

Österreich Konvent Ausschuss 5

(Stellungnahme der WKÖ für die vierte Sitzung am 7.11.2003)

Zentrale Aufgabe des Ausschusses 5 ist nach seinem Mandat die „Schaffung eines klaren, nach **abgerundeten Leistungs- und Verantwortungsbereichen** gegliederten Kataloges von Gesetzgebungskompetenzen **unter Berücksichtigung der Rechtslage der Europäischen Union**“.

Unter Zugrundelegung dieser Vorgaben wurde in den bisherigen Ausschusssitzungen auch betont, dass das neue System der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen „**eine Abkehr von der Kompetenzabgrenzung nach dem Versteinerungsprinzip bewirken**“ soll sowie, dass „**die Praktikabilität des Systems im Auge zu behalten**“ ist (vgl. Protokoll über die 2. Sitzung des Ausschusses 5 am 9.10.2003) und es konnte eine Einigung darüber erzielt werden, dass das neue System der Kompetenzverteilung jedenfalls **exklusive Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, exklusive Gesetzgebungskompetenzen der Länder und einen dritten Kompetenzbereich** (der als Generalklausel ausgestaltet werden könnte) enthalten soll (vgl. Protokoll über die 3. Sitzung des Ausschusses 5 am 15.10.2003).

Es liegen für die heutige Sitzung 2 Vorschläge für eine Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zu Bund und Ländern vor (Vorschlag Bußjäger; Vorschlag WKÖ).

Unter Zugrundelegung der oben angeführten Vorgaben und der vom Ausschuss erarbeiteten Strukturprinzipien ist zur Beurteilung dieser Vorschläge folgendes auszuführen:

1. **Abgerundete Kompetenzbereiche/Berücksichtigung der Rechtslage der Europäischen Union:**

Zur Erfüllung dieser Vorgaben wurde im WKÖ-Vorschlag das **Prinzip der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes**, dessen notwendige Beachtung sich seinerseits aus dem **Binnenmarktprinzip der Europäischen Union** ergibt, für die Zuordnung zu den „Bundeskompetenzen“ herangezogen.

Zur Ermittlung „abgerundeter“ Landeskompetenzen wurden die sich aus dem **Subsidiaritätsprinzip** ergebenden Anforderungen beachtet.

Damit ist es unserer Ansicht nach gelungen, nach der geltenden Kompetenzverteilung zersplitterte Materien, wie insb. Umweltrecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht, Vergaberecht etc., in **abgerundeten und praxistauglichen** sowie insb. auch **die Rechtslage der Europäischen Union berücksichtigenden** Kompetenztatbeständen zusammenzufassen (vgl. im Vorschlag insb. Art X Abs 1 Z 11, Z 13, Z 14, Z 15, Z 16, Z 19, Z 20, Z 21, Z 22, Z 23, Z 24 und Z 26).

Durch die vorgeschlagene Kompetenzzuordnung sind auch die bestehenden zahlreichen Kompetenzdeckungsklauseln in einfachen Bundesgesetzen erfasst.¹

¹ **Ausgeklammert** bleiben sollten nach Ansicht der WKÖ vorerst die Bereiche „Schul- und Unterrichtswesen, Lehrer“ (starker Zusammenhang mit den Ergebnissen des Ausschusses 6) sowie Art 17 B-VG (starker Zusammenhang mit Ausschuss 7).

Darüber hinaus wurde aber auch bei der Zuordnung der Bundeskompetenzen dem **Subsidiaritätsgedanken** Rechnung getragen:

Der Vorschlag sieht in Art X Abs 2 eine erhebliche Anzahl von Kompetenztatbeständen vor, in denen entsprechend dem geltenden Art 10 Abs 2 B-VG die Landesgesetzgebung die Möglichkeit zur Ausführung einzelner Bestimmungen der entsprechenden Bundesgesetze erhalten soll.

Weiters können die Länder auf dem Gebiet des Verwaltungsverfahrensrechts, Zivil- und Strafrechts zur Regelung des Gegenstands erforderliche Regelungen treffen.

Der **Vorschlag Bußjäger** wird unserer Ansicht nach den genannten Vorgaben **nicht gerecht**:

Die Schaffung abgerundeter Kompetenzen ist im Vorschlag nicht ersichtlich. Vielmehr bleiben bisherige Zersplitterungen aufrecht; vgl. insbesondere:

- „Schutz vor erheblichen Umweltbeeinträchtigungen“ (Zersplitterung im Bereich Luftreinhaltung, Abfallwirtschaft etc.);
- „Gesundheit, soweit sie nicht in die gemeinschaftliche Zuständigkeit oder in die Zuständigkeit der Länder fällt“;
- „Vergaberecht einschließlich der Vergabenachprüfung, soweit diese nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fällt“.

(Lediglich die Aufnahme „IPPC-Anlagenrecht“ in einen zersplitterten Umwelttatbestand vermag keine praxismgerechte Gesamtlösung zu schaffen, sondern erinnert wieder an anlassbezogene Detailregelungen.)

Nicht nachvollziehbar ist unter dem Aspekt der Vorgaben des Mandats (insb. Berücksichtigung der Rechtslage der Europäischen Union) die Zuordnung von „Energiewirtschaft“, „Wasserrecht“, „Abfallwirtschaft hinsichtlich ungefährlicher Abfälle“ und „Verwaltungsverfahren einschließlich der allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechts“ in die „konkurrierende Gesetzgebung“, wobei diese – nach den „grundsätzlichen Bemerkungen“ – „an das Vorliegen eines objektiven Bedarfs zur Erlassung einheitlicher Regelungen im unbedingt erforderlichen Ausmaß geknüpft“ ist.

Abgesehen davon, dass der Vorschlag nicht erkennen lässt, wer zur Beurteilung dieser Voraussetzungen berufen ist, können gerade diese Materien vor dem Hintergrund der Europäischen Union unter Berücksichtigung sowohl der geltenden (Verfassungs)Rechtslage als auch der Praktikabilität und der Auswirkungen für den Wirtschaftsstandort Österreich nicht einer „konkurrierenden Gesetzgebung“ im hier vorgeschlagenen Sinne überantwortet werden.

2. „Abkehr von der Kompetenzabgrenzung nach dem Versteinerungsprinzip“

Während der WKÖ-Vorschlag versucht, neue, abgerundete Kompetenztatbestände zu schaffen (vgl. oben) enthält der Bußjäger-Vorschlag in den Klammerausdrücken die bisherigen Kompetenztatbestände in unveränderter Weise; damit soll die neue Kompetenz umschrieben werden. Durch diese Technik – und insb. im Zusammenhang mit nicht aufgelösten bestehenden Zersplitterungen – ist für die Zukunft wohl vorprogrammiert, dass Kompetenzabgrenzungsfragen wieder „versteinernd“ gelöst werden (- wenn auch zu einem neuen Versteinerungszeitpunkt).

Eine Abkehr vom Versteinerungsprinzip kann unserer Ansicht nach nur dann bewirkt werden, wenn die Erklärung wirklich neuer und abgerundeter Kompetenztatbestände in (allfälligen) Erläuterungen auch nach problemorientierten und praxismgerechten Kriterien erfolgt und nicht

die kasuistische und zum Teil Spezialprobleme lösende geltende Umschreibung der Kompetenzen zugrunde gelegt wird.

3. Lösung des „Dritten Kompetenzbereiches“

Der WKÖ-Vorschlag versucht, auch im „dritten Bereich“ den Vorgaben des Mandats treu zu bleiben und insb. auch für sich etwa durch wissenschaftlich/technische Entwicklung neu ergebende Materien durch Schaffung einer Generalklausel Vorsorge zu treffen. Diese Generalklausel gewährleistet als „geteilte Gesetzgebungszuständigkeit von Bund und Ländern“, dass auch neu auftretende Aufgaben je nach konkreten Anforderungen der entsprechenden Materie entweder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse durch bundeseinheitliche Regelung gelöst werden können oder im Sinne des Subsidiaritätsprinzips den Ländern zur selbständigen Regelung übertragen werden.

Der WKÖ-Vorschlag formuliert diesen Vorschlag für die Generalklausel im Detail aus und sieht auch zugunsten der Länder einen „Subsidiaritätsmechanismus“ und eine „Gutachterzuständigkeit“ des Verfassungsgerichtshofes vor.

Zusätzlich wird in einigen abschließend genannten Bereichen, in denen es aufgrund des Subsidiaritätsprinzips erforderlich erscheint, eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes zur Diskussion gestellt. Für diese Bereiche wäre aber auch eine Einordnung in die Generalklausel „geteilte Zuständigkeit“ denkbar.

Demgegenüber scheint der „**Vorschlag Bußjäger**“ im Hinblick auf den „dritten Bereich“ wenig ausgereift:

Es werden sowohl „konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten“ taxativ aufgezählt als auch „Ziel- und Rahmengesetzgebungskompetenzen“ abschließend genannt; dagegen findet sich aber keine konkrete Aussage hinsichtlich der „Generalklausel“. Lediglich in den „grundsätzlichen Bemerkungen“ wird ausgeführt: „Im Bereich der Generalklausel gilt dasselbe wie bei der konkurrierenden Gesetzgebung“. Spezielle Regelungen für die „konkurrierende Gesetzgebung“ finden sich hingegen nicht. Es wird vielmehr ausgeführt, dass „sowohl in der konkurrierenden Gesetzgebung als auch bei der Ziel- und Rahmengesetzgebung ... die Kompetenzwahrnehmung durch den Bund an das Vorliegen eines objektiven Bedarfs zur Erlassung einheitlicher Regelungen im unbedingt erforderlichen Ausmaß geknüpft“ ist. Wem die Beurteilung dieser Voraussetzungen obliegen soll, um in der Praxis völlige Unklarheit über die Kompetenzzuordnung zu vermeiden, wird jedoch nicht angesprochen.

Ohne genaue Definition der Generalklausel fehlt jedoch unseres Erachtens eine abschließende Lösung für den „dritten Bereich“.

4. Kompetenzen der Länder

Der WKÖ-Vorschlag versucht, den Vorgaben des Mandats Rechnung tragende und insb. dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Landeskompetenzen zu schaffen und den Ländern jene Zuständigkeiten zu geben, in denen es um Bürgernähe, regionale Problemstellungen und die Ausbildung einer eigenen Identität geht.

In diesem Zusammenhang wäre den Ländern auch größere Verfassungsautonomie zuzugestehen, sodass der Bereich „Angelegenheiten der Landesverfassung“ größeren materiellen Gehalt als bisher erlangen könnte.

Weiters scheint es insb. aufgrund „europäischer Gegebenheiten“ geboten, den Ländern im Rahmen des Art 16 B-VG größeren Handlungsspielraum für „auswärtige Angelegenheiten“ einzuräumen.

Insgesamt ist bei den Kompetenzen der Länder mit zu berücksichtigen, dass nach dem WKÖ-Vorschlag zu den Vollzugskompetenzen den Ländern in Zukunft grundsätzlich auch die Vollziehung von Bundesgesetzen zukommen soll („Vollzugsföderalismus“).

Flankierend zu diesem Kompetenzverteilungsmodell schlägt die WKÖ auch eine verstärkte Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung – im Wege über einen reformierten Bundesrat – vor:

Neben einer Aufwertung des Bundesrates in personeller Hinsicht (Entsendung des Landeshauptmannes, allenfalls auch – sofern es sich dabei um eine vom Landeshauptmann verschiedene Person handelt – des Landesfinanzreferenten, in eventu auch von Landtagsabgeordneten) könnte auch daran gedacht werden, die rechtliche Bestandskraft der Bundesratsbeschlüsse etwa in Gestalt der Einführung von zusätzlichen Zustimmungserfordernissen bei bestimmten Bundesmaterien vorzusehen.

Der **Vorschlag Bußjäger** lässt jedoch ein System bei der Zuordnung von Landeskompetenzen vermissen:

Neben der Auflistung bestehender, auch Rest- oder Teil-Landeskompetenzen (vgl. insb. „Vergabenachprüfung hinsichtlich der Auftragsvergaben der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände“) werden den Ländern zahlreiche neue Kompetenzen zugeordnet, wobei zum Teil ein dahinterstehendes Prinzip für diese Zuordnung nicht erkennbar ist (vgl. insb. Denkmalschutz, Erwachsenenbildung, Tierzucht) und zum Teil durch diese Zuordnung neue Zersplitterungen bedingt werden (zB Wildbach- und Lawinerverbauung, Denkmalschutz „mit Ausnahme der Ausfuhr von Kulturgütern“, Tierzucht, „Seilbahnen, Sessellifte und Schlepplifte, ausgenommen Sicherheitsmaßnahmen auf diesem Gebiet“).

Nicht nachvollziehbar scheint auch die These, dass „die Gesetzgebung in der 3. Säule eine Einschränkung der selbständigen Landesgesetzgebung darstelle“ und daher „eine qualifizierte, über die sonstige Mitwirkung des Bundesrates hinausgehende Ländermitwirkung erforderlich“ sei. Gerade im vorliegenden Vorschlag wurden ausschließlich geltende Bundeskompetenzen, Bedarfsgesetzgebungskompetenzen des Bundes bzw. Grundsatzgesetzgebungskompetenzen dieser 3. Säule zugeordnet.

Eine verstärkte Mitwirkung des Bundesrates wäre unserer Ansicht nach vielmehr nur dort geboten, wo geltende Landeskompetenzen in die Bundeskompetenz bzw. den „dritten Bereich“ wandern sollen.

Zusammenfassung

Nach den Ergebnissen der Sitzung des Gründungskomitees des Österreich-Konvents vom Mai 2003 soll die künftige Verfassung eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglichen. Es soll ein klarer, nach Aufgabenbereichen gegliederter Kompetenzkatalog geschaffen werden.

Unter diesen Prämissen verlangt das Mandat des Ausschusses 5:

- Schaffung eines klaren, nach abgerundeten Leistungs- und Verantwortungsbereichen gegliederten Katalogs von Gesetzgebungskompetenzen
- Berücksichtigung der Rechtslage der Europäischen Union

Darauf aufbauend ergeben sich aus der bisherigen Ausschussarbeit folgende Vorgaben:

- Angestrebt wird ein dreiteiliges Kompetenzverteilungssystem: exklusive Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, exklusive Gesetzgebungskompetenzen der Länder, „dritter Bereich“ (der als Generalklausel ausgestattet werden könnte).
- Die Praktikabilität ist im Auge zu behalten.
- Das neue System soll eine Abkehr von der Kompetenzabgrenzung nach dem Versteinerungsprinzip bewirken.

Die WKÖ legt ihrem Kompetenzverteilungsvorschlag folgende Prinzipien zugrunde:

- Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebiets vor dem Hintergrund des Binnenmarktprinzips der EU.
- Subsidiaritätsprinzip

Die Beurteilung der vorgelegten Vorschläge ergibt vor diesem Hintergrund folgendes:

1. Abgerundete Kompetenzbereiche/Berücksichtigung EU

- WKÖ-Vorschlag vermeidet Zersplitterungen und integriert Kompetenzdeckungsklauseln
- Bußjäger-Vorschlag hält bisherige Zersplitterungen in vielen Bereichen aufrecht und bietet (noch) keine Lösung für Kompetenzdeckungsklauseln.

2. Abkehr vom Versteinerungsprinzip

- WKÖ-Vorschlag bietet durch neue, abgerundete Kompetenzen sowie wegen ihres Vorschlages einer Generalklausel keinen Ansatz, die Versteinerungsjudikatur fortzuführen
- Bußjäger-Vorschlag programmiert durch Verweis auf bisherige Kompetenztatbestände zukünftige Kompetenzauslegung durch Versteinerung vor.

3. „Dritter Kompetenzbereich“

- WKÖ-Vorschlag bietet durch ausformulierte Generalklausel vollständiges Modell auch für neu entstehende Kompetenzmaterien
- Bußjäger-Vorschlag lässt die Ausgestaltung der Generalklausel offen.

4. Kompetenzen der Länder

- WKÖ-Vorschlag versucht, dem Subsidiaritätsgrundsatz Rechnung zu tragen, sieht flankierende Maßnahmen im Bereich der Vollzugszuständigkeiten und der Rolle des Bundesrates vor
- Bußjäger-Vorschlag lässt kein System bei der Zuordnung von Zuständigkeitsbereichen zu den Ländern erkennen und bewirkt zum Teil durch Neuordnung zusätzliche Kompetenzzersplitterung.