



Wien, am 17.11.2006

Der Bundesstaat im Brennpunkt vieler Reformen

Warum dieses Thema jetzt?

Die wichtigsten anstehenden Reformen haben eine bundesstaatliche Komponente. Daher wird die Bundesstaatsreform unabhängig von der künftigen Regierung weiterhin auf der Tagesordnung bleiben. Indirekt wird bei den meisten aktuell diskutierten Themen auch über die Verfassung gesprochen:

- Pflegediskussion: Unterschiedliche landesrechtliche Regelungen, Gemeindemaßnahmen, Bundesunterstützungen;
- Basiseinkommensdiskussion: Unterschiedliche Sozialhilfe in den Ländern;
- Gesundheitsdiskussion: Gemeinden und Länder sind Spitalerhalter; Grundsatzgesetzgebung liegt beim Bund
- Schuldiskussion: Pflichtschullehrer werden durch Länder angestellt; Lehrergehälter werden pauschal vom Bund refundiert. Schulgebäude sind Gemeindeangelegenheit; Bei Höheren Schulen erfolgt die Anstellung des Personals und die Finanzierung der Gebäude durch den Bund.

Die nationalen Verfassungen der EU-Mitgliedsstaaten müssen vermehrt im Zusammenhang mit der praktischen Verfassungssituation der EU gesehen werden. Die EU-Mitgliedschaft Österreichs hätte eine Veränderung der Bundesverfassung nach sich ziehen müssen, diese Anpassung ist allerdings bisher nicht erfolgt. Auch andere Bundesstaaten haben ihre Verfassung in letzter Zeit reformiert (z.B. Schweiz 2000, Deutschland 2006).

Vorschläge für neue Wege in der Verfassungsdiskussion

1. Eine Verfassung aufbauen, die einem EU-Mitgliedsstaat entspricht

Status quo

Die Österreichische Bundesverfassung ist noch immer tief im 19. Jahrhundert verwurzelt. Sie geht auf den österreichisch/ ungarischen Dualismus und auf die dauernden Machtkämpfe zwischen den Kronländern zurück. Vgl. auch die Bezeichnung der Landeshauptleute in Medien etc. als Landesfürsten.

Veränderungsbedarf

Das gesamte EU-Recht geht dem Recht der Mitgliedsstaaten vor, d.h. es steht auch über dem nationalen Verfassungsrecht! Das betrifft konkret vor allem die wirtschaftlichen Grundrechte der EU (Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit, Kapitalverkehrsfreiheit, Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen, grundsätzliches Verbot von staat-

lichen Beihilfen). All diese Bestimmungen regeln bereits jetzt die österreichische Wirtschaftsverfassung. Diese Tatsache müsste in der Bundesverfassung sichtbar werden. Die Aussagen mancher Verfassungsrechtler oder Ökonomen, die österreichische Verfassung enthielte keine oder zu wenige Aussagen zu volkswirtschaftlichen Grundfragen, ist daher nicht richtig.

Die Grundrechtecharta der EU gilt auch in Österreich, es besteht daher auch bei den Grundrechten ein Änderungsbedarf – soziale Grundrechte.

Umweltschutz / Konsumentenschutz / Arbeitnehmerschutz etc. werden von EU-Richtlinien bestimmt, auch diese Fakten müssen in einer geänderten Verfassung nachvollzogen werden.

2. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ohne parteitaktische Vorgaben reformieren:

Status quo

Auch die Inhalte der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern entsprechen zu einem großen Teil der Kompetenzverteilung am Ende der Monarchie – deswegen wird auch vom VfGH die sog. Versteinierungstheorie zur Auslegung von Kompetenznormen verwendet.

Veränderungsbedarf

Angelegenheiten, die in EU-Richtlinien oder anderem EU-Sekundärrecht geregelt werden, sollen primär Bundessache sein. Nur bei Bedarf soll es die Möglichkeit geben, landesrechtliche Regelungen zu erlassen.

Im Sozial- bzw. Gesundheitsbereich müssen die Standards vereinheitlicht werden.

Das gesamte Recht der selbständigen Berufsausübung sollte nach einheitlichen Regeln ablaufen. Brauchen wirklich Kinos, Tanzschulen, Fiaker, Sportlehrer oder auch Altenpfleger in jedem Bundesland eigene Regelungen?

3. Einfache und durchschaubare Verwaltungsstrukturen schaffen

Status quo

Die kompliziert gegliederte Verwaltung (Gemeindeverwaltung, Landesverwaltung, mittelbare und unmittelbare Bundesverwaltung) geht ebenfalls auf die Kompromisse des 19. und 20. Jhdts. zurück. Was noch bedenklicher ist, es werden die Möglichkeiten der heutigen Kommunikation bei unserem Verwaltungsaufbau nicht wirklich wahrgenommen ebenso wie die Veränderung der Verkehrswege und die Möglichkeiten des heutigen Verkehrs. Je besser die Verkehrsverbindungen sind, umso mehr muss Verwaltung die Möglichkeiten einer zusammenfassenden Organisation ergreifen (ökonomisch: Economies of Scale and Scope).

Veränderungsbedarf

Die Behördenorganisation straffen, wie es in Österreich bereits zweimal erfolgreich gelungen ist:

- Die Gerichtsverfassung ist gesamtösterreichisch und übersichtlich strukturiert (keine Schaffung von landesrechtlich organisierten Gerichten – solche Gerichte sind umstritten, nämlich Landesverwaltungsgerichte in jedem Bundesland!).
- E-Government – leider noch nicht richtig angenommen weil die Vorteile wahrscheinlich zu wenig beworben wurden. Das Internet wird die örtliche Zuständigkeit der Kompetenzverteilung zunehmend problematisch erscheinen lassen. Auch nach geltendem Recht kann man Anträge bei örtlich nicht zuständigen Behörden einbringen, diese Anträge müssen von Amts wegen

weitergeleitet werden. Wenn man nun z.B. einen gewerberechtlichen Antrag über das Internet auch aus New York stellen kann, und nicht, wie im 19. und 20. Jhdt. dazu in die Bezirksstadt fahren oder einen Rechtsanwalt oder Notar beauftragen muss, der dann zur BH geht, dann stellt sich von selbst die Überlegung – warum müssen Anträge für Verwaltungshandlungen überhaupt nach Wohnort des Antragstellers auf die bestehenden BHs oder Gemeindeämter verteilt werden? Warum gibt es nicht Kompetenzzentren z.B. für Gewererecht für ganz Österreich, die in lokalen Zentren (z.B. Freistadt, Oberwart) angesiedelt werden könnten?

4. Mehr fiskalischer Föderalismus

Während die Lösung eines Teils der anstehenden Reformen eher in einer länderübergreifenden Harmonisierung zu suchen sein wird, wie z.B. im Bereich Gesundheitswesen, wird bei anderen Fragen wie z.B. Wohnbauförderung, kulturelle und wissenschaftliche Ausgaben, eher das Prinzip der Anreizkompatibilität im Vordergrund stehen müssen. Dieses von der OECD mehrfach für Österreich eingeforderte Konzept verlangt, dass die Gebietskörperschaft, die die Ausgaben tätigt, auch die Verantwortung für die entsprechenden Steuereinnahmen vor dem Wähler übernehmen soll. Die Einhebung der Steuern würde wie bisher erfolgen, die Länder würden dem Bund nur den gewünschten Hebesatz für die jeweiligen Steuern mitteilen. Ähnliche Verfahren funktionieren in vielen föderalen Staaten.

Vorschläge für eine weitere Vorgehensweise

Da ein Reformbedarf allgemein anerkannt wird und die Arbeitsweise des Österreich-Konvents gescheitert ist, sollte nach einem politischen Grundsatzbeschluss, eine Bundesstaatsreform zu versuchen, ein vielfach üblicher Weg gewählt werden: eine kleine Gruppe von Fachleuten (Juristen, Politologen, Ökonomen) müsste die Hauptprobleme der derzeitigen Situation der BV und besonders des Föderalismus in Österreich identifizieren. Diese Fragestellungen müssen wiederum von einer Verfassungsmehrheit politisch akzeptiert werden. Erst danach sollten Aufträge für Detailstudien und eventuell auch für Textformulierungen erteilt werden. Zuletzt muss selbstverständlich wieder eine politische Verfassungsdiskussion erfolgen. Wenn zügig gearbeitet wird, könnte man sicherlich im Laufe der nächsten Jahre zu einem sinnvollen Ergebnis kommen. Es wäre zu hoffen, dass dann auch die Diskussion um eine EU-Verfassung wieder in Gang gebracht wird und damit auch eine Koordinierung mit diesem Vorhaben erfolgen könnte.

Da derzeit wohl kein Basiskonsens mit Verfassungsmehrheit für eine Bundesstaatsreform besteht, gibt es keine öffentliche Diskussion darüber. Das ist nicht nur schade, sondern auch kaum zu verantworten, weil der Schlüssel zur Lösung vieler Probleme, die auf eine neue Regierung warten (Pflege, Gesundheit, Unterricht) eng mit dem Verhältnis Bund/Länder zusammenhängt.

Rückfragehinweis:

IHS, Stumpfergasse 56, 1060 Wien, Fax: 01/59991-162, <http://www.ihs.ac.at>

Univ.-Prof. Dr. Bernhard Felderer, felderer@ihs.ac.at, Tel.: 01/59991-125
Tanja Gewis (Public Relations), gewis@ihs.ac.at, Tel.: 01/59991-122

