

FÖDERALISMUS AKTUELL

In Europa nichts Neues?

(Bemerkungen zu den vorliegenden Entwürfen zur Europäischen Verfassung)

Der Europäische Konvent hat nunmehr die ersten – fragmentarischen – Teile der Europäischen Verfassung vorgelegt. In den bisher vorliegenden Artikeln zeigt sich, dass der Gedanke, der Europäische Konvent werde einen **neuen europäischen Bundesstaat** kreieren, eine **Illusion** war. Die vorliegenden Artikel verleiten eher, eine **Wiedergeburt** des oftmals **totgesagten Nationalstaats** zu erwarten. Freilich wird es auch in keiner Weise zu einer Rückführung von Kompetenzen auf die nationalstaatliche oder gar regionale Ebene kommen. Die in den Artikeln 1 bis 16 vorgestellten Typen der **Kompetenzverteilung** (ausschließliche, geteilte und ergänzende Gemeinschaftszuständigkeiten) unterscheiden sich nicht wesentlich vom bisherigen System. Auch die Aufgabenzuordnungen sind im Wesentlichen dieselben geblieben. Die europäische Gesetzgebung unterscheidet sich nur in der Terminologie vom bisherigen System der Rechtsetzung mittels Gesetz und Verordnung.

Wenig Neues ergibt sich auch hinsichtlich der **Stellung der Regionen**: Nicht einmal ein Klagerecht der Regionen mit Legislativkompetenzen, die ja von der europäischen Rechtsetzung besonders betroffen sind, erscheint durchsetzbar. Auch eine Einbeziehung dieser Regionen in den neuen Frühwarnmechanismus, der helfen soll, subsidiaritätswidrige Rechtsetzung der Europäischen Union dadurch zu verhindern, dass der Kommission eine besondere Begründungspflicht auf Einwände der Mitgliedstaaten auferlegt wird, ist nicht vorgesehen. Der neue Verfassungsvertrag wird allenfalls eine gewisse Aufwertung des Ausschusses der

Regionen bringen. Als praktisch gleichberechtigte Gesetzgeber werden das Europäische Parlament und der Rat auftreten.

Somit ist gegenwärtig **Skepsis** angebracht, ob der **Europäische Verfassungsvertrag** viel mehr als nur eine einigermaßen gut lesbare **Bereinigung des europäischen Primärrechts** bringen wird.

Bemerkenswerte Dezentralisierung in Frankreich

Frankreich ist eines der am stärksten zentralisierten Systeme in Europa, das noch in der Französischen Revolution wurzelt. Umso bemerkenswerter ist die Wandlung, die sich nunmehr ankündigt:

Mit der geforderten 3/5 Mehrheit (Stimmen der Regierungspartei Union pour un Mouvement Populaire (UMP) und jenen der Zentrums- und Sozialpartei Union pour la Démocratie Française (UDF) verabschiedete der verfassungsgebende Kongress (gebildet von sämtlichen Mitgliedern beider Häuser des Parlaments) am 17. März 2003 die Regierungsvorlage der 1. Verfassungsnovelle der Regierung RAFFARIN. Bedeutendste Neuerung ist die programmatische Bestimmung im ersten Artikel der Verfassung, wonach „**die Organisation [Frankreichs] dezentralisiert ist**“. Durch diese Novelle werden außerdem erstmals die **Regionen** (als Zusammenfassung mehrerer Départements) als eigene Gebietskörperschaften und die Subsidiarität zu Prinzipien erhoben, der Vorrang des Senats bei der Behandlung von Gesetzesvorlagen, welche die Gebietskörperschaften betreffen, festgeschrieben und die Möglichkeit flexibler „experimenteller“ Gesetzgebung geschaffen sowie die lokale Demokratie gestärkt.

Die verabschiedete Verfassungsnovelle schreibt die Autonomie der Gebietskörperschaften, ihre Vertretung durch gewählte Organe und ihre primäre Zuständigkeit für jene Angelegenheiten, „*welche sie am besten besorgen können*“ fest.

Besonders bemerkenswert ist die Möglichkeit der als Gebietskörperschaften verfestigten Regionen, nationale Gesetze versuchsweise außer Kraft setzen zu können, und an ihre Stelle eigene Rechtsvorschriften zu setzen, was dem auch in Österreich neuerdings diskutierten Konzept einer „opting-out-Gesetzgebung“ entspricht. Darüber hinaus wurde der Gesetzgeber zur Übertragung von administrativen Zuständigkeiten und Steuerressourcen (einschließlich des Rechts, die Höhe von einzelnen Steuern festzusetzen) an die Gebietskörperschaften, ermächtigt.

Der mit dieser Verfassungsnovelle gesetzte Schritt zu Dezentralisierung bedarf noch der Umsetzung durch Grundsatzgesetze sowie durch einfache Gesetze. Darin werden die Modalitäten der Übertragung von Kompetenzen festgelegt werden müssen. Bislang geplant sind je ein Grundsatzgesetz über die Ausgestaltung des neu geschaffenen Referendums auf lokaler Ebene, ein weiteres, das den Rahmen für „experimentelle Gesetze“ festlegen soll und ein drittes, welches die Stärkung der finanziellen Autonomie der Gebietskörperschaften regeln soll. Die Regierung verfolgt als Ziele u.a. die Förderung einer effizienten, bürgernahen Verwaltung und die Einsparungen im öffentlichen Sektor durch Kompetenzübertragungen leichter durchsetzen zu können, um dem Staatshaushalt wieder mehr Handlungsspielraum geben zu können.

Staatsausgaben und Personalstände in verschiedenen politischen Systemen

Das internationale Benchmarking ist noch viel zu wenig stark ausgebildet. Die nachstehenden Vergleichsdaten über Staatsausgaben und Personalstände in verschiedenen Systemen veranschaulichen, dass die Problematik in Österreich nicht in der föderalen Struktur als solcher, sondern in ihrer zentralistischen Ausgestaltung liegt:

Verteilung der Staatsausgaben in Prozenten auf die verschiedenen Ebenen des Staates¹

Staat	Zentrale Ebene	Regionale Ebene	Lokale Ebene
Australien (1997/8)	n.v.	n.v.	5
Deutschland (2000)	40	38	22
Indien	39	39	22
Kanada	38	45	17
Nigeria	74	21	5
Österreich (2000)	77	11	12
Schweiz (1999)	32	40	28
Spanien (1997)	61	26	14
Südafrika (2000/1)	38	41	21
Vereinigte Staaten von Amerika	54	20	26

Verteilung des Personalstände im öffentlichen Bereich auf die verschiedenen Ebenen des Staates²

Staat	Zentrale Ebene	Regionale Ebene	Lokale Ebene
Deutschland (2000)	11,5	52,2	36,3
Finnland ³ (1999)	23,4	-	76,6
Österreich (1999)	38,3	30	31,7
Griechenland (1998) ⁴	12,2	70,4	17,4
Kanada (2000)	13,2	51,8	35
Schweiz (1998)	11,2	49,5	39,3
Vereinigte Staaten von Amerika (2000)	13,5	23	63,5

Vergleich der in den Ministerien tätigen Bediensteten⁵

Staat	Zahl der Bediensteten
Deutschland (1999)	23.358
Finnland (1999) ⁶	5.191
Österreich (1999)	11.844

Aus diesen Zahlen ist also deutlich zu ersehen, dass hinsichtlich der Verteilung der Staatsausgaben bei föderal organisierten Staaten Österreich bei der zentralen Ebene den weitaus höchsten Anteil aufweist. Österreich ist auch, wenn es um die Verteilung der Personalstände im öffentlichen Bereich auf die verschiedenen Ebenen des Staates geht, Spitzenreiter bei der zentralen Ebene (= Bund). Besonders eklatant ist der hohe Anteil der in Österreich in den (Bundes-)Ministerien tätigen Bediensteten (siehe Schlagwort der „aufgeblähten Ministerialbürokratie“) im Vergleich zu Deutschland und zu Finnland. Aus den Zahlen können Schlüsse gezogen werden, bei welcher Ebene vordringlich Handlungsbedarf gegeben ist.

1 Quelle: Forum of Federations, eigene Erhebungen des Instituts für Föderalismus.

2 Quelle: OECD.

3 Kein föderales System. Gliederung in Zentralregierung und Gemeinden.

4 Kein föderales System. Gliederung in Zentralregierung, Provinzregierungen, Gemeinden.

5 Quelle: OECD.

6 5,3 Mill. Einwohner. 330.000 km².

Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat

Bisher wurden in der Praxis nur verschiedene Facetten des Katastrophenschutzes einer rechtlichen Analyse zugeführt. Zahlreiche ins Grundsätzliche reichende staatsorganisatorische Rechtsfragen blieben ungeklärt.

Die vor kurzem als Band 89 der Schriftenreihe erschienene Arbeit „Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat“, verfasst von Institutsdirektor Univ.Do. Dr. Peter BUSSJÄGER, beschäftigt sich mit den rechtlichen Fragen des Katastrophenschutzes. Nach einem Problemaufriss und der Begriffserklärung behandelt der Autor ausführlich die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in den Bereichen Katastrophenschutz und -hilfe und nimmt dabei eine Analyse der wichtigsten Zuständigkeiten des Bundes und der Länder vor. Weiters werden die Problembereiche der Katastrophenprävention und der Katastrophenbekämpfung, wie etwa die Einsatzleitung, die Heranziehung von Organen und Einzelpersonen, spezifische Rechtsfragen (Zwangsmaßnahmen, Kostentragung, Haftung) behandelt. Die Arbeit enthält abschließend Reformvorschläge und -notwendigkeiten und zusammenfassende Thesen. Im Anhang findet der Praktiker die wichtigsten Regelungen über die Katastrophenbekämpfung und deren organisatorische Vorkehrungen vom Internationalen Recht über EU-Recht bis hin zum Bundes- und zum Landesrecht.

Der Band 89 der Schriftenreihe, **BUSSJÄGER „Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat“**, Wien 2003, 189 Seiten, ISBN Nr 3-7003-1431-0, ist im Buchhandel zum Preis von € 23,90 erhältlich.

Die Verbindungsstelle der Bundesländer

Die im Jahre 1951 durch eine Ländervereinbarung gemäß Art 107 B-VG gegründete „Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der niederösterreichischen Landesregierung“ nahm ihre Tätigkeit am 1. Mai 1951 auf. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Verbindungsstelle zur wertvollsten und nicht mehr wegzudenkenden Koordinationseinrichtung der österreichischen Länder entwickelt.

In der vom ehemaligen Leiter der Verbindungsstelle, HR Dr. Gernot MEIRER, der diese Funktion vom 1.7.1984 bis 31.8.1997 ausübte, verfassten Arbeit „Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder“ wird das Entstehen und die Entwicklung dieser Einrichtung ausführlich dargestellt. Die Verbindungsstelle, die nicht von Politikern, sondern von Beamten besetzt ist, fungiert als Sekretariat für die Länderkonferenzen sowie Kontaktbüro zu den Zentralstellen des Bundes und wird von allen Ländern gemeinsam finanziert.

In seiner Arbeit geht der Autor eingangs auf die Zusammenarbeit der Länder in den Jahren 1918 bis 1950, die ohne ständiges gemeinsames Ländersekretariat geschah, ein. Ausführlich werden die Bemühungen um die Einrichtung einer ständigen Länderkonferenz und die Gründung der Verbindungsstelle im Jahr 1951, die im Jahr 1955 diskutierte Auflösung und die Entwicklung bis zum Mai 1966 dargestellt. Damals wurde die Einrichtung der Verbindungsstelle und deren Geschäftsordnung von der Bundesregierung zur Kenntnis genommen. Weitere Kapitel der Arbeit widmen sich der Tätigkeit und Entwicklung der Verbindungsstelle in der Zeit von 1966 bis 1993 und einem Vergleich von interregionalen Koordinationsstellen in anderen Staaten. Der Anhang enthält ua eine Chronologie und die Geschäftsordnung der Verbindungsstelle.

Der **Band 90** der Schriftenreihe, **MEIRER „Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder“**, Wien 2002, 398 Seiten, ISBN Nr 3-7003-1435-3, ist zum Preis von € 42,90 im Buchhandel erhältlich.