



Parlament 1017 Wien
www.konvent.gv.at

Ausschuss 7

Bericht / Erläuterungen zum Thema „Regulatoren“

a) Verfassungsrechtliche Verankerung

Regulierungsbehörden sind so wie andere unabhängige Behörden aufgrund der Herausnahme aus dem regulären Verwaltungsaufbau eine besondere Form 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 des Gesetzgebers erfolgen soll, welche insbesondere Parameter für die Einrichtung und die Durchbrechung des Weisungszusammenhanges enthalten soll. Der systematische Einbau dieser Bestimmung soll so erfolgen, dass sie auf die Bundes- und Landesverwaltung gleichermaßen bezogen werden kann.
- Die Definition des Begriffs „Regulatoren“ kann einschlägigen Dokumenten der Europäischen Union entnommen werden (vgl. z.B. Beschluss 2002/627/EG der Kommission vom 29. Juli 2002 zur Einrichtung der Gruppe Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste, ABl. L 200 vom 30.7.2002, S. 38: „Im Sinne dieser Entscheidung bezeichnet ‚maßgebliche nationale Regulierungsbehörde‘ die gemäß der Rahmenrichtlinie in jedem Mitgliedsstaat eingerichtete Behörde, deren Aufgabe die Überwachung der alltäglichen Auslegung und Anwendung der Bestimmungen der Richtlinien über elektronische Kommunikationsnetze- und dienste ist.“

b) Detailliertheitsgrad

Es sollen in der Verfassung nur Grundsätze geregelt werden. Diese sind:

- Sonderform der Vollziehung;
- Unabhängigkeit vom Staat, so lange dieser Eigentümer von Unternehmen des regulierten Bereichs ist, Weisungsfreiheit und Unparteilichkeit;
- Verantwortlichkeit für die eigenen Entscheidungen;
- erhöhte Bindung an Transparenzgebote;
- möglichst kurzer Instanzenzug;
- keine Schaffung weiterer oberster Organe;
- nachprüfende Kontrolle des VwGH mit meritorischer Zuständigkeit;
- Sicherstellung der Leistung und des gleichen Zuganges zum Markt.

Die Anknüpfung der Ermächtigung an einen sachgerechten Tatbestand scheint sinnvoll.

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

c) Einzelfallentscheidung – Infrastrukturpolitik

Von den Regulierungsbehörden und von den regulierten Wirtschaftssektoren wird die Ansicht vertreten, dass Infrastrukturpolitik Aufgabe der Gesetzgebung und der obersten Verwaltungsorgane ist und somit nicht in die Zuständigkeit von Regulatoren übertragen werden soll. Auch die derzeit vielfach gegebene Möglichkeit, Stellungnahmen infrastrukturpolitischer Natur abzugeben, wird zurückhaltend gesehen.

Diese Auffassung entspricht auch der Verfassungsgerichtshof-Judikatur, die es nicht für zulässig erachtet, dass staatliche Kernaufgaben ausgegliedert werden, dass ganze Verwaltungsbereiche ausgelagert werden oder dass sich der Staat der Wahrnehmung politischer Gestaltungsaufgaben begibt. Eine Zuständigkeit zur Einzelfallentscheidung - weisungsfrei und unabhängig mit Tribunalgarantien - ist somit unproblematisch; Weisungsrecht, Aufsicht, politische Verantwortung des obersten Verwaltungsorgans ist aber für die übrigen Tätigkeitsbereiche sicherzustellen.

Dieses Leitungsrecht umfasst jedenfalls eine Richtlinien- und Verordnungskompetenz der obersten Organe. Darüber hinaus kommt eine Konsultationspflicht des Regulators mit diesen bei der Erlassung eigener Verordnungen oder Richtlinien in Frage, die allenfalls mit einem Zustimmungs- oder Aufhebungsrecht sanktioniert werden kann. Weiters kann dem obersten Organ ein Aufhebungsrecht (Amtsbeschwerde) beim VwGH eingeräumt werden. Als schärfstes Lenkungsinstrument kommt eine Absetzungsmöglichkeit der Organwalter der Regulatoren in Frage, die allerdings an eine parlamentarische Entschließung gebunden werden sollte.

Die Detailregelung dieses Bereichs soll dem einfachen Bundes- und Landesgesetzgeber überantwortet werden.

d) Kontrolle

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

Parlamentarisch:

- Berichtspflichten in schriftlicher Form im Wege des obersten Organs, Ausschusshearings und die Vorlage von generellen Zielprogrammen sind denkbar. Die verfassungsrechtlichen Regelungen der parlamentarischen Mitwirkung an der Vollziehung sollten dem nicht entgegenstehen. Insbesondere wäre Vorsorge zu treffen, dass ein Bericht verworfen und in einer Entschließung dem obersten Verwaltungsorgan die Abberufung von Organwaltern aufgetragen werden kann.

Rechtlich:

- Ein Rechtszug zum VwGH wird für erforderlich erachtet
- Eine deutliche Beschleunigung in der 1. Instanz ist notwendig
- Die Einbindung von Sachverstand beim VwGH wäre sinnvoll
- Der Regulator soll in einer einzigen Instanz entscheiden, dagegen kann Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erhoben werden, das meritorisch in einem Fachsenat entscheidet.

e) Anregungen für den (einfachen) Gesetzgeber

Zur Relation Behörde – Geschäftsapparat, Organisation:

An der derzeitigen Situation wird kritisch vermerkt, dass

- die Arbeitsteilung, die anhängigen Fragen und die Entscheidungen 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 käme es dem Gesetzgeber zu, entsprechende Regelungen zu treffen.

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.

Zur inneren Organisation:

Für die Gestaltung der inneren Organisation wäre zu beachten:

- eine 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
- die Transparenz der Entscheidung ist zu erhöhen (z.B. votum separatum, Begründung,
- eine Verfahrenskonzentration ist zu überlegen

Zum Budget- und Planstellenrecht:

Bei der budget- und planstellenrechtlichen Konstruktion auf einfachgesetzlicher Ebene gibt es abgesehen von der Beibehaltung des derzeitigen Status zwei Alternativen:

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

Es ist wünschenswert, hier möglichst einheitliche und einfache Regelungssysteme zu entwickeln, die auf folgenden Grundsätzen aufbauen sollen:

- Die ausgegliederten Beamten aller Regulatorien sollten zu einer einzigen Dienststelle zusammengefasst werden (möglicherweise empfiehlt sich eine gemeinsame Behörde für alle Ausgliederten).

- Die Leistungsbefugnisse des Leiters der Regulierungsbehörde sollen sich gleichermaßen auf Beamte und andere Arbeitnehmer beziehen.
- Die „wohlerworbenen Rechte“ ausgegliederter Beamter und Vertragsbediensteter der Gebietskörperschaften sind im Sinn des Vertrauensschutzprinzips zu wahren.
- Wird einem Regulator ein staatliches Budget übertragen, so soll dies in Form eines Globalbudgets mit unbeschränkter innerer Virementfähigkeit und Rücklagefähigkeit erfolgen; die Führung einer und nur einer Form der Buchhaltung muss möglich sein.