

Ewald Wiederin

Stellungnahme zu einer Kompetenzverteilung nach dem „Drei-Säulen-Modell“

1. Zur Rechtssetzung im dritten Kompetenzbereich

Im Rahmen des dritten Kompetenzbereichs ist zunächst die Grundsatzentscheidung zu fällen, ob am Grundsatz der Exklusivität der Kompetenzbereiche festgehalten werden soll oder ob dieser Bereich „Gemeinschaftsaufgaben“ enthalten soll, in denen eine – wie immer ausgestaltete – Koordination zwischen Bund und Ländern stattfinden muss. In meinen Augen spricht alles dafür, nach dem Muster vieler anderer bundesstaatlicher Verfassungen eine Form der konkurrierenden Gesetzgebung zu schaffen, in welchem die Länder zur Gesetzgebung zuständig sind, soweit und solange der Bund keine Vorschriften erlassen hat. Denn dieser Kompetenztypus hat den entscheidenden Vorteil, Subsidiarität mit Flexibilität zu verbinden.

Da grundsätzlich beiden föderalen Partnern der Zugriff auf die Materien der dritten Säule eröffnet wird, tragen sowohl Bund als auch Länder Verantwortung. Die Länder sind in der Lage, Angelegenheiten auch dort umfassend aufzugreifen, wo sie nach derzeitigem Verfassungsrecht untätig bleiben müssen, weil die Kompetenz beim Bund liegt, dieser aber – mitunter infolge politischer Unfähigkeit – von ihr keinen Gebrauch macht. Umgekehrt kann der Bund dort, wo es den Ländern nicht gelingt, Aufgaben auf regionaler Ebene zufrieden stellend zu bewältigen, in die Bresche springen, ohne zuvor die Bundesverfassung ändern zu müssen. Das System wird insgesamt beweglicher und dadurch auch kompetitiver.

Außerdem wird es hiedurch wesentlich leichter, „Querschnittsmaterien“ in den Griff zu bekommen. Neue Politikansätze sind häufig Querschnittsansätze, die nicht in die tradierten Schubladen passen (UVP, Datenschutz, Umweltinformation, integrierte Unfallprävention usw.). Je starrer eine Kompetenzverteilung ist, desto schwieriger wird es, solche Ansätze überhaupt zu verfolgen, weil das, was der Querschnittsansatz fordert, von der Kompetenzverteilung als Querschnittsmaterie inhibiert wird.

Die Länder würden mit der starren Kompetenzgrenze zwischen Bund und Ländern zwar die Gewissheit verlieren, den Bund vor dem Verfassungsgerichtshof in die Schranken weisen zu können: Ihr Hausgut in der zweiten Säule wäre (ebenso wie das Hausgut des Bundes in der ersten) auf überschaubare Kernaufgaben geschrumpft. Sie würden aber die Möglichkeit gewinnen, die Lücken in den Bundesregelungen durch eigene Gesetze aufzufüllen und passgenaue Anschlussstücke zu den Vorschriften im Bereich der zweiten Säule (Hausgut der Länder) herzustellen.

Entgegen einer verbreiteten Meinung halten sich die strukturellen Einschnitte, die eine solche konkurrierende Gesetzgebung mit sich brächte, in Grenzen. Bei genauerem Hinsehen liegt nämlich keine konkurrierende Kompetenz vor, die mit dem Grundsatz der Exklusivität der Kompetenzbereiche bricht, weil es sich um alternativ-ausschließliche Kompetenzen handelt.

Aus diesem Grund ist auch keine Konfliktlösungsregel „Bundesrecht bricht Landesrecht“ erforderlich, wie sie von Schnizer vorgeschlagen wird. In Deutschland ist diese Regel zwar in Art 31 GG verankert, es ist dort aber völlig unklar, was sie bedeutet. In der Schweiz ist diese Regel ein Reflex des Umstands, dass Bundesgesetze vom Bundesgericht nicht auf ihre Kompetenzkonformität überprüft werden dürfen und dass deshalb selbst die

ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Kompetenzen durch den Bund die Nichtigkeit von kantonalem Recht zur Folge hat. In Österreich ist eine Vorrangregel entbehrlich, weil mit der Verfassungsgerichtsbarkeit und der lex-posterior-Regel das Auslagen zu finden ist. Wenn der Bund auf eine Angelegenheit der dritten Säule zugreift, haben insoweit die Länder ihre Kompetenz verloren, ihre Regelungen sind entweder außer Kraft getreten oder wegen Kompetenzwidrigkeit vom Verfassungsgerichtshof aufzuheben. (Die Sorge, ein Land könnte einem früheren Bundesgesetz derogieren und sich dadurch die fehlende Kompetenz zurückerobern, ist deshalb unbegründet, weil es aufgrund des kleineren räumlichen Geltungsbereiches nur zu einer Zurückdrängung des Bundesgesetzes kommen kann.) Eine Vorrangregel würde nur zu Konfusion führen, weil sie wohl bedeuten müsste, dass ein späteres Landesgesetz entweder als absolut nichtig oder zumindest als unanwendbar zu betrachten wäre – mit negativen Folgen für die Rechtssicherheit, weil jede Verwaltungsbehörde zunächst eine inzidente Prüfung von Landesrecht auf seine Kompetenzkonformität vornehmen müsste, bevor sie es anwendet.

Innerhalb der dritten Säule sollte der Bund die Möglichkeit haben, sich auf Grundsätze zu beschränken. Von einer Verpflichtung durch Übernahme des Typus des Art 12 B-VG ist hingegen abzuraten. Gesetze durchgängig so zu formulieren, dass sie nicht im Sinne des Art 18 B-VG hinreichend bestimmt sind (was die Lehrbücher fordern), ist unmöglich, wenn man inhaltlich etwas Sinnvolles erreichen will. Sowohl die Praxis der Richtlinien als auch der deutschen Rahmengesetzgebung zeigen deshalb, dass ein gewisses Maß an Vollregelungen unvermeidbar ist. (Und auch in Österreich ist es im Grund erst die Bezeichnungspflicht, die bewirkt, dass manche Grundsatzregelung, die eigentlich hinreichend bestimmt und anwendbar wäre, nicht unmittelbar anwendbar ist.)

Ebenso abzuraten ist von Delegationen. Die Erfahrung mit Art 10 Abs 2 B-VG sind dermaßen trist, dass von einer Verallgemeinerung dieses Instruments nichts erwartet werden kann. (Das Beste, was man von diesem Instrument sagen kann, ist, dass es wenn schon keinen Nutzen hat, so doch auch keinen Schaden stiftet.) Wenn eine Angelegenheit wirklich den ausschließlichen Zuständigkeiten zugeordnet werden soll, verbieten sich Delegationen von selbst, weil sie mit der Ausschließlichkeit brechen. Im dritten Kompetenzbereich haben sie ebenfalls keinen Platz, weil es dort ohnedies Aufgriffsmöglichkeiten gibt. Ihr eigentlicher Sinn könnte in einem solchen Rahmen letztlich nur darin bestehen, dass eine Gebietskörperschaft durch „Verweigerung“ der Delegation die Angelegenheit für die andere Gebietskörperschaft sperrt, ohne dass sie selbst sich um diese Angelegenheit kümmert.

2. Zur Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes im dritten Kompetenzbereich

Auch die zweite Frage berührt einen grundsätzlichen Punkt. Wir müssen uns entscheiden, ob wir auf politische oder auf rechtliche Instrumente setzen wollen, um die Interessen der Länder zu sichern. Eine Kombination solcher Instrumente, wie sie von der WKÖ vorgeschlagen ist, halte ich für schädlich, weil sie letztlich dazu führt, dass die Gebietskörperschaften auf beide Karten setzen können und eine Lösung, die sie zunächst politisch mitgetragen haben, später vor dem Verfassungsgerichtshof bekämpfen können.

Erwägt man rechtliche Instrumente, so bietet es sich an, nach Bonner Muster „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ zu einem objektivem Kriterium zu machen, das über die Zulässigkeit der Inanspruchnahme der Kompetenz entscheidet. Mit solchen Klauseln zu judizieren, ist extrem schwierig, weil es im Unterschied zur grundrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung an Bezugspunkten fehlt, die eine

Abwägung strukturieren und sie rational nachvollziehbar machen. Verfassungsgerichte tendieren deshalb überwiegend dazu, entsprechende Vorbehalte als nicht justiziabel zu erklären: Die amerikanischen Kompetenzrechtsprechung ist hierfür ebenso ein Beispiel wie die ältere Praxis des Bundesverfassungsgerichts zur Stammfassung des Art 72. Es ist daher in meinen Augen kein Zufall, dass auch die Neufassung des Art 72, die dem Bundesverfassungsgericht das Anlegen objektiver Maßstäbe zur Pflicht macht, bis heute zu keiner grundlegenden Umorientierung der Rechtsprechung geführt hat.

Nach meinem Dafürhalten hat die Politik durch solche quasi-objektiven Kriterien nichts zu gewinnen und die Verfassungsgerichtsbarkeit nur zu verlieren. Mit rationalen Argumenten lässt sich die Frage, ob eine Angelegenheit besser auf gliedstaatlicher oder auf gesamtstaatlicher Ebene aufgehoben ist, nur schwer lösen. Aus diesem Grund bieten die Kompetenzverteilungskataloge der bundesstaatlichen Verfassungen ein erstaunlich vielfältiges Bild.

Ob es Bedarf nach einer einheitlichen Bundesregelung gibt, sollte daher politisch und nur politisch entschieden werden. Als entsprechende Instrumente sind zum einen die paktierte Gesetzgebung, zum anderen die Einbindung des Bundesrates oder der Länder erwogen worden.

Von paktierter Gesetzgebung ist ganz entschieden abzuraten. Wie sehr sie zu wechselseitiger Lähmung und zu Zersplitterungen führt, lässt sich im Bereich des Art 15 Abs 4 B-VG anschaulich studieren: Allein um die geltende Rechtslage hinsichtlich der Zuständigkeiten der Bundespolizeidirektionen in der Straßenpolizei zu eruieren, braucht es Stunden, und alle aktuellen Kommentare der StVO helfen bei dieser Aufgabe nicht weiter. Diesen Typus zu verallgemeinern, hätte den sicheren Ruin der dritten Säule zur Folge.

Vor die Wahl gestellt, entweder den Bundesrat oder die Länder mit Ingerenzmöglichkeiten auszustatten, verdient eine Bundesratslösung den Vorzug. Die deutschen Erfahrungen zeigen aber, dass auch dieses Modell seine Tücken hat, weil es Blockademöglichkeiten eröffnet und weil es tendenziell Einigungen auf niedrigstem Niveau begünstigt. Zu meinen, dass es gelingen könnte, durch eine Reform des Bundesrats die Länderkammer auf die Vertretung von Länderinteressen zu beschränken und den Einfluss von Parteipolitik zurückzudrängen, ist naiv. Überall dort, wo es Länderkammern gibt, sind die Parteigrenzen wichtiger als die Länderinteressen, und ich halte das in einer Parteiendemokratie grundsätzlich auch für legitim.

3. Zu den Kriterien einer Zuordnung von Aufgabenfeldern zu den drei Säulen

Der durch die dritte Frage berührte Punkt ist nicht weniger fundamental. Wir stehen vor der Grundsatzentscheidung, den dritten Kompetenzbereich entweder schlank zu halten oder sie mit einem breiten Aufgabenspektrum aufzufüllen, und die Antwort hängt wesentlich von den Kriterien ab, die über eine Zuordnung entscheiden sollen.

Meines Erachtens können es keine anderen Kriterien sein als jene, die über eine Zuordnung zur ersten und zur dritten Säule Auskunft geben, und ich schlage vor, neben der Frage, ob in der Angelegenheit ein Bundesgesetz grundsätzlich möglich sein soll, auch die Vollzugszuständigkeiten in die Betrachtung einzubeziehen. Dementsprechend wären der ersten und der zweiten Säule jene Angelegenheiten zuzuordnen, die ausschließlich durch Bundesorgane oder durch Landesorgane im organisatorischen Sinne zu vollziehen sind. In

der dritten Säule sollten demgegenüber jene Angelegenheiten versammelt werden, in denen die Vollzugszuständigkeit nicht ein für allemal verfassungsrechtlich vorgegeben sind.

Dieser Vorschlag trägt dem Umstand Rechnung, dass sich in Österreich auf der Vollzugsebene ein Verbundföderalismus entwickelt hat: Durch die Omnipräsenz „mittelbarer Verwaltungen“ – einer Figur, die in anderen Bundesstaaten nicht existiert – haben die Ausnahmen die bundesstaatliche Regel (Vollzugszuständigkeit einer Gebietskörperschaft bedeutet, dass diese die betreffend Aufgabe ausschließlich durch eigene Organe besorgen darf) in den zweiten Rang verwiesen. An diesem Zustand lässt sich wenig ändern. Mir wäre ein traditionelles bundesstaatliches Modell, das Gesetzgebungs-, Vollziehungs-, Organisations- und Finanzverantwortung möglichst konzentriert, wesentlich lieber als der derzeitige Zustand. Das ändert nichts daran, dass der Zug 1925 in eine andere Richtung abgefahren ist und dass auch im Rahmen des Konvents alle Weichen in Richtung Vollzugsföderalismus gestellt sind.

Dem dritten Bereich sind deshalb in meinen Augen all jene Angelegenheiten zuzuordnen, in denen für eine Mitwirkung sowohl von Bundes- als auch von Landesorganen Raum bleiben soll. Als Regel sollte gelten, dass die Vollziehung von den Ländern zu besorgen ist, dass aber auch die Mitwirkung von Bundesexekutivorganen oder die Betrauung von Bundesbehörden mit Entscheidungszuständigkeiten vorgesehen werden kann. Diese höhere Flexibilität benötigen wir deshalb, weil es ansonsten nicht gelingen wird, jene zahlreichen Verfassungsbestimmungen aufzulösen, die eine nach allgemeinen Regeln verbotene Mitwirkung im fremden Vollzugsbereich vorsehen. Die Verfassungsbestimmungen im StaatsbürgerschaftsG seien als Beispiel erwähnt. Es zeigt, dass die Arbeiten dieses Ausschusses auch die Entscheidung darüber beeinflussen werden, ob man das Risiko in Kauf nehmen kann, in die neue Verfassung ein Inkorporationsgebot aufzunehmen.

4. Bedarfskompetenzen

Mit Öhlinger bin ich der Auffassung, dass es mit den „drei Säulen“ nicht das Bewenden haben kann. Daneben sollte auch für die klassischen Formen der Bedarfsgesetzgebung Raum bleiben, die es schon bisher gibt. Neben der Bedarfskompetenz für das Verwaltungsverfahren, die weiterhin existieren muss, wenn das Verfahren in den Angelegenheiten der dritten Säule (also zB im Baurecht) nach dem AVG ablaufen soll, halte ich insbesondere ein Äquivalent für die lex Starzyński (angelehnt an die Urkonzeption der Zivil- und Strafkompentenz im StGG 1867) sowie eine Bedarfskompetenz für die Umsetzung von Völkerrecht und Europarecht für notwendig. Gemeinsame Klammer dieser Kompetenzen könnte sein, dass sie zur Erlassung einheitlicher Vorschriften ermächtigen und dass daneben zur Regelung des Gegenstandes erforderliche abweichende Regelungen im Materiengesetz zulässig bleiben.

Meine Vorstellungen über die grundsätzliche die Zuordnung von Angelegenheiten zu den drei Säulen sind dem beigeschlossenen Textvorschlag zu entnehmen. Er mag verdeutlichen, dass ein Kompetenzkatalog auch schlank gehalten werden kann.

X. Abschnitt: Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern

Ausschließliche Kompetenzen des Bundes

Art. KV1. Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

1. Bundesverfassung;
2. äußere Angelegenheiten; Grenzvermarkung;
3. Zollwesen;
4. Bundesfinanzen und Monopolwesen;
5. Geld- und Kapitalmarktrecht; Standardisierung;
6. Sicherheitswesen;
7. Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen und der Luftfahrt; Angelegenheiten der Bundesstraßen;
8. militärische Angelegenheiten;
9. höheres Schulwesen;
10. Einrichtung der Bundesbehörden und der sonstigen Bundesorgane.

Ausschließliche Kompetenzen der Länder

Art. KV2. Landessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

1. Landesverfassung;
2. Landwirtschaft und Bodenreform;
3. Jagd und Fischerei;
4. Naturschutzwesen;
5. Raumordnung, soweit sie nicht unter Art. KV1 Z 7 und 8 fällt.
6. Hochbaurecht;
7. Feuerpolizei;
8. Kindergarten- und Volksschulwesen;
9. Einrichtung der Landesbehörden und der sonstigen Landesorgane;
10. Gemeinderecht und Gemeindeaufsicht.

Konkurrierende Kompetenzen

Art. KV3. In den übrigen Angelegenheiten ist die Gesetzgebung Landessache, soweit und solange der Bund keine Gesetze und Verordnungen erlassen hat.

Der Bund kann sich in diesen Angelegenheiten auf die Vorgabe von Grundsätzen beschränken, die ausdrücklich als Grundsatzgesetze oder Grundsatzbestimmungen zu bezeichnen sind.

Die Vollziehung der in diesen Angelegenheiten erlassenen Vorschriften ist Landessache, soweit die Bundesgesetze nicht Bundesbehörden die Vollziehung übertragen.

Bundesgesetze, die Bundesbehörden die Vollziehung übertragen oder deren Mitwirkung in der Landesvollziehung vorsehen, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Landesgesetze, die die Mitwirkung von Bundesorganen vorsehen, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung. Zustimmungen gelten als erteilt, wenn sie nicht innerhalb von acht Wochen verweigert werden.

Bedarfskompetenzen

Art. KV4. Ungeachtet des Art KV2 können vom Bund einheitlich geregelt werden:

1. das Zivilrecht und das Justizstrafrecht;
2. das Verwaltungsverfahren, die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechts, das Verwaltungsverfahren, die Verwaltungsvollstreckung und der Schutz personenbezogener Daten;
3. Angelegenheiten, in denen Rechtsakte im Rahmen der europäischen Integration oder völkerrechtliche Verträge umzusetzen sind.

In den die einzelnen Gebiete der Vollziehung regelnden Bundes- und Landesgesetzen können hievon abweichende Regelungen nur getroffen werden, soweit sie zur Regelung des Gegenstandes erforderlich sind.

Die Vollziehung der in den Angelegenheiten Abs 1 Z 1 erlassenen Vorschriften ist Bundessache, die Vollziehung der in den Angelegenheiten gemäß Abs 1 Z 3 erlassenen Vorschriften Landessache. Die Handhabung der gemäß Abs 1 Z 2 erlassenen Vorschriften ist Bundes- oder Landessache je nach dem, ob die den Gegenstand des Verfahrens bildende Angelegenheit in die Bundes- oder in die Landesvollziehung fällt.