

Karl Lengheimer

**7** Thesen  
zur  
**Verwaltungs-**  
**reform**

DDr. Karl Lengheimer

---

# **7 Thesen zur Verwaltungsreform**

# INHALT

	Seite
<b>VORWORT</b>	<b>5</b>
Landtagsdirektor WH DDr.Karl LENGHEIMER	
<b>1. Front office - back office - no office</b>	<b>7</b>
<b>2. „Fiat iustitia.....“ oder „das Legalitäts prinzip“</b>	<b>18</b>
<b>3. Kein Staudamm gegen die Gesetzesflut?</b>	<b>25</b>
<b>4. Brauchen wir Landtage?</b>	<b>31</b>
<b>5. Der Bundesrat - das österreichische Ungeheuer von Loch Ness</b>	<b>42</b>
<b>6. Die Diener des Staates</b>	<b>47</b>
<b>7. Brüsseler Spitzen</b>	<b>54</b>

Landtagsdirektor  
Wirkl.Hofrat DDr.Karl LENGHEIMER

---

## VORWORT

*Die derzeitige Bundesregierung hat sich die Verwirklichung eines ehrgeizigen Verwaltungsreformkonzeptes zum Ziel gesetzt. Falls die erforderliche parlamentarische Mehrheit zu erzielen ist, kann schon bald eine ganz entscheidende Neuordnung der österreichischen Staatsorganisation Wirklichkeit werden.*

*Dennoch kann ein solches Reformkonzept nur der erste Schritt dazu sein, die aus den Zwanzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts und zu einem guten Teil noch aus der Monarchie stammende österreichische Staatsbürokratie den Erfordernissen der heutigen Zeit anzupassen. Solche Reformen brauchen Jahre und Jahrzehnte, wenn sie Erfolg haben sollen. Es muss nur irgendwann einmal angefangen werden.*

*Als Landtagsdirektor beruflich im Spannungsverhältnis zwischen Legislative und Exekutive, zwischen Politik, Beamtenschaft und Bürgertum stehend, möchte ich mit diesem Beitrag anhand von 7 auflöckernd formulierten Thesen zeigen, wohin die Reise gehen könnte. Diese erheben weder Anspruch auf Vollständigkeit noch auf wissenschaftliche Gründlichkeit. Sie sollen nicht mehr, aber auch nicht weniger, als eine Anregung zu weiterer intensiver Diskussion dieses Themas sein.*

Karl Lengheimer

## 1.

# FRONT OFFICE - BACK OFFICE - NO OFFICE

---

Wenn unser Vorväter vom Amt, von der Behörde, von der Obrigkeit sprachen, war klar, was damit gemeint ist. Behörden, das waren früher die Erfüllungsgehilfen des Kaisers und später dann eines republikanischen „Herrschers“, mit denen der Bürger zu-rechtzukommen hatte.

Heute tritt die öffentliche Verwaltung dem Bürger in den unterschiedlichsten Formen gegenüber. Einmal strafend, etwa bei einem Verkehrsdelikt, ein anderes Mal mit einer öffentlichen Förderung helfend, mitunter belehrend, wenn eine notwendige Genehmigung verweigert wird, dann aber wieder zuvorkommend mit Ratschlägen und Freizeittipps, wie das Management eines gut geführten First-class-Hotels. Auf den obrigkeitlichen „Nachtwächterstaat“ des kaiserlichen Absolutismus ist der Wohlfahrtsstaat, auf diesen der Versorgungsstaat gefolgt und jetzt sind wir bereits beim Unterhaltungsstaat angelangt. Längst hat sich die öffentliche Hand nicht nur der Versorgung der Bürger mit notwendigen und nützlichen Gütern angenommen. Man fördert umweltfreundliche Heizungen, prämiert Müllvermeidungsaktionen und hilft den Leuten bei der richtigen Gartenpflege und der Gestaltung ihrer Freizeit.

In der juristischen Terminologie nennt man den neuzeitlichen Teil öffentlicher Verwaltung „Privatwirtschaftsverwaltung“, weil der Staat, vereinfacht gesagt, so handelt, wie dies auch jeder Private könnte. Ob für den Kauf einer neuen Heizung ein Installationsunternehmen Rabatt gewährt oder das Land eine Förderung, ist letztlich das Gleiche. Mögen auch die Motive unterschiedlich sein, die einmal in der Umsatzsteigerung, das andere Mal in der Förderung emissionsarmer Heizkörper gelegen sind.

Die so genannte Privatwirtschaftsverwaltung des Staates galt lange Zeit als kurioses Anhängsel und noch vor 30, 40 Jahren haben sich Generationen von Juristen mit der Frage herumgeschlagen, ob denn auch dieser Teil der öffentlichen Verwaltung dem strengen Gebot einer gesetzlichen Anweisung unterliegt oder ob der Staat als Privatperson - sowie jeder andere Private auch - lediglich keine Gesetze verletzen darf. Inzwischen ist dieser theoretische Streit von der Praxis längst überholt worden. Von der Betriebsansiedlungsförderung über die Unterstützung beim Pkw-Ankauf für Großfamilien bis zur Gestaltung des Gartenzaunes: Die öffentliche Hand überbietet sich in solchen nichthoheitlichen Tätigkeiten ständig selber und versucht, den Eindruck zu erwecken, dass der Staat nur unser Freund und Helfer sein möchte. Die nach wie vor durch Gesetze geregelt und entsprechend stringent vollzogenen Behördenhandlungen wie Steuerbescheide, Betriebsanlagenvorschriften oder Verkehrsstrafen treten - zumindest in der öffentlichen Diskussion und im Erscheinungsbild der Politik möglichst in den Hintergrund. Schließlich möchte kein Finanzminister gern als oberster Chef der Steuereintreibung gesehen werden und kein Landeshauptmann als Chef von hunderten Strafbescheide schreibenden Beamten.

Es müsste eigentlich klar sein, dass diese radikale Wandlung im Verständnis des Verwaltungsstaates eine ebensolche in seiner Organisation bedingt. Wenn sich die demokratische Gesellschaft dazu entschlossen hat, die öffentliche Verwaltung hauptsächlich als Serviceleistung und nicht als obrigkeitliche Herrschaftsausübung zu verstehen, müssen im Zuge einer Verwaltungsreform Konsequenzen gezogen werden, die dieser Sichtweise gerecht zu werden vermögen. Nicht nur, wenn es gilt, den Bürgern - und Wählern - eine neue Förderaktion schmackhaft zu machen, sondern auch dann, wenn dieselben mit Sanktionen zu konfrontieren sind, die die Gesetze im Interesse der Allgemeinheit vorsehen. Dann sind auch der Gewerbetreibende oder der Häuselbauer nicht mehr Bittsteller, denen nach inquisitorischer Hinterfragung

ihrer möglicherweise suspekten Absichten ein öffentliches Privileg gewährt wird, sondern Verhandlungspartner, mit denen gemeinsam erarbeitet wird, wie ihr Wunsch auf gesetzeskonforme Art erfüllt werden könnte. Dann müsste man aber auch das österreichische Verwaltungsverfahrensgesetz, welches abgesehen von einigen Neuerungen aus dem Jahr 1950 und in seinem grundsätzlichem Aufbau eigentlich aus 1925 stammt einer Totalerneuerung unterziehen. Von „sachlich und instanzenmäßig vorgesetzten Behörden“ ist da die Rede, von „Anbringen“ und „Beweisverfahren“, von „Parteien und Beteiligten“, nicht aber von Alternativenprüfungen, Managementplänen oder Bürgervertretung. Nur nebenbei sei an dieser Stelle angemerkt, dass für unser auf Genehmigung oder Versagung fixiertes Rechtssystem die entsprechenden Einrichtungen des Europäischen Rechtssystems ein durchaus interessantes Alternativmodell darstellen könnten.

Neben der Einhaltung der Gesetze, und der Befolgung der Weisungen der politisch verantwortlichen Staatsorgane gehört auch die freundliche und zuvorkommende Behandlung des Staatsbürgers zu den Aufträgen der Verwaltung. Festgelegt ist solches freilich - zum Unterschied vom Legalitätsprinzip und vom Sparsamkeitsgebot nicht, weder in der Verfassung noch in den Verwaltungsverfahrensgesetzen, sondern höchstens in politischen Redekonzepten, die freilich nicht justiziabel sind.

Ein typisches und sehr aktuelles Beispiel für das wenig gefestigte Selbstverständnis öffentlicher Verwaltungstätigkeit ist die Debatte über die Zusammenlegung von Bezirksgerichten. Wegen der angeblich überflüssig gewordenen historischen Überlegung, jeder Rechtsuchende müsse mit dem Pferdewagen an einem Tag zum Gericht und wieder zurück auf seinen Hof gelangen, fordert man heute aus Einsparungsgründen eine erhebliche Reduzierung der Gerichtssprengel. Abgesehen davon, dass der

argumentatorische Ansatz mit dem Pferdewagen falsch sein dürfte, weil ich mir angesichts der Verkehrsinfarkte in Ballungszentren und mangels öffentlicher Verkehrsmittel am flachen Land keineswegs sicher bin, ob sich der Gerichtsweg in den letzten Jahren wirklich für alle verkürzt hat: Die räumliche Entfernung ist nicht die entscheidende Voraussetzung für eine bürgerfreundliche, kundenorientierte Gerichtsbarkeit. Wird man nämlich als Staatsbürger bei Gericht nicht ordentlich bedient, das heißt, bei Vorsprachen grob behandelt und als lästiger Petent abgewimmelt, so wird man damit auch dann nicht zufrieden sein, wenn man sich die Abfuhr nur ums Eck holen musste. Andererseits wäre gar mancher bereit, Tagesmärsche in Kauf zu nehmen, wenn er dafür gewiss mit einer freundlichen und kompetenten Behandlung seines Anliegens rechnen dürfte.

Der Zielkonflikt zwischen ausreichender Bürgerbetreuung und einer Zentralisierung von Verwaltungsstellen zwecks besserer Ressourcennutzung wird von der modernen Verwaltungslehre mit den Anglizismen „front office - back office“ beantwortet. Wie viele dieser theoretischen Modelle handelt es sich auch dabei nicht um wirklich Neues, sondern um die Fortschreibung vorgefundener Erfahrungstatsachen. Als ich zu Beginn der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts meine erste Verwaltungstätigkeit im NÖ Bezirk Gänserndorf ausübte und dort eine verheerende Maul- und Klauenseuche ausbrach, organisierte der amtierende Bezirkshauptmann seine Dienststelle kurzerhand um. Durch die Teilung der Beamenschaft in geeignete solche, die die Entschädigungsanträge entgegennahmen, andere die die zu zahlenden Summen berechnete und wieder andere, die die nötigen polizeilichen Schutzmassnahmen verordneten, konnte die unerwartet angefallene Mehrarbeit in Kürze anstandslos bewältigt werden. Am Beginn des dritten Jahrtausends mit seinen umfassenden elektronischen Nachrichtenübermittlungsmöglichkeiten müsste es daher spielend leicht möglich sein, den direkten Dienst am Bür-

ger mit wenigen, entsprechend geschulten Kräften an der Basis abzuwickeln und die Entscheidungsfindung zentral organisierten Stellen zu überlassen.

Die Frage einer angemessenen Behördenstruktur wird nämlich zusätzlich von Faktoren überlagert, die mit der öffentlichen Verwaltung nur wenig zu tun haben. Jede Reduzierung von Ämtern, Behörden oder Gerichten wird von den betroffenen Gemeinden nicht nur als Herabsetzung ihres Ansehens empfunden, sondern auch als konkreter wirtschaftlicher Nachteil. Wenn es im Ort keine Verhandlungen, keine Amtsbesprechungen mehr gibt, wenn Rechtsanwälte nicht mehr zu Tagsatzungen anreisen, wenn die Bürger stattdessen in die Bezirksstadt fahren oder ihre Anbringen via Internet erledigen, wie sollen dann die örtlichen Wirte überleben, die Trafiken, die Tankstellen usw.?

Auf den ersten Blick mag diese Verknüpfung örtlicher Wirtschaftsinteressen mit den Grundsätzen der Verwaltungsstruktur unsachlich scheinen. Das muss aber nicht sein. Denn in der Tat ist es nicht ganz unbedeutend, ob ein Richter, ein Finanz- oder ein Landesverwaltungsbeamter hinter dem Schreibtisch einer Gemeinde, einer Bezirkshauptstadt oder im fernen St.Pölten oder Wien sitzt. Nicht, dass ich einem öffentlich Bediensteten eine ortsabhängige Befangenheit unterstellen wollte, wie dem Schiedsrichter eines Unterklassenspiels gegenüber der Heimmannschaft. Aber eine sozialwissenschaftliche Untersuchung über den „genius loci“, über die Bedeutung der Örtlichkeit für Kontakte zwischen Bürgern und Behördenvertretern könnte gewiss interessante Ergebnisse zu Tage fördern. Denn im Umfeld eines Dorfwirtshauses oder in einer bescheidenen Gemeindestube mag sich bei noch so korrekter Gesetzesvollziehung manches anders, praktischer und menschlicher darstellen als im Verwaltungszentrum einer Metropole.

Als zentrale Verwaltungsstelle und gleichzeitig als „Bürgerbehörde“ scheinen sich die Bezirksverwaltungsbehörden (Bezirkshauptmannschaft, in den Städten Magistrate) am Besten anzubieten. Sie sind nicht zu fern von den Menschen und doch groß genug, um die Service-Erwartungen der Bürger erfüllen zu können. Die niederösterreichischen Sozialdemokraten, traditionsgemäß gegen diese Behördenebene skeptisch eingestellt, fordern neuerdings statt deren „Demokratisierung“ die Reduzierung der Bezirkshauptmannschaften und die Verlagerung ihres Aufgabengebietes auf die Gemeindeebene. Sie geraten mit ihrem Vorschlag in Gefahr, das Kind mit dem Bad auszuschütten. Richtig ist aber zweifellos, dass in vielen Fällen die Betreuung der Bürger (z.B. Abgabe eines Reisepassantrages, ergänzende Erhebungen, Erledigungen, auf die ohnedies ein Rechtsanspruch besteht und die daher keines hohen Entscheidungsaufwandes bedürfen) durchaus auch auf Gemeindeebene erfolgen könnte.

Als Vergleich sei ein Zeitungs- und Zeitschriftenvertrieb herangezogen. Die aktuelle Tageszeitung mit den neuesten Nachrichten wird man nicht im Buchhandel bereitlegen sondern sofort nach Fertigstellen auf der Straße durch Kolporteurs vertreiben. Die Fachzeitschrift hingegen wird eher im Fachbuchhandel ihre Abnehmer finden als am Zeitungskiosk. Dennoch werden vielleicht beide in der selben Betriebsstätte erzeugt. Ebenso sollten wir in der öffentlichen Verwaltung überlegen, welches „Produkt“ wir anzubieten gedenken. Es macht wenig Sinn, kompliziertere Anträge am Gemeindeamt abzugeben, wenn der Bürger sich dann mit zahlreichen Rückfragen und Ergänzungsaufträgen herumschlagen muss, weil dort nicht der geeignete Fachbeamte zur Verfügung steht, der die Vollständigkeit des Antrages überprüft. Da mag es besser sein, die Einbringungsstelle eine Stufe höher auf Ebene der Verwaltungsbezirke anzusiedeln, dort aber dann wirklich dem Bürger jeden weiteren Amtsweg zu ersparen. In

solchen Fällen wäre die Reduzierung der Bezirksstellen eine Verschlechterung für den Bürger.

„Front office - back office“, dieser verwaltungsreformatische Ansatz, die Bürgerkontakt- von der Entscheidungsebene zu trennen, kennt freilich keine verfassungsgemäße oder gesetzliche Kompetenzaufteilung, und der Bürger kennt sie auch nicht. Will man diesem Grundsatz zum Durchbruch verhelfen, darf man nicht bei der Landesverwaltung oder der „mittelbaren Bundesverwaltung“ (kein Mensch weiß, was dieses Wortungetüm bedeutet, so er nicht Politiker ist oder einige Semester Jus in Österreich studiert hat!) Halt machen. Bei diesem „front office“ wären sämtliche Verwaltungsstellen zu konzentrieren, die einen Kontakt zwischen Bürgern und Behörden bedingen, also etwa auch die Finanzverwaltung. Warum soll der Bürger bei einer solchen neuen Bezirksverwaltungsbehörde nicht auch seine Steueranträge abgeben oder sich über Absatzmöglichkeiten informieren können. Berechnen mag diese dann getrost irgendein Computer oder zentrale Stellen, deren Zahl und örtliche Ansiedlung den Erfordernissen des Geschäftsganges zu überlassen wäre. Auch so manchem Landespolitiker fiel es leichter, sich mit einer Reduzierung oder dem Verlust bestimmter Ämter abzufinden, wenn er die Gewissheit hätte, dass für seine Bürger dadurch kein Nachteil in der Versorgung eintritt. Eine solche „Bürgerbehörde“ auf Bezirksebene sollte auch die nicht behördlichen öffentlichen Verwaltungsaufgaben wie die Handhabung der diversen Förderungen besorgen.

Zu einer Verwaltungsreform, bei der die Anlaufstellen im Interesse des Bürgers, aber auch im Interesse der Aufrechterhaltung örtlicher Strukturen mindestens auf Bezirks- teilweise sogar auf Gemeindeebene angesiedelt sind, gehört - wenn man Einsparungseffekte erzielen möchte - eine radikale Abmagerungskur für Zentralstellen wie Ministerien, Ämter der Landesregie-

rungen und sonstige Bundesbehörden wie Finanzlandesdirektionen, Sicherheitsdirektionen u. dgl.

Die Aufgaben dieser Zentralstellen lassen sich derzeit in vier Gruppen zusammenfassen. Erstens in die Gestaltung und Umsetzung der Regierungspolitik, zweitens in die Bereitstellung des Synergiebedarfs der Unterbehörden, drittens in eine Rechtsmittelinanz und viertens in eine nicht zur Dezentralisierung auf Bezirksebene geeignete Verwaltungstätigkeit. Nur die beiden erstgenannten Bereiche müssen aufrecht erhalten bleiben.

Die Umsetzung der Regierungspolitik erfolgt am Besten durch den Mitarbeiterstab der Regierungspolitiker. Die Ermöglichung von Synergieeffekten ist das, was man im Jargon des „new public managements“ als „back office“ bezeichnet, die Bereitstellung jener sachlichen und persönlichen Ressourcen, die für die Verwaltungsentscheidungen erforderlich sind und aus ökonomischen Gründen nicht in jedem Bezirk zur Verfügung gestellt werden können.

Nicht mehr notwendig ist die Tätigkeit der Zentralorgane als Oberinstanz. Bei einer sauberen Trennung zwischen politischer und rechtsstaatlicher Verwaltung ist erstere immer und zweitere nie von Ministern, Landeshauptleuten oder sonstigen Regierungsverantwortlichen zu überprüfen. Was ein Minister, ein Landeshauptmann, ein Bürgermeister an politischen Visionen und Konzepten erfindet und wie er es umzusetzen sucht, ist seine Sache und die seines Stabes.

Verantworten muss er es gegenüber seinem Parlament und nach Ablauf seiner Funktionsperiode gegenüber dem Wähler. Die Schiedsrichterrolle hingegen, ob die von einem Bürger begehrte Bewilligung auf Grund eines Gesetzes zu Recht oder zu Unrecht versagt wurde, kann nicht ein Politiker sondern nur eine rechtskundige Instanz treffen. Die - begrüßenswerte - Konzen-

tration der rechtsstaatlichen Verwaltung auf die Bezirksverwaltungsebene setzt daher - so sie zu einer Verwaltungseinsparung und nicht zu einer Verwaltungsaufblähung führen soll - die Einrichtung unabhängiger Landesverwaltungsgerichte voraus.

Dies setzt weiters voraus, dass die erste Instanz - zwecks Vermeidung unnötiger Verfahren - im Falle der Anrufung dieser Verwaltungsgerichte nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen im vollen Umfang und nicht wie derzeit nur eingeschränkt die Möglichkeit erhält, ihre Entscheidung selbst oder auch auf Grund politischer Weisung vorab zu ändern. Nur am Rande sei bemerkt, dass die Einrichtung voll funktionsfähiger Landesverwaltungsgerichte nebenbei ein Beitrag zur Stärkung der österreichischen Bundesstaatlichkeit wäre und durch die Entlastung des Bundes-Verwaltungsgerichtshofes überdies den Bundesgesetzgeber von seiner aufwändigen Neigung heilen könnte, ständig neue oberste Kontrolleinstellungen zu schaffen, die die Staatsorganisation noch komplizierter und unübersichtlicher machen als sie ohnedies schon ist.

Die Einführung echter, das heißt wirklich unabhängiger und durch entsprechende Ausstattung ähnlich dem Verwaltungsgerichtshof hoch qualifizierter Landesverwaltungsgerichte ist unabdingbare Voraussetzung einer umfassenden Verwaltungsreform. Wagen die politischen Instanzen nicht den Quantensprung zu einer alleinigen rechtlichen (nicht politischen!) Kontrollinstanz oder können sie die damit einhergehenden Finanzausgleichsprobleme zwischen Bund und Ländern nicht lösen, dann kann schon jetzt vorausgesagt werden, dass die geplante Konzentrierung der Verwaltungstätigkeit auf Bezirksebene weder zu einer Verwaltungseinsparung noch zu einer stärkeren Rechtssicherheit für den Einzelnen führen wird.

Bleibt also der vierte Bereich der Zentralverwaltung. Darunter sind alle jene öffentlichen Aufgabengebiete zu verstehen, die überregionaler Entscheidungen bedürfen und nicht unmittelbar den Einzelnen auf Grund rechtstaatlicher Verfahren berühren. Dazu gehört das Gesundheitswesen ebenso wie der Strassen- oder Eisenbahnbau, die Universitäten, Schule und Bildung oder die sozialen Dienste. Die Ausgliederung solcher Bereiche unter der Voraussetzung der erwünschten politischen und auch finanziellen Zielvorgaben und bei entsprechender Kontrolle wäre unzweifelhaft geeignet, die öffentliche Verwaltung zu entlasten.

Man muss freilich klar feststellen, dass die Ausgliederung von Verwaltungssachen ähnlich wie die Reduzierung der Gesetzesflut einen politischen Machtverzicht darstellt. Sie erspart den politischen Organen andererseits die Belastung mit Verantwortungsbereichen, die sie oft gar nicht zu übernehmen in der Lage sind. Während daher manche Verantwortungsträger offenkundig entschlossen sind, diesen Weg konsequent zu beschreiten, wie die derzeitige Ressortchefin für die Universitäten, scheinen andere der Auffassung zuzuneigen, die ein für das Gesundheitswesen zuständiger Landespolitiker einmal etwa so formulierte: „Wenn wir die Führung der Spitäler zur Gänze einem Gesundheitsfond übertragen, wozu bin ich dann überhaupt noch da?“

Neben solchen Identitätskrisen stehen einer mutigen Ausgliederung auch noch lieb gewordene bürokratische Gewohnheiten entgegen. So wurde die Verselbständigung der Spanischen Hofreitschule mit einem Gesetz vorgenommen, welches den Landwirtschaftsminister beauftragt, auch weiterhin Dienstkleid, Dienstitel und Rang mit Verordnung zu regeln. Und die Ausgliederung der Banken- und Versicherungsaufsicht aus dem Finanzministerium in eine eigene Anstalt konnte nicht ohne ein im Bundesgesetzblatt sechzig (!) Seiten umfassendes Ge-

setz auskommen, in dem unter anderem geregelt wird, wie viel Tage vorher zu den Sitzungen des Aufsichtsrates der neuen Finanzmarktaufsicht eingeladen werden muss und dass der Finanzminister die „angemessene“ Vergütung der Aufsichtsratsmitglieder festzulegen habe, freilich erst nachdem er dazu die Österreichische Nationalbank gehört hat.

Eine grundlegende Verwaltungsreform erfordert also nicht nur die Verbesserung des Kontaktes zwischen den Bürgern und ihren behördlichen Ansprechpartnern, der - gewiss nicht überall - aber oft dank der Initiative einzelner Behördenleiter schon jetzt oft bestens funktioniert. Notwendig ist eine radikale Reform der Zentralstellen. Die einzelnen Ministerien, die Ämter der Landesregierung könnten in einen positiven Wettstreit treten, wer unter Berücksichtigung der oben genannten Aufgaben die effizienteste Administration zustande bringt. Könnten...wenn nicht die Struktur der Ministerien durch ein Bundesgesetz und die Ämter der Landesregierungen sogar durch ein Bundes(?)verfassungsgesetz vorgegeben wären. Dieser bundesverfassungspolitische Unfug sollte schnellstens beendet werden und jede Parlamentspartei, die sich einer solchen Reform aus welchen politischen Überlegungen auch immer widersetzt, hat wohl den Anspruch verwirkt, als an einem reformierten Bundesstaat interessiert zu gelten.

**Die zeitgemäße Erneuerung der österreichische Verwaltungsstruktur ist ein Unterfangen von historischer Dimension. Sie bedarf der konstruktiven Mitwirkung aller politischen Kräfte des Landes. Erste Schritte in die richtige Richtung sollten dennoch zur Vermeidung weiterer Nachteile unverzüglich getan werden.**

## 2.

### **„Fiat iustitia.....“ oder „das Legalitätsprinzip“**

---

Eine minderjährige Schülerin wird von einem Sicherheitswacheorgan angehalten und in der Folge mit einer Geldstrafe von 300 Schilling bestraft, weil die auf den Felgen ihres Fahrrades angebrachten Rückstrahler nicht der zur Straßenverkehrsordnung ergangenen Verordnung über die Ausrüstung von Fahrrädern entsprechen. Der Vater des Mädchens erhebt Einspruch gegen die Strafe, weil er der Meinung ist, dass eine 16-jährige Mittelschülerin zwar Bescheid wissen müsse, dass ein Fahrrad mit zwei Bremsen, einer Klingel, einer Beleuchtung und wohl auch irgendeinem Rückstrahler versehen sein muss, aber nicht unbedingt einsehen könne, wie die rückstrahlenden Felgen genau auszu sehen haben, vor allem, wenn es sich um ein neu erworbenes Fahrrad handelt. Er fragt sich auch so nebenbei, was es denn eigentlich für einen Sinn habe, eine umfangreiche und mit zahlreichen Ausnahmen versehene Ausrüstungsverordnung für Fahrräder zu erlassen, wo doch das Radfahren für Jugendliche (noch) ohne behördliche Berechtigung erlaubt und daher gewiss ist, dass ca. 99 Prozent aller Radfahrer niemals in ihrem Radlerdasein von einer solchen Verordnung Kenntnis erlangen und sich, um auf der Straße sicher fahren zu können, ausschließlich auf ihren praktischen und gesunden Hausverstand verlassen.

Der Vater erhebt Berufung gegen die Bestrafung seiner Tochter. Schließlich leben wir in einem Rechtsstaat und da ist immer noch der Nachweis eines Verschuldens Voraussetzung für eine Bestrafung. Zwar hält sich im Volksmund hartnäckig das Sprichwort „Unwissenheit schützt nicht vor Strafe“, doch sieht unsere Rechtsordnung korrekterweise vor, dass von einer Schuld dann nicht gesprochen werden könne, wenn der Täter die übertretene

Vorschrift nicht kennen musste und ohne deren Kenntnis nicht in der Lage war, das Unrechtmäßige seines Verhaltens einzusehen. Auf Grund der Berufung des Vaters der Rad fahrenden Schülerin landet der Fall beim Unabhängigen Verwaltungssenat. Dort wird folgerichtig eine Verhandlung ausgeschrieben und ein Beweisverfahren darüber durchgeführt, dass das beanstandete Fahrrad tatsächlich beim befugten Händler erworben wurde und man daher annehmen durfte, dass es den Vorschriften entspreche. Unter anderem wird der Firmpate des Mädchens, welcher das Fahrrad gekauft hat, als Zeuge geladen.

Egal, wie das Ganze ausgegangen ist: Unterm Strich bleibt festzuhalten, dass dem Staat zur Befriedigung seines Strafanspruches von S 300,— Kosten erwachsen sind, die sich mit einigen Tausend Schilling zu Buche schlagen. So hoch werden nämlich etwa die Personalkosten zu veranschlagen sein, die sich aus der Bearbeitung dieses Falles ergeben. Freilich wird man entgegenhalten, die Beamten seien für solche Fälle „da“. Gäbe es derlei unsinnige Verfahren aber nicht, müssten sie nicht da, sondern könnten anderswo sein, wo ihre Arbeit mehr Sinn ergibt.

Soll der Staat wirklich darauf verzichten, die Einhaltung seiner Vorschriften zu kontrollieren und deren Übertretung zu strafen? Zunächst einmal sollte der Staat von seinen Bürgern nur das fordern, was sie auch einzuhalten in der Lage sind. Wenn man jedem, nicht gerade voll entmündigten oder berauschten Bürger zwischen dem 12. und dem 95. Lebensjahr gestattet, auf einem Rad zu fahren, dann erspare man sich gefälligst, diesem Bürger mittels einer Fahrradausrüstungsverordnung Vorschriften zu machen, die ein Sammelsurium komplizierter technischer Normen mit einzelnen Ausnahmen darstellen, welche selbst von einem durchschnittlich begabten Juristen in ihrer Bedeutung nicht auf einem Blick erfassbar sind und überdies nicht in einer Art

verlautbart werden, die auch ein einfacher Mensch wahrzunehmen in der Lage ist. Und beschränke diese Verpflichtung auf die Fahrradhändler. Oder man verlange von jedem Radfahrer, der sich auf eine öffentliche Dorfstraße wagen möchte, dass er der Obrigkeit gegenüber mittels einer Prüfung die Kenntnis sämtlicher Ausrüstungsvorschriften und deren Ausnahmen nachweist. Letzteres wäre zwar ebenso unsinnig wie die derzeitige Rechts-situation, jedenfalls aber ehrlicher.

Beim Autofahren ist es ja nur teilweise anders. Meiner auf einem privaten Test gestützten Schätzung zufolge, ist höchstens ein Viertel der österreichischen Autofahrer in der Lage, auf Antrieb und ohne Vorbereitung die vom Computerprogramm gestellten Anforderungen für das Bestehen einer behördlichen Lenkerprüfung zu erfüllen. Wieso dann auch die meisten der übrigen Autolenker in der Lage sind, sich jährlich 15.000 bis 20.000 Kilometer unfallfrei auf den Straßen fortzubewegen? Vielleicht sollte der Gesetzgeber darüber einmal in Ruhe nachdenken und von seinen Bürgern nur die Einhaltung solcher Vorschriften verlangen, die im allgemeinen Interesse unumgänglich sind und deren Kenntnis unter normalen Umständen vorausgesetzt werden darf. Wer bloß mit dem Rad fährt, dem darf man zwar das Wissen zumuten, funktionierende Bremsen zu benötigen und im Finsternen gesehen werden zu müssen, Maschinenbauingenieur muss er nicht sein.

Man könnte im Verwaltungsstrafrecht eine Menge Verwaltungsaufwand einsparen, müsste man den Bürgern nicht fortwährend kompliziert nachweisen, was sie alles hätten wissen und bedenken sollen, ohne dazu auch bei einer den tatsächlichen Lebensverhältnissen angemessener Sorgfalt in der Lage gewesen zu sein. Darüber hinaus stellt sich generell die Frage nach der Sinnhaftigkeit von Verfahrenskosten, die mit dem zu verhängenden Strafbetrag in keinem angemessenen Verhältnis stehen. Wo

es um die massive Schädigung öffentlicher oder privater Interessen geht, dort wird selbst ein erheblicher Aufwand zur Ermittlung der Wahrheit gerechtfertigt und geboten sein. Die Schuld Ermittlung nach einem Unfall mit Sach- oder gar Personenschaden kann man gewiss nicht aus Sparsamkeitsgründen niederschlagen. Auch die Beweisführung eines gemeingefährlichen Delikts wie extremes Schnellfahren, Fahrerflucht oder Berausung, kann man, selbst wenn dabei glücklicherweise niemand zu Schaden gekommen ist, nicht aus Kostengründen einfach abbrechen, nur weil der Täter leugnet. Ob aber ein komplizierter Sachbeweis über Tatbestände geführt werden muss, die höchstens mit ein paar Hundert Schilling Strafe bedroht sind, ob Seitenweise juristische Argumente in einer Bescheidbegründung irdacht werden müssen, um einem Delinquenten einen Strafbetrag abknöpfen zu können, der einen Bruchteil der Arbeitskosten des Verfassers ausmacht, sollte einmal mutig hinterfragt werden.

Ich weiß schon, jetzt wird es heißen: Wenn das so ist, wird niemand mehr eine geringfügige Strafe zahlen. Jeder wird solange Rechtsmittel erheben, bis die Behörde unter dem Druck der Sparsamkeit aufgibt. Ich kann daran nichts Schlechtes finden. Vielleicht würden dann manche Amtshandlungen oder Anzeigen unterbleiben sowie manche Verfahren gar nicht durchgeführt werden, wenn sich das betreffende Organ vor Augen hielte, ob denn der Tatbestand überhaupt einwandfrei erweisbar sein wird oder ob die Frage der Strafbarkeit vielleicht ein Fachwissen erfordert, welches nicht einmal bei Verwaltungsjuristen vorausgesetzt werden darf. Es sei denn, man huldigt der Theorie vom „Strafanspruch“ des Übertreters Staat, der befriedigt werden müsse, koste es was es wolle.

Gewiss müssen Verkehrsvergehen oder Übertretungen irgendwelcher Gewerbevorschriften geahndet werden, weil sich die Leute sonst nicht daran halten, doch sollte der Staat damit eher

einen Dienstleistungsgedanken verbinden als eine moralische Wertung. Deshalb halte ich persönlich den im deutschen Rechtsbereich üblichen Ausdruck der „Geldbuße“ für angemessener als den hierzulande üblichen Begriff der Verwaltungs-„strafe“. Wo ein Verhalten tatsächlich gemeinschädliche Dimensionen annimmt, wie etwa grob fahrlässige oder gar vorsätzliche konkrete Gefährdungen des Lebens und der Gesundheit anderer, haben solche Tatbestände ohnehin nichts im Verwaltungsstrafrecht zu suchen sondern gehören vors Gericht.

Der Verzicht auf behördliche Verfahren, die den Bürger belasten, dem Staat Geld kosten und letztlich nicht mehr bringen als das Bewusstsein, irgendeiner Vorschrift Genüge getan zu haben, sollte freilich nicht nur im Strafverfahren möglich sein. Dort gibt es wenigstens bereits jetzt die Möglichkeit, unter gewissen Voraussetzungen von der Verhängung einer Strafe abzusehen, die freilich im Interesse einer sparsamen Verwaltung keineswegs ausreichen. Ebenso wichtig wäre die Lockerung des strengen Gesetzesvollzuges beispielsweise im Bau- und Anlagenverfahren. Erst jüngst konnte ich einen dafür typischen Fall erleben: Der Referent einer Baubehörde bestand auf der als Bescheidaufgabe verfügbaren Druckprobe für die Wasserleitung. Eine solche konnte nicht beigebracht werden und war auch gesetzlich gar nicht vorgesehen. Aber der Betreiber hatte gegen diese Auflage nicht berufen und daher war sie zu erfüllen. Nach langem Hin und Her und einigen Korrespondenzen gab sich der Behördenvertreter mit einem meisterhaft formulierten, wenngleich nichts sagenden Schreiben zufrieden. Der Beamte hatte endlich die ersehnte Möglichkeit erhalten, den Akt in der Ablage verschwinden lassen zu dürfen, ohne irgendwann Sanktionen fürchten zu müssen.

Die Ausweitung der Entscheidungsspielräume für die öffentliche Verwaltung könnte den irren Kreislauf durchbrechen, der zu immer neuen gesetzlichen Anordnungen und damit zu einem Rechts-

system führt, in welchem der Recht suchende Bürger rettungslos verloren ist. Dazu müsste sich freilich der Gesetzgeber entschließen können, nicht jede vermeintliche Rechtslücke schließen zu wollen, nicht jede angebliche Gefahr von den Bürgern abwehren und nicht jeder Interessensgruppe in ihrem Wunsch nach zusätzlichen Privilegien nachgeben zu wollen.

Gewiss bedürften all diese Überlegungen, die Rechtsordnung an die Normalität zeitgemäßer Praxis anzunähern, fast revolutionär anmutender Änderungen unserer rechtsstaatlichen Ordnung. Immerhin müsste man zunächst einmal zugeben, dass der im Artikel 18 unserer Bundesverfassung verankerte Schutz vor Behördenwillkür längst zum unüberwindlichen Gesetzeslabyrinth verkommen ist. Den Höchstgerichten, insbesondere dem Verwaltungsgerichtshof aber auch den unabhängigen Verwaltungs senaten müsste die Möglichkeit eingeräumt werden, öfter einmal den „Daumen“ zu verwenden, um nachzuprüfen, ob der tatsächliche Wille des durch den Gesetzgeber repräsentierten Volkes in einer Verwaltungsentscheidung Berücksichtigung findet, anstatt die an sie herangetragenen Fälle am Gesetzesbuchstaben mit der Schublehre zu messen. Der „Gerechtigkeit“ der Entscheidung täte dies gewiss keinen Abbruch.

Zwar fehlt es nicht an hoffnungsvollen Ansätzen, die rechtsstaatliche Ordnung auch unter den in den letzten Jahrzehnten seit Entstehung des Artikel 18 unserer Bundesverfassung (Rechtsstaat) geänderten Verhältnissen aufrechtzuerhalten und sogar zu verbessern. Als Beispiel sei die von der Judikatur unseres Verfassungsgerichtshofes erfundene „finale Determinierung“ genannt, mit der das Höchstgericht die Vereinbarkeit von Plänen (z.B. Raumordnungs- oder Bebauungspläne) mit dem strengen Rechtsstaatsgebot in Einklang zu bringen suchte. Als weiteres Beispiel können die Rechtsvorschriften der Europäischen Union dienen, die die staatlichen Behörden mit Alternativprüfungen und

Managementplänen beauftragen. Es ist gewiss ein schwieriger und für den Rechtsstaat gefährlicher Weg vom alten Legalitätsgebot bis zum modernen Verwaltungsstaat mit Rechtssicherheitsgarantie. Aber er muss - mit Hilfe von Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis - endlich einmal begonnen werden.

**Auch im modernen demokratischen Staat braucht der Bürger einen wirksamen Schutz vor allfälliger Willkür der Regierenden. Doch diesen mögen einfache und klare Zielvorgaben besser und weniger aufwändig zu bieten als immer neue, immer detailliertere Gesetze.**

### 3.

## **Kein Staudamm gegen die Gesetzesflut?**

---

Im Jahr 1983 habe ich an einer wissenschaftlichen Studie über „Deregulierung in Niederösterreich“ teilgenommen. Der damals noch sehr neue und moderne Begriff war für die niederösterreichische Wirtschaftskammer Anlass, über die mögliche Abschaffung von Gesetzen im Bereich des Landes Niederösterreich nachdenken zu lassen. Nach Abschluss unserer Arbeit waren wir bestrebt, die Ergebnisse unserer Forschung wenigstens teilweise in die Praxis umzusetzen. Als erstes Ziel unserer Bemühungen erkoren wir uns das NÖ Tanzschulgesetz. Sollten doch - so meinten wir jedenfalls - die freien Kräfte des Marktes eine staatliche Regelung überflüssig machen, wonach Tanzschulräumlichkeiten ordentlich beheizt und die Böden sauber aufgewaschen sein müssen.

Die niederösterreichische Wirtschaftskammer mag es freilich bald bereut haben, derart tätig geworden zu sein. Mit unserer Auffassung, Tanzen-Lernen bedürfe keines Gesetzes, kamen wir nämlich bei den Tanzschulinhabern schön an. Vertraten sie doch als seriöse Unternehmer den aus ihrer Sicht durchaus begreiflichen Standpunkt, wer in Personal und Räume investiere, um eine gediegene Ausbildung in Gesellschaftstänzen zu gewährleisten, habe auch ein Recht darauf, vom Staat vor weniger sorgfältigen Konkurrenzunternehmern geschützt zu werden. Wenn hingegen der tanzbegeisterte Bürger selber draufkommen müsste, wer ihm für sein gutes Geld die beste Qualität bietet, ginge jener Wettbewerbsvorteil verloren, der im behördlich nachgewiesenen Qualitätsseggen allemal gelegen ist, und den schon in der Monarchie jene Unternehmungen lukrierten, die sich mit dem Titel „K & K Hoflieferant“ schmücken durften, auch wenn sie ihre Waren und Dienstleistungen niemals bei Hofe feilboten.

Wir wurden damit Zeugen einer Gesetzgebungsaufgabe, die in den Lehrbüchern schamhaft verschwiegen wird: Die gesetzliche Ermächtigung als republikanisches Adelprädikat. Gesetze, die ein bestimmtes Verhalten an eine staatliche Erlaubnis binden, privilegieren jene, die diese gesetzlichen Bedingungen zu erfüllen vermögen. Solche „Gesetzesprivilegien“ in Form behördlicher Erlaubnisse einer Tätigkeit sind zahlreich. Wer als in Wien hauptgemeldeter Bürger ein „Parkpickerl“ erlangen kann, hat den Vorteil, zum Unterschied von Berufspendlern oder Gästen in manchen Wiener Gemeindebezirken unbeschränkt Parken zu dürfen. Wer ein Schoßhündchen sein Eigen nennt, wird nichts daran finden, wenn der Gesetzgeber für Halter großer Hunde einen Hundeführerschein dekretiert. Der Besitzer eines Großhundes mag diese privilegierte Freiheit hingegen als ungerechtfertigt empfinden oder sie zumindest nicht auf die Spezies der sanftmütig und gut erzogenen kalbsgroßen Lieblinge ausgedehnt wissen wollen, zu denen selbstredend sein eigener Hund gehört.

Manche dieser normativen Prädikatisierungen sind für das Zusammenleben einer Gemeinschaft unumgänglich, auch wenn sie nicht jedem Bürger plausibel scheinen mögen. Wer heilen möchte, muss die Heilkunde studiert haben, wer Recht spricht, muss die Gesetze kennen, wer Brücken baut, muss mit deren technischen Erfordernissen vertraut sein und ganz ohne Bewirtschaftungsmaßnahmen wird man - etwa in der Raumordnung - nicht auskommen. Sind die Gesetzgeber des Bundes und der Länder aber ehrlich zu sich selbst, müssen sie wohl zugeben, manche derartige gesetzliche Eingriffe weniger des Wohls der Allgemeinheit wegen verordnet zu haben, sondern um den Interessen einzelner bestimmter Gruppen mit entsprechender politischer Artikulationsfähigkeit zu entsprechen.

Anschauliche Beispiele für die Grenze zwischen gesetzgeberischem Handlungsbedarf zum allgemeinen Besten und der Erfül-

lung privater Prädikatisierungswünsche sind etwa das Gewerbe-recht des Bundes oder die Jagd und Fischerei in den Ländern. Wie beim Arzt oder Richter wird wohl auch bei manchem Meister des Handwerkes der Nachweis einer sachkundigen Erlernung des Berufes im Interesse der Allgemeinheit unumgänglich sein, und gleichermaßen wird man nicht jedermann in Wald und Feld mit geladenem Gewehr herumschleichen sehen wollen, auch wenn er von der waidgerechten Jagdausübung keine Ahnung hat. Ob aber deshalb wirklich so viele Gewerbeausübungen in einem Bundesgesetz geregelt sein müssen und die Bedingungen des Erwerbs einer Berechtigungskarte zum Fischen samt dem dafür zu erlernenden Prüfungsstoff ein Landesgesetz brauchen? Zünfte, Berufsvereinigungen, Waidwerk und Freizeitvereine haben oft eine Jahrhunderte alte Tradition. Sie zu erhalten und zu fördern ist ein Erfordernis unserer Kultur. Diese Aufgabe dem staatlichen Gesetzgeber zu überlassen, ist hingegen ein fragwürdiger Ausdruck der Allmacht des Staates.

„Weniger Gesetze“ ist eine Forderung, die viele Politiker auf den Lippen, aber nur sehr wenige im Herzen tragen. Die österreichische Regulierungsfreude, welche auf das Bedürfnis der k.&k. Monarchie zurückzuführen sein dürfte, den Vielvölkerstaat durch Regeln zusammenzuhalten, herrscht auch noch heute vor. Denn es hat absolut keinen Sinn, darum herumzureden: Weniger Gesetze machen heißt, weniger staatlichen Einfluss ausüben können. Deregulierung ist Verzicht auf Machtausübung! Auf staatliche Vorschriften verzichten, heißt freilich auch, auf andere Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens vertrauen, von der Moral über den Anstand bis hin zu den Mechanismen des Wettbewerbs und des Marktes. Schließlich gibt es ja auch kein Gesetz, welches verbietet, sich im Restaurant ins Tischtuch zu schnäuzen. Eben weil wir darauf vertrauen, dass solches niemandem einfällt und einer, der es dennoch versucht, vom Wirten nicht bedient sondern aus dem Lokal gewiesen werden wird, und das ganz ohne Gesetz.

Freilich ist es bequemer, das Heil der Politik fortwährend in neuen Regulierungen zu suchen, frei nach dem Motto von Goethes Mephisto: „Wo einem die Ideen fehlen, stellt ein Gesetz zur rechten Zeit sich ein.“ Als den Wählern klar machen zu müssen, dass sie die Probleme ihres gesellschaftlichen Zusammenlebens selbst lösen sollten. Bernhard Raschauer, Leiter der von der Bundesregierung eingesetzten Aufgabenreformkommission spricht im Zusammenhang mit der heutigen Gesetzgebung von „tagespolitischen Opportunismus“. Auch wenn man nicht so hart formulieren möchte: Es ist schon seltsam, wenn auch Vertreter jener Parlamentspartei, die am schärfsten den übermäßigen Staatseinfluss bekämpft, anlässlich der Beschlussfassung des „Personenkraftwagen-Verbraucherinformationsgesetzes“ (siehe unten Kapitel 7) im National- und Bundesrat davon sprechen, dass man mit der Verordnung von Schautafeln beim Autohändler einen wichtigen Beitrag für eine bessere Umwelt erbracht habe.

Ursache der Gesetzesflut ist freilich nicht nur politisches Wollen sondern auch eine bisweilen unerträgliche Geschwätzigkeit der Legistik, welche wiederum in einem ängstlichen Perfektionismus begründet ist. Eines von unzähligen Beispielen: „Das Funkerzeugnisgesetz 1998“ enthält einen eigenen Paragraphen, in welchem geregelt ist, dass die Behörde eine Zweitausfertigung eines Funkerzeugnisses auszufolgen hat, „wenn erstens das Funkerzeugnis unbrauchbar geworden ist und zurückgestellt wird oder zweitens der Verlust glaubhaft gemacht wird“. Muss man solches, für jeden Vernunftbegabten selbstverständliches Behördenverhalten wirklich gesetzlich regeln?

Der Fall ist übrigens auch ein schönes Beispiel, wie unentrinnbar solches Regulierungsbemühen in den Nonsens führt. Ein armer Funker, dessen Zeugnis einem Brand zum Opfer gefallen ist, hat nach dieser glorreichen Bestimmung keine Chance auf Zweit-

ausfertigung. Denn verloren hat er es ja nicht, und das unbrauchbar gewordene Zeugnis kann er der Behörde, wenn überhaupt höchstens in einer Urne oder einem Aschenbecher zurückstellen.

Gesetzgebungsakte, die in irgendjemandes Interesse die tatsächlichen Lebenssachverhalte konsequent ignorieren, werden mit unzähligen Vollziehungsschwierigkeiten besonders teuer bezahlt. Hier sei insbesondere die von Theoretikern des Finanzausgleiches und Vertretern der Gebietskörperschaften liebevoll gepflegte Gesetzgebung über den (einzigen!) ordentlichen oder Hauptwohnsitz erwähnt, die völlig an den Lebensgewohnheiten der heutigen, mobil gewordenen Gesellschaft vorbeigeht und regelmäßig vor allem aber bei Volkszählungen zu einer sträflichen Vergeudung von Verwaltungsarbeitskraft führt.

Zu hinterfragen sind auch ständig neu auftauchende, gleich lautende und die Gesetze verlängernde Regeln wie die des geschlechtsspezifischen Gebrauches der im Gesetz vorkommenden Titel oder Berufsbezeichnungen. Mir ist nicht erinnerlich, dass die vor Jahrzehnten geänderte Konvention, eine erwachsene, unverheiratete Person weiblichen Geschlechts nicht mehr mit „Fräulein“ sondern mit „Frau“ anzureden, einer Gesetzesänderung bedurft hätte. Wäre wirklich der österreichische Rechtsstaat in Gefahr geraten, wenn eine Akademikerin im Staatsdienst als Ministerialrätin oder Hofrätin bezeichnet worden wäre, ein Regierungsmitglied als Ministerin oder Landesrätin, ohne dass dies in Gesetz und Verfassung verankert ist?

Man mag einwenden, dies sei ein unwichtiges Thema, das niemanden interessiere. Wenn aber die Verfassungsrichter nach eigenen Angaben beim Studium eines anhängigen Rechtsfalles bereits die Hälfte ihrer Zeit dafür aufwenden müssen, um festzustellen, was denn eigentlich rechtens ist, weil zum Beispiel

das Arbeitslosenversicherungsgesetz innerhalb von fünf Jahren 26 mal und noch dazu mit unterschiedlichen und teilweise rückwirkenden Inkrafttretensterminen novelliert wurde, begreift man wohl, welche Gefahr die Gesetzesflut nicht nur für die Staatsfinanzen, für die Wirtschaft, sondern auch für die Rechtssicherheit und damit den Rechtsfrieden darstellen.

Ein Ausweg kann nur gefunden werden, wenn sich die Parlamente des Bundes und der Länder dazu aufraffen, mutig dieser Gesetzesflut entgegenzutreten. Sie könnten damit auf eine für das Land sehr segensreiche Art und Weise trotz politischen Gleichklangs gegenüber der von ihnen gestützten Regierung ihre Eigenständigkeit und ihre Daseinsberechtigung unter Beweis stellen. Solches setzt freilich voraus, die Parlamente mit einem entsprechenden legistischen Apparat auszustatten, der fachlich in der Lage ist, den Regulierungswünschen der tatsächlich die Gesetzesmaschinerie beherrschenden Regierungsämter Paroli zu bieten. Ein zusätzlicher Aufwand? Gewiss nicht, wenn man bedenkt, wie viel durch einen solchen Staudamm gegen die Gesetzesflut erspart werden könnte.

**Soweit und solange die zur Gesetzgebung berufenen Volksvertreter sich der stetig steigenden Gesetzesflut vor allem auf Bundesebene nicht entschieden entgegenstemmen, kommt den Klagen über den Paragraphenwildwuchs ausschließlich theatralische Bedeutung zu.**

## 4. Brauchen wir Landtage?

---

*„Wir hätten wahrhaftig mit vier Landtagen in Österreich genug. Diese vier Landtage ließen sich zum Teil sogar historisch erklären und begründen. Wenn wir uns die Zentralen in Wien, Linz, Graz und Innsbruck denken, wäre für den ersten Landtag Niederösterreich, Wien und das nördliche Burgenland, für den Landtag Graz Steiermark, Kärnten und das südliche Burgenland, für den Landtag Linz Oberösterreich und Salzburg und schließlich für den Landtag Innsbruck Tirol und Vorarlberg in Erwägung zu ziehen. Die Not der Zeit drängt uns derartige Gedanken auf und die Not der Zeit verlangt von uns auch, dass wir uns mit diesen Gedanken ernstlich beschäftigen und sie nicht einfach mit geringschätziger Handbewegung abtun. Ich denke da auch, dass der Vorsitz in den Landtagen von den Landeshauptleuten zu führen wäre, sodass die Leitung durch die Präsidenten entfallen könnte. Schließlich wäre es für dieses kleine Österreich genügend, wenn es nur einen Landtag hätte.“*

Diese politische Rede ist nicht, wie man vielleicht glauben könnte, vor wenigen Wochen oder Monaten gehalten worden, sondern im März 1931 vom damaligen niederösterreichischen Abgeordneten der großdeutschen Partei Rudolf Birbaumer. Ersetzt man die Begründung des Wiener Neustädter Schriftstellers und Hauptschullehrers der 30-er Jahre vom Einfluss des „großen deutschen Reiches“ durch die Realität der weit gehenden Normsetzung seitens der Organe der Europäischen Union, so hat man nahezu wortident die Begründung, mit der auch heute die Abschaffung der österreichischen Landesparlamente oder die Reduzierung auf einen Generallandtag gefordert wird.

In der Tat bläst den Ländern aus der Richtung zunehmender Globalisierung ein kalter Wind entgegen. Daran vermögen auch von Zeit zu Zeit gesprochene „Machtworte“ führender Landespolitiker nichts zu ändern. Es sind vor allem zwei Argumente, die gegen eine eigene Gesetzgebungstätigkeit der Länder ins Treffen geführt werden. Einerseits heißt es, dass ohnedies bereits viele Dinge bis ins kleinste Detail durch Normen der Europäischen Union in Brüssel geregelt werden und für den Rest daher höchstens noch eine nationale, aber keinesfalls darunter noch eine regionale Vorschriftenerzeugung notwendig wäre. Das andere Argument steht damit in engem Zusammenhang. Eine globalisierte, durch Internet und Fernreisen klein gewordene Welt könne keine Regeln brauchen, die nur auf lokalem Raum Geltung haben. Warum sollen Jugendliche nach landeseigenen Jugendschutzgesetzen in manchen österreichischen Bundesländern länger ausgehen oder früher rauchen dürfen als in anderen? Wenn in guter alter Zeit ein Haus aus Ziegeln errichtet wurde, kam man mit den Landesvorschriften ganz gut zurecht. Heute werden Fertigteilhäuser gebaut oder Baustoffe verwendet, die nicht nur für ganz Österreich sondern für Europa und darüber hinaus produziert werden. Ist es da noch sinnvoll, wenn ein Landesgesetzgeber technische Bauvorschriften erlässt? Oder sollen, wie Antal Festetics einmal fragte - die Tiere des Waldes Geografie lernen - nur weil Natur- und Tierschutz Landessache sind.

Wer behaupten wollte, dass derlei Bedenken gegen die Tätigkeit der Landesgesetzgeber nicht berechtigt wären, belügt sich wohl selbst. Landespolitiker mit dem Ohr am Volk haben die Problematik längst erkannt und nehmen zu so genannten Artikel 15a-B-VG-Verträgen Zuflucht, durch welche sich die Länder zu gleichartigen Regelungen, beispielsweise im Jugendschutz verpflichten. Andere wiederum warnen vor solcher Zusammenarbeit, da

sie ja die Sinnhaftigkeit regionaler Normerzeugung erst recht in Frage stelle.

Die Landtage stehen als regionale Gesetzgeber somit nahezu pausenlos vor einem Dilemma. Verabschieden sie eigenständige gesetzliche Regelungen, müssen sie sich den Vorwurf des Kantönligestes gefallen lassen. Warum soll in Niederösterreich anderes gelten als in Wien oder Oberösterreich? Schließen sie sich im Interesse der Sache zu gemeinsamen Lösungen zusammen, sieht dies die Öffentlichkeit als Beweis ihrer Nutzlosigkeit an.

Die derzeitige Kompetenzaufteilung zwischen den Bund und den Bundesländern hat die Aufgabenverteilung in der Monarchie zum Vorbild. Was damals dem Kaiserreich vorbehalten war, kam in die Kompetenz des Bundes, das Wenige, das die Kronländer selbst besorgen durften, verblieb den neun Bundesländern. In der ersten Republik fiel das noch nicht weiter auf. Die Sozialdemokratie war ohnehin zentralistisch orientiert und die Christlich-Sozialen waren zufrieden, dass Flur und Feld, Jagd und Fischerei, Grundverkehr und Landwirtschaft in der Landeskompetenz verblieben. Erste Schatten fielen allerdings schon damals auf diese historische Machtverteilung, als neue technische Einrichtungen auftauchten, die man in der Monarchie noch nicht gekannt hatte, wie etwa das Rundfunkwesen. Da bedurfte es schon juristischer Kunstgriffe, um die Entscheidung über das junge Radio nicht jedem einzelnen Bundesland zu überlassen.

Die großen Schwierigkeiten tauchten allerdings erst nach Wiedererstehen der Republik auf. Die zunehmende Tendenz der Bundes- und Landespolitiker, den Bürgern Rechtswohlthaten durch neue Gesetze angedeihen zu lassen und nicht nur der wirtschaftlichen sondern auch der juristischen Konjunktur auf die Sprünge

zu helfen, führte zum Wettbewerb und schließlich zum Konflikt. Ein typisches Beispiel war die Nutzung der Wälder. Der Bund als zuständiger Forstgesetzgeber öffnete die Wälder den Touristen, der Jagd verbundene Landespolitiker sperrten sie wieder zu. Man lief zum Kadi, sprich zum Verfassungsgerichtshof. Dieser hätte es sich nun leicht machen können. Er hätte nur feststellen müssen, dass der Bund als Forstrechtsgesetzgeber berechtigt sei, die Wälder für die Menschen zu öffnen, das Land als Jagdgesetzgeber aber ebenso im Recht sei, sie wieder zuzusperren. Da dies vom Ergebnis her niemanden befriedigen könne, müsse eine neue Abgrenzung von Bundes- und Länderrechten erfunden werden. Das Höchstgericht entwarf stattdessen aus Loyalität gegenüber dem Verfassungsgesetzgeber eine Konstruktion, die jedem Nichtjuristen Schwindelgefühle bescheren muss. Beide, der Bund und das Land, seien berechtigt, ein und dieselbe Sache, wie die Frage des Begehens der Wälder unter ihren jeweils eigenen „Gesichtspunkten“ zu regeln. Der Bund unter dem Gesichtspunkt des Forstwesens, die Länder unter dem Gesichtspunkt der Jagd. Komme dabei ein widersprüchliches Ergebnis heraus, dann seien die beiden verhalten, aufeinander möglichst Rücksicht zu nehmen. Diese artifizielle Rechtschöpfung wurde seither beibehalten und hat erst jüngst bei der höchstgerichtlichen Entscheidung über den Semmeringtunnel fröhliche Urständ gefeiert. Der Bund dürfe unter dem Gesichtspunkt des Eisenbahnwesens Eisenbahntrassen quer durchs Land verordnen, und die Länder dürfen dieselben unter dem Gesichtspunkt Naturschutz verbieten. Ganz Ähnliches spielt sich in dem nunmehr schon wiederum Jahrzehnte alten Feld der Umweltpolitik ab. Dank dem Bestreben aller Politiker, auch hier das Beste vorzukehren, haben wir nunmehr eine Bundes-, Landes- und Gemeindeluft, einen Bundes-, Landes- und Gemeindeabfall, usw..

Bei der Debatte über das Für und Wider eigener Gesetzgebungstätigkeit in neun österreichischen Bundesländern kann man eine

interessante Entdeckung machen. Während Landesgesetze von den Verfechtern einer sparsamen öffentlichen Verwaltung als sachfremder Luxus verurteilt werden, bleiben die noch eine Stufe weiter unten angesiedelten und viel zahlreicheren öffentlichen Vorschriften nahezu unbestritten. In etwa 2000 österreichischen Gemeinden werden laufend „Gesetze“ für die Bürger erlassen, angefangen von den örtlichen Bauvorschriften und Bebauungsplänen über Gebührenordnungen bis hin zu Verboten des Rasenmähens am Wochenende, den Leinenzwang für Hunde oder über das Verhalten in kommunalen Parkanlagen. Gelten für diese nicht die gleichen Einwände wie gegen Landesgesetze? Müssten nicht auch die Wasser- oder Müllgebühren in ganz Österreich gleich sein, sollten die Rasenmäher nicht überall am Sonntagnachmittag zu gleicher Mittagsstunde schweigen und soll ich mein Haus im vereinten Europa nicht überall im gleichen Stil erbauen dürfen?

Für das größere Verständnis der Öffentlichkeit gegenüber solchen Gemeindevorschriften dürften zwei Umstände maßgeblich sein. Normen der Gemeinden sind für den Bürger plausibler und ihr Adressatenkreis ist regional leichter zuordenbar. Was heißt das? Jedermann versteht, dass Tempo-30-Zonen, Flächenwidmungspläne oder Ortsbildvorschriften nur jeweils für bestimmten Gemeinden gelten können. Die Siedlungsstraße in der Gemeinde A weist eine andere Form auf als die der Gemeinde B, eine Bauweise, die in der Gemeinde A wie die Faust aufs Auge wirkt, fällt in der Gemeinde B nicht sonderlich auf usw. Und der kritische Vergleich mit den Normen anderer Gebietskörperschaften, der dem Landesgesetzgeber bei Jagd, Jugendschutz oder Bauvorschriften so zu schaffen macht, findet bei Gemeindevorschriften ebenfalls nicht statt. Denn wer in der Gemeinde A am Wochenende nicht seinen Rasen mähen darf, der weiß kaum darüber Bescheid, dass selbiges in der Gemeinde B nur am Sonntag verboten ist.

Das österreichische Parlament muss endlich einmal mit der erforderlichen Mehrheit die Kraft aufbringen, die Kompetenzartikel der österreichischen Bundesverfassung in den Papierkorb zu werfen und durch eine neue sachgerechte Aufteilung der Gesetzgebung zwischen Gesamtstaat und Ländern zu ersetzen. Nicht nach irgendwelchen althergebrachten Herrschaftsbereichen sondern jeweils und in genau dem Ausmaß, welches sich aus den konkreten Bedürfnissen ergibt. Warum „Materien“ verteilen, die einander noch dazu widersprechen, anstatt alle Angelegenheiten nach dem Subsidiaritätsprinzip zwischen der allgemeineren Einheit Bund und der spezielleren Land zuzuordnen? Warum kann nicht beispielsweise der Bund bestimmen, dass es eine Eisenbahn von Wien nach Klagenfurt geben muss, mit der man in einer bestimmten Zeit eine bestimmte Anzahl von Zügen bewältigen kann, und es den Ländern überlassen, ob die Züge quer durch den Berg oder in Serpentina darüber fahren, falls das gleiche Ergebnis zu erzielen ist?

Die Aufgabe eines Landtages ist aber nicht die Landesgesetzgebung allein. Man muss sich nur deren historische Entwicklung vergegenwärtigen. Landtage waren in der Vergangenheit keine Einrichtungen, um die von der Tafel des Reichsherrn abgefallenen Brosamen der Reichsgesetzgebung fürs eigene Haus in Anspruch nehmen zu dürfen, sondern sie brachten die relative Eigenständigkeit des Landesherrn und der Landstände zum Ausdruck. Vor allem vertraten sie die bereits damals mit einem Anteil an der Staatsgewalt ausgestatteten gesellschaftlichen Gruppen wie Adelige, Kleriker, Großgrundbesitzer, Städte und in manchen Ländern auch freie Bauern.

Der moderne Staatsbürger benötigt weniger den Schutz vor der Willkür eines Potentaten, als vor dem Gesetzesdschungel der Bürokraten. In unserem hoch technisierten, komplizierten und

weitläufigen Staats- und Rechtssystem lauert eine unübersehbare Zahl von Fußangeln, Tretminen und bürokratischen Fallen, denen der Einzelne oft wehrlos ausgeliefert ist. Schon der barsch formulierte Brief eines Anwaltes, ein lapidares Behördenschreiben oder auch irgendeine nur mündlich ausgestoßene Drohung können bei Menschen, die in diesem Metier nicht zuhause sind und ohnedies von Monat zu Monat um die Aufrechterhaltung ihres bescheidenen Wohlstandes bangen müssen, bisweilen helle Verzweiflung hervorrufen. Verhindern wird man Solches niemals können. Mögen wir noch so stolz sein, als Behördenvertreter einen Reisepass - bei Vorliegen der Unterlagen - in Minuten-schnelle ausfertigen zu können oder eine Betriebsanlagen-genehmigung in ein paar Tagen zu erteilen: Gegen die aggressiven Versuche mancher Zeitgenossen, jemanden des Rechts Unkundigen zum eigenen Vorteil auszunutzen, gegen träge, gleichgültige Richter oder Behördenvertreter, gegen die individuelle Unmenschlichkeit mancher Rechtsvorschriften ist kein Kraut gewachsen - außer dem der persönlichen Hilfe. Oft geht es nur um einen Rat, wie man sich verhalten soll, die Formulierung eines Briefes, das Ausfüllen eines Formulars. Da sich nur die wenigsten Privatleute für solche Dienste einen Rechtsanwalt leisten können, findet beispielsweise die Volksanwaltschaft so starken Zuspruch. Freilich, beileibe nicht alle der genannten Probleme sind „Missstände der Verwaltung“, für die die Volksanwaltschaft zuständig ist.

Gewiss stehen den Bürgern eine Unzahl von Helfern für verschiedene Krisensituationen zur Verfügung in Form diverser Rechtsberatungsstellen der Kammern, privater Klubs und von Versicherungsinstituten. Auch die regierenden öffentlichen Stellen bieten eine Menge von Beratungseinrichtungen wie Umwelt-, Abfall-, Frauen-, Kinder- oder sonstige Telefone an. All diesen Einrichtungen sind freilich zwei Eigenschaften gemeinsam. Sie sind in erster Linie jenen verpflichtet, die sie eingerichtet haben

und sie sind andererseits auch nur in diesem Rahmen „zuständig“. Besonders letzterer Umstand wiegt schwer. Denn gerade jene Mitbürger, die keiner in dieser Republik anerkannten Gemeinschaft angehören, ja deren Anliegen vielleicht sogar als lästig empfunden wird, weil es weder den Zielen einer Regierungspolitik entspricht noch in die von der Opposition erkorenen kritischen Richtungen gegen die Regierungspolitik hineinpasst, bedürfen am ehestens der Hilfe. Wer sich mit derlei Angelegenheiten beschäftigt, kann oft nicht nur einem in Not befindlichen Menschen helfen, sondern auch interessante Erkenntnisse über individuelle Mängel einer wohlgefügteten staatlichen Ordnung erkennen.

Wäre solches nicht ein lohnendes Ziel für „Bürgervertreter“, die Landtagsabgeordnete, egal von welcher Partei, auf Grund ihrer Wahl nun einmal sind? Wenn alle Abgeordneten neben der Gesetzgebungsfunktion und neben der in der parlamentarischen Demokratie gewiss wichtigen allgemeinen Diskussion über politische Fragen sich dieser Aufgabe vollends bewusst sind und danach handeln, wird die provokante Frage „Brauchen wir neun Landtage?“ sehr rasch verebben.

Aus einer Studie, die der Grazer Sozialwissenschaftler Max Haller erstellte und anlässlich einer zu diesem Thema vom Niederösterreichischen Landtag veranstalteten Enquete präsentierte, ist sehr deutlich der Zusammenhang zwischen regionalem Identitätsbewusstsein, Vertrauen in die (Landes-)Politik, und Wahlbeteiligung abzulesen. Deshalb ist die Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen in der Bundeshauptstadt auch wesentlich geringer als etwa in der Steiermark oder in Niederösterreich und in den Wiener Umlandgemeinden wiederum geringer als in den entfernteren Regionen des Bundeslandes. Auch eine kürzlich vom Landtagsklub der niederösterreichischen Volkspartei in Auftrag gegebene Befragung zeigt deutlich den engen Konnex zwischen

**Bekanntheit eines Abgeordneten, Vertrauen in seine Problemlösungskapazität und Bereitschaft zur Wahl.**

Es lässt sich nicht verordnen oder vorschreiben, dass Landtagsabgeordneten ihre Bestimmung weniger in der Beschlussfassung von - meist von der Regierung vorgegebenen - Gesetzesvorschriften und auch nicht in stundenlangen Debatten über ohnedies meist wirkungslosen allgemeine Entschließungen an die Bundespolitik suchen, sondern in der Vertretung konkreter Anliegen ihrer Wähler. Dafür ist vor allem Vorbildwirkung und Bewusstseinsbildung gefragt. Das Wahlrecht kann zu einer solchen Bewusstseinsbildung allerdings beitragen. Die erst kürzlich erfolgte Änderung der NÖ Landtagswahlordnung, die hinsichtlich der Gültigkeit von Stimmzetteln bei Landtagswahlen die Bezeichnung eines konkreten Bewerbers höher reiht als die einer politischen Partei, ist in diesem Sinne gewiss ein interessanter Ansatz. Verstärkt sie doch nicht nur das Bemühen der Politiker um persönliche Stimmen, sondern macht auch sehr klar auf die Bedeutung individueller Persönlichkeit im Landesparlament aufmerksam.

Gegen eine stärkere Personalisierung des Abgeordnetenmandats werden freilich Bedenken ins Treffen geführt. Wie soll eine politische Fraktion mit persönlich gewählten und entsprechend selbstbewussten Abgeordneten noch zu einer einheitlichen Willensbildung finden? Und wie soll ein Landtagsabgeordneter mit den Wünschen und Schutzbedürfnissen seiner persönlichen Wähler in der Praxis fertig werden?

Die erste Frage beruht auf einem Missverständnis betreffend die Rolle der Abgeordneten. Gewiss wird er oder sie auch heute schon mit dem Widerspruch zwischen regionalen Egoismen und landesweiten Interessen konfrontiert. Diese auszugleichen und notwendigerweise auch in die eine oder andere Richtung eine Ent-

scheidung zu treffen, das ist eben der Job, für den man bezahlt wird. Bei einem konkreten Wunsch des Bürgers an die Obrigkeit Partei zu ergreifen, wird den Abgeordneten weniger in Konflikt mit seiner Fraktion bringen als schon eher mit einem Regierungsmitglied, unter Umständen der eigenen Partei. Dazu aber ist er als Volksvertreter berufen.

Das Bedenken einer Überforderung der Abgeordneten durch ihre Wähler ist wohl ernster zu nehmen. Ein Abgeordneter verfügt nicht über die personellen und sachlichen Ressourcen eines Anwaltsbüros oder einer von der Regierung eingerichteten Beratungsstelle. Aber er kann mit solchen zusammenarbeiten. Sei es mit Hilfe der eigenen Partei oder sei es mit Hilfe der dafür eingerichteten staatlichen oder halbstaatlichen Stellen.

In diesem Zusammenhang sei auf die in der Vergangenheit nicht immer glückhafte Beziehung zwischen Landtagsabgeordneten und Volksanwaltschaft verwiesen. Statt in dieser Einrichtung eine Konkurrenz der eigenen politischen Tätigkeit zu erblicken, weil die Regierungs- und Behördenstellen für Regierungsabgeordnete zu viel und für Oppositionsabgeordnete zu wenig kritisiert werden, sollte man eher die gegenseitige Unterstützung suchen. Die Volksanwaltschaft mit ihrem Apparat und ihrem profunden Sachwissen über die öffentlichen Verwaltung kann dem für seine Wähler streitenden Volksvertreter ebenso von Nutzen sein wie die oder der Abgeordnete seinerseits für die Volksanwaltschaft, weil er diese dank seiner lokalen Kenntnisse vor fehlerhaften Schlüssen über konkrete Verwaltungs- oder auch Gesetzgebungsakte bewahren kann.

Der Landtagsabgeordnete als Bürgervertreter: Keine pure Vision sondern vielfach praktische Wirklichkeit, vor allem in jenen Ländern und Regionen, wo Abgeordnete den Kontakt mit dem Volk tatsächlich pflegen und deshalb auf zahlreiche schöne Erfolge

bei der Hilfe für ihre Bürger in Notlagen verweisen können. Freilich, in die Zeitungsspalten der Regionalberichterstattung, in die Nachrichtensendung des Landesrundfunks kommt der Abgeordnete nicht mit solcher Tätigkeit sondern mit irgendwelchen Aussagen, die er im Landtag oder im Pressedienst seiner Partei getätigt hat und durch welche sich der Bürger gewiss nicht immer in seinen konkreten Anliegen betroffen fühlt.

Man kann die Debatte über die österreichischen Landtage sehr schnell beenden, wenn man diese abschafft oder durch das verfassungspolitische Monstrum eines Generallandtages ersetzt. Damit ginge zunächst einmal ein Stück Demokratie verloren. Denn die - offenkundig unbestrittene - Beibehaltung der österreichischen Bundesländer bei gleichzeitiger Auflassung ihrer gewählten Volksvertretungen würde die politische Macht der Exekutive noch weiter stärken. Darüber hinaus aber würde die Politik durch die wachsende Distanz zwischen Politikern und Bürgern ein weiteres beträchtliches Stück Menschlichkeit einbüßen.

**Die österreichischen Landtage sind ein wichtiger Bestandteil unseres Bundesstaates und seiner parlamentarischen Demokratie. Auf Zweifel an ihrer Existenzberechtigung sollten sie daher mit der Erarbeitung einer zeitgemäße Aufgabenstellung im Dienst ihrer Wähler reagieren.**

## 5. Der Bundesrat - das österreichische Ungeheuer von Loch Ness

---

Wie in früheren Jahren das britische Ungeheuer von Loch Ness im Sommer mangels anderer berichtenswerter Ereignisse die einschlägigen Zeitungsspalten füllte, bereichert die österreichische Berichterstattung in Zeiten innenpolitischer Flauten die Frage nach Abschaffung oder Reform des Bundesrates. Von der reinen Klage über die mangelnde Effizienz dieses Staatsorgans über die Forderung nach dessen Aufwertung bis zur Abschaffung reichen die von Politikern oder Fachleuten in steter Regelmäßigkeit vorgebrachten Ideen, denen allen eines gemeinsam ist: Sie haben bisher überhaupt nichts bewirkt.

Vielleicht wäre es, um einen Schritt weiterzukommen, auch hier wie in vielen anderen Fällen der Staats- und Verwaltungsreform ganz gut, zunächst einmal darüber Konsens zu finden, wozu man den Bundesrat notwendig zu haben glaubt. Aus der Staatslehre ist bekannt, dass eine zweite gesetzgebende Kammer ein Wesensmerkmal parlamentarischer Demokratien darstellt. In föderalistisch organisierten Staaten soll diese zweite Kammer als so genannte „Länderkammer“ den Ländern ein Mitspracherecht an der zentralen Gesetzgebung des Bundes einräumen.

Die österreichische Verfassungswirklichkeit hat sich freilich ganz anders entwickelt. Schon bei der Entstehung unserer Verfassung gab es keinen wirklich grundlegenden Konsens der politischen Parteien über diese Einrichtung. Die Sozialdemokraten sahen in der zweiten Gesetzgebungskammer eine Gefahr für die Durchsetzung des souveränen Volkswillens durch die gewählte Nationalversammlung. In der jüngsten Verfassungsgeschichte unseres Landes haben sich zudem in der politischen Praxis Mitspra-

cherechte der Länder entwickelt, die früher in der Bundesverfassung nicht vorgesehen waren. Die Erkenntnis der immer größer werdenden fiskalpolitischen Bedeutung der Bundesgesetzgebung für die Länder und Gemeinden führte zur Einführung des so genannten Konsultationsmechanismus, der den Bund defakto verpflichtet, sich mit den Ländern und Gemeinden über die Kosten eines neuen Gesetzes zu einigen, wenn sie nicht die Sanktion einer materiellen Schadenersatzleistung in Kauf nehmen wollen. Dieser Konsultationsmechanismus ist - man mag es drehen und wenden wie man will - das verfassungspolitische Eingeständnis gewesen, dass der Bundesrat als Schutzmacht der Länder gegen die ihnen vom Bundesgesetzgeber auferlegten Verpflichtungen nicht oder zumindest nicht ausreichend funktioniert hat.

Dazu kommt, dass in unserer schnelllebigen Zeit auch die Legistik nicht mehr so formal funktioniert, wie dies den Schöpfern der Verfassung und damit des Bundesrates in den Zwanziger-Jahren des vorigen Jahrhunderts vorgeschwebt sein mag. Die Erlassung von Bundesgesetzen, man denke nur etwa an Einkommensteuer- oder Pensionsreformen, ist heute ein unter ständiger Beobachtung der Öffentlichkeit ablaufender, äußerst schwieriger, aber wegen des öffentlichen Interesses möglichst kurzfristig zu bewerkstelliger Willensbildungsprozess. Die Ergebnisse entstehen daher nicht mehr in Form der stetigen Weiterentwicklung schriftlicher Elaborate von den Ministerien über die Regierung, das Parlament und schließlich den Bundesrat, sondern oft durch Telefonate zwischen den wirklich Mächtigen, den Chefs der Regierungsparteien, ihren Fraktionsführern im Parlament, den betroffenen Landeshauptleuten und Exponenten politisch bedeutender Interessensvertretungen. Wenn auf diese Weise ein mehrheitsfähiger politischer Kompromiss errungen ist, wird er - oft noch vor seiner legislatischen Ausformulierung - bereits der Öffentlichkeit kund getan. Der von der Bundesverfassung be-

schriebene „Weg der Bundesgesetzgebung“ mutiert auf diese Weise zum „Weg der Bundesgesetzzerklärung“, bei dem zunächst die Nationalrats- und dann die Bundesratsmitglieder auf die von den Regierungsparteien getroffene Lösung oder - als Oppositionspolitiker - auf deren Ablehnung eingeschworen werden.

Es ist bezeichnend, wenn Exponenten des Bundesrates, die beteuern, dennoch maßgeblichen Einfluss auf die Bundesgesetzgebung zu haben, von einer Verhinderung länderfeindliche Bestimmungen schon **vor** einem Nationalratsbeschluss zu erzählen wissen. Womit bewiesen ist, dass nach Entscheidungsfindung in Regierung und Nationalrat die Sache zwar nicht verfassungsrechtlich wohl aber verfassungspolitisch meist gelaufen ist. Demgemäß kommen Einsprüche des Bundesrates gegen Nationalratsbeschlüsse, abgesehen von gelegentlicher und durchaus gewollter Korrektur unterlaufener Flüchtigkeiten fast immer nur dann vor, wenn im Bundesrat andere politische Kräfte die Mehrheit haben als in Regierung und Nationalrat. Ansonsten ist der Bundesrat darauf reduziert, Reprisen der politischen Debatten des Nationalrates zu spielen, Kritik zu äußern, für die man im Parlament nicht oder nicht ausreichend Zeit fand, oder gelegentlich im Interesse der Länder Initiativen zu setzen, die freilich mit mehr politischem Nachdruck auch seitens der Landeshauptleute oder der Nationalratsabgeordneten gesetzt werden könnten, die ja schließlich genauso aus einem Bundesland stammen wie Bundesratsmitglieder.

Die Abschaffung der Bundesräte ist gewiss nicht das finanziell entscheidende Kapitel einer Verwaltungsreform, wenngleich der Aufwand, welcher ja nicht nur aus der Bezahlung der Bundesratsmitglieder sondern eines ganzen Parlamentsapparats besteht, gewiss nicht zu vernachlässigen sein wird. Viel mehr aber stellt sich die Frage, ob dieser Aufwand für ein Deja-vu-Erlebnis der jeweiligen Nationalratsdebatten und für die Vertretung der Länder-

interessen zu einem Zeitpunkt, da die politische Entscheidung über ein Gesetz längst gefallen ist, wirklich Sinn macht.

In diese Richtung zielt ein Vorschlag des niederösterreichischen Landtagspräsidenten Edmund Freibauer, den dieser zu Beginn des heurigen Jahres erstattet hat. Freibauer schlägt vor, die Vertretung der Länderinteressen bei der Bundesgesetzgebung einem Rat der Länder und Gemeinden zu übertragen, der aus Mitgliedern der Landesregierung, führenden Vertretern der Landesparlamente und Bürgermeistern gebildet wird. Diese Persönlichkeiten hätten auf Grund ihrer Funktionen ausreichend politisches Gewicht, um gegen die Länder und Gemeinden gerichtete Bundesbestimmungen zu unterbinden und sie würden dies vor allem rechtzeitig tun, also bevor der Nationalrat seinen Segen zu einem Gesetzesbeschluss gegeben hat und die Sache damit erledigt wäre. Solche Persönlichkeiten, die nicht nur über genügend Macht verfügten, sondern auch hinlänglich Aufgaben im eigenen Haus zu erfüllen hätten, würden sich nicht mit stundenlangen Debatten im Haus am Wiener Ring aufhalten, sondern ihre Bedenken und allfälligen Einsprüche im kurzen Wege via Fax und Internet an die Minister und Parlamentsklubobleute herantragen.

Man mag zu diesem Vorschlag stehen wie man will, auch die eine oder andere Ergänzung oder Verbesserung finden, er stellt jedenfalls eine diskussionswürdige Idee dar, um einerseits den eigentlichen Zweck des Bundesrates, die Vertretung der Länderinteressen weiter sicherzustellen, ohne damit einen heutzutage schwer zu rechtfertigenden Verwaltungsaufwand in Kauf zu nehmen. Eines ist jedenfalls sicher: Nach jahrelangem Lamentieren über die Ineffizienz der zweiten gesetzgebenden Kammer unserer Republik wäre es an der Zeit, abseits tagespolitischer Überlegungen grundlegende Reformmodelle unter Einbeziehung von Experten aber auf politische Eben sachlich zu diskutieren. Ein

Weiterwursteln wie bisher ist aus dem Gesichtspunkt eines lebendigen Verfassungsstaates nicht zu verantworten.

**Die Reform der allgemein als zu wenig effizient erkannten zweiten gesetzgebenden Kammer ist der entscheidende Prüfstein für die Erneuerungsfähigkeit des österreichischen Bundesverfassungsgesetzgeber.**

## 6. Die Diener des Staates

---

In diesem Staat arbeiten in Bund, Ländern und Gemeinden tausende von Menschen, deren Entlohnung und Ansehen nur zu einem geringen Teil von ihrer konkreten Arbeitsleistung abhängt, deren allfällige Kreativität ihnen mit höherer Wahrscheinlichkeit Schwierigkeiten einbringt als Lob und Anerkennung und die nicht nur in Stammtischrunden als Prototyp des faulen Schmarotzers gehandelt werden. Dass sie dennoch zumeist lange Jahre bis zu ihrer Pensionierung nicht nur das Nötigste zu leisten, um einer Disziplinierung zu entgehen, sondern mit bewundernswerter Loyalität und unbeirrbarem Idealismus treu und ordentlich ihre Arbeit leisten, ist eines der zahlreichen österreichischen Wunder, um die uns die Welt beneiden würde, wenn wir uns nicht immer selbst vor den anderen klein und mickrig zu machen wüssten.

Hauptkritikpunkt an den Dienern des Staates ist in der politischen Auseinandersetzung die Pragmatisierung. Sie sei leistungsfeindlich heißt es, weil sich der Beamte im beruhigendem Wissen seiner Unkündbarkeit nicht anstrengen müsse. Sie sei notwendig, sagen die anderen, um die öffentlich Bediensteten vor willkürlichen Kündigungen anlässlich des in der Demokratie üblichen Machtwechsels zu schützen.

In der Tat könnte es für eine neue Regierung verlockend sein, die beim Amtsantritt vorgefundenen Mitarbeiter in Bausch und Bogen zu kündigen, so dies rechtlich möglich wäre. Nicht nur, um an den wichtigen Schalthebeln Sympathisanten der eigenen politischen Richtung zu etablieren, sondern auch, um sich beim Wählervolk durch die Neuvergabe zahlreicher Arbeitsplätze beliebt zu machen.

Abgesehen davon, dass in Österreich die politischen Mehrheiten in Bund, Ländern und Gemeinden beileibe nicht bei jeder Wahl wechseln: Keine neue Regierung kann es sich leisten, in großem Ausmaß auf erfahrene Staatsdiener zu verzichten und Neulinge einzustellen. Überdies wäre eine politisch motivierte Kündigung den Wählern auch nicht leicht zu erklären.

Und endlich gibt es auch jetzt schon ein großes Heer von „nur“ Vertragsbediensteten, ohne dass diese bei Regierungswechsel gekündigt worden wären, weil es auch andere Rechtsschutzmöglichkeiten gegen willkürliche Kündigungen gibt. Gegen den „Farbwechsel“ in Führungspositionen durch Organisationsänderungen vermag auch derzeit schon die Pragmatisierung nicht zu schützen.

Dass der Mitarbeiterstab der Regierenden ausgewechselt wird, ist demokratiepolitisch nicht zu kritisieren. Denn schließlich haben diese vom Wähler einen politischen Auftrag erhalten, den sie nur mit Unterstützung politisch motivierter Mitarbeiter erledigen können.

Zum Schutz der öffentlich Bediensteten gegen Kündigungen wäre der Pragmatisierung ein einheitliches Dienstrecht vorzuziehen. Wer einen normalen Vertrag wie über eine Leibrente, einen Unterhalt oder eine langfristig zu erbringende Leistung abschließt, der ist daran gebunden, komme was da wolle. Wer hingegen seine Rechte nicht auf Grund eines Vertrages sondern „nur“ auf Grund eines Gesetzes genießt, der muss damit rechnen, seiner sicher geglaubten Rechte durch ein vom Parlament beschlossenes Gesetz über Nacht zumindest teilweise verlustig zu gehen, wie Steuerzahler, Pensionsbezieher oder öffentlich Bedienstete aus Erfahrung wissen.

Warum daher nicht ein öffentliches Dienstrecht vertraglich konstruieren, für beide Seiten bindend, einerlei ob der Dienstgeber

morgen von einer anderen politischen Richtung bestimmt sein mag?

Die Staatsdiener hätten dann zwar nicht mehr den - ohnedies fragwürdigen - Gesetzesschutz, wohl aber einen Vertrag, aus dem ihr Dienstgeber ebenso wenig aussteigen kann, wie das einem privaten Vertragspartner gestattet ist, nur weil er sich in finanziellen Schwierigkeiten befindet.

Bei der Gestaltung solcher Dienstverträge wäre freilich zu beachten, dass diese nicht aus politischen Gründen bei einem Regierungswechsel gelöst werden können.

Die wirkliche Differenz zwischen pragmatisierten und vertraglichen Dienstverhältnissen besteht vielmehr in den unterschiedlichen Pensions- bzw. Ruhegenussansprüchen, welche sich freilich unter dem Diktat der leeren Kassen für die Zukunft ohnedies immer mehr angleichen dürften, was aber nicht unmittelbar Thema einer Staats- und Verwaltungsreform ist, sondern das jeweils zwischen Dienstnehmer und Dienstgeber auszuhandelnde Entlohnungswesen betrifft.

Im Übrigen empfiehlt es sich, bei Erörterung dieses Thema von einer der hierzulande so beliebten Dogmen Abschied zu nehmen, das da lautet: „Jeder Staatsdiener ist in gleicher Weise nur seinem vom Gesetz festgelegten Auftrag und seinem Gewissen verpflichtet. Keiner gibt irgendwelchen parteipolitischen Überlegungen Raum und jeder kann daher überall unter jeder Führung in gleicher Weise verwendet werden.“ Selbstredend darf man sich erwarten, dass ein Passamt, eine Polizeidienststelle, ein Gewerbeinspektorat, ein Steueramt streng nach Gesetz und nicht nach der politischen Anschauung des jeweiligen Petenten urteilt. Traurig und eigentlich Amtsmissbrauch, wenn es doch einmal passiert. Klar ist aber auch, dass politische Verwaltung mehr ist als Gesetzesvollziehung. Ein Minister, ein Landeshauptmann,

ein Bürgermeister, der von seinen Wählern bzw. von seinem Parlament den politischen Auftrag erhalten hat, Macht auszuüben, der braucht Mitarbeiter, die ihm und seinem politischen Gestaltungswillen verpflichtet sind, nicht einem Gesetz.

Diese politische Verwaltung, die in früheren Verfassungslehrbüchern mangels Einordenbarkeit unter die theoretischen Säulen der Staatsfunktionen Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit höchstens in einem Nebensatz abgehandelt wurde, hat in den letzten Jahrzehnten bedeutende Ausmaße angenommen. Was früher im österreichischen Amtskalender in barocker Sprache als „Dienst um den Minister“ bezeichnet wurde, wo früher Landeshauptmänner mit einem Sekretär und zwei, drei Schreibkräften das Auslangen finden mussten, ist heute ein ebenso vielfältiger wie professioneller Mitarbeiterstab von Fachleuten, Medienexperten, Kommunikationsberatern usw. am Werk. Die Politik unserer Tage verlangt von ihren Repräsentanten mehr als die ordentliche Erfüllung eines Staatsamtes wie es in der Verfassung beschrieben wird. Ein führender Politiker hat alles, was sein Ressort betrifft, zu überblicken, den zahlreichen Vertretern der immer vielfältiger sprießenden Medien jederzeit Auskunft zu geben und obendrein den Bürgern zur Verfügung zu stehen. Ohne gut bestücktes und professionelles Sekretariat ist solches nicht zu bewerkstelligen. Man mag dies - vor allem wenn man nicht an den Regierungsgeschäften beteiligter Oppositionspolitiker ist - bedauern, ändern wird sich daran kaum etwas, egal welches politische Lager die Regierung stellt.

Man muss sich nur des Unterschiedes bewusst sein, der beispielsweise zwischen dem Chef einer Legislativsektion in einem Ministerium und dem Büroleiter eines Ministers besteht. Für letzteren gilt freilich die mittelalterliche Rechtstheorie: Fällt der Herzog, so fällt auch sein Mantel. Ein Mitarbeiter in politischen Dien-

sten wird nicht damit rechnen können, von einem andersfarbigen Nachfolger seines Herrn und Meisters übernommen zu werden. In diesem schmalen Bereich der öffentlichen Verwaltung ist daher der Austausch der Mitarbeiter durchaus legitim und die Tatsache, dass diese wegen der absehbaren Zeitdauer ihrer Dienstleistung besser bezahlt werden, durchaus verständlich.

Jene Staatsdiener, die wirklich in Vollziehung der Gesetze tätig sind, können getrost durch langfristige Verträge ebenso geschützt werden wie durch die so genannte Pragmatisierung. Im Hinblick auf die fallende Geburtenrate und den Vorsprung Privater gegenüber dem Staat bei der Reduzierung des Angebots an Dienstleistungen, wird es sich die öffentliche Hand in absehbarer Zeit ohnedies nicht mehr leisten können, auf treue und gute Mitarbeiter zu verzichten.

Handelt es sich also bei der Frage, wie man öffentlich Bedienstete, soweit sie nicht in politischer Verwendung tätig sind, vor ungerechtfertigten Kündigungen schützen kann, ohne sie gegenüber anderen privaten Dienstnehmern unsachlich zu bevorzugen, in Wahrheit gar nicht um eine Entscheidung für oder gegen die Pragmatisierung, so gilt das erst recht hinsichtlich der Leistungsmotivation. Nicht Pragmatisierung oder Unkündbarkeit sind die großen Leistungshemmer, sondern ein öffentliches Dienstrecht, welches weitgehend darauf verzichtet, die Mitarbeiter zu Leistungen anzuspornen.

Wie bereits gesagt: Es ist nur mit Idealismus und Loyalität zu erklären, wie pflichtbewusst die meisten Beamten ihre Arbeit tun. Das nach wie vor vorhandene Kastenwesen der Verwendungsgruppen nach Ausbildung und der Verzicht auf Stellenbewertungen schaffen ein System, in welchem zwei Kollegen Schreibtisch an Schreibtisch dieselbe Arbeit tun und dafür unterschiedlich entlohnt werden. Unbefristete Berufungen in Vor-

gesetztenpositionen und Leistungsbeurteilungskriterien, denen man auf den ersten Blick ansieht, dass sie zwar von gewieften Juristen entworfen wurden aber mit der zu beurteilenden Aufgabenstellung nichts zu tun haben, tun ein Übriges.

Im öffentlichen Dienst hält sich hartnäckig das Gerücht von der eingeschränkten Beurteilungsmöglichkeit der geleisteten Arbeit. Freilich nicht nur im öffentlichen Dienst sondern auch in der Wirtschaft oder im Sport kann Leistung nur beurteilt werden, wenn Ziele vorhanden sind. Die öffentliche Verwaltung hat nicht nur die vom Parlament beschlossenen Gesetze und die von der Regierung erteilten Aufträge durchzuführen und den Bürgern anständig zu begegnen. Sie ist von Verfassungen wegen insbesondere auch zur Sparsamkeit verpflichtet. Wenn einem Beamten solche Ziele nicht vorgegeben werden, kann er daran auch nicht gemessen werden, vor allem keine persönliche Befriedigung in seiner Arbeit finden. Wenn aus lauter Angst selbst kleine Aufgaben und Entscheidungen einen mehrfachen Genehmigungsweg durchlaufen, muss jede Motivation flöten gehen und es wird sich auch niemand Gedanken über das Haushalten mit Steuergeldern machen, wenn solches nicht verlangt wird und niemand beobachtet, ob viel oder wenig ausgegeben wurde. So wie auch niemand sich um Personaleinsparungen bemühen wird, dessen Leiterzulage hauptsächlich nach der Zahl seiner Mitarbeiter bemessen wird.

Die Stärkung der Eigenverantwortung im öffentlichen Dienst, ein Entlohnungsschema, welches weniger auf die Vorbildung als die tatsächlich geleistete Arbeit Bedacht nimmt und eine den Bedürfnissen der Mitarbeiter besser entsprechende Verteilung der Lebensverdienstsumme wären ebenso wichtige Schritte einer Verwaltungsreform wie alle möglichen organisatorischen Maßnahmen. Einige Gebietskörperschaften haben in diese Richtung bereits mutige Schritte gesetzt, andere sind noch im Stadium

der Planung. Es wäre falsch sich dabei von den in der Übergangsphase notwendigen Investitionen aus tagespolitischen Überlegungen abschrecken zu lassen. Sie amortisieren sich ganz gewiss in absehbarer Zeit.

Eine grundlegende Reform des öffentlichen Dienstes, die sich nicht nur in der aus Budgetnöten erforderlichen Kürzung von Ansprüchen erschöpft, sondern eine leistungsbewusste Dienstleistung verlangt, könnte langfristig auch dazu beitragen, den öffentlich Bediensteten in der Bevölkerung wieder mehr Ansehen zu verschaffen.

**Eine öffentliche Dienstrechtsreform muss untrennbar mit einer Aufgabenreform einhergehen und jedem öffentlich Bediensteten klare Ziele und eigenständige Verantwortungsbereiche vermitteln, an denen seine Leistungen gemessen werden können.**

## 7. Brüsseler Spitzen

---

Früher einmal war jeder europäische Staat eine Insel. Wer ein anderes Land besuchen wollte, hatte umfangreiche Pass- und Zollformalitäten über sich ergehen zu lassen, musste auf den Landstraßen daheim unbekannte Verkehrsschilder entdecken und im Hotel damit rechnen, dass der Rasierstecker nicht in die Steckdose passte. Heute ist alles, wenn schon nicht weltweit, so doch Europa weit, genormt, vom Krümmungswinkel der Gurke bis zu dem des Traktorsitzes. Die EU-Mitgliedsstaaten haben sich einer umfangreichen und sehr detailfreudigen europäischen Rechtsordnung unterworfen. Brüsseler Legistik ist absolute Spitze.

Auf den ersten Blick möchte man meinen, durch Europa weite Regelungen würde die Rechtsordnung einfacher werden. Denn wenn Normen für Fertigteilbauten, Abgasemissionswerte und elektrische Sicherheitsstandards von den griechischen Inseln bis zu den Azoren, von den finnischen Seen bis zum Ätna in gleicher Weise gelten, müssten sich doch die 15 Mitgliedsstaaten eine Menge von Vorschriften sparen können, die sie alle früher einmal selbst erfinden und dann auch beschließen und umsetzen mussten.

Leider ist das Gegenteil der Fall. Vor allem deshalb, weil die Organe der Europäischen Union zwar in immer mehr Lebensbereiche regelnd eingreifen, ohne damit auch schon gültige Rechtsnormen zu schaffen. Denn die EU erlässt in einem für den Bürger in der Praxis eher unbedeutenden Bereich zwar so genannte Verordnungen, die in den Mitgliedsländern unmittelbar gelten, in den überwiegenden Fällen des täglichen Lebens schöpft sie Recht aber in Form so genannter Richtlinien, welche die Mitgliedsstaat-

ten trotz deren Ausführlichkeit erst recht in Gesetze umgießen müssen. Wohin dies in der Praxis führt, sei an einem vielleicht nicht allzu bedeutenden, aber sehr typischen Beispiel europäischer Rechtserzeugung vorgeführt.

Die Europäische Union, vertreten durch das Europäische Parlament und den Rat, gibt eine Richtlinie über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen beim Marketing für neue Personenkraftwagen über den Kraftstoffverbrauch und die CO<sub>2</sub>-Emissionen heraus (Richtlinie 1999/94/EG). Ziel dieser Richtlinie ist es, Autokäufer darauf aufmerksam zu machen, wie hoch der Kraftstoffverbrauch und der CO<sub>2</sub>-Ausstoß des von ihnen nachgefragten Produktes ist, um sie zum Kauf einer umweltfreundlicheren Type zu veranlassen. Die Organe der Europäischen Union beschränken sich freilich nicht darauf, den Mitgliedsländern Gesetze vorzuschreiben, die die Autoverkäufer zu einer geeigneten, vom Kunden wahrnehmbaren und - hoffentlich - ernst zu nehmenden Bekanntmachung dieser Botschaft verpflichten. Nein, die Europäische Union schreibt gleich auch vor, wie die Tafeln in den Autosalons von Athen bis Lissabon, von Helsinki bis Palermo auszusehen und welche Größe in Zentimetern sie aufzuweisen haben.

Lassen wir einmal außer Betracht, wie „umweltelastisch“ die Pkw-Nachfrage in Europa wirklich ist. Nehmen wir an, dass der deutsche, französische oder italienische Autokäufer sich bei seiner Kaufentscheidung tatsächlich vom CO<sub>2</sub>-Abgasgehalt des Produktes leiten lässt und nicht nur von Preis, Motorstärke oder Nationalität des Autos. Sind selbst unter dieser Voraussetzung gesetzlich vorgeschriebene Verbraucherinformationen wirklich der richtige Weg, um die autofahrenden Europäer auf die Gefahren des CO<sub>2</sub>-Ausstosses für die Umwelt aufmerksam zu machen? Könnte nicht eine europaweit betriebene Bewusstseinsbildung mehr erreichen?

Die Europäische Union, aus einer Wirtschaftsgemeinschaft hervorgegangen, wird heute nicht nur durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik geprägt, sondern auch durch eine für alle EU-Staaten geltende Werteordnung. Zwar kennt niemand genau deren Grenzen, wie sich bei den nicht gerade von ordnender Gestaltung geprägten Sanktionen gegen die österreichische Bundesregierung erwies, die Inhalte lassen sich aber durch den EU-Vertrag und neuerdings auch durch die in Nizza beschlossene Grundrechtscharta festmachen. Warum aber entartet diese gemeinsame europäische Ordnung so oft in skurrile und nahezu lächerliche Detailregelungen? Meines Erachtens sind hierfür zwei Umstände maßgebend.

Wenn sich die Europäische Union eines Problems, wie etwa des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes von Kraftfahrzeugen annimmt, kommt es zunächst einmal darauf an, wen man mit dessen Lösung beauftragt. Ein Techniker wird eine technisch Lösung vorschlagen, ein Wirtschaftsfachmann vielleicht preisdämpfende Maßnahmen für umweltfreundlichere Produkte empfehlen, ein Werbefachmann eine Umweltkampagne vorschlagen, aber dem Juristen fällt sofort eine gesetzliche Vorschrift zur Problemlösung ein.

Überlässt man die europäische Wertordnung den Juristen, so wird man diese in juristische Formeln gekleidet erhalten. Die Organe der Europäischen Union werden von Juristen bzw. beamteten Fachleuten der einzelnen Länder vertreten. Juristen und Beamte sind gewohnt, Gesetze zu formulieren, die im Rahmen der ihnen vorgegebenen Ziele jeden nur denkbaren Fall als Gebotsnorm sprachlich auszudrücken suchen. Würde man der Europäischen Kommission eine Richtlinie über das fünfte Gebot auftragen, so könnte mit Sicherheit angenommen werden, dass diese Richtlinie mehrere hundert Seiten umfasste. Wie sonst könnte denn ein Jurist das unterschiedliche Ausmaß der Verletzung körperlicher Integrität, die verschiedenen Formen des Verschuldens vom Meuchelmord bis zur fahrlässigen Tötung oder die Ausnah-

mefälle der Notwehr zum Ausdruck bringen. Wer den Bürgern Grundwerte vorwiegend in Gesetzesformulierungen näher bringen möchte, muss mit Verständnislosigkeit und sogar Abneigung rechnen. Selbst ein engagierter Verfechter einer gesamteuropäischen Verfassung wie der deutsche Philosoph Jürgen Habermas warnte kürzlich in der „Zeit“ (Nr.27/2001) davor, dass die ablehnende Haltung der Bürger gegen Europa nur geändert werden könne, wenn das Projekt aus seiner derzeitigen Abstraktion der Expertengespräche gelöst werde.

Hinzu kommt noch ein Zweites. Es ist auffällig, dass im Rahmen der europäischen Rechtsordnung zwar Traktorensitze, Autoverkaufstafeln u.dgl. durch EU-Richtlinien penibel geregelt werden, nicht aber der Sicherheitsstandard von Atomkraftwerken, Fragen der Bioethik, des Umgangs mit menschlichem Erbgut oder der Sterbehilfe. Dafür mag wohl in erster Linie der Umstand maßgeblich sein, dass man sich im Kreise der Mächtigen leicht über noch so detaillierte Regelungen einigt, solange keine wichtigen nationalen Interessen berührt werden. Für diesen Wildwuchs des europäischen Normengeflechts in relativ unbedeutenden Fragen ist eine alte Weisheit aus der Praxis der Bürokratie verantwortlich. Je niedriger und unauffälliger die bürokratischen Pflänzchen gedeihen können, umso größer das Dickicht ihres Wildwuchses. Hohe Stämme finden über weite Strecken Beachtung und werden eher als Unkraut ausgemerzt. Welcher Staatsmann, welcher Fachminister möchte sich schon mit der Dimension von Verkaufstafeln, den geometrischen Maßen von Früchten oder den zulässigen Namen von Käsesorten auseinandersetzen. Es sei denn, sie müssten wegen der nationalen Bedeutung eines geregelten Gutes wie etwa des bayerischen Bieres mit innerstaatlichen Problemen rechnen.

Die in Nizza beschlossene EU-Grundrechtscharta bietet die Chance einer europaweiten Staats- und Rechtskultur, sie birgt jedoch ebenso die Gefahr einer Legitimierung weiterer unsäglicher Reglementierungen in sich. Ein Beispiel: Das Recht aller europäi-

schen Dienstnehmer auf Schutz vor Gefahren am Arbeitsplatz ist aus ethischen Gründen zu befürworten. Die daraus möglicherweise folgende Festlegung der Pausenräume und Fensterflächen der Betriebe in Quadratzentimetern durch eine Richtlinie der EU ist als neuer Anschlag auf die Freiheit der Bürger gegenüber dem Staat abzulehnen.

Das Recht der Bürger Europas, so weit wie nur möglich frei von staatlichem Zwang leben zu dürfen, wäre jedwedem konkreten Grundrechtsartikel als Maxime voranzustellen.

In der täglichen politischen Praxis gibt es nur eine Möglichkeit, der aus Brüssel auf die nationalen Staaten hereinschwappenden Gesetzesflut Herr zu werden: Wenn die nationalen Volksvertreter rechtzeitig, noch während über derartige Richtlinien verhandelt wird, ihre Bedenken im Interesse der von ihnen zu vertretenden Bürger so nachhaltig zum Ausdruck bringen, dass derlei bürokratische Auswüchse nicht zustandekommen. Wer, wenn nicht sie sollen die Bürger vor zusätzlichen Beschränkungen ihrer Freiheit durch supranationale Gesetzgeber bewahren.

**Die Europäische Union sollte nicht so sehr unter den Gefahren ihrer Erweiterung als eher unter deren unkontrollierter Bürokratisierung kritisch betrachtet werden. Eine normative europäische Werteordnung muss die existenziell wichtigen Fragen regeln, nicht die am leichtesten durchsetzbaren.**

## **DDr. Karl Lengheimer**

Geboren 1946 in Wien, Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an der Universität Wien.

Seit 1971 im NÖ Landesdienst und dort u.a. im Gemeinde referat und im Verfassungsdienst tätig.

1972 - 1973 Schriftführer beim Verwaltungsgerichtshof.

Ab 1981 Direktor des Landtagsklubs der Volkspartei NÖ.

Von 1987 bis 1997 Bezirksvorsteher in Wien Wieden.

Seit September 2000 Landtagsdirektor von Niederösterreich.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen des Verfassungsrechts und der Verfassungspolitik.

Dr. Lengheimer lebt in Wien und in Pernitz/NÖ

Impressum: „POLITEIA“ Lengheimer & Co OEG, 2763 Pernitz, Dr.Oskar Schmid-Gasse 1