

## FÖDERALISMUS AKTUELL

### Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in Österreich

Die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in Österreich ist immer wieder Gegenstand heftiger Diskussionen, in denen ein Bedarf an einer bundeseinheitlichen Umsetzung argumentiert wird. Gelegentlich wird auch die föderale Struktur dafür verantwortlich gemacht, dass Österreich ein schlechtes Ranking in der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht aufweist. Tatsächlich liegt Österreich nach einem Bericht der Europäischen Kommission vom 19. September dieses Jahres mit 4,4% Umsetzungsdefizit derzeit an letzter Stelle aller Mitgliedstaaten. Im Gegensatz zu Österreich konnten die Erstplatzierten Dänemark und Spanien (wo im Übrigen Gemeinschaftsrecht ebenfalls dezentral umgesetzt wird) das vorgegebene Ziel von 1,5% Defizit erreichen.

Allgemein hat sich der Stand der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in Österreich immer wieder verändert: Während 1997 noch ein Umsetzungsdefizit von 10,1% verzeichnet werden musste, lag dieses im Jahr 2002 nur noch bei 2,9%. Die beste Platzierung im Ranking der Mitgliedstaaten nahm Österreich 1998 mit Platz sieben ein. Etwas besser liegt Österreich, wenn man die Zahl der nicht umgesetzten Richtlinien, deren Umsetzungsfrist seit über zwei Jahren verstrichen ist, heranzieht: mit lediglich drei nicht umgesetzten Richtlinien, deren Umsetzungsfrist seit über zwei Jahren verstrichen ist, nimmt Österreich gemeinsam mit Deutschland und Italien Rang vier ein. Demgegenüber belegt Frankreich mit zehn nicht umgesetzten Richtlinien, deren Umsetzungsfrist seit mehr als zwei Jahren verstrichen ist, den letzten Rang.

Die Untersuchung der Frage, wer – der Bund oder die Länder – das **schlechte Ranking** zu verantworten hat, ergibt, dass der Grund jedenfalls **nicht** in der **bundesstaatlichen Struktur**

**Österreichs zu erblicken** ist: mit Stand vom 7.10.2003 waren insgesamt 1535 Richtlinien umzusetzen, davon waren am Stichtag insgesamt 71 noch nicht umgesetzt; während von diesen 71 Richtlinien lediglich zwei in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fielen, waren 6 Richtlinien sowohl vom Bund als auch von den Ländern und insgesamt 63 ausschließlich vom Bund umzusetzen.

Seit seinem Beitritt im Jahr 1995 wurde Österreich insgesamt viermal im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EGV wegen Nichtumsetzung bzw. mangelhafter Umsetzung von Richtlinien vom Europäischen Gerichtshof verurteilt. Davon sind drei Verurteilungen auf die Säumigkeit sowohl des Bundes als auch der Länder zurückzuführen und eine Verurteilung ausschließlich auf die Nichtumsetzung durch den Bund.

### Ein Prophet und die Folgen<sup>1</sup>

Die Aussage, dass zwischen 70 und 80% der nationalen Kompetenzen auf die EU übergegangen sind, gehört heute zum gängigen Stehsatz jeder politischen Diskussion. Sie wird im Regelfall dazu benutzt, die Überflüssigkeit dieser oder jener staatlichen Institution zu belegen. Sucht man nach Belegstellen für die These, so stößt man auf eine gegen Ende der 80er Jahre getroffene Prophezeiung des mittlerweile legendären Kommissionspräsidenten der EU, Jacques DELORS, wonach innerhalb eines Jahrzehnts 80% der Wirtschafts- und Finanzgesetzgebung, vielleicht auch der Sozialgesetzgebung, auf der EU-Ebene erfolgen werde.

Der Prophet hat, was seine tatsächlich gemachte Aussage betrifft, wohl zu einem guten Teil recht behalten. Die Geldpolitik ist weitestgehend EU-Recht geworden, ebenso wie das Wettbewerbs- und Beihilfenrecht. Im Fall der Sozialpolitik oder auch der Beschäftigungspolitik ist diese Vergemeinschaftung aber bei weitem nicht in dem vorhergesagten Ausmaß eingetreten. Dasselbe gilt für das von Delors gar nicht gemeinte Umweltrecht oder das Bildungswesen. Verschiedene wichtige Bereiche wie das Zivilrecht, die Sozialversicherung oder die Kulturpolitik sind nur in verhältnismäßig geringem Maße „europäisiert“ worden.

Wer daher undifferenziert davon spricht, dass praktisch alle Kompetenzen des Nationalstaates auf die EU übergegangen sind, betet nicht nur eine so niemals getroffene Aussage nach, sondern unterliegt auch dem gefährlichen **Trugschluss**, dass die **nationale Politik innerhalb der EU keine Funktion** mehr habe. Tatsächlich beweist aber auch ein Blick auf die Gesetzesproduktion des Nationalrates, dass von einer nennenswerten Reduktion überhaupt nicht die Rede sein kann. Dies liegt weniger am Starrsinn österreichischer Bürokratie, sondern an der Unrichtigkeit einer solchen These.

Eine seriöse Studie des deutschen Sozialwissenschaftlers Manfred G. SCHMIDT nimmt dagegen für das Jahr 2000 einen **durchschnittlichen Europäisierungsgrad der öffentlichen Aufgaben** von etwa **einem Drittel** an. Dieses Resultat ist wesentlich plausibler als die verstümmelte These Delors und unterstreicht, dass die Europäische Union nicht ausschließlich als Staubsauger nationaler Kompetenzen verstanden werden darf. Sie bildet vielmehr einen rechtlichen Rahmen, in dem **nationale und regionale Politik** auch weiterhin **ihre Funktion** haben, wenngleich ihre Souveränität im wohlverstandenen Interesse der Unionsbürgerinnen und -bürger eingeschränkt wird.

### Länder sind unverzichtbare Orte der Demokratie

*„Die Länder sind unverzichtbare Orte der Demokratie, die historisch gewachsen sind und wichtige Aufgaben erfüllen, die überregional nicht gelöst werden können“* betonte Nationalratspräsident Univ.Prof. Dr. KHOL bei einem Panelgespräch „Eine Zukunft für den Bundesstaat“, das am Freitag, den 17. Oktober 2003 im Rahmen der von der Schweizerischen Botschaft in

---

1 Von Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger.

Wien organisierten Veranstaltungsreihe „Westwind – SCHWEIZ.TIROL.03“ in Innsbruck stattfand.

Präsident Khol betonte, dass eine Abschaffung der Landtage im Zuge des Österreich-Konvents nicht in Frage komme. *„Wir sind der Meinung, dass jeder das, wozu er fähig ist und wozu er die Mittel hat, auch selbst erledigen soll.“* Der Staat als die größere Einheit solle nur dann eingreifen, wenn Hilfe notwendig ist, so Khol. Respekt habe man auch vor den gewachsenen Strukturen. In diesem Zusammenhang wies der Nationalratspräsident darauf hin, dass es nach dem Krieg die Bundesländer gewesen seien, die 1945 Österreich gebildet haben. *„In den Ländern haben wir unsere Wurzeln und ohne Wurzeln können wir nicht leben.“*

### **Starke Mitwirkung der Länder beim Konvent**

Im Österreich-Konvent will Khol darauf achten, dass die Neugestaltung der innerstaatlichen Aufgabenverteilung im Konsens mit den Ländern erfolgt. Deshalb habe er auch darauf gedrängt, dass die Länder im Konvent stark und prominent vertreten sind. Denn nur in gemeinsamer Anstrengung könne man es schaffen, den Staat leistungsfähiger und schlanker zu machen. *„Am Ende wird jede Aufgabe dort erfüllt, wo es am zweckmäßigsten ist. Österreich wird modern strukturiert verwaltet werden und sich im internationalen Wettbewerb gestärkt behaupten können“*, sagte Khol abschließend.

## **FÖDERALISTISCH BETRACHTET**

### **Verwaltungsreform aus Sicht österreichischer Verwaltungsmanager**

Eine von der Wirtschaftsuniversität Wien in Auftrag gegebene österreichweite Befragung von Führungskräften in der öffentlichen Verwaltung<sup>2</sup> brachte sehr interessante Ergebnisse. So kommt die Untersuchung zu den Ergebnissen, dass Österreichs Verwaltungsmanager von den Reformen relativ stark betroffen sind und dass diese den bisherigen Reformen durchaus kritisch gegenüberstehen.

Interessant sind vor allem die **Erwartungen** von den **zukünftigen Reformen**. Dabei werden von einer Verwaltungsreform eine **klare erkennbare Richtung** (Gesamtkonzept) und **mehr Konsequenz** bei der **Umsetzung** gefordert.

Als inhaltliche **Eckpfeiler** der **Verwaltungsreform** haben aus Sicht der Verwaltungsmanager folgende Punkte Priorität:

- klarere Aufgaben, Strukturen und Kompetenzen (sowohl im Gesamtsystem – siehe Bundesstaatsreform – wie auch auf Ebene der einzelnen Verwaltungseinheiten)
- Abkehr von der Budget- und Planstellenlogik hin zu strukturellen Reformen auf Basis einer Priorisierung und Bereinigung von Aufgaben
- Klare politische Zielvorgaben bei gleichzeitigem Rückzug aus dem operativen Geschäft
- Verwaltungsreformen, die nicht ein Mehr an Aufgaben und Bürokratie schaffen, sondern zu konkreten Vereinfachungen für Bürger und Verwaltungspersonal führen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Berücksichtigung unterschiedlicher Prioritäten für die verschiedenen Verwaltungsebenen: Während die Auswirkungen der europäischen Einigung und das Dienstrecht von den Verwaltungsmanagern des Bundes besonders hervorgehoben werden und die Länder die Problematik einer Überregulierung besonders akzentuiert sehen, sind in den Gemeinden die Erwartungshaltungen der Bürger besonders relevant.

---

2 Vgl die Studie „Aktuelle Trends des Verwaltungsmanagements – Verwaltungsreform aus Sicht österreichischer Verwaltungsmanager“, bearbeitet von Dr. Gerhard Hammerschmid, Dr. Renate Meyer und Univ.Prof. Dr. Karl Sander. Präsentiert im Rahmen des Verwaltungswissenschaftlichen Werkstattgesprächs 2003 „Der öffentliche Dienst im gesellschaftlichen System 2003 plus – Neue Herausforderungen“ am 18./19. September 2003 in Wien.

Aus den Befragungen geht hervor, dass sich 59% der Führungskräfte in der Verwaltung eine **verstärkte Autonomie** und **Gestaltungsmöglichkeiten** insbesondere in personeller und budgetärer Hinsicht (Stichwort: „Global budget“) wünschen. Dies spiegelt die zentralen Defizite der Verwaltung wider: fehlende Flexibilität, Zentralismus und starres, wenig leistungsorientiertes Dienstrecht, starke politische Eingriffe sowie das Fehlen klarer Ziele.

Zusammenfassend kommt die Studie zum Ergebnis, dass die österreichischen Verwaltungsmanager generell eine hohe Reformnotwendigkeit der öffentlichen Verwaltung sehen und durch Reformen bereits jetzt relativ stark betroffen sind. Gleichzeitig sind sie aber mit den **bisherigen Reformen in hohem Ausmaß unzufrieden**. Diese Unzufriedenheit ist tendenziell geringer, je höher die eigene Involvierung in Reformen ist und je konkreter die Reformmaßnahmen sind.

Die bisherigen Reformen werden vielfach als zu wenig weit reichend und konkret eingeschätzt. Gerade hinsichtlich der von den Verwaltungsmanagern im eigenen Arbeitsbereich als besonders wichtig eingeschätzten personellen und budgetären Autonomie werden nur in geringem Ausmaß greifbare Reformenerfolge wahrgenommen (sowohl im Personalmanagement/ Dienstrecht als auch im Budgetmanagement von lediglich 5,2% bzw 3,8% der Befragten). Darüber hinaus zeichnen sich für die aus ihrer Sicht zentralen Problembereiche (Bundesstaatsreform, Überregulierung, Verwaltungsvereinfachung) nach wie vor keine ausreichenden Lösungen ab bzw werden nicht mit der erforderlichen Konsequenz vorangetrieben.

## **IFÖ BUCHTIPP**

### **Der Bund und die Länder – Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat**

Herbert DACHS (Hrsg), Der Bund und die Länder – Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat, Böhlau, Wien 2003.

Band X der Geschichte der österreichischen Bundesländer seit 1945 (herausgegeben von Dachs/Hanisch/Kriechbaumer) ist dem Verhältnis Bund – Länder und damit dem österreichischen Föderalismus gewidmet. Es ist erfreulich, dass sich die zeitgeschichtliche und politikwissenschaftliche Forschung des Themas annimmt, sodass Föderalismus nicht mehr ausschließlich eine Domäne der Staatsrechtler ist. Die in dem Band vereinigten Beiträge von *Fallend, Dachs, Sandner, Knoche/Siegert, Dirninger, Wimmer, Staudacher, Lindenbaum* sowie *Plasser/Ullram* analysieren den österreichischen Föderalismus als Faktum, fernab von den oft als Glaubensfragen gehandelten Positionen zugunsten oder gegen den Föderalismus oder einer verengten Sichtweise, die nur einen einseitig verstandenen Effizienzgedanken in den Vordergrund rückt. *„Die Analysen zeigen eine ungemein große Vielfalt an bundesstaatlichen Interaktions- und Politikformen. Über dem oft kleinlich wirkenden Hickhack um diese oder jene Kompetenz wird allzu leicht vergessen, wie groß das koordinierende, integrierende und Interessen ausgleichende Potenzial von föderalisierten Staaten sein kann, und es deutet vieles darauf hin, dass diese staatliche Organisationsform an Bedeutung gewinnen könnte. Immer mehr Entscheidungen fallen auf globaler oder zumindest übernationaler Ebene, und es sind die Regionen/Bundesländer, die in den meisten Fällen über die entsprechenden Konsequenzen für die Bevölkerung Bescheid wissen und auch die beste Einschätzung über vernetzte, problemgerechte und sozial verträgliche Reaktionsweisen haben dürften. Über das Ob der Bundesstaatlichkeit in Österreich sollte es daher keine Debatten geben, über das Wie hingegen (mit ausreichenden Gestaltungsspielräumen, klaren Verantwortlichkeiten und Elementen des Wettbewerbs) muss weiter heftig gerungen werden.“*

Im Hinblick auf die laufenden Diskussionen im Österreich-Konvent kommt das Werk gerade zum richtigen Zeitpunkt. Es sei allen, die sich mit der österreichischen Bundesstaatlichkeit befassen, zur Lektüre empfohlen!