



# FÖDERALISMUS - INFO

Institut für Föderalismus

A-6020 Innsbruck  
Maria-Theresien-Straße 38b  
Tel.: +43/512/57 45 94  
Fax: +43/512/57 45 94-4  
e-mail: [institut@foederalismus.at](mailto:institut@foederalismus.at)  
<http://www.foederalismus.at>

Föderalismus-Informationen aus erster Hand

April 2005

Nr 2 / 2005

---

## **Bundesrat: Stärkung der Bindung gegenüber den Landtagen ist notwendig!**

Die skandalösen Äußerungen des Bundesrates Kampl zur „Naziverfolgung“ nach 1945 und zu den Deserteuren in der Wehrmacht haben zu einer Diskussion über den Modus des Vorsitzes im Bundesrat geführt: Nach der geltenden Bestimmung des Art. 36 B-VG wechseln die Länder einander halbjährlich in der Vorsitzführung im Bundesrat ab. Als Vorsitzender fungiert dabei der an erster Stelle entsendete Vertreter des zum Vorsitz berufenen Landes. Bundesrat Kampl würde demnach in der zweiten Jahreshälfte 2005 die Vorsitzführung für Kärnten übernehmen.

Seitens der Grünen wurde nunmehr der Vorschlag gemacht, dass die Länder sich weiterhin in der Vorsitzführung abwechseln sollen, aber der Vorsitzende vom Bundesrat selbst zu bestellen ist. Dies würde dem Bundesrat die Möglichkeit geben, unter den vom jeweiligen Landtag entsendeten Mitgliedern eine Auswahl vorzunehmen. Das Institut für Föderalismus hält diesen Vorschlag deshalb für kritisch, weil er die Bindung des jeweiligen Bundesrates an seinen Landtag weiter schwächen würde. Die Landtage haben mittels der geltenden Regelung die Möglichkeit, zumindest die Person des Vorsitzenden des Bundesrates zu bestimmen. Es wäre weitaus **zweckmäßiger, den Landtagen die Möglichkeit zu geben, Bundesräte auch vor-zeitig abberufen zu können**. Damit würde die **Bindung der Bundesräte an ihre Landtage unterstrichen**.

## **Neuer Anlauf zur Reform der Gerichtsorganisation?**

Das vor wenigen Jahren diskutierte „Böhmendorfer-Modell“ hatte eine komplette Reorganisation der Gerichtsbarkeit vorgesehen, wonach die damals bestehenden 192 Bezirksgerichte durch 64 Regionalgerichte hätten ersetzt werden sollen. An die Stelle der 21 so genannten Landesgerichte hätten die vier Oberlandesgerichte treten sollen.

Das Böhmendorfer-Konzept war auf großen Widerstand gestoßen, da von den Ländern insbesondere auch eine weitere Ausdünnung des ländlichen Raums von staatlichen Dienstleistungen beklagt worden war. Das Justizministerium ging in der Folge zu individuellen Verhandlungen mit den betroffenen Ländern über, wodurch in den vergangenen Jahren die Zahl der Bezirksgerichte auf 140 reduziert wurde.

Auch der Österreich-Konvent hat sich mit der Frage der Gerichtsorganisation befasst. Richtigerweise ist der Konvent zum Schluss gelangt, dass die Zahl der Bezirksgerichte nicht unbedingt eine Frage ist, mit der sich die Verfassung befassen muss. Er hat sich dadurch auch einen weiteren Dissens erspart. Der Konvent gelangte weiters zur Erkenntnis, dass die Zahl der Gerichtsebenen auf drei zu reduzieren wäre. Leider gab es keinen Konsens in der spannenden Frage, welche der beiden in Betracht kommenden Ebenen, jene der Landesgerichte oder der Oberlandesgerichte, denn aufzulösen wäre.

In einer parlamentarischen **Anfragebeantwortung** vom 16. März 2005 (2102/AB-BR/2005) offenbart Justizministerin Karin Miklautsch nun Einblick in den gegenwärtigen Stand ihrer Reformpläne: Künftig soll es „prinzipiell“ am Sitz der Bezirksverwaltungsbehörden als Eingangsgerichte „Kreisgerichte“ geben, die in Zivilsachen ohne Streitwertbegrenzung zuständig sein sollen. Verschiedene spezielle Angelegenheiten sollen bei den Landesgerichten verbleiben. Eine Reduzierung der Zahl der Gerichtsebenen werde weiterhin geprüft. Die Oberlandesgerichte sollten dabei für eine einheitliche Anwendung des Rechts sorgen und weiterhin die Zentren der Justizverwaltung sein. Berufungsverhandlungen sollten im jeweiligen Bundesland durchgeführt werden. Aus der Anfragebeantwortung geht leider nicht hervor, bei welchen Gerichten künftig die Strafsachen angesiedelt sind. Unklar bleibt auch, welche Zuständigkeiten die Landesgerichte künftig wahrnehmen sollen und wie viele ihrer Art es geben soll.

Aus Sicht des Föderalismusinstituts wäre eine weitgehend an die **Standorte der Bezirksverwaltungsbehörden angelehnte Gerichtsorganisation zweifellos sinnvoll** und im Sinne einer übersichtlichen Struktur der Behördenorganisation gelegen. Es ist erfreulich, wenn das Justizministerium dies erkennt. Über den Eingangsgerichten sollte jedoch ein organisatorisch selbständiges Rechtsmittelgericht in den einzelnen Ländern bestehen: Damit könnte auch die Zahl der Landesgerichte deutlich reduziert werden. Die **Parallelität zur Verwaltungsorganisation wäre überzeugend**: Hier wie dort wären auf der Bezirksebene der größte Teil der erstinstanzlichen Zuständigkeiten angesiedelt. Hier wie dort würde der Instanzenzug, sofern es im Sinne der Ergebnisse des Österreich-Konvents zur Einführung von Landesverwaltungsgerichten käme, an ein selbständiges Rechtsmittelgericht im Land (Landesgerichte bzw. Landesverwaltungsgerichte) führen.

Das von der Justizministerin angedeutete **Modell** bleibt allerdings gerade in diesen entscheidenden Punkten **unklar und interpretationsbedürftig**.

### **Optimale Größe von Gebietskörperschaften? Kooperation statt Neugliederungen gefordert!**

Eine neue Studie aus der Schweiz (Avenir Suisse (Hrsg), Baustelle Föderalismus, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2005), setzt sich kritisch mit der durch den Schweizer Föderalismus geschaffenen Kleinräumigkeit von 26 Kantonen auseinander. Die gerade auch gegenüber dem Schweizer Föderalismus durchaus kritische Studie verweist darauf, dass für die meisten öffentlichen Dienste nach den Erkenntnissen der Ökonomie Größenvorteile schon bei einer Einwohnerzahl von 10.000 bis 20.000 enden. Jenseits von 100.000 bis 200.000 Einwohnern nehmen die Durchschnittskosten sogar wieder zu. Nur für Netzinfrastrukturen wie Verkehr, Energie und Telekommunikation liege die optimale Einwohnerzahl höher. Dies habe damit zu tun, dass die meisten öffentlichen Dienste arbeits- und nicht kapitalintensiv seien und sich die Produktion mit steigender Größe kaum rationalisieren lässt. Wohl deshalb missglücken Eingemeindungen aus Kostengründen auch meistens: Die zusammengelegten Verwaltungen wurden nicht billiger, sondern – vor allem weil sich die Bürokratien ausdehnen – oft sogar teurer.

Die Studie schlägt daher vor, statt **unrealistische Gebietsreformen** durchsetzen zu wollen, die territoriale Fragmentierung zu überwinden, starre Grenzen aufzuweichen und die heutigen **Zusammenarbeitsformen** auf eine **demokratischere** wie auch **dynamischere Grundlage** zu stellen.

Das Ergebnis ist nicht zuletzt auch deshalb interessant, weil ja auch in Österreich Zweifel an der Angemessenheit der bestehenden Strukturen bestehen:

Daraus ergibt sich auch für Österreich die Forderung, die Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften, hier vor allem der Länder und der Gemeinden untereinander zu erleichtern. Es muss möglich sein, auf flexible Weise **gemeinsame Behörden der Länder** einzurichten, wie auch auf der **Ebene der Gemeinden gemeinsame Einrichtungen**, wie zum Beispiel **Bauämter** (siehe das Info Blatt Nr 4/2003) geschaffen werden müssen. Die **Gemeindezusammenarbeit über die Gemeindeverbände muss dringend erleichtert werden**.

Diese Belange wurden auch im Österreich-Konvent diskutiert, freilich nicht umgesetzt. Aus Sicht des Föderalismusinstitutes bestünde hier **dringender Handlungsbedarf**.

## Zur Praxis des Konsultationsmechanismus 1999 – 2004

### 1. Einleitung und Rückblick:

Die Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, die am 15. Jänner 1999 in Kraft trat (BGBl I Nr 35/1999), ist nun schon seit über sechs Jahren in Kraft. Auf Grund der praktischen Erfahrung mit dem Konsultationsmechanismus scheint es an der Zeit, seine Bedeutung in der Staatspraxis und seine Handhabung zu evaluieren.

Die relativ große Aufmerksamkeit, die dem Instrument von Seiten der Wissenschaft entgegen gebracht wurde, war nicht nur in dem Umstand begründet, dass der Konsultationsmechanismus eine Innovation im Prozess der Rechtsetzung darstellte, sondern auch darin, dass das neue Verfahren, was die Transparenz der Kostenfolgen von Gesetzen und wohl auch eine die Kostenfolgen stärker berücksichtigende Rechtsetzung betraf, große Erwartungen auslöste (vgl. dazu zB Bußjäger, Rechtsfragen zum Konsultationsmechanismus, ÖJZ 2000, 581 ff; Schäffer, Konsultationsmechanismus und innerstaatlicher Stabilitätspakt: Haushaltsdisziplin und Gesetzesverantwortung im Bundesstaat, ZÖR 2001, 145 ff; Matzinger, Konsultationsmechanismus, ÖGZ 2001/2, 21 ff).

Es stellt sich nun neben anderem die Frage, ob die Praxis diese Erwartungen einzulösen vermochte, ob also letztlich durch den Konsultationsmechanismus die prekäre Situation der vollziehenden Gebietskörperschaft, die nicht gleichzeitig auch rechtsetzende Gebietskörperschaft ist, gestärkt wurde.

### 2. Mengengerüste zum Konsultationsmechanismus im Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden:

Einen ersten Aufschluss über die praktische Bedeutung des Konsultationsmechanismus sollen die Mengengerüste geben, in welchen Fällen von die „gegenbeteiligten Gebietskörperschaften“ gemäß Art 2 der Vereinbarung die **Aufnahme von Verhandlungen in einem Konsultationsgremium** verlangt wurde. (Siehe dazu ausführlich die Darstellung der einzelnen Anträge in Tabellenform auf der Homepage des Instituts unter [www.foederalismus.at](http://www.foederalismus.at)).

Dabei sind folgende Fälle zu unterscheiden:

- **227 Anträge** gegenüber **109 Rechtsetzungsvorhaben des Bundes**, die von mindestens einem Land und/oder dem Österreichischen Städtebund oder dem Österreichischen Gemeindebund eingebracht wurden.  
Verhandlungen in einem **Konsultationsgremium** fanden **in einem Fall** (beim Sanitärer-gesetz) statt.
- **31 Anträge** gegenüber **Rechtsetzungsvorhaben eines Landes**, die vom **Bund** bzw. **10 Anträge**, die vom Ö. Städtebund oder vom Ö. Gemeindebund bzw. einer Organisation in Vertretung dieser beiden Vereinigungen eingebracht wurden.

### 3. Schlussfolgerungen:

**Schlussfolgerung 1:** Die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus hat eine nicht wegzuleugnende **praktische Bedeutung** erlangt. Die zahlreichen Fälle der gegenüber

Rechtsetzungsvorhaben des Bundes, aber auch der Länder eingebrachten Verlangen nach Einberufung des Konsultationsgremiums unterstreichen das Bedürfnis der von der Rechtsvollziehung betroffenen Gebietskörperschaft ein wirksames Instrument in die Hand zu geben, sich gegen eine schwerwiegende Kostenfolgen nach sich ziehende Gesetzgebung zur Wehr zu setzen.

Bemerkenswert ist dabei, dass das Instrument in keinem Fall exzessiv genutzt wurde, was die Waffe auch allzu stumpf machen könnte. Sämtliche Gebietskörperschaften bzw. deren Vertreter sind mit dem Instrument relativ sorgsam umgegangen. Darin fügt sich die Tatsache, dass die Geltendmachung des Konsultationsmechanismus gerade nicht, wie eine oberflächliche Auseinandersetzung mit dem Thema verleiten könnte, von politisch gegenläufig dominierten Gebietskörperschaften gegenüber der rechtsetzenden Gebietskörperschaft in Gang gesetzt wird: So sind die sozialdemokratisch dominierten Länder Wien und Burgenland keineswegs jene, die gegenüber dem Bund besonders häufig den Konsultationsmechanismus in Gang setzten, sondern gerade das ÖVP-dominierte Niederösterreich sowie das bis zum 7. März 2004 ebenfalls ÖVP-dominierte Salzburg.

Auch setzte die von einer ÖVP/FPÖ-Koalition getragene Bundesregierung gegen das sozialdemokratisch dominierte Wien im Vergleich das Instrument des Konsultationsmechanismus relativ häufig ein, am stärksten betroffen war jedoch Salzburg. Das Burgenland war überhaupt nie betroffen. Auch die Anträge des sozialdemokratisch dominierten Ö. Städtebundes sind nicht signifikant höher als jene des ÖVP-dominierten Ö. Gemeindebundes.

Es ist somit allen Akteuren zuzugestehen, das Instrument des Konsultationsmechanismus im Wesentlichen nicht als parteitaktisches Instrument zu handhaben.

**Schlussfolgerung 2:** Die Vereinbarung ist ein Beispiel dafür, wie die **Rechtspraxis komplizierte Wege zu umgehen sucht und in die Informalität flüchtet**, wo dies möglich ist. An Stelle des **komplizierten Verfahrens der Verhandlungen in einem Konsultationsgremium mit politischen Entscheidungsträgern treten flexible Absprachen von Vertretern des Exekutivapparates**. Diese Situation ähnelt stark der Länderkoordination in EU-Angelegenheiten: Die gemeinsamen Stellungnahmen der Länder gemäß Art 23d B-VG kommen ja nicht im Wege der von der maßgeblichen Staatsrechtlichen Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG vorgesehenen Ständigen Integrationskonferenz der Länder zustande, sondern im Regelfall im Umlaufwege der Landesexekutiven. In beiden Fällen scheint sich diese Vorgangsweise praktisch zu bewähren und stellt das Instrument an sich nicht in Frage, sondern lediglich den rechtlich an sich vorgezeichneten Weg, wobei auch dieser immerhin die Funktion haben kann, gleichsam als **Rute im Fenster** zu dienen.

Der **Verfassungsgerichtshof** wurde noch in **keinem einzigen Fall unter Berufung auf die Kostentragungsregeln** des Art 4 der Vereinbarung mit einer **Klage nach Art 137 B-VG befasst**. Auch dies deutet darauf hin, dass **Auseinandersetzungen** über möglicherweise erhöhte **Vollzugskosten im Vorfeld der Rechtsetzung** geklärt werden, was durchaus im Sinne der Intentionen der Vereinbarung ist.

**Aus Sicht des Föderalismus-Instituts hat sich der Konsultationsmechanismus alles in allem bewährt.** Es trägt dem Bedürfnis der von der Rechtsvollziehung betroffenen Gebietskörperschaft nach einem wirksamen Instrument Rechnung, um sich gegen eine schwerwiegende Kostenfolgen nach sich ziehende Gesetzgebung zur Wehr zu setzen. Es ist auch festzustellen, dass das Instrument weder exzessiv benutzt, noch als Mittel der parteipolitischen Auseinandersetzungen verwendet wurde. Beides würde das Instrument stumpf machen.

Es zeigt sich außerdem, dass der Konsultationsmechanismus dem Bedürfnis nach **Wegen der Informalität entspricht, um – wo dies möglich ist – komplizierte Rechtsverfahren zu umgehen und durch flexible Absprachen von Vertretern des Exekutivapparates zu ersetzen oder zumindest zu ergänzen.**