



# INFORMATIONSBLATT

Institut für Föderalismus

A-6020 Innsbruck, Maria-Theresien-Straße 38b  
Tel. +43/512/5745 94 – Fax +43/512/5745 94-4  
E-mail: [institut@foederalismus.at](mailto:institut@foederalismus.at)  
<http://www.foederalismus.at>

Nr 5/2004

September/Oktober 2004

## FÖDERALISMUS AKTUELL

### Österreich-Konvent – Föderalismusinstitut mit optimistischer Zwischenbilanz

Die **Arbeit im Österreich-Konvent** geht nunmehr in die **entscheidende Phase**. Bis Jahresende soll das Gerüst für eine neue Verfassung vorliegen. Ein wichtiger Punkt dabei ist die Neu-Gliederung der Kompetenzen zwischen den Ländern und dem Bund. An einer wichtigen Schaltstelle in dieser Frage sitzt der Leiter des Instituts für Föderalismus, Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger. Er leitet den Ausschuss V des Konvents, der sich mit der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern befasst. Dies ist nicht nur eine Auszeichnung für das Institut, sondern es ermöglicht auch, eine maßgebliche Rolle in dieser Neuverteilung der Kompetenzen zu spielen.

### **Viele Lösungen im Konsens, manche Punkte noch strittig**

Das Ziel der Ausschussarbeit unter Bußjägers Leitung ist, die Kleinteiligkeit der bestehenden Kompetenzzuordnung zu überwinden: **Größere Kompetenzfelder** sollten **bessere Übersichtlichkeit** und **sachgerechtere Lösungen** ermöglichen. Außerdem sollen Vorschläge für neue Kompetenzzuordnungen gemacht werden. Beides wird nach Einschätzung von Dr. Bußjäger in weiten Bereichen gelingen. Es dürfte zu einer deutlich reduzierten Zahl an Kompetenztatbeständen kommen, eine Reduktion von derzeit rund 200 auf circa 50 bis 60 ist realistisch. Viele der Kompetenzfelder konnten im Konvents-Ausschuss bereits weitgehend konsensual Bund und Ländern zugeordnet werden. Außerdem wurde bereits mehr als die Hälfte der Kompetenzen, die außerhalb der eigentlichen Verfassung (derzeit ca 60 Kompetenz-Normen) geregelt werden, im Konsens zugeordnet. Noch gibt es allerdings einige umstrittene Punkte wie den Umweltschutz, das Schul-, Energie- oder Gesundheitswesen. Hier stehen noch

harte Verhandlungen bevor. Derzeit wird im Konvent daran gearbeitet, für diese noch offenen Bereiche, in denen keine eindeutige Zuordnung möglich ist, eine flexible Lösung zu finden. Das könnte dadurch gelingen, dass bestimmte Aufgabenfelder (zB Schulwesen, Krankenanstalten) in einem Bereich **gemeinsamer Zuständigkeiten** verankert werden, der so genannten „**3. Säule**“. Die Bundesgesetzgebung dürfte dann in diesen Bereichen nur nach Einhaltung eines besonderen Verfahrens und unter Mitwirkung der Länder tätig werden. Welche Aufgaben in diesen „flexiblen“ Bereich übertragen werden, ist noch nicht geklärt, auch die Einzelheiten des Verfahrens sind noch offen. Die Vorschläge liegen jedoch auf dem Tisch. Es geht letztlich darum, ob der Bund nur dann gesetzgeberisch tätig werden darf, wenn der **Bundesrat zustimmt** oder die **Länder der Bundesgesetzgebung zustimmen**. Eine andere Variante besteht darin, die **Bundesgesetzgebung** von vornherein auf die **Vorgabe von Zielen und Rahmen** zurückzudrängen und die nähere Ausführung den Ländern zu überlassen. Aus Sicht des Föderalismusinstitutes ist es wichtig, dass die Länder im flexiblen Bereich wirkungsvoll mitreden können, sonst kann das Konzept nicht funktionieren, da der Bund in diesem Fall die Angelegenheiten ohne weiteres an sich ziehen könnte.

### **Länder nicht gefährdet, aber welchen Gestaltungsspielraum?**

Die **Länder sind** in ihrem **Kernbestand** wohl **nicht gefährdet**. Sie werden, so ist zu hoffen, auch weiterhin wichtige Entscheidungen, bspw in der Raumplanung, im Naturschutz und im Tourismus, selber fällen können. Ob es letztlich zu einer nachhaltigen Stärkung des Föderalismus kommen wird, und welchen Gestaltungsspielraum sie letztlich haben werden, ist derzeit noch offen.

Trotz aller Unkenrufe zieht Institutsdirektor Dr. Bußjäger daher eine **positive Zwischenbilanz** der bisherigen **Konventsarbeit**: Der Konvent hat in einem bisher noch nicht da gewesenen Ausmaß den Reformbedarf der österreichischen Bundesverfassung aufgearbeitet und Vorschläge gesichtet. Diese Arbeiten werden, ganz unabhängig davon, zu welchem Ergebnis der Konvent führt, in jedem Fall die Grundlagen für jegliche zukünftige Reform bilden. Dr. Bußjäger warnt aber gleichzeitig vor überzogenen Erwartungen: „Es wurde immer wieder davon geredet, dass durch eine neue Kompetenzverteilung rund **3,5 Milliarden Euro eingespart** werden können. **Das ist unrealistisch** und sollte auch nicht das einzige Ziel der Reformen sein. Viel **wichtiger** sind eine **Entschlackung der Verfassung** und die **Klärung von Zuständigkeiten**. Zentral ist dabei die **Einführung von Landesverwaltungsgerichtshöfen**, die die Verwaltung auf eine ganz neue Grundlage stellen.“ Davon sollen die Bürger durch schnellere Verfahren direkt profitieren.

### **Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform**

Das Institut für Föderalismus hat vor dem Hintergrund der laufenden Diskussionen im Österreich-Konvent das von Professor Dr. Helmut Kramer geleitete Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) mit der Untersuchung ökonomischer Aspekte des Föderalismus beauftragt.

Ziel der Studie war es, die ökonomische Effizienz föderaler Strukturen zu prüfen und Aussagen darüber zu liefern, wie eine Verfassungsreform in Österreich ausgestaltet sein müsste, um ökonomischen Ansprüchen zu genügen.

Die Studie von Prof. Dr. Kramer „**Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform**“ ist vor kurzem als Band 95 der Schriftenreihe erschienen. Die Ergebnisse stellen unter Beweis, dass **zentralistische Organisationen föderalistischen Strukturen keineswegs überlegen** sind. Vielmehr kann eine an modernen Erfordernissen ausgerichtete föderalistische Verfassung weit aus vorteilhafter sein.

Prof. Dr. Kramer kommt in seiner Untersuchung zu folgenden Kernaussagen:

- **Es gibt kein allgemein gültiges Modell für einen ökonomisch optimalen Staatsaufbau.** Die immer wieder getroffene Aussage, dass die Gesetzgebungs- und Vollziehungsapparate der Länder notwendigerweise zu einer Verteuerung des Systems beitragen, ist jedenfalls falsch. Angesichts der Potentiale, die eine bürgernahe Politik auf regionaler Ebene und bei den Bürgerinnen und Bürgern zu mobilisieren imstande ist, fällt dieser Aufwand ökonomisch nicht ins Gewicht.
- Ein **Qualitätswettbewerb zwischen den Bundesländern ist sinnvoll.** Dieser ist nur möglich, wenn die Länder **über entsprechende Gestaltungsspielräume verfügen.**
- Es ist eine Ausnahme, wenn eine Kompetenz für einen größeren Aufgabenbereich einer bestimmten staatlichen Ebene gänzlich und effizient zugeordnet werden kann. Vielmehr ergibt sich aus der intensiven Wirtschaftsverflechtung, der höheren Mobilität und den grenzüberschreitenden Umweltphänomenen eine mehrstufige Verantwortung. **Prinzipien und grundsätzliche Strategien** sollten auf der obersten, also der **europäischen Ebene** angesiedelt sein. Die Ausformung und **Präzisierung** soll auf der **nationalen** bzw regionalen Ebene erfolgen, ihre **Umsetzung** auf der **regionalen bzw lokalen Ebene.**
- Die Studie bestätigt das vom Föderalismusinstitut angestrebte Ziel, einen praktikablen Mechanismus zu entwickeln, der für viele Aufgabenbereiche eine Trennung zwischen einer **Ziel- und Rahmgesetzgebung des Bundes** und einer **Ausführungsgesetzgebung** der Länder mit entsprechenden Gestaltungsspielräumen vorsehen würde. Das Funktionieren eines solchen Systems setzt aber eine **effiziente Ländermitwirkung** an der **Bundesgesetzgebung** voraus.
- Der Ebene der **Länder** kommt in erster Linie die **Initiative und Verantwortung** für die **Gestaltung** und die **Regelung** der täglichen **Lebensbedingungen** und der kulturellen **Bedürfnisse der Bevölkerung**, sowie für die Raumordnung und Ansiedlung der Wirtschaft (**Standortpolitik**) und in der Vollziehung zu. Diese Funktionen, die Effizienz und Qualität ihrer Ausführung gewinnen angesichts der Differenzierung der Ansprüche und der Spezialisierung der Wirtschaft ständig zunehmende Bedeutung.
- Für die Ebene der Gemeinden empfiehlt die Studie den **Ausbau der kommunalen Zusammenarbeit über Gemeindeverbände.**
- In absehbarer Zukunft werden die Anforderungen an das System der **Pflege älterer Menschen** rapid ansteigen. Diese Aufgabe wird nicht allein von staatlichen Einrichtungen bewältigt werden können, sondern erfordert eine gezielte **Mobilisierung der menschlichen Kapazitäten der Zivilgesellschaft.** Die **Verantwortung** und **Initiative** dafür ist am besten auf den **Ebenen der Länder** und der **Gemeinden angesiedelt.**
- Angesichts des Bedeutungsverlusts nationaler Grenzen rücken die **Regionen** auch **ökonomisch** immer mehr in das Blickfeld des Interesses. Dies gilt umso mehr, wenn man die schleichende Entfremdung von Bevölkerung und Politik durch Zentralisierung (und Europäisierung) als bedenklich ansieht. Aus wirtschaftlicher Sicht ist zu bemerken, dass die **Identifizierung** mit einem **überschaubaren Lebensumfeld** eine **höhere Kapazität** für **wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt** annehmen lässt.

Der **Band 95** der Schriftenreihe **Kramer, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform**, Wien 2004, ISBN 3-7003-1491-4, ist im Buchhandel zum Preis von € 18,90 erhältlich.

### **Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad**

Zu den Stehsätzen der verfassungspolitischen Diskussion in Österreich zählt die Aussage, dass mit dem Beitritt Österreichs zur EU zahlreiche Kompetenzen auf die EU-Ebene übergegangen seien, wobei davon gesprochen wird, dass zwischen 50 und 80 Prozent der nationalen Gesetzgebungskompetenzen nun von der Europäischen Union wahrgenommen würden.

Die als **Band 16** der **FÖDOK-Reihe** erschienene Arbeit von Univ.Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER und Mag. Daniela LARCH „**Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad**“ untersucht anhand von drei ausgewählten österreichischen Ländern – nämlich Oberösterreich, Salzburg und Tirol – den Europäisierungsgrad der Landesgesetzgebung, um zu erheben, wie viel Gestaltungsspielräume den Landesgesetzgebern durch europäische Vorgaben überhaupt noch verbleiben. Die Autoren kommen auf Grund der empirischen Erhebungen zum Schluss, dass im Untersuchungszeitraum 1995 bis 2003 **17,3% aller erlassenen Gesetze der Umsetzung von sekundärem Gemeinschaftsrecht dienten**.

Die Untersuchung zeigt auf, dass Aussagen über die Intensität der Bindung der Landesgesetzgeber an das EU-Recht sehr schwierig sind, da zahlreiche Faktoren beachtet werden müssen. Eines ist allerdings klar: Im Bereich der Gesetzgebung durch die Landtage ist das Korsett, in das die EU-Zentrale Brüssel die einzelnen Mitgliedstaaten drängt, nicht so eng wie vielfach geäußert.

Der **Band 16** der FÖDOK-Reihe **Bußjäger/Larch, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad**, 2004, 19 Seiten, ISBN 3-901965-15-7, ist zum Preis von € 5,00 beim Institut für Föderalismus erhältlich.

### **IFÖ BUCHTIPP**

#### **Österreichisches Bundesstaatsrecht**

Das als „Lehr- und Handbuch“ konzipierte Werk von Univ.Prof. Dr. Peter PERNTHALER unterscheidet sich von den am Markt befindlichen Lehrbüchern des österreichischen Verfassungsrechts durch seine konsequente staats- und verfassungstheoretische Verankerung. Auf dieser Grundlage werden die Bestimmungen des positiven Verfassungsrechts in ein staatsrechtliches System zusammengefasst, das sehr bewusst an den Grundprinzipien und der fallrechtlichen Weiterentwicklung der Bundesverfassung durch die Rechtsprechung ausgerichtet ist. Die drei großen Hauptteile des Buches erläutern daher den aktuellen Stand der Demokratie, des Bundesstaates und des Rechtsstaates in Österreich unter Berücksichtigung ihrer Änderungen durch die Mitgliedschaft in der EU.

Das soeben erschienene Buch ist durch eine Ordnung und Systematisierung der Rechtstexte geprägt und stellt die Auslegungen und die Rechtsprechung zur geltenden Verfassung dar. Es enthält wichtige Grundlagen und weiterführende Informationen für die aktuelle Reformdiskussion im Österreich-Konvent. Es ist jedem zur Lektüre empfohlen, der sich mit der Bundesstaatlichkeit beschäftigt.

Univ.Prof. Dr. Peter PERNTHALER, Österreichisches Bundesstaatsrecht, Verlag Österreich, 2004, 800 Seiten, gebunden, ISBN 3-7046-4361-0, € 80,--, Hörscheinpreis € 64,--.