

# **Bericht der Aufgabenreformkommission**

**März 2001**

## VORWORT

Österreich verfügt im internationalen Vergleich über den Vorteil einer guten und leistungsstarken öffentlichen Verwaltung. Wer sich näher mit den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung beschäftigt, ist beeindruckt von der Vielfalt von Leistungen auf allen Gebieten des täglichen Lebens.

Öffentliche Verwaltung wird, seit es sie gibt, begleitet von Initiativen zu einer „Verwaltungsreform“ der einen oder anderen Art. Dies hat seinen Grund darin, dass viele Menschen laufend auf das gute – und naturgemäß stets verbesserbare – Funktionieren der Verwaltungsstellen angewiesen sind. Dies hat aber auch seinen Grund darin, dass mit dem Betrieb der öffentlichen Verwaltung ein erheblicher Einsatz von öffentlichen Mitteln verbunden ist. Der Einsatz öffentlicher Mittel ist stets rechtfertigungsbedürftig.

In Zeiten verstärkter Erfordernisse zu Sparmaßnahmen im Bereich der öffentlichen Haushalte stellt sich nicht nur die Frage, ob man Aufgaben sparsamer und zweckmäßiger erfüllen könnte, sondern stellt sich verstärkt die Frage, ob man den einen oder anderen Wirkungsbereich überhaupt aufgeben sollte. Die Aufgabenreformkommission hat sich bemüht, aufgrund einer unter großem Zeitdruck durchgeführten Sichtung der Fülle an Verwaltungsaktivitäten viele begründete Vorschläge aus den verschiedenen Bereichen der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung zusammenzustellen. Die Vorschläge verstehen sich nicht als Kritik am Wirken der in den betroffenen Bereichen tätigen Bediensteten, sondern als Bewertung von Potentialen an Rückbau der angewachsenen Staatsaktivitäten. Eine übergeordnete Leitmaxime bildete der Grundsatz: „Der Staat soll sich auf das Wesentliche konzentrieren“.

Die Vorschläge zielen auf eine Neukonzeption des „Staats nach der Jahrtausendwende“ ab. Sie wurden ohne Rücksicht auf parteipolitische oder föderalismuspolitische Positionen erarbeitet. Daher liegt es auf der Hand, dass die Frage der Umsetzung dieser Vorschläge der politischen Beurteilung unterliegt.

Als Vorsitzendem der Aufgabenreformkommission, die mit dem vorliegenden Bericht ihre Funktion beendet, ist es mir ein persönliches Anliegen, den Mitgliedern der Kommission für ihr beträchtliches Engagement in zeitlicher und sachlicher Hinsicht und für die überaus intensiven und doch stets harmonischen Diskussionen zu danken.

Wien, im März 2001

Bernhard Raschauer

## INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort .....	2
INHALTSVERZEICHNIS .....	3
<b>A. ALLGEMEINER TEIL .....</b>	<b>5</b>
I. Die Kommission.....	5
II. Die Aufgabenstellung .....	6
III. Die Vorgangsweise.....	13
IV. Ausgangslage und Perspektiven .....	18
V. Beurteilungsgesichtspunkte .....	21
VI. Abwägungsgesichtspunkte.....	25
<b>B. BESONDERER TEIL .....</b>	<b>28</b>
<b>I. Abschnitt: Thematische Einzelstudien .....</b>	<b>28</b>
1. Thema: Reduzierung der Gewerbeverwaltung.....	28
2. Thema: Kommunale Ver- und Entsorgung .....	35
3. Thema: Neuordnung der Schulverwaltung.....	42
4. Thema: Arbeitsmarktservice .....	50
5. Thema: Gesundheitsverwaltung .....	55
6. Thema: Kulturverwaltung.....	64
7. Thema: Eigenregieleistungen .....	71
8. Thema: Infrastruktur - Straßen .....	81
9. Thema: Immobilien und Wohnbauförderung.....	87
<b>II. Abschnitt: Ergänzende Vorschläge .....</b>	<b>96</b>
<b>III. Abschnitt: Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten .....</b>	<b>111</b>
<b>IV. Abschnitt: Zusammenfassende Aufzählung der Thesen und Empfehlungen der Kommission .....</b>	<b>115</b>
1. Allgemeine Thesen.....	115
2. Empfehlungen der Kommission.....	116
3. Ergänzende Vorschläge .....	121
<b>III. DOKUMENTATION .....</b>	<b>124</b>
<b>I. Abschnitt: „Berliner Vorschläge“ .....</b>	<b>124</b>

1. Funktionelle Privatisierung.....	124
2. „Benchmarking“ .....	125
<b>II. Abschnitt: Erweiterung der Gesetzesfolgenabschätzung.....</b>	<b>126</b>
<b>III. Abschnitt: Aufgabenkataloge und Prüfrahen für eine Aufgabenreform ...</b>	<b>128</b>
1.Aufgaben des Bundes .....	128
2. Aufgaben der Länder.....	138
3. Aufgaben der Gemeinden .....	146
4. Prüfrahen für Aufgabenreform.....	150

## A. ALLGEMEINER TEIL

### I. DIE KOMMISSION

Die Bundesministerin für öffentliche Leistung und Sport, Vizekanzlerin Dr Susanne Riess-Passer, hat einen Kreis von Persönlichkeiten gebeten, in einer Kommission mitzuwirken, die eine Revision der Verwaltungsaufgaben beraten sollte. Aufgrund einer tabulosen Diskussion sollten Vorschläge mit dem Ziel einer Aufgaben- und Ausgabenentlastung des Staates entwickelt werden. An der dementsprechend als **Aufgabenreformkommission** bezeichneten Kommission haben mitgewirkt (in alphabetischer Reihenfolge):

- Dr Franz Fiedler, Präsident des Rechnungshofs
- Mag Klaus Hartmann, Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport
- Dr Hugo Hauptfleisch, ÖAMTC
- Rektor UnivProf Dr Hermann Hill, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
- Generaldirektor Dr Paul Jankowitsch, Shell Austria AG/Wirtschaftsforum der Führungskräfte
- Ingrid Korosec, Volksanwältin
- UnivProf Dr Dieter Mandl, Universität Graz
- Mag Otmar Petschnig, Fa Fleischmann und Petschnig, Klagenfurt
- UnivProf Dr Bernhard Raschauer, Universität Wien
- UnivProf Dr Kuno Schedler, Universität St Gallen
- Dipl Ing Hannes Spitalsky, Geschäftsführer des Vereins für Konsumenteninformation
- Dr Günter Voith, Inzersdorfer Nahrungsmittel GmbH/Vereinigung der österreichischen Industrie
- Dir Kommerzialrat Viktor Wagner, Fa Reiwag/Wirtschaftsforum der Führungskräfte

Mit der Führung des Vorsitzes hat Vizekanzlerin Dr Riess-Passer UnivProf Dr Bernhard Raschauer betraut. Dieser wurde bei der Erstellung der einzelnen Diskussionsgrundlagen von UnivAss Mag Nina Skoczopole, VertrAss Mag Bernhard Painz und studentischen Mitarbeitern unterstützt.

Die Geschäfte der Kommission wurden von der Abt II/8 – Verwaltungsentwicklung des Bundesministeriums für öffentliche Leistung und Sport (MinR Dr Elisabeth Dearing) geführt.

## II. DIE AUFGABENSTELLUNG

### 1. ENTFALL VON STAATSAUFGABEN

Nach dem der Kommission erteilten Auftrag wurde die Aufgabenreformkommission mit der Zielsetzung eingerichtet, Vorschläge zu entwickeln, **welche Staatsaufgaben entfallen** könnten, weil sie

- nicht mehr notwendig bzw nicht mehr zeitgemäß sind oder
- doppelgleisig angeboten werden,

und diesbezügliche Entscheidungsgrundlagen für die politische Ebene zu erstellen. Andererseits wurden von der Aufgabenstellung ausgeschlossen („Nichtziele“):

- Vorschläge zur Effizienzsteigerung
- Vorschläge für Organisationsprivatisierungen.

Im Rahmen einer konstituierenden zweitägigen Klausur im September 2000 hat die Kommission auf der Grundlage von Referaten über Stand und Entwicklung der Verwaltungsreform in Österreich, Deutschland und der Schweiz die zu bewältigende Aufgabe strukturiert und zahlreiche Sachthemen aufgelistet, die einer näheren Analyse bedürfen. Ganz allgemein wurde Übereinstimmung darüber erzielt, dass auf der Grundlage des Interesses der Bürger, kostengünstig qualitativ hochwertige Leistungen geboten zu erhalten, Möglichkeiten einer Verringerung des mit der öffentlichen Verwaltung verbundenen Aufwands herausgearbeitet werden sollen.

**Bürgernutzen**

**Aufwandsreduzierung**

Die Kommission sieht sich in Übereinstimmung mit der wiederholt von der Gewerkschaft öffentlicher Dienst erhobenen Forderung, dass nur eine vorgängige **weitere Verwaltungsmodernisierung** Aufgabenrevision die Grundlage für weitergehende Schritte einer Verwaltungsmodernisierung bilden kann. Damit geht das Ziel einher: „Die Entlastung soll es der öffentlichen Verwaltung ermöglichen, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren“. Die tendenzielle Annäherung an dieses Ziel ist wiederum Voraussetzung für die **Mitarbeitermotivation** im Rahmen einer Verwaltungsreform anzustrebende Motivation der Mitarbeiter. Unbeschadet der Tatsache, dass eine Aufgabenrevision auf Straffungen und Einsparungen abzielt, ist es nach Meinung der Kommission erforderlich, die Mitarbeiter zu der Überzeugung zu gewinnen, dass nur eine Verwaltung, die sich auf ihre wesentlichen Aufgaben konzentrieren kann, eine den heutigen Anforderungen entsprechende effiziente Verwaltung sein kann.

## **2. AUFGABENREVISION, NICHT „SYSTEMOPTIMIERUNG“**

Aus der Vielzahl der Aspekte einer „Verwaltungsreform“ hat sich die Kommission wunschgemäß im Wesentlichen allein mit Fragen der „Aufgabenreform“ befasst. Bereits im Rahmen der Bestandsaufnahme ist die Kommission nämlich zu der Einschätzung gekommen, dass die verschiedenen vorliegenden Studien und Untersuchungen zur „Verwaltungsreform“ Zielsetzungen verfolgen, die man bildhaft als Überlegungen zu einer „Systemoptimierung“ bezeichnen kann: Sie streben

- Verbesserungen und Vereinfachungen von Verwaltungsabläufen,
- die Erhöhung von Bürgernähe und Bürgerfreundlichkeit
- Organisationsreformen
- die Vereinfachung des Rechtsstoffs

und ähnliche Aspekte als solche an. Im Wesentlichen gehen die bisher vorliegenden Untersuchungen jedoch nicht der Frage nach, inwieweit die den Einrichtungen und Abläufen der öffentlichen Verwaltung zugrunde liegenden Aufgabenstellungen selbst noch zeitgemäß bzw erforderlich sind.

Die von der Kommission verfolgte Fragestellung setzt in diesem Sinn auf einer grundsätzlicheren Ebene an:

Anhand von exemplarischen Themen ist die Kommission der Frage nachgegangen, inwieweit den politischen Entscheidungsträgern empfohlen werden kann,

- auf bestimmte Einrichtungen und Abläufe der öffentlichen Verwaltung zu verzichten oder
- die Wahrnehmung von im Allgemeininteresse liegenden Angelegenheiten so zu gestalten, dass die öffentlichen Interessen ohne Einsatz oder unter reduziertem Einsatz der öffentlichen Verwaltung gewahrt werden können.

Ein derartiger Rückbau von Verwaltungsaufgaben kann seinerseits die Grundlage bilden für darauf aufbauende Überlegungen über eine Optimierung der Organisationsformen und der Abläufe der öffentlichen Verwaltung.

### **3. AUFGABENREVISION, NICHT ORGANISATIONSREFORM**

Als Grundsatz gilt: „Die Organisation folgt der Aufgabe“. Entsprechend ihrer Zielsetzung nimmt die Kommission daher nicht Stellung zu der insbesondere im Sommer 2000, aber auch in der Folge diskutierten Frage, inwiefern eine (bloße) Zusammenlegung von staatlichen Behörden und Dienststellen – wie zB Bezirkshauptmannschaften, Finanzämter, Bezirksgerichte, Wachkörper oder Sozialversicherungsträger – sinnvoll wäre. Ebenso nimmt die Kommission nicht zu Überlegungen Stellung, inwiefern öffentlich-rechtliche Organisationsformen durch privatrechtliche Organisationsformen ersetzt werden sollen. Alle derartige Maßnahmen würden nämlich die jeweils in Frage stehenden Aufgaben als solche nicht berühren.

Andererseits können organisatorische Gestaltungen dann aufgabenrelevant sein, wenn sie von solcher Art sind, dass zB Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten begründet sind und damit eine Befassung von mehreren Dienststellen der öffentlichen Verwaltung mit der selben Angelegenheit zur Folge haben. Unter diesem Blickwinkel war auch zu organisatorischen Aspekten Stellung zu nehmen.

Die Kommission hat es damit nicht als ihre Aufgabe betrachtet, zu Fragen der bundesstaatlichen Organisation der Republik, insbesondere zu Fragen der Bundesstaatsreform und der Zukunft der mittelbaren Bundesverwaltung im Detail

Stellung zu nehmen. Im Rahmen der Analyse konkreter Verwaltungsbereiche wird freilich immer wieder sichtbar, dass der bestehende Verwaltungsaufbau unter verwaltungsfunktionellen Gesichtspunkten nicht optimal ist. Gleichwohl sollen Fragen der funktionsgerechten Zuordnung von Aufgaben zu Gebietskörperschaften Gegenstand der Beratungen der in den Vereinbarungen zum neuen Finanzausgleich eingesetzten „Finanzausgleich-Begleitkommission“ sein.

#### **4. AUFGABENREVISION UND „PRIVATISIERUNG“**

Die Kommission ist nicht eingesetzt worden, um Vorschläge zur Privatisierung zu machen. Überlegungen zu einer Aufgabenrevision kommen jedoch zwangsläufig mit Gesichtspunkten der Privatisierung in Berührung.

Der Begriff der Privatisierung wird gerade im Zusammenhang mit Aspekten der Verwaltungsreform in ganz unterschiedlichen Bedeutungen verwendet. Im Sinn einer groben Gliederung kann man zwischen

- Vermögensprivatisierungen
- Organisationsprivatisierungen
- funktionellen Privatisierungen und
- Aufgabenprivatisierungen

unterscheiden.

„Vermögensprivatisierungen“, dh Veräußerungen von Anteilsrechten oder anderen Vermögenswerten von Gebietskörperschaften, waren naturgemäß nicht Gegenstand der Betrachtungen der Kommission.

Aber auch „Organisationsprivatisierungen“, dh Umwandlungen von Ämtern und Anstalten in Kapitalgesellschaften und die damit verbundenen sogenannten „Ausgliederungen“, sind unter dem Blickwinkel einer Aufgabenrevision „neutral“: Sie schaffen nämlich nur ein neues rechtliches Kleid für einen in seinem Bestand als solchen nicht berührten Kreis von Aufgaben. Insoweit stand die Arbeit der Kommission nicht in Konkurrenz zu der im Oktober 2000 vom Ministerrat beschlossenen – als Organisationsprivatisierungen zu sehenden – Liste von Privatisierungs- bzw Ausgliederungsmaßnahmen.

Dagegen bilden Aufgabenprivatisierungen und funktionelle Privatisierungen zentrale Agenden der Kommission:

Bei „**Aufgabenprivatisierungen**“ geht es darum, ob sich der Aufgabenträger aus einer Angelegenheit überhaupt zurückziehen kann und soll, insbesondere weil diese Aufgabe zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt keine öffentliche Aufgabe mehr bildet („nicht mehr zeitgemäß“ ist) oder weil unter Gesichtspunkten einer Ausgabenreduzierung eine Angelegenheit als nicht prioritär zurückgestellt werden muss. Überlegungen zur Aufgabenprivatisierung, wie sie in der Folge entwickelt werden, führen also zu Vorschlägen der Art, dass etwas, das bisher von Dienststellen der öffentlichen Verwaltung gemacht wurde, hinkünftig keine Verwaltungszuständigkeit, keinen Leistungsbereich der Verwaltung mehr bilden soll.

Aufgabenprivatisierungen hat es schon in der Vergangenheit gegeben. Deregulierungen in den Bauordnungen haben beispielsweise dazu geführt, dass bislang bewilligungspflichtige Maßnahmen nicht mehr bewilligungspflichtig sind; bestimmte Funktionsbereiche der Baubehörden sind damit entfallen. Dagegen mag die Ersetzung von Bewilligungsverfahren durch Anzeigeverfahren in diesen Bauordnungen zur Beschleunigung von Verfahren beigetragen haben, aus dem Blickwinkel der Aufgabenrevision gehen derartige Systemänderungen jedoch grundsätzlich nicht mit einem Abbau von Verwaltungsaufgaben bzw mit einer Reduzierung von Verwaltungstätigkeiten einher.

In anderen Angelegenheiten, bei denen nicht die Aufgabe als solche entfallen soll, stellt sich die Frage, inwiefern bestimmte mit der betreffenden Aufgabe verbundene Tätigkeiten von Privaten, also nicht von der Verwaltung selbst, durchgeführt werden sollen. „**Funktionale Privatisierungen**“ zielen also auf die Heranziehung von Privaten im Zuge der Aufgabenwahrnehmung ab. In je höherem Maß funktionale Privatisierungen verwirklicht werden können, in umso höherem Maß können Aktivitätserfordernisse der staatlichen Verwaltung reduziert werden.

Funktionale Privatisierungen hat es schon bisher in großer Zahl gegeben. Beispielsweise haben viele Gemeinden Private im Rahmen der Müllabfuhr herangezogen. In dem Umfang, in dem Private mit dem Leistungsbereich Müllabfuhr betraut werden, muss die Gemeindeverwaltung im Bereich dieser Entsorgungsleistungen nicht selbst tätig werden. Die Leistungsfunktion reduziert sich auf eine Aufsichtsfunktion.

## 5. AUFGABENREVISION UND PERSONALFRAGEN

Fragen der Personalstände, des Dienstrechts oder der Personalentwicklung im öffentlichen Dienst waren von der Kommission nicht zu behandeln. Es ist aber doch festzuhalten, dass die Kommission die auf das Auslaufen öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse abzielenden Entwicklungen in der Schweiz und in Vorarlberg zur Kenntnis genommen hat. Im Zug der Erörterung konkreter Aufgabenbereiche, insbesondere der zukünftig wünschenswerten Gestaltung des öffentlichen Schulwesens, **ist die Kommission zu der Beurteilung gekommen, dass ein Überwechseln zum allgemeinen Dienstrecht – wie dies etwa auch bei der Donau-Universität Krems maßgeblich ist – grundsätzlich zu empfehlen ist.** Ebenso ist kein Grund ersichtlich, warum es im Rahmen der Kulturverwaltung, der Gesundheitsverwaltung oder bei den Eigenleistungen der öffentlichen Hand zu – vom allgemeinen Dienstrecht abweichenden – Pragmatisierungen kommen soll. In einzelnen Bereichen könnte den Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung eine flexiblere Aufgabenwahrnehmung ermöglicht werden. In anderen Bereichen ist das Überwechseln zum allgemeinen Dienstrecht erforderlich, um Wettbewerbsgleichheit herzustellen. Aus dem Blickwinkel der Aufgabenrevision ist festzuhalten, dass eine tendenzielle Vereinheitlichung des maßgeblichen Dienstrechts auch die Aufgaben der Personalverwaltung (Dienstbehörden) verringern und vereinfachen würde.

## 6. AUFGABENREVISION UND DEREGULIERUNG

An die Kommission wurde verschiedentlich herangetragen, dass das wichtigste Ziel der Verwaltungsreform in der „Deregulierung“, in einer einfacheren und bürgernahen Gesetzgebung zu sehen ist. Nun ist es zweifellos richtig, dass die Komplexität des heute in Geltung stehenden Rechtsmaterials nicht nur die gesetzliche Vermutung allgemeiner Rechtskenntnis zur Fiktion macht, sondern auch die Vollziehung übermäßig belastet. Insoweit ist eine entsprechende **„Rechtsbereinigung“** als Beitrag zur Verringerung und Vereinfachung auch der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ebenso dringend zu empfehlen wie eine inhaltliche Verbesserung, insbesondere eine Modernisierung des Verwaltungsverfahrenrechts.

Unter dem Blickwinkel der Aufgabenrevision ist das Anliegen der Deregulierung allerdings differenziert zu beurteilen:

- Auf der einen Seite kann mit einem echten Aufgabenabbau ein Entfall von staatlichen Rechtsvorschriften einhergehen. In dieser Hinsicht gehen Rechtsänderungen mit den vorgeschlagenen Reformmaßnahmen zwangsläufig einher und wird in der Folge der Entfall bestimmter Rechtsvorschriften ausdrücklich vorgeschlagen.
- Soweit bloß einer „Entfeinerung“ oder „Globalisierung“ von Regelungen das Wort geredet wird („flexibleres Legalitätsprinzip“), hat dies – unter dem Blickwinkel der Aufgabenrevision – zunächst einmal nur eine Ausweitung administrativer Handlungs- und Entscheidungsspielräume zur Folge, nicht aber einen Aufgabenabbau. In den Fällen, in denen es im Ermessen einer Dienststelle steht, ob sie tätig wird, erweitern globaler formulierte Ermächtigungen den Beurteilungsspielraum dieser Dienststellen bei der Frage, ob sie überhaupt tätig werden sollen – was je nach Aufgabengebiet vorteilhaft oder nachteilig sein kann. Eine Reduzierung von Verfahrensregeln kann rechtsstaatlich bedenklich sein, sie kann aber auch – wenn man an zwischenbehördliche Meldepflichten denkt – durch technische Vorkehrungen, wie EDV-Vernetzungen adäquat kompensiert werden.
- Auf der anderen Seite darf nicht übersehen werden, dass eine entsprechende staatliche Regulierung (generelle Verhaltensvorschriften, Standardisierung von Beurteilungen) ein Instrument sein kann, um administrative Maßnahmen im Einzelfall aufgebbar zu machen. Beispielsweise sind mit der Liberalisierung des Energie- und des Fernmeldewesens zwangsläufig intensiviertere „Marktregulierungen“ einhergegangen.

Wenn insoweit nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Aufgabenabbau mit neuer (zusätzlicher) Rechtssetzung verbunden sein kann, so steht dies, wie erwähnt, dem Umstand nicht entgegen, dass eine „Rechtsbereinigung“ im Interesse höherer Übersichtlichkeit des Rechtsbestandes und besserer Berechenbarkeit dringend geboten ist.

### III. DIE VORGANGSWEISE

#### 1. AUFGABENKATALOGE UND „PRODUKTE“

Die Kommission hat zunächst festgestellt, dass es Aufgabenlisten von der Art der Anhänge zum Bundesministeriengesetz, Aufgabenbezeichnungen für Organisationseinheiten von der Art, wie sie sich im „Amtskalender“ finden, und Ausgabenverzeichnisse von der Art der Haushalte der öffentlichen Hand gibt. Auf diesen Grundlagen hat die Industriellenvereinigung für die Kommission Kataloge der Aufgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden erstellt (vgl die als Grundlage für weitere Aufgabenanalysen unten im Dokumentationsteil wiedergegebenen Tabellen). Es existiert allerdings kein Katalog von Staatsaufgaben, der als solcher zur Grundlage für eine Beurteilung unter dem Blickwinkel der Einsparungspotentiale genommen werden könnte.

Wie beispielsweise die Bestrebungen der Verwaltungsreform in Salzburg und in Oberösterreich belegen, können für die Zwecke einer Analyse der Verwaltung auch Verwaltungsleistungen aller Art als „**Produkte**“ betrachtet und im Hinblick auf die Optimierung der Produktträgerschaft untersucht werden. Dies betrifft den Betrieb bestimmter öffentlicher Verkehrsmittel ebenso wie die Erteilung von Unterricht an öffentlichen Schulen oder die Erlassung von hoheitlichen Bescheiden. Es ist eine Frage des geeigneten Abstraktionsniveaus, auf welcher Ebene solche „Produkte“ bestimmt werden sollen. Eine zu detaillierte Untergliederung, die etwa jeden Aktenvorgang als ein Produkt sieht, würde zu Auflistungen führen, die sich schon aus quantitativen Gründen einer seriösen Bearbeitung entziehen. Eine zu globale Gliederung, die etwa „die Gewerbezulassung“ als ein Produkt sehen wollte, würde andererseits die sachlich erforderlichen Differenzierungen ausschließen. Der Österreichische Städtebund hat gemeinsam mit dem Bundesministerium für Finanzen und dem Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrum 1999 einen „Leitfaden Produkte“ herausgegeben, der – auf der Basis kommunaler Funktionsbereiche – analytisch auf mittlerer Ebene den Weg in die richtige Richtung weist.

Im Rahmen der Bewertung bedarf es eines Beurteilungsschemas. Die in der modernen Verwaltungslehre vertretenen Modelle der „**gestuften Verantwortung**“ des Staates stellen einen geeigneten „Raster“ für eine solche Analyse dar:

- Es gibt Angelegenheiten von öffentlichem Interesse, die (bloß) der staatlichen Regulierung bedürfen („**Regulierungsverantwortung**“).
- Es gibt öffentliche Aufgaben, bei denen der Staat über die Regulierung hinaus (bloß) die ordnungsgemäße Wahrnehmung sicherstellen soll („**Gewährleistungsverantwortung**“).
- Es gibt Staatsaufgaben, bei denen die Gewährleistung nicht ausreicht, bei denen also die staatliche Leistungserbringung erforderlich ist („**Leistungsverantwortung**“).

Eine Form der Aufgabenreduzierung kann daher zB darin bestehen, dass sich der Staat von der leistungs- und aufwandsintensiveren eigenhändigen Erbringung von Leistungen auf die Gewährleistungsstufe oder überhaupt auf die bloße Regulierungsstufe zurückzieht.

Berücksichtigt man, dass eine Aufgabenkritik auf die zukünftigen Bedürfnisse ausgerichtet sein soll, ist es erforderlich, die Perspektive zu wechseln und zB in der Form eines Gedankenexperiments von der Frage auszugehen: „Wird diese Aufgabe auch noch im Jahr 2020 Priorität haben?“

## 2. BEDEUTUNG VON „KERNAUFGABEN“

Nach einem verbreiteten Verständnis soll eine Aufgabenrevision zum Ziel haben, einen wie immer zu bestimmenden Kreis von „**Kernaufgaben**“ des Staates herauszuarbeiten. So sollen beispielsweise Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung derartige Kernaufgaben bilden. Von einem eingeschränkteren Verständnis geleitet hat der Verfassungsgerichtshof im „Austro Control Erkenntnis“ VfSlg 14.473/1996 als „nicht ausgliederbare“, dh als „privatisierungsfeste“ Aufgaben genannt:

- die allgemeine Sicherheitspolizei,
- das Militärwesen,
- zentrale verwaltungspolizeilichen Aufgaben (der betreffenden Materie) und
- die Aufgaben von Verwaltungsstrafbehörden.

In das neuere verfassungsrechtliche Fachschrifttum haben, bei einzelnen Modifikation im Detail, ähnliche Überlegungen Eingang gefunden.

Die EU-Kommission hat in ihrem Aktionsplan über die „Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Zugang zur Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung der Mitgliedstaaten“ (ABl 1988 C 72, 2) die Judikatur des EuGH dahin zusammengefasst, dass als „spezifische Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung“ im Sinn von Art 39 Abs 4 EGV anzusehen seien:

- Streitkräfte
- Polizei
- Rechtspflege
- Steuerverwaltung
- Diplomatie.

Die Aufgabenreformkommission ist mehrheitlich zu der Beurteilung gelangt, dass **die gedankliche Gegenüberstellung von „Kernaufgaben“ und „Nicht-Kernaufgaben“ für die Zwecke einer Aufgabenrevision nicht hilfreich ist.** Zum Ersten ist die Beurteilung, ob eine bestimmte Angelegenheit eine Kernaufgabe bildet, von den jeweiligen zeitlichen und gesellschaftspolitischen Umständen abhängig. Zum Zweiten ist der Befund, dass eine bestimmte Angelegenheit hoheitlich zu vollziehen ist, aus der Perspektive einer Aufgabenrevision im Allgemeinen kein wesensmäßig feststehendes Datum, das Überlegungen über eine alternative Gestaltung von vornherein entgegenstände. Zum Dritten geht es einer Aufgabenrevision, wie gezeigt, nicht um globale Materien von der Art der „Sicherheitspolizei“ o dgl, sondern um konkrete einzelne Aufgaben von der Art der genannten „Produkte“. Die Kommission sah sich in dieser Einschätzung durch die Ergebnisse der Deutschen Sachverständigenkommission „Schlanker Staat“ bestätigt, die ebenfalls zur Beurteilung der (überräumlichen und überzeitlichen) Relativität sogenannter „Kernaufgaben“ gelangte. Bei näherer Betrachtung erweist sich nämlich sogleich, dass es **in allen Bereichen, insbesondere auch in den Bereichen der klassischen Hoheitsverwaltung, Funktionen gibt, die nicht notwendig von der öffentlichen Verwaltung erfüllt werden müssen.** Beispielsweise kennt schon das geltende Verwaltungsrecht in den Bereichen der Sicherheitspolizei, der Verkehrspolizei oder der Anlagengenehmigung die Betrauung von Privaten mit Überwachungsdiensten, Kfz-Zulassungen oder Qualitätszertifizierungen. Umso vielfältiger sind die Beispiele in anderen

Verwaltungsbereichen. Dabei geht es nicht nur um die Beziehung von Privaten zu „Hilfsdiensten“, sondern etwa auch um Formen einer eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung durch Private unter staatlicher Aufsicht. Die Art und Weise, wie öffentliche Zwecke nachhaltig verfolgt werden können, ist oft eine Frage gestalterischer Phantasie und nicht durch „Wesensmerkmale“ vorgegeben. Die Qualifikation von Angelegenheiten als „Kernaufgaben“ trägt daher die Gefahr einer Immunisierung solcher Agenden von der Aufgabenrevision in sich.

Es wurde in der Kommission allerdings auch die Auffassung vertreten, dass jeder Aufgabenanalyse zumindest gedanklich ein Modell von „Kernaufgaben“ zugrundeliegt. Diese Kernaufgaben bedürften der politischen Festsetzung.

Wenn die Kommission letztlich von der Bestimmung von Kernaufgaben abgesehen hat, so schließt dies nicht aus, dass sich Überlegungen über eine Aufgabenreform prioritär Angelegenheiten zuwenden sollen, die derzeit einen erwerbswirtschaftlichen Charakter tragen oder die derzeit auch Gegenstände privatwirtschaftlicher Leistungen sind.

### **3. DIE VORGANGSWEISE DER KOMMISSION UND DAS WEITERE VORGEHEN**

Im Rahmen der knappen Zeitvorgabe war die Kommission daher nicht bestrebt, gleichsam „von innen“ heraus Kernaufgaben zu definieren, sie hat vielmehr überlegt, was „von außen“ betrachtet weggelassen werden kann, ohne dass die Substanz beeinträchtigt wird.

Die Kommission hat in ihrer Sitzung vom 16. November 2000 beschlossen, die Fragen der Reduzierung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung anhand von **neun exemplarisch herausgegriffenen Themen** zu beleuchten. Die Analysen sollen jeweils zu konkreten Empfehlungen führen und doch so abgefasst sein, dass die Kriterien deutlich werden, die auch in verwandten Konstellationen als maßgeblich heranzuziehen wären. Eine flächendeckende Untersuchung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wäre wünschenswert, konnte jedoch aus Zeit- und Kapazitätsgründen von der Kommission nicht geleistet werden. Diese neun Untersuchungen werden unten im **Besonderen Teil** wiedergegeben. Sie münden in konkrete Empfehlungen, die am Schluss des vorliegenden Berichts noch einmal zusammenfassend aufgelistet sind.

Die Kommission hat auch Einrichtungen und Abläufe der öffentlichen Verwaltung untersucht, die im vorliegenden Bericht nicht angesprochen sind. Sie wurden jedoch zum Teil aus sachlichen Gründen, zum Teil aus zeitlichen Gründen zurückgestellt bzw nicht in nähere Beurteilung gezogen. Der Umstand, dass bestimmte Einrichtungen und Funktionsbereiche der öffentlichen Verwaltung in diesem Bericht nicht namentlich erwähnt sind, soll somit nicht zum Ausdruck bringen, dass sie nicht untersuchungswert wären.

Im Rahmen der Verwertung bereits vorliegender Untersuchungen sowie im Rahmen der Erörterungen in der Kommission sind jedoch **weitere Punkte** als Vorschläge und Empfehlungen hervorgekommen, die zwar nicht in gleicher Weise vertieft untersucht werden konnten, die jedoch angesichts ihrer Plausibilität ebenfalls im Besonderen Teil der vorliegenden Studie zusammenfassend aufgelistet werden.

Die **Umsetzung** der Vorschläge ist in jedem Punkt eigenständig zu beurteilen. Zu einem großen Teil implizieren sie Gesetzesänderungen, zum Teil auch Verfassungsänderungen. Die Frage einer allfälligen anderen Verwendung von Mitarbeitern macht ein entsprechendes Personalmanagement erforderlich. In jedem Einzelfall wird zu prüfen sein, wie etwa anhängige Verfahren übergangsrechtlich zu erfassen sind oder welche Möglichkeiten zur Anpassung bestehender vertraglicher Bindungen offen stehen. Es ist daran zu denken, diese Implementierungsphase mit der Umsetzung der Ergebnisse der vom Bund und den Ländern eingesetzten Finanzausgleich-Begleitkommission und der Ergebnisse anderer Kommissionen zu koordinieren.

Bereits in ihrer ersten Sitzung hat die Kommission Übereinstimmung darüber erzielt, dass es mit einer einmaligen Maßnahme nicht das Bewenden haben kann. Aufgabenrevision ist ein **Prozess**, der unter den jeweils maßgeblichen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen stets aufs Neue „gedacht“ und „getan“ werden muss.

Zur Aufrechterhaltung der Dynamik der Aufgabenrevision wäre daran zu denken, besondere Experten-Kommissionen zur Durchleuchtung der Rückbaupotentiale in einzelnen Funktionsbereichen des Staates einzusetzen. Einzelne gesetzliche Ermächtigungen von Dienststellen, Aufgaben unter bestimmten Voraussetzungen auf Private zu übertragen, wie dies beim Arbeitsmarktservice vorgesehen ist,

sollten in gesetzliche Verpflichtungen umgestaltet werden. Besonderes Fachwissen sollte mobilisiert werden: Beispielsweise könnten die Sicherheitsdirektoren beauftragt werden, Vorschläge zu erstellen, welche Überwachungsdienste Privaten übertragen werden könnten.

#### **IV. AUSGANGSLAGE UND PERSPEKTIVEN**

Die öffentliche Verwaltung stand und steht vor gewaltigen Herausforderungen, die eine Neukonzeption erforderlich machen. Stichwortartig seien nur angeführt:

- Das Verhältnis des Bürgers zum Staat hat sich gewandelt. Die Anforderungen an den Dienstleistungscharakter und an die Effizienz der Verwaltung haben zugenommen.
- Die Beschleunigung der wirtschaftlichen Prozesse: Das „just in time“-Denken hat auch in der öffentlichen Verwaltung die Beschleunigung von Abläufen, Modelle eines „Verfahrensexpress“ uä erforderlich gemacht.
- Die sprunghaften Entwicklungen in allen Bereichen der Technik haben nicht nur zeitgemäße apparative Ausstattungen in verschiedenen Verwaltungszweigen erforderlich gemacht, sondern auch zur Einführung verschiedener Formen „elektronischer Kommunikation“ zwischen den Dienststellen der öffentlichen Verwaltung sowie im Verkehr zwischen Bürger und Verwaltung geführt, die in den fortgeschrittenen Vorbereitungen des BMöLS für das e-Government ihren Niederschlag gefunden haben.
- Die öffentliche Verwaltung wird als Standortfaktor im Wettbewerb der Regionen und der Staaten gesehen.
- Die prägenden Einflüsse des Europäischen Gemeinschaftsrechts haben zu einer „Europäisierung“ der Gesetze, aber auch zu einer „Europäisierung“ der nationalen Verwaltungen geführt: Von der Kooperation mit den Dienststellen der EU-Kommission bis zur europaweiten Tätigkeit nationaler Wirtschaftsaufsichtsbehörden.
- Die Erfordernisse einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nach den sogenannten „Maastricht-Kriterien“ sind für manche „Ausgliederungen“ Pate

gestanden, vor allem aber zwingen sie zu Anstrengungen zur Reduzierung aller Formen staatlichen Aufwands.

Diese und weitere Gesichtspunkte nötigen zu einer **ins Grundsätzliche reichenden Neukonzeption der öffentlichen Verwaltung.**

Zu den traditionellen Ebenen der öffentlichen Verwaltung – auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene – ist eine weitere (europäische) Ebene hinzugetreten. Vor diesem Hintergrund konstatiert die Kommission mit Befremden, dass dies bislang keine Rückwirkungen auf den Bestand und die Aufgabenverteilung zwischen den traditionellen staatlichen Verwaltungsebenen gehabt hat. Anhand der einzelnen Verwaltungsbereiche – vom Vergabe- und Baurecht über das Energierecht bis zum Tierschutzrecht – scheint es der Kommission vielmehr naheliegend, im Rahmen einer beschleunigt in Angriff zu nehmenden Verfassungsreform zu einer weitgehenden Konzentration der Gesetzgebungsbefugnisse auf der Bundesebene und zu einer weitgehenden Konzentration der Verwaltungszuständigkeiten auf der Landesebene überzugehen.

Ebenso führt eine Beurteilung des bestehenden Verwaltungsaufbaus unter verwaltungsfunktionellen Gesichtspunkten zu dem Befund, dass viele besondere Dienststellen der öffentlichen Verwaltung in ihrem Bestand allein durch Tradition und Herkommen, das zum Teil auch in der Verfassung seinen Niederschlag gefunden hat, bestimmt sind. Bei einigen **Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung in den Ländern** würde eine Übertragung der Funktionen in die Dienststellen der Landesverwaltung beträchtliche Einsparungspotentiale eröffnen.

Die Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts und der Europäischen Menschenrechtskonvention machen in immer weiteren Bereichen Formen einer rechtlichen Kontrolle durch „Gerichte“ bzw. „Tribunale“ erforderlich. Vor diesem Hintergrund schließt sich die Kommission der verbreiteten Forderung nach einer **Abschaffung administrativer Instanzenzüge** an. Administrative Instanzenzüge führen zu einer verwaltungsfunktionell unzweckmäßigen Verdopplung der Befassung von staatlichen Dienststellen mit denselben Angelegenheiten, ohne den erwähnten Erfordernissen eines gerichtlichen Rechtsschutzes genügen zu können. Der Rechtsschutz in administrativen Angelegenheiten sollte daher ganz allgemein in dem Sinn organisiert werden, dass im Gefolge einer Entscheidung der einen

Administrativinstanz ein Gericht bzw Tribunal angerufen werden kann. Die Kommission geht dabei davon aus, dass die gerichtliche Instanz aus Gründen der Effektivität des Rechtsschutzes grundsätzlich zu einer Entscheidung in der Sache – und nicht bloß zu einer kassatorischen Entscheidung – befugt sein soll.

Dem bestehenden Verwaltungsaufbau sind überdies, wie im Besonderen Teil näher erläutert wird, Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten immanent, die unter verwaltungsfunktionellen Gesichtspunkten nicht akzeptabel sind.

Die Kommission ist schon zu Beginn ihrer Überlegungen zu der Erkenntnis gelangt, dass in vielen Fällen eine konkrete Beurteilung an Grenzen stößt, da es in weiten Teilen der öffentlichen Verwaltung keine **Kostenrechnung** nach den Grundsätzen des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens gibt. Haushaltsansätze für den Personal- und Sachaufwand eines bestimmten Leistungsbereichs ermöglichen nicht den betriebswirtschaftlichen Kostenvergleich mit einem privaten Erbringer einer gleichartigen Leistung. Daher kann selbst in Fällen, in denen bestimmte Leistungen auch von Privaten erbracht werden, in denen es also einen „Markt“ bzw Markt-Angebotspreise gibt, oft nur schätzungsweise vermutet werden, inwiefern es kostenmäßig vorteilhafter wäre, bestimmte Leistungen von Privaten zu beziehen. Letztlich ist es aus diesen und weiteren Gründen zumeist gar nicht möglich, mit einiger Aussagekraft anzugeben, um wie viel sich der Verwaltungsaufwand (die Kosten) bei Wegfall einer bestimmten Verwaltungsaufgabe verringern würde. Dementsprechend stellt sich die Analyse in Bereichen ausgegliederter öffentlicher Unternehmen, die handelsrechtlichen Rechnungslegungsregeln unterliegen, in einem anderen Licht dar. Ebenso in jenen Dienststellen der staatlichen Leistungsverwaltung, die – entsprechend der wiederkehrenden Forderungen des Rechnungshofes – in ihren Wirkungsbereichen bereits eine Kostenrechnung eingeführt haben. Die allgemeine Einführung einer zweckorientierten Kostenrechnung, die auf die „Produkte“ der öffentlichen Verwaltung aufgliederbare Zurechnungen ermöglicht und als internes Planungs-, Entscheidungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrument sowie als Nachweis- und Rechtfertigungsinstrument nutzbar ist, ist nach Überzeugung der Kommission eine grundlegende Forderung für den weiteren Prozess der Aufgabenrevision.

Schließlich sei nur festgehalten, dass die weitere Durchdringung aller Verwaltungsbereiche durch moderne, **vernetzte EDV-Systeme** nicht nur zu einer Erleichterung der Kommunikation zwischen den Dienststellen der öffentlichen

Verwaltung sowie im Bürger-Verwaltungs-Verhältnis beitragen, sondern auch insoweit zu einer Aufgabenreduzierung führen kann, als zahlreiche Kommunikationsvorgänge anders organisiert werden könnten.

## **V. BEURTEILUNGSGESICHTSPUNKTE**

### **1. BEWERTUNGSMAßSTÄBE**

Eine Aufgabenkritik und Aufgabenrevision impliziert eine Bewertung. Für die von der Kommission getroffenen Bewertungen waren unterschiedliche Gesichtspunkte maßgeblich.

Für einen Teil der Kommission steht der Gesichtspunkt im Vordergrund, dass der Aufwand für die öffentliche Verwaltung Größenordnungen erreicht hat, die ein „öffentliches Sparen“ unabdingbar gemacht haben. Dies führt zu der Beurteilung, dass in den außerordentlichen Zeiten der Erfordernisse einer umfassenden Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zum Teil auch drastische Einschnitte im Leistungsbereich der öffentlichen Verwaltung nötig sind. Daher sind alle Verwaltungsfunktionen, die unter den heutigen Gegebenheiten für eine Grundsicherung und Grundversorgung nicht erforderlich sind, tendenziell abzubauen.

Für einen Teil der Kommission steht der Gesichtspunkt im Vordergrund, dass es im Rahmen einer Aufgabenrevision vor allem um den Abbau von Hemmnissen für private Initiativen geht. Der Staat soll private Initiativen nicht behindern oder verdrängen. Soweit es für Leistungen einen „Markt“ gibt, gebietet es – unabhängig von aktuellen Einsparungserfordernissen – das allgemeine gesellschaftspolitische Subsidiaritätsprinzip, dass sich der Staat zurückzieht bzw. in seinen Wirkungsbereichen auf private Leistungen zurückgreift. Dabei geht es nicht um eine Huldigung vor der – in dieser Allgemeinheit nicht verifizierbaren – These, dass Private alles „besser“ oder „billiger“ machen als der Staat, sondern um den Rückbau der öffentlichen Verwaltung als solchen in Bereichen bestehender privater Leistungen.

Für einen Teil der Kommission steht der Gesichtspunkt im Vordergrund: „So wenig Staat wie möglich, aber soviel Staat wie nötig“. Da der Staat als Treuhänder

sparsam wirtschaften soll, kann ein Rückbau von Staatsfunktionen gerechtfertigt sein. Privatisierungen sollen kein Selbstzweck sein. Der Staat ist nicht um der Wirtschaft, sondern um der Bürgerinnen und Bürger willen da. Der Rückzug des Staates soll daher nicht dazu führen, dass bloß staatliche Monopole durch private Monopole ersetzt werden. Ein Staat, der sich darauf beschränkt, die innere und äußere Sicherheit sowie die Rechtspflege zu gewährleisten, bleibt hinter seinem öffentlichen Auftrag zurück. Die Übertragung von bisher staatlichen Aufgaben auf Private muss daher mit entsprechenden Instrumenten – insbesondere der Wahrung der öffentlichen Zwecke und der „Rückholbarkeit“ – verbunden sein.

Die von der Kommission getroffenen Beurteilungen ergeben sich aus dem Zusammenwirken dieser Gesichtspunkte in jedem Einzelfall. Insgesamt tritt die Kommission jedenfalls der immer wieder anzutreffenden Auffassung entgegen, die Einsparungspotentiale und Reduzierungen der Abgabenbelastung mit der Feststellung in Abrede stellt, dass „Leistung eben ihren Preis“ habe. Der Umstand, dass eine Leistung anzuerkennen ist, besagt gerade nicht, dass sie von einer staatlichen Dienststelle erbracht werden muss.

## **2. „AUFGABENABBAU“**

Bei einigen Verwaltungsbereichen ist die Kommission zu der Beurteilung gelangt, dass bestimmte Angelegenheiten überhaupt nicht mehr von der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen werden müssen. Diese Beurteilung ergab sich insbesondere in Fällen, in denen die die Angelegenheit legitimierenden öffentlichen Interessen nicht mehr oder – in Relation zu dem mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen Aufwand – nicht mehr in jenem Ausmaß gegeben sind, welches die Aufrechterhaltung rechtfertigen könnte. Beispielsweise ist nicht erkennbar, wodurch der – in der Nachkriegszeit bedeutende – Aufgabenbereich der Bodenreform heute noch gerechtfertigt ist. Ebenso sind die bundeseinheitliche Regelung der Rattenbekämpfung oder die behördliche Anerkennung von Orten als „Kurorte“ überholt.

Eine nähere Analyse der berührten Interessen lässt bisweilen auch erkennen, dass bestimmte administrative Tätigkeiten in erster Linie im Interesse bestimmter Personen- oder Berufskreise liegen. Im Licht einer Aufgabenrevision ist in solchen Konstellationen stets daran zu denken, die betreffende Agenden als

Verwaltungsaufgabe aufzulassen oder aber sie den betreffenden Kreisen in Selbstverwaltung zu übertragen.

Schließlich kann eine „Übertragung“ auf Private und das damit verbundene Zurückziehen des Staates auch dann angebracht sein, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass die Betroffenen in der Form einer Art bürgerschaftlicher Selbstorganisation zu einer Wahrnehmung der maßgeblichen Gemeinschaftsinteressen finden werden.

Solche Überlegungen sind naturgemäß auch für einzelne Angelegenheiten innerhalb von Aufgabenbereichen von Bedeutung. Beispielsweise hatten manche „Liberalisierungen“ der letzten Jahre, wie zB die Reduzierung der Bewilligungstatbestände in anlagenrechtlichen Vorschriften, schon in der Vergangenheit solche die öffentliche Verwaltung entlastende Effekte. Zudem können nach Auffassung der Kommission viele administrative Rechtsmittelfunktionen und inneradministrative Genehmigungsvorbehalte aufgegeben werden, da sie nur implizieren, dass dieselbe Angelegenheit von mehreren Dienststellen bearbeitet wird („Doppelzuständigkeiten“). Alle inneradministrativen Meldungspflichten sind, wie erwähnt, daraufhin zu überprüfen, ob sie nicht durch eine optimierte Gestaltung der EDV-Systeme obsolet werden können.

### **3. „FUNKTIONALE ÄQUIVALENTE“**

Soweit eine Angelegenheit weiterhin von solcher Art ist, dass sie die Befassung der staatlichen Verwaltung rechtfertigt, ist zu prüfen, inwiefern es Alternativen zur derzeitigen staatlichen Aufgabenwahrnehmung gibt, die eine adäquate Wahrung der betreffenden öffentlichen Interessen gewährleisten können. Solche „funktionale Äquivalente“ gibt es in allen Bereichen, gerade auch in Bereichen der traditionellen Hoheitsverwaltung. Beispielsweise wurden schon in der Vergangenheit bestimmte Registrierungen durch Private (Waffenbuch bei gewerblichen Waffenhändlern, Kfz-Zulassung bei Versicherungen) vom Gesetzgeber als prinzipiell ausreichend erkannt. In Wahrheit ist die Entlastung der öffentlichen Verwaltung oft nur eine Frage rechtsgestalterischer Phantasie.

Gerade im Licht des von der Europäischen Union propagierten „New Approach“ der Produktzulassung ist daran zu denken, dass mitunter Modelle einer Zertifizierung durch dafür zugelassene Private das Aufgeben administrativer

Genehmigungsverfahren ermöglicht. Beispielsweise sieht das neue Gaswirtschaftsgesetz vor, dass bestimmte Gasleitungsanlagen dann nicht einer behördlichen Genehmigung bedürfen, wenn eine bestimmte Qualitätszertifizierung vorliegt.

Diese Überlegungen können auf verschiedene Arten von staatlichen „Zulassungen“ oder auch auf die Ausstellung öffentlicher Urkunden zur Anwendung gebracht werden. Der öffentlichen Verwaltung würde es bei entsprechender Gestaltung ermöglicht, sich auf Fragen der Kontrolle zu konzentrieren.

Freilich können auch Überwachungsleistungen selbst auf Private übertragen werden, wie etwa die wiederkehrende Begutachtung nach dem Kraftfahrzeuggesetz („Kfz-Pickerl-Kontrolle“) belegt.

Soweit weiterhin eine Zulassung durch Dienststellen der öffentlichen Verwaltung für erforderlich erachtet wird, ist nach Möglichkeit Instrumenten genereller Bewilligungen (Typengenehmigungen) der Vorzug vor Genehmigungsverfahren in jedem Einzelfall zu geben.

In den zahlreichen Bereichen der Förderungsverwaltung ist daran zu denken, standardisiert anfallende Fälle zum Gegenstand von generellen Regelungen zu machen und die Vergabe im Einzelfall beispielsweise privaten Finanzinstituten zu überlassen. Die erforderliche staatliche Aufsicht könnte sich entweder auf Stichprobenkontrollen oder auch auf ein „Rechnungslegungsverfahren“ beschränken, wie es im Verhältnis zwischen der EG-Kommission und den nationalen Verwaltungen geläufig ist.

Auch in den anderen Bereichen der Leistungsverwaltung – von den Verkehrsleistungen über die Infrastrukturerhaltung bis zu den kommunalen Entsorgungsaktivitäten – bedeutet das öffentliche Interesse an der betreffenden Leistung nicht, dass die öffentliche Verwaltung selbst leistungserbringend auftreten muss. Die Entwicklung im Fernmeldesektor ist der deutlichste Anschauungsfall. Eine Leitlinie für die Revision der Leistungsverwaltung ist auch im Grundsatz „Finanzieren statt Privatisieren“ zu sehen: Der Aufgabenbereich der öffentlichen Verwaltung kann sogar in als sensibel zu beurteilenden Materien, wie etwa den Sozial- und Gesundheitsagenden, reduziert werden, wenn sich die staatliche Verwaltung auf die Steuerung mittels finanzieller Instrumente zurückzieht.

## VI. ABWÄGUNGSGESICHTSPUNKTE

Eine „Übertragung“ von Aufgaben auf private Unternehmen – genauer, da sich die Kommission nicht mit Privatisierungen und „Ausgliederungen“ befasst hat: ein Überlassen von Agenden an privatwirtschaftliche Aktivitäten durch Zurückziehen des Staates – kommt nach Auffassung der Kommission nur in Betracht, wenn es überhaupt einen „Markt“ gibt oder wenn das Entstehen eines „Marktes“ im Fall eines Rückzugs des Staates abschätzbar ist. Ein – in Deutschland bereits gesetzlich geregeltes – Instrument ist das der haushaltsrechtlichen „Interessentenbekundungsverfahren“: Als Grundlage für weitergehende Überlegungen zu einer Aufgabenrevision lädt der Staat in Bereichen, in denen ein funktionierender Markt noch nicht besteht und in denen die finanziellen Konsequenzen eines Rückzugs des Staates nicht absehbar sind, zur Bekundung von Interesse ein. Bei alledem kann es jedoch, wie erwähnt, nicht darum gehen, „staatliche Monopole“ bloß durch „private Monopole“ zu ersetzen. Mögen auch Kontrahierungszwang, Konsumentenschutz, Kartell- und Wirtschaftsaufsicht gewisse Korrekturen bereithalten, kann es nicht die Aufgabe des Staates sein, neue Monopole zu stiften. Wenn ein Markt nicht vorhanden oder zu erzielen ist, ist die staatliche Leistung jedenfalls möglichst effizient zu erbringen.

Dies leitet über zu Fragen der neuen **Instrumente** staatlicher Steuerung. In den Bereichen, in denen das öffentliche Interesse nicht bloß die regulatorische Vermeidung von „Gefahren“, sondern die Sicherstellung bestimmter Leistungen verlangt („Gewährleistungsfunktion“), sind mitunter erst geeignete rechtliche Rahmenbedingungen zu entwickeln, welche den Rückbau der staatlichen Verwaltung begleiten müssen. Am Beispiel der Aufhebung des staatlichen Fernmelderegals war dies ebenso zu beobachten wie im Zuge der Marktöffnung im Bereich der Energiewirtschaft. Das Energierecht verfügt dabei seit langem über Instrumente, die eine Sicherstellung der Versorgung auch bei Ausfall eines Betreibers gewährleisten lassen. Im Rahmen der deutschen Kommission „Schlanker Staat“ wurden zB folgende Kautelen gefordert:

- Einflussicherung: Es muss durch eine Vetoposition des Staates sichergestellt werden, dass nicht gegen öffentliche Zielsetzungen gehandelt werden kann.

- Gewährleistungssicherung: Der Staat ist Gewährleister ansonsten anderweitig erbrachter Leistungen gegenüber den Adressaten dieser Leistungen, kontrolliert aber im Regelfall nur die Einhaltung bestimmter Standards. Er ist zum Handeln verpflichtet, wenn vereinbarte Standards nicht eingehalten werden.
  
- Sicherung der Rückholbarkeit: Wenn öffentliche Aufgaben durch private Dienstleistungen erbracht werden, ist von Fall zu Fall zu prüfen, wie die öffentlichen Dienste auch künftig in der Lage wären, die Aufgabe wieder eigenverantwortlich zu leisten. Mit einer Strategie der Erhaltung des Know-how für den öffentlichen Sektor wird vermieden, dass staatliche Wissens- und Kenntnisstrukturen verfallen und öffentliche Dienste völlig von privaten Leistungserbringern abhängig werden, beispielsweise auch bei der Entwicklung und Kontrolle von Standards und Regeleinhaltungen.

Im Sinn der rationalen Entscheidung soll Privatisierungen eine prospektive Privatisierungsbilanz zugrunde liegen, welche die Vor- und Nachteile abwägt und diese Abwägung nachvollziehbar offen legt. Für die Tragung der externalisierten Folgekosten müsste vorgesorgt sein.

Bei der politischen Beurteilung der Fragen der Aufgabenrevision darf nicht unbeachtet bleiben, dass Formen des Rückbaus staatlicher Aufgabenwahrnehmung unterschiedliche **finanzielle Auswirkungen** für die Nachfrager von Leistungen haben können. Auf der einen Seite kann zB der Entfall von administrativen Bewilligungsvorbehalten dem Bürger nicht nur Zeit, sondern auch Kosten ersparen. Public-Private-Partnership-Modelle gründen ganz allgemein auf der Prämisse, dass die Leistungserbringung insgesamt jedenfalls nicht teurer werden darf. Auf der anderen Seite kann die Leistungserbringung durch Private zur Folge haben, dass für etwas ein Entgelt entrichtet werden muss, was bislang „unentgeltlich“ – bzw nur gegen nicht kostendeckende Verwaltungsabgaben, Kommissionsgebühren u dgl – in Anspruch genommen wurde. Freilich darf nicht unbeachtet bleiben, dass auf diese Weise auch ein Beitrag zur Kostenwahrheit geleistet wird. In den Bereichen der Wirtschaftsverwaltung wird eine Finanzierung der Aufsicht durch die Beaufsichtigten als sachgerecht beurteilt. Zudem kann nur eine hinreichende Reduzierung staatlicher Aufgaben Potentiale zu einer Senkung der allgemeinen Abgabenbelastung eröffnen.

Ebenso differenziert zu sehen ist die Frage der **Qualität der Leistungen**. Die Betrauung von Privaten kann zur Folge haben, dass Leistungen rascher erbracht werden und dass die Öffnung zum Wettbewerb auch eine Verbesserung des Angebotes, insbesondere durch mehr Vielfalt und Wahlmöglichkeiten, mit sich bringt. Eine Reduzierung von staatlichen Vorbehalten kann aber auch zur Folge haben, dass Leistungen nicht in der gewohnten wohlfahrtsstaatlichen Form erbracht werden, dass sich der Konsument für seine Rechte aktiv einsetzen muss oder dass bestimmte gesellschaftliche Bereiche nicht mehr reguliert und staatlich kontrolliert sind. Aus der Perspektive der Aufwandsreduzierung der öffentlichen Verwaltung sollen Leistungen jedoch nicht allein deshalb in „geschützten Bereichen“ verbleiben, weil dies Tradition und Herkommen entspricht. Die Kommission hat den Konsumentenpolitischen Aktionsplan der EU-Kommission (<http://europa.eu.int/comm/consumers/policy>) zur Kenntnis genommen, wonach bei Aufgaben von öffentlichem Interesse („service public“ im Sinn von Art 16 EGV) bestimmte Universaldienstpflichten, wie Transparenz, Nicht-Diskriminierung, Regulierung und Schlichtung sichergestellt werden sollen.

## **B. BESONDERER TEIL**

### **I. ABSCHNITT: THEMATISCHE EINZELSTUDIEN**

#### **1. THEMA: REDUZIERUNG DER GEWERBEVERWALTUNG**

##### **1.1. DIE SACHLAGE:**

Bei der Gewerbeordnung handelt es sich um ein Bundesgesetz, das eine große Tradition aufweist und seit der Ablösung des Zunftwesens durch Perioden großer Liberalität wie auch durch Perioden großer Strenge gekennzeichnet war. Wenn man von einzelnen Bereichen absieht (Freiberufler, Verkehrs- und Energiebetriebe, Finanzinstitute ua), bildet sie das bei weitem umfassendste Berufszulassungsregime. Die GewO erfasst sensible Berufe (zB Elektroinstallateur) ebenso wie Berufe, die unter dem Blickwinkel der Gefahrenvorsorge nicht regelungsbedürftig sind (zB Pressefotograf). Bei vielen Berufen ist die gewerbebehördliche Anmeldung nur um der Anmeldung willen vorgeschrieben.

Darüber hinaus enthält die GewO für bestimmte Berufe auch Berufsausübungsregeln (Konsumentenschutz, Wahrung der Qualitätsstandards), Bestimmungen über Betriebsanlagen (Nachbarschutz, Umweltschutz), Bestimmungen über die Abhaltung von Märkten ua.

Die von der Verwaltung auf der Grundlage der GewO zu erbringenden Leistungen („Produkte“) gehören der hoheitlichen Verwaltung an. Zuständig sind vor allem die Bezirksverwaltungsbehörden, zum Teil die Landeshauptmänner (Ämter der Landesregierungen) und vor allem regulatorisch der BMWA. Im Einzelnen sind vorgesehen:

- Regelungen (Verordnungen), zB über die generelle Festlegung von Gewerben, über die fachlichen Antrittserfordernisse („Befähigungsnachweise“: zB Ausbildungen, Prüfungen, Praxiszeiten), über Ausstattungsanforderungen und Standesregeln.

- Zulassung zu und Durchführung von Prüfungen (soweit diese nicht den Wirtschaftskammern übertragen sind)
- Berufszulassung im Einzelfall durch
  - Anmeldung und Nichtuntersagung von Gewerben (Unterlagen gemäß § 339 GewO)
  - bescheidförmige Bewilligung bei qualifizierten Gewerben
- bescheidförmige Dispensentscheidungen (bei Fehlen von Antrittsvoraussetzungen)
- Führung eines zentralen und dezentralen Gewerberegisters
- Abgrenzungsentscheidungen (ob und welche Bestimmungen der GewO anwendbar sind, Umfang von Gewerbeberechtigungen ua)
- Gewerbeaufsicht: durch Überprüfung der vielfältigen Anzeigen gem § 345 GewO (Änderung der angemeldeten Daten, weitere Betriebsstätte usw); Aufforderung bei Unterlassung der Anzeige; Einleitung eines Strafverfahrens
- Durchführung von Betriebsanlagengenehmigungsverfahren und bescheidförmige Entscheidung
- Verfahren über Änderungen von Betriebsanlagen, über die nachträgliche Vorschreibung zusätzlicher Auflagen usw
- Kontrollen der Betriebsanlagen (§ 338 GewO); Aufforderung zur Einhaltung des rechtmäßigen Zustandes, Einleitung von Strafverfahren

## 1.2. BEURTEILUNG:

Die GewO umfasst sehr unterschiedliche Themen, die Analyse wird durch die verschiedenen ineinander verwobenen Ziele erschwert. So soll die GewO auch dem Konsumentenschutz dienen. Allerdings zeigt die praktische Erfahrung, dass dieses Ziel nicht erreicht wird und nicht erreicht werden kann, da nicht vorgeschrieben ist, dass der Gewerbetreibende gewerbliche Leistungen persönlich erbringen muss. Im Ergebnis sind für den Schutz der Verbraucher die konsumentenschutzrechtlichen Bestimmungen des Zivilrechts von Bedeutung. Gleichzeitig stellt die GewO ein umfassendes Zulassungsregime auf, das zum einen eine Marktzugangshürde bildet und bei welchem zum anderen der administrative Aufwand in nicht unerheblichen Bereichen in keiner Relation zum öffentlichen Zweck steht. Insbesondere die Anmeldeverfahren und die mit Anmeldungsgewerben verbundenen zahlreichen Anzeige- und Meldungspflichten bringen eine Belastung der Gewerbetreibenden mit sich und verursachen einen unverhältnismäßig großen Aufwand bei den Gewerbebehörden. Die Behörden haben von Amts wegen darauf zu achten, dass den Anzeigepflichten entsprochen wird, und sie haben die Anmeldungen und Anzeigen checklist-artig auf formale Richtigkeit zu prüfen und erforderlichenfalls die Verbesserung aufzutragen. In zwei Wiener Bezirken läuft im Versuchsbetrieb die Anmeldung per email. Zur Vorlage der Dokumente ist dennoch persönliches Erscheinen erforderlich. In der Praxis werden auch mitunter noch Stellungnahmen der Wirtschaftskammer eingeholt (obwohl dies gesetzlich nicht mehr geboten ist). Alle diese Anmeldungen, Anzeigen und sonstigen Meldungen dienen der staatlichen Evidenthaltung, ohne dass ersichtlich wäre, welchem Zweck diese Evidenthaltung selbst dient.

Zur quantitativen Veranschaulichung ist darauf hinzuweisen, dass etwa die Wirtschaftskammer Niederösterreich zum Stand November 2000 89.130 Mitglieder mit aktiven Berechtigungen aufwies. Bei den betroffenen Gewerben handelte es sich um 18.303 freie Gewerbe, 12.428 Handwerke, 21.731 nichtbewilligungspflichtige gebundene Gewerbe und 3.329 bewilligungspflichtige gebundene Gewerbe. Ähnliche Zahlen wurden bei der Wirtschaftskammer Wien und für Österreich insgesamt beim BMWA erhoben. Dementsprechend haben die Bezirksverwaltungsbehörden jedes Jahr jeweils mehrere Tausend Meldungen und Anzeigen in Bezug auf Gewerbe zu bearbeiten, die vom Gesetzgeber selbst als

nicht-bewilligungspflichtig typisiert wurden. Auch auf der Ebene der Ämter der Landesregierungen ist die quantitative Belastung beträchtlich. Beispielsweise gibt die NÖ Landesregierung (für 1998) 1.765 Nachsichten vom Befähigungsnachweis und von den Zulassungsvoraussetzungen und 194 Nachsichten vom Gewerbeausschlussgrund an.

Was den **Gewerbeantritt** betrifft, ist zu bedenken, dass sich ein Gewerbetreibender im Allgemeinen gleichzeitig auch bei der Wirtschaftskammer, beim Sozialversicherungsträger, beim Finanzamt und gegebenenfalls beim Firmenbuch anmelden muss. Es stellt sich daher die Frage, welchem Zweck die Anmeldung bei der Gewerbebehörde dient. Damit hängt auch die Frage zusammen, welchem Zweck ein von staatlichen Dienststellen geführtes „Gewerberegister“ dient. Soweit es um das Informationsinteresse des Publikums geht, ob eine bestimmte Person zu einer bestimmten Gewerbeausübung befugt ist, kann diesem Anliegen mit einer Auskunftspflicht der Wirtschaftskammer entsprochen werden; weiters ist an eine Liberalisierung des Firmenbuchs (Firmenbuch im Internet) zu denken. Soweit es um die Prüfung geht, ob bestimmte (standardisierte) Berufsantrittsvoraussetzungen gegeben sind, ist zu bedenken, dass eine Gewerbeausübung ohne Vorliegen der Voraussetzungen ohnehin mit Strafe bedroht ist und eine Unterlassungsklage nach UWG nach sich ziehen kann. Die Kommission kommt somit zu der Beurteilung, dass das Erfordernis der Anmeldung bei nicht bewilligungspflichtigen Gewerben unter den heutigen wirtschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen vertretbarer Weise nicht als eine staatliche Aufgabe qualifiziert werden kann.

Dagegen ist bei „sensiblen“ Gewerben, wie insbesondere den in einem eigenen Verfahren „bewilligungspflichtigen gebundenen Gewerben“, ein staatliches Zulassungsregime gerechtfertigt. Ebenso kann es bei Fehlen von gesetzlichen Voraussetzungen gerechtfertigt sein, dass vorerst bei der zuständigen Behörde Dispens beantragt werden muss. Von Praktikern wird allerdings plausibel kritisiert, dass viele Dispensfälle standardartig auftreten, sodass die administrative Einzelfallentscheidung durch generelle Regelungen ersetzt werden können.

Mit der drastischen Reduzierung der einem gewerblichen Zulassungsregime unterworfenen Gewerbe verringert sich auch das Erfordernis von Abgrenzungsentscheidungen im Einzelfall sowie – vor allem – das Erfordernis, die auf solche Gewerbe bezogenen Meldungen und Anzeigen von einer staatlichen

Dienststelle bearbeiten zu lassen. Andererseits spricht nichts dagegen, die in der GewO statuierten Verordnungskompetenzen zu belassen, soweit eine Regulierung gewerblicher Berufsausübung unter Gesichtspunkten des Konsumentenschutzes, der Sicherheit und des Umweltschutzes erforderlich ist. Solche Regulierungen sollen jedoch generell-abstrakter Natur sein und nicht individuelle Verwaltungsverfahren im Einzelfall nach sich ziehen.

Die durch eine Reduzierung der Aufgaben der Gewerbebehörden gewonnenen administrativen **Kapazitäten** sollten es ermöglichen, die heute kaum praktizierte (stichprobenartige) **gewerbebehördliche Überwachung** zu intensivieren. Allgemein ist von dem Grundsatz auszugehen: „Weniger, jedoch effektivere Verwaltung“. Dies kann nur erreicht werden, wenn es den Gewerbebehörden ermöglicht wird, Missstände sofort (vor Ort) abzustellen. Dies ist derzeit nur in dem beschränkten Umfang und mit dem zu schwerfälligen Instrumentarium des § 360 GewO vorgesehen.

Die Bestimmungen über die Genehmigung und die Überwachung von gewerblichen **Betriebsanlagen** hängen nicht von der Art der gewerblichen Tätigkeit ab. Diese Bestimmungen sollten in jedem Fall durch die angekündigten Bestimmungen über ein einheitliches Umwelthanlagenrecht abgelöst werden und können daher hier außer Betracht bleiben.

Einen eigenständigen Fragenkreis bildet das gewerbliche **Prüfungswesen**. Zum Teil werden diese allein von der Wirtschaftskammer organisiert und durchgeführt, zum Teil jedoch von bzw. unter Mitwirkung von Beamten des Amts der Landesregierung. Das Amt der NÖ Landesregierung gibt (für 1998) zB allein für Gastgewerbe 466 und für Güterbeförderung 175 Prüfungen an. Ähnliche Zahlen gehen aus dem Jahresbericht der Wiener Stadtverwaltung hervor. Ein Grund für die Mitwirkung von öffentlich Bediensteten an solchen Prüfungen ist nicht ersichtlich. Es könnte eingewendet werden, dass eine gänzliche Übertragung des Prüfungswesens etwa auf die Wirtschaftskammer eine Prüfung der newcomer „durch die (künftige) Konkurrenz“ impliziere. Allerdings ist zu bedenken, dass das gewerbliche Prüfungswesen, wie erwähnt, schon derzeit zum Teil allein der Kammer obliegt. Die Kommission geht davon aus, dass für diese für die Berufszulassung bedeutenden Prüfungen – soweit es sie künftig überhaupt noch geben soll – die Grundsätze der Öffentlichkeit, der Transparenz und der Neutralität zu gelten haben. Im Übrigen genügt es hier festzuhalten, dass ein Einsatz der

staatlichen Verwaltung im Rahmen des gewerblichen Prüfungswesens nicht gerechtfertigt ist.

### **1.3. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION:**

- Die Kommission empfiehlt, die gewerbebehördliche Anmeldung von nicht bewilligungspflichtigen Gewerben und die darauf bezogenen Melde- und Anzeigepflichten ersatzlos aufzuheben.
- Die Kommission empfiehlt weiters, wiederkehrend auftretende Dispensfälle zum Gegenstand von generell-abstrakten Regelungen zu machen.
- Die Kommission empfiehlt schließlich, das gewerbliche Prüfungswesen so zu organisieren, dass den Grundsätzen der Öffentlichkeit, Transparenz und Neutralität ohne Einsatz von Organen der staatlichen Verwaltung entsprochen wird.

Alle diese Empfehlungen sind mittels einer – grundlegenden – Novellierung der GewO umzusetzen.

### **1.4. VERALLGEMEINERBARKEIT:**

Die Kommission hat die Gewerbeordnung ausgewählt, um an diesem Beispiel allgemeine Grundsätze für die Neuordnung von Reglementierungen des Berufsantritts konkret zu verdeutlichen. Vergleichbare Regelungen bestehen – wenn man von den als sensibler zu beurteilenden Berufen, wie etwa den „freien Berufen“, den Finanzmarktberufen oder den Verkehrsberufen einmal absieht – in vielen speziellen Bereichen, etwa bei Laborzulassungen (zB Pflanzgutgesetz), bei den nichtärztlichen Gesundheitsberufen oder aufgrund der Landes-Wirtschaftsgesetze (Schischulen, Tanzschulen, Kinos usw). Soweit derartige Regulierungen administrative Verfahren im Einzelfall vorsehen, wären sie darauf hin zu überprüfen, ob solche Verfahren heute noch erforderlich sind bzw inwieweit sie durch generelle Regelungen (sanktionierte Verhaltenspflichten) ersetzt werden können.

Ebenso ist der Grundsatz, dass öffentlich Bedienstete andere Aufgaben zu erfüllen haben, als in Prüfungskommissionen (außerhalb der öffentlichen Verwaltung) mitzuwirken, nach Auffassung der Kommission auch außerhalb der GewO gültig. Dies betrifft neben Prüfungen nach gewerberechtlichen Nebengesetzen (Güterbeförderungsgesetz, Gelegenheitsverkehrsgesetz) zB die sogenannten „Führerscheinprüfungen“, Schiffsführerprüfungen, Jagdprüfungen uam.

## 2. THEMA: KOMMUNALE VER- UND ENTSORGUNG

### 2.1. DIE SACHLAGE:

Die öffentliche Hand erbringt seit Jahrzehnten Leistungen auf den Gebieten der

- Wasserversorgung der Allgemeinheit
- Abwasserentsorgung
- Haus- und Sperrmüllabfuhr
- Problemstoffsammlung.

Dies erfolgt in verschiedenen Organisationsformen: Gemeinden, Gemeindeverbände sowie öffentlich-rechtliche Wasser- bzw Abwassergenossenschaften (mit Beteiligung Privater) und Wasser- bzw Abwasserverbände (ohne Beteiligung Privater) nach dem Wasserrechtsgesetz.

Im Einzelnen ist festzustellen: Die Wasserversorgung ist keine gesetzliche Pflichtaufgabe. Wenn jedoch eine öffentliche Wasserversorgung eingerichtet ist, besteht nach Landesgesetzen Anschlusszwang (für den Liegenschaftseigentümer) bzw Anschlusspflicht (für den Versorger); es handelt sich um ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis. Als fachliche Faustformel gilt, dass die Wasserversorgung eine gesicherte Abwasserentsorgung zur Voraussetzung hat. Öffentliche Wasserversorgung wird durch Gemeinden, Wassergenossenschaften und -verbände und durch von Gebietskörperschaften beherrschte Kapitalgesellschaften betrieben.

Auch die Abwasserentsorgung ist grundsätzlich keine Pflichtaufgabe, doch besteht nach Landesgesetzen Anschlusszwang. Der Anschlussgrad beträgt 76% (1998), ist aber regional unterschiedlich (Wien 97%, NÖ 70%, Krnt und Stmk ca 65%). Atypische Emittenten müssen sich mit dem Kanalbetreiber privatrechtlich auf die Konditionen einer Einleitung einigen („Indirekteinleiter“ nach WRG). Kanal- und Kläranlagen werden von Gemeinden, städtischen Betrieben oder Abwassergenossenschaften bzw -verbänden betrieben. Erst vereinzelt finden sich Errichtungs- und Betriebspartnerschaften (GmbH) mit Privaten.

Die Haus- und Sperrmüllabfuhr ist nach den Landes-Abfallwirtschaftsgesetzen, die Problemstoffsammlung gemäß § 12 Bundes-Abfallwirtschaftsgesetz eine Pflichtaufgabe der Gemeinde – wobei sich die Gemeinden zu Abfallwirtschaftsverbänden zusammenschließen können oder zusammengeschlossen werden können. Für private Liegenschaftseigentümer besteht Anschlusszwang (Bring- oder Holsystem). Mit der Durchführung der Sammlung betrauen die Gemeinden/Verbände zum Teil Private. Die Einbeziehung gewerblicher Abfälle bedarf im Allgemeinen eines privatrechtlichen Vertrages. Die Behandlung der Abfälle (Verbrennung, Rotte, Deponie, sonstige Behandlung) erfolgt in Anlagen, die der Gemeinde/dem Verband gehören oder mit deren Betreiber sie einen Vertrag abgeschlossen haben, bei Problemstoffen aber auch durch Ablieferung an einen übernahmepflichtigen Abfallbehandler.

## **2.2. BEURTEILUNG:**

Alle diese Agenden sind gesellschaftlich von großer Wichtigkeit, sie zählen zur Daseins-Grundversorgung. Auch punktuelle Leistungsausfälle wären inakzeptabel. Die Leistung muss ihrer Natur nach flächendeckend erbracht werden, Ausnahmen sind nur für Einzellagen akzeptabel. Zwar bestehen erhebliche Entgeltunterschiede zwischen einzelnen Gebieten, doch muss die Tarifeinheit innerhalb des jeweiligen Gebietes gewahrt werden.

Die Kommission hat sich dieser Thematik aus mehreren Gründen zugewandt: In- und ausländische Privatisierungsstudien führen diesen Themenkreis gerne als Beispiel für Privatisierungspotentiale an. Aktivitäten von Konzernunternehmen der Energieunternehmen, aber auch Interessen ausländischer Konzerne verleihen der Fragestellung neue Aktualität. In der Tat beinhalten die Bereiche der kommunalen Ver- und Entsorgung Leistungen von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung. Dazu kommt noch, dass diese Leistungen als solche, dh der Art nach, auch von Privaten erbracht werden können und erbracht werden, sodass in der Terminologie der Privatisierungsdiskussion vom Bestehen eines „Marktes“ gesprochen werden kann.

Freilich offenbart sich hier sogleich eine Schwierigkeit für die Beurteilung: Wenn man zB von ausgegliederten städtischen Unternehmen, die für den jeweiligen Leistungsbereich einen gesonderten Rechnungskreis eingerichtet haben, absieht, ist es praktisch nicht möglich, die realen Kosten des Eigenbetriebs zu ermitteln und sie den vergleichbaren „Marktkosten“ gegenüberzustellen. Gerade auch der

vorliegende Fragenkreis hat die Kommission veranlasst, als höchstrangige Empfehlung die Einführung einer geeigneten Kostenrechnung für alle Leistungsbereiche der öffentlichen Verwaltung zu fordern.

Auf einer anderen Ebene liegt folgende Problematik: Die von der öffentlichen Hand errichteten Leitungen (Wasserleitungen, Kanalanlagen) bilden in ihrem jeweiligen Gebietsbereich sogenannte „natürliche Monopole“. Ein „Wettbewerber“, der selbst Leitungen errichten wollte, bedürfte nicht nur der Zustimmung der Gemeinde zur Nutzung öffentlichen Gutes, sondern wäre mit einem beträchtlichen Investitionsaufwand konfrontiert. Dazu kommt noch eine Vorgabe aufgrund des geltenden Finanzausgleichsrechts und der bestehenden Verwaltungsvorschriften: Diese sehen eine Anschlusspflicht und die Möglichkeit der Einhebung von Gebühren nur in Bezug auf „öffentliche“ Anlagen vor. Dies bedeutet nach der Judikatur nicht notwendig Eigentum von Gebietskörperschaften, wohl aber deren bestimmenden Einfluss. Ein privater Betreiber, der rein privatrechtlich „Kunden akquirieren“ wollte, vermöchte auf dieser Grundlage nicht, Wettbewerbsleistungen zu erbringen. Diese Rahmenbedingungen bewirken, dass es bislang nur in Einzelfällen zur Hereinnahme von Privaten als Minderheitspartner gekommen ist.

Der Kommission scheint eine Ausweitung der Möglichkeiten von Privatisierungen im Bereich der kommunalen Ver- und Entsorgung aus folgenden Gründen angezeigt:

Im Bereich der **Wasserversorgung** geht es um den Betrieb von Wasserversorgungsanlagen (Brunnen, Pumpwerke, Behandlungsanlagen), um die Neuerrichtung solcher Anlagen, um den Betrieb von Leitungen, um Ersatzinvestitionen in diesem Bereich und um die Kundenbetreuung (Messung, Abrechnung). Zu unterscheiden sind die betrieblichen (Dienstleistung) und die baulichen Aspekte. Die Kommunalkredit Austria AG geht bis 2012 von einem Neuerrichtungsvolumen von 24 Mrd S und einem Sanierungsvolumen von 8 Mrd S aus.

Im Bereich der **Abwasserentsorgung** geht es um den Betrieb von bestehenden Kanalanlagen, um beträchtliche Sanierungserfordernisse (undichte Betonrohre), um die Errichtung neuer und die Erweiterung bestehender Kanalanlagen, um den Betrieb von bestehenden Kläranlagen, um beträchtliche Sanierungserfordernisse (Anpassung an den Stand der Technik), um die Errichtung neuer

Abwasserreinigungsanlagen, um die normale Kundenbetreuung und um die Betreuung von Indirekteinleitern. Auch hier ist zwischen Bau- und Betriebsfragen zu unterscheiden. Die Kommunalkredit Austria AG geht bis 2012 von folgendem Investitionsbedarf aus: Neuerrichtung 88 Mrd S, Anpassungen 25 Mrd S, Sanierungen 17 Mrd S.

Im Bereich der **Abfallentsorgung** ist zwischen der Sammlung und der Behandlung zu unterscheiden. Zum einen geht es um den Betrieb der Sammel- und Erfassungssysteme, die zum Teil durch eigenes Personal und eigene Geräte erfolgt, zum Teil für die Gemeinde/den Verband von Privaten durchgeführt wird. Zum anderen und vor allem geht es jedoch um die Errichtung und den Betrieb von Behandlungsanlagen, da die Deponieverordnung eine sukzessive Anpassung an den Stand der Technik vorschreibt und da ab 2004 nur noch vorbehandelte Abfälle abgelagert werden dürfen. Dies impliziert einen beträchtlichen Investitionsbedarf bezüglich Verbrennungs- und Rotteanlagen.

Insgesamt legt nicht nur die Möglichkeit, dass ein Betrieb von Anlagen durch Private mitunter kostengünstiger verwirklicht werden kann, sondern gerade der gewaltige Investitionsbedarf es nahe, Potentiale einer Betrauung von Privaten auszuweiten.

Was die Bauleistungen (Leitungen, Abwasserreinigungs- und Abfallbehandlungsanlagen) betrifft, sind diese im Allgemeinen bei Abwasser- bzw Wasser-genossenschaften und -verbänden nach dem Bundes-Vergabegesetz, bei den anderen Rechtsträgern nach dem Landesvergabegesetz öffentlich auszu-schreiben.

Was die Betriebsleistungen betrifft, so kann die Gemeinde bzw der Verband auf dem Boden des geltenden Rechts, wie erwähnt, mit einem Privaten nur eine (von der öffentlichen Hand dominierte) Betriebsgesellschaft gründen (Public-Private-Partnership). Die Vereinbarung kann die Errichtung und Vorfinanzierung der erforderlichen baulichen Maßnahmen umfassen oder sich auf die Überlassung bestehender Anlagen zum Betrieb beschränken. Nach außen bleibt der Anschlusspflichtige in einem öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnis zur Gemeinde bzw zum Verband, im Innenverhältnis werden die Gebührenerträge von der öffentlichen Hand an den Betreiber weiterverrechnet. Solche Modelle wurden im

Abfall- und im Abwasserbereich (nicht jedoch im Bereich der Wasserversorgung) bereits verwirklicht.

**Nach Auffassung der Kommission sollte jedoch auch die Möglichkeit vorgesehen werden, einem Privaten die Gesamtleistung der „Abwasserentsorgung“ oder der „Abfallbehandlung“ zu übertragen.** Dies derart, dass sich die öffentliche Hand – im Sinn der Gewährleistungsverantwortung – auf die Kontrolle beschränkt und der Bürger allein in einem privatrechtlichen Rechtsverhältnis zum privaten Betreiber steht.

Dieses Modell hat freilich mehrere Voraussetzungen. Zum Ersten müssten die einschlägigen Gesetze in der Richtung novelliert werden, dass ein Anschlusszwang auch gegenüber Einrichtungen besteht, die der Entsorgung der Allgemeinheit dienen, wenn sie von Privaten betrieben werden. Zum Zweiten soll der Leistungsvertrag die Überlassung der bestehenden Anlagen der öffentlichen Hand an den Privaten und dessen klar definierte Verpflichtung zu Erneuerungsinvestitionen umfassen. Zum Dritten muss der Leistungsvertrag konsumentenpolitischen Grundforderungen genügen:

- die zu erbringende Leistung muss nach Art und Qualität klar definiert sein;
- Leistung und Tarife müssen transparent sein;
- Leistungen müssen im Sinn der Universaldienstkriterien im Entsorgungsgebiet flächendeckend und nicht-diskriminierend erbracht werden;
- Verbrauchern soll der kostenlose und unbürokratische Zugang zu einer unabhängigen Schlichtungsstelle offen stehen.

Zum Vierten muss im Licht der Bedeutung der in Rede stehenden Leistungen – ähnlich wie im Energierecht – im Fall von Leistungsstörungen ein jederzeitiges Eintrittsrecht des beauftragenden Verbandes (samt Überlassung der zum Betrieb erforderlichen Anlagen) gewährleistet sein.

Der Fragenkreis der „Wasserversorgung“ wurde von der Kommission zurückgestellt. Einerseits steht es nach geltendem Recht jedermann frei, die erforderliche wasserrechtliche Bewilligung für eine Gewässerbenutzung (Wassergewinnung) bzw die erforderlichen Zustimmungen von Wasserberechtigten zu erlangen und Wasser abzufüllen oder über Leitungen zu transportieren (vgl Gerhard Schnedl, Rechtliche Rahmenbedingungen der kommerziellen Nutzung österreichischer Quellwasserressourcen, Recht der Umwelt 2001, 1). Auf den Betrieb von bestehenden Anlagen bezogene bloße Public-

Private-Partnership-Modelle stehen nach geltendem Recht bereits offen. Andererseits ist der Fragenkreis der Allgemeinversorgung mit einwandfreiem Trinkwasser von derart grundlegender Bedeutung, dass ein erheblicher Teil der Kommissionsmitglieder eine andere Beurteilung als im Abwassersektor für geboten und eine unmittelbare staatliche Leistungsverantwortung als gerechtfertigt erachtete. Der vielzitierte „Ausverkauf heimischen Wassers“ (was immer darunter zu verstehen sein mag) ist jedenfalls nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

### **2.3. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION:**

- Die Kommission empfiehlt, die einschlägigen Landesgesetze (zB Kanalgesetze, Abfallgesetze) dahin abzuändern, dass ein Anschlusszwang betreiberneutral bei Anlagen vorgesehen wird, die der Entsorgung für die Allgemeinbevölkerung dienen.
  
- Die Kommission empfiehlt, die Gemeindeordnungen (die Wr Stadtverfassung), die Gemeindeverbandsgesetze und die Abfallwirtschaftsgesetze dahin abzuändern, dass den öffentlich-rechtlichen Trägern der Abwasserentsorgung, der Haus- und Sperrmüllentsorgung und der Problemstoffsammlung aufgetragen wird, diese Ver- und Entsorgungsleistungen öffentlich auszuschreiben (Interessentensuche) und einem Bieter, der zu definierter Qualität einen preisgünstigeren Betrieb erwarten lässt, diese Leistung zu übertragen.

### **2.4. VERALLGEMEINERBARKEIT:**

Die Kommission hat den Fragenkreis der kommunalen Ver- und Entsorgung als Beispiel für einen Bereich gewählt, der durch ein hohes Maß von staatlichen Eigenleistungen geprägt ist. Da es jedoch auch gleichartige Leistungen Privater gibt, stellt sich die Frage, ob es nicht angebracht ist, dass sich der Staat auf eine „Gewährleistungsverantwortung“ zurückzieht, womit eine Entlastung der öffentlichen Verwaltung einhergehen kann. Dieselbe Frage stellt sich aber auch in

anderen Bereichen, in denen Eigenbetriebe oder ausgegliederte Unternehmen des Staates Leistungen erbringen. Nach der Liberalisierung der Fernmeldeverwaltung (Telekommunikation) und der Marktöffnung im Bereich der Elektrizitäts- und Erdgasversorgung wären entsprechende Überlegungen zB im Hinblick auf die Post und die staatlichen Verkehrsbetriebe, aber auch im Hinblick auf den Betrieb staatlicher Anstalten aller Art angebracht.

### **3. THEMA: NEUORDNUNG DER SCHULVERWALTUNG**

#### **3.1. DIE SACHLAGE:**

Im Hinblick auf öffentliche Schulen, die hinsichtlich ihrer Organisation im Schulorganisationsgesetz und der Trägerschaft in den Pflichtschulerhaltungsgesetzen näher geregelt sind, geben die österreichische Schulstatistik für das Schuljahr 1999/2000 und das Statistische Jahrbuch 1999:2000 an:

- Allgemeinbildende Schulen: 5.339 mit 41.729 Klassen, 75.857 Lehrern und 874.397 Schülern (darunter 3.366 Volksschulen mit 33.149 Lehrern und 390.112 Schülern sowie 326 Allgemeinbildende Höhere Schulen mit 19.740 Lehrern und 185.137 Schülern)
- Berufsbildende Schulen: 688 mit 12.645 Klassen, 24.836 Lehrern und 303.386 Schülern.

(Überdies bestehen rund 400 Privatschulen mit ca 3.500 Klassen, ca 10.000 Lehrern und ca 90.000 Schülern. Diese unterliegen einer besonders geregelten staatlichen Aufsicht).

Der Schulerhalter – das ist im Regelfall die Gemeinde, in Sonderfällen der Bund und die Länder – ist zur Bereitstellung und Instandhaltung von Liegenschaft und Schulgebäude, zur Anschaffung und Instandhaltung der Einrichtung und der Lehrmittel, zur Bezahlung des Sachaufwandes, zur Beistellung des Nichtlehrpersonals (zB Schulfürer) und gegebenenfalls von Verpflegung und Betreuung (zB bei Ganztagschulen) verpflichtet. Davon zu unterscheiden sind die überaus kompliziert geregelten Fragen des Dienstrechts und der Besoldung der Lehrer.

Öffentliche Schulen sind bei Erfüllung der Voraussetzungen allgemein zugänglich, der Besuch ist – anders als bei Privatschulen – kostenlos. Das Schulpflichtgesetz statuiert eine neunjährige Schulpflicht. Die Leistungen der Schulen – von der Aufnahme über den Unterricht, die Leistungsbeurteilung und die Ordnung in der Schule bis zum Schulabschluss – sind im Schulunterrichtsgesetz und darauf gestützten Verordnungen geregelt. Die Output-Zahlen (absolvierte Abschlussklasse, bestandene Reifeprüfung) sind insgesamt im Allgemeinen auf gleichbleibend hohem Niveau, weisen jedoch bei den berufsbildenden mittleren

Schulen und bei den Formen land- und forstwirtschaftlicher Schulen fallende Tendenzen auf.

Im Bundesvoranschlag 2000 waren als Ausgaben für Allgemeinbildende Schulen 49,7 Mrd S, für Berufsbildene Schulen 15,2 Mrd S vorgesehen. Diese Zahlen umfassen allerdings nicht die Personalkosten. Nach Berechnungen des WdF gibt Österreich für die Erstausbildung (Pflichtschulen) 160 Mrd S pro Jahr aus.

Die Schulen weisen vielfältige Ausrichtungen auf. Durch schulautonome Lehrplanbestimmung können mittlere und höhere Schulen als Schwerpunktschulen eingerichtet werden. Daneben gibt es Sonderformen wie zB Sport- und Musikhauptschulen. Die Polytechnischen Schulen ermöglichen eine technisch, wirtschaftlich oder humanberuflich orientierte Berufsgrundausbildung. Bei den Berufsschulen ist gemäß dem „Dualen System“ nach dem Berufsausbildungsgesetz der Abschluss eines Lehrvertrages Aufnahmevoraussetzung. Berufsbildende Mittlere und Höhere Schulen bestehen mit technischen, kaufmännischen und humanberuflichen Ausrichtungen; sie ermöglichen die Erlangung der Gewerbeberechtigung. Allgemeinbildende Höhere Schulen weisen als Gymnasien, Realgymnasien und Wirtschaftskundliche Realgymnasien unterschiedliche Schwerpunktsetzungen auf. Daneben bestehen einzelne Sonderformen und ermöglicht das System der Wahlpflichtfächer ab der sechsten Klasse individuelle Gestaltungen durch die Schüler.

Durch die 14. SchOG-Novelle wurde den Schulen ermöglicht, im Rahmen der Schulautonomie – nach Maßgabe entsprechender Ermächtigung durch den Bundesminister – in gewissem Umfang (Wahrung der Übertrittsmöglichkeiten) Lehrpläne schulautonom zu gestalten. Sollen darüber hinausgehend pädagogische oder schulorganisatorische Maßnahmen verwirklicht werden, reicht der Rahmen der Schulautonomie im Allgemeinen nicht aus: Der „Schulversuch“ bedarf der Genehmigung durch den Landesschulrat und durch das Bundesministerium (vgl die im „Wiener Schulführer 2001“ aufgelisteten Schulversuche). Gesamthaft betrachtet weist das österreichische Schulsystem also eine aner kennenswerte innere und äußere Differenzierung auf.

Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern in Angelegenheiten des Schulwesens ist in den Art 14, 14a B-VG in einer kaum zu überbietenden Kasuistik geregelt.

Schulleiter sind Dienstvorgesetzte für das lehrende Personal, an Bundesschulen auch für das nichtlehrende Personal. Sie sind grundsätzlich nicht Dienstbehörden gegenüber dem lehrenden und dem nichtlehrenden Personal. Zur Unterstützung können dem Schulleiter (an größeren Schulen) Administratoren und Abteilungsleiter beigegeben sein.

Administrativ steht die Schulverwaltung unter der Leitung des Bundesministeriums für Bildung. Angesichts der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Schulwesens (Art 14, 14a B-VG) kommen aber auch den Landesregierungen Leitungsfunktionen (Landesschulen) und dienstbehördliche Funktionen (Landeslehrer, Religionslehrer) zu. Darüber hinaus sind verfassungsrechtlich die nach dem Parteienproporz besetzten, in wichtigen Angelegenheiten weisungsfreien Landesschulräte und Bezirksschulräte (in Wien zusammengefasst im Stadtschulrat) vorgesehen. Den Landesschulräten ist die Befugnis zur Erstattung von Dreivorschlägen für Schulleiter, Schulaufsichtsbehörden und Mitglieder von Lehramtsprüfungskommissionen verfassungsrechtlich garantiert (Art 81b B-VG). Der Bundesvoranschlag 2000 weist im Bundesministerium (im Verwaltungsbereich Bildung) 800 und in den Schulaufsichtsbehörden (Schulräten) 1416 öffentlich Bedienstete aus. Dazu kommt eine nicht unerhebliche Zahl von mit Fragen der Schulverwaltung befassten öffentlichen Bediensteten in den Ämtern der Landesregierungen. Die ca 6000 Schulen unterliegen somit (unter Einschluss der „Schulinspektoren“) der Aufsicht durch ca 2500 Aufsichtsbeamte.

Abgesehen von den Doppelgleisigkeiten, die in den parallelen Verwaltungsstrukturen von Bundesschulverwaltung und Landesschulverwaltung, von Amtsführendem Landesschulratspräsident und Schul-Landesrat begründet sind, ergeben sich auch aus dem Zusammenwirken von Schulaufsichtsrecht mit einer großen Zahl von Erlässen Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten. Die Errichtung von Bildungsgängen nach SchOG bedarf eines begründeten Antrags der Schulleitung an den Landesschulrat, worauf dieser einen begründeten Antrag an das Ministerium zu richten hat, welches letztlich entscheidet. Ebenso dreistufig sind die Organisation von länderübergreifenden Seminaren, Umbauten im Schulgebäude oder die Umwidmung von Unterrichtsräumen geregelt. Im Rahmen der „schulautonomen“ Lehrplangestaltung besteht eine Einspruchskompetenz des Landesschulrats; eine solche Gestaltung kann vom Landesschulrat genehmigt werden, wenn sie im

Rahmen des Landeskontingents untergebracht werden kann; ansonsten bedarf diese Form von „Autonomie“ (schulautonome Gestaltungsbefugnis) eines Antrags des Landesschulrats an das Ministerium. Ebenso differenziert ist die Anmietung von Gebäuden geregelt.

Die Landesschulräte, nicht jedoch (mit Ausnahme der Bundesschulen) die einzelnen Schulen, sind „anweisende Organe“ im Sinn des Haushaltsrechts. In einem bestimmten Umfang sind Schulen seit 1996 auch zu einer entgeltlichen Schulraumüberlassung an Dritte sowie zum Einwerben von Sponsorgeldern berechtigt. Jüngere Novellen sehen auch ein Mitspracherecht der Personalvertretung der Lehrer bei der Schulleiterbestellung und eine Schulleiterbestellung auf Zeit vor.

### **3.2. BEURTEILUNG:**

Auf die Schulen wirkt in verschiedener Hinsicht ein beträchtlicher Veränderungsdruck: Anspruchsdenken, Selbstentfaltung und Selbstverwirklichung der Bürger (Schüler wie Eltern), immer raschere Veränderungen im gesellschaftlichen Umfeld, Veränderungen in der Familienstruktur, gestiegene Anforderungen der Wirtschaft, Fehlen eines kanonisierten Wissens („Stoffes“), die rasch sinkende Halbwertszeit alles „Wissens“, die Technisierung und Internationalisierung aller Lebensbereiche und nicht zuletzt das Erfordernis öffentlichen Sparens. Vor diesem Hintergrund nehmen sich die Kasuistik der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung, der Parteienproporz in verfassungsrechtlichen Sonderbehörden, die Zentralisierung der Entscheidungszuständigkeiten, die Diskrepanz von Entscheidungszuständigkeit und Leistungsverantwortung sowie die Behäbigkeit der umständlichen Entscheidungsabläufe als gewaltige Anachronismen aus.

Die Kommission sieht eine **klare Scheidung der Zuständigkeiten** von Bund und Ländern im Rahmen einer Verfassungsreform als notwendig an. Die derzeit bestehende „Kompetenzverteilung innerhalb der Kompetenzverteilung“ gemäß den Art 14 und 14a der Bundesverfassung bedeutet auch für qualifizierte Verfassungsjuristen eine „Denksportaufgabe“. Das Sonderregime für land- und forstwirtschaftliche Schulen ist heute nicht mehr gerechtfertigt. Die zum Teil vorgesehene „Grundsatzgesetzgebung“ bewirkt eine Verschleierung der regulatorischen Verantwortung. Grundsätzlich sollen die Organisation öffentlicher

Schulen und das Benutzungsrechtsverhältnis zwischen Schulträger und Schulbesucher bundeseinheitlich geregelt werden. Klare Zuständigkeiten tragen dazu bei, den administrativen Aufwand zu verringern.

Der Bund und die Länder sollten ihre **Steuerungsbefugnisse** im Bereich des öffentlichen Schulwesens in – wie immer zu organisierenden – jeweiligen „**Holdings**“ zusammenfassen. Diese Holdings bilden sozusagen die Dachorganisation für die einzelnen öffentlichen Schulen, die ihre „Kunden“, also die Schüler, betreuen und ausbilden. Aus dieser Sichtweise ergeben sich als Aufgaben der „ **Holding**“

- Rahmenbedingungen zu erstellen und Ziele festzulegen,
- Mittel zur Verfügung zu stellen,
- die Organisation und Durchführung eines Qualitätsmanagements in die Wege zu leiten und regelmäßig zu evaluieren.

Die bestehenden finanziellen Leistungspflichten des Bundes, der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) sind zu Beginn der Reorganisation zunächst – dh bis zur Einigung auf einen auf die Finanzierung des öffentlichen Schulwesens bezogenen Finanzausgleich – als „eingefroren“ zu sehen.

Die Kommission sieht die öffentliche Schule als einen **Leistungserbringer**, der ähnlich organisiert sein soll, **wie eine Privatschule**. Der Schulbesucher schließt mit der Schule einen privatrechtlichen Dienstleistungsvertrag.

Die Schule steht unter der Leitung eines qualifizierten „Vorstands“, der auf Zeit bestellt wird und aus einer oder zwei Personen besteht. Die Schulleitung hat die Verantwortung für die

- pädagogische Führung der Schule
- Qualität und Leistungen der Lehrer
- Sicherung der Qualität des Schulbetriebs
- Beschaffung der erforderlichen Sachmittel und Leistungen
- Einhaltung der Budgetziele
- Darstellung und „Marketing“ der Schule in der Öffentlichkeit.

Dem Vorstand kommt in einem vorgegebenen Rahmen – nämlich innerhalb des der Schule zugewiesenen Globalbudgets – Finanzhoheit und Personalhoheit zu. Die zu Beginn der Reorganisation „eingefrorenen“ finanziellen Leistungspflichten

der Gebietskörperschaften verlieren also aus der Perspektive des Vorstands die Zweckbindung. Innerhalb dieses Rahmens kommt dem Vorstand aber auch Personalhoheit zu, und zwar sowohl über das lehrende Personal als auch über das nichtlehrende Personal. Zu überlegen wäre die Einrichtung eines durch Holding-, Lehrer-, Schüler- und Elternvertreter besetzten Aufsichtsrats (Schulgemeinschaftsausschuss-Neu).

Dies impliziert, dass es sich bei den **Dienstverhältnissen des Lehrpersonals um privatrechtliche Dienstverhältnisse** handeln soll. Eine solche Gestaltung ist Voraussetzung für die erforderliche Dezentralisierung von Bestellungszuständigkeiten.

Eine solche Reorganisation bildet nach Auffassung der Kommission die Voraussetzung für eine Erhöhung der Effizienz der in den öffentlichen Schulen in Österreich erbrachten Leistungen. Je geringer die Regelungsdichte für die Schulen ist, umso weniger Schul"verwaltung" ist erforderlich, umso mehr ist es den in den Schulen Tätigen möglich, sich auf den pädagogischen Dienstleistungszweck zu konzentrieren. Zudem ist das Zusammenführen von Entscheidungszuständigkeit und Leistungserbringung ein notwendiges Mittel zur Vermeidung von Doppelzuständigkeiten.

Auf dieser Grundlage ist es nach Ansicht der Kommission möglich, die „Schulautonomie“ auch in inhaltlicher Hinsicht zu erhöhen. Von der jeweiligen staatlichen Holding vorgegebene „Lehrpläne“ sind als Rahmenbestimmungen zu sehen, welche die Europakompatibilität der Ausbildung sicherstellen sollen, nicht aber als Instrumente zu möglichst weitgehender Vereinheitlichung. Ein Schulwechsel wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass das bisher absolvierte Ausbildungsprogramm mit dem angestrebten nicht in allen Einzelheiten identisch ist. Die Kommission sieht die Erhöhung der Schulautonomie als wesentliche Voraussetzung für die unabdingbare Verringerung staatlicher Schulverwaltung.

Unter Kontrollgesichtspunkten wird die öffentliche Schule als Dienstleistungsunternehmen von einer Qualitätszertifizierung begleitet sein müssen. Ein Teil der Kommission tritt dafür ein, dass die Festlegung von pädagogisch-sachlichen Indikatoren als Grundlage dieses Qualitätssystems die ständige Verbesserung des Personalmanagements, der Organisationsform, aber auch der Unterrichtsmethoden sicherstellen soll. Resultate der Schulleistungen, abgebildet in

dem erwähnten Indikatorsystem, sollen veröffentlicht werden. Die Beurteilungsinstanzen müssen nicht notwendigerweise öffentlich-rechtlicher Natur sein, sondern könnten nach dem Muster der Austrian Foundation for Quality-Management organisiert sein. Die Einbindung von Lehrern, Eltern, Schülern und Vertretern der Wirtschaft oder der Medien wäre empfehlenswert. So könnte ein System etabliert werden, das es beispielsweise im Bereich der internationalen Schulen weltweit bereits erfolgreich gibt. Eine weitere Auswirkung dieser Veränderung wäre die Abschaffung des Systems der Schulinspektoren.

Von Bedeutung wird die fachlich-pädagogische Unterstützung der Lehrer sein. Das entsprechende lebensbegleitende Lernen und das entsprechende Coaching ist von den betreffenden Holding zu veranlassen, aber nicht notwendig in der Form staatlicher Verwaltung durchzuführen.

Im Ergebnis tritt die Kommission für einen drastischen Rückbau der mit der Aufsicht über Schulen betrauten Dienststellen ein. **Die Landes- und die Bezirksschulräte sind ersatzlos aufzulösen.** Unabdingbare behördliche Aufgaben auf Bezirksebene können der Bezirksverwaltungsbehörde übertragen werden, die übergeordneten Dienststellen sind wie erwähnt in reduzierter Form zu Bundes- und Landes-Holdings zusammenzufassen

### **3.3. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION:**

- Die Kommission empfiehlt, die Vereinfachung der Kompetenzverteilung und die Auflösung der Landesschulräte und der Bezirksschulräte im Rahmen einer Verfassungsreform.
- Die Kommission empfiehlt, die öffentlichen Schulen als – im Rahmen staatlicher Vorgaben – zur selbständigen Geschäftsführung befugte und befähigte Dienstleistungseinrichtungen auszubauen. Die Schulen sollen auch über autonome Einnahmequellen verfügen und im Rahmen von Globalbudgets als Dienstgeber fungieren.

- Die bestehende staatliche Schulaufsichtsverwaltung ist durch ein (nicht notwendig staatliches) Qualitätssystem und durch eine (nicht notwendig staatliche) Wirtschaftsprüfung zu ersetzen.
- Staatliche Genehmigungserfordernisse im Rahmen der Führung der Schulen sind auf strategische Grundsatzentscheidungen zu reduzieren.

## 4. THEMA: ARBEITSMARKTSERVICE

### 4.1. DIE SACHLAGE:

Beim Arbeitsmarktservice handelt es sich um ein spezialgesetzlich errichtetes öffentlich-rechtliches Dienstleistungsunternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Es ist in eine Bundesorganisation, in neun Landesorganisationen und innerhalb der Bundesländer in regionale Organisationen, jeweils mit eigenen Organen, gegliedert. Die Kollegialorgane sind sozialpartnerschaftlich besetzt. Es scheint zweifelhaft, ob die **Organisationsstruktur** optimal gestaltet ist, da die Bundesorganisation zwar zur Umsetzung politischer Zielvorgaben und zur Koordination berufen ist, jedoch keine Leitungsgewalt gegenüber den Landesorganisationen besitzt. Im Vergleich zur Organisation einer Kapitalgesellschaft kommen überdies dem Verwaltungsrat im Verhältnis zum Vorstand deutlich mehr operative Aufgaben zu. Die in diesen Tagen in Diskussion stehende Frage einer Organisationsprivatisierung des AMS ist allerdings nicht Gegenstand der Beratungen der Kommission.

In 96 Geschäftsstellen der Regionalorganisationen, 13 Zweigstellen, 8 Job-Center (in Wien) und 50 Berufsinformationszentren sind 4.170 Mitarbeiter tätig (davon ca ein Drittel noch im Beamtenverhältnis).

Im Arbeitsmarktservice sind ganz unterschiedliche **Funktionen** zusammengefasst:

1. In Vollziehung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes – insbesondere bezüglich der Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen und der Ausstellung von Sicherungsbescheinigungen – wird das AMS behördlich tätig.
2. Ebenso wird das AMS in Vollziehung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und seiner Nebengesetze in einem hoheitlichen Funktionsbereich tätig. Insbesondere obliegen ihm die Auszahlung des Arbeitslosengeldes, der Notstandshilfe, der Sondernotstandshilfe und anderer Geldleistungen.
3. Beratende Servicefunktionen zugunsten von Behinderten kommen dem AMS aufgrund des Behinderteneinstellungsgesetzes zu.

4. Aufgrund des Arbeitsmarktförderungsgesetzes und des Arbeitsmarktservicegesetzes ist das AMS zu den Funktionen der Arbeitsvermittlung berufen, insbesondere zur Vormerkung von Arbeitssuchenden und von offenen Stellen, zur Information, Beratung und Veröffentlichung. Im Rahmen des europaweiten EURES-Programms wirkt das AMS überdies auf den europaweiten Stellenaustausch hin.
5. Aufgrund des Arbeitsmarktförderungsgesetzes und des Arbeitsmarktservicegesetzes können auch Beihilfen an Arbeitssuchende und an Unternehmen gewährt werden, und zwar Beihilfen für Ausbildungsmaßnahmen, für Beschäftigungsmaßnahmen und für Unterstützungsmaßnahmen. Rund zwei Drittel dieses Budgets werden für Ausbildungsmaßnahmen eingesetzt.

Zwischen den einzelnen Funktionen bestehen Interdependenzen. Beispielsweise sind die Aufwendungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung umso geringer, je höher die Vermittlungsquote und je kürzer die Vermittlungszeiten sind. Und die Arbeitslosenstatistik ist umso günstiger, je mehr Personen das AMS in Schulungsprogramme einbezieht.

Bezüglich der Arbeitsvermittlung kommt dem AMS eine relative Vorrangstellung zu. Für andere Personen statuiert das Arbeitsmarktförderungsgesetz grundlegende Einschränkungen. So ist die entgeltliche Vermittlung nur bei Führungskräften und bei Künstlern allgemein frei. Im Übrigen darf die Arbeitsvermittlung von karitativen Einrichtungen von maßgeblicher Bedeutung sowie von Interessenvertretungen und kollektivvertragsfähigen Berufsvereinigungen hinsichtlich ihrer Mitglieder, wenn diese Vermittlungstätigkeit geringfügig ist, ausgeübt werden. Der Bundesminister darf bei Bedarf auch andere Einrichtungen mit der unentgeltlichen Vermittlung für bestimmte Berufsgruppen betrauen. Andere Private benötigen einerseits eine einschlägige Gewerbeberechtigung und andererseits einen Nichtuntersagungsbescheid des Bundessozialamts, der an strenge Voraussetzungen geknüpft ist.

Nach dem Geschäftsbericht für das Jahr 1999 machten die Ausgaben im übertragenen Wirkungsbereich rund 57 Mrd S aus, davon 39,4 Mrd S an Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz. Im Jahr 1999 standen dem AMS für Förderausgaben insg ca 8,2 Mrd S zur Verfügung. Unter den Einnahmen stehen 48,3 Mrd S an Einnahmen aus Arbeitslosenversicherungsbeiträgen im

Vordergrund. Die Ausgaben im eigenen Wirkungsbereich werden überwiegend durch Aufwandsersätze des Bundes in der Höhe von rund 5,3 Mrd S finanziert.

1999 hat das AMS rund 234.000 offene Stellen besetzt; davon rund 163.000 Stellen innerhalb eines Monats. Es waren 855.300 Anträge auf Arbeitslosenunterstützung zu bearbeiten. Es wurden 288.700 erstinstanzliche Bescheide erlassen, wogegen 7.200 Berufungen erhoben wurden. In 53.100 Fällen mussten Sanktionsbescheide (Sperrung des Arbeitslosengeldes) erlassen werden. Rund 48.000 Personen waren in Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen einbezogen.

#### **4.2. BEURTEILUNG:**

Die Kommission geht davon aus, dass die in Frage stehenden Funktionen **grundsätzlich Angelegenheiten darstellen, die staatlichen oder staatseigenen Einrichtungen übertragen werden sollen**. Dies gilt jedenfalls für die hoheitlichen Funktionen im Rahmen der Ausländerbeschäftigung und der Arbeitslosenversicherung. Aber auch die in Frage stehenden Beihilfen und Unterstützungen sind eine spezifische Form der Verfolgung öffentlicher Zwecke. Schließlich ist bei den heutigen wirtschaftlichen Gegebenheiten davon auszugehen, dass dem an einer aktiven Arbeitsmarktpolitik interessierten Staat im Hinblick auf die Vermittlung von Arbeitssuchenden nicht nur eine Gewährleistungsfunktion, sondern eine mindestens subsidiäre Leistungsfunktion zukommt. Die Frage der konkreten Gestaltung und finanziellen Ausstattung der Förderungsmaßnahmen sowie die Problematik der Überschüsse bei der Gebarung der Arbeitslosenversicherung sind Gegenstände der politischen Beurteilung und nicht unter Gesichtspunkten einer Revision der Staatsaufgaben zu qualifizieren.

Als problematisch sind dagegen politische Vorgaben zu beurteilen, die der Kosmetik der Arbeitslosenstatistik dienen und denen zufolge etwa ein bestimmter Prozentsatz von Personen in Schulung zu nehmen ist, da dies nicht den Grundsätzen der Bedarfsgerechtigkeit und der Kostenwahrheit entspricht.

In Frage steht, inwieweit Funktionen des AMS gestrafft und optimiert werden können. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass das AMS eine Qualitätssicherung eingeführt hat, große Anstrengungen zur Nutzung von Informationstechnologie und der elektronischen Kommunikation unternommen hat, und durch ein Benchmarking zwischen den Landesgeschäftsstellen auf eine

Optimierung des Aufwands-Leistungsverhältnisses hinwirkt. Möglicherweise könnten durch Anreize (Prämie je Vermittlung) noch Steigerungen bewirkt werden. Die Leistungsgeschwindigkeit wurde in anerkennenswerter Weise verbessert. Es wäre zu prüfen, ob es nicht noch Potentiale an Entbürokratisierung im Rahmen der An- und Abmeldung nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz gibt. Zu denken wäre etwa an eine elektronische Übernahme von Datensätzen von dafür zertifizierten Unternehmen.

In Betracht kommt eine Aufwandsreduzierung durch eine übergreifende organisatorische Gestaltung: Bedenkt man, dass es etwa ebenso viele regionale Geschäftsstellen gibt wie Bezirksverwaltungsbehörden, die mit der Verwaltung der Sozialhilfe betraut sind, und dass neben diesen Einrichtung auch noch dezentralisierte Sozialämter des Bundes bestehen, die ebenfalls soziale Leistungsfunktionen aufweisen, müsste es – ebenso wie in der Schweiz, wo die regionalen Arbeitsstellen mit der Sozialhilfe koordiniert sind – möglich sein, Synergien zu nutzen. Unabhängig davon scheint der Kommission, bei aller Anerkennung des Gesichtspunkts der Bürgernähe, die **Zahl der regionalen Geschäftsstellen zu hoch**. Bedenkt man, dass deutlich geworden ist, dass es reale Einsparungspotentiale durch Zusammenlegung von Bezirkshauptmannschaften mit einem vergleichsweise kleinen Einzugsgebiet gibt, sollte auch die Zahl von 96 regionalen Geschäftsstellen überdacht werden.

Dass bestimmte Funktionen auch von Privaten erbracht werden können, hat der Gesetzgeber selbst zum Ausdruck gebracht, da er angeordnet hat, dass das AMS dann, wenn es bestimmte Aufgaben nicht selbst besorgen kann oder deren Besorgung unzweckmäßig oder unwirtschaftlich wäre, dafür Vorsorge zu treffen hat, dass diese Aufgaben aufgrund vertraglicher Vereinbarungen, zB durch Übertragung an geeignete Einrichtungen oder Beteiligung an solchen, besorgt werden. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass das AMS etwa keine eigene Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen durchführt, sondern diese ausnahmslos auf dem Markt zukaft. Zu prüfen wäre, inwieweit im Rahmen der Förderungsverwaltung nicht Gebarungsakte als standardisierte Bankgeschäfte außer Haus vergeben werden können.

Andererseits bringt die Geschäftsführung der AMS zum Ausdruck, dass sie keine Partner im Rahmen der Arbeitsvermittlung findet. Diese Frage mündet allerdings ins Grundsätzliche, inwieweit nämlich die gesetzlichen, und damit für die AMS nicht

disponiblen, Vorbehalte aus heutiger Sicht noch gerechtfertigt sind. Es liegt auf der Hand, dass eine Liberalisierung der Arbeitsvermittlung so gestaltet werden muss, dass sie nicht auf ein „Rosinenpicken“ bezüglich leicht vermittelbarer Personen hinausläuft. Nun enthalten die §§ 10 f und 17a Arbeitsmarktförderungsgesetz sowie § 31 Arbeitsmarktservicegesetz selbst bereits Kautelen. Sie können – im Verein mit allenfalls erforderlichen weiteren Maßgaben (zB Nachweis der Einhaltung eines bestimmten Anteils an Vermittlung schwervermittelbarer Personen) – privaten Arbeitsvermittlern als Konzessionspflichten auferlegt werden. Die Kommission kommt jedenfalls zu der Beurteilung, dass eine Vereinfachung möglich und die Befassung von zwei Behörden unangemessen ist.

#### **4.3. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION:**

- Die Kommission empfiehlt, Synergien durch Formen eines organisatorischen Verbundes zwischen dem AMS auf der einen Seite und den Trägern der Sozialhilfe und den Bundessozialämtern auf der anderen Seite zu nutzen.
- Unabhängig von diesem mittelfristigen Anliegen empfiehlt die Kommission, Einsparungspotentiale durch die Reduzierung der Zahl der regionalen Geschäftsstellen zu nutzen.
- Die Kommission empfiehlt, eine administrative Entlastung dadurch herbeizuführen, dass im Rahmen der Vollziehung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes Möglichkeiten einer elektronischen Kommunikation mit dafür zertifizierten Arbeitgebern genutzt werden.
- Die Kommission empfiehlt, die Zulassung privater Arbeitsvermittlung zu vereinfachen und bei einer Behörde zu konzentrieren.

## **5. THEMA: GESUNDHEITSVERWALTUNG**

### **5.1. ÜBERSICHT UND BEURTEILUNG:**

1997 wurden insgesamt 207 Mrd S für das österr Gesundheitswesen ausgegeben, das sind etwas mehr als 8% des BIP. Dies entspricht etwa dem OECD-Durchschnitt. Ca 60% der Finanzierung erfolgt aus Mitteln der Sozialversicherungsträger, ca 20% aus Mitteln der Gebietskörperschaften, ca 20% von Privaten. Die Gesundheitsausgaben (insbesondere die privaten) steigen überproportional. Gesundheitsdienste sind personalintensiv und weisen nur ein geringes Rationalisierungspotential auf; die medizintechnische Entwicklung löst vielmehr weitere Nachfrage aus. Angesichts der obligatorischen staatlichen Krankenversicherung, die – bei statistischer Glättung von Doppelversicherungen – ca 97% der Bevölkerung betrifft, bewirken Selbstbehalte u dgl ein gewisses Maß an Kostenbewusstsein der die Gesundheitsleistungen in Anspruch Nehmenden.

Das Thema Gesundheitswesen steht in vielfältig vernetzten Zusammenhängen. Hier außer Betracht bleiben sollen der Verwaltungsbereich Sozialversicherung, soweit es nicht um unmittelbare Gesundheitsleistungen der Sozialversicherungsträger, zB durch Ambulatorien, geht, und die Verwaltungsbereiche der Sozialhilfe. Außer Betracht bleiben sollen die dem Arbeitnehmerschutz zuzurechnenden Fragen der Betriebsärzte. Schließlich sollen auch die besonderen Fragen des Suchtmittelwesens, der Gentechnik-Fragen und der Fragen des (technischen) Schutzes vor ionisierenden Strahlen ausgeklammert bleiben.

Eine Analyse der Aspekte des Gesundheitswesens unter dem Blickwinkel der „Produkte“ der Verwaltung lässt vielfältige Aspekte erkennen:

Bei den Berufen der Ärzte, Apotheker, Dentisten ua handelt es sich – soweit sie selbständig ausgeübt werden – um freie Berufe. Für die Berufszulassung sind Kammern zuständig, denen auch die Beobachtung der Standesregeln, Honorarrichtlinien und die Disziplinaufsicht obliegt. Im Hinblick auf Fragen der Verwaltungsaufgaben fällt auf, dass die Staatsaufsicht über die Kammern zu wohlfahrtsstaatlich geregelt ist. Durch den Abbau von Genehmigungsvorbehalten u dgl könnten Aufgaben im BMSG und in den Ämtern der Landesregierungen

reduziert werden. Insbesondere ist nicht einzusehen, warum die staatliche Verwaltung mit der Leitung von Kammerwahlen u dgl befasst ist.

In den Bundesländern finden sich Programme zur Förderung der Praxisgründung von Fachärzten und Zahnbehandlern. Im Übrigen kommt den von den Sozialversicherungsträgern je für sich abgeschlossenen Einzelverträgen mit Ärzten eine erhebliche, die regionale Verteilung über das Bundesgebiet steuernde, Wirkung zu.

Die Berufsausübung als Psychologe bzw als Psychotherapeut setzt die Eintragung in eine Liste beim BMSG voraus. Gemessen an den bei anderen Berufen zu beobachtenden Zulassungssystemen sind diese Verwaltungsaufgaben nicht gerechtfertigt. Den Psychologen und den Psychotherapeuten wäre daher die Errichtung von selbst finanzierten Berufsverbänden aufzutragen.

Der Bestand an Amtsärzten auf den Ebenen des Bundesministeriums, der Ämter der Landesregierung sowie der Bezirksverwaltungsbehörden und Bundespolizeibehörden und die vertragliche Verpflichtung von Gemeindeärzten gibt der Kommission keinen Anlass zu Bemerkungen.

Beim Rettungsdienst handelt es sich um eine Gemeindeaufgabe. Die Gemeinden (außer Wien, das einen eigenen Rettungsdienst betreibt) haben mit Privaten entsprechende Verträge abgeschlossen. Fraglich ist, ob es weiterhin erforderlich ist, dass diese Verträge der Genehmigung durch die Landesregierung bedürfen.

Die Notarztrettungsdienste werden durch die Länder, zum Teil durch die Sozialversicherungsträger finanziert.

Zur Ausbildung der Hebammen, des Krankenpflegepersonals, des medizinisch-technischen Personals und des Sanitätshilfspersonals sowie der Heilmasseure und der Kardiotechniker bestehen zum Teil Bundesfachschohlen, zum Teil erfolgt die Ausbildung an Landesschohlen (insbesondere an Krankenanstalten), zum Teil wird sie an anerkannten privaten Instituten durchgeführt. Der Kommission scheint es angebracht, zu prüfen, inwieweit der Betrieb staatlicher Ausbildungseinrichtungen im Licht eines Fremdkostenvergleichs als gerechtfertigt anzusehen ist.

Die freiberufliche Ausübung des Hebammen- und des Krankenpflegedienstes bedarf der Bewilligung, ebenso die Standortverlegung. Praxiszeiten bedürfen der staatlichen Bestätigung. Die zahlreichen Bewilligungs- und Meldepflichten nach dem Gesundheits- und Krankenpflegegesetz scheinen der Kommission in hohem Maße **deregulierungsbedürftig**, da sie administratives Handeln in außerordentlicher Intensität vorsehen, ohne dass dies durch Besonderheiten der Angelegenheit gerechtfertigt wäre. Es scheint naheliegend, dass der gesamte Bereich durch ein Akkreditierungs-/Zertifizierungssystem aus der staatlichen Verwaltung herausgenommen werden sollte.

Die Verwaltungsaufgaben im Bereich der Arzneimittelzulassung und der Zulassung von Medizinprodukten sind in hohem Maße durch EG-Recht vorherbestimmt; ins Grundsätzliche reichende Spielräume dürften nicht gegeben sein.

In Österreich unterliegt die Abgabe von Arzneimitteln bekanntlich in vergleichsweise hohem Maß der „Rezeptpflicht“. Im Licht einer Beurteilung administrativen Aufwands ist zu bedenken, dass Rezeptpflicht die „Selbstmedikation“ ausschließt und damit Kosten für die Sozialversicherung verursacht.

Eine große Zahl von Arzneimitteln ist in dem Sinn nicht frei verschreibbar, dass sie nicht im Heilmittelverzeichnis des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger als frei verschreibbar aufscheinen und daher nur mit chefärztlicher Bewilligung auf Kosten der Sozialversicherung verschrieben werden können. Dies impliziert den Bestand entsprechender „Chefärztliche Dienste“ bei den Sozialversicherungsträgern. Diese Konstruktion dient letztlich der Kontrolle des Aufwands für die Sozialversicherungsträger. Es wäre daran zu denken, diese Dienste durch einen Ausbau der „kontrollärztlichen Dienste“ (Gegenbegutachtung) zu reduzieren.

Angesichts der faktischen Arzneimittel-Preisregelung durch das „Heilmittelverzeichnis“ des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger sollte die staatliche Preisregelung für Arzneimittel ersatzlos entfallen.

Zahlreiche Leistungen der Verwaltung haben informativen oder vorsorgenden Charakter, zB

- die Aufklärungstätigkeit durch den Fonds „Gesundes Österreich“

- die Mutterberatungsdienste der Länder
- die vom Bund finanzierte Vergiftungsinformationszentrale
- der Mutter-Kind-Pass-Bonus als Motivation zur Vorsorgeuntersuchung
- die unentgeltliche staatliche Basis-Vorsorgeuntersuchung und die gynäkologische Vorsorgeuntersuchung
- die unentgeltlichen schulärztlichen Untersuchungen und die Lehrlingsuntersuchungen
- die Maßnahmen der Unfallvorsorge durch die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt
- die nicht auf Kostendeckung kalkulierten öffentlichen Schutzimpfungen durch Ärzte, Gesundheitsämter und Spitalsambulanzen sowie die obligatorische Kinderlähmungsimpfung
- verschiedene Sonderaktionen der Länder, wie zB die Kariesprophylaxe in Kindergärten oder der Röntgenzug.

Behördliche Kontrollregime finden sich insbesondere auf den Gebieten der Lebensmittelkontrolle, einschließlich der Trinkwasserkontrolle – sie werden unterstützt von Untersuchungsanstalten des Bundes und der Länder – und der Chemikalienkontrolle.

Im Hinblick auf bestimmte übertragbare Krankheiten ist die obligatorische Untersuchung exponierter Personen vorgesehen. Darüber hinaus ermächtigen das Epidemiegesetz und mehrere Nebengesetze zu gesundheitspolizeilichen Maßnahmen. Naheliegend scheint der Kommission die Aufhebung des Rattengesetzes aus 1925: Wo es noch Probleme gibt, etwa im Bereich von Deponien, könnte die betreffende Gemeinde selbst die nach den Umständen erforderlichen Maßnahmen mittels ortspolizeilicher Verordnung treffen.

Einer speziellen gesetzlichen Ordnung sind das Blutspendewesen und die medizinisch unterstützte Fortpflanzung unterworfen.

Medizinische Hauskrankenpflege wird zum Teil als Sozialhilfeleistung, zum Teil als Sozialversicherungsleistung erbracht.

Einen großen Anteil am finanziellen Aufwand im Bereich des Gesundheitswesens nehmen die Krankenanstalten und Ambulatorien ein. Private Einrichtungen unterliegen einem intensiven Zulassungs- und Aufsichtsregime aufgrund der

Ausführungsgesetze der Länder zum mittlerweile sehr kasuistisch gewordenen Grundsatzgesetz des Bundes. Obwohl sie der Zahl nach fast ein Viertel aller Krankenanstalten ausmachen, verfügen sie nur über 6 % der Betten. Der Kommission scheint es plausibel, dass die staatliche Wirtschaftlichkeitskontrolle über diese immerhin privaten Anstalten zurückgenommen werden könnte. Unter bestimmten Voraussetzungen können private Anstalten als „gemeinnützige Krankenanstalten“ anerkannt werden, was eine Mit-Finanzierung aus öffentlichen Mitteln ermöglicht.

Was staatliche Krankenanstalten betrifft, stehen jene der Länder (Landesgesellschaften; 28% der Spitäler mit 52% der Betten) im Vordergrund, gefolgt von den Anstalten der Gemeinden (Gemeindeverbände, Gemeindeunternehmen; 18% der Spitäler mit 16% der Betten), der Orden und Glaubensgemeinschaften (15% der Spitäler mit 16% der Betten) und der Sozialversicherungsträger (13% der Spitäler mit 8% der Betten).

Obwohl der Bund selbst nur 3% der Krankenanstalten (im Bereich des Heeres und der Justizanstalten) betreibt, hat er sich – zusammen mit den Trägern der sozialen Krankenversicherung – in einer nach Art 15a B-VG abgeschlossenen Vereinbarung zu einer Beitragsleistung verpflichtet (1999 ca 6,6 Mrd S = 13,4%, im Vergleich zu ca 39 Mrd S = 78,3% der Sozialversicherungsträger und 3,7 Mrd S = 7,5% der Länder und Gemeinden). Die Vereinbarung zielt insbesondere auf den Abbau von Versorgungslücken, auf den Abbau von Parallelstrukturen und auf entsprechende Strukturveränderungen ab. Nach der Auflösung des früheren Krankenanstaltenzusammenarbeitsfonds werden diese Mittel derzeit über neun Landesfonds verwaltet (1998 91,9 Mrd S). Im Sinn einer rationellen Verwendung der öffentlichen Mittel liegen der Mittelverwendung Pläne des Bundes und der Länder zugrunde, insbesondere der Österreichische Großgeräte- und Krankenanstaltenplan. Die Weiterentwicklung dieser Planungen ist Gegenstand einer eigenen Strukturkommission. Der Rechnungshof beurteilt das Modell der Leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung (LKF) als eine zweckmäßigere Grundlage zur Erfassung und Abrechnung der Behandlungsleistungen als die bis Ende 1996 gepflogene Abrechnung nach Pflorgetagen. Dabei werden auf der Grundlage einer internationalen Klassifikation der Krankheiten die medizinischen Einzelleistungen als Produkte definiert und mit Abrechnungspunkten bewertet. Insbesondere hat dieses Modell zu einem nachvollziehbaren Abbau der systemisierten Betten geführt.

Strittig ist, ob die Abrechnungsmodalitäten der Landesfonds bundesweit vereinheitlicht werden sollen. In diesem Zusammenhang spielt der Umstand eine Rolle, dass einige der von Landesfonds verwendeten LKF-Punktemodelle an den Personalstand anknüpfen, was gewissermaßen **hohe Personalstände „honoriert“**.

Bei den über die Landesfonds finanzierten Krankenanstalten („Fondsspitäler“) besteht in Grundzügen eine Kostenrechnung (Kostenrechnungsverordnung 1978) und eine Qualitätskontrolle und wird unter dem Titel der „Leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung“ eine Art Benchmarking durchgeführt. Ein erhebliches Problem besteht allerdings darin, dass die **Nicht-Fondsspitäler nicht in diese zentrale strategische Steuerung einbezogen** sind. Das kann dazu führen, dass Großinvestitionen in nahe beieinander gelegenen Krankenanstalten zweifach getätigt werden, wenn es sich einmal um eine Landesanstalt, das andere Mal zB um eine Anstalt der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt handelt. Bedenkt man, dass es stets um die Verwendung von „öffentlichen Mitteln“ geht, scheint der Kommission die Einbeziehung aller nicht-privaten Spitäler in eine zentrale strategische Investitionssteuerung geboten.

Das kameral ausgerichtete Rechnungswesen kennt keine erfolgsorientierte Periodisierung der Einnahmen und Ausgaben. Weiters kennt das kamerale Rechnungswesen keine ehrliche Darstellung der Vermögenslage bzw. keine jährliche Vermögens- und Kapitaldokumentation. Das Vermögen betreffend sind beispielsweise Aktivierungen von Eigenleistungen bei Um-, Zu-, Neubauten oder von Herstellungsaufwendungen im Rahmen von Großreparaturen dem kamerale Rechnungswesen fremd. Zum Zwecke einer steuerungs- bzw. zielorientierten Vermögens-, Finanz- sowie Ertragsplanung und –kontrolle und im Sinne einer verbesserten Rechenschaftslegung sind Krankenanstalten, die öffentliche Mittel erhalten, zur Rechnungslegung nach dem HGB und zur Vorscheurechnung (Jahresbericht) nach dem Muster des Aktiengesetzes zu verpflichten.

Einen bekannten Streitpunkt bilden auch die Ambulatorien der Sozialversicherungsträger. Einerseits können sie dazu beitragen, den Aufwand der Sozialversicherungsträger zu reduzieren (Eigenleistung statt Finanzierung Dritter). Andererseits stellen sie „geschützte“ Konkurrenten für Ärzte und private Labors dar, wobei der Vorwurf darin besteht, dass es zu einer Quersubventionierung kommt

und diese Einrichtungen deshalb „billiger“ erscheinen können. Die in der Teilstudie „Eigenleistungen“ entwickelten Überlegungen sind auch hier maßgeblich.

Ein nicht koordiniertes Nebeneinander ist auch bei den Rekonvaleszentenheimen u dgl von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträgern im Verhältnis zu vergleichbaren privaten Einrichtungen festzustellen.

Anders zu beurteilen sind dagegen die an Universitätskliniken (an den Landeskrankenhäusern Wien, Innsbruck und Graz) für die Allgemeinheit erbrachten Leistungen in Anbetracht der dort maßgeblichen Forschungs- und Ausbildungsfunktion (der Bundesbeitrag für den klinischen Mehraufwand betrug 1999 4,8 Mrd S). Der Finanzierung des klinischen Mehraufwands sollten allerdings klare Kriterien von der Art, wie sie international gebräuchlich sind, zugrunde gelegt werden.

Als Beratungs- und Beschwerdestellen haben die Länder Patientenanwaltschaften eingerichtet. Soweit Rechtsverhältnisse zu staatlichen Einrichtungen betroffen sind, stehen diese in Konkurrenz zu den Volksanwaltschaften des Bundes und der Länder. Dies scheint wegen der Besonderheit der Angelegenheit gerechtfertigt.

In acht Bundesländern bestehen Landesgesetze über Kurorte und Heilvorkommen, die intensive administrative Zulassungs- und Anerkennungsregime regeln. Sie sind in gesundheitlicher Hinsicht an ein Grundsatzgesetz des Bundes gebunden. Aus heutiger Sicht handelt es sich um eine „überholte“ **Staatsaufgabe**. Die gesundheitlichen bzw sanitären Vorsorgen können durch lebensmittelrechtliche, arzneimittelrechtliche und gegebenenfalls krankenanstaltenrechtliche Bestimmungen gewahrt werden. Zu empfehlen ist daher – da kein Vereinheitlichungsbedarf besteht – die ersatzlose Aufhebung des Grundsatzgesetzes des Bundes. Der Landesgesetzgebung ist eine entsprechende Ergänzung der Krankenanstaltsgesetze und im Übrigen die Aufhebung der Landesgesetze über Kurorte und Heilvorkommen zu empfehlen. Damit würde sich jedenfalls die Zuständigkeit einer Abteilung des BMSG erübrigen und könnte der Aufgabenbereich der Landessanitätsdirektionen auf wesentliche Fragen konzentriert werden.

Im Rahmen der Förderung der Forschung auf dem Gebiet des Gesundheitswesens ist auf den Fonds „Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen“ hinzuweisen.

Auch unter Zugrundelegung fortgeschrittener Anforderungen an ein öffentliches Gesundheitswesen ist nicht zu erkennen, inwiefern die Finanzierung der In-vitro-Fertilisation (IvF-FondsG 1999) eine Staatsaufgabe (Sozialversicherungsaufgabe) bildet. Nach Auffassung der Kommission sollte das Gesetz ersatzlos aufgehoben werden.

## **5.2. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION:**

- Die Kommission empfiehlt, von der Unterscheidung zwischen Fondsspitalern und Nicht-Fondsspitalern abzugehen. Alle Spitäler, die mit öffentlichen Mitteln arbeiten, sollen einer von Bund und Ländern gemeinsam eingerichteten strategischen „Holding“ unterstellt werden.
- Im Rahmen der Vorgaben dieser Holding, die den einzelnen Krankenanstalten Globalbudgets zuweist, sind die Krankenanstalten so zu organisieren und als autonome Unternehmen zu führen, dass damit die Grundlagen für Public-Private-Partnership-Modelle geschaffen werden.
- Bei allen Krankenanstalten, die mit öffentlichen Mitteln arbeiten, müssen die Organisation und Betriebsführung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und unter Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente erfolgen. Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung sollen international vergleichbare Leistungen ermöglichen. Ein Benchmarking mit anderen öffentlichen Krankenanstalten und mit den gleichartigen Produkten (Leistungen) privater Krankenanstalten ist einzurichten. Die Rechnungslegung und die Abschlussprüfung nach den Vorschriften des HGB sind verpflichtend vorzuschreiben.
- Verselbständigbare wirtschaftliche Teilbereiche des Krankenanstaltenbetriebes sind als Produkte zu umschreiben, periodisch einem Fremdkostenvergleich zu unterwerfen und gegebenenfalls auszugliedern oder privaten Anbietern solcher Leistungen zu übertragen.

- Die Staatsaufsicht über die Ärztekammern ist auf das verfassungsrechtlich gebotene Maß zu reduzieren.
- Die Zulassung von Psychologen bzw als Psychotherapeuten ist aus der staatlichen Verwaltung auszugliedern bzw entsprechenden Berufsverbänden in Selbstverwaltung zu übertragen. Die administrativen Zulassungs- und Kontrollregime für nichtärztliche Gesundheitsberufe sind drastisch zurückzubauen und nach Möglichkeit privaten Einrichtungen zu übertragen.

## 6. THEMA: KULTURVERWALTUNG

### 6.1. SACHLAGE:

Der Einfluss des Staates auf das kulturelle Geschehen unterliegt in einer besonderen Weise politischen Bedingungen. Ob der Staat kulturelle Initiativen betreibt bzw wie er seine Schwerpunkte setzt, ist Ausdruck seiner Kulturpolitik. Insoweit entziehen sich Überlegungen betreffend den Rückzug des Staates aus dem Kulturgesehen einer rein verwaltungsökonomischen Rationalität und lassen sich diesbezügliche Empfehlungen aus aufgabenreformatorischer Sicht nicht treffen.

Aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive ist das kulturelle Leben unter dem Gesichtspunkt des grundrechtlichen Schutzes des einzelnen Bürgers gegen repressive staatliche Einflussnahme (insbesondere Art 17a StGG „Freiheit der Kunst“) zu sehen. Für eine Aufgabenreform lässt sich daraus allerdings wenig gewinnen, da eine aktive staatliche Teilnahme am Kulturleben grundrechtlich nicht geboten ist.

Ganz allgemein lässt sich feststellen, dass in jedem einzelnen Kulturbereich Rückzugsmaßnahmen grundsätzlich denkbar sind. Selbst wenn man die staatliche Förderung von Kunst und Kultur abstrakt als eine Art von „Kernaufgabe“ definieren wollte, so ist darin – wie bereits im Allgemeinen Teil näher ausgeführt – noch keine Antwort auf die Frage nach der Berechtigung einer Einzelmaßnahme zu sehen. Jede staatliche Kulturaktivität steht unter einem speziellen Begründungserfordernis.

#### Dimension der Kulturausgaben (Grobschätzung)

Bund	8,5 Mrd (40 %)
Länder (o. Wien)	5,1 Mrd (24 %)
Gemeinden	4,9 Mrd (23 %)
Wien	2,8 Mrd (13 %)
<b>Gesamt</b>	<b>21,3 Mrd (100 %)</b>

Kulturelle Aktivitäten finden auf allen Ebenen des Staates statt. Doch lediglich auf Bundesebene besteht eine gewisse Transparenz. In den nachfolgenden Tabellen und Übersichten werden daher überwiegend Einrichtungen des Bundes angeführt.

Kulturinfrastruktur (Großeinrichtungen): Das Betreiben von Kultureinrichtungen durch die öffentliche Hand erfordert den größten Finanzbedarf. Im Mittelpunkt stehen dabei die einzelnen **Theater** und **Museen** sowie die österreichischen **Kulturinstitute** im Ausland, wobei als Hauptkostenfaktor die Personalkosten zu nennen sind (zB bei den Bundesmuseen rund 50 % der Ausgaben).

In der folgenden – unvollständigen – Übersicht werden Finanzdaten zu einzelnen Einrichtungen, die von der öffentlichen Hand betrieben werden oder aufgrund ihrer Rechtskonstruktion als öffentliche Träger anzusehen sind (wie ausgegliederte oder sondergesetzliche Rechtsträger), angeführt.

	Ausgaben	Einnahmen	Zuschussbedarf (Bundeszuschuss)
Bundestheater	3.093 Mio	725 Mio	2.339 Mio
<i>Staatsoper</i>			731 Mio
<i>Burg/Akademietheater</i>			624 Mio
<i>Volksoper</i>			484 Mio
Vereinigte Bühnen Graz	400 Mio		
Tiroler Landestheater	189 Mio		
Stadttheater Klagenfurt	180 Mio		
Theater in der Josefstadt			(B) 87 Mio
Wiener Konzerthaus			(B) 81 Mio
Salzburger Festspiele			(B) 75 Mio
Volkstheater			(B) 73 Mio
Bregenzer Festspiele			(B) 43 Mio
Bundesmuseen (ges. 12)	1.201 Mio	215 Mio	986 Mio
<i>Kunsthist. Museum</i>	290 Mio	102 Mio	188 Mio
<i>Naturhist. Museum</i>	166 Mio	12 Mio	154 Mio
<i>MAK</i>	119 Mio	14 Mio	105 Mio
<i>Österr Galerie</i>	111 Mio	50 Mio	61 Mio
<i>Mus. Moderner Kunst</i>	89 Mio	9 Mio	80 Mio
Stiftung Leopold			(B) 81 Mio
Nationalbibliothek	255 Mio		

## Kulturinstitute (11) sowie kulturelle Vorhaben im Ausland

Personalausgaben Kulturinstitute	38 Mio
Sachausgaben Kulturinstitute	73 Mio
<u>kulturelle Vorhaben</u>	<u>68 Mio</u>
Gesamtausgaben	179 Mio

Als ein weiterer Teil der kulturellen „Großinfrastruktur“ kann der Betrieb von Einrichtungen wie

- Ausstellungs- und Veranstaltungshallen,
- Kunst- und Kulturhäusern,
- Landes- und Gemeindebibliotheken, sowie von
- Verlagen

gesehen werden. Auch das regelmäßige Veranstalten von Großausstellungen (zB Landesausstellungen) oder kultureller Sommertheaterfestivals sind als Maßnahmen zur Bereitstellung einer Kulturinfrastruktur zu bezeichnen.

**Kulturförderung als Subjektförderung:** Unter diesem Gesichtspunkt sind jene Maßnahmen zu verstehen, die nicht so sehr das Betreiben von Großeinrichtungen bezwecken, sondern kleinere Förderleistungen für Einzelpersonen (Subjektförderung) und für kleinere Projekte. Dennoch sind unter diesem Titel auch die Mitfinanzierung von größeren Einrichtungen oder Veranstaltungen (zB anderer Gebietskörperschaften) zu finden.

Die finanziellen Zuwendungen der Kleinförderungen finden als Werkankäufe, Preise, Stipendien, Druck- oder Reisekostenzuschüsse und ähnliche Förderformen statt. Manche Förderungen erfolgen auch unter einem sozialen Aspekt.

Insgesamt ist es schwierig, die Förderlandschaft genau zu strukturieren und zu quantifizieren. Von den über 3 Mrd S, die der Bund für dramatische und sonstige „lebende“ Kunst aufwendet, entfällt der größte Teil auf die Bundestheater. 390 Mio S verteilen sich auf Einzelförderungen von Beträgen unter 3 Mio S. Beim Museumsbudget des Bundes in der Gesamthöhe von rund 1,1 Mrd S entfallen 1.067 Mio S auf die Bundesmuseen und die Stiftung Leopold, 17 Mio S auf Einzelförderungen von über 1 Mio S und 9 Mio S auf rund 120 Kleinförderungen unter 1 Mio S.

**Kulturelle Ausbildung:** Neben der Ausbildung und der Förderung bestimmter Kulturtechniken im Rahmen des allgemeinen Schulwesens gibt es eine Reihe von staatlichen Einrichtungen, die eine künstlerische Fachausbildung anbieten.

	Planstellen	Pers.ausg.	Sachausg.	Gesamtausg.
Kunstuniversitäten	1.405	1.324 Mio	551 Mio	1.874 Mio
<i>Akademie für bildende Künste</i>				
<i>Universität für angewandte Kunst</i>				
<i>Universität für Musik und darstellende Kunst</i>				
<i>Universität Mozarteum Salzburg</i>				
<i>Universität für Musik und darstellende Kunst Graz</i>				
<i>Universität für künstlerische und industrielle Gestaltung Linz</i>				

Teilweise sind den Kunstuniversitäten Ausstellungs- und Veranstaltungsräume bzw eigene Kunstsammlungen angeschlossen. Neben den Kunstuniversitäten gibt es insbesondere im städtischen Bereich Einrichtungen zur professionellen Musikausbildung (Konservatorien) sowie eine relativ dichte Musikschulinfrastruktur und kulturelle Fortbildungsmöglichkeiten im Rahmen der Erwachsenenbildungseinrichtungen in den Ländern und Gemeinden. Diesbezügliche Kostenschätzungen liegen nicht vor.

**Kulturadministration:** Die breit gestreute Kulturtätigkeit des Staates bedarf einer nicht unerheblichen bürokratischen Administration. Diese ist zum Großteil in die allgemeine Verwaltungsorganisation eingebettet.

Die Kulturverwaltung des Bundes ist auf das Bundeskanzleramt, das Bildungsministerium und das Außenministerium verteilt: Die „lebende Kunst“ (dramatische Kunst und bildende Kunst lebender Künstler) ressortiert derzeit beim Staatssekretär für Kunst im Bundeskanzleramt; so fällt insbesondere nahezu die gesamte Abwicklung der vielen Einzelförderungen des Bundes in den Aufgabenbereich der Sektion II des BKA (Kunstsektion), die von einer großen Anzahl von Beiräten und Juries gutachterlich unterstützt wird. In der Kunstsektion selbst sind 64 Personen beschäftigt (Personalkosten: 39 Mio, Sachausgaben: 16 Mio; Summe: 55 Mio). Die „museale Kultur“, der Denkmalschutz und die Kunstuniversitäten werden vom Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Kultur verwaltet; die Auslandskultur (Kulturinstitute, Entsenden von Lektoren ins Ausland, Einrichtung von „Österreichbibliotheken“ in den Reformstaaten) wird vom Bundesministerium für Äußeres organisiert. Für die Kommission liegt es auf der Hand, dass die

zusammenfassende Behandlung aller Kulturagenden in einem Ressort Synergien und Einsparungen ermöglichen würde.

In den Ländern und Gemeinden werden die Kulturagenden von Abteilungen in den Ämtern der Landesregierung und in den Gemeindeämtern wahrgenommen.

Verschiedene Verwaltungstätigkeiten bzw diesbezügliche Hilfsagenden werden auch von Einrichtungen außerhalb der Verwaltungsorganisation bereitgestellt. Es sind dies einerseits aus der Verwaltung ausgegliederte Einrichtungen wie die Bundestheater-Service-GmbH oder auch speziell geschaffene Institutionen, wie das – gesetzlich eingerichtete – Österreichische Filminstitut sowie diverse Förder- oder Dokumentationsstellen. Die Finanzierung dieser „ausgegliederten“ Kulturverwaltung wird aus dem Kulturförderbudget geleistet.

## **6.2. BEURTEILUNG:**

Nahezu keine Kultureinrichtung kann ihre Ausgaben durch entsprechende Publikumseinnahmen decken; teilweise ist der Kostendeckungsgrad sehr gering. Der Zuschussbedarf kann somit als „kultursystemimmanent“ bezeichnet werden. Auch wenn gewisse Rentabilitätsreserven vermutet werden können, zu deren Mobilisierung insbesondere betriebswirtschaftlich orientierte Maßnahmen einzusetzen wären, so erscheint die echte Privatisierung zumeist keine Alternative zu sein, wenn die kulturelle Aktivität beibehalten werden soll, da die Kostentragung durch das Publikum in der Regel keine reale Umsetzungschance haben dürfte (Zuschuss pro Volksopernbesucher beispielsweise 1600,- S; pro Bundesmuseumsbesucher im Durchschnitt 360,- S). Private Beteiligungen von Sponsoren uä sind begrüßenswert, decken aber bloß einen kleinen Teil des Aufwandes ab und stehen daher in keinem Verhältnis zum Zuschussaufwand des Staates.

Bei einer gesamthaften Betrachtung der staatlichen Kulturgestion lassen sich aus der Perspektive einer Aufgabenrevision folgende typische strukturelle Effekte und Tendenzen identifizieren:

- Doppelgleisigkeiten in der Kulturlinfrastruktur: So überschneiden sich die Sammlungsschwerpunkte verschiedener Museen (zB Österreichische Galerie und Stiftung Leopold) oder es erscheint die Ausstellungsprogrammierung

verschiedener öffentlicher Einrichtungen nicht abgestimmt. Ebenso gibt es verschiedene Duplizierungen im Studienangebot der Kunsthochschulen (insbesondere zwischen der Universität für angewandte Kunst und der Akademie für bildende Künste).

- Zu konstatieren ist die permanente Erhöhung der Zahl von organisatorischen Einrichtungen mit den unterschiedlichsten kulturellen Aufgaben und eine eher nur zaghafte Überprüfung der Rechtfertigung bereits bestehender Einrichtungen.
- Der Hauptanteil der staatlichen Kulturbudgets fließt in die großen Einrichtungen der Theater, der Museen und der Kunstausbildung.
- Es besteht eine Tendenz zur Fortschreibung einmal zuerkannter Förderungen.
- In vielen Bereichen ist eine sehr breite Streuung der Kleinförderungen zu konstatieren. Allerdings erscheint eine Beibehaltung der breiten Streuwirkung in definierten Förderbereichen vertretbar, da rationale Kriterien einer Schwerpunktsetzung im sensiblen Kulturbereich schwer zu finden sein dürften. Die Vergabe wie auch die gesamte Abwicklung von Kleinsubventionen sollte allerdings aus der staatlichen Verwaltung ausgegliedert werden.
- Bei den bisherigen Ausgliederungsprojekten (Bundestheater, einige Bundesmuseen) konnten positive Erfahrungen gewonnen werden. So hat sich insbesondere die so genannte „Deckelung“ der Budgets sowohl als Schutz gegen überraschende Kürzungen, wie auch als Grundlage einer langfristigen Perspektive erwiesen, auf die sich die Einrichtungen einstellen können. Nach der Übertragung von Verwaltungssachen auf ausgegliederte Einrichtungen sollte allerdings auch ein tatsächlicher Abbau der nunmehr doppelgleisigen oder nicht mehr erforderlichen Kulturbürokratie erfolgen.
- Es ist eine „Verwissenschaftlichung“ der Kunstausbildung festzustellen. Daher sollte die Verkürzung bzw die Umgestaltung mancher Kunststudien geprüft werden (eventuell nach dem Modell Fachhochschule), wenn dies nicht die Schulung der technischen Fertigkeiten beeinträchtigt bzw wo ein wissenschaftlicher Anspruch nicht erforderlich ist.

### **6.3. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION:**

- Die Wirtschaftlichkeitsdaten der öffentlichen Kulturaktivitäten von mit öffentlichen Mitteln gebarenden Einrichtungen sind detaillierter und aussagekräftiger als bisher darzustellen. Damit soll die Grundlage für die künftige Vermeidung von doppelgleisigen Aktivitäten und für künftig klare Schwerpunktsetzungen bei der Kulturinfrastruktur geschaffen werden. Vorteile einer Zusammenlegung von Einrichtungen oder Teilen von Einrichtungen – auch über Gebietskörperschaften hinaus – sollten genutzt werden.
- Alle in Angelegenheiten der Kulturverwaltung des Bundes zuständigen Organisationseinheiten von Bundesministerien sind zum Zweck des Kapazitätsabbaus in einem Bundesministerium (in einer Organisationseinheit) zusammenzufassen. Operative Einheiten sind auf der Grundlage von „gedeckelten“ Globalbudgets nach dem Muster der Bundestheater auszugliedern.
- In Angelegenheiten von Kleinsubventionen ist eine breite Streuung gerechtfertigt. Im Übrigen empfiehlt die Kommission, Einsparungspotentiale durch die Umstellung von direkten in indirekte Förderungen (steuerliche Absetzbarkeit) zu nutzen.
- Die Gebietskörperschaften sollen keine Verlage betreiben. Bestehende Beteiligungen sind dementsprechend abzugeben.

## 7. THEMA: EIGENREGIELEISTUNGEN

### 7.1. DIE SACHLAGE:

Im Rahmen der öffentlichen Verwaltung werden wirtschaftliche Leistungen, insbesondere im Innenbereich, zum Teil auch nach außen, erbracht, die als solche grundsätzlich auch auf dem „Markt“ angeboten werden. Die Erscheinungsformen sind überaus vielfältig und daher einer allgemeinen Systematisierung und Quantifizierung kaum zugänglich. Die „Österreichische Gemeinwirtschaft“ erhob 1995 ca 100.000 Beschäftigte in Bauhöfen, Gärtnereien, Straßenverwaltungen und in der Lawinenverbauung, die mit rund 25% Anteil an der Wertschöpfung einen europäischen Spitzenwert erbrachten. Im Raum steht, dass diese Leistungen von der öffentlichen Hand häufig teurer erbracht werden, als dies im Fall einer Nachfrage am Markt möglich wäre. Gründe können insbesondere in einer höheren Personalausstattung je Leistungsbereich und in höheren Arbeitgeberleistungen bestehen. Der Kommission scheint ein gewisses Abdriften von Facharbeitern zu den Betrieben der öffentlichen Hand feststellbar, womit diese auf dem Arbeitsmarkt insbesondere in Konkurrenz zu Handwerksbetrieben treten. Auch in diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass präzise Aussagen im Einzelnen in Ermangelung einer Kostenrechnung zumeist nicht möglich sind.

Das paradigmatische Beispiel ist der kommunale „**Bauhof**“. Im Einzelnen finden sich Regiebetriebe jedoch in praktisch allen Bereichen. So haben Bundesministerien und Ämter der Landesregierungen wie auch Landeskrankenanstalten und andere Einrichtungen häufig Fuhrparks, Boten-, Bewachungs- und Reinigungsdienste, Druckereien und Bindereien, aber auch Hauswerkstätten (Tischlerei, Elektriker), die bei Banken und Versicherungen mittlerweile ausgegliedert werden. Die Ämter der Landesregierungen betreiben „Landesbildstellen“, bei denen der Zweck der Fotodokumentation aktueller Ereignisse im Vordergrund steht. Ähnliches gilt für nachgeordnete Dienststellen. So verfügt die Heeresverwaltung über eine eigene Heeresdruckerei (einschließlich Sicherheitsdruck). Eine Abteilung des Bundesamts für Eich- und Vermessungswesen führt die Bezeichnung „Verlag Geoinformation“, die ein Druckzentrum samt Endfertigung umfasst. Beim Bundesdenkmalamt sind „Werkstätten“, insbesondere für Restaurationsaufgaben, eingerichtet. Der Forsttechnische Dienst der Wildbach- und Lawinenverbauung verfügt über eigene

„Bauhöfe“ (16% der Leistungen werden an Private vergeben). Bei der Universität für angewandte Kunst besteht eine Zentralwerkstätte, bei der Universität Wien eine Druckerei.

Bei den **Bau- und Wirtschaftshöfen** finden sich ua folgende Agenden (vgl insbesondere den von Österr. Städtebund, BMF und KDZ herausgegebenen „Leitfaden Produkte“, 1999):

- Instandhaltung und Reparatur von Gemeindeobjekten
  - Bauleistungen im Hoch- und Tiefbau
  - Instandhaltungsmaßnahmen in Schulen, Kindergärten und Heimen
  - Instandhaltung von Gemeindewohnungen
- Baumanagement bei kommunalen Vorhaben
- Vermessungsarbeiten
- EDV-Installations- und Wartungsleistungen
- Betrieb von Garagen und Kfz-Reparatur
- Errichtung und Instandhaltung von öffentlichen Verkehrsflächen
  - Straßenreinigung
  - Entleeren von Müllkörben
  - Betreuen von öffentlichen Toiletteanlagen
  - Winterdienst
  - Aufstellen und Betreuen von Verkehrszeichen und Signalanlagen
- Straßenbeleuchtung und öffentliche Uhren
- Betreuung von öffentlichen Grünflächen
  - Anlegen von Rasenflächen, Baumanlagen u dgl
  - Grünschnitt, Baumpflege u dgl
  - Parkbänke, Kinderspielplätze
- Zucht und Verkauf von Blumen, Sträuchern u dgl
- Übernahme von gärtnerischen Dekorationsleistungen
- Betrieb von Forstflächen
  - Errichtung und Betrieb von Forstwegen
- Betrieb von Landwirtschaften
  - Gewinnung und Verkauf von landwirtschaftlichen Produkten
- Maßnahmen der Gewässergestaltung und –revitalisierung
- Errichtung und Instandhaltung von Sportanlagen
- Betrieb von Bädern
- Betrieb von Märkten
- Betrieb von Wasserwerken

- Verlegung und Instandhaltung von Wasserleitungen
- Austausch und Ablesung von Wasserzählern
- Betrieb von Abwasserbeseitigungsanlagen
  - Betrieb der Kläranlage und des Kanalnetzes
  - Entsorgung von Senkgrubenräumgut
- Betrieb des kommunalen Friedhofs
- Betrieb von Abfallbehandlungsanlagen (Deponien)
- Betrieb von Müllabfuhrfahrzeugen
- Betrieb von gastronomischen Betrieben.

Da **Wien** die größte Gemeinde ist, sei aus ihrem 2000 erschienenen Jahresbericht für 1999 Folgendes angeführt:

Zentraler Einkauf (MA 54): Es wurden 107 Mio Kopien zu einem Gesamtbetrag von 18,4 Mio S angefertigt. Es wurden 1811 Druckaufträge vergeben, davon 426 an das Gewerbe (Umsatz von 27,7 Mio S) und 1385 an die hauseigene Druckerei. Andererseits wurden von der Druckerei 2503 Aufträge mit einem Gesamterlös von 22,3 Mio S bearbeitet. „In der Druckvorstufe werden nun auf Wunsch auch Vorschläge für graphische Entwürfe erarbeitet, nach Kundenwünschen überarbeitet, aufbereitet und für die Produktion zur Verfügung gestellt. Durch die Ergänzung diverser Software konnte die Übernahme von Fremddaten verbessert und das Angebot erweitert werden“. – Der Erlös aus dem Verkauf von Altmaterial betrug 4,3 Mio S. Vom Werkstättenbetrieb des Zentrallagers wurden 841 Aufträge ausgeführt, wobei ein Umsatz von 13,4 Mio S erzielt werden konnte. Für die Schlichtungsstellen in Mietsachen wurden vom Werkstättenbetrieb 164 Schätzungsgutachten betreffend Mobiliar erstellt.

Der Bestattungsbetrieb betreibt eine Lehrwerkstätte für städtische Steinmetze.

Für die Erhaltung und den Ausbau von öffentlichen Verkehrsflächen wurden von der MA 28 – insbesondere zur raschen Behebung von Schäden an Straßendecken – folgende Geräte eingesetzt: 4 große Straßenwalzen, 12 Gehwegwalzen, 12 Vibrationswalzen, 2 Motorgrader, 6 Straßenreparaturzüge, 5 Asphaltcontainerwagen, 1 Lastkraftwagen, 1 Straßenfräse, 1 Minibagger, 12 Leichtkompressoren. Die MA 28 verfügt laut Voranschlag 2001 über 214 Dienstposten für ständige Mitarbeiter.

Die Abteilung Brückenbau und Grundbau (MA 29), die nach Kontraktmanagement arbeitet, über eine eigene Kostenrechnung (Modell KNAST) verfügt und ISO 9001-zertifiziert ist, wurden Einnahmen nicht nur von der Gemeinde (ca 50%), sondern auch vom Bund (14%), von der ASFINAG (7%), von den Wiener Linien (4%) und von Privaten (2%) erzielt. Sie bietet ua Projektentwicklung, Baumanagement und Baugrunduntersuchung an. „Die Gruppe Bauberatung Hochbau führte bei zahlreichen städtischen Hochbauprojekten die grundbautechnische Beratung sowohl bei der Projektserstellung als auch bei der Bauausführung durch“.

Stadtgartenamt (MA 42): „1999 wurden 3558 öffentliche Gartenanlagen und Spielplätze mit einer Gesamtfläche von 18.152.381 m<sup>2</sup>, davon 21 Lagerwiesen mit 902.280 m<sup>2</sup>, der 'grüne Prater' mit 5.894.984 m<sup>2</sup> und 1637 Blumenschalen, von rund 900 bis 1500 MitarbeiterInnen der sieben Gartenbezirke des Stadtgartenamts gepflegt und erhalten“ (Der Dienstpostenplan 2001 weist 540 nichtständige und 968 ständige Mitarbeiter aus). Weiters wurden zahlreiche Schulgärten, Grünanlagen in Kindergärten und Siedlungen und Jugendspielplätze betreut. Schließlich auch rund 1,1 Mio m<sup>2</sup> Grünflächen und ca 11.500 Alleebäume in der mittelbaren Bundesverwaltung. – Von 48 Grüngestaltungsprojekten bei Hochbauten wurden 11 an Landschaftsgärtner vergeben. Weiters wurde die Zeichen-, Vermessungs- und Vielfältigungsmaterial-Bewirtschaftung im Zuge der Straßenbegrünung durchgeführt. – Hingewiesen wird auf die Begrünungsmaßnahmen bei öffentlichen und repräsentativen Veranstaltungen (zT im Ausland). – Gesamtausgaben: 1 Mrd S (darin enthalten die dezentralen Bezirksmittel), davon 625 Mio S Personalkosten.

Die Abteilung Bäder (MA 44) verwaltete 1999 43 städtische und 3 nicht-städtische Bäder. Der Dienstpostenplan 2001 weist 249 nichtständige und 495 ständige Bedienstete aus.

Das Referat I/4 (Bodenmarkierungen) der MA 46 brachte 1999 auf Straßen, die von der Gemeinde Wien erhalten werden, ca 178.000 m Strichmarkierungen und ca 30.900 m<sup>2</sup> Flächenmarkierungen an.

Die MA 48 (Abfallwirtschaft, Straßenreinigung und Fuhrpark) weist auf die große Zahl der von ihr vergebenen öffentlichen Aufträge hin. Sie verfügt allerdings 2001 über 274 Dienstposten für nichtständige und 3115 Dienstposten für ständige Mitarbeiter. Das Hauptlager hatte 1999 109.703 Materialbewegungen zu bearbeiten. Die Hauptwerkstätte hatte 1748 abteilungseigene und 54

abteilungsfremde Kraftfahrzeuge zu reparieren. Der Bereich Betrieb (Fahr- und Reparaturleistungen) umfasst ca 700 Mitarbeiter. Die Abteilung hat ua Einsätze: 79 mit Böschungsmähern, 7.994 mit Kehrmaschinen (210 Aufträge an Private), 724 mit Kranwagen (1401 Privataufträge) und 2.318 mit „Waschmaschinen“ (Straßenreinigung; 1950 Privataufträge) zu verzeichnen. Zum Kfz-Abschleppen wurden 3 eigene und 22 Fahrzeuge von Privatfirmen kontinuierlich eingesetzt. Im Winterdienst waren 263 abteilungseigene Fahrzeuge und 172 Lkw von Privaten im Einsatz. – Die MA 48 betreibt die Deponie Rautenweg.

Die MA 49 verwaltet 8.581 ha Wald in Wien, 23.524 ha Wald in Quellschutzgebieten und 2.510 ha landwirtschaftlich genutzte Flächen (zT verpachtet). Im Wald wurden ca 57.000 fm Holz gewonnen (zT für das städtische Sägewerk Hirschwang, im Übrigen am Markt verkauft). Auf den landwirtschaftlichen Flächen wird überwiegend Getreide produziert, Kartoffel und Gemüse werden zu einem erheblichen Teil als anerkannte Bioprodukte an Pensionistenheime verkauft. Der Dienstpostenpan 2001 weist 54 nichtständige und 368 ständige Mitarbeiter aus.

Im Bereich der MA 23 (Amtshäuser, Nutzbauten, Nachrichtentechnik), die ua Baucontrolling durchführt, werden auch die haustechnischen Einrichtungen bei Schulneubauten der Stadt geplant, werden Möbelerbaue geplant und werden in der Elektronikerwerkstätte Audio- und Videogeräte, Mobiltelefone und Sirenen für den Magistrat und für Schulen repariert. Der MA 23 obliegt auch die Amtshäuserverwaltung. Der Voranschlag 2000/2001 weist 1191/1098 ständige Mitarbeiter aus.

Die MA 32 (Haustechnik) ist ua für technisches Controlling zuständig. Sie betreut die Fernüberwachungsanlagen im Gemeindebereich und fungiert im Bereich Elektrotechnik als zentrale Einkaufsstelle. Die Gruppe Störungsdienst verzeichnete 1999 4119 Einsätze in sämtlichen Objekten der Stadt (incl Spitäler), rund um die Uhr, auch an Sonntagen. Die Haustechnik-Werkstätte (als betriebsmäßig verrechneter Dienstzweig der MA 32) ist für die Planung und Ausführung von Instandsetzungs- und Instandhaltungsarbeiten an Heizungs- und Lüftungsanlagen in den Objekten der Hoheitsverwaltung, aber auch der Schulen, Spitäler ua zuständig (96 Bedienstete, 15 Lehrlinge; Umsatz 1999 ca 92 Mio S). Insgesamt weist die MA 32 laut Voranschlag 2000/2001 248/241 Dienstposten für ständig Beschäftigte aus.

Die MA 40 (Technische Grundstücksangelegenheiten) erstellte 1999 706 Gutachten betreffend Liegenschaften und 2378 Miet- und Nutzwereberechnungen. Schließlich wurden 14.400 Objekte (Wohnungen, Geschäfte) vermessen.

Das Dienstpostenverzeichnis (Voranschlag für 2001) weist für die Verwaltungsakademie 25, für die Landesbildstelle 31, für die MA 33 Öffentliche Beleuchtung 147, für die MA 41 Stadtvermessung 104 ständige Mitarbeiter, für die MA 43 Städtische Friedhöfe 139 nichtständige und 455 ständige Mitarbeiter aus.

Nicht mehr der öffentlichen Verwaltung, sondern ihren **Ausgliederungen** zuzurechnen, sind beispielsweise folgende Phänomene:

Als Schritt zum Multiutility-Anbieter betreibt die Wienstrom GmbH ein eigenes Werbeunternehmen (Wiencom WerbeberatungsGmbH).

Die Wiener Stadtwerke Beteiligungsmanagement GmbH ist Alleineigentümerin eines Unternehmens, das Contracting-Leistungen anbietet (EnergieComfort Energie- und Gebäudemanagement GmbH).

## **7.2. BEURTEILUNG:**

**Ganz allgemein ist davon auszugehen, dass wirtschaftliche Leistungen der hier erörterten Art als solche grundsätzlich einer Privatisierung zugänglich sind.**

**Die Kommission geht davon aus, dass es besondere Gründe sein müssen, die es rechtfertigen können, dass marktgängige wirtschaftliche Aktivitäten von Dienststellen der öffentlichen Verwaltung selbst erbracht werden.** Das Besitzen, Betreiben, Produzieren u dgl sind keine Agenden, die als solche von einem öffentlichen Interesse getragen werden.

Andererseits darf nicht übersehen werden, dass im öffentlichen Interesse gelegene Leistungen auch in privatwirtschaftlichen Formen erbracht werden. Die gebotene differenzierende Beurteilung darf daher nicht allein an der Form der Tätigkeit anknüpfen.

Das Europäische Gemeinschaftsrecht enthält im vorliegenden Zusammenhang relevante Vorgaben. Art 16 EGV bestimmt: „Unbeschadet der Artikel 73, 86 und 87 und in Anbetracht des Stellenwertes, den **Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse** innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts, tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrags dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.“

Und Art 86 Abs 2 EGV bestimmt: „Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind ..., gelten die Vorschriften dieses Vertrags, insbesondere die **Wettbewerbsregeln**, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.“ Auf dieser Grundlage ist, wie der EuGH erkannt hat, auch öffentlichen Unternehmen der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (Art 82 EGV) verboten, wie er beispielsweise gegeben sein kann, wenn sich öffentliche Unternehmen auf der Grundlage ihrer Sonderstellung weiteren wirtschaftlichen Erwerbszweigen zuwenden, wenn sie mit Kampfpreisen auf den Markt treten oder wenn sie zu unangemessenen Bedingungen kontrahieren.

Ein besonderes öffentliches Interesse an der eigenen Wahrnehmung einer Leistung ist zB gegeben, wenn spezifische Geheimhaltungsinteressen bestehen (zB Sicherheitsdruck).

Ein öffentliches Interesse am Bestand wirtschaftlicher Betriebseinheiten kann zB gegeben sein, wenn diese zu raschen Instandsetzungsmaßnahmen an öffentlichen Sachen erforderlich sind, also in Konstellationen, in denen sofortige Verfügbarkeit erforderlich ist, in denen mit der Beauftragung Privater nicht das Auslangen gefunden werden kann (zB Fahrbahnreparatur, Störungsbehebung).

Ein öffentliches Interesse an einem wirtschaftlichen Betrieb der öffentlichen Hand kann weiters gegeben sein, wenn dieser eine Sicherungsfunktion erfüllt (zB Forstbetrieb im Quellschutzgebiet der städtischen Wasserversorgung).

Öffentliches Interesse kann selbstverständlich auch gegeben sein, wenn es um bestimmte Begutachtungen und um die Erfüllung öffentlicher Gutachtensfunktionen geht, für die Privaten das Expertenwissen oder sonstiges Know-how fehlt.

Andererseits kann es nicht im öffentlichen Interesse gelegen sein, wenn Dienststellen der öffentlichen Hand freie Betriebskapazitäten dazu benutzen, um in Konkurrenz zu Gewerbebetrieben Leistungen an Dritte zu erbringen. In diesem Zusammenhang ist nämlich zu beachten, dass staatliche Betriebe in solchen Fällen stets über spezifische Kostenvorteile verfügen, seien dies steuerliche Vorteile, seien dies Quersubventionierungen durch anderweitig verrechnete Fixkosten, sei dies der fehlende Aufwand für Lehrlingsausbildung. Beispielsweise kam in der Kommission der Fall zur Sprache, dass eine Gemeinde aus ihrem Bauhof ganze Leistungspakete (Maschinen samt Arbeiter) anbietet, und zwar unter dem Marktpreis.

In ihrer Mehrheit will sich die Kommission allerdings dem Umstand nicht verschließen, dass Betriebe der öffentlichen Hand, deren Bestand als solcher im öffentlichen Interesse gerechtfertigt ist, in dem Sinn wirtschaftlich agieren sollen, dass sie den Aufwand durch die Nutzung von Ertragspotentialen verringern. Ein deutscher Kommunalmanager wird mit den Worten zitiert: „Es kann nicht angehen, dass gemeindliche Unternehmen nur Verluste, aber keine Gewinne einfahren dürfen.“

Dies führt die Kommission zu folgendem **Beurteilungsschema** (vgl die differenzierenden Ausführungen bei Hill, Kommunalwirtschaft, Speyrer Arbeitshefte 118, 1998, insbesondere 36 ff):

- Unter der Voraussetzung, dass ein öffentliches Interesse an der Erbringung von Eigenleistungen dargetan werden kann, handelt es sich bei der Entscheidung zugunsten solcher Eigenleistungen grundsätzlich um eine politische Entscheidung des betreffenden Verwaltungsträgers.
- Wenn Eigenleistungen erbracht werden, dann muss dies wirtschaftlich erfolgen. Das bedeutet, dass Make-or-Buy-Entscheidungsrechnungen erkennen lassen müssen, dass die Eigenleistung wenigstens nicht ungünstiger ist, als das

Zukaufen der Leistung auf dem Markt. Eine relevante Kennzahl sollte der Vergleich der Zahl der Arbeitnehmer je Produktbereich sein.

- Um dies nachvollziehbar beurteilen zu können, sind bestimmte Verfahrensregeln zu beachten:
  - Transparenz, namentlich die Veröffentlichung der Beurteilungsvoraussetzungen
  - Öffentlichkeit, insbesondere die Möglichkeit der beteiligten Wirtschaftskreise, Leistungen anbieten zu können,
  - die Begründung der aufgrund nachvollziehbarer Abwägung getroffenen Entscheidung.
- Die Beurteilung bedarf der periodischen Überprüfung. Ein Mittel dazu soll der Vergleich der Kostenstruktur (benchmarking) einerseits mit vergleichbaren Betrieben anderer Verwaltungsträger, andererseits mit vergleichbaren privaten Anbietern sein.
- Treten Betriebe der öffentlichen Hand mit ihren freien, nicht einsparbaren Kapazitäten als Anbieter auf dem Markt auf, muss dies zu transparenten und fairen Bedingungen geschehen. Es ist nicht die Aufgabe des Staates, seine Kapazitäten zu nutzen, um private Leistungsanbieter mit Kampfpreisen vom Markt zu drängen.

Werden Eigenregieleistungen im engeren, eigentlichen Sinn standardisiert und wiederkehrend erbracht, können sie als „Produkte“, dh als Leistungskategorieeinheiten, so umschrieben werden, dass sie ausschreibungsfähige selbständige Leistungen bilden. Dabei ist eine Kategorisierung derart zu bilden, wie sie auch in der Privatwirtschaft bei Ausgliederungs- oder Outsourcing-Modellen zugrunde gelegt werden. Es sind daher nicht nur Bau- oder Reparaturleistungen, sondern zB auch Planungsarbeiten, Projektmanagement oder Bauaufsicht als Leistungen darzustellen. Diese Produkte sind sukzessive und periodisch einem Fremdvergleich, verbunden mit Make-or-Buy-Entscheidungsrechnungen und einer Interessentensuche, zu unterziehen.

Differenziert zu beurteilen sind auch Bestrebungen von **öffentlichen Unternehmungen**, ihre Leistungspakete derart zu erweitern, dass sie in neuen

Tätigkeitsgebieten in Konkurrenz zu „echten Privaten“ treten. Für einen Teil der Kommission ist – in Anbetracht der verfassungsrechtlich vorgegebenen Schwelle – allein schon der Umstand, dass ein Unternehmen im ausschließlichen oder überwiegenden Eigentum von Gebietskörperschaften steht, dafür ausschlaggebend, dass es wie der Staat selbst zu beurteilen ist, dass es also **nur zu transparenten und fairen Bedingungen** auf den Markt treten darf. Für einen Teil der Kommission stehen weniger quantifizierende Gesichtspunkte im Vordergrund, als vielmehr die Überlegung, ob es bei dem betreffenden Unternehmen eine leistungsunabhängige Finanzierung gibt, ob so etwas wie eine „Staatsgarantie“ besteht oder ob steuerliche Begünstigungen einschlägig sind. In solchen Konstellationen ist ein Eintreten in den allgemeinen Wettbewerb nicht gerechtfertigt.

### **7.3. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION:**

- Die Gebietskörperschaften sind gesetzlich zu verpflichten, die Kosten ihrer Eigenregieleistungen zu ermitteln und zu veröffentlichen.
- Die für die einzelnen Verwaltungsträger zuständigen obersten Organe sind zu verpflichten, Eigenregieleistungen mit dem Fremdbezug solcher Leistungen zu vergleichen und die Gründe für die getroffene Entscheidung zu veröffentlichen.
- Die Verwaltungsträger sind zu verpflichten, in Bezug auf Eigenregieleistungen periodische Vergleiche der Kostenstruktur (Benchmarking) durchzuführen.
- Die Kommission spricht sich dafür aus, dass Arbeitnehmer von Einrichtungen von Gebietskörperschaften, die Leistungen auch auf dem Markt erbringen, demselben Dienstrecht unterliegen sollen, wie Arbeitnehmer entsprechender privater Unternehmen.

## **8. THEMA: INFRASTRUKTUR - STRAßEN**

### **8.1. SACHLAGE:**

Nach Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG fallen Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz zu Bundesstraßen erklärten Straßen in die Zuständigkeit des Bundes. Der Bund hat von dieser Kompetenz mit dem Bundesstraßengesetz Gebrauch gemacht. In Österreich besteht ein Bundesstraßennetz von 11.894 km Länge. Dieses umfasst 1.634 km Autobahnen, 300 km Schnellstraßen und 9.960 km sonstige Bundesstraßen.

Alle übrigen Straßen, wie insbesondere Landes- und Gemeindestraßen fallen in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder und in die Vollziehungszuständigkeit einerseits der Länder, andererseits gemäß Art 118 Abs 3 Z 4 B-VG der Gemeinden. Es bestehen ca 23.500 km an Landesstraßen und ca 71.000 km an Gemeindestraßen, wobei die in Wien gelegenen Straßenzüge, die nicht Bundesstraßen sind, als Gemeindestraßen gelten. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass – was insbesondere für den Instandhaltungsaufwand von Bedeutung ist – das Bundesland Salzburg gesamtösterreichisch einen deutlich unterproportionalen Anteil sowohl am Landes- als auch am Gemeindestraßennetz aufweist.

Güterwege, die im Allgemeinen von Dienststellen der Länder errichtet werden, unterliegen zumeist der Instandhaltungspflicht besonderer öffentlich-rechtlicher Genossenschaften.

Die Neuerrichtung einer Bundesstraße bedarf eines Beschlusses der Bundesregierung über das gesamtwirtschaftliche Interesse. Im Übrigen haben jedoch sowohl die Bundesgesetzgebung als auch die Landesgesetzgebung im Hinblick auf den Neu- und Umbau von Straßen für ein möglichst flexibles rechtliches Bewilligungsregime vorgesorgt. Das BStG dadurch, dass eine Trassenfestlegung unter Ausschluss individueller AVG-Verfahren durch Verordnung erfolgt – daran hat sich auch mit der Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung nichts geändert. Die Landesgesetze – soweit solche überhaupt bestehen, was in Wien nicht der Fall ist – sehen zum Teil einen Entfall individueller Genehmigungsverfahren im Fall vorhergehend erfolgreicher Grund-

einlösungsverhandlungen vor. Subjektive Rechte Dritter, insbesondere auf Immissionsschutzmaßnahmen, sind gesetzlich zum Teil ausgeschlossen.

Beim Bau und bei der Erhaltung (technischen Betreuung) von Straßen handelt es sich um Maßnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung.

Sowohl im Hinblick auf Planung und Bau und die damit verbundenen behördlichen Entscheidungen als auch im Hinblick auf die Erhaltung, ist Bundesstraßen betreffend grundsätzlich das Bundesministerium (derzeit BMVIT) und sind Landesstraßen betreffend die (Ämter der) Landesregierungen oder die Bezirksverwaltungsbehörden bzw Gemeindestraßen betreffend die Dienststellen der Gemeinden zuständig. Der Bund hat jedoch schon seit jeher von der in Art 104 B-VG vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Ämter der Landesregierungen mit Agenden der Planung, des Baus und der Erhaltung von Bundesstraßen zu betrauen („Auftragsverwaltung“). Das periodisch neu erlassene Finanzausgleichsgesetz regelt jeweils den Kostenersatz, wobei der Ersatz der Planungskosten mit einem fixen Prozentsatz pauschaliert geregelt ist. Überdies und unabhängig davon hat der Bund bundesgesetzlich auch besondere Aktiengesellschaften, deren Anteilsrechte der Bund zT allein, zT gemeinsam mit Bundesländern hält, mit solchen Maßnahmen betraut. Derzeit bestehen

- die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG, mit Sitz in Wien; zu 100% im Eigentum des Bundes)
- die Alpen Straßen Aktiengesellschaft (ASG, mit Sitz in Innsbruck; Mehrheitseigentum der ASFINAG, Minderheitsanteile von Tirol und Vorarlberg) und
- die Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen Aktiengesellschaft (ÖSAG, mit Sitz in Salzburg; Mehrheitseigentum der ASFINAG, Minderheitsanteile von „östlichen“ Bundesländern).

Sie sind für das höherrangige Bundesstraßennetz zuständig.

Während die ASFINAG zunächst zur Finanzierung (Kapitalaufbringung) zuständig war – und insoweit in Konkurrenz zur Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur stand –, wurden im Zusammenhang mit dem ASFINAG-Ermächtigungsgesetz 1997 und dem Infrastrukturfinanzierungsgesetz 1997 nicht nur die

Anteilsrechte des Bundes an der ÖSAG und an der ASG in die ASFINAG eingebracht, sondern dieser mit privatrechtlichem Fruchtgenussvertrag auch das Recht der Fruchtnießung an den Autobahnen und den Schnellstraßen eingeräumt. Dies hängt mit dem – wie immer zu gestaltenden – künftigen Straßenmautsystem zusammen, das von der ASFINAG abgewickelt werden soll.

Die ASFINAG hat ihrerseits mit den Bundesländern (Ämtern der Landesregierung) Verträge abgeschlossen, mit denen sie diese mit Angelegenheiten des Baus und der Erhaltung von Bundesstraßen betraut. 81% der ASFINAG-Straßen werden von den Ämtern der Landesregierungen, 19% von ÖSAG bzw ASG betreut.

Im Bereich des BMVIT sind zum 1. 2. 2001 insgesamt 87 Mitarbeiter tätig. Seit 1997 wurden keine Planstellen neu besetzt (zwei Mitarbeiter sind zur ASFINAG, ca zehn Mitarbeiter in andere Sektionen übergewechselt). Im Bereich der Länder sind für die Bundes- und Landesstraßen insgesamt ca 5.500 Mitarbeiter tätig. Bei der ASFINAG waren 1999 neben zwei Vorstandsmitgliedern durchschnittlich 31 Mitarbeiter, bei der ÖSAG neben zwei Vorstandsmitgliedern durchschnittlich 403 Mitarbeiter und bei der ASG neben einem Vorstandsmitglied 248 Mitarbeiter beschäftigt.

## **8.2. BEURTEILUNG:**

Allgemein ist davon auszugehen, dass der Neubau von Straßen als Aufgabenbereich in den letzten Jahren zurückgegangen ist, den Schwerpunkt staatlicher Aktivitäten bilden Erhaltungsmaßnahmen und Ausbaumaßnahmen am Bestand.

Vertreter der Wirtschaft machen geltend, dass über das derzeit verfolgte „Lückenschlussprogramm“ der ASFINAG und die Baumaßnahmen der Dienststellen der Länder hinaus spätestens die „EU-Osterweiterung“ einige zusätzliche Neubaumaßnahmen dringend erforderlich machen wird (vgl auch den ASFINAG-Geschäftsbericht über das Jahr 1999, S 14). Eine rationale Beurteilung der Straßenbauvorhaben scheitert derzeit daran, dass vom früheren Verkehrsministerium ein rechtlich wie immer zu qualifizierender „Masterplan“ veröffentlicht wurde, dass jedoch der eigentlich erforderliche, mit Prioritätensetzungen verbundene **Bundesverkehrswegeplan** nicht vorliegt.

Was die Straßenverwaltung betrifft, ist die Kommission zu der Beurteilung gelangt, dass das bestehende System unzweckmäßige **Doppelzuständigkeiten** umfasst und dass sich auch rechtlich und wirtschaftlich nicht unbedenkliche Konstruktionen finden.

Zunächst ist davon auszugehen, dass in den Ämtern der Landesregierungen ohnehin Straßenbauabteilungen für Zwecke der Landesstraßen bestehen müssen. Es liegt daher aus Synergiegründen nahe, dass diese Einrichtungen grundsätzlich – von unten zu besprechenden Ausnahmen abgesehen – auch mit den Angelegenheiten der Bundesstraßen betraut werden sollen. Tatsächlich ist die ganz überwiegende Zahl der Angelegenheiten der Bundesstraßen, einschließlich der Autobahnen, schon derzeit den Ämtern der Landesregierungen übertragen, und zwar, wie gezeigt, entweder direkt nach Art 104 B-VG oder indirekt über die ASFINAG. Es wäre nun naheliegend, im Zusammenhang mit einer entsprechenden Änderung der finanzausgleichsrechtlichen Ertragszuordnung originäre Zuständigkeiten der Länder zu begründen. Die bestehende zum Teil direkte, zum Teil indirekte Auftragszuständigkeit der Länder hat nämlich mehrere Nachteile. Zum Ersten impliziert sie eine Doppelzuständigkeit einerseits der Ämter der Landesregierungen und andererseits des zuständigen Bundesministeriums, das kraft Weisungsrechts und Genehmigungsvorbehalten mit demselben Sachverhalten befasst wird. Zum Zweiten würden sich finanzausgleichsrechtliche Ersatzregeln erübrigen, vor allem solche, die aufgrund von fixen, an den Aufwand anknüpfenden Prozentregeln gerade keinerlei Anreiz zu sparsamer Verwaltung mit sich bringen. Zum Dritten würde die Aufgabenwahrnehmung insoweit erleichtert, als sich administrative Unterschiede in der Tätigkeit im Ministerialbereich und im ASFINAG-Bereich erübrigen würden.

Was die Autobahnen betrifft, so sind mehrere Ebenen der Analyse zu unterscheiden. Die Beschlussfassung über den Bundesverkehrswegeplan ist als Angelegenheit des zuständigen Bundesministeriums zu qualifizieren. Ebenso die bundesstraßenbehördlichen Entscheidungszuständigkeiten. Hinsichtlich der Finanzierung könnte die bestehende De-Facto-Doppelzuständigkeit zweier Ministerien durch die Zuständigkeit eines Ministeriums ersetzt werden. Dagegen sind die Agenden der Bauplanung sowie des Baus und der Erhaltung von Autobahnen zweckmäßigerweise nicht im Ministerium selbst anzusiedeln.

Die vergleichsweise kurzen und nicht in allen Bundesländern vorzufindenden Strecken an Schnellstraßen sind für die Zwecke der Kompetenzzuordnung entweder als Autobahnen oder als sonstige Bundesstraßen zu beurteilen.

Was die Pluralität von Straßenbaugesellschaften des Bundes betrifft, nimmt die Kommission das Anliegen einzelner Bundesländer zur Kenntnis, nicht jeden Einfluss auf diesen Geschäftsbereich verlieren zu wollen. Dem kann freilich durch entsprechende gesellschaftsrechtliche Gestaltungen Rechnung getragen werden. Die Kommission kommt zu der Beurteilung, dass **die drei Gesellschaften verschmolzen werden sollten**.

Was den Bestand der ASFINAG als solcher betrifft, so nimmt die Kommission das politische Faktum zur Kenntnis, dass die ASFINAG-Konstruktion auch ein finanztechnisches Instrument zur Erfüllung der Maastricht-Kriterien bildet; ein mittelfristiger Netto-Schuldenstand von ca 82 Mrd S bleibt außerhalb des Budgets. Überdies tritt die Kommission der Beurteilung bei, dass die Verwaltung einer Straßenmaut auf den bestehenden Mautstrecken, der „Vignette“ und der künftigen Lkw-Maut einer ausgegliederten Unternehmung übertragen sein soll. Wenn die ASFINAG mit Angelegenheiten des Baus und der Erhaltung von Bundesstraßen betraut wird, dann hat dies jedoch zur Voraussetzung, dass sie in der Lage ist, diese Aufgaben selbst – also ohne sie an die Länder weiterzuübertragen – zu erfüllen. Die heute feststellbare überwiegende indirekte Betrauung der Ämter der Landesregierungen wirft nicht nur verfassungsrechtliche Probleme auf, sondern ist auch unzweckmäßig.

Überdies ist die Kommission zu der Beurteilung gekommen, dass die bestehenden Verträge der ASFINAG mit den Ländern pauschale Entgeltsanteile beinhalten und daher nicht auf eine sparsame Gebarung ausgerichtet sind. Sie sollten ehestmöglich gekündigt werden.

Eine in diesem Sinn klare Aufgabenverteilung und der Abbau von Doppelzuständigkeiten sollten nach Auffassung der Kommission eine erhebliche Aufgaben- und Aufwandsreduktion ermöglichen.

### **8.3. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION:**

- Als Grundlage für alle weitergehenden Beurteilungen von Straßen-Neubaumaßnahmen ist vordringlich ein mit entsprechenden Prioritäten beschlossener Bundesverkehrswegeplan zu erlassen.
- Die Bundesstraßen B sind im Zusammenhang mit den erforderlichen finanzausgleichsrechtlichen Begleitmaßnahmen den Ländern zu übertragen.
- Die bestehenden Straßenbaugesellschaften des Bundes sind zu fusionieren.
- Die ASFINAG soll nur mit solchen Angelegenheiten des Baus und der Erhaltung von Autobahnen betraut werden, die sie wahrzunehmen imstande ist, ohne ihrerseits die Länder betrauen zu müssen; die bestehenden „Werkverträge“ der ASFINAG mit den Ländern sind zu kündigen. Mit nicht der ASFINAG übertragenen Agenden des Baus und der Erhaltung sind die Ämter der Landesregierung zu beauftragen.
- Zur Vermeidung von Doppelbefassungen ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Übertragung von Maßnahmen des Baus und der Erhaltung bei Autobahnen und anderen Bundesstraßen an die Länder bzw an die ASFINAG zur Folge hat, dass diese im Rahmen ihres Budgets allein entscheidungsbefugt sind.

## **9. THEMA: IMMOBILIEN UND WOHNBAUFÖRDERUNG**

### **9.1. SACHLAGE:**

Die Gebietskörperschaften und die vielfältigen öffentlichen Unternehmungen verfügen über ein beträchtliches Immobilienvermögen. Auch in diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die vorhandene Datenlage für eine endgültige Beurteilung nicht ausreichend ist.

Mit dem Eigentum der Gebietskörperschaften und der öffentlichen Unternehmungen an Gebäuden, Wohnungen und Grundstücken der verschiedensten Nutzungsarten können unterschiedliche Zwecke verbunden sein. Beispielsweise sei auf folgende Formen hingewiesen:

- Gebäude für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben in einem formellen Sinn (Gesetzgebung, Justiz, Verwaltung, politische Repräsentation ua)
- Gebäude als Infrastruktur für die Erfüllung sozialer, kultureller, militärischer und anderer Aufgaben (zB Krankenhäuser, Museen, Truppenübungsplätze, Schulen usw)
- Wohngebäude und Einzelwohnungen zur Versorgung der Bevölkerung
- Wohngebäude und Einzelwohnungen zur Versorgung eigener Bediensteter
- Grundstücke im Eigentum einer Gebietskörperschaft zur Bereitstellung für raumordnerische Maßnahmen (zB für geordnete Betriebsansiedlungen oder die gezielte Stadt- bzw Ortserweiterung)
- Gebäude und Grundstücke für Betriebszwecke öffentlicher Unternehmungen, wie insbesondere Infrastrukturunternehmen (ÖBB, Flughafen) oder die Österreichischen Bundesforste
- Grundstücke öffentlicher Unternehmungen, die nicht unmittelbar dem jeweiligen Unternehmenszweck gewidmet sind

Im Bereich des Bundes findet derzeit eine großangelegte Systemumstellung der Immobilienverwaltung statt (Bundesimmobiliengesetz BGBl I 2000/141). Die bereits 1992 geschaffene Bundesimmobiliengesellschaft (BIG), die mit der Verwertung des Fruchtgenusses vieler Bundesimmobilien beauftragt war, wird nunmehr formale Eigentümerin der bisher unter der Verwaltung des Wirtschaftsministeriums

(„Bundesgebäudeverwaltung“) stehenden Objekte mit rund 5 Mio m<sup>2</sup> Nutzfläche; nur 60 historische Gebäude (mit 500.000 m<sup>2</sup> Nutzfläche) verbleiben im unmittelbaren Bundeseigentum. Als „Kaufpreis“ wurde der Betrag von 33 Mrd S festgelegt. Der Bund wird als Nutzer und Bestandnehmer die Objekte zurückmieten. Da die BIG zur Gänze im Eigentum des Bundes steht, handelt es sich bei diesem Ausgliederungsprojekt um eine bloße Organisationsprivatisierung, die der Strukturoptimierung der Bundesimmobilienverwaltung dienen soll.

Die Gebäude und Grundstücke, die den Zwecken der Landesverteidigung gewidmet sind, werden seit dem Vorjahr vom Verteidigungsministerium verwaltet. Sie sind nicht der BIG zugeordnet.

Unabhängig von diesem Immobilieneigentum tritt der Bund seit jeher auch als Mieter von Liegenschaften privater Eigentümer auf.

Außerhalb des Bundes konnte hinsichtlich des Eigentumsbestandes an Liegenschaften keine geordnete Übersicht ermittelt werden. Die für öffentliche Zwecke genutzten Gebäude und Grundstücke befinden sich zumeist im Eigentum der nutzenden Gebietskörperschaft bzw einer mit der Verwaltungsaufgabe betrauten staatsnahen juristischen Person. Fallweise wird Nutzfläche auch zugemietet bzw aus Finanzierungsgründen geleast.

**Wohnungen:** Die Gebietskörperschaften sehen zu einem großen Teil ihre Aufgabe im Rahmen ihrer Wohnpolitik auch als die eines unmittelbaren Versorgers mit Wohnraum. Diese Aktivitäten erfolgen zumeist unter einem sozialen Anspruch. Begünstigt ist in der Regel die gesamte Bevölkerung, zum Teil eingeschränkt auf österreichische Staatsbürger. Ein Teil der Wohnungen steht jedoch nur Bediensteten von Gebietskörperschaften oder staatsnahen Einrichtungen zur Verfügung.

Die meisten Wohnungen stehen nur indirekt im Eigentum der öffentlichen Hand, da die Eigentumsrechte Gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) zustehen, die sich im Eigentum von öffentlichen Rechtsträgern befinden. Der im Vergleich zu den GBV geringere Anteil an Wohnungen im unmittelbaren Eigentum von Gebietskörperschaften dürfte in Österreich sehr ungleich verteilt sein. Bei Heranziehung einer Übersicht über die 1998 fertiggestellten Wohnungen stellt man fest, dass in Wien rund 10 % aller Wohnungen im Auftrag der Gemeinde selbst

errichtet wurden, während in Vorarlberg keine entsprechende Aktivität der Gebietskörperschaften zu verzeichnen ist.

Die österreichweiten Quantitäten sind nicht genau zu bestimmen, da der den Gebietskörperschaften bzw staatsnahen Einrichtungen zuzurechnende Anteil an GBV-Wohnungen nicht ausgewiesen ist. Zahlen lassen sich insbesondere für den Bundesbereich, die Gemeinde Wien und für sonstige GBV, die im 100 %igen Eigentum von Gebietskörperschaften stehen, angeben:

#### Bund

- Der BUWOG gehören mehr als **19.000** Mietwohnungen vor allem in Wien, wobei bei rund 2.500 Wohnungen eine so genannte Ressortbindung besteht: Die Entscheidung über die Vergabe erfolgt also nicht durch die BUWOG selbst, sondern durch ein Ressort.
- Die WAG verfügt über **21.000** Wohnungen, vor allem im Raum Oberösterreich, Salzburg und Steiermark.
- Ebenfalls im Einflussbereich des Bundes liegen die rund **20.000** Wohnungen der gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften der Bundesbahnen (ESG Linz, ESG Villach, WBG Wien)
- Weitere Wohnungen des Bundes bestehen in unmittelbar dem Bund, seit 2001 in dessen Rechtsnachfolge der BIG, gehörigen Gebäuden.

#### Gemeinde Wien

- Die Gemeinde Wien verfügt über etwa **213.000** Wohnungen

#### Sonstige Mietwohnungen von GBV, hinter denen eine Gebietskörperschaft steht

- GESIBA **13.500** (Wien)
- GSWB **13.000** (Land und Stadt Salzburg je 50 %)
- VOGEWOSI **12.500** (Vorarlberg 70 %, Bregenz 7,7 %, Rest sonstige Gemeinden)
- Neue Heimat Tirol **10.300** (Tirol und Innsbruck je 50 %)
- Neue Heimat Kärnten **7.500** (Kärnten)
- GWG Steyr **5.500** (Steyr)

- TIGEWOSI **4.000** (Tirol 68,7 %, Innsbruck 5 %, Rest sonstige Gemeinden)
  - Kärntner Heimstätte **3.500** (Kärnten)
  - [GWG Linz 16.900 (Linz 55 %, Rest Banken und Versicherungen)]
  - [Donau-Ennstaler 2.300 (Krems 66,7 %, Rest VÖEST-Alpine)]
- Als Hinweis über weitere im Eigentum von Gebietskörperschaften stehenden Wohnungen lässt sich die Zahl von **33.600** Wohnungen angeben, die von einer GBV für eine Gemeinde verwaltet werden.

Nach den vorliegenden Angaben kann somit von einer Gesamtzahl von zumindest **376.000 Mietwohnungen** ausgegangen werden.

Ein Teil der Bundeswohnungen soll derzeit verkauft werden, wobei nicht unbeträchtliche Schwierigkeiten darin bestehen, dass es sich um Wohnungen handelt, die dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz unterliegen; ihre „Handelbarkeit“ ist damit eingeschränkt und der zu erwartende Verkaufserlös wird dementsprechend unterschiedlich eingeschätzt.

Gebäude und Grundstücke **staatsnaher Unternehmen** mit hohem Liegenschaftsanteil: Insbesondere Infrastrukturunternehmen wie den ÖBB oder den Österreichischen Bundesforsten steht eine große Anzahl von Gebäuden und Grundstücken zur Verfügung. Diese Liegenschaften stellen einen mittelbaren oder unmittelbaren Vermögensbestandteil des Bundes dar, je nachdem, ob das Immobilienvermögen im Eigentum des Unternehmens steht oder diesem nur zum Fruchtgenuss zugewiesen ist. Neben den betrieblich erforderlichen Liegenschaften gibt es zumeist noch weitere Grundstücke, die nicht betriebsnotwendig sind; sie dienen allenfalls der Kapitalausstattung oder als Reserven.

Bei den Österreichischen Bundesbahnen dürften beträchtliche Immobilienwerte bestehen, die nicht unbedingt zum Betreiben des eigentlichen Unternehmensgegenstandes erforderlich sind. Allein die Wiener Verwaltungsgebäude der ÖBB verkörperten 1992 – zum Zeitpunkt der geplanten EXPO – einen Verkehrswert von rund 2,5 Mrd S. Andere Liegenschaften stellen ebenfalls einen Gesamtwert von mehreren Mrd S dar. Dazu kommen noch die bereits oben angesprochenen 20.000

Genossenschaftswohnungen. Weiters verpachten die ÖBB 12 Mio m<sup>2</sup> Flächen an Kleingärten, deren Konditionen als für die Pächter günstig beurteilt werden.

Die Österreichische Bundesforste AG bewirtschaftet 850.000 ha Wald und sonstige Grundstücke, die sich zu 96,5 % im Eigentum des Bundes befinden. Die restlichen 3,5 % sind in die ÖBf-AG als Eigenkapitaldecke (Wert 4,5 Mrd S) eingebracht worden. Die mit 1. 1. 1997 vorgenommene Ausgliederung und Umwandlung des unselbständigen Bundesbetriebes in eine AG wird allgemein als eine erfolgreiche Organisationsmaßnahme angesehen.

**Wohnbauförderung:** Die Wohnbauförderung stellt ein einflussreiches Element des österreichischen Wirtschafts- und Sozialsystems dar. In den Genuss der Wohnbauförderung kommt ein großer Teil der Bevölkerung (Mittelstandsförderung). Neben der Wohnbauförderung gibt es die sozial indizierten Wohn- und Mietzinsbeihilfen.

Die gesamte Wohnförderung umfasste 1998 in Österreich:

32,0 Mrd S direkte Förderung  
2,5 Mrd S indirekte Förderung (zB Bausparen)  
**34,5 Mrd S Wohnbauförderung**  
2,2 Mrd S Wohn- und Mietzinsbeihilfen  
 36,7 Mrd S Wohnförderung

Die verschiedenen Wohnbauförderformen (Baudarlehen, Eigenmittlersatzdarlehen, Annuitätenzuschüsse und Sanierungszuschüsse) gehen an:

GBV	11,5 Mrd	(33 %)
Gewerbliche Bauträger	8,5 Mrd	(25 %)
Private Personen	8,4 Mrd	(24 %)
Gemeinden	4,0 Mrd	(12 %)
Subjektförderungen	2,2 Mrd	(6 %)

Im langjährigen Durchschnitt werden **etwa 80 %** aller fertiggestellten Wohnungen unter Zuhilfenahme von Mitteln der Wohnbauförderung errichtet. 1998 wurden Wohnbauförderungsmittel zugesichert für

- 15.200 Mietwohnungen (38 %)
- 7.700 Eigentumswohnungen (20 %)

- 16.700 Eigenheime (42 %)  
39.600 Wohnungen

## 9.2. BEURTEILUNG:

Was den Bestand an Wohnungen im Eigentum der öffentlichen Hand betrifft, so ist unter dem Aspekt einer Aufgabenrevision bzw der optimalen Verwertung von öffentlichem Vermögen auf folgende Punkte hinzuweisen:

- Die **soziale Treffsicherheit** kann angezweifelt werden, wenn man bedenkt, dass ein nicht geringer Teil der im öffentlichen Eigentum befindlichen Wohnungen von Personen belegt ist, deren Chancen am freien bzw sonstigen geförderten Wohnungsmarkt nicht unterdurchschnittlich schlecht ausgeprägt sind.
- Die öffentliche Hand nützt als Vermieter offenbar nicht alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten einer **wirtschaftlichen Betriebsführung**. So kritisiert der Rechnungshof die mit der Verwaltung der Wiener Gemeindewohnungen beauftragte MA 17 („Wiener Wohnen“) wegen zu hoher Betriebskosten, zu niedriger Garagenmieten und unzeitgemäßer Regelungen bei den Hausbesorgern. Auch die Wahrung von Vermieterinteressen bei der Ausübung von Eintrittsrechten in Mietverträge durch die Mieter erscheint nicht sehr ausgeprägt, wodurch die Gefahr des Fehlbelages steigt.
- Der hohe Anteil an öffentlich vermieteten Wohnungen erhöht die **Gefahr der Marktspaltung**, da die öffentliche Hand nicht unter Wettbewerbsbedingungen und damit weit weniger nachfrageelastisch agiert, als der private Wohnungsmarkt. Daraus resultiert eine Privilegierung eines Teiles der Wohnungsnachfrager.
- Wohnungen im Eigentum von Gebietskörperschaften bedeuten ein **hohes Ausmaß an Kapitalbindung**. Auch sozialpolitische Ziele lassen sich unter Umständen besser verwirklichen, wenn der dafür eingesetzte Wohnraum von der öffentlichen Hand selbst zugemietet wird.
- Die Vergabe von Wohnungen durch den Staat ist von der **latenten Gefahr des Patronageunwesens** und der Günstlingswirtschaft begleitet.

Was die Gebäude und Grundstücke **staatsnaher Unternehmen** mit hohem Liegenschaftsanteil betrifft, sind nach Auffassung der Kommission zwei

Phänomene zu beobachten: Einerseits stoßen öffentliche Unternehmen bei der Suche nach neuen Geschäftsfeldern in das angeblich lukrative Immobiliengeschäft vor. Andererseits lösen hohe Vermögenswerte regelmäßig Veräußerungsbegehrlichkeiten des Finanzministers aus. Beide Phänomene haben aufgabenreformatorische Aspekte: Betreibt der Staat ein Unternehmen, so tritt er wegen seines nachgerade notorischen Finanzbedarfs sehr oft nicht als verantwortungsbewusster Eigentümer auf. Die Wahrnehmung der an eine öffentliche Unternehmung übertragenen Aufgaben kann darunter leiden, weil dem Unternehmen ein überraschender Vermögensabzug droht. Schon aus diesem Grund erscheint es geboten, dass der Staat wie auch öffentliche Unternehmen nur subsidiär zum allgemeinen Markt unternehmerisch auftreten sollen. Das bedeutet auch, dass neue Geschäftsfelder, die nicht mit dem angestammten Unternehmenszweck in einem zwingenden Zusammenhang stehen, grundsätzlich nicht aufgenommen werden sollen.

Im Hinblick auf die ÖBf stellt sich die Frage, ob der Bund 15 % des österreichischen Gesamtwaldbestandes besitzen und diesen Wald über ein Tochterunternehmen bewirtschaften muss. Als Hauptargument für den Bundeseinfluss wird immer wieder die hohe Bedeutung des Bundeswaldes für den Umweltschutz, das ökologische Gleichgewicht, den Trinkwasserhaushalt, das Freizeitverhalten uam ins Treffen geführt. Für die Kommission ist nicht einsichtig, inwiefern dies nur und gerade im Hinblick auf einen Anteil von 15 % maßgeblich sein soll. Auch lässt sich empirisch nicht bestätigen, dass die ÖBf die Waldbewirtschaftung signifikant anders (etwa „schonender“ oder „naturnäher“) durchführt. Die Sicherung der genannten öffentlichen Interessen sollte daher im Rahmen der allgemeinen Forst- und Wasserrechtsgesetzgebung verwirklicht werden.

Die **Wohnbauförderung** ist traditionell Ausdruck eines eher weiten Verständnisses des „Volkswohnungswesens“, zielt also auf eine breite Mittelstandsförderung im Zusammenhang mit der Beschaffung von Wohnraum ab. Die beträchtlichen Finanzmittel, die der Bund als Anteil der Lohn-, Einkommens-, Körperschafts- und Kapitalertragssteuererträge sowie als Wohnbauförderungsbeitrag an die Länder überweist (1997: 32,4 Mrd S), stehen allerdings nicht mehr ausschließlich unter der strengen Zweckbindung der Wohnbauförderung. Rund acht Mrd S sind nicht zweckgebundene Mittel; sie stehen den Ländern zur „freien Verfügung“ bzw entlasten deren Budgets. Die den Ländern obliegende Zuständigkeit für die

Wohnbauförderung verursacht einen erheblichen Verwaltungsaufwand, der sich in entsprechend großen Organisationseinheiten in den Ämtern der Landesregierungen auswirkt.

Die Wohn- und Mietzinsbeihilfen sind als subjektfördernder Sozialtransfer konzipiert. Sie werden zum überwiegenden Teil von den Ländern vergeben. Zu einem Teil (etwa 90 Mio S jährlich) verteilt aber auch der Bund Mietzinsbeihilfen – als Steuerrückerstattung – über die Finanzverwaltungen, was beträchtliche Administrationskosten (ca 7 Mio S jährlich) verursacht.

In einem Zusammenhang mit der Wohnbauförderung steht das System des **Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts**. Dieses System einer „gelenkten Marktwirtschaft“ war ein treibendes Element des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg, erscheint aber unter den heutigen wirtschaftlichen Bedingungen nicht mehr zwingend erforderlich. Die derzeit über 200 Gemeinnützigen Bauvereinigungen unterliegen strengen Investitions- und Bewirtschaftungsregeln durch das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, die ein flexibles Agieren auf dem Markt behindern und überdies einen entsprechenden Kontrollaufwand – über jene durch eigene Revisionsverbände hinaus – in der Form einer staatlichen Wirtschaftsaufsicht durch die Landesregierungen verursachen. Überdies bestehen administrative Zuständigkeiten im BMWA.

### **9.3. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION:**

- Immobilien, die im Eigentum von Gebietskörperschaften stehen oder die im Eigentum von Unternehmen stehen, die wegen des Mehrheitseigentums von Gebietskörperschaften der Rechnungshofskontrolle unterliegen, sind in einer Bestandsaufnahme zu verzeichnen. Immobilien, sind grundsätzlich nur dann im Bestand der öffentlichen Hand zu halten, wenn dies zum einen für einen aktuellen (zB sozialen) Verwaltungszweck bzw Unternehmenszweck erforderlich ist und wenn zum anderen ein Kostenvergleich ergibt, dass Eigentum günstiger als Bestandnahme ist.
- Unter der Voraussetzung einer entsprechenden Konkretisierung der forst- und wasserrechtlichen Bestimmungen, welche die ökologischen Zwecksetzungen wahren, bildet auch das Eigentum des Bundes (Österreichische Bundesforste AG) an Wäldern keine notwendige Staatsaufgabe.

- Das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht und die damit verbundenen Verwaltungsaufgaben des Bundes und der Länder sollen auslaufen.
- Die Verwaltung der Mietzinsbeihilfen ist auszugliedern. Der Verwaltungsaufwand ist auf die stichprobenweise Kontrolle der Gebarung zu beschränken.
- Im Bereich der Wohnbauförderung ist allein eine Subjektförderung durch – soziale – öffentliche Interessen legitimiert. Formen einer Objektförderung sollen auslaufen.

## II. ABSCHNITT: ERGÄNZENDE VORSCHLÄGE

Im Zug der Vorbereitungen und der Beratungen der Kommission wurden weitere konkrete Einzelfragen angesprochen, die in der Folge festgehalten werden sollen. Sie wurden nach dem allgemeinen verwaltungsreformatorischen Fragenpaar:

- „Machen wir die richtigen Aufgaben ?“ (Aufgabenkritik) und
- „Machen wir die Aufgaben richtig ?“ (Vollzugskritik)

grob gegliedert.

### MACHEN WIR DIE RICHTIGEN AUFGABEN ?

1. **Bodenreform:** Die auf der Grundlage des Kompetenztatbestandes „Bodenreform“ erlassenen Bundes-Grundsatzgesetze (Flurverfassungsgrundsatzgesetz, Wald- und Weidenutzungsgrundsatzgesetz, Güter- und Seilwegegrundsatzgesetz, Landwirtschaftliches Siedlungsgrundsatzgesetz) und Ausführungsgesetze der Länder sowie die in diesem Bereich eingerichteten Sonderbehörden (Agrarbezirksbehörden, Landesagrarsenate, Oberster Agrarsenat – vgl dazu die Anlage 1 zu diesem Abschnitt) haben Angelegenheiten zum Gegenstand – wie insbesondere Fragen der Neuordnung der Rechtsverhältnisse an landwirtschaftlichen Gütern –, die heute nicht mehr Gegenstand staatlicher Gesetzgebung und Vollziehung sein müssen bzw im Licht einer Aufgabenrevision eher entbehrlich erscheinen. Im Wesentlichen können die in Frage stehenden Angelegenheiten von den Betroffenen – unter Beiziehung eines Notars und gegebenenfalls eines Bauunternehmens – selbst ins Werk gesetzt werden; es handelt sich also um eine Form institutioneller Landwirtschaftsförderung. Soweit zB die hoheitliche Einräumung von Bringungsrechten über Fremdgrund weiterhin erforderlich ist, kann diese Angelegenheit in das Notwegesgesetz und damit in die Gerichtszuständigkeit integriert werden.
2. Das **Sparkassengesetz** und die damit verbundenen Zuständigkeiten im Bereich der Ämter der Landesregierung können ersatzlos entfallen. Als Kreditinstitute unterliegen Sparkassen der Aufsicht nach dem

Bankwesengesetz. Diese Aufsicht soll in der Form einer ausgegliederten Finanzmarktaufsicht ohnehin neu organisiert werden. Bestehende Gemeinde- und Vereinssparkassen können in eine allgemeine Trägerform (Verein, Privatstiftung) übergeleitet werden, für die Neuerrichtung in solchen Organisationsformen besteht kein Bedarf. Damit können die Zuständigkeiten der betreffenden Abteilungen in den Ämtern der Landesregierungen entfallen.

3. Im Licht einer Aufgabenrevision sind staatliche Zuständigkeiten im Bereich des Erwerbs von **Jagd- und Fischereiberechtigungen** nicht mehr zu rechtfertigen. Diese Angelegenheiten sollen bestehenden (oder neu zu gründenden) Selbstverwaltungskörperschaften übertragen werden.
4. Die mit der Vollziehung der **Tierzuchtförderungsgesetze** und der Bienenzuchtgesetze der Länder verbundenen Zuständigkeiten staatlicher Behörden sollten ersatzlos entfallen. Soweit ein Bedarf nach einer Qualitätskontrolle von Betrieben und Produkten („Zuchttiere“) besteht, sind die Zuständigkeiten staatlicher Stellen durch Zertifizierungsmodelle zu ersetzen oder in die Selbstverwaltung der Landwirtschaftskammern zu übertragen.
5. So aner kennenswert staatliche Erhebungen von der Art der Bodenzustandsinventuren und der Kronenzustandsinventuren auch sind, sollten sie im Zug einer Aufgabenrevision doch auf das gemeinschaftsrechtlich gebotene Mindestmaß reduziert bzw aufgegeben werden.
6. Die mit dem Bundesgrundsatzgesetz und den Landesausführungsgesetzen auf dem Gebiet des „**Heilvorkommen- und Kurortwesens**“ verbundenen Zuständigkeiten der Landesverwaltungsbehörden sollten entfallen. Zum einen muss es genügen, die für einen Wettbewerbsschutz erforderlichen qualitativen Voraussetzungen in generell-abstrakten Standards festzulegen. Zum anderen kann anstaltsförmig betriebene Heilbehandlung im engeren Sinn in das Krankenanstaltenrecht einbezogen werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass Vorarlberg seit jeher ohne ein Landesausführungsgesetz (und damit ohne diesbezügliche Verwaltungstätigkeit) ausgekommen ist.
7. Die Vollziehung des **Preisgesetzes** fällt in die Zuständigkeit je einer Abteilung des BMWA und des BMSG. Nach Jahren großer Bedeutung staatlicher Preisfestsetzung fallen heute nur mehr die Bestimmung von Höchstpreisen für

Fernwärme sowie für Human- und Tierarzneimittel in den aktuellen Anwendungsbereich dieses Gesetzes. Da im Hinblick auf die Humanarzneimittel die (nachfolgende) Preisbestimmung im Zug der Aufnahme in das Heilmittelverzeichnis des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger von ungleich größerer praktischer Bedeutung ist und da eine staatliche Preisfestsetzung für Tierarzneimittel im Europäischen Markt nicht mehr zu rechtfertigen ist, liegt es nahe, dieses Gesetz ersatzlos aufzuheben und das Entgelt leitungsgebundener Fernwärme nur noch generellen Regelungen zu unterwerfen. Ob das Sonderregime der „Rute im Fenster“ für Erdölprodukte (Möglichkeit einer Benzinpreiskontrolle) sachlich gerechtfertigt ist, soll hier dahingestellt bleiben. – Diese Überlegungen berühren nicht das für die Periode der Euro-Umstellung vorübergehend gerechtfertigte Preisüberwachungsregime.

8. Angesichts des Umstandes, dass auch die Bundesländer ohne eigene Advokaturen auskommen, wird empfohlen, die **Finanzprokurator** des Bundes mit ihrer advokatorischen Funktion aufzulösen (vgl die Anlage 2 zu diesem Abschnitt).
9. Es ist nicht zu erkennen, inwiefern es sich bei den **Verwaltungsakademien** des Bundes und der Länder sowie bei den Pädagogischen Instituten um staatsnotwendige Einrichtungen handelt.
10. Bei aller Anerkennung ihrer Leistungen, vermag die Kommission nicht zu erkennen, durch welche öffentliche Interessen die Existenz der Bundesanstalt für Meteorologie und Geodynamik und der Bundesanstalt für Geologie gerechtfertigt sein soll. In gleicher Weise sind die Forschungsleistungen der verschiedenen Anstalten auf den Gebieten der Tierzucht, der Landtechnik, Milchwirtschaft ua im Interesse der Landwirtschaftsförderung anzuerkennen. Im Licht einer Revision öffentlicher Aufgaben muss die Existenzberechtigung solcher Einrichtungen als staatliche Anstalten jedoch zurücktreten.
11. Administrative Zuständigkeiten im Hinblick auf die Erklärung des **Austritts aus einer Kirche** oder Religionsgemeinschaft scheinen heute sachlich nicht mehr gerechtfertigt.
12. Die in § 130 Luftfahrtgesetz statuierte Bewilligungspflicht für Luftaufnahmen des Bundesgebietes kann angesichts des heutigen Standes der Satellitentechnik

und des heutigen Standes der Europäischen Sicherheitskonzeption ersatzlos entfallen.

### **MACHEN WIR DIE AUFGABEN RICHTIG ?**

1. Allein aus Gründen der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung bestehen neben der Gewerbeordnung des Bundes sogenannte „**Wirtschaftsgesetze**“ **der Länder** auf den Gebieten: Buschenschank-, Campingplatz-, Kino-, Privatzimmervermietungs-, Schischul-, Tanzschul- und Veranstaltungswesen. Aus verwaltungsfunktioneller Sicht gibt es keinen vernünftigen Grund, warum diese Angelegenheiten nicht in die Gewerbeordnung integriert werden und damit einer einheitlichen Vollziehungszuständigkeit unterworfen werden können. Soweit die Gewerbeordnung nach den oben erörterten Grundsätzen auf einen Kernbestand sensibler Gewerbe eingeschränkt wird, wären die genannten Angelegenheiten nach gleichen Grundsätzen zu behandeln. Grundsätzlich ist also generellen Verhaltensregelungen der Vorzug vor individuellen Zulassungsverfahren zu geben.
2. Auf der Grundlage des weiteren Bestandes der Finanzbehörden des Bundes als Sonderbehörden der unmittelbaren Bundesverwaltung sollte überprüft werden, inwieweit nicht Einsparungen dadurch erzielt werden können, dass die Einhebung von bestimmten Abgaben der Länder und Gemeinden den Finanzbehörden des Bundes übertragen wird. Die Kommission sieht es jedenfalls unter verwaltungsfunktionellen Gesichtspunkten nicht mehr als gerechtfertigt an, dass im Bereich des **Abgabensverfahrens** von der in Art 11 Abs 2 B-VG vorgesehenen Möglichkeit der Vereinheitlichung nicht Gebrauch gemacht wird und dass es neben der Bundesabgabenordnung eigenständige Abgabenordnungen der Länder gibt.
3. Allein aus verfassungstraditionellen Gründen sind die staatlichen Zuständigkeiten im Bereich der **Energiewirtschaft** in dysfunktionaler Weise zersplittert. Die Einrichtung einer Elektrizitäts Control GmbH zum 1. 10. 2001 sollte Anlass sein, sie als allgemeinen Energieregulator (Einbeziehung der Erdgaswirtschaft) auszubauen und gleichzeitig die verbliebenen Zuständigkeiten der Landesregierungen im Bereich der Elektrizitätswirtschaftsaufsicht aufzuheben. Dies würde in weiterer Folge im Sinn funktionsgerechter Wahrnehmung der staatlichen Gewährleistungsaufgaben

auf dem Gebiet der Energiewirtschaft die Erlassung eines einheitlichen und wesentlich vereinfachten (deregulierten) Energiewirtschaftsgesetzes nahelegen.

4. In den Bereichen der Wohnbauförderung, der Wirtschaftsförderung, der Landwirtschaftsförderung und der Wasserwirtschaftsförderung (Siedlungswasserbau) gibt es Subventionsfälle, die standardisiert massenhaft auftreten. In solchen Konstellationen müsste es möglich sein, mit der Entscheidung über und mit der Abwicklung von standardisierten Förderungsfällen Finanzinstitute zu betrauen und damit die Ämter der Landesregierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung insoweit zu entlasten, als sich diese auf die Kontrolle der Einhaltung der zugewiesenen Globalkontingente und auf die stichprobenweise Kontrolle korrekter Förderungsverwaltung beschränken könnten.
5. Die **Staatsaufsicht über die Selbstverwaltung** kann in vielen Bereichen deutlich reduziert werden. Beispielsweise müssen nicht alle Verordnungen dieser Körperschaften einer staatlichen Genehmigungspflicht unterworfen werden. In mehreren Bereichen fehlt es noch an einem Genehmigungsautomatismus (der Akt gilt nach einer bestimmten Frist als genehmigt). Mit dem Wesen der Selbstverwaltung unvereinbar scheint es schließlich, dass manche Verordnungen, wie insbesondere Wahlordnungen, samt aller Änderungen überhaupt von der staatlichen Aufsichtsbehörde selbst zu erlassen sind oder dass Organe der staatlichen Verwaltung als Wahlbehörden bei Wahlen im Rahmen der Selbstverwaltung fungieren.
6. Die Angelegenheiten der **Sicherheitsverwaltung** (Melde-, Pass-, Waffen-, Vereins- und Versammlungsangelegenheiten ua) werden im Allgemeinen von den Bezirksverwaltungsbehörden vollzogen, an jenen vierzehn Orten, an denen Bundespolizeidirektionen eingerichtet sind, jedoch von diesen. Da diese Kompetenzparallelität verwaltungsfunktionell jedoch unzweckmäßig ist – was besonders deutlich beim Ineinandergreifen von Fremdenrecht und Aufenthaltsrecht sichtbar wird –, wird empfohlen, die Bundespolizeidirektionen als Sonderbehörden aufzulösen und die Materien der Sicherheitsverwaltung in die Zuständigkeit der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung zu übertragen. Auf diese Weise könnten sich auch die Fragen der Harmonisierung des Status der diesen Behörden jeweils beigegebenen Wachkörper (Bundessicherheitswache einerseits und Bundesgendarmarie andererseits) bei mittelfristiger Betrachtung erübrigen. Sollte es zur Schaffung des angekündigten

Bundeskriminalamtes bzw der Landeskriminalämter kommen, läge es schließlich nahe, auch die Sicherheitsdirektionen als Sonderbehörden des Bundes aufzulösen und deren Zuständigkeiten im Bereich der Sicherheitsverwaltung auf die Landeshauptmänner (Ämter der Landesregierungen) zu übertragen. Dies würde einer jahrzehntelangen Forderungen der Bundesländer entsprechen und wäre in verwaltungsfunktioneller Betrachtung ein nicht unerheblicher Beitrag zur Vereinheitlichung behördlicher Zuständigkeiten.

7. Während bei der wiederkehrenden Kfz-Kontrolle, bei der Dampf-kesselinspektion oder bei der Deponieaufsicht die Betrauung von Privaten mit Aufsichtsfunktionen zur Selbstverständlichkeit geworden ist, obliegen andere Aspekte der Aufsicht unverändert Amtssachverständigen. Nach Ansicht der Kommission sollte im gesamten Anlagenrecht gesetzlich Vorsorge getroffen werden für die Bestellung von nichtstaatlichen Bau- und Betriebs-aufsichtsorganen.
8. In mehreren Gesetzen auf dem Gebiet der Produktsicherheit ist das entlastende Instrument der generellen Bewilligung bzw Typenbewilligung vorgesehen. Von dieser Regelungstechnik sollte auch in anderen Produktzulassungsregimen, soweit diese nicht durch Modelle einer Zertifizierung durch akkreditierte Private ersetzt werden können, Gebrauch gemacht werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass das neue Gaswirtschaftsgesetz bereits für bestimmte Gasleitungen anstelle einer behördlichen Genehmigung eine (nichtstaatliche) Qualitätszertifizierung vorsieht.
9. Unter verwaltungsfunktionellen Gesichtspunkten ist es nicht zu verantworten, dass in Österreich neun verschiedene **Bauordnungen** und zehn verschiedene **Vergabegesetze** in Geltung stehen. Es ist hier nicht zu beurteilen, ob die unabdingbare Vereinheitlichung im Wege über eine Kompetenzverschiebung oder über eine staatsrechtliche Vereinbarung (allenfalls in Verbindung mit einer Musterbauordnung bzw einer Mustervergabeordnung) verwirklicht werden soll, ob eine totale Vereinheitlichung anzustreben oder aber – nach dem Muster des Art 10 Abs 2 B-VG – Raum für länderspezifische Sonderregelungen verbleiben soll. In jedem Fall ist zu beachten, dass der bestehende Partikularismus auf diesen Gebieten nicht nur die Bürger und die Unternehmen belastet. Vielmehr

kann die Vollziehung wesentlich erleichtert und beschleunigt werden, wenn es einheitliche Regelungen gibt, zu denen sich eine einheitliche Verwaltungspraxis und eine einheitliche Spruchpraxis der Höchstgerichte entwickeln kann. Was schließlich die Frage eines „einheitlichen Anlagenrechts“ betrifft, so geht die Kommission angesichts des vorliegenden Regierungsprogramms davon aus, dass dieses jedenfalls in dieser Legislaturperiode zu verwirklichen sein wird.

10. Die österreichische Verwaltungsorganisation ist von einer strikten Trennung der Organisationsbereiche geprägt. Gemeinsame Bund-Länder-Einrichtungen und gemeinsame Länder-Länder-Einrichtungen sind verfassungsrechtlich nicht vorgesehen und damit zumindest in den Bereichen der Hoheitsverwaltung grundsätzlich nicht zulässig. Unter verwaltungsfunktionellen Gesichtspunkten ist jedoch nicht einzusehen, warum es nicht gemeinsame „Sozialämter“ (für Bund und Länder) oder Bezirkshauptmannschaften mit einem die Landesgrenzen überschreitenden Wirkungsbereich geben soll. Es ist beispielsweise daran zu erinnern, dass mit dem Österreichischen Institut für Bautechnik auf indirekte Weise bereits ein ähnlicher Effekt erzielt wurde (einheitliche Baustoffzulassung für ganz Österreich) und dass künftig die Umsetzung der EG-Wasser-rahmenrichtlinie die Schaffung von Behörden mit auf Flusseinzugsgebiete bezogenen – und damit bestehende Amtswirkungsbereiche überschreitenden – Zuständigkeiten erforderlich machen wird.
11. Die innerbetriebliche Abfallvermeidung ist in der Weise geregelt, dass in § 9 Abfallwirtschaftsgesetz und in den Parallelbestimmungen anderer Anlagengesetze Genehmigungsverfahren bzw. Genehmigungskriterien geregelt sind. Es liegt auf der Hand, dass es sich beim Erfordernis der innerbetrieblichen Abfallvermeidung um ein dauerhaftes Erfordernis handelt. Dementsprechend sollte es ebenso als dauerhafte Verhaltenspflicht geregelt werden, wie dies bei den entsprechenden Bestimmungen über die Vermeidung gefährlicher Unfälle (§§ 84a ff GewO) bereits der Fall ist. Mit der periodischen Überprüfung der Einhaltung dieser Anforderungen können private Sachverständige betraut werden.

## **ANLAGE 1: DIE AGRARBEZIRKSBEHÖRDEN**

### **Aufgaben der Agrarbezirksbehörden**

Gemäß dem Agrarbehördengesetz 1950 sind in Angelegenheiten der Bodenreform in erster Instanz vom Landesgesetzgeber einzurichtende Agrarbezirksbehörden zuständig. Regelungen betreffend Bodenreform sind im Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951, im Landwirtschaftlichen Siedlungs-Grundsatzgesetz, im Güter- und Seilwege-Grundsatzgesetz, im Wald- und Weidennutzungsgrundsatzgesetz und den jeweiligen Ausführungsgesetzen der Bundesländer sowie in den Almschutzgesetzen der Länder enthalten. (Die Zahlenangaben beruhen auf dem Tätigkeitsbericht der NÖ Agrarbezirksbehörde für das Jahr 2000).

### **Aufgaben der Agrarbezirksbehörden aufgrund der Flurverfassungsgesetze:**

**Zusammenlegung** (Kommassierung) land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke (→ NÖ: 4 Verfahren mit 383 Parteien) und **Flurbereinigungsverfahren** (→ NÖ: 45 Verfahren mit 347 Parteien, 754 Bescheidausstellungen). Ziel solcher Verfahren ist es, dauerhafte und zeitgemäße Produktionsgrundlagen für die Land- und Forstwirtschaft zu schaffen und zu erhalten. Dieses Ziel soll dadurch erreicht werden, dass der land- und forstwirtschaftliche Grundbesitz neu eingeteilt und erschlossen wird und die rechtlichen und wirtschaftlichen Grundlagen der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe geordnet werden. In diesem Verfahren kommen der Agrarbezirksbehörde umfassende Entscheidungsbefugnisse (Zuständigkeitskonzentration insbesondere hinsichtlich Wasser-, Gewerbe-, Bau-, Forst-, Jagdrecht; sie kann auch in zivilrechtliche Eigentums-, Pacht- oder Servitutsrechte eingreifen) zu:

- Festlegung des Zusammenlegungsgebiets durch Verordnung
- Eigentümer der betroffenen Liegenschaften werden in Zusammenlegungsgemeinschaft zusammengefasst
- Feststellung der tatsächlichen Verhältnisse im Zusammenlegungsgebiet. Über das Ergebnis wird der „Besitzstandsausweis“ mit Bescheid erlassen

- Weiters werden mit Bescheid begleitende Maßnahmen (Verlegung von Wegen, Geländekorrekturen ua) festgelegt
- Sodann wird ein Zusammenlegungsplan mit Bescheid erlassen
- Nach Abschluss aller Arbeiten ist das Verfahren mit Verordnung zu beenden.

Weiters ist die Agrarbezirksbehörde **Aufsichtsbehörde über** die regulierten (also von ihr amtlich festgestellten und mit genehmigten Satzungen ausgestatteten) **Agrargemeinschaften**. Das sind in der Regel Vereinigungen von Personen, denen gemeinsam land- und forstwirtschaftliche Nutzungsrechte an bestimmten Grundstücken zustehen („agrargemeinschaftliche Grundstücke“). In dieser Eigenschaft muss sie

- die Trennung eines Anteilsrechts von der Stammsitzliegenschaft bewilligen;
- die Veräußerung oder Belastung agrargemeinschaftlicher Grundstücke bewilligen;
- Entscheidungen über Streitigkeiten aus dem Gemeinschaftsverhältnis treffen;
- Bestätigungen über die Zeichnungsberechtigung einzelner Organe erteilen;
- Wirtschaftspläne erstellen.

➔ NÖ: 157 Genehmigungen, 7 Regelungsverfahren, 3 Teilungsverfahren, 32 Wirtschaftsplanerneuerungen

### **Aufgaben im Rahmen der landwirtschaftlichen Bringung**

Aufgrund des Güter- und Seilwege-GrundsatzG und der Ausführungsgesetze der Länder ist es den Agrarbehörden möglich, zur verkehrsmäßigen Erschließung von land- und forstwirtschaftlichem Boden auf Antrag Berechtigungen zur Inanspruchnahme (auch Enteignungen sind vorgesehen) von fremden Grund

(„Bringungsrechte“) zu begründen. Der Begünstigte muss dem Belasteten eine von der Behörde festgesetzte Entschädigung leisten.

### **Aufgaben aufgrund der Wald- und Weidenutzungsgesetze**

Aufgrund dieser Gesetze sollen Wald- und Weideservitute sowie bestimmte Felddienstbarkeiten behördlich (neu) geordnet werden. Dadurch sollen einerseits bestehende Rechte gesichert und andererseits die zweckmäßige Bewirtschaftung land- und fortwirtschaftlicher Flächen ermöglicht werden. Dieses Verfahren kann auf Antrag oder von Amts wegen durchgeführt werden.

### **Aufgaben im Rahmen des Almschutzes**

Die Agrarbezirksbehörde führt das Alm- und Weidebuch, dabei handelt es sich um eine Auflistung aller Almen und deren Grundstücke, bei denen Weiderechte im Grundbuch eingetragen sind. Jede grundbücherliche Veränderung dieser Grundstücke kann nur mit Zustimmung der Agrarbezirksbehörde erfolgen. Almen unterliegen einer Bewirtschaftungspflicht und müssen als solche erhalten werden. Sie können von der Behörde zwangsverpachtet werden. Weiters hat die Behörde in zehnjährigen Intervallen durch Verordnung Weidewirtschaftspläne (→ NÖ: 2 wurden erstellt, 6 weitere sind in Arbeit) zu erstellen, wenn an einer Weide Nutzungsrechte für mehrere Weideberechtigte bestehen oder wenn dies Art oder Umfang des Weidebetriebes erfordern. Die Einhaltung dieser Pläne muss überwacht werden. Im Alpkataster sind Flächen oberhalb der Dauersiedlungsgrenze, die wegen ihrer Höhenlage nur den Sommer über durch Viehhaltung genutzt werden können, verzeichnet. Die Alpkatastereintragung ist die Voraussetzung für die Teilnahme an landwirtschaftlichen Förderprogrammen.

→ NÖ: diese Bereiche betreffend wurden 2.895 Verhandlungen geleitet.

### **Aufgaben im Rahmen des Landwirtschaftlichen Siedlungswesens**

Durch diese Verfahren sollen bäuerliche Betriebe geschaffen oder erhalten werden. Gegenstand von Siedlungsverfahren sind etwa die Neuerrichtung von Betrieben, Verlegung von Wohn- und Wirtschaftsgebäuden aus wirtschaftlich ungünstigen Orts- und Hoflagen, die Übertragung von Betrieben usw. Die Behörde hat die Parteien zu beraten und die Übereinstimmung der erzielten Vereinbarungen mit den gesetzlichen Zielsetzungen (Erhaltung der Überlebensfähigkeit der bäuerlichen

Betriebe) mit Bescheid festzustellen. Diese Bescheide bewirken einen außerbücherlichen Erwerb dinglicher Rechte. Der Zweck dieser Regelung ist ein erleichterter Rechtserwerb, weiters lösen diese Bescheide eine Grunderwerbsteuerfreiheit aus.

→ NÖ: 1050 Feststellungsbescheide

### **Aufgaben im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung**

Dieser Bereich umfasst

- Bodenschutzmaßnahmen  
Errichtung, Pflege, Sanierung von Bodenschutzanlagen (Erosionsschutz), diesbezügliche Beratung der Landwirte. → NÖ: 5 Projekte mit 2,6 ha Neupflanzung, Erstellung von 27 Konzepten für Grundeigentümer, Pflege von 450 Bodenschutzanlagen,
- Flurplanungen  
Dienen den Gemeinden als Entscheidungshilfen für die Einleitung von Zusammenlegungs- oder Flurbereinigungsverfahren.
- Förderung landschaftsgestaltender Maßnahmen  
insbesondere Landentwicklung: In deren Rahmen werden regionale (Pilot-) Projekte unterstützt, die die Entwicklung und Erhaltung einer ökologischen Kulturlandschaft, die Erstellung von Konzepten für Landschaftshaushalt und Flächennutzung, den Einsatz erneuerbarer Energie und die Stärkung der kulturellen und sozialen Identität zum Ziel haben. → NÖ: 80 Projekte (Kosten: 88,7 Mio)
- sonstige von der Landesgesetzgebung zugewiesenen Aufgaben  
NÖ Landschaftsfonds, Abwicklung des Ökopunkteprogramms im Rahmen des ÖPUL und in Zusammenarbeit mit der AMA Durchführung von Betriebskontrollen (INVEKOS), Erstellung Agrarpolitischer Konzepte, Projekt Weinbau 2000, Öffentlichkeitsarbeit (Betreuung von Tagungen, Informationsveranstaltungen und Gestaltung von Broschüren, uam).
- Amtssachverständige

Erstellung von Gutachten betreffend Rodungen, Bringungsrechten, Weideangelegenheiten, Aufforstungen u dgl.

In Wien ist für Bodenreform die MA 58 zuständig, ihr sind 18 Mitarbeiter zugeordnet. Der NÖ Agrarbezirksbehörde mit Sitz in St. Pölten und Außenstellen in Baden und Hollabrunn sind ca 170 Mitarbeiter zugeordnet.

## **ANLAGE 2: DIE FINANZPROKURATUR DES BUNDES**

### **Aufgaben:**

I. Beratung in Rechtsangelegenheiten und Vertretung bestimmter unten aufgezählter Rechtsträger als Parteien oder sonstige Beteiligte vor allen Gerichten und Verwaltungsbehörden.

Diese Befugnis zur Vertretung vor den ordentlichen Gerichten und Arbeits- und Sozialgerichten ist eine ausschließliche, soweit nicht gesetzlich etwas anderes bestimmt ist. Die Vertretung vor dem Verfassungsgerichtshof, vor dem Verwaltungsgerichtshof, vor dem Obersten Patent- und Markensenat und vor den Verwaltungsbehörden findet nur auf Verlangen statt.

II. Erstellung von Rechtsgutachten sowie Mitwirkung beim Abschluss von Rechtsgeschäften und bei der Abfassung von Rechtsurkunden.

III. Die Finanzprokurator ist ferner berufen, zum Schutz öffentlicher Interessen vor allen Gerichten und Verwaltungsbehörden einzuschreiten, wenn sie von der zuständigen Behörde hiefür in Anspruch genommen wird oder die Dringlichkeit des Falles ihr sofortiges Einschreiten erfordert. Dies gilt insbesondere für die Sicherung und Einbringung von frommen (gemeinnützigen) Zuwendungen von Todes wegen.

IV. Die Prokurator ist weiters berufen, eine schriftliche Aufforderung zur Anerkennung von Ersatzansprüchen gegen den Bund (§ 8 AHG, § 7 StEG) entgegenzunehmen und den Geschädigten davon zu verständigen, ob der von ihm geltend gemachte Ersatzanspruch anerkannt oder ganz oder zum Teil verweigert wird.

V. Schließlich finden sich besondere Aufgaben verteilt in verschiedenen Gesetzen (zB Insolvenzantrag bei Kreditinstituten im Auftrag des BMF nach dem Bankwesengesetz).

Die zu beratenden und vertretenden Rechtsträger sind:

1. die Republik Österreich (auch hinsichtlich ihrer Anstalten, Unternehmungen, Betriebe und sonstigen Einrichtungen);
2. alle Fonds, Stiftungen, Anstalten, Unternehmungen, Einrichtungen und sonstigen Vermögensmassen mit selbständiger Rechtspersönlichkeit, welche von staatlichen Organen unmittelbar verwaltet werden oder bei denen der Staat für einen Gebarungsabgang aufzukommen hat;
3. Stiftungen, die nicht unter Ziffer 2 fallen, soweit es sich um ihre Konstituierung oder um die Einbringung des gestifteten Vermögens zum Zweck der Konstituierung handelt;
4. die öffentlichen Pfarrarmeninstitute;
5. die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur.

Nachstehende Rechtsträger können sich von der Finanzprokurator unbeschadet der Rechte und Pflichten der Gesellschaftsorgane rechtlich beraten und vertreten lassen:

1. Die Museumsquartier-Errichtungs- und Betriebsgesellschaft m. b. H.;
2. die Schloß Schönbrunn Kultur- und Betriebsgesellschaft m. b. H.;
3. die Schönbrunner Tiergarten-Gesellschaft m. b. H.

Weiters ist das Bundesministerium für Finanzen ermächtigt, der Finanzprokurator die Vertretung und Rechtsberatung sonstiger juristischer Personen durch Verordnung zu übertragen.

### **Analyse der Aufgaben:**

Die Aufgaben der Finanzprokurator, die hier nur in Grundzügen dargestellt sind, sind grundsätzlich Aufgaben, die ohne weiteres auch von einer privaten Rechtsanwaltskanzlei übernommen werden können. § 6 des Prokuratorgesetzes legt fest, dass gesetzt dem Fall, dass die Prokurator in derselben Sache für zwei

Parteien, deren Interessen einander widerstreiten, einzuschreiten hätte, sie keine dieser Parteien vertritt. In diesem speziellen Fall wird man sich ohnehin privatwirtschaftlich tätiger Anwälte bedienen müssen. Dies bedeutet aber gleichzeitig, dass die Aufgaben der Finanzprokurator der Art nach solche sind, die nicht einer staatlichen Stelle vorbehalten sein müssen.

§ 1 Abs 3 des Prokuratorgesetzes („Die Prokurator ist ferner berufen, zum Schutze öffentlicher Interessen vor allen Gerichten und Verwaltungsbehörden einzuschreiten, wenn sie von der zuständigen Behörde hiefür in Anspruch genommen wird oder die Dringlichkeit des Falles ihr sofortiges Einschreiten erfordert. Dies gilt insbesondere für die Sicherung und Einbringung von frommen (gemeinnützigen) Zuwendungen von Todes wegen.“) könnte der Möglichkeit einer völligen Privatisierung der Finanzprokurator entgegenstehen. Dies bedeutet, dass die Prokurator auch selbständig, dh ohne An- bzw Auftrag tätig werden muss. Man müsste also an einen Dauerauftrag mit dem Thema „Schutz der öffentlichen Interessen bei dringlichen Fällen“ denken.

### III. ABSCHNITT: DOPPEL- UND MEHRFACHZUSTÄNDIGKEITEN

Einen besonderen Fragenkreis bilden die zahlreichen Formen von Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten staatlicher Dienststellen. Sie finden sich in den verschiedensten Erscheinungsformen, die eine entsprechend differenzierte Beurteilung gebieten. Als Grundsatz hat zu gelten, dass **ein und dieselbe Sache nur in die Zuständigkeit einer Verwaltungsstelle fallen soll**.

- **Administrative Instanzenzüge:** Im Regelfall bestehen zweigliedrige Instanzenzüge, in Sonderfällen sogar viergliedrige administrative Instanzenzüge, und zwar vorgeschaltet zur nachprüfenden Kontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof. Das bedeutet, dass zwei oder mehrere Verwaltungsstellen eine Sache prüfen – wobei im Regelfall einer Berufung aufschiebende Wirkung zukommt –, bevor ein Gericht angerufen werden kann. Die Kommission geht davon aus, dass ein politischer Grundkonsens dahin besteht, dass dem zentralisierten Verwaltungsgerichtshof des Bundes Verwaltungsgerichte in den Ländern zur Seite gestellt werden sollen. Dementsprechend sollte bereits vorbereitend damit begonnen werden, administrative Rechtsmittelzuständigkeiten einzuschränken oder überhaupt aufzugeben.
- **„Vorstellung“** im Gemeindeaufsichtsrecht: Es handelt sich um ein besonderes Rechtsmittel, das dem innergemeindlichen Instanzenzug nachgeschaltet ist und das einer – gegenüber dem Verwaltungsgerichtshof – gewissermaßen vorbeugenden Rechtmäßigkeitskontrolle von kommunalen Entscheidungen dient. Der Kommission scheint es zweckmäßig, Anstrengungen in die Verbesserung der Qualität kommunaler Entscheidungen zu lenken – dies gegebenenfalls auch auf dem Boden weiterer Zusammenlegungen von Kleingemeinden – und die Befassung von staatlichen Verwaltungsbehörden mit Rechtsmitteln gegen kommunale Entscheidungen grundsätzlich aufzugeben.
- **Amtsbeschwerderechte** von obersten Organen. In mehreren Angelegenheiten sind Behörden verpflichtet, Akten von Bescheidverfahren einer Zentralstelle vorzulegen, worauf diese den Akt nachprüft und gegebenenfalls eine Amtsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof erhebt. Im Licht einer Aufgabenrevision sind solche Doppelbefassungen staatlicher Dienststellen auch

dann nicht zu rechtfertigen, wenn es nicht bloß um ein gewisses Misstrauen gegenüber den zur Entscheidung berufenen Behörden geht. Die Wahrung öffentlicher Interessen muss durch eine gegebenenfalls präzisere gesetzliche Regelung zu verwirklichen sein. Einen besonders krassen Fall bildet § 14a des Wiener UVS-Gesetzes, wonach der Magistrat der Stadt Wien gegen jede Entscheidung des Wiener UVS Amtsbeschwerde erheben kann. Dies impliziert, dass jede UVS-Entscheidung von Magistratsbediensteten nachzuprüfen ist. Dies ist sachlich nicht zu rechtfertigen.

- **Genehmigungsvorbehalte** zugunsten von Oberbehörden: In mehreren Fällen bedarf die Entscheidung einer Behörde zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung einer vorgesetzten Stelle. Ein besonders drastisches Beispiel sind Investitionsentscheidungen, welche Sozialversicherungsträger im Rahmen ihres Budgets treffen. Sie bedürfen der Genehmigung des Hauptverbandes, welche Genehmigungsentscheidung ihrerseits der Genehmigung durch das BMSG bedarf. Auf diese Weise werden drei Verwaltungsstellen mit derselben Frage befasst. Ähnliche Genehmigungsketten finden sich im Schulverwaltungsrecht. Ein derartiger „Luxus“ ist im Lichte des erforderlichen Aufgabenrückbaus nicht zu rechtfertigen.
- **Genehmigungsvorbehalte** staatlicher Behörden gegenüber den Selbstverwaltungsträgern: In bestimmten Fällen werden Rechtsakte oder gebbarungswirksame Entscheidungen von Selbstverwaltungskörpern – der Gemeinden und Gemeindeverbände ebenso wie der personalen Selbstverwaltungskörper in ihren eigenen Angelegenheiten – nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde wirksam. Die Kommission geht davon aus, dass ein Kern staatlicher Aufsicht über die Selbstverwaltung verfassungsrechtlich geboten ist. Es ist allerdings zu überlegen, ob nicht, wie erwähnt, Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität der kommunalen Verwaltung dazu beitragen könnten, eine zweifache Befassung von Dienststellen entbehrlich zu machen.
- **Genehmigungsvorbehalte** im Rahmen der „Auftragsverwaltung“: Nach Art 104 Abs 2 B-VG kann der Bund Landesbehörden mit der Führung von Privatrechtsgeschäften des Bundes beauftragen (zB Bundesstraßen, Verwaltung des öffentlichen Wasserguts). Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs entsteht mit einer solchen Beauftragung die

Zuständigkeit der Landesstellen und werden die Bundesstellen unzuständig. In der Praxis erlassen die obersten Organe des Bundes nicht nur generelle Dienstanweisungen, sondern behalten sich in großem Umfang auch die vorgängige Genehmigung von solchen Privatrechtsgeschäften vor. Das bedeutet, dass der Akt nach der Bearbeitung durch eine Dienststelle des Landes wieder durch eine Dienststelle des Bundes nachbearbeitet wird. Dies ist unter verwaltungsfunktionellen Gesichtspunkten nicht zu rechtfertigen.

- **Einvernehmensefordernisse:** In verschiedenen Konstellationen ist vorgesehen, dass eine Dienststelle vor einer Entscheidung das Einvernehmen mit einer bestimmten anderen Dienststelle herzustellen hat. Dem positiven Anliegen einer Koordination innerhalb der Vielfalt der öffentlichen Verwaltung steht der Nachteil einer funktionswidrigen Doppelzuständigkeit von Dienststellen gegenüber. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass bestimmte Anhäufungen von Mitwirkungsbefugnissen schon in der Vergangenheit durch Kompetenzvereinigungsgesetze behoben wurden und dass zuletzt weitere Anstrengungen zum Abbau von Einvernehmensregeln ergriffen wurden. Die verbliebenen Bestimmungen sollten dessen ungeachtet im Interesse des Grundsatzes der Einheit der Zuständigkeit abgebaut werden. Soweit es der Sache nach um einen Grundsatzbeschluss der Bundesverwaltung geht, könnte eine Beschlusszuständigkeit der Bundesregierung (wie bei Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken) vorgesehen werden.
- **Zustimmungserfordernisse** zugunsten des Finanzministeriums: Seit längerem sind Ausgaben der einzelnen Bundesministerien nicht nur in besonderen Einzelfällen, sondern in großem Umfang an die Zustimmung des BMF gebunden. Damit wird verkannt, dass es sich bei den einzelnen Ansätzen der bundesfinanzgesetzlich genehmigten Kredite um Ermächtigungen zugunsten der einzelnen haushaltsleitenden Organe handelt, zu deren ordnungsgemäßer Bewirtschaftung diese selbst durchaus imstande sind. Die mit den Erfordernissen der Zustimmung des BMF verbundenen zweifachen Bearbeitungen desselben Vorgangs sollten entfallen.

Ganz allgemein sind Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten dem bestehenden System der **mittelbaren Bundesverwaltung** immanent. Aus verwaltungsfunktionellen Gesichtspunkten kann und darf nur der Grundsatz der Trennung der

Vollzugsbereiche maßgeblich sein: Eine Angelegenheit ist entweder von Bundesdienststellen oder von Landesdienststellen zu vollziehen. Angesichts des erratischen Charakters des Bestandes und des jeweiligen Wirkungsbereiches der historisch gewachsenen Bundesdienststellen ist im Allgemeinen eine Überführung ihrer Zuständigkeiten in den einheitlichen und flächendeckenden Vollzugsapparat der Landesverwaltung gerechtfertigt (vgl die oben entwickelten Überlegungen zur Sicherheitsverwaltung). Andererseits scheint es naheliegend, auch die Zuständigkeiten der verbleibenden Vollzugsapparate des Bundes entsprechend abzurunden. Beispielsweise könnten die Finanzämter des Bundes auch mit der Einhebung von Landesabgaben betraut werden.

Anders geartete Fragen stellen sich im Hinblick auf **Parallelzuständigkeiten**. Am drastischsten ist der Umstand zu sehen, dass es Wirtschaftsförderungsabteilungen im BMWA und in den Ämtern der Landesregierung, darüber hinaus mehrere Wirtschaftsförderungsfonds des Bundes und der Länder und schließlich auch spezialisierte Industriepark- und Betriebsansiedlungsgesellschaften der Gebietskörperschaften in der Form von Kapitalgesellschaften gibt. Dass hier Potentiale an Rückbau von Agenden der staatlichen Stellen bestehen, liegt auf der Hand.

## **IV. ABSCHNITT: ZUSAMMENFASSENDE AUFZÄHLUNG DER THESEN UND EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION**

### **1. ALLGEMEINE THESEN**

1. Die geänderten Rahmenbedingungen machen eine ins Grundsätzliche reichende Neukonzeption der öffentlichen Verwaltung erforderlich.
2. Einer Aufgabenrevision ist das Modell einer gestuften Verantwortung des Staates zugrunde zu legen: Angelegenheiten im öffentlichen Interesse können einer bloßen Regulierungsverantwortung oder einer darüber hinausgehenden Gewährleistungsverantwortung oder aber einer darüber hinausgehenden Leistungsverantwortung des Staates zuzuordnen sein.
3. Angesichts der Abhängigkeit und Relativität von „Kernaufgaben“ des Staates muss eine Aufgabenanalyse nicht notwendig von einer Bestimmung solcher Kernaufgaben ihren Ausgang nehmen.
4. Geänderte Umstände können es rechtfertigen, traditionelle Verwaltungsaufgaben aufzugeben. Mitunter ermöglichen auch alternative Gestaltungen, auf einen Einsatz der staatlichen Verwaltung zu verzichten.
5. Im Allgemeinen setzt ein Rückzug des Staates zugunsten privater Leistungserbringung voraus, dass überhaupt ein Markt besteht oder geschaffen werden kann und nicht bloß öffentliche Monopole durch private Monopole ersetzt werden.
6. Soweit dem Staat weiterhin eine Gewährleistungsverantwortung zuzuordnen ist, sind neue Steuerungsinstrumente zu entwickeln, die dem Staat die Gewährleistung ermöglichen.
7. Die politische Beurteilung des Aufgabenabbaus hat die finanziellen Konsequenzen und mögliche Änderungen in der Qualität der Leistung mitzubersichtigen.

8. Eine auf der Aufgabenrevision aufbauende Organisationsreform wird zu einer vereinfachten Struktur der staatlichen Verwaltung führen müssen.
9. Überlegungen über eine Neukonzeption der Verwaltungsaufgaben führen immer wieder zu der Einschätzung, dass eine Angleichung des Dienstrechts der in der Verwaltung tätigen Mitarbeiter an das allgemeine Dienstrecht zu empfehlen ist.
10. Für weitere Überlegungen zu einer Aufgabenreform ist die Einführung einer zweckorientierten Kostenrechnung nach Grundsätzen des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens erforderlich, die es ermöglicht, die Vollkosten der einzelnen Leistungen („Produkte“) der Verwaltung anzugeben und Kosten zu vergleichen.
11. Die weitere Durchdringung aller Verwaltungsbereiche durch moderne, vernetzte EDV-Systeme kann zu einer Aufgabenreduzierung beitragen.
12. Eine grundlegende formale Rechtsbereinigung und eine inhaltliche Verbesserung der Rechtsvorschriften ermöglicht eine Verringerung und Vereinfachung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung.
13. Aufgabenrevision ist als Prozess zu verstehen, der nicht abgeschlossen werden kann, sondern unter den jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen stets neu gedacht und gemacht werden muss.

## **2. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION**

Gewerbeverwaltung:

1. Die Kommission empfiehlt, die gewerbebehördliche Anmeldung von nicht bewilligungspflichtigen Gewerben und die darauf bezogenen Melde- und Anzeigepflichten ersatzlos aufzuheben.
2. Die Kommission empfiehlt weiters, wiederkehrend auftretende Dispensfälle zum Gegenstand von generell-abstrakten Regelungen zu machen.

3. Die Kommission empfiehlt schließlich, das gewerbliche Prüfungswesen so zu organisieren, dass den Grundsätzen der Öffentlichkeit, Transparenz und Neutralität ohne Einsatz von Organen der staatlichen Verwaltung entsprochen wird.

#### Kommunale Ver- und Entsorgung:

4. Die Kommission empfiehlt, die einschlägigen Landesgesetze (zB Kanalgesetze, Abfallgesetze) dahin abzuändern, dass ein Anschlusszwang betreiberneutral bei Anlagen vorgesehen wird, die der Entsorgung für die Allgemeinbevölkerung dienen.
5. Die Kommission empfiehlt, die Gemeindeordnungen (die Wr Stadtverfassung), die Gemeindeverbandsgesetze und die Abfallwirtschaftsgesetze dahin abzuändern, dass den öffentlich-rechtlichen Trägern der Abwasserentsorgung, der Haus- und Sperrmüllentsorgung und der Problemstoffsammlung aufgetragen wird, diese Ver- und Entsorgungsleistungen öffentlich auszusreiben (Interessentensuche) und einem Bieter, der zu definierter Qualität einen preisgünstigeren Betrieb erwarten lässt, diese Leistung zu übertragen.

#### Schulverwaltung:

6. Die Kommission empfiehlt, die Vereinfachung der Kompetenzverteilung und die Auflösung der Landes- und Bezirksschulräte im Rahmen einer Verfassungsreform.
7. Die Kommission empfiehlt, die öffentlichen Schulen als – im Rahmen staatlicher Vorgaben – zur selbständigen Geschäftsführung befugte und befähigte Dienstleistungseinrichtungen auszubauen. Die Schulen sollen auch über autonome Einnahmequellen verfügen und im Rahmen von Globalbudgets als Dienstgeber fungieren.
8. Die bestehende staatliche Schulaufsichtsverwaltung ist durch ein (nicht notwendig staatliches) Qualitätssystem und durch eine (nicht notwendig staatliche) Wirtschaftsprüfung zu ersetzen.
9. Staatliche Genehmigungserfordernisse im Rahmen der Führung der Schulen sind auf strategische Grundsatzentscheidungen zu reduzieren.

Arbeitsmarktservice:

10. Die Kommission empfiehlt, Synergien durch Formen eines organisatorischen Verbundes zwischen dem AMS auf der einen Seite und den Trägern der Sozialhilfe und den Bundessozialämtern auf der anderen Seite zu nutzen.
11. Unabhängig von diesem mittelfristigen Anliegen empfiehlt die Kommission, Einsparungspotentiale durch die Reduzierung der Zahl der regionalen Geschäftsstellen zu nutzen.
12. Die Kommission empfiehlt, eine administrative Entlastung dadurch herbeizuführen, dass im Rahmen der Vollziehung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes Möglichkeiten einer elektronischen Kommunikation mit dafür zertifizierten Arbeitgebern genutzt werden.
13. Die Kommission empfiehlt, die Zulassung privater Arbeitsvermittlung zu vereinfachen und bei einer Behörde zu konzentrieren.

Gesundheitsverwaltung:

14. Die Kommission empfiehlt, von der Unterscheidung zwischen Fondsspitalern und Nicht-Fondsspitalern abzugehen. Alle Spitäler, die mit öffentlichen Mitteln arbeiten, sollen einer von Bund und Ländern gemeinsam eingerichteten strategischen „Holding“ unterstellt werden.
15. Im Rahmen der Vorgaben dieser Holding, die den einzelnen Krankenanstalten Globalbudgets zuweist, sind die Krankenanstalten so zu organisieren und als autonome Unternehmen zu führen, dass damit die Grundlagen für Public-Private-Partnership-Modelle geschaffen werden.
16. Bei allen Krankenanstalten, die mit öffentlichen Mitteln arbeiten, müssen die Organisation und Betriebsführung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und unter Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente erfolgen. Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung sollen international vergleichbare Leistungen ermöglichen. Ein Benchmarking mit anderen öffentlichen Krankenanstalten und mit den gleichartigen Produkten (Leistungen) privater Krankenanstalten ist einzurichten. Die Rechnungslegung und die Abschlussprüfung nach den Vorschriften des HGB sind verpflichtend vorzuschreiben.

17. Verselbständigbare wirtschaftliche Teilbereiche des Krankenanstaltenbetriebes sind als Produkte zu umschreiben, periodisch einem Fremdkostenvergleich zu unterwerfen und gegebenenfalls auszugliedern oder privaten Anbietern solcher Leistungen zu übertragen.
18. Die Staatsaufsicht über die Ärztekammern ist auf das verfassungsrechtlich gebotene Maß zu reduzieren.
19. Die Zulassung von Psychologen bzw als Psychotherapeuten ist aus der staatlichen Verwaltung auszugliedern bzw entsprechenden Berufsverbänden in Selbstverwaltung zu übertragen. Die administrativen Zulassungs- und Kontrollregime für nichtärztliche Gesundheitsberufe sind drastisch zurückzubauen und nach Möglichkeit privaten Einrichtungen zu übertragen.

Kulturverwaltung:

20. Die Wirtschaftlichkeitsdaten der öffentlichen Kulturaktivitäten von mit öffentlichen Mitteln gebarenden Einrichtungen sind detaillierter und aussagekräftiger als bisher darzustellen. Damit soll die Grundlage für die künftige Vermeidung von doppelgleisigen Aktivitäten und für künftig klare Schwerpunktsetzungen bei der Kulturlinfrastruktur geschaffen werden. Vorteile einer Zusammenlegung von Einrichtungen oder Teilen von Einrichtungen – auch über Gebietskörperschaften hinaus – sollten genutzt werden.
21. Alle in Angelegenheiten der Kulturverwaltung des Bundes zuständigen Organisationseinheiten von Bundesministerien sind zum Zweck des Kapazitätsabbaus in einem Bundesministerium (in einer Organisationseinheit) zusammenzufassen. Operative Einheiten sind auf der Grundlage von „gedeckelten“ Globalbudgets nach dem Muster der Bundestheater auszugliedern.
22. In Angelegenheiten von Kleinsubventionen ist eine breite Streuung gerechtfertigt. Im Übrigen empfiehlt die Kommission, Einsparungspotentiale durch die Umstellung von direkten in indirekte Förderungen (steuerliche Absetzbarkeit) zu nutzen.

23. Die Gebietskörperschaften sollen keine Verlage betreiben. Bestehende Beteiligungen sind dementsprechend abzugeben.

Eigenregieleistungen:

24. Die Gebietskörperschaften sind gesetzlich zu verpflichten, die Kosten ihrer Eigenregieleistungen zu ermitteln und zu veröffentlichen.

25. Die für die einzelnen Verwaltungsträger zuständigen obersten Organe sind zu verpflichten, Eigenregieleistungen mit dem Fremdbezug solcher Leistungen zu vergleichen und die Gründe für die getroffene Entscheidung zu veröffentlichen.

26. Die Verwaltungsträger sind zu verpflichten, in Bezug auf Eigenregieleistungen periodische Vergleiche der Kostenstruktur (Benchmarking) durchzuführen.

27. Die Kommission spricht sich dafür aus, dass Arbeitnehmer von Einrichtungen von Gebietskörperschaften, die Leistungen auch auf dem Markt erbringen, demselben Dienstrecht unterliegen sollen, wie Arbeitnehmer entsprechender privater Unternehmen.

Infrastruktur – Straßen:

28. Als Grundlage für alle weitergehenden Beurteilungen von Straßen-Neubaumaßnahmen ist vordringlich ein mit entsprechenden Prioritäten beschlossener Bundesverkehrswegeplan zu erlassen.

29. Die Bundesstraßen B sind im Zusammenhang mit den erforderlichen finanzausgleichsrechtlichen Begleitmaßnahmen den Ländern zu übertragen.

30. Die bestehenden Straßenbaugesellschaften des Bundes sind zu fusionieren.

31. Die ASFINAG soll nur mit solchen Angelegenheiten des Baus und der Erhaltung von Autobahnen betraut werden, die sie wahrzunehmen imstande ist, ohne ihrerseits die Länder betrauen zu müssen; die bestehenden „Werkverträge“ der ASFINAG mit den Ländern sind zu kündigen. Mit nicht der ASFINAG übertragenen Agenden des Baus und der Erhaltung sind die Ämter der Landesregierung zu beauftragen.

32. Zur Vermeidung von Doppelbefassungen ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Übertragung von Maßnahmen des Baus und der Erhaltung bei Autobahnen und anderen Bundesstraßen an die Länder bzw an die ASFINAG zur Folge hat, dass diese im Rahmen ihres Budgets allein entscheidungsbefugt sind.

Immobilien – Wohnbauförderung:

33. Immobilien, die im Eigentum von Gebietskörperschaften stehen oder die im Eigentum von Unternehmen stehen, die wegen des Mehrheitseigentums von Gebietskörperschaften der Rechnungshofskontrolle unterliegen, sind in einer Bestandsaufnahme zu verzeichnen. Immobilien, sind grundsätzlich nur dann im Bestand der öffentlichen Hand zu halten, wenn dies zum einen für einen aktuellen Verwaltungszweck bzw Unternehmenszweck erforderlich ist und wenn zum anderen ein Kostenvergleich ergibt, dass Eigentum günstiger als Bestandnahme ist.

34. Unter der Voraussetzung einer entsprechenden Konkretisierung der forst- und wasserrechtlichen Bestimmungen, welche die ökologischen Zwecksetzungen wahren, bildet auch das Eigentum des Bundes (Österreichische Bundesforste AG) an Wäldern keine notwendige Staatsaufgabe.

35. Das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht und die damit verbundenen Verwaltungsaufgaben des Bundes und der Länder sollen auslaufen.

36. Die Verwaltung der Mietzinsbeihilfen ist auszugliedern. Der Verwaltungsaufwand ist auf die stichprobenweise Kontrolle der Gebarung zu beschränken.

37. Im Bereich der Wohnbauförderung ist allein eine Subjektförderung durch – soziale – öffentliche Interessen legitimiert. Formen einer Objektförderung sollen auslaufen.

### **3. ERGÄNZENDE VORSCHLÄGE**

38. Die Gesetze auf dem Gebiet der Bodenreform sind aufzuheben, die Agrarbehörden sind aufzulösen.

39. Das Sparkassengesetz ist aufzuheben.
40. Zulassungen nach Jagd- und Fischereirecht sind auszugliedern.
41. Die Vollziehung der Tierzuchtförderungsgesetze und der Bienenzuchtförderungsgesetze ist auszugliedern.
42. Erhebungen von der Art der Kroneninventur oder der Bodenzustandserhebung sind zu reduzieren.
43. Die Gesetze auf dem Gebiet des Heilvorkommen- und Kurortwesens sind unter anderweitiger Wahrung der Erfordernisse des Gesundheitsschutzes aufzuheben.
44. Das Preisgesetz ist aufzuheben.
45. Die Finanzprokurator ist aufzulösen.
46. Die Verwaltungsakademien des Bundes und der Länder sowie die Pädagogischen Institute sind aufzulösen, bzw auf die Vermittlung verwaltungsinterner Inhalte zurückzuführen.
47. Staatliche Anstalten, die Forschungszwecken dienen, sind grundsätzlich aufzulösen.
48. Administrative Zuständigkeiten im Zusammenhang mit dem Kirchenaustritt sind aufzuheben.
49. Die Bewilligungspflicht für Luftbildaufnahmen des Bundesgebiets ist aufzuheben.
50. Die der Gewerbeordnung verwandten Landeswirtschaftsgesetze sind aufzuheben bzw – in sensiblen Bereichen – in den verbleibenden Bestand der Gewerbeordnung zu integrieren.
51. Eine einheitliche Abgabenordnung soll die bestehende Vielfalt von Abgabenverfahrensgesetzen ersetzen.

52. Für die Angelegenheiten der Energiewirtschaft sind vereinfachte einheitliche Bundesgesetze zu erlassen und ist die Vollzugszuständigkeit von Bundesbehörden vorzusehen.
53. Standardisiert auftretende Förderungsfälle sind generell-abstrakt zu regeln und in ihrer Vollziehung auszugliedern.
54. Die Staatsaufsicht über die Selbstverwaltung ist auf das verfassungsrechtlich gebotene Minimum zu reduzieren.
55. Die Sicherheitsbehörden in den Ländern sind aufzulösen, ihre Funktionen sind auf bestehende Dienststellen der Länder zu übertragen.
56. Es ist generell für die Bestellung von nichtstaatlichen Aufsichtsorganen vorzusorgen.
57. Nach Möglichkeit sind individuelle Zulassungsverfahren durch generelle Bewilligungen bzw Typenbewilligungen zu ersetzen.
58. Das Baurecht und das Vergaberecht sind zu vereinheitlichen.
59. Es soll Vorsorge getroffen werden für die Einrichtung von gemeinsamen Bund-Länder-Behörden und für Landesgrenzen überschreitende Behörden.
60. Die innerbetriebliche Abfallvermeidung ist als Verhaltensregelung auszugestalten.

## III. DOKUMENTATION

### I. ABSCHNITT: „BERLINER VORSCHLÄGE“

Die Kommission nutzt die Gelegenheit des vorliegenden Berichts, um aus aktuellem Anlass auf Vorschläge hinzuweisen, welche die vom **Berliner** Senat eingesetzte „**Expertenkommission Staatsaufgabenkritik**“ in ihrem „Zwischenbericht“ veröffentlicht hat. Zwei Punkte sollen hier hervorgehoben werden.

#### 1. FUNKTIONELLE PRIVATISIERUNG

Als Agenden, die für eine **funktionelle Privatisierung** in Betracht kommen, werden im Bericht aufgelistet:

- Facility-Management (Hausverwaltung, bauliche Unterhaltung, Pförtnerdienst, Botendienste)
- Fort- und Weiterbildungseinrichtungen
- Wachdienste (Pförtner, Wachpolizei, Sicherung von Justizvollzugsanstalten, Sicherungsaufgaben der Polizei)
- IT-Angebote (Hardware, Software, Betreuung, Schulung („Rundum-sorglos-Pakete“))
- Ärztliche und zahnärztliche Leistungen
- Seniorenbetreuung
- das gesamte Bauwesen (Hochbau, Tiefbau, bauliche Unterhaltung)
- Vermessungswesen
- Zahlungsverkehr

- Marktwesen
  
- Krematorien

Der Bericht hält in diesem Zusammenhang fest: „Sollten einige der hier aufgeführten Bereiche nicht zu konkurrenzfähigen Kosten arbeiten können, so sollten nur die Ausgaben in den Haushalt (des übernächsten Jahres) eingestellt werden, die den Wettbewerbsausgaben entsprechen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass den entsprechenden Bereichen dann auch die erforderliche Eigenverantwortung und Flexibilität zugesprochen werden muss.

Den Behörden ist ein Leitfaden zur Verfügung zu stellen, der für andere Aufgabenfelder einen Kriterienkatalog und eine Vorgehensweise bei der Entscheidung über eine Neuverteilung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung enthält. Anhand dieses Leitfadens sind Entscheidungen über die Teilnahme am Wettbewerb zu treffen.“

## 2. „BENCHMARKING“

Weiters empfiehlt diese Expertenkommission „**Kennzahlenvergleiche** für Aufgabenbereiche“. Einerseits zur Einsparung von Kosten, andererseits zur Vermeidung einer schlechteren Wettbewerbsposition von Gebietskörperschaften untereinander solle eine Art „Benchmarking“ eingeführt werden. Als Bereiche, die für einen Gestions-Vergleich von Gebietskörperschaften untereinander sowie mit vergleichbaren privaten Einrichtungen in Betracht kommen, werden angeführt:

- Schulen
- Kindertagesstätten
- Einrichtungen der Inneren Sicherheit (Polizei, Justizvollzug)
- Einrichtungen des Gesundheitswesens
- Arbeitsmarktförderung.

## II. ABSCHNITT: ERWEITERUNG DER GESETZESFOLGENABSCHÄTZUNG

In der Kommission kam zur Sprache, dass die haushaltsrechtlich angeordnete Kostenfolgenabschätzung im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens derzeit nur die Kosten für die öffentliche Verwaltung zum Gegenstand hat. Aus aktuellem Anlass sei auf eine rezente deutsche Regelung hingewiesen.

In der Gemeinsamen Geschäftsordnung der (deutschen) Bundesministerien (Beschluss des Bundeskabinetts v 26. 7. 2000) findet sich nunmehr folgender **§ 44 – Gesetzesfolgen:**

„(1) Unter Gesetzesfolgen sind die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes zu verstehen. Sie umfassen die beabsichtigten Wirkungen und die unbeabsichtigten Nebenwirkungen. Die Darstellung der voraussichtlichen Gesetzesfolgen muss im Benehmen mit den jeweils fachlich zuständigen Bundesministerien erfolgen und hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen erkennen lassen, worauf die Berechnungen oder die Annahmen beruhen. Das Bundesministerium des Innern kann zur Ermittlung von Gesetzesfolgen Empfehlungen geben.

(2) Die Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben (brutto) der öffentlichen Haushalte sind einschließlich der voraussichtlichen vollzugsbedingten Auswirkungen darzustellen. Das Bundesministerium der Finanzen kann im Benehmen mit dem Bundesministerium des Innern hierzu allgemeine Vorgaben machen. Die auf den Bundeshaushalt entfallenden Einnahmen und Ausgaben sind für den Zeitraum der jeweils gültigen mehrjährigen Finanzplanung des Bundes aufzugliedern. Dabei ist anzugeben, ob und inwieweit die Mehrausgaben oder Mindereinnahmen in der mehrjährigen Finanzplanung berücksichtigt sind und auf welche Weise ein Ausgleich gefunden werden kann. Die Beträge sind gegebenenfalls im Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen zu errechnen, notfalls zu schätzen. Entstehen voraussichtlich keine finanziellen Auswirkungen, so ist dies in der Begründung anzugeben.

(3) Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen sind gesondert aufzuführen. Das für den Gesetzentwurf federführende Bundesministerium hat

hierzu bei den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden rechtzeitig Angaben zu den Ausgaben einzuholen.

(4) Im Benehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sind darzustellen:

1. die **Kosten für die Wirtschaft**, insbesondere auch für mittelständische Unternehmen, sowie
2. die Auswirkungen des Gesetzes auf Einzelpreise, das Preisniveau sowie die Auswirkungen auf die **Verbraucherinnen und Verbraucher**.

Das für den Gesetzentwurf fachlich zuständige Bundesministerium hat dazu Angaben der beteiligten Fachkreise und Verbände, insbesondere der mittelständischen Wirtschaft, einzuholen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ist frühzeitig zu beteiligen.

(5) Weitere Auswirkungen, die ein nach § 45 Abs 1 und 2 Beteiligter erwartet, sind auf seinen Wunsch darzustellen.

(6) In der Begründung zum Gesetzentwurf ist durch das federführende Ressort festzulegen, ob und nach welchem Zeitraum zu **prüfen** ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten sind.“

Die Vereinigung der österreichischen Industrie weist darauf hin, dass sie am 12. 1. 2001 eine IV-Punktation veröffentlicht hat, in der sie für eine wenigstens grobe Abschätzung der Kostenfolgen (Kosten und Kosteneinsparungen) von Gesetzes- und Verordnungsvorhaben für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung eingetreten ist. Die Folgenabschätzung soll nicht nur dem Ressort selbst überlassen bleiben, sondern einer Gruppe von – auf Gesetzesfolgenabschätzung spezialisierten – Experten übertragen werden. Die Beurteilung soll veröffentlicht werden.

### **III. ABSCHNITT: AUFGABENKATALOGE UND PRÜFRAHMEN FÜR EINE AUFGABENREFORM**

#### **1. Aufgaben des Bundes**

##### **ALLGEMEINE HOHEITSVERWALTUNG**

- Bundespräsident
- Gesetzgebung des Bundes
- Angelegenheiten der allgemeinen Regierungspolitik, Koordination
- Informationstätigkeit der Bundesregierung, Pressedienst, Wiener Zeitung
- Bundesverfassung, Grundrechte, Allgemeine Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung
- Legistik
- Bundesgesetzblatt
- Angelegenheiten der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts
- Dienst- und Besoldungsrecht
- Verwaltungsmanagement
- Controlling, interne Revision
- Materialbeschaffung, Einkauf, Vergabewesen
- Protokollangelegenheiten
- Auswärtige Angelegenheiten, Vertretung Österreichs bei Internationalen Organisationen, Staatsverträge
- Entwicklungshilfe
- EU-Angelegenheiten, Mitwirkung in der EU
- Bibliothekswesen, Dokumentation, Archivwesen
- Ordenswesen, Auszeichnungen
- Förderwesen
- Volksanwaltschaft
- Verwaltungsakademie

##### **SICHERHEIT**

- Angelegenheiten des Sicherheitswesens, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Sicherheitsbehörden und Wachkörper

- Militrische Landesverteidigung
- Heeresverwaltung
- Heeresgeschichtliches Museum
- Heeres-Landwirtschafts- und Forstbetriebe
- Angelegenheiten der Staatsgrenze
- Waffen-, Munitions-, Sprengmittel-, Schiewesen
- Ein-, Auswanderungswesen, Asylwesen, Fremdenpolizei, Bundesasylamt
- Flüchtlingsbetreuung
- Volkszhlungswesen
- Wahlen, Instrumente der direkten Demokratie
- Vereins-, Versammlungs-, Veranstaltungswesen
- Wappenwesen
- Passangelegenheiten
- Volksgruppenangelegenheiten
- Hilfeleistungen bei Elementarereignissen, Katastrophenschutz, Krisenmanagement, Rettungswesen, Zivilschutz, Zivildienst
- Staatsbürgerschaft, Personenstandswesen
- Kriegsgrberfrsorge
- Verwaltungspolizei und -strafrecht
- Statistik

## **JUSTIZ, RECHTSPFLEGE**

- Legistik des Zivilrechts
- Gerichtliches Strafrecht
- Rechtssprechung in Zivil- und Strafrecht
- Rechtssprechung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts
- Gerichtsorganisation
- Wahrnehmung der Aufgabe als staatliche Anklagebehörde; Staatsanwaltschaft
- Vollzug von Gerichtsentscheidungen, Exekutionen
- Resozialisierung, Bewrungshilfe
- Angelegenheiten der beruflichen Vertretung der Rechtsanwlter und Notare
- Angelegenheiten der Gerichtsgebühren
- Generalprokuratur, OGH

## **FINANZWESEN**

- Finanzpolitik
- Angelegenheiten der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs
- Bundesfinanzen
- Erstellung des BFG, Führung des Bundesbudgets
- Rechnungshof, Budgetcontrolling
- Finanzprokuratur
- Steuer- und Abgaben; Legistik, Einhebung, Verfahren, Vollstreckung, Strafen
- Zollwesen
- Punzierungs-, Probieramt
- Währungs-, Kredit-, Sparkassenangelegenheiten
- Banken-, Versicherungsaufsicht
- Wertpapieraufsicht
- Angelegenheiten der Wirtschaftstreuhand
- Angelegenheiten staatlicher Monopole
- Verwaltung des Bundesvermögens
- Angelegenheiten der Staatskredite, Bundeshaftungen und Finanzschulden
- ÖIAG-Angelegenheiten, Verwaltung von Aufsichtsrechten in dem Bund gehörender Unternehmen
- Kriegsschadens-, Restitutionsangelegenheiten

## **BILDUNG**

- Allgemein- und Berufsbildendes Schulwesen
- Schulrecht
- Schulaufsicht
- Schulerhaltung, -errichtung, -auflassung
- Bundesschülerheime
- Erziehungswesen
- Aus- und Weiterbildung sowie Dienstprüfung der Lehrer
- Anstalten der Lehrer- und Erzieherbildung
- Mitwirkung des Bundes in Angelegenheiten des Dienst- und Besoldungsrechts und der Erstellung der Dienstpläne für Landeslehrer
- Kindergarten- und Hortwesen
- Erwachsenenbildung

- Angelegenheiten der Volksbildung
- Angelegenheiten der Förderung der Schul- und Kulturfilme
- Pädagogische Angelegenheiten
- Lehrplanentwicklung
- Bildungsberatung
- Schülerbeihilfen, -freifahrten, -unfallversicherung
- Medienangelegenheiten, Medienrecht
- Angelegenheiten des Hörfunks, des Fernsehens
- Angelegenheiten des Kultus
- Kunstangelegenheiten
- Bundestheater
- Kunstuniversitäten
- Filmförderung
- Bundesmuseen
- Denkmalschutz

## **SOZIALES, GESUNDHEIT**

- allgemeine Sozialpolitik
- Angelegenheiten der Sozialversicherung
- Opfer-, Kriegsoffer-, Heilfürsorgewesen
- Pflegevorsorge, Behinderten-, Sozialhilfeangelegenheiten
- Frauenangelegenheiten
- Gleichbehandlungsfragen, -kommission, -anwältin
- Angelegenheiten der Familienpolitik, -beratung
- Familienlastenausgleich, Familienförderung
- Allgemeine Bevölkerungspolitik
- Angelegenheiten der Jugendwohlfahrt, außerschulischen Jugenderziehung,
- Jugendförderung, Bundesjugendheime
- Angelegenheiten der Seniorenpolitik
- Allgemeine Gesundheitspolitik , Gesundheitsinformation, Schutz vor Gesundheitsgefahren
- Angelegenheiten des Impfwesens, Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, Hygiene
- Angelegenheiten der Arbeits- und Sozialmedizin

- Fragen der Kurorte und natürlichen Heilvorkommen, Heil- und Pflegeanstalten und der Volkspflegestätten
- Überwachung und Bekämpfung des Missbrauches von Alkohol und Suchtgiften; Suchtgiftverkehr
- Apotheken- und Arzneimittelwesen und diesbezüglich Preisgesetz
- Angelegenheiten des Bestattungs- und Leichenwesens
- Angelegenheiten der Veterinärwesens, Tierkörperbeseitigung, der Tierärzte und ihrer beruflichen Vertretung, der Tierimpfstoffe und ihre Preisregelung
- Angelegenheiten des Sanitäts- und Veterinärpersonals
- Konsumentenschutz
- Nahrungsmittelkontrollwesen
- Angelegenheiten der Gentechnologie
- Angelegenheiten der Sportförderung, -leistungsabzeichen, -stipendien, Traineraktion, Bundessportheime

## **UMWELT**

- allgemeine Umweltschutzpolitik
- Koordination auf dem Gebiet des Umweltschutzes
- Legistik im Bereich des Umweltrechts
- Umweltbundesamt
- Allgemeine Angelegenheiten des Immissionsschutz
- Umweltplanung, nachhaltige Entwicklung
- Umweltökonomie, Energie
- Gewässerschutz, Wasserrecht
- Siedlungswasserwirtschaft und deren Förderung
- Umwelthanwaltschaft
- Umweltverträglichkeitsprüfung
- Mess-, Auswertungs- und Dokumentationswesen auf diesem Gebiet
- Forschung auf diesem Gebiet, soweit nicht BMBWK
- Betrieblicher Umweltschutz
- Aus-, Fort- und Weiterbildung des Personals der öff. Umweltschutzverwaltung
- Abfallwirtschaft, -kontrolle, -beurteilung, Altlastensanierung, Stoffstromwirtschaft
- Artenschutz
- Natur- und Landschaftsschutz sowie Naturhöhlen
- Alpenschutz, -konvention

- Schutz vor ionisierenden Strahlen, Nuklearkoordination
- Giftverkehr
- Anlagenbezogener Umweltschutz
- Stoffbezogener Umweltschutz
- Biozid-Produkte, Qualitätssicherung
- Koordination in Angelegenheiten der Raumplanung

## **LAND-, FORSTWIRTSCHAFT**

- Agrarpolitik
- Landwirtschaftsrecht
- Ernährungswesen
- Angelegenheiten der Entwicklung des ländlichen Raumes, Strukturpolitik
- Landwirtschaftliches Forschungs-, Versuchs-, Kontroll- und Prüfwesen
- Forstpolitik und -recht
- Wildbach- und Lawinverbauung
- Marktordnung, Ordnung des Binnenmarktes, Regelung der Ein- und Ausfuhr hinsichtlich landwirtschaftlicher Produkte
- Subventionen auf dem Gebiet des Agrarwesens
- Qualitätsklassenregelungen, Pflanzenzucht-, Saatgutwesen
- Weinrecht und -aufsicht, Bundeskellereiinspektion
- Bodenreform und Grundverkehr mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken
- Wasserrecht, -wirtschaft, wasserbautechnische Angelegenheiten, Grenzgewässer, Verwaltung des öffentlichen Wassergutes
- Hydrographisches Zentralbüro, HydrographieG
- Angelegenheiten des Pflanzenschutzes
- Angelegenheiten der land- und forstwirtschaftlichen Lehr- und Versuchsanstalten, Schulen
- Land- und Forstwirtschaftliches Börsewesen
- Verwaltung und Angelegenheiten der Bundesämter und Bundesanstalten für Landwirtschaft; ÖBF-AG; Spanischen Reitschule und Bundesgärten
- Angelegenheiten der Jagd und Fischerei

**WIRTSCHAFT, ARBEIT**

- Standortpolitik
- Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, des Handels und der Verrichtung von Dienstleistungen
- Gewerberecht, Ladenschlussregelungen
- Ang. der betrieblichen Berufsaus- und Berufsbildung
- Bergwesen; Bergbehörden
- Lenkungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen hinsichtlich Kohle, Erdgas und Erdöl
- Wirtschafts- und Strukturpolitik
- Ordnung des Binnenmarktes
- Angelegenheiten der Preisregelung, Preisüberwachung und -treiberei
- Wettbewerbsangelegenheiten
- Angelegenheiten des Tourismus
- Angelegenheiten der beruflichen Vertretung auf dem Gebiet des Handels, Gewerbes und der Industrie
- Energiewesen, Elektrizitätswirtschaft und deren Planung, Starkstromwegerecht, Verwaltung der Anteile des Bundes an Energieversorgungsunternehmen
- Maßnahmen im Bereich der Atomenergie
- Vorbereitung und Durchführung von handelspolitischen Staatsverträgen
- Vertretung Österreichs bei OECD, WTO
- Angelegenheiten der wirtschaftlichen Landesverteidigung
- Bundesimmobilienverwaltung
- Baukoordination; Bundeshochbau
- Verwaltung aller Bauten und Liegenschaften des Bundes
- Angelegenheiten des Bau-, Siedlungs- und Wohnungswesens, insbesondere auch Wohnbauförderung
- Volkswohnungs- und Kleingartenwesen
- Assanierung
- Technisches Versuchswesen, Beschussangelegenheiten, Maß-, Gewichts- und Eich- und Vermessungswesen, Normenwesen
- Angelegenheiten der Normalisierung und Typisierung elektrischer Anlagen und Einrichtungen sowie von Sicherheitsmaßnahmen auf diesem Gebiet
- Angelegenheiten des Maschinen- und Kesselwesens
- Angelegenheiten des Techniker- und Ingenieurwesens einschließlich der Angelegenheiten ihrer beruflichen Vertretungen
- Regionalförderung

- ERP-Fonds
- Beschäftigungspolitik
- Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung
- Arbeitsinspektorat
- Angelegenheiten des Arbeitsrechts, insbesondere Arbeitnehmerschutz, Betriebsverfassungs- und Arbeitsvertragsrecht

## **INNOVATION, TECHNOLOGIE**

- Regulierung des Post- und Telekommunikationswesens
- Technologiepolitik und -programme
- Forschungspolitik und Fondsangelegenheiten
- Angelegenheiten der Schwerpunktsetzung in den nationalen Forschungsprogrammen durch einen Rat für Forschung und Technologieentwicklung
- Angelegenheiten der wirtschaftlich-technischen Forschung, Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft
- Angelegenheiten des gewerblichen Rechtsschutzes
- Angelegenheiten der wissenschaftlichen Forschung und Lehre, Universitäten Forschungseinrichtungen, Forschungsprogramme
- Fachhochschulen
- Angelegenheiten der Studienbeihilfen, Stipendien
- Lebenswissenschaften und Förderung von Ersatzmethoden zum Tierversuch

## **VERKEHR**

- Verkehrspolitik
- Internationale Verkehrsangelegenheiten
- Angelegenheiten des Verkehrswesens bezüglich der Eisenbahnen, Schifffahrt und der Luftfahrt
- Luftverkehrspolitik, -abkommen, Luftfahrtrecht, Luftverkehrswirtschaft
- Flugstrecken- und Flugplanbewilligungen
- Flugsicherung, Flugwetterdienst, Flugpolizei
- Strom- und Schifffahrtspolizei einschließlich der Verwaltung dieser Einrichtungen
- Schiffseichung

- Schifffahrtsspezifische Angelegenheiten hinsichtlich Wasserstraßen
- Bundeswasserstraßenverwaltung
- Kraftfahr-, Führerscheinrecht
- Angelegenheiten der Werbung für den Personen- und Güterverkehr
- Kraftfahrwesen und Angelegenheiten der Straßenpolizei
- Gefahrguttransport
- Unfall- und Straßenforschung, Verkehrserziehung, Verkehrsstatistik
- Angelegenheiten der Bundesstraßen
- Angelegenheiten der Unternehmungen, die durch Bundesgesetz mit dem Bau und der Erhaltung von Bundesstraßen betraut sind
- Angelegenheiten der Verwaltung des Marchfeldkanals
- Gewerblicher Güter- und Personenverkehr einschließlich Rohrleitungen
- Beförderung von Personen und Gütern im Werksverkehr
- Angelegenheiten der ÖBB, Schieneninfrastrukturfinanzierungsgesellschaft
- Regulierung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur, Oberste Eisenbahnbehörde
- Arbeitnehmerschutz in Verkehrsbetrieben

#### **Aufgaben einer Präsidialsektion:**

- allgemeine Präsidialangelegenheiten
- Kabinettsangelegenheiten des Bundesministers
- Protokoll
- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
- Ministerrats- und Parlamentsdienst des Ressorts
- Personalangelegenheiten des Ressorts; Stellenplan
- IT- Koordination des Ressorts, Durchführung von ADV-Projekten
- Sachwirtschaftsverwaltung, Materialverwaltung
- Haus- und Inventarverwaltung
- Bau- und Mietangelegenheiten
- Amtsausstattung
- Kraftwagenbetreuung des Ressorts
- Einlauf- und Abgangsstelle
- Telefondienst
- Kanzleidienst
- Budgetangelegenheiten des Ressorts

- Revision, Förderungskontrolle und Verwaltungscontrolling
- Allgemeine Rechts- und Vergabeangelegenheiten
- Fachinformation und Dokumentation
- Veranstaltungs- und Dienstreiseangelegenheiten
- Buchhaltung des Ministeriums; Prüfungs- und Verrechnungsstelle

Diese Aufgabensammlung wurde auf Grundlage der Anlage des Bundesministeriengesetzes 1986 (BGBl. 2000/16) und des Amtskalenders 2000/01 erstellt.

## **2. Aufgaben der Länder**

### **ALLGEMEINE VERWALTUNG**

- Angelegenheiten der Landesverfassung und Verwaltungsorganisation
- Landesgesetzgebung
- Europaangelegenheiten des Landes; Verbindungsbüro des Landes in Brüssel
- Legistik
- Innenrevision
- Personalangelegenheiten der Bediensteten des Amtes der Landesregierung, der Landesanstalten, der Landeskindergärten, der Gebietsbauämter, des Straßendienstes
- Dienstprüfungsangelegenheiten, Personalausbildung
- Auszeichnungswesen
- Landesgebäudeverwaltung (siehe Gebietsbauämter)
- Beschaffungswesen, Materialwirtschaft, Amtsdruckerei, Stempelmarkenverschleiß
- Allgemeine Angelegenheiten der Verwaltungsgebühren
- Presse-, Informationsdienst
- Landhausführungen
- Landhausküche
- Landesrechnungshof

### **INNERE VERWALTUNG**

- Polizeiangelegenheiten
- Angelegenheiten der Gemeindewachen
- Jugendschutzangelegenheiten
- Sammlungswesen
- Totalisateur- und Buchmacherwesen
- Ausländerbeschäftigungsangelegenheiten
- Staatsbürgerschaftsangelegenheiten und -evidenz
- Wahlen und Instrumente der direkten Demokratie
- Kriegsgräberfürsorge und -evidenz, NÖ Kriegsgräberspendenfonds

- Gemeindeaufsicht, Aufsicht über Gemeindeverbände
- Rechtliche Angelegenheiten der Feuerpolizei
- Feuerwehrangelegenheiten, Landesfeuerweherschule
- Katastrophenschutz, Zivilschutz, Landeswarnzentrale, Einsatzopferfonds
- Angelegenheiten der Gemeindeärzte
- Personenstandswesen, Ausbildung und Prüfung der Standesbeamten
- Veranstaltungswesen
- Tanzschulwesen, Kino-, Rundfunkangelegenheiten

## **FINANZWESEN**

- Finanzangelegenheiten
- Landesbudget
- Verwaltung des Landesvermögens und der Anteile an Unternehmen, insbesondere auch der Hypobank
- Landesbuchhaltung
- Landesabgabenamt
- Stiftungsverwaltung
- Allgemeine Förderangelegenheiten
- Wohnungsförderungswesen: Wohnbeihilfen, Wohnbauförderung, Althausanierung, Bodenbeschaffung, Förderung von Wohnbauten  
Gemeinnütziger Bauvereinigungen, nichtlandwirtschaftliches Siedlungswesen

## **KULTUR, WISSENSCHAFT und UNTERRICHT**

- kulturelle und museale Angelegenheiten
- Förderung zeitgenössischer Kunst, des Filmschaffens, der Medienkunst
- Angelegenheiten des Donaufestivals
- NÖ Landesakademie, Donauuniversität
- Angelegenheiten des Kultur- und Sportstättenstillings
- Landesarchiv, Institut für Landeskunde
- Landesbibliothek
- Schulaufsicht
- Angelegenheiten der Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Volks-, Haupt- und Sonderschulen sowie der Polytechnischen Lehrgänge

- Personal- und dienstrechtliche Angelegenheiten der Landeslehrer
- Schul- und Kindergartenfonds
- Studien- und Schulförderungen
- Kindergartenangelegenheiten

## **SOZIALES, GESUNDHEIT**

- Medizinische Angelegenheiten des Gesundheitswesens und der Krankenanstalten
- Angelegenheiten des Gemeindesanitätsdienstes und des Rettungswesens
- Landessanitätsrat
- Angelegenheiten der Drogenbekämpfung
- Leichen- und Bestattungswesen
- Angelegenheiten der Pflege- und Pensionistenheime
- Medizinische Angelegenheiten des Umweltschutzes
- Trinkwasserhygiene und -kontrolle
- Sanitäre Aufsicht über Kurorte
- Tuberkulosebekämpfung
- Angelegenheiten des Ernährungswesens und der Nahrungsmittelhygiene, der Qualitätskontrolle, der Weinkontrolle und der Waschmittelkontrolle
- Sanitäts- und Gesundheitsrecht
- Patienten- und Pflegeanwaltschaft
- Familienpolitik, -förderung
- Gleichbehandlungsbeauftragte des Landes
- Sozialhilfeangelegenheiten
- Opferfürsorge
- Angelegenheiten der Familien- und Heimhelfer
- Jugendwohlfahrt
- Angelegenheiten der Landespensionisten- und Landespflegeheime
- Verpflegungskostenangelegenheiten
- Landwirtschaftliche und Nichtlandwirtschaftliche Sozialversicherung
- Sportangelegenheiten; Schischulen und Bergführer

## UMWELT

- Angelegenheiten des Wasserrechts und der Schifffahrt
- Wasserwirtschaft: wasserwirtschaftliche Planung, Wasserbau und Gewässerschutz, Abwassertechnik und Gewässerbiologie, Deponie – Grundwasserschutz, Altlasten – Verdachtsflächen, Gewässeraufsicht, wasserwirtschaftliche Informationssysteme
- Angelegenheiten des Marchfeldkanalgesetzes
- Gewässerregulierungen, Hochwasserschutz, Wasserverbände, Flussbauhöfe, kulturtechnische Maßnahmen
- Angelegenheiten der Siedlungswasserwirtschaft; Erschließung von Heilbädern, Wasserwirtschaftsfonds
- Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung von Verbänden, Gemeinden und Genossenschaften
- Hydrologie einschließlich der Amtssachverständigentätigkeit
- Raumordnungspolitik
- Geschäftsstelle des Landes für EU- Regionalpolitik
- Rechtliche Angelegenheiten der örtlichen und überörtlichen Raumordnung
- Baurecht
- Angelegenheiten der Dorf- und Stadterneuerung, Regionalmanagement
- Dokumentation, Statistik und Volkszählung
- Wirtschaftliche, technische und rechtliche Angelegenheiten des Umweltschutzes
- Umweltförderungen
- Angelegenheiten der Abfallwirtschaft mit Ausnahme der rechtl. Ang.
- Umweltschutzanstalt
- Angelegenheiten des Chemikaliengesetzes
- Angelegenheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung
- Naturschutzangelegenheiten
- Angelegenheiten der Nationalparks
- Tierschutzangelegenheiten

## **LAND-, FORSTWIRTSCHAFT**

- Agrarrecht
- Jagd- und Fischereiangelegenheiten
- Grundverkehrsangelegenheiten; Grundverkehrskommission
- Landarbeitsrecht
- Angelegenheiten des Mühlengesetzes
- Landwirtschaftliches Bildungswesen
- Landschaftsfonds; Landschaftsabgabengesetz
- Wein-, Obst- und Gartenbauangelegenheiten
- Landwirtschaftsförderung
- Landwirtschaftliches Siedlungswesen
- Dorfhelferinnen- und Betriebshelferdienst
- Angelegenheiten und Förderung der Forstwirtschaft
- Land- und Forstwirtschaftsinspektion
- Amtssachverständigentätigkeit auf dem Gebiet der Forst-, Jagd- und Fischereiwirtschaft
- Lehrforstamt Ottenstein
- Verwaltung der Landesforstgärten
- Veterinär- und Tierzuchtangelegenheiten, Tierkörperverwertung
- Angelegenheiten der Bodenreform, soweit dafür LReg zuständig
- Landesagrarsenat; Agrarbehörden

## **WIRTSCHAFT**

- Angelegenheiten des Gewerbes
- Rohrleitungsangelegenheiten, Angelegenheiten des Mineralrohstoffgesetzes
- Angelegenheiten der öffentlichen Wäg- und Messanstalten und der Berufsordnung der Wirtschaftstreuhänder
- Prüfung der fachlichen Eignung für den Kraftfahrlinienverkehr
- Angelegenheiten der Prüfungskommissionen für Befähigungsprüfungen
- Wirtschaftspolitik und -förderung, Innovationsförderung
- Anteilsverwaltung an der ECO Plus GmbH
- Fremdenverkehrsangelegenheiten
- Angelegenheiten der Berufsschulen

- Rechtliche Angelegenheiten des Energiewesens und der Energiewirtschaft, des Strahlenschutzes und des Dampfkesselwesens
- Sparkassenaufsicht; Stiftungsaufsicht
- Leitung und Koordination des gesamten Baudienstes einschließlich der Gebietsbauämter
- Angelegenheiten des Hochbaues des Landes und Bundes
- Geologischer Dienst; Rohstoffforschung
- Ziviltechnikerwesen
- Allgemeine Bauwirtschaft
- Amtssachverständigentätigkeit
- Zulassung von Bauprodukten
- Vermessungsangelegenheiten

## **VERKEHR**

- Gesamtverkehrsangelegenheiten; Landesverkehrskonzept
- Leitung und Koordination des Straßendienstes
- Bau und Erhaltung der Bundes- und Landesstraßen
- Angelegenheiten der Güterwege und des Brückenbaues
- Verkehrsberatungszentrum
- Technische Angelegenheiten der Gemeindestraßen
- Angelegenheiten der regionalen Verkehrsgesellschaften und Verkehrsverbände
- Kraftfahrwesen
- Technische Kraftfahrzeugangelegenheiten; Dienstkraftwagenbetrieb
- Straßenpolizei
- Sachverständigentätigkeit für das Verkehrswesen
- Erteilung von Ausnahmegenehmigungen von Gefahrguttransporten und Kraftfahrzeugen

### **Aufgaben einer Bezirkshauptmannschaft:**

Organisation:

- Bezirkshauptmann
- Bürodirektor
- Rechtskundiger Verwaltungsdienst
- Amtsarzt

- Amtstierarzt
- Bezirksforstinspektion
- Jugendabteilung
- Sozialabteilung
- Bezirksschulinspektor

Leistungen:

- Allgemeine Verwaltung, Amtsleitung
- Bürodirektion, Angelegenheiten des inneren Dienstes
- Amtsblattbestellung
- Wahlen
- Staatsbürgerschaftswesen
- Namensrecht
- Passausstellung, Personalausweise
- Personenstandsangelegenheiten
- Vereinsangelegenheiten
- Waffenbesitzkarten, -pass
- Fremdenrecht, -polizei
- Ausländerrecht
- Katastrophen- und Zivilschutz
- Beihilfen für Zivildienstler
  
- Schulaufsicht – Bezirksschulinspektorat
  
- Jugendwohlfahrt
- Angelegenheiten der Jugend- und Pensionistenheime
- Sozialhilfe; Hilfe für behinderte Menschen, für den Lebensunterhalt, für besondere Lebenslagen
- Pflegegeld
- Hilfe bei familiären Konflikten
- Mutterberatung
- Tagesmütter
- Tagesbetreuungseinrichtungen
- Dienstrechtliche Angelegenheiten der KindergärtnerInnen
- Unterhaltssachwalterschaft
- Impfungen
- Amtsärztliche und amtstierärztliche Untersuchungen

- Führerscheinangelegenheiten
- KfZ- Zulassungen
- Mopedausweise
- Radfahrbewilligungen
  
- Betriebsanlagengenehmigungen
- Gewerbeberechtigungen, -voraussetzungen
- Umwelt- und Abfallrecht
- Naturschutz
- Giftbezugslizenz
- Forstförderung, -aufsicht – Bezirksforstinspektorat
- Grundverkehrsangelegenheiten
- Jagdkarten, -wesen
- Fischereikarten, -wesen
- Wasserbuch, -recht, -untersuchungen

Die Aufgabensammlung der Bundesländer wurde mit Hilfe des Amtskalenders 2000/01 und am Beispiel der Geschäftseinteilung der NÖ Landesregierung erstellt. Für die entsprechende Zusammenstellung der Aufgaben einer Bezirkshauptmannschaft wurden die Informationen der Homepage des Landes Niederösterreich verwendet ([www.noel.gv.at/service/bh/Leistungen.htm](http://www.noel.gv.at/service/bh/Leistungen.htm) ).

### **3. Aufgaben der Gemeinden**

#### **VERTRETUNGSKÖRPER, ALLGEMEINE VERWALTUNG**

- Gewählte Gemeindeorgane: Gemeinderat, Gemeindevorstand
- Amtsleitung, Innerer Dienst
- Gemeindenachrichten, Bürgerservice
- Interne Revision
- Personalangelegenheiten
- Werkstattleistungen, Gartenamt
- Allgemeine Rechtsangelegenheiten
- Unterstützung der politischen Gemeindeorgane
- Ehrungen und Auszeichnungen

#### **FINANZWESEN, WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG**

- Gemeindeabgabenvorschreibung, -prüfung und -vollstreckung
- Allgemeine Finanzangelegenheiten
- Verwaltung der Gemeindebeteiligungen an Unternehmen
- Vermögensverwaltung
- Vereinssubventionen
- Wirtschaftsförderungen
- Marktwesen

#### **ÖFFENTLICHE ORDNUNG, SICHERHEIT**

- Vollzug gewerberechtlicher Vorschriften
- Veterinäraufsicht, Lebensmittelüberwachung
- Bauordnung
- Bau- und Feuerpolizei
- Maßnahmen zum Natur- und Artenschutz
- Feuerwehrwesen
- Zivilschutz

- Katastrophenhilfsdienst
- Staatsbürgerschaftsangelegenheiten
- Meldeangelegenheiten
- Wählerevidenz, Durchführung von Wahlen und Instrumenten der direkten Demokratie
- Personenstandswesen
- Standesamt
- Veranstaltungsangelegenheiten
- Jagd- und Fischereiwesen
- Ortspolizeiliche Maßnahmen
- Schlichtungsstelle gemäß § 39 MRG (nur in wenigen Städten)
- Verwaltungsstrafen

### **UNTERRICHT, ERZIEHUNG, SPORT**

- Schulerhaltung, -bewirtschaftung: allgemein- und berufsbildende Pflichtschulen, Allgemeine Sonderschulen
- Schülerlotsen, Förderung der Schülerbeförderung
- Kinderbetreuung, Kindergärten
- Turn- und Sporthallen
- Sportplätze, Eislaufplätze
- Wintersporteinrichtungen
- Sportförderung
- Gemeindebücherei, -museen
- Musikschulen, Musikschulverband

### **KUNST, KULTUR**

- Kultureinrichtungen
- Kunst- und Kulturförderung

### **SOZIALES, WOHNBAUFÖRDERUNG**

- Vollzug von Sozial-, Pflege- und Behindertenhilfe

- Verschiedene Sozialförderungen und -aktionen
- Mobile Sozialdienste
- Essen auf Rädern
- Stationäre Sozialdienste
- Hilfsbedürftigenbetreuung, Betreuung sozialer Randgruppen
- Tagesmütter
- Krankenanstaltenbeiträge
- Jugendwohlfahrt
- Jugendförderung
- Gemeindewohnungen
- Wohnbauförderungen

## **GESUNDHEIT**

- Gesundheitsdienst, Gesundheitsschutz und -überwachung
- Gemeindeärzte
- Schulgesundheitsdienst
- Impfungen
- Rettungswesen
- Gemeindespezifische Umweltschutzförderungen
- Tierkörperverwertung

## **WASSER- UND STRASSENBAU, VERKEHR**

- Kommunale Verkehrsentwicklung
- Parkraumbewirtschaftung
- Verkehrsmaßnahmen nach der StVO
- Angelegenheiten der Gemeindestraßen
- Land- und Forstwirtschaftlicher Wegebau, -erhaltung
- Reinigung öffentlicher Flächen
- Winterdienst
- Radwegebau und -erhaltung
- Gemeindeplanung und -entwicklung
- Errichtung und Instandhaltung von Gemeindegebäuden
- Park- und Gartenanlagen

- Wasserrechtliche Genehmigungen
- Gewässerschutz, Wasserschutzbau
- Denkmalpflege und -schutz
- Örtliche Raumordnung, Flächenwidmungspläne, Bebauungspläne
- Vermessungs- und Vermarktungsangelegenheiten

### **KOMMUNALE VER- UND ENTSORGUNG, DIENSTLEISTUNGEN**

- Abwasserbeseitigung
- Abfallbeseitigung
- Kanalbau und -erhaltung
- Deponienbetrieb, Kompostierung
- Recyclinganlagen, Altstoffsammelzentrum
- Wasserversorgung, Zählerwartung
- Bestattungswesen
- Friedhofs- und Gräberverwaltung
- Betrieb von Krematorien
- Öffentliche Sanitäreanlagen
- Öffentliche Beleuchtung
- Park- und Gartenanlagen, Kinderspielplätze
- Wirtschaftshof
- Veranstaltungssaal, -zentren

Nicht berücksichtigt wurde die Tatsache, dass Städte mit eigenem Statut auch die Funktion einer Bezirksverwaltungsbehörde innehaben.

Die Sammlung der Aufgaben einer österreichischen Gemeinde bzw. Stadt beruht überwiegend auf einer entsprechenden Aufstellung des „Leitfaden Produkte – Leistungsorientiertes Kommunalmanagement“ (Wien, Oktober 1999) des KDZ sowie der Aufgabenaufstellung im Budget einer niederösterreichischen Marktgemeinde.

#### 4. Prüfraahmen für Aufgabenreform

<b>Politik, Gesellschaft</b>	<b>Ökonomische Effizienz</b>	<b>Rechtliche Schranken</b>
<b>Gesellschaftspolitische Wichtigkeit dieser Aufgabe</b> Hat diese Staatsaufgabe enorme gesellschaftliche Bedeutung? Gefahr einer Zwei-Klassen-Gesellschaft?	<b>Verhältnismäßigkeit/Kosten-Nutzen-Analyse/Vertretbarer Verwaltungsaufwand</b> Ist Aufwand verhältnismäßig und vertretbar? Welche Kosten, welcher Nutzen?	<b>Verfassungsrechtliche, gesetzliche oder vertragliche Schranken</b> Welche normativen Hindernisse stehen einer Entstaatlichung einer Aufgabe entgegen? Notwendige Novellierungen?
<b>Selbstregulierung, Selbsthilfe, „Dritter Sektor“</b> Könnten nicht NGOs, private Vereine oder die Bürger selbst diese Aufgabe erledigen?	<b>Effizienz: Privat oder Staat</b> Wer erbringt diese Aufgabe kostengünstiger, der Staat oder private Anbieter?	<b>Internationale Verpflichtungen</b> Bestehen völker- oder gemeinschaftsrechtliche Schranken?
<b>Doppelgleisigkeit/ Subsidiarität</b> Welche Behörden sind derzeit zuständig? Könnte diese Aufgabe von einer niedrigeren Stufe des Staatswesens wahrgenommen werden?	<b>Qualität der Leistung</b> Besteht die Gefahr eines Absinkens des Leistungsniveaus im Falle der Privatisierung der Aufgabe?	<b>Öffentliches Recht oder Privatrecht</b> Genügt nicht auch zivilrechtliches Vertrags-, Haftpflicht- und Schadenersatzrecht den Anforderungen?
<b>Staatliche Zwangs- und Befehlsgewalt</b> Das Gewaltmonopol des Staates darf nicht angetastet werden.	<b>Wettbewerb</b> Auf ein staatliches Monopol darf kein privates folgen? Ist der Wettbewerb in diesem Bereich gewährleistet?	<b>Grundrechte, öffentlich rechtlicher Rechtsschutz</b> Wäre der Verzicht auf den Rechtsschutz durch UVS, VfGH, VwGH und Art 133Z4-Behörden für den Bürger verkraftbar? Art 6 MRK?
	<b>Erlös/Kosten einer Privatisierung</b> Welche finanziellen Auswirkungen auf den Staat hat die Privatisierung der Aufgabe?	<b>Eingriffsmöglichkeiten</b> Der öffentlichen Hand müssen auch nach einer Privatisierung bzw Aufgabenabgabe Möglichkeiten einer Einflussnahme im Falle von Fehlentwicklungen bleiben