wird. Dadurch kann der Bundesrat dem Bundesgesetzgeber auch nicht mehr zu sofort wirksamen Gesetzesbeschlüssen verhelfen, weil die 8-Wochen-Frist abgewartet werden muss.
- ◆ Jeder Landtag muss durch Beschluss (der allenfalls auch einer qualifizierten Mehrheit bedarf) ein übereinstimmendes Abstimmungsverhalten der von ihm entsandten Bundesräte herstellen können.

Schließlich ist der Bundesrat hinsichtlich seiner Rechtsstellung aufzuwerten. Korrespondierend zu den Vorschlägen unter a) sollte der Bundesrat ein Zustimmungsrecht

- ◆ zum Budgetbeschluss des Nationalrates
- ◆ zu Gesetzen, mit denen eine Bedarfskompetenz des Bundes ausgeübt wird,
- ◆ zu Grundsatzgesetzen des Bundes
- ◆ zu sämtlichen Finanzgesetzen des Nationalrates, die die Länder betreffen sowie
- ◆ zu Gesetzen, die die Länder mit Kosten belasten erhalten.

In all jenen Angelegenheiten, bei denen dem Bundesrat ein absolutes Veto zukommt, sollte er auch Abänderungen der Gesetzesbeschlüsse oder auch nur „partielle“ Beeinspruchungen vornehmen können.

Weiters sollte es dem Bundesrat stets möglich sein, sogenannte „Sammelgesetze“, die in der Praxis nicht selten dazu dienen, Beeinspruchungen faktisch zu verunmöglichen, weil dadurch das gesamte Gesetzespaket gefährdet würde, aufzusplitten.

Das gegenwärtige Einspruchsverfahren (Art 42 Abs 2 B-VG) könnte schließlich dahingehend umgebaut werden, dass Nationalrat und Bundesrat bei einem Gesetzesvorhaben einen gemeinsamen Standpunkt finden können/müssen („**Mitentscheidungsverfahren**“). Dabei könnte vorberatend ein gemeinsamer Ausschuss von Nationalrat und Bundesrat hilfreich sein (ein Ansatz eines solchen Modells findet sich gegenwärtig in § 9 F-VG). Diese Mitentscheidung würde dem Bundesrat die Möglichkeit eröffnen, von den Ländern im Vorfeld vertretene Anliegen unmittelbar in einem Gesetzesvorhaben zu verankern, ohne das gesamte Gesetzesvorhaben gefährden zu müssen.

### **3. Landesgesetzgebung**

Eine selbständige Landesgesetzgebung ist das Herz eines jeden Bundesstaates. Schon deshalb und nicht erst weil ihre Beseitigung einer Volksabstimmung gemäß Art 44 Abs 3 B-VG bedürfte, muss sie im Kern unangetastet bleiben. Allerdings ist nach Instrumenten zu suchen, die negative Aspekte der Rechtszersplitterung durch die neun selbständigen Landesrechtsordnungen überwinden können, ohne dadurch die Hoheit des Landesgesetzgebers einzuschränken.

- ◆ **Vereinbarungen** zwischen den oder einzelnen Ländern, aber auch zwischen den oder einzelnen Ländern und dem Bund nach **Art 15a B-VG**, sollen **unmittelbar anwendbar** sein können (self-executing). Dies würde den komplizierten Umsetzungsmechanismus bei Vereinbarungen, die den Landtag binden (Abschluss durch Landeshauptmann, Ratifizierung durch die Landtage, Umsetzungsakt durch Gesetz, das nochmals den Landtag passieren muss) verkürzen. Für eine sachgerechte Einbeziehung der Landtage ist Sorge zu tragen. Aus Rechtsschutzgründen ist es zudem erforderlich, dass dem **Verfassungsgerichtshof** eine **Überprüfung** der Verfassungskonformität bzw Gesetzeskonformität von Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG ermöglicht wird (analog zu Art 140a B-VG).

- ◆ Das Instrument der unmittelbar anwendbaren Art 15a B-VG-Vereinbarung würde sich insbesondere zur **Umsetzung von EU-Recht** eignen und könnte bestehende Kompetenzschränken, die einer sinnvollen abgestimmten Umsetzung (wie etwa im Bereich des Arbeitnehmerschutzes) entgegenstehen, überwinden helfen.
- ◆ Bei diesen Formen der „koordinierten Landesgesetzgebung“ wäre es wichtig, sich von der Vorstellung zu verabschieden, dass sie sich zwangsläufig auf alle Länder erstrecken muss. Sie sollte vielmehr den „differenzierten Bundesstaat“ stärker betonen. Beispielsweise kann eine koordinierte Jugendschutzgesetzgebung rund um den Ballungsraum Wien sinnvoll sein. Hingegen hat beispielsweise Vorarlberg einen viel größeren Koordinierungsbedarf mit den angrenzenden Nachbarstaaten als beispielsweise mit dem Land Tirol. Damit bietet dieses Instrument eine Grundlage für eine verstärkte Zusammenarbeit, wie sie auch zwischen Mitgliedstaaten durch das EG-Primärrecht vorgesehen sind.
- ◆ Die Heranziehung von Bundesorganen (Wachkörper, Gerichte, Bundesheer) zur Mitwirkung an der Vollziehung der Länder ist zu erleichtern (zB keine Zustimmungspflicht nach Art 97 Abs 2 B-VG, wenn die Heranziehung ausschließlich zur Mitwirkung bei der Verfolgung oder Verhinderung von Verwaltungsübertretungen erfolgt).
- ◆ Das Einspruchsverfahren des Bundes gemäß Art 98 Abs 2 B-VG wurzelt noch in der monarchischen Tradition und ist heute überflüssig. Es ist daher zu beseitigen.
- ◆ Die Länder sollen die Möglichkeit haben, an Stelle des schwerfälligen und ineffizienten Systems der Länderstaatsverträge nach Art 16 B-VG mit Nachbarregionen Vereinbarungen im Sinne des Art 15a B-VG abzuschließen.

## **B) Demokratische Leistungsfähigkeit**

Abgesehen von der Referendumpflichtigkeit einer Gesamtänderung der Bundesverfassung hat das Volk auf Bundesebene, keine wirksame Möglichkeit, in den Gesetzgebungsprozess selbst einzugreifen.

Als Vorbild für eine Stärkung der demokratischen Leistungsfähigkeit können die bestehenden Partizipationsmöglichkeiten im Bereich der Länder dienen.

Im Bereich der Bundesgesetzgebung muss es dem Bundesvolk möglich sein, eine Volksabstimmung über ein beschlossenes Gesetz, deren Ergebnis bindend wäre, herbeizuführen. Durch diese **Stärkung des demokratischen Prinzips** würden auch die auf Landesebene bereits bestehenden Instrumente des sogenannten „Vetoreferendums“ abgesichert. Dabei gilt es zu beachten, dass sich die Instrumente der direkten Demokratie auf der Landes- und Gemeindeebene, bedingt durch die größere Überschaubarkeit dieser Gebietskörperschaften, besonders bewähren.

Die Möglichkeit der **Briefwahl** ist bundesverfassungsrechtlich zu verankern.

### **C) Kompetenzverteilung**

Eine Kompetenzreform muss an den hauptsächlichen Schwachpunkten der österreichischen bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ansetzen, nämlich der Kompetenzzersplitterung zwischen Bund und Ländern. Zur **Überwindung der Kompetenzzersplitterung** müssen einerseits Kompetenzverschiebungen stattfinden, andererseits neue Instrumente gefunden werden, die ein Überwinden von Kompetenzgrenzen im Interesse einer effizienten Abwicklung von Staatsaufgaben ermöglichen. Weiters ist der ineffizient hohe Anteil des Bundes an der Vollziehung zu beseitigen.

#### **1. Reform der Aufgabenverteilung**

Eine Kompetenzreform muss die gegenwärtige atomisierte Kompetenzverteilung überwinden und zu **sinnvoll abgerundeten Staatsaufgaben** gelangen. Dies wird Kompetenzverlagerungen in beide Richtungen erfordern.

Die Beurteilung, welche Kompetenzverlagerungen stattfinden sollten, leidet im österreichischen bundesstaatlichen System darunter, dass der Bundesverfassung offenkundig kein konkretes Konzept zu Grunde liegt, nach dem sich die Aufteilung der Kompetenzen bestimmt. Vielmehr gibt es lediglich eine kasuistische Anhäufung von Bundeskompetenzen und einen vergleichsweise schwach ausgebildeten selbständigen Wirkungsbereich der Länder. Es scheint daher erforderlich, konkrete Grundsätze, die sich auch an der Frage orientieren, bei welchen Materien föderalistischer Wettbewerb überhaupt möglich und zweckmäßig ist, zu formulieren. Die Aufgabenverteilung müsste sich am **Subsidiaritätsprinzip** orientieren, das heißt, nur solche Aufgaben wären dem Bund übertragen, die auf Landesebene nicht hinreichend erfüllt werden könnten. Die in den Verträgen bestehenden Zuständigkeiten der Europäischen

Union bzw Europäischen Gemeinschaft wären bei der innerstaatlichen Aufgabenverteilung zu berücksichtigen.

Als **Grundsätze** einer solchen Aufgabenverteilung könnten gelten:

Warenverkehr mit dem Ausland, technische Zuständigkeiten und Produktregelungen wären grundsätzlich beim Bund ansiedeln. Raumbezogene (infrastrukturelle), soziale und bildungsmäßige Zuständigkeiten (Daseinsvorsorge) sollten dagegen **schwerpunktmäßig** von den Ländern wahrgenommen werden. Besonders das Bildungswesen eignet sich, wie internationale Vergleiche zeigen, für eine föderalistisch orientierte Aufgabenbesorgung.

Im Rahmen von **Kompetenzabrundungen** könnte etwa der schmale Bereich des landesrechtlich geregelten Datenschutzes in Hinkunft vom Bund wahrgenommen werden, die marginalen Zuständigkeiten des Bundes im Bereich des Bauproduktwesens dagegen auf die Länder übertragen werden.

## **2. Neue Instrumente der Kompetenzausübung**

### *a) Neugestaltung der delegierten Gesetzgebung und Grundsatzgesetzgebung*

Gemäß Art 10 Abs 2 B-VG kann die Landesgesetzgebung in bestimmten Fällen ermächtigt werden, Ausführungsbestimmungen zu Bundesgesetzen zu erlassen. Dieses Instrument sollte in die Richtung einer allgemeinen Rahmen- und Zielgesetzgebung ausgebaut werden.

Auf dieser Grundlage könnte auch der bisherige Art 12 B-VG umgestaltet werden. Die dort bisher geregelte Grundsatzgesetzgebung hat sich in der Praxis nicht bewährt und zu einem „Xerox-Föderalismus“ geführt. Die Rahmen- und Zielgesetzgebung könnte bestimmte allgemeine Standards vorgeben, die Umsetzung würde den Ländern obliegen. Ein solcherart umgestalteter Art 12 B-VG könnte durch Übertragung von bisher im Art 10 oder Art 11 B-VG verankerten Materien auch beträchtlich ausgeweitet werden.

Dies würde einerseits die jeweils erforderliche Einheitlichkeit garantieren und andererseits Raum für Gestaltungsspielräume lassen. Voraussetzung für ein Funktionieren dieses neuen Instrumentes ist jedoch, dass die durch die Bundesgesetzgebung festgelegten Vorgaben so unbestimmt sind, dass diese Gesetzgebung selbst keiner dem Art 18 B-VG entsprechenden Vollziehung zugänglich sein könnte.

Aber auch bei sämtlichen im Katalog des Art 10 oder Art 11 B-VG verbleibenden Materien sollte es möglich sein, dass sich der Bund auf bestimmte Rahmenvorgaben oder Zielvorgaben zurückzieht und die Ausführung und Einhaltung dieser Ziele den Ländern überlässt.

#### *b) Konkurrierende Zuständigkeiten*

Das gegenwärtige System der Kompetenztrennung ist äußerst starr und unflexibel. Es sollte jedoch möglich sein, dass der Bund oder die Länder auch Zuständigkeiten wahrnehmen können, die nicht in ihre Kompetenz fallen, solange die gegenbeteiligte Gebietskörperschaft dem zustimmt (**konkurrierende Gesetzgebung**).

Derartige Ansätze existieren derzeit in Art 15 Abs 6 und Art 23d Abs 5 B-VG.

Ein solches Instrumentarium könnte auch bei der Umsetzung von EU-Recht dienlich sein und Lücken überwinden helfen. Sobald jedoch der eigentlich zuständige Gesetzgeber tätig wird, tritt der Rechtsetzungsakt der anderen Gebietskörperschaft außer Kraft. Im Interesse der Rechtssicherheit wäre eine ausdrückliche Bezeichnung einer solchen Derogation erforderlich (etwa analog der derzeit in Art 12 Abs 4 oder Art 118 Abs 2 letzter Satz B-VG vorgesehen Bezeichnungspflicht).

Die konkurrierende Gesetzgebung könnte auch in der Form ausgeübt werden, dass der Bund mit Zustimmung der beteiligten Länder Regelungen zur Umsetzung von EU-Recht beschließen kann, die nicht in seine Zuständigkeit fallen. Allerdings bleibt der Landtag ermächtigt, die Angelegenheit einer eigenständigen landesgesetzlichen Regelung zuzuführen – wenn er dies für zweckmäßig hält. In diesem Fall würde der Gesetzgebungsakt des Bundes außer Kraft treten.

Die konkurrierende Gesetzgebung sollte im Übrigen nicht nur in eine Richtung hin ausgeübt werden können, sondern vice versa auch ein Instrument der Länder sein können.

### **3. Reform der Vollziehungszuständigkeiten**

Föderale Strukturen sind durch ihre Nähe zum Geschehen ein Startvorteil. Diese Chancen bleiben in Österreich ungenützt, weil die Akkumulation von Staatsaufgaben, insbesondere durch den Bundesgesetzgeber, der auch über die meisten Kompetenzen verfügt, zu einer starken Aufblähung der Verwaltung

geführt hat. Parallel zu den Vollziehungsapparaten in den Ländern wurden in den Ministerien Aufsichts- und Kontrollbürokratien etabliert oder perpetuiert, die den Wert föderaler und dezentraler Organisation in Frage stellen. Daneben ist ein äußerst breiter Bereich unmittelbarer Bundesvollziehung (deren dezentrale Dienststellen im Übrigen genauso durch Aufsichts- und Ingerenzrechte der Zentralstellen belastet sind) erhalten geblieben. Mit anderen Worten: Der österreichische Föderalismus kann seine **Leistungsfähigkeit** deshalb **nicht voll entfalten**, weil er mit **Kontroll- und Aufsichtsbürokratien** belastet ist und ein viel zu umfangreicher Bereich unmittelbarer Bundesvollziehung vorhanden ist.

Eine besondere Problematik bildet in diesem Zusammenhang die mittelbare Bundesverwaltung. Sie ist zwar nach der Judikatur des VfGH ein konstitutives Element des österreichischen Bundesstaates und ermöglicht Landesorganen eine wichtige Teilhabe an der Vollziehung von Gesetzen des Bundes. Die Länder wären sonst auch aus der Vollziehung weitgehend abgedrängt. Es handelt sich aber – wie der Name schon sagt – nur um eine Verwaltung für den Bund, die unter der Aufsicht des Bundes steht. Eine **echte bundesstaatliche Organisation** wäre die Übertragung der Vollziehung in die **selbständige Landesverwaltung** ohne Weisungsbefugnis des Bundes. Dazu fehlte allerdings während der Genese des österreichischen Bundesstaates 1920 das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Länder.

Die **Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung** und ihre Übertragung in die selbständige Landesverwaltung wäre daher nicht ein Akt der Stärkung der Landeshauptmänner (vielmehr wäre genau das Gegenteil der Fall), sondern der demokratisch gewählten Landesregierungen und ein **Akt der Verwaltungsreform**. Voraussetzung dafür wäre allerdings, dass der Verlust von Ministerialkompetenzen nicht durch überbordende Aufsichtsbefugnisse des Bundes kompensiert würde. Der Bund soll jedoch Informationsrechte erhalten, soweit dies zur Ausarbeitung von Rechtsetzungsakten und zur Vertretung gegenüber der Europäischen Union erforderlich ist.

Daneben sind aber auch wesentliche Bereiche der bundesunmittelbaren Vollziehung, die dafür verantwortlich ist, dass in Österreich der Anteil der Bundesbediensteten an der Gesamtzahl der öffentlich Bediensteten ebenfalls unverhältnismäßig hoch ist, in die selbständige Landesverwaltung zu integrieren.

Dazu zählen:

- ⇒ Die Schulverwaltung durch die bisherigen Landesschulräte. Die Bezirksschulräte sind ersatzlos zu beseitigen. Die Aufgaben der Schulverwaltung sind abzuschlanken.
- ⇒ Die Sicherheitsverwaltung. Die Sicherheitsdirektionen und Bundespolizeidirektionen sind aufzulösen und ihre Aufgaben in die Landesverwaltungen zu integrieren.
- ⇒ Die Wildbach- und Lawinenverbauung.
- ⇒ Die Bundessozialämter.
- ⇒ Die Arbeitsinspektorate.
- ⇒ Das Arbeitsmarktservice.

Überflüssige Beschränkungen der Organisation der Landesverwaltungen durch die Bundesverfassung (etwa betreffend die Organisation der Ämter der Landesregierungen) sind zu beseitigen. Für die zweckmäßige Gestaltung von Ausgliederungen und Privatisierungen der Länder und Gemeinden muss es den Ländern möglich sein, die entsprechenden zivil- und gesellschaftsrechtlichen Begleitregelungen zu treffen.

Die Reform der Vollziehungszuständigkeiten sollte sich aber nicht nur auf hoheitliche Angelegenheiten beschränken, sondern auch die Privatwirtschaftsverwaltung umfassen. Insbesondere wären Doppelgleisigkeiten in der Förderungsverwaltung zu beseitigen und auf die Zusammenführung bei möglichst einer orts- und bürgernahen Stelle zu dringen.

Als Grundsatz sollte gelten, dass lediglich die Finanz- und Militärverwaltung als Bundesverwaltung in den Ländern bestehen bleiben. Die Selbstverwaltung im Bereich des Sozialversicherungswesens sollte ebenfalls unberührt bleiben.

Soweit Landesbehörden Bundesrecht in der selbständigen Landesverwaltung vollziehen, kommt ihnen auch das Recht zu, Durchführungsverordnungen zu erlassen. Soweit jedoch bundesweit einheitliche Durchführungsverordnungen **unerlässlich** sind, kann der Bundesgesetzgeber mit Zustimmung der Länder ausnahmsweise den zuständigen Bundesminister zur Erlassung einer Durchführungsverordnung ermächtigen.

## **D) Neustrukturierung der Verwaltung**

### **1. Bezirksverwaltungsbehörde und one-stop-shop**

Eine bedeutende Errungenschaft der großen Verwaltungsreform von 1925 war die Neuorganisation der „allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern“, welche die Bezirksverwaltungsbehörde zur zentralen, bürgernahen Behörde machte. Der Bundesgesetzgeber hat jedoch diese Errungenschaft durch eine Zersplitterung der Behördenzuständigkeiten zwischen Bezirkshauptmannschaften, Landeshauptmann und Bundesminister, sofern nicht überhaupt Sonderbehörden eingerichtet wurden, zunichte gemacht.

Die Bezirkshauptmannschaft soll jedoch wiederum zur zentralen Anlaufstelle der Verwaltung aufgewertet werden. Sie soll sämtliche erstinstanzlichen Zuständigkeiten wahrnehmen, sofern nicht ganz besondere Gründe für die Wahrnehmung durch die Landesregierung (die mittelbare Bundesverwaltung ist abgeschafft!) sprechen. Die Zuständigkeiten der Bezirkshauptmannschaft beziehen sich nicht nur auf das Anlagenrecht, sondern auf sämtliche Belange der hoheitlichen Verwaltung (sofern es sich nicht um einen Bereich unmittelbarer Bundesverwaltung handelt, der beim Bund verbleibt, wie zB Finanzverwaltung).

Die Möglichkeit, Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches auf Antrag einer Gemeinde auf die Bezirksverwaltungsbehörde zu übertragen (Art 118 Abs 7 B-VG), sollte beibehalten bzw ausgebaut werden.

Diese Reformmaßnahmen wären auch auf einfachgesetzlichem Wege zu erzielen, es sei denn, die erstinstanzliche Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde sollte als Grundsatz explizit im B-VG verankert werden.

### **2. Landesverwaltungsgerichtsbarkeit**

An die Stelle der bisherigen zweiten Instanz (Landesregierung in der Landesverwaltung, Landeshauptmann oder BM in der mittelbaren Bundesverwaltung, BM oder andere Behörde des Bundes in der unmittelbaren Bundesverwaltung) soll in jedem Land ein Landesverwaltungsgericht treten. Ausgenommen davon bleibt die Finanzverwaltung des Bundes.

Das System der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit sollte folgende Ziele verwirklichen:

- ◆ Bürgernähe durch leicht zugängliche, rasche und schnelle Entscheidungen.
- ◆ Möglichst geringe Mehrkosten bei Einführung bzw langfristige Kostenersparnis
- ◆ Erhaltung eines Gestaltungsspielraums der Verwaltung bei Interessenabwägungen.
- ◆ MRK-Konformität.

Die Entscheidungsbefugnis der Landesverwaltungsgerichte wird sich am gegenwärtig für die Unabhängigen Verwaltungssenate bestehenden Modell zu orientieren haben. Es muss der Verwaltung allerdings möglich sein, durchzusetzen, dass wichtige Wertungsentscheidungen, wie bei Interessenabwägungen oder der Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe, in letzter Konsequenz von den demokratisch legitimierten und verantwortlichen Organen getroffen werden.

Im Bereich des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden tritt das Landesverwaltungsgericht an die Stelle der bisherigen Aufsichtsbehörde. Es entscheidet hier ausschließlich kassatorisch.

Wichtig ist, dass es sich um **echte Landesverwaltungsgerichte** handelt, die **organisatorisch Landesbehörden** sind. Das Dienstrecht der Mitglieder der Landesverwaltungsgerichte wird durch Landesgesetz geregelt, wobei die richterlichen Garantien der Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit vorgegeben sind.

Die erforderliche Einheitlichkeit der Vollziehung ist durch die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts gewährleistet.

### ***3. Aufgaben der Landesregierung/Amtes der Landesregierung***

Die **Landesregierung** und ihr Hilfsapparat, das **Amt der Landesregierung**, ziehen sich ebenso wie die Bundesminister bzw die Bundesministerien weitgehend auf **strategische Aufgaben** zurück. Sie nehmen die Leitungsbefugnisse gegenüber der Bezirksverwaltungsbehörde wahr und sind sachlich in Betracht kommende Oberbehörde im Sinne des AVG. Dies ermöglicht ein beträchtliches Abschlanke auch dieser Organisationsapparate zu Gunsten der Bezirksverwaltungsbehörden. Auf der Ebene der Landesregierung verbleiben

nach Maßgabe der sachlichen Rechtfertigung nur solche Angelegenheiten, die von bezirksübergreifender Bedeutung sind.

Um eine Reform der Verwaltungsorganisation in den Ländern zu erleichtern, werden bundesverfassungsrechtliche Beschränkungen, die unter den heutigen Verhältnissen keinen Sinn mehr entfalten, wie etwa das BVG über die Ämter der Landesregierungen, beseitigt.

#### **4. Gemeinsame Einrichtungen der Länder**

Die Länder sollen die Möglichkeit haben, durch Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG in Angelegenheiten ihrer selbständigen Landesvollziehung gemeinsame Einrichtungen mit Behördencharakter zu begründen. Instanzenzüge an ein Landesverwaltungsgericht sind sicher zu stellen.

#### **5. Gemeindeverwaltung**

Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden in der Daseinsvorsorge (Wasserversorgung, Altenpflege und andere Dienstleistungen) ist abzusichern.

Um die Professionalität der Verwaltungsführung in den Gemeinden zu stärken, ist ihnen wie den Ländern die Möglichkeit einzuräumen, gemeinsame Einrichtungen mit Behördencharakter zu begründen. Die interkommunale Kooperation (sogenannte „**Zweckgemeinde**“) ist zu fördern. Die zuständige Bundes- und Landesgesetzgebung hat den entsprechenden rechtlichen Rahmen beizustellen.

#### **D) Steuerhoheit und Finanzausgleich**

Die **Länder** sollen eigene **Steuerhoheit** erlangen. Ein Steuerwettbewerb zwischen den Ländern, verbunden mit einem Ausgleichssystem, stellt einen Ansatz zur Verbesserung der Effizienz dar. Zu diesem Zweck sind die bestehenden Gestaltungsspielräume der Landesgesetzgebung bei der Einhebung von Landesabgaben (sogenanntes Abgabenerfindungsrecht der Länder) zu erweitern. Das besondere Einspruchsrecht des Bundes gemäß § 9 F-VG ist zu beseitigen.

Die gegenwärtige Verfassungsrechtslage hinsichtlich des Finanzausgleichs ist unzulänglich und liefert die Länder sowie Städte und Gemeinden mit vergleichsweise bescheidenen Absicherungen (§ 4 F-VG) dem Bund aus. Die

Praxis des Finanzausgleichspaktums stellt eine gewisse Kompensation dieser schwachen Stellung dar, ist jedoch praktisch ohne rechtliche Absicherung.

Wenn die Länder nunmehr die ganz überwiegende Hauptlast der Vollziehung tragen sollen, dürfen sie nicht länger bloß auf eine bestimmte Verhandlungskultur angewiesen sein. Der **Finanzausgleich** könnte in eine **paktierte Gesetzgebung** zwischen Bund und Ländern (etwa in Form einer unmittelbar anwendbaren Art 15a B-VG-Vereinbarung) umgewandelt werden oder weiterhin als einfaches Gesetz, das jedoch der Zustimmung „der beteiligten Länder“ bedarf, beschlossen werden. Für den Fall des Nichtzustandekommens einer solchen Zustimmung bzw einer paktierten Gesetzgebung müsste jedoch der bisherige Finanzausgleich weitergelten.

Bei der Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung und ihrer Übertragung in die selbständige Landesverwaltung muss die Finanzverfassung sicher stellen, dass der Bund in Angelegenheiten, die bisher vom Bund in mittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehen waren und nun in Landesvollziehung vollzogen werden, den **Zweckaufwand** trägt, wenn der für ein behördliches Tätigwerden ursächliche Sachverhalt vor dem Inkrafttreten des Zuständigkeitsüberganges gesetzt wurde (zB Altlasten).

#### **E) Gemeinsame Organe**

Der Verfassungsgerichtshof, der Verwaltungsgerichtshof, der Rechnungshof und die Volksanwaltschaft sind gemeinsame Organe von Bund und Ländern. Die Bundesverfassung ermöglicht den Ländern bei der Bestellung der leitenden Funktionen in diesen Organen so gut wie keine Teilnahme. Aus diesem Grund sind die **Mitwirkungsrechte** der Länder bei der Bestellung dieser Organe zu stärken. Ein Anteil der Mitglieder aus Berufsstellungen in den Ländern soll verpflichtend sein.