

Herbert Sausgruber

Die Länder und der Österreich-Konvent

Deskriptoren: Behördenorganisation; Finanzverfassung; Legitätsprinzip; Reformwille der Bundesländer; Subsidiarität.

Reformunwillige Länder?

Im Vorfeld des Österreich-Konvents wurden Stimmen laut, die den Konvent auch als Gelegenheit betrachteten, ihrer Meinung nach überholte Strukturen zu beseitigen. Vor allem die Existenz der Landtage und die Gesetzgebungshoheit der Länder wurde als diskussionswürdig betrachtet.

Wer als Beteiligter die vergeblichen Anläufe zur Realisierung des Pakts von Perchtoldsdorf aus dem Jahre 1992 miterlebt hatte, ist nicht verwundert, dass – teilweise quer durch die Parteien – erhebliche Differenzen darüber bestehen, in welche Richtung eine Reform des Bundesstaats führen soll. Überraschend ist dagegen die Leichtfertigkeit, mit der gerade den Ländern Reformunwilligkeit unterstellt und das bundesstaatliche System für Reformblockaden verantwortlich gemacht wird. Immerhin sind es die Länder, die seit nunmehr etwa 40 Jahren, als 1963/64 das erste Forderungsprogramm der Bundesländer beschlossen wurde, auf eine tiefgreifende Reform drängen. So sollte durch eine stärkere Dezentralisierung die Bürgernähe der Verwaltung verbessert werden und die Gesetzgebung der Länder den spezifischen Verhältnissen angepasste Regelungen ermöglichen.

Die Realisierung des Pakts von Perchtoldsdorf scheiterte an den beherrschenden Kräften auf der Bundesseite, nicht zuletzt in den Ministerialbürokratien. Trotzdem haben die Länder (wie im Übrigen auch die Gemeinden) an weiteren Reformbestrebungen mitgearbeitet. Ihre Beiträge haben bewirkt, dass das Defizit des Bundes zu einem beachtlichen Teil ausgeglichen werden konnte. Dementsprechend ist der Anteil von Ländern und Gemeinden an den

Gesamteinnahmen des Staates in den letzten Jahren kontinuierlich zu Gunsten des Bun-

des zurückgegangen.¹ So wird beispielsweise bestätigt, dass „ein großer Teil der finanziellen Einschränkung der Gemeinden und Länder Ergebnis des Zwangs zur Konsolidierung des bis 1995 aus den Fugen geratenen Bundesbudgets (ist)“. In der Verwaltungsreform wurde von den Ländern maßgeblich darauf hingewirkt, dass das gemeinsame Ziel, die Bezirksverwaltungsbehörde nach dem one-stop-shop-Prinzip einzurichten, weitgehend erreicht werden konnte.

Welche Reformen stehen an?

In wesentlichen Belangen kann auf die Arbeiten der Strukturreformkommission von 1991 verwiesen werden, die in das nicht umgesetzte Paktum von Perchtoldsdorf aus dem Jahre 1992 mündeten. Die Strukturreformkommission hatte sich gerade im Hinblick auf den damals in Aussicht genommenen Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften mit diesen Fragen auseinandergesetzt. Ihr 1991 veröffentlichter Bericht über die Neuordnung der Kompetenzverteilung ist auch heute noch in wesentlichen Belangen gültig.

Damals wie heute besteht in der besonders hohen Zentralisierung in Österreich ein Hauptproblem. Die dichte Bindung durch die Gesetzgebung des Bundes erlaubt zu wenig Flexibilität. Die Abfallwirtschaft ist ein Beispiel dafür. In der Vollziehung äußert sich die Zentralisierung nicht nur in einer übergroßen Ministerialverwaltung (das 10-fach größere Deutschland hat nur doppelt soviel Ministerialbedienstete), sondern vor allem in einer Vielzahl eigener Bundesbehörden in den Ländern, die fachlich und organisatorisch immer stärker zentral gesteuert werden. Das erhöht die Störfähigkeit, ist für die Bediensteten demotivierend und insgesamt ineffizient.

Als besonders wichtige Themen für die Arbeit des Österreich-Konvents erscheinen mir

1 Vgl. dazu näher Bröthaler et al., Aufgabennormierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen (2002).

2 Bröthaler et al. (FN 1) 138.

Österreich-Konvent

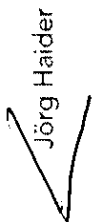
daher Reformen in Rechtsetzung, Behördenorganisation und Finanzverfassung:

- Es ist unbestreitbar, dass auch in Bereichen, die derzeit in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen, ein Bedarf an gewissen einheitlichen Grundsätzen mit europaweit – nicht nur österreichweit – Sinn machen. Auf der anderen Seite wären zahlreiche Bundesgesetze auf das zur Erreichung der notwendigen Einheitlichkeit erforderliche Ausmaß zurückzuführen und den Ländern mehr Spielraum in der Ausübung zu geben. Die Regelungsintensität ist zu groß, die Auslegung der Legalitätsprinzipien überstreng. Föderalistischer Wettbewerb und Innovationen sollten ermöglicht werden.
- Die Behördenorganisation des Bundes in den Ländern ist auszulichten. Doppelglei-

61

sigkeiten sind zu vermeiden. Das bedeutet, dass zu prüfen ist, welche der zahlreichen Bundesdienststellen (Sicherheitsdirektionen, Landesschulräte, Arbeitsinspektorate, AMS, Wildbach- und Lawenverbauung) in die Landesverwaltungen eingegliedert werden können.

- Die Finanzverfassung ist ebenfalls reformbedürftig. Länder und Gemeinden können nicht beliebig Aufgaben des Bundes ohne Abgeltung übernehmen. Es muss ein fairer Ausgleich stattfinden, in dem sich Bund, Länder und Gemeinden als gleichberechtigte Partner gegenüber stehen. Ich bin dafür, dass die Verantwortung der jeweiligen Gebietskörperschaft für die Finanzierung ihrer Aufgaben gestärkt wird. Das kann durch die Zuweisung fixer Ertragsanteile aus dem Steueraufkommen geschehen, mit denen die jeweilige Gebietskörperschaft dann vernünftig wirtschaften muss.



Was erwarten die Bundesländer vom Österreich-Konvent?

Deskriptoren: Behördenorganisation; Bereinigung der Bundesverfassung; Deregulierung; Entflechtung; Finanzverfassung; Kärntner Landesverfassung; Strukturumform.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur gehört es seit Jahrzehnten nachgerade zum guten Ton, den (inneren und äußeren) Zustand der Österreichischen Bundesverfassung zu beklagen; Klecatsky hat im greg Zusammenhang das Bild einer „Ruine“ geprägt. Novak spricht von einer „Verwüstung der verfassungsrechtlichen Landschaft“. Selbst für Rechtswissenschaftler ist der bundesverfassungsgesetzliche Rechtsbestand kaum mehr zu erschließen. In Anbetracht dieses Befundes wird schon seit Jahrzehnten (bisher allerdings vergeblich) die Forderung nach einer umfassenden Bereinigung der Bundesverfassung erhoben, damit diese ihrer Funktion, die Grundordnung für das Funktionieren des staatlichen Gemein-

62

Österreich-Konvent

lage ausgesetzt: Außerhalb der eigentlichen „Verfassungsurkunde“, also der Kärntner Landesverfassung, waren weitere verfassungsrechtliche Regelungen zum einen in besonderen Landesverfassungsgesetzen, zum anderen in zahlreichen Verfassungsbestimmungen in einfachen Landesgesetzen enthalten. Im Rahmen der laufenden Bemühungen zur Deregulierung der Kärntner Landesrechtsordnung bildet deshalb gerade die Rechtsbereinigung auf der Ebene des Landesverfassungsrechts im Sinne einer (Wieder-)Herstellung geschlossener und übersichtlicher Regelungsbereiche ein vorrangiges Anliegen. Bereits im Juli 2002 hat der Kärntner Landtag eine (umfassende) Kompilation des Kärntner Landesverfassungsrechts beschlossen, in deren Rahmen ein Großteil der Landesrechtsvorschriften im Verfassungsrang in die Kärntner Landesverfassung eingebaut worden ist; dadurch wurde – neben der solcherart erzielten Übersichtlichkeit – auch ein wesentlicher Beitrag zur quantitativen Deregulierung der Kärntner Landesrechtsordnung geleistet. Es ist daher davon auszugehen, dass im Kärntner Landesverfassungsrecht die nunmehr auch im Rahmen des Österreich-Konvents angestrebte Rechtsbereinigung bereits durchgeführt worden ist.

Die im Rahmen des Österreich-Konvents in Aussicht genommene Revision der Bundesverfassung kann sich nun aber wohl nicht auf eine bloße Rechtsbereinigung beschränken. Sie muss vielmehr zeitgemäße Strukturformen des Gesamtstaates mitumfassen und eine umfassende Staatsreform ermöglichen. Um in diesem Zusammenhang die Interessen des Landes Kärnten koordiniert und möglichst frühzeitig geltend zu machen, haben auf meine Initiative hin sowohl der Kärntner Landtag als auch die Kärntner Landesregierung bereits Anfang April 2003 grundlegende Forderungen im Hinblick auf die mit dem Österreich-Konvent in Aussicht genommenen Reformen erhoben. Die zentralen Anliegen des Landes Kärnten wurden von den obersten Landesorganen gemeinsam erarbeitet, und als „Positionen des Kärntner Landtages und der Kärntner Landesregierung zum Österreich-Konvent“ zusammengefasst an die Präsidenten des Nationalrates und des Bundesrates zur Berücksichtigung im Rahmen des Österreich-Konvents übermittelt.

Die obersten Landesorgane begrüßen darin ausdrücklich die Grundidee des Österreich-Konvents, die Grundlagen für eine zeitgemäße und verständliche Bundesverfassung neu zu erarbeiten; sie betonen überdies ihre Bereitschaft zur Kooperation und verlangen, dass einen zentralen Ausgangspunkt der Staatstreue Form der Ausbau des Föderalismus und dessen Weiterentwicklung als zukunftsorientiertes Gestaltungsprinzip eines Europas der Regionen bilden muss.

Konkretisierend fordern der Kärntner Landtag und die Kärntner Landesregierung eine umfassende Reform der bundesverfassungsrechtlichen Behördenorganisation, und zwar

- die vorrangige Reduktion der Staatsaufgaben (Deregulierung) und den erst im Anschluss daran vorzunehmenden Rückbau der öffentlichen Verwaltung,
- die Entflechtung der Regelungen der Österreichischen Bundesverfassung betreffend die Verwaltungsorganisation unterhalb der Ebene der obersten Organe, um einen zweigleichen Umbau der Verwaltung zu ermöglichen,
- die Umwandlung der unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern in Landesverwaltungsgerichte,
- die ersatzlose Aufhebung der Sonderbestimmungen der Österreichischen Bundesverfassung über Schul-, Sicherheits- und Agrarbehörden mit der Zielsetzung der Abschaffung von Doppelstrukturen sowie
- die Ermöglichung gemeinsamer Bund-Länder-Organe (etwa in den Bereichen der Bautechnik, der Filmprädikation, des Beschaffungswesens und der Finanzdienstleistungen).

Überdies verlangen der Kärntner Landtag und die Kärntner Landesregierung eine Neuordnung der Aufgabenverteilung zw. Bund, Ländern und Gemeinden, bei der insbesondere nachstehende Ziele zu verfolgen sind:

- Die Beseitigung von Kompetenzersplitterungen, um abgerundete Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche der Gebietskörperschaften zu schaffen,

Österreich-Konvent

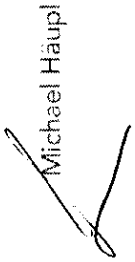
63

- die Überprüfung der Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der Landesgesetzgebungszuständigkeiten,
 - die Abschaffung von Doppelzuständigkeiten, etwa im Bereich der Gesetzgebung nach Art 12 B-VG,
 - die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung und die Überführung in die Landesvollziehung zur Beseitigung der derzeitigen Doppelstrukturen,
 - den Ausbau des Instrumentes der Vereinbarung nach Art 15a B-VG zu einer unmittelbar anwendbaren Rechtsatzform,
 - die Beseitigung der Sonderbehörden des Bundes in den Ländern,
 - die Schaffung eines einheitlichen (Bundes-) Anlagen- und Gewerberechts,
 - die Sicherung und Stärkung der Gemeindeautonomie,
 - den Ausbau der Informations- und Mitwirkungsrechte der Länder und Regionen im europäischen Willensbildungs- und Rechtssetzungsprozess sowie
 - die Aufteilung der Zuständigkeiten zw der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips.
- Schließlich erheben der Kärntner Landtag und die Kärntner Landesregierung noch folgende weitere Forderungen an den Österreich-Konvent:
- Die Stärkung der Verfassungsautonomie der Länder, insb zur eigenständigen Regelung der Kreation von Landesorganen und des landesgesetzlichen Wahlrechts,
 - die Stärkung der Länder und Gemeinden im Finanzausgleich gegenüber dem Bund, den Ausbau der Eigenständigkeit und der finanziellen Leistungsfähigkeit von Ländern und Gemeinden zur Erfüllung ihrer bisherigen und hinkünftig zugeordneten Aufgaben,
 - die Neugestaltung der Finanzverfassung und des Finanzausgleiches im Sinne der Vergrößerung des Gestaltungsspielraums der Länder, insb durch den Ausbau des Steuerfindungsrechts sowie
 - die verfassungsrechtliche Festlegung einer höchstzulässigen Abgabenquote.
- Abschließend betonen der Kärntner Landtag und die Kärntner Landesregierung, dass es im Rahmen des Österreich-Konvents keine Tabuthemen geben dürfe, die von Reformüberlegungen von vornherein ausgeschlossen werden; beispielsweise:
- Die umfassende Deregulierung der Bundesrechtsordnung,
 - der Abbau von sachlich nicht gerechtfertigten Privilegien,
 - die Reform des Gesundheitswesens,
 - die Reform der Sozialversicherung und
 - die Regionalisierung des ORF.
- Es sind mutige Schritte gefordert, um der Intention des Österreich-Konvents gerecht zu werden. Diverse Unzulänglichkeiten sind einer Reform zu unterziehen; als Beispiel dient der gesamte Bereich der Sozialversicherung, wo die Unzahl der 28 Selbstverwaltungskörper einer Bereinigung im Sinne von Effizienz und Effektivität zu unterziehen ist.
- Im Sinne der Republik ist dem Österreich-Konvent viel Erfolg zu wünschen.

FORUM PARLAMENT 10.1. N. 2/2003

64

Österreich-Konvent



Michael Häupl

Der Österreich-Konvent als Chance und Herausforderung

Deskriptoren: Aufgaben und Strukturen des Staates; erneuerte Verfassung; Finanzverfassung; Kompetenzverteilung; Lesbarkeit der Verfassung; Modell Europa.

Robert Musil hat in seinem „Mann ohne Eigenschaften“ gemeint, das alte Österreich sei von „der besten Bürokratie“ Europas verwaltet worden. Ich halte mir nicht an, dieses Urteil, so es zutrifft, pauschal auf die Gegenwart zu übertragen; Tatsache ist aber jedenfalls, dass Österreich, seine Ostregion und seine Hauptstadt Wien in zahllosen internationalen Rankings im Spitzenfeld liegen. Österreich ist ein Land mit unbestrittener Lebensqualität, ein wohlhabendes Land, eine hochentwickelte Demokratie, ein Rechtsstaat mit einer funktionierenden Verwaltung. Die auf Hans Kelsen zurückgehende Bundesverfassung hat sich in ihren zentralen Elementen über die Zeiten bewährt.

Warum also ein Österreich-Konvent? Müssten wir diesen unseren Staat neu definieren? Brauchen wir eine neue Verfassung – so wie die Europäische Union unter erheblichen Geburtswunden erstmals um einen solchen notwendigen, identitätsstiftenden Akt ringt?

Dynamische Veränderungen

Das wäre zu weit gegriffen. Dennoch kann – und hoffentlich wird – ein Konvent auch für Österreich Sinn machen. Wir müssen und sollen Österreich nicht neu erfinden. Wir sind aber gefordert, dieses Österreich und seine rechtlichen und verwaltungstechnischen Strukturen an Rahmenbedingungen anzupassen, die sich tief greifend geändert haben und dynamisch weiterentwickeln werden. Die europäische Integration kommt mit der großen Erweiterung des Jahres 2004 und dem anzustrebenden Konsens über eine europäische Verfassung nicht zum Abschluss. Dieser Prozess muss fortgesetzt werden, wollen wir nachhaltig Frieden und Wohlstand für unseren Kontinent sichern. Die Globalisierung – tech-

FORUM PARLAMENT 10.1. N. 2/2003

nologisch, ökonomisch, auch in kulturellen und zivilisatorischen Aspekten – ist unumkehrbar, die Integration von wirtschaftlicher Dynamik und sozialem Zusammenhalt bildet vor diesem Hintergrund eine der großen Herausforderungen des Modells Europa.

Alle diese Entwicklungen machen es notwendig, das Selbstverständnis, die Aufgaben und die Strukturen unseres Staates zu hinterfragen und, wo notwendig und sinnvoll, zu adaptieren oder neu zu positionieren. Im Mittelpunkt steht dabei das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zu den öffentlichen Institutionen. Die Richtung kann nur heißen: mehr Demokratie; mehr Bürgernähe; effiziente Leistungen für eine emanzipierte, selbstbewusste Gesellschaft; rascher Zugang zum Recht, Rechtsschutz und Rechtssicherheit.

Keine neue, eine erneuerte Verfassung

Politik ist – nicht zuletzt – Wahrnehmung von Interessen. Dies wird auch der Konvent zeigen. Ich halte aber nichts davon, schon am Beginn eines solchen umfassenden Diskussionsprozesses die SchlichterInnen zu ordnen, sich in Verhandlungspositionen einzugraben und Rückzugslinien festzulegen. Ich wünsche mir vom Konvent einen transparenten, offenen und öffentlichen Diskurs. Es gibt keinen vernünftigen Grund, das Fundament unserer Verfassung niederzureißen. Was gut ist, was sich bewährt hat, soll bestehen bleiben. Es geht nicht um Zerrummung, sondern um Ausbau, Weiterentwicklung, Modernisierung und Ergänzung, etwa durch einen Katalog von Grund- und Freiheitsrechten. Werte wie Achtung der Menschenwürde und Menschenrechte, Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus und Toleranz, Gerechtigkeit und Gleichheit, Solidarität und Nichtdiskriminierung, aber auch Ziele wie Vollbeschäftigung, sozialer Fortschritt, Solidarität der Generationen, Beseitigung von Armut könnten Eingang in einen solchen Katalog finden.

Österreich-Konvent

65

Keine neue, sondern eine erneuerte Verfassung soll am Ende des Weges stehen.

Es gilt, Aufgaben und Strukturen an sich ändernde Rahmenbedingungen und neue Entwicklungen anzupassen; ihre Effizienz und Sinnhaftigkeit zu evaluieren, auf neue Wertungen und Ansprüche einzugehen. Zugleich aber gilt es jene Kontinuität und Stabilität zu wahren, welche die Menschen vom modernen Staat erwarten, und jene Sicherheit und jenes Vertrauen zu gewährleisten, die Gesellschaft und Wirtschaft brauchen.

Die Konturen des klassischen Nationalstaates sind, selbst wenn manche das nicht wahrhaben wollen, durchlässiger geworden. Aber auch im künftigen Europa hat der Staat weiterhin wichtige Aufgaben, etwa in der Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt-, Energie- und Verkehrspolitik. Um sie zu erfüllen, braucht er die Mittel und Instrumente.

Die Bundesländer stehen nicht zur

Disposition

Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist in erster Linie nach dem Prinzip der Zweckmäßigkeit und Effizienz zu ordnen. Eine sachliche Analyse der Staatsaufgaben und eine klare Kompetenzverteilung zur Optimierung von Effizienz, Schnelligkeit und Bürgernähe sind wünschenswert. Zur Erreichung dieser Ziele sind verstärkt moderne Informationstechnologien zu nutzen, ohne den Zugang von Menschen ohne Computer zu öffentlichen Dienstleistungen zu gefährden. Die Bundesländer und das bewährte Prinzip der regionalen und lokalen Selbstverwaltung stehen außer Frage, das gilt selbstverständlich

auch für die gesonderten Bestimmungen über die Bundeshauptstadt Wien. Überlegenswert wäre etwa die Verankerung der Landeshauptleutekonferenz, des Städte- und Gemeindebundes in der Verfassung. Die Mitwirkung der Länder an der europäischen Rechtssetzung ist zu verbessern.

Leistungen der Daseinsvorsorge dienen der Grundicherung der Lebensbedürfnisse aller Bürgerinnen und Bürger und tragen damit maßgeblich zur individuellen Lebensqualität, wirtschaftlichen Prosperität und gesellschaftlichen Stabilität bei. Die Letztentscheidung, auf welche Weise diese Leistungen erbracht werden, muss daher den demokratisch legitimierten Organen auf regionaler und lokaler Ebene vorbehalten bleiben, um eine am Gemeinwohl orientierte demokratische Kontrolle zu gewährleisten.

Über die Finanzverfassung sollten, parallel zum Österreich-Konvent, die Finanzausgleichspartner beraten, die ohnehin die Aufgabe haben, bis Ende 2004 einen neuen Finanzausgleich zu verhandeln. Einen Steuerwettbewerb zwischen den Bundesländern halte ich für kontraproduktiv.

Die Verfassung lesbar machen

Die Verfassung ist Rahmen und Fundament unserer Republik. Wollen wir, dass die Menschen sich mit ihr identifizieren, muss sie lesbar sein und nicht nur für die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes verständlich. Hier besteht, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der vielfach zersplitterten österreichischen Verfassungsgesetzgebung, erheblicher Handlungsbedarf. Auch in dieser Hinsicht steht der Konvent vor einer Herausforderung und Chance.