



Institut für Föderalismus

INFORMATIONSBLATT

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

SONDERAUSGABE 1

April 2004

ZWISCHENBILANZ DES ÖSTERREICH-KONVENTS

Der im Juni 2003 eingesetzte Österreich-Konvent sollte nach seinem Auftrag bis Ende dieses Jahres seine Arbeiten abgeschlossen haben. Das Institut für Föderalismus nimmt dies zum Anlass, eine Zwischenbilanz der Konventsarbeit zu ziehen.

a) Organisation und Abläufe im Österreich-Konvent

Der **Konvent** besteht aus **70 Mitglieder** und insgesamt **zehn Ausschüssen**: Staatsaufgaben und Staatsziele (Ausschuss I), legislative Strukturfragen (Ausschuss II), staatliche Institutionen (Ausschuss III), Grundrechtskatalog (Ausschuss IV), Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Ausschuss V), Reform der Verwaltung (Ausschuss VI), Strukturen besonderer Verwaltungseinrichtungen (Ausschuss VII), Demokratische Kontrollen (Ausschuss VIII), Rechtsschutz und Gerichtsbarkeit (Ausschuss IX) sowie Finanzverfassung (Ausschuss X).

Den Vorsitz führt Rechnungshofpräsident *Franz Fiedler*, der vom Gründungskomitee, bestehend aus dem Bundeskanzler, dem Vizekanzler, den drei Präsidenten des Nationalrates, dem Präsidenten des Bundesrates, den Vorsitzenden der im Nationalrat vertretenen politischen Parteien, dem Vorsitzenden der Landeshauptleuterkonferenz, der Vorsitzenden der Konferenz der Landtagspräsidenten, dem Präsidenten des Österreichischen Städtebundes und dem Präsidenten des Österreichischen Gemeindebundes, eingesetzt wurde. Die Spitze des Konvents bildet das **Präsidium**, bestehend aus dem Vorsitzenden des Präsidiums, *Franz Fiedler*, den beiden stellvertretenden Vorsitzenden, *Heinz Fischer* und *Angela Orthner* sowie den Mitgliedern *Dieter Böhmdorfer*, *Eva Glawischnig*, *Claudia Kahr* und *Andreas Kohl*.

Aufgabe des Präsidiums ist es, die Ergebnisse des Konvents zusammen zu fassen. Daraus ergibt sich auch, dass das Präsidium das eigentliche Machtzentrum des Konvents bildet. In diesem Organ fallen die wesentlichen Entscheidungen und wird sich auch die Zukunft der österreichischen Bundesverfassung entscheiden.

Der Konvent hat im Herbst 2003 Arbeitsaufträge an insgesamt 10 Ausschüsse erteilt. Diese haben anschließend ihre Arbeiten aufgenommen und nun zu einem großen Teil bereits ihre Ergebnisse vorgelegt.

Im Plenum des Konvents selbst konnten, solange keine Ausschussberichte vorlagen, keine maßgeblichen Entscheidungen getroffen werden. Das Plenum hat die verbleibende Zeit dadurch genützt, in mehreren Sitzungen Hearings zivilgesellschaftlicher Organisationen durchzuführen. Damit konnte auch einem, in der Öffentlichkeit geäußerten Hauptkritikpunkte an der Konventsarbeit begegnet werden, nämlich jenem an der nicht vorhandenen Repräsentanz zivilgesellschaftlicher Gruppen im Konvent selbst. Die Hearings wurden insgesamt auch breit durchgeführt, es kamen praktisch alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen zu Wort.

Damit fungierte das Plenum als Diskussionsforum, in dem die unterschiedlichsten Standpunkte zu Wort kommen konnten. Ein bemerkenswerter Grundzug der Hearings war, dass von den Angehörigen der Zivilgesellschaft länderweise unterschiedliche Regelungen sehr häufig als grundsätzlich verdammenswert betrachtet wurden. Dabei ließen die Vertreter der NGO's („Nichtregierungsorganisationen“) eine problemorientierte Reflexion dahingehend vermissen, ob eine einheitliche Lösung tatsächlich a priori gegenüber föderaler Differenzierung überlegen wäre. Diese Tendenz einer föderalismuskritischen Haltung war durchgehend festzustellen, ob es sich nun um soziale Belange, wie die Frage föderaler Differenzierung im Behindertenrecht, um Tierschutz, um Naturschutz, um Raumordnung oder auch um das Katastrophenhilferecht handelte. Die Situation der Länder wurde damit nicht unbedingt leichter.

b) Vorgaben an den Konvent

Zur Erinnerung sei nochmals die Vorgaben an den Konvent erinnert, die das Gründungskomitee wie folgt festgelegt hat:

„Der Konvent zur Staatsreform hat die Aufgabe, Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten, die auch Voraussetzungen für eine effizientere Verwaltung schaffen soll.

Die künftige Verfassung soll eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglichen.

Dabei sollen insbesondere folgende Bereiche beraten werden:

Eine umfassende Analyse der Staatsaufgaben.

Die Kompetenzverteilung mit dem Ziel, einen klaren, nach Aufgabenbereichen gegliederten Kompetenzkatalog zu schaffen.

Das Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips.

Die Struktur der staatlichen Institutionen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des effizienten Mitteleinsatzes, der Bürgernähe sowie der Entwicklungen des e-government.

Die Grundzüge der Finanzverfassung, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung und eines bedarfsgerechten Finanzausgleiches.

Die Einrichtung einer effizienten Kontrolle auf Bundes- und Landesebene und die Gestaltung des Rechtsschutzes unter dem Gesichtspunkt rascher und bürgernaher Entscheidungen.

Der Konvent soll zuletzt auch Textvorschläge für einen straffen Verfassungstext ausarbeiten.

Ziel des Konvents ist es somit einen neuen Verfassungstext zu schaffen, der in knapper, aber umfassender Form sämtliche Verfassungsbestimmungen enthält. Die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung (also das demokratische Prinzip, das bundesstaatliche Prinzip, das rechtsstaatliche Prinzip und die republikanische Staatsform) bleiben aufrecht.“

Hervorhebenswert ist in diesem Zusammenhang, dass, obgleich die Bauprinzipien der Bundesverfassung außer Streit gestellt werden, in der politischen Diskussion rund um den Konvent immer wieder das Erfordernis einer Volksabstimmung über die solcherart neu geschaffene österreichische Bundesverfassung betont wird. Abgesehen davon, dass ein solches Plebiszit eine gewisse legitimatorische Kraft für die neue Verfassung zu schaffen vermag, ist der Sinn der Volksabstimmung vor dem Hintergrund des geltenden Art. 44 Abs. 3 B-VG nicht zu erkennen: Nach dieser Verfassungsbestimmung ist eine Volksabstimmung eben nur dann

erforderlich, wenn eine Gesamtänderung der Bundesverfassung vorliegt, worunter von der völlig herrschenden Meinung gerade eben die Änderung des rechtstaatlichen, demokratischen, republikanischen oder bundesstaatlichen Prinzips verstanden wird.

c) **Resümee der Ausschussberichte und Entwicklungslinien**

Die **Ausschüsse haben** – im Regelfall mit einer maßvollen Überschreitung der ihnen gewährten Frist – **ihre Berichte vorgelegt**. Je nach der politischen Strittigkeit der zu bearbeitenden Materien, waren die konsensual erarbeiteten Ergebnisse mehr oder weniger dürftig. So war insbesondere der erzielte Konsens in den Ausschüssen 3 (Staatliche Institutionen) und 5 (Verteilung der Gesetzgebungsaufgaben) bescheiden. Im Wesentlichen wurde lediglich der – nach dem Auftrag des Konvents ohnehin vorgegebene – Konsens erzielt, das bundesstaatliche System beizubehalten und keine der bisherigen staatlichen Ebenen Bund, Länder und Gemeinden, entfallen zu lassen.

Der Konvent ist daher mit der Tatsache konfrontiert, dass die **Ausschüsse** gerade in den heiklen Bereichen **keine konsensualen Vorschläge vorlegen konnten**. Im Grunde konnten die Ausschüsse lediglich die Denkvarianten für die künftige Bundesverfassung aufbereiten.

Aus wissenschaftlicher Sicht ist bemerkenswert, dass im Jahre 2003/04 die Konfliktlinien in den Beratungen der Ausschüsse im Wesentlichen jenen der Jahre 1919/20 folgten. Abgesehen davon, dass etwa die Meinungen über die Verankerung sozialer Grundrechte gegenwärtig noch immer entlang der Parteigrenzen ÖVP/FPÖ auf der einen Seite und SPÖ/Grüne auf der anderen Seite verlaufen, erweist sich die **Ausgestaltung des föderalen Systems** als die wohl **umstrittenste Frage** der gesamten **Konventsarbeit**. Dabei steht wiederum die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern im Mittelpunkt. Während die Position der Gemeinden trotz ihrer relativen Kleinstrukturierung im Wesentlichen unbestritten ist, **wecken die spärlichen Gesetzgebungskompetenzen der Landtage offenbar die Begehrlichkeit des Bundes**.

Es ist daher nicht überraschend, dass es noch nicht gelungen ist, konsensuale Vorschläge über die Zuordnung auch nur einzelner Kompetenzen zu Bund und Ländern zu erarbeiten. Nur sehr grob zeichnet sich ein in der Diskussion so bezeichnetes „**Drei-Säulen-Modell**“ einer **Kompetenzverteilung** ab, das auf jeweils exklusiven Zuständigkeiten von Bund und Ländern sowie einer „dritten Säule“ gemeinsamer oder geteilter Kompetenzen beruht. Die konkrete Zuordnung bestimmter Gesetzgebungsmaterien zu einer dieser Säulen ist ebenso umstritten wie der Rechtsetzungsmechanismus in der dritten Säule. Eine relativ starke Strömung in dem für Vorschläge hinsichtlich der Kompetenzzuordnung zuständigen Ausschuss 5 des Konvents votierte für das Modell einer konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes mit einer an Art. 72 des deutschen Grundgesetzes (GG) orientierten **Erforderlichkeitsklausel**. Vorschläge nach Einführung einer **Ziel- und Rahmengesetzgebung** in der dritten Säule, die einerseits die Vorgabe bundesweiter Standards ermöglichen sollte, andererseits den Ländern entsprechende Gestaltungsspielraum in der Ausführung überlassen sollte, **konnten sich bisher nicht durchsetzen**. Zu groß scheint bei weiten Teilen des Konvents die Unzufriedenheit mit der bisherigen Grundsatzgesetzgebung (Art. 12 B-VG) und die Befürchtung zu sein, eine neue Ziel- und Rahmengesetzgebung würde im Ergebnis zu nichts anderem als der bestehenden Situation, die von einer überschießenden Ausübung der Grundsatzgesetzgebung durch den Bund geprägt ist, führen.

Erheblicher Dissens besteht auch über die Art und Weise der **Mitwirkung der Länder** an der **Bundesgesetzgebung**. Einerseits wird die politisch und rechtlich **schwache Stellung des Bundesrates** beklagt, andererseits wird auch immer wieder die Ablehnung „deutscher Verhältnisse“ (gemeint ist damit die Möglichkeit des Bundesrates, die Bundesgesetzgebung zu blockieren) zu bekunden. Nach der gegenwärtigen Verfassungsrechtslage hat der österreichische Bundesrat im Wesentlichen nur bei Änderungen der Bundesverfassung, mit denen die Zuständigkeiten der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt werden, ein Zustimmungsrecht und damit eine Vetoposition. In fast allen Fällen der Bundesgesetzgebung verfügt er sonst lediglich über ein suspensives Veto, das mit einem Beharrungsbeschluss des Nationalrates außer Kraft gesetzt werden kann (Art. 42 B-VG). Ein

konsensfähiges Konzept über die **Neugestaltung des Bundesrates** ist bis heute jedenfalls **nicht in Sicht**. Dies gilt auch für eine allfällige direkte Ländermitwirkung an Stelle oder neben dem Bundesrat.

Falls es zu einer Einigung über eine neue Form der Ländermitwirkung an der Bundesgesetzgebung kommen sollte, ist freilich die Frage zu stellen, ob damit nicht die Initialzündung für weitere Kompetenzverluste der Landtage gesetzt wird. In jedem Fall erweist sich aber die Ländermitwirkung an der Bundesgesetzgebung als der entscheidende Punkt, was die Erfolgsaussichten einer Neugestaltung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern betrifft.

Im Bereich der Verwaltung zeichnet sich ein Konsens über die Einführung einer dem Verwaltungsgerichtshof in Wien vorgeschalteten **Landesverwaltungsgerichtsbarkeit** ab. Demnach sollten erstinstanzliche Verwaltungsentscheidungen grundsätzlich einer Überprüfung durch ein Landesverwaltungsgericht und nicht wie bisher durch den Verwaltungsgerichtshof in Wien nach Durchlaufen der Verwaltungsinstanzen unterliegen.

Bezeichnend ist dagegen, dass sich über die **Reform der Sicherheits- und der Schulverwaltung bis jetzt noch kein Konsens abzeichne. Diese wichtigen Verwaltungsmaterien sind** in Österreich im Gegensatz zu anderen Bundesstaaten in einem besonders hohen Ausmaß **zentralisiert**, indem sie weitgehend durch Bundesbehörden oder unter der Aufsicht von Bundesbehörden vollzogen werden. Demgegenüber dürfte die sogenannte **mittelbare Bundesverwaltung**, ein Spezifikum des österreichischen Bundesstaates, wonach Bundesgesetze vom Landeshauptmann und den ihm unterstellten Landesbehörden unter der Leitungsbefugnis der zuständigen Bundesminister vollzogen werden, **erhalten bleiben**. Ihre Abschaffung und die Übertragung der bisher in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogenen Angelegenheiten in die selbständige Landesverwaltung stellte eines der klassischen und vorläufig offenbar unrealisiert bleibenden Reformprojekte des österreichischen Bundesstaates dar.

Mit besonderer Spannung werden die Ergebnisse eines Ausschusses erwartet, der überhaupt erst im Februar 2004 mit seinen Arbeiten begonnen hat, nämlich des zur **Reform der Finanzverfassung** eingesetzten Ausschusses. Seine Resultate oder Nicht-Resultate werden ganz entscheidend zum Erfolg oder Misserfolg des Österreich-Konvents beitragen. Ergebnisse aus dem Ausschuss sind jedoch nicht vor dem Sommer 2004 zu erwarten.

d) Weiteres Vorgehen

Die bisher konsensual erarbeiteten **Ergebnisse der Ausschüsse sind nicht spektakulär** und würden nicht unbedingt eine tief greifende Änderung der Bundesverfassung bewirken. Fraglich ist allerdings, welche weiteren Inhalte in der Folge im Präsidium doch noch konsensual erarbeitet werden.

Das Präsidium kann den eingesetzten Ausschüssen weitere Aufträge erteilen, womit auch zu rechnen ist. Die entscheidende Frage wird dabei sein, welche Weichenstellungen das Präsidium vorgeben kann. Nur dann, wenn die Aufträge klare politische Orientierungen enthalten, dürften auch Resultate aus den Ausschüssen zu erwarten sein, die sich nicht nur auf die Wiedergabe divergierender Positionen beschränken.

Das **Plenum des Konvents** steht demgegenüber zwar als Diskussionsplattform im Mittelpunkt der Öffentlichkeit, **kann selbst aber keine wesentlichen Entscheidungen** treffen. Dies hat sich auch bei der Behandlung der bisher vorliegenden Ausschussberichte gezeigt. Angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit sind häufig nur generalisierende Erörterungen oder Kurzbetrachtungen einzelner Punkte möglich. Immerhin gibt die Diskussion im Plenum ein gewisses Stimmungsbild des Konvents wieder.

Ob und zu welchen Ergebnissen der Konvent führen wird, wird aber letztlich von der **Konsensfindung im Präsidium** abhängen.

Peter Bußjäger, Institutsdirektor