

FÖDERALISMUS AKTUELL

Verfassungswidrige Zusammenlegung von Bezirksgerichtssprengeln

Dem Parlament liegt derzeit ein **Initiativantrag** von Abgeordneten der Regierungsparteien (664/A) betreffend ein **Bundesgesetz über Sitzverlegungen von Bezirksgerichten in Oberösterreich, Salzburg und Tirol** vor.

Demnach ist geplant, den Sitz verschiedener Bezirksgerichte in diesen Ländern (und zwar in Oberösterreich die Sitze von 26 Bezirksgerichten, in Salzburg von neun und in Tirol von zwei Bezirksgerichten) in Gemeinden mit anderen Bezirksgerichten zu verlegen, wodurch im Ergebnis eine Zusammenlegung der Bezirksgerichtssprengel bewirkt wird. Damit soll das Zustimmungsrecht der Landesregierungen gemäß § 8 Abs 5 lit d Übergangsgesetz 1920 umgangen werden. Der Initiativantrag beruft sich hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit auf VfSlg 5866/1968, wonach es keine Bestimmung der Bundesverfassung gibt, durch die der Amtssitz einer Behörde bestimmt wird.

Das Erkenntnis des VfGH bezog sich auf die Niederösterreichische Landesregierung, die seinerzeit ihren Sitz in Wien hatte. Die Entscheidung lässt sich aber schon deshalb nicht auf den vorliegenden Fall anwenden, weil hier die Sitzverlegung einzig und allein zu dem Zweck erfolgt, das Zustimmungsrecht der Landesregierung zu umgehen. Damit **widerspricht das Gesetz dem Sachlichkeitsgebot** und stellt einen **Verstoß gegen das bundesstaatliche Rücksichtnahmegebot** dar.

Neue Kompetenzverteilung im öffentliche Auftragswesen - Neue Mitgestaltungsmöglichkeit der Länder^{*)}

Am 22. Mai 2002 hat der Nationalrat zusammen mit dem Bundesvergabegesetz 2002 eine *Änderung der Bundesverfassung* beschlossen, mit welcher eine neue Kompetenzverteilung im öffentlichen Auftragswesen geschaffen wurde. Ausgangspunkt dieser Neuordnung war die Entschließung des Nationalrates vom 24. November 2000, die das Ziel hatte, „bis längstens 1. September 2002 ein zeitgemäßes einheitliches Vergabegesetz in Kraft setzen zu können“.

Die Länder lehnten eine Änderung der bestehenden Kompetenzverteilung zunächst ab, waren aber von Anfang an bereit, an einer Vereinheitlichung des Vergaberechtes inhaltlich mitzuwirken. Dies fand in der Schaffung einer *Bund-Länder-Arbeitsgruppe* seinen Niederschlag, in der gemeinsame Ländervertreter der Länder Vorarlberg, Wien und Niederösterreich an der Erarbeitung eines materiell einheitlichen Vergabe(verfahrens)gesetzes, dem Bundesvergabegesetz 2002, mitwirkten. Dabei konnten in konstruktiver Zusammenarbeit mit den Legisten des Bundes viele der von den Ländern in einer gemeinsamen Länderstellungnahme („Eckpunkte eines materiell einheitlichen Vergaberechtes“) für wichtig erachteten *Inhalte* verwirklicht werden (so zB grundsätzlich einheitliche gesetzliche Regelungen für Ober- und Unterschwellenbereich, möglichst geringe Regelungsdichte, Festlegung von gesondert anfechtbaren Entscheidungen). Neben diesem inhaltlich deregulierenden Ansatz war die *dezentrale Vollziehung* und der Rechtsschutz durch eigene *Landesvergabekontrollinstanzen* ein Anliegen der Länder.

Nachdem die Länder ihren Vorschlag, eine Vereinheitlichung des Vergaberechtes im Rahmen der bestehenden Kompetenzverteilung durch eine Art 15a B-VG Vereinbarung (in welcher sich die Länder verpflichten würden, statisch auf das Bundesvergabegesetz zu verweisen) nicht verwirklichen konnten, wurde mit *Art 14b B-VG* eine neue Kompetenzverteilung für die Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens ausverhandelt:

Dabei kommt dem Bund zunächst die *Gesetzgebung* zu (Art 14b Abs 1). Den Ländern verbleibt die *Vollziehung* betreffend die Auftraggeber Land, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die von diesen Auftraggebern beherrschten Rechtsträger (Art 14b Abs 2 Z2).

Zusätzlich 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). Diese auf Ebene der Bundesverfassung neuartige Regelung eröffnet den Ländern im Ausgleich zum Kompetenzverlust auf Ebene der Gesetzgebung eine ausreichende *Mitwirkungsmöglichkeit bei der Gestaltung* des neuen einheitlichen (Bundes)Vergaberechtes. Durch einen Verweis in den Erläuterungen auf die eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe wird die erfolgreich praktizierte Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Landeslegisten auch für die Zukunft „versteinert“.

Ein wesentliches weiteres Element der neuen Kompetenzverteilung auf diesem Gebiet ist, dass die Angelegenheiten der *Nachprüfung und Schlichtung* weiterhin Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung verbleiben (Art 14b Abs 3). Damit ist dem Anliegen der Länder nach eigener Organisationshoheit im Bereich der Nachprüfung Rechnung getragen. Jedes Land kann – entsprechend der gemachten Erfahrungen und Bedürfnisse – den für sich besten Weg bei der Nachprüfung wählen, die damit weiterhin für die Landesbürger „bürgernah“ bleibt.

Zuletzt sei noch die Möglichkeit erwähnt, dass *Durchführungsverordnungen* durch die Länder erlassen werden können (Art 14b Abs 5). Dies ist bei der Bestimmung der Publikationsmedien der Fall (§§ 37 Abs 3 und 44 Abs 2 Bundesvergabegesetz 2002). Hier kann jedes Land nach den jeweiligen regionalen Gegebenheiten entscheiden, in welchen Medien Bekanntmachungen vorzunehmen sind.

Mit dieser Änderung der Bundesverfassung wurde eine neue *Möglichkeit einer Kooperation* zwischen Bund und Ländern geschaffen, die sowohl das Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen als auch nach einer Mitgestaltung der Länder wahren kann. Gerade im Bereich der *Umsetzung von Gemeinschaftsrecht* könnte sich dieses Modell – angesichts der negativen gemeinschaftsrechtlichen Auswirkungen der Kompetenzzersplitterung in manchen Bereichen

^{*)} Dieser Beitrag wurde von Dr. Christoph Kleiser, Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Landesamtsdirektion/Verfassungsdienst, verfasst.

(vgl Urteil des EuGH vom 14. Juni 2001, Rs C-473/99 „biologische Arbeitsstoffe“) - auch für andere Rechtsbereiche anbieten.

Bundessozialämterreformgesetz – verfassungswidriges Verfassungsrecht?

In der Regierungsvorlage des **Bundessozialämterreformgesetzes** (1142 Blg XXI. GP) sind in Art 7 (Änderung des Behinderteneinstellungsgesetzes) und Art 8 (Änderung des Bundesbehindertengesetzes) Verfassungsbestimmungen vorgesehen, auf Grund welcher die Zuständigkeit der neuen Bundesberufungskommission auch in diesen Angelegenheiten (bisher Zuständigkeit des Landeshauptmannes in zweiter Instanz) begründet werden soll.

Die Verfassungsbestimmung war im Begutachtungsentwurf (vgl dazu bereits: Licht und Schatten in der Verwaltungsreform, in: Informationsblatt des IFö, Nr 2/2002) noch nicht vorgesehen. Die schon im Begutachtungsentwurf verankerte Zuständigkeit der Bundesberufungskommission hätte daher gemäß Art 102 Abs 4 B-VG der Zustimmung der beteiligten Länder bedurft. Die meisten Länder haben im Begutachtungsverfahren die Zentralisierung der Entscheidungen bei der Bundesberufungskommission kritisiert, da sie ausgerechnet solche Menschen betrifft, die durch ihre Behinderung im Regelfall wenig mobil sind.

Die nunmehr vorgesehene **Verfassungsbestimmung** umgeht das Zustimmungserfordernis der beteiligten Länder. In Anbetracht der Judikatur des VfGH (VfSlg 11.403/1987), der die mittelbare Bundesverwaltung als wesentlichen Bestandteil des bundesstaatlichen Prinzips betrachtet, ist zu fragen, ob die wiederholte Aushebelung der mittelbaren Bundesverwaltung durch Verfassungsrecht (siehe auch die zahlreichen anderen Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen) nicht allmählich die Grenze zum verfassungswidrigen Verfassungsrecht (Art 44 Abs 3 B-VG) überschreitet.

Arbeit des EU-Konvents – Information über erste Ergebnisse

Mit der Erklärung von Laeken hat sich die Europäische Union eine Generalrevision ihrer Zuständigkeiten, Institutionen, Entscheidungsverfahren und Verträge vorgenommen. Der hiezu eingesetzte EU-Konvent wird mit seiner Arbeit entscheidende Weichenstellungen für die Zukunft Europas vornehmen. Was in den letzten Jahren auf Grund vielfältiger Blockaden nicht durchzusetzen war, soll nun im Konvent diskutiert und einer Lösung zugeführt werden. Im Mittelpunkt der Arbeiten des EU-Konvents stehen die Vereinfachung der Verträge und die Neuordnung der Arbeitsteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten.

Bereits nach den beiden letzten Plenardebatten des Konvents zur **Kompetenzfrage** zeichnet sich ein weitgehender Konsens in drei Punkten ab:

- für die Aufgabenverteilung in der EU wird ein flexibles Modell einem starren Kompetenzkatalog vorgezogen, wobei dabei eine Kategorisierung entlang der Eingriffsidentität europäischer Befugnisse favorisiert wird;
- die Zahl der europäischen Steuerungsinstrumente muss deutlich eingegrenzt werden, da die ständige „Wucherung“ vertraglich geregelter und außervertraglicher Handlungsformen entscheidend zur Intransparenz europäischen Regierens beiträgt;
- der Konvent spricht sich mit großer Mehrheit dafür aus, spezielle politische und/oder gerichtliche Kontrollmechanismen zu schaffen, um die Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips wirksam überwachen zu können.

Die bisherige Diskussion soll in der neu eingesetzten **Arbeitsgruppe zur Subsidiarität** vertieft werden. Ihr wurde das Mandat erteilt, sich vor allem mit den Fragen der Verbesserung möglicher Prüfkriterien zur Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sowie der Reform der institutionellen Kontrollmechanismen auseinander zu setzen.

Nicht berücksichtigt wurden allerdings andere zentrale Aspekte einer transparenten und subsidiären Aufgabenwahrnehmung durch die EU. Hiezu erschiene es sinnvoll, die Arbeitsberatungen auf fünf Problemfelder der derzeitigen Praxis der Kompetenzausübung auszuweiten:

- wie umfassend muss eine Aufgabenkategorisierung angelegt sein, um das in der Zukunftserklärung von Nizza formulierte Ziel einer „genaueren, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechenden Abgrenzung der Zuständigkeiten“ zu verwirklichen?
- Welche Handlungsinstrumente sollten der EU künftig vorrangig zur Verfügung stehen, um eine stärkere Beachtung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips sicher zu stellen?
- Wie lassen sich die vertraglichen Kompetenzausübungsregeln effektivieren, bzw welche zusätzlichen *Leitprinzipien für die Aufgabenwahrnehmung* sollten aufgenommen werden?
- Reichen die im Amsterdamer Subsidiaritätsprotokoll formulierten *Prüfmaßstäbe für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips* aus, oder sind diese Leitlinien präzisierungs- und ergänzungsbedürftig?
- Welche *institutionellen Ansätze zur Effektivierung des Subsidiaritätsprinzips* kommen in Frage und wo liegen ihre jeweiligen Vor- und Nachteile?

Das Centrum für angewandte Politikforschung in München und die Bertelsmann Stiftung haben unter <http://www.cap.uni-muenchen.de/konvent> eine gemeinsame Homepage eingerichtet, auf die ihre umfangreichen Arbeitsergebnisse zu den Fragestellungen der Zukunftserklärungen von Laeken als downloads zur Verfügung stehen.

Unseren Lesern, die sich umfassend mit allen Fragen und Beratungsergebnissen des EU-Konvents informieren möchten, dürfen wir weiters folgende Links empfehlen:

www.eu-reform.de; www.bertelsmann-stiftung.de/systemwandel; www.bertelsmann-stiftung.de/verfassungspolitik; www.bertelsmann-stiftung.de/regionenautonomie.

IFÖ INTERN

Bußjäger (Hg), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder, als Band 85 der Schriftenreihe erschienen

Das Verwaltungsreformgesetz 2001 (BGBl I Nr 65/2002) bewirkt eine gewisse Aufwertung des Vollzugsföderalismus in Österreich. Damit wird jedoch die Frage nach den Rahmenbedingungen des Vollzugs von Bundesrecht durch die Länder interessant. Für das Institut für Föderalismus, das sich verstärkt Aspekten einer föderalistisch orientierten Verwaltungsmodernisierung widmen will, lag es daher nahe, das Seminar des Instituts, das am 8. November 2001 in Wien abgehalten wurde, dem Thema „*Vollzug von Bundesrecht durch die Länder – Kontrolle durch Bund, Landesverwaltungsgerichte oder unabhängige Verwaltungssenate*“ zu widmen. Dabei galt es, die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen ebenso aufzuzeigen wie die Vollzugspraxis. Weiters sollte auch ein Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland gezogen sowie ein Ausblick auf die Zukunft gemacht werden.

Den im System der österreichischen Bundesverfassung verankerten Instrumenten der rechtlichen und politischen Kontrolle der Länder und ihrer Organe widmete sich der Beitrag des Institutsdirektors, Univ.Doz. Dr. Peter Bußjäger. Die Sicht des Bundes zu Instrumenten, Praxis und Notwendigkeit einer Bundesaufsicht in Österreich legte Generalsekretär Mag. Werner Wutscher, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, dar. Die Praxis der Bundesaufsicht aus Sicht der Länder beleuchtete LAD Dr. Hermann Arnold, Tirol, in seinem Referat. Der rechtliche Rahmen der Bundesaufsicht und seine praktische Anwendung in der Bundesrepublik Deutschland wurde von Univ.Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch, Universität Tübingen, dargelegt. Zukünftige Entwicklungen behandelte Univ.Prof. DDr. Christoph Grabenwarter, Universität Bonn, in seinem Beitrag über Landesverwaltungsgerichte oder Unabhängige Verwaltungssenate als Instrument der Rechtskontrolle der Landesverwaltungen.

Die Tagung lieferte aus Sicht des Föderalismusinstituts die Erkenntnis, dass eine nachhaltige Verwaltungsreform in Österreich eine Reduktion des Übermaßes an Kontrolle und Aufsicht beim Vollzug des Rechts erfordert.

Der Seminarbericht, der die Referate und Diskussionsbeiträge enthält, Wien 2002, 119 Seiten, ist ab sofort im Buchhandel zum Preis von € 26,-- (sfr 40,86) erhältlich.