

Reform und Zukunft des Föderalismus – ein Konzept zur Modernisierung des österreichischen Bundesstaates

Die Forderungen nach einer grundlegenden **Reform des österreichischen Bundesstaates** mehren sich. Das Föderalismusinstitut unterstützt dieses Anliegen. Dies gilt auch für einen „**Reformkonvent**“, wenn das Projekt ein gemeinsames Vorhaben von Bund, Ländern und Gemeinden als gleichrangige Partner darstellt und wenn der Arbeitsauftrag auf eine Stärkung des bundesstaatlichen Prinzips gerichtet ist. Zu erwägen wäre auch, den Vorsitz im Konvent einem Vertreter der Länder zu übertragen.

Das Institut für Föderalismus hat dazu mit dem von Institutsdirektor Univ.Doz. Dr. Peter **Bußjäger** erarbeiteten Konzept zur Modernisierung des österreichischen Bundesstaates „**Reform und Zukunft des Föderalismus**“ einen Beitrag vorgelegt. Einige der Überlegungen seien wie folgt dargestellt:

1. Rechtserzeugung

Die Verbesserung der Rechtserzeugung muss auf allen drei Ebenen der Gesetzgebungshoheit, also auf der europäischen Ebene, der Bundesebene und auf der Ebene der Länder, ansetzen:

- a) In der laufenden Diskussion über die Neuordnung Europas wäre von Österreich 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.
- b) 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.

Zur **Umgestaltung des Bundesrates** werden folgende Vorschläge gemacht.

- ◆ 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.
 - ◆ Jeder Landtag muss durch Beschluss (der allenfalls auch einer qualifizierten Mehrheit bedarf) ein übereinstimmendes Abstimmungsverhalten der von ihm entsandten Bundesräte herstellen können.
- c) 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).
 - ◆ 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 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.

2) Kompetenzverteilung

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.

a) Reform der Aufgabenverteilung

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

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.

b) Reform der Vollziehungszuständigkeiten

Der österreichische Föderalismus kann seine **Leistungsfähigkeit** deshalb **nicht voll entfalten**, weil er mit **Kontroll- und Aufsichts bürokratien** belastet ist und ein viel zu umfangreicher Bereich unmittelbarer Bundesvollziehung vorhanden ist. Daher muss die Behördenlandschaft des Bundes in den Ländern durch Einbau in die Landesverwaltungen vereinfacht werden. Ministerielle Zuständigkeiten sind weiter abzubauen.

3. Neustrukturierung der Verwaltung

- a) Weitere Aufwertung der Bezirksverwaltungsbehörde zur zentralen Anlaufstelle der Verwaltung (one-stop-shop).

- b) Schaffung einer echten Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, die bürgernahe und rasche Entscheidungen ermöglicht, den Gestaltungsspielraum der Verwaltung bei Interessenabwägungen erhält und MRK-Konformität gewährleistet.
- c) Die Zentralstellen des Bundes und der Länder haben sich auf die Wahrnehmung strategischer Aufgaben zurückzuziehen.
- d) Schaffung von gemeinsamen Einrichtungen der Länder mit Behördencharakter.
- e) Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden in der Daseinsvorsorge ist abzusichern. Die interkommunale Kooperation (sog „Zweckgemeinde“) ist zu fördern.

4. 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. >br< Das Reformkonzept von BUSSJÄGER „Reform und Zukunft des Föderalismus – ein Konzept zur Modernisierung des österreichischen Bundesstaates“, Innsbruck 2002, 18 Seiten, ISNB-Nr 3-901965-12-2, ist als **Band 13 der FÖDOK-Reihe** erschienen.

Dieser Band ist ausschließlich beim Institut für Föderalismus zum Preis von 5 € (incl Versandkosten) zu beziehen. Bestellungen werden gerne entgegengenommen.

Ranacher, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder

Als Band 86 der Allgemeinen Schriftenreihe ist die Dissertation von Dr. Christian Ranacher, die an der Universität Innsbruck angenommen wurde, erschienen.

Gegenstand der Untersuchung ist der Prozess der Umsetzung von EU-Recht in den Ländern. Die ersten beiden Teile beinhalten eine eingehende Analyse des „bundesstaatlichen Hintergrunds“ für die Umsetzung von EU-Recht in Österreich („landesblinde“ Struktur der EU, prinzipielle Neutralität des EU-Rechts gegenüber der innerstaatlichen Kompetenzverteilung, faktisch unbegrenzte EU-Außenkompetenz des Bundes, Ausmaß der Betroffenheit von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder durch EU-Recht) und der konkreten gemeinschafts- und verfassungsrechtlichen Determinanten für die Umsetzung (vor allem: formelle und materielle Anforderungen an die Qualität der Umsetzungsakte, gemeinschaftsrechtliche Sanktionen für Umsetzungsdefizite, unmittelbare gemeinschaftsrechtliche Umsetzungsverpflichtung der Länder und direkte Haftung für Umsetzungsfehler, innerstaatliche Regelung der Verbands- und Organkompetenz, Bedeutung und Reichweite des für die Umsetzung fundamentalen Prinzips der „doppelten Bindung“ des nationalen Gesetzgebers an Gemeinschaftsrecht und Verfassungsrecht). Auf dieser Grundlage werden dann im dritten Teil – ausgehend von der häufig schwierigen und oftmals strittigen kompetenzrechtlichen Einordnung umzusetzender Gemeinschaftsregelungen und der sich daraus ergebenden Konsequenzen – die vielfältigen Funktionen des Bundes in jeder einzelnen Umsetzungsphase rechtsdogmatisch untersucht und anhand von Beispielen aus der Umsetzungspraxis exemplarisch dargestellt. So erfüllt der Bund in den oft von intensiver Kooperation zwischen Bund und Ländern geprägten Umsetzungsprozessen auf Landesebene neben Informations- und Koordinationsaufgaben auch Aufsichts- und Kontrollfunktionen und nimmt im Verhältnis zur „landesblinden“ EU eine wichtige Rolle als Übermittler umsetzungsrelevanter Dokumente und Vertreter der Länder wahr.

Der **Band 86** der Schriftenreihe, **Ranacher „Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder“**, Wien 2002, 465 Seiten, ISBN Nr 3-7003-1420-5, ist ab sofort zum Preis von € 49,90 im Buchhandel erhältlich.

Mayer, Regionale Europapolitik

Das Zauberwort vom „Europa der Regionen“ macht auch vor der österreichischen politikwissenschaftlichen Forschung nicht Halt. Zu vielfältig und intensiv sind die Bezüge der subnationalen Ebene in einem immer stärker integrierten Europa, als dass noch sauber nach rein nationaler, regionaler oder europäischer Politik getrennt werden könnte.

In der als Band 87 der Schriftenreihe erschienenen Untersuchung, die als Dissertation an der Universität Salzburg, Institut für Politikwissenschaft, angenommen wurde, wird vom Autor ein facettenreiches Bild über die europapolitischen Bemühungen und institutionellen Möglichkeiten der österreichischen Bundesländer entworfen.

Europas Regionen sind durch den Regionalisierungsschub innerhalb der EU in den Neunzigerjahren in Bewegung gekommen. Dabei bereitet der unscharfe Begriff einer Region Probleme, der sich in den vielfältig entwickelten Formen der grenzüberschreitenden interregionalen, interkommunalen und transregionalen Zusammenarbeit manifestiert.

Für die österreichischen Bundesländer bedeutete der Beitritt 1995 eine zusätzliche Herausforderung, auf europäischer Ebene aufzutreten aber auch die innerstaatliche Mitwirkung in EU-Fragen zu sichern. Geld aus den EU-Strukturfonds machte neue Verhandlungsstrategien notwendig, der öffentliche Diskurs ebnete nach dem Beitritt merklich ab. Regionale Europapolitik – also sämtliche von Akteuren subnationaler Einheiten gesetzte politische Aktivitäten, die über den innenpolitischen Bezug hinaus eine europäische Dimension aufweisen – auf deren Arten, Motive und Hintergründe in dieser Arbeit eingegangen wird, hat sich in den Bundesländern zu einer weitgehend depolitisierten Thematik entwickelt. Gründe dafür sind in der seit dem Beitritt noch stärker gewordenen Dominanz der Exekutiven gegenüber den Legislativen zu suchen. Innerhalb der Exekutiven wiederum sind es die spezialisierten Verwaltungen, durch die regionale Europapolitik hauptsächlich gestaltet wird.

Die Arbeit setzt bei einer theoretischen Begriffsbestimmung regionaler Europapolitik an und führt über die Betrachtung von Regionalisierungsprozessen und Formen der regionalen Zusammenarbeit in Europa hin zur Rolle der Europäischen Union im Kontext eines „Europa der Regionen“. Unter welchen Voraussetzungen, mit welchen Mitteln, von wem und wie die regionale Europapolitik der österreichischen Bundesländer stattfindet, wird anschließend analysiert. Eine Europäisierung der Länder hat stattgefunden. Auch ist in der Praxis deutlich geworden, dass regionale Akteure informelle Kanäle der Mitwirkung und Einflussnahme stärker nutzen.

Der **Band 87** der Schriftenreihe, **Mayer „Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998“**, Wien 2002, 438 Seiten, ISBN Nr 3-7003-1396-9, ist im Buchhandel zum Preis von € 47,90 erhältlich.