



Parlament 1017 Wien
www.konvent.gv.at

Ausschuss 7
Synopse zum Thema „Regulatoren“
aufgrund der 2. Sitzung am 20. Oktober 2003

Verfassungsrechtliche Verankerung

Regulierungsbehörden sind ein Sonderfall der staatlichen Verwaltungsorganisation. Eine verfassungsrechtliche Verankerung der Regulatoren scheint daher sinnvoll.

- Sie soll sich auf Grundsätze beschränken, was bedeutet, dass sie in Form einer (inhaltlich determinierten) Ermächtigung an den einfachen Gesetzgeber erfolgen soll (insbesondere Parameter für die Einrichtung und die Durchbrechung des Weisungszusammenhanges)
- Als Ort dieser Bestimmung liegt eine Einordnung in den Nahebereich des Art. 77 auf der Hand.

Detailliertheitsgrad

Es sollen im B-VG nur Grundsätze geregelt werden. Diese könnten sein:

- Ausnahmecharakter / Sonderform der Vollziehung
- Unabhängigkeit von dem zu regelnden Wirtschaftssektor (so lange der Staat Eigentümer von Unternehmen des regulierten Bereichs ist, bedeutet dies Weisungsfreiheit)
- Verantwortlichkeit
- erhöhte Bindung an Transparenz- und Konsultationsgebote
- zwei Instanzen
- keine Schaffung weiterer oberster Organe
- nachprüfende Kontrolle des VwGH
- Zielnorm: nachhaltige Sicherstellung der Versorgung / der Infrastruktur / der gemeinwirtschaftlichen Leistung und des gleichen Zuganges zum Markt

Die Anknüpfung der Ermächtigung an einen sachgerechten Tatbestand scheint sinnvoll (z.B.: „Wenn dies im Interesse eines freien Marktes, zur Erreichung eines funktionierenden Wettbewerbs oder zur Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Rechtsvorschriften geboten ist ...“ oder „für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“)

Der einfache Gesetzgeber soll Gestaltungsspielraum haben; die Konstruktion des Regulators als GmbH soll möglich, aber nicht zwingend sein.

Einzelfallentscheidung – Infrastrukturpolitik

Deutlich überwiegend wird die Ansicht vertreten, dass Infrastrukturpolitik Aufgabe der Gesetzgebung und der obersten Verwaltungsorgane ist und somit nicht in der Zuständigkeit der Regulatoren liegen soll. Auch die derzeit vielfach gegebene Möglichkeit, Stellungnahmen infrastrukturpolitischer Natur abzugeben, wurde zurückhaltend gesehen.

Daraus folgt:

- Zuständigkeit zur Einzelfallentscheidung, diese weisungsfrei und unabhängig (Tribunalgarantien werden zumeist erforderlich sein)
- Weisungsrecht, Aufsicht, politische Verantwortung des obersten Verwaltungsorgans ist für die übrigen Tätigkeitsbereiche sicherzustellen

In inhaltlicher Hinsicht wird verlangt, dass die Entscheidungen sowohl bei konkreten und detaillierten Eingriffen in den Wettbewerb als auch in Hinblick auf weittragende generelle Auswirkungen zurückhaltender sein sollen.

Kontrolle

Verfassungsrechtliche Sonderbestimmungen scheinen insoweit erforderlich, als eine Herausnahme aus dem Weisungs- und Verantwortungsbereich zu den obersten Verwaltungsorganen erfolgt.

Parlamentarisch:

- Berichtspflichten in der derzeitigen Form scheinen nicht optimal; zu überlegen wären Ausschusshearings und die Vorlage von generellen Zielprogrammen

Rechtlich:

- Ein Rechtszug zum VwGH wird überwiegend bejaht
- Eine deutliche Beschleunigung bei der 2. Instanz (auch beim VwGH) ist notwendig
- Die Einbindung von Sachverstand in der 2. Instanz (auch beim VwGH) wäre sinnvoll
- Eine Föderalisierung der Kontrollinstanz (Landesverwaltungsgerichte) ist nicht sinnvoll

Finanziell:

- Die Einbeziehung der Kontrollierten - falls von ihnen finanziert wird - in die Finanzkontrolle wird gewünscht; eine solche darf allerdings die Unabhängigkeit nicht beeinträchtigen

Fachlich:

- Generelle Vorgaben durch Gesetz und Verordnung verlangen, dass es außerhalb der Einzelfallentscheidungen Kontrolle gibt. Diese ist z.B. in Form von Eigentümerrechten, Aufsichtsratszuständigkeiten, Abberufung von Organwaltern bei GmbH möglich.
- Auch an die Einrichtung einer Aufsicht analog zu den Selbstverwaltungskörpern ist zu denken.
- Im weisungsfreien Bereich soll das oberste Verwaltungsorgan die Möglichkeit der Aufhebung /Amtsbeschwerde und der effektiven Verfahrensbeschleunigung haben.

Relation Behörde – Geschäftsapparat, Organisation

Es wird kritisiert, dass

- die Arbeitsteilung, die anhängigen Fragen und die Entscheidungen derzeit nicht ausreichend transparent sind,
- faktisch der Geschäftsapparat die übergeordnete 2. Instanz dominiert,
- der Geschäftsapparat mitunter sehr aufwändig ausgestattet ist und
- kein einheitliches Erscheinungsbild gegeben ist.

Hier gibt es Änderungswünsche an den einfachen Gesetzgeber.

Zu überlegen wäre (auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht), die Rechtsschutzbehörden (in Gestalt der Kontroll-Kommissionen) nicht beim Regulator anzusiedeln, sondern etwa in Gestalt eines Fachsenates (bei einem Bundesverwaltungsgericht I. Instanz oder gleich beim VwGH) einzurichten.

Die Finanzierung aus (Pflicht)Beiträgen der Unternehmen ist nicht zwingend, es sollte auch eine solche aus Gebühren der Verfahrensparteien oder aus dem allgemeinen Haushalt nicht verunmöglicht werden.

Innere Organisation

Änderungsvorschläge beziehen sich vor allem auf die jeweilige Kommission / Behörde 2. Instanz:

- Kollegialbehörde ist eher zu bevorzugen, aber nicht absolut notwendig
- hauptberufliche Organwalter sind effektiver als nebenberufliche
- Sachverstand ist in die Behörde einzubeziehen
- die Verfahrensdauer ist zu verkürzen
- Transparenz der Entscheidung ist zu erhöhen (z.B. votum separatum, Begründung,
- keine organisatorische und personelle Verflechtung von 1. und 2. Instanz (gilt auch hinsichtlich des Sachverständigenapparats).

Die Kompliziertheit der Rechtsmaterien und die Möglichkeit, gleichzeitig verschiedene Rechtszüge einzuschlagen, wird kritisiert; eine Verfahrenskonzentration ist daher zu überlegen.

Befristete Einrichtung, Relation zur allgemeinen Wettbewerbsregelung

Die meisten Behörden gehen davon aus, dass die vollständige Neuordnung des jeweiligen Marktes nicht so rasch zu erwarten ist bzw., dass auch nach dessen Herstellung - geminderte - Aufgabenstellungen verbleiben.

Eine Fusionierung mit der Wettbewerbsbehörde ist daher nicht aktuell, ebenso nicht eine generelle Befristung der Einrichtung von Regulatoren.

Sonstiges

Kritisiert wurde die unklare Kompetenzabgrenzung zwischen Regulator und Ministerium.

Nicht besprochen wurde die budget- und planstellenrechtliche Konstruktion (auf einfachgesetzlicher Ebene). Hier gibt es abgesehen von der Beibehaltung des derzeitigen Status zwei Alternativen:

- Konstruktion als nachgeordnete Dienststelle in einem Ressortbereich, oder
- Zusammenfassung aller Regulatoren zu einem Budget- und Planstellenbereich.

Die Beibehaltung des Status quo bedeutet die Existenz von teilweise außerhalb des Budgets und des Planstellenbereichs stehenden Einrichtungen, die über Personalhoheit auch im Hinblick auf die Zahl der nicht im öffentlichen Dienst stehenden Mitarbeiter und deren Entlohnung verfügen.

Angeregt wurde, im Ausschussbericht keine Bewertung der Ausgliederung als besseres Modell im Vergleich zur Aufgabenbesorgung im normalen Verwaltungsvollzug vorzunehmen, sondern beide Modelle als gleichwertig darzustellen. Die Auswahl trifft der Materiengesetzgeber nach Sachlichkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen.

Vorgeschlagen wird für die einfachgesetzlichen Regelungen auch die Verankerung einer volkswirtschaftlichen Verantwortung des Regulators, insbes. in Infrastrukturentscheidungen.