

Juni 2004

Länderpositionen zum Österreich-Konvent

Die Landeshauptleutekonferenz anerkennt die bisher geleisteten Arbeiten des Österreich-Konvents und seine Bedeutung für die Weiterentwicklung des österreichischen Bundesstaates. Sie bekräftigt ihre Bereitschaft, auf der Basis des Auftrags an den Konvent weiterhin engagiert mitzuwirken.

Die Landeshauptleutekonferenz erachtet es als geboten, die österreichische Bundesstaatlichkeit zu einem modernen Föderalismus weiterzuentwickeln. Die neue Staatsorganisation muss der mittlerweile wissenschaftlich abgesicherten Erkenntnis entsprechen, dass bürgernah organisierte Einheiten effizienter arbeiten als zentralisierte Apparate. Aufgabenübertragungen müssen aber jedenfalls finanziell abgesichert werden.

Die Landeshauptleutekonferenz bekennt sich zu einer modernen Finanzverfassung und zur europäischen Verantwortung der Länder bei der Umsetzung und dem Vollzug des Rechts der Europäischen Union.

Die Landeshauptleutekonferenz erachtet folgende Punkte als besonders wichtig:

- **Verfassungsautonomie und Reform der Kompetenzverteilung**

Die derzeit im Art. 99 B-VG geregelte relative Verfassungsautonomie der Länder soll gestärkt werden. Es soll dem Landesverfassungsgesetzgeber nur verboten sein, dass seine Regelungen der Bundesverfassung widersprechen.

Zur Stärkung der Verfassungsautonomie der Länder sind der Abbau von einschränkenden Bestimmungen der Bundesverfassung und die Einräumung eines ausreichenden Spielraums für eigenständige Regelungen zur Kreation der Organe des Landes nötig.

So soll den Ländern jedenfalls mehr Spielraum bei landesgesetzlichen Wahlrechtsregelungen, wie zB Briefwahl sowie künftig auch e-Voting bei Wahlen der Länder und Gemeinden, eingeräumt werden.

Die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben für die Organisation der Verwaltung in den Ländern sollen reduziert werden; im Sinne der Erfordernisse des Rechtsstaatsprinzips sind die wesentlichsten Bestimmungen des B-VG über die Ämter der Landesregierungen sowie des § 8 Abs. 5 ÜG 1920 in das B-VG zu übernehmen.

Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Die Kompetenzverteilung muss sich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger orientieren und unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips abgerundete Kompetenz- und Verantwortlichkeitsbereiche nicht nur des Bundes sondern auch der Länder schaffen.

Der Gedanke, durch Schaffung einer so genannten „Dritten Säule“ die Möglichkeit zu eröffnen, in bestimmten Materien im unbedingt erforderlichen Ausmaß bundesweite Homogenität sicherzustellen und gleichzeitig den Ländern Raum für regionale Gestaltung zu geben, wird grundsätzlich unterstützt. Rechtsetzungsinstrumente, die es dem Bund ermöglichen, einseitig und ohne wirksame Mitwirkung durch die beteiligten Länder selbst, diese Kompetenzen an sich zu ziehen, werden abgelehnt. Vielmehr muss ein Verfahren entwickelt werden, das es den Ländern ermöglicht, an der Bundesgesetzgebung in der „Dritten Säule“ so mitzuwirken, dass

1. der Bund seine Kompetenz nur im unbedingt erforderlichen Umfang mit Zustimmung der Länder wahrnehmen kann, und
2. den Ländern bei der näheren Ausführung der von der Bundesgesetzgebung gemachten Vorgaben noch entscheidende, regionale Gestaltungsspielräume, die sich nicht an der Praxis der Grundsatzgesetzgebung nach Art. 12 B-VG orientieren dürfen, verbleiben.

Die Umsetzung von EU-Recht muss weiterhin der innerstaatlichen Zuständigkeit zur Erlassung der jeweiligen Rechtsvorschriften folgen.

Reform des Bundesrates

Bei einer Reform des Bundesrates ist auf einen ausreichenden Einfluss der Länder Bedacht zu nehmen. Insbesondere muss ein effektives Mitwirkungsrecht (entweder Zustimmungsrecht oder absolutes Veto) bei solchen Akten der Bundesgesetzgebung bestehen, die sich auf die Zuständigkeiten der Länder oder ihre Vollziehung auswirken oder die wesentliche finanzielle Folgen für die Länder nach sich ziehen (wie zB das Finanzausgleichsgesetz oder Steuerreformen). Mitwirkungsrechte, die letztlich vom Nationalrat übergangen werden können, werden in diesen Fällen nicht als ausreichend betrachtet. Es muss gesichert sein, dass die Abgeordneten auch tatsächlich die Interessen der von ihnen vertretenen Länder wahrnehmen (zB gebundenes Mandat in wichtigen Angelegenheiten). Die Wahlfreiheit der Landtage bei der Entsendung der Bundesräte darf nicht eingeschränkt werden.

Mitwirkung der Bundesregierung an der Landesgesetzgebung

Das Einspruchsrecht der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Länder (Art. 98 B-VG) und das Zustimmungsrecht der Bundesregierung zu bestimmten Gesetzesbeschlüssen der Länder gemäß Art. 97 Abs. 2 B-VG sollen aufgehoben werden.

Staatsrechtliche Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG

Art. 15a-Vereinbarungen sollen – bei Bindung der Landesgesetzgebung mit Genehmigung des Landtages – unmittelbar anwendbar sein können.

Europäische Union

Im Hinblick auf die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Verfassung werden ausreichende Mitwirkungsrechte der Länder auch an der Kontrolle seiner Einhaltung gefordert.

Den Ländern ist die Möglichkeit zu wahren, die Erbringung der demokratisch legitimierten öffentlichen Leistungen (Daseinsvorsorge) sicherzustellen. Die Länder erwarten, dass Österreich dieses Prinzip auch auf europäischer Ebene verteidigt.

• **Reform der Verwaltung**

Die mittelbare Bundesverwaltung hat sich als wesentliches Strukturmerkmal der österreichischen Verwaltungsorganisation im Grundsatz bewährt. Sie soll daher erhalten bleiben und um weitere, bisher in der unmittelbaren Bundesvollziehung verankerte Angelegenheiten ergänzt werden. Der dezentrale Vollzug ist durch Rücknahme überzogener Aufsichtsmaßnahmen und Abbau ministerieller Zuständigkeiten zu stärken. Es soll grundsätzlich möglichst wenige Sonderbehörden geben; jedoch ist auch hier die Verfassungsautonomie der Länder zu wahren, um beispielsweise auch die besondere Situation Wiens berücksichtigen zu können.

Die Einheitlichkeit der Ämter der Landesregierungen ist zu wahren.

Insbesondere sind die Aufgaben der Schulverwaltung von Behörden der Länder wahrzunehmen. Dafür kommen in Frage die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung oder von den Ländern einzurichtende Sonderbehörden. Auf diese Weise kann sowohl der Einfluss des Bundes auf die Vollziehung gesichert als auch der Vorteil dezentraler Vollziehung genützt werden. Außerdem können Synergien gewonnen werden. Ein Weiterbestand der bestehenden Schulbehördenstruktur unter einer anderen Bezeichnung oder die Schaffung gemeinsamer Behörden von Bund und Ländern wird abgelehnt.

Die Sicherheitsdirektionen sollen als Sicherheitsbehörden zweiter Instanz weiter bestehen und auch die Zuständigkeit für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung behalten. Die Struktur des Wachkörpers Bundespolizei ist mit jener der Sicherheitsbehörden abzustimmen. Der Wachkörper Bundespolizei ist den Sicherheitsdirektionen beizugeben, dh diesen ist die Ressourcenverwaltung zu übertragen. Jeder Bezirksverwaltungsbehörde ist ein Bezirkspolizeikommando zu unterstellen. Auch die Bestellung des Polizeidirektors, des Landespolizeikommandanten und der Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung, des Landeskriminalamtes und der Verkehrsabteilung des Landespolizeikommandos ist an das Einvernehmen mit dem Landeshauptmann zu binden.

Die Beseitigung des Homogenitätsgebotes im Jahre 1999 hat den Ländern die Möglichkeit zu einer Modernisierung des öffentlichen Dienstrechtes, das eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Verwaltungsreform bildet, eröffnet. Diese Chance darf nicht wieder verbaut werden.

Katastrophenschutz

Im Katastrophenfall muss eine einheitliche Führung durch den Landeshauptmann sichergestellt sein.

Ausgliederungen

Die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder bei Ausgliederungen, besonders zur Normierung von Sondergesellschaftsrecht, sollen jenen des Bundes angeglichen werden.

Gemeinsame Einrichtungen der Länder

Den Ländern soll die Möglichkeit eröffnet werden, gemeinsame Einrichtungen für einzelne Verwaltungsbereiche zu schaffen. Die Schaffung solcher Einrichtungen ist der Bundesregierung anzuzeigen.

Privatwirtschaftsverwaltung

Weder die derzeitige Kompetenzlage noch das Ausmaß der Gesetzesbindung im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung sollen geändert werden.

Rechnungs- und Gebarungskontrolle der Verwaltung

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kontrolleinrichtungen der Länder sollten die gleichen sein wie die des Rechnungshofes des Bundes. Die Organisation der Rechnungs- und Gebarungskontrolle der Landesverwaltung soll den jeweiligen Landesverfassungsgesetzgebern autonom zukommen.

Länder, die über Einrichtungen mit dem Rechnungshof des Bundes vergleichbaren Befugnissen verfügen, sollten entscheiden können, ob in Angelegenheiten der Landesverwaltung der Rechnungshof des Bundes zuständig sein soll.

Landesverwaltungsgerichte

Die Schaffung von Landesverwaltungsgerichten wird begrüßt, so die finanziellen Rahmenbedingungen gesichert sind.

Für die Organisation und das Dienstrecht ist der Landesgesetzgeber zuständig; die Bestellung der Mitglieder obliegt der Landesregierung als zuständigem oberstem Organ.

Reform der Gerichtsorganisation

In jedem Land muss – analog zu den Landesverwaltungsgerichten – ein organisatorisch unabhängiges Rechtsmittelgericht erhalten bleiben.

- **Reform der Finanzverfassung**

Die Landeshauptleutekonferenz weist darauf hin, dass die Übernahme von Aufgaben auch eine zur Erledigung dieser Aufgaben angemessene Finanzausstattung voraussetzt.

Es kann nicht akzeptiert werden, dass der Bund seine Finanzierung für Aufgabenbereiche, die zumindest teilweise in Bundeskompetenz liegen, wie zB im Gesundheitswesen, deckelt.

Die Landeshauptleutekonferenz bekräftigt die Gemeinsame Länderstellungnahme zum Ausschuss 10 des Österreich-Konvents, die ein Bestandteil der Länderpositionen zum Österreich-Konvent ist (Anhang).

ANHANG

**VERBINDUNGSSTELLE DER BUNDESLÄNDER
BEIM AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG**
1010 Wien, Schenkenstraße 4

TELEFON: 01/535 37 61

TELEFAX: 01/535 60 79

E-mail: post@vst.gv.at

Bei Antwort bitte Kennzeichen angeben

Bearbeiter Durchwahl

Datum

VST-4607/58

Dr. Smutny

16

13. Februar 2004

Betrifft

Österreich-Konvent;

Ausschuss 10 „Finanzverfassung“;

Gemeinsame Länderstellungnahme

E-MAIL

Herrn

Bundesminister für Inneres

Dr. Ernst STRASSER

Vorsitzender des Ausschusses 10 „Finanzverfassung“

Österreich-Konvent

Sehr geehrter Herr Vorsitzender !

Mit Schreiben vom 28. Jänner 2004 haben Sie, sehr geehrter Herr Bundesminister, als Vorsitzender des Ausschusses 10 „Finanzverfassung“ des Österreich-Konvents den derzeit Vorsitzenden der Landeshauptmännerkonferenz, Herrn Landeshauptmann Dr. Herbert SAUSGRUBER, ersucht, die grundlegenden Positionen der Länder zum Mandat des Ausschusses als Diskussionsgrundlage für die konstituierende Sitzung des Ausschusses 10 bekannt zu geben.

Die Verbindungsstelle der Bundesländer gestattet sich hiezu im Auftrag der Länder folgende

gemeinsame Länderstellungnahme

vorzutragen:

Eingangs darf festgehalten werden, dass es sich bei der Finanzverfassung und beim Finanzausgleich aus finanzpolitischer Sicht um grundlegende Fragen der Länder handelt.

Die im Mandat des Ausschusses enthaltenen Themen sind weiters von einer besonderen Komplexität und Konsequenz, sodass eine notwendige eingehende Befassung damit eines bestimmten Zeitaufwandes bedarf, der jedoch auf Grund der Kurzfristigkeit nicht gegeben ist.

Grundsätzlich ist zum Mandat des Ausschusses 10 „Finanzverfassung“ des Österreich-Konvent festzuhalten, dass sich die Rahmenbedingungen für die öffentlichen Haushalte in den letzten Jahren grundlegend geändert haben. Dies einerseits aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben, andererseits aber auch aufgrund der einen Anpassungsbedarf erfordernden Entwicklungen in besonders kostendynamischen Bereichen, wie beispielsweise der Krankenanstaltenfinanzierung, der Alten- und Behindertenbetreuung sowie der Sicherung des öffentlichen Nahverkehrs und sonstiger Infrastruktureinrichtungen.

Sollte daher – wie im Mandat des Ausschusses eingangs ausgeführt wird - unter Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung die langfristige Absicherung des Anteils der Länder an der zur Verfügung stehenden Finanzmasse, etwa durch Zuweisung fixer Ertragsanteile aus dem Steueraufkommen, verstanden werden, wird diese Maßnahme begrüßt.

Die eingangs aufgezeigte Entwicklung der Rahmenbedingungen muss dazu führen, dass die Finanzverfassung und der Finanzausgleich aufgabenorientiert und auf der Grundlage gleichberechtigter Partner zu regeln sind. Den Ländern ist dabei ein größerer Gestaltungsspielraum zu eröffnen. In jedem Fall sind Mehraufgaben für die Länder und damit verbundene Mehrausgaben zu berücksichtigen. Das bedeutet, es sind die Länder finanziell so auszustatten, dass ihre Finanzkraft adäquat zu ihren Aufgaben ist.

Grundsätzlich sollte bei der Neukonzeption der Finanzverfassung das bundesstaatliche Prinzip verstärkt Berücksichtigung finden, d.h. prinzipiell ist von einer Parität und Autonomie von Bund und Ländern (sowie Gemeinden) auszugehen. Das würde auch die ausdrückliche Normierung des Verhandlungsgebotes im Bereich des Finanzausgleichs in der Finanzverfassung bedeuten.

Vorzusehen sind auch Regelungen in der Finanzverfassung für den Fall, dass nicht rechtzeitig ein neues Finanzausgleichsgesetz in Kraft tritt. Dies könnte in der Form erfolgen, dass die Geltung des gesamten Finanzausgleichsgesetzes automatisch verlängert wird, bis ein neues Finanzausgleichsgesetz in Kraft tritt.

Die Länder gehen von der Erwartung aus, dass wegen der großen Bedeutung der Finanzverfassung und des auf deren Grundlage normierten Finanzausgleichs vor einer Umsetzung der im Ausschuss 10 bzw. in der Folge im Konvent hierfür vorgeschlagenen Regelungen zwischen den Finanzausgleichspartnern noch eingehende Verhandlungen geführt werden.

Zu den im Mandat des Ausschusses festgelegten Bereichen im Einzelnen ist folgendes auszuführen:

A) Allgemeines:

Das Finanz-Verfassungsgesetz 1948 überträgt die Kompetenz-Kompetenz in Abgabenangelegenheiten an den einfachen Bundesgesetzgeber. Durch einfaches Bundesgesetz wird die Zuständigkeit der Bundesgesetzgebung und deren Grenzen gegenüber der Landesgesetzgebung bei der Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge bestimmt, ohne den anderen Finanzausgleichspartnern ein entsprechendes Gegengewicht, z. B. in Form erhöhter Mitspracherechte, zu verschaffen. Die Gesetzgebungshoheit in Abgabesachen ist dadurch weitgehend beim Bund konzentriert und die Landesgesetzgebung ist selbst dort, wo sie autonom tätig werden kann bzw. könnte mit einer Reihe von Einschränkungen und Barrieren konfrontiert. Dies ist aus föderalistischer Sicht abzulehnen. Gleiches gilt auch für das besondere unbeschränkte Einspruchsrecht der Bundesregierung gegen Landesabgabengesetze.

In die Finanzverfassung aufgenommen werden sollte die Verpflichtung des Bundes, die Abgeltung von Einnahmenschmälerungen oder Mehrbelastungen von Ländern und Gemeinden, die während der Finanzausgleichsperiode durch Maßnahmen des Bundes eintreten, mit den Finanzausgleichspartnern einvernehmlich zu regeln. Diesbezüglich wäre die Schutzklausel im § 7 Finanzausgleichsgesetz 2001 zu

verbessern und als Verfassungsbestimmung zu übernehmen bzw. die Konsultationsmechanismus-Vereinbarung effizienter und präziser zu gestalten und in die Finanzverfassung bzw. Bundesverfassung aufzunehmen.

Der Inkorporierung der Finanzverfassung in ein umfassendes Verfassungsgesetz kann grundsätzlich näher getreten werden. Damit einhergehen sollte natürlich auch die legistische Bereinigung von widersprüchlichen bzw. verstreuten Finanzverfassungsbestimmungen.

Eine Erweiterung des speziellen Gleichheitsgebotes des § 4 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 für die Mitteldotierung dürfte nicht so formuliert werden, dass sich daraus für die Mittelverwendung der Landesautonomie und dem Föderalismus zuwider laufende Forderungen nach Herstellung gleichwertiger Standards in einzelnen Lebensbereichen (z.B. Soziales, Wohnbauförderung, Kinderbetreuung uvam.) ableiten lassen.

B) Kostentragung:

Gegen den Konnexitätsgrundsatz als allgemeine Kostentragungsregel besteht insbesondere wegen der Ausgabenverantwortung bei der jeweiligen Gebietskörperschaft kein Einwand.

Die Umlagekompetenz der Länder gegenüber den Gemeinden ist im Zusammenhang mit der sonstigen Finanzausstattung der Länder (höhere Ertragsanteile der Länder an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben, Ausgestaltung der Besteuerungsrechte der Länder) zu sehen.

Eine diesbezüglich adäquate Ausstattung der Länder kann den Entfall derartiger Umlagen zur Folge haben.

C) Abgabenwesen:

Der Kompetenz zur Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge kommt zentrale Bedeutung zu. Die uneingeschränkte Zuständigkeit des einfachen Bundesgesetzgebers zur Verteilung der Ertragshoheit ist als dem bundesstaatlichen Prinzip

widersprechend anzusehen. Für diese Verteilung sollte daher finanzverfassungsrechtlich festgelegt werden, dass diese im Finanzausgleichspaktum vereinbart werden muss und während der Finanzausgleichsperiode nur im Einvernehmen mit den am Ertrag beteiligten Gebietskörperschaften geändert werden darf. Dies gilt auch für die Neueinführung von Abgaben als ausschließliche Bundesabgaben. Darüber hinaus sollten zumindest bestimmte Steuern (in erster Linie die Umsatzsteuer) als gemeinschaftliche Bundesabgaben bzw. zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) geteilte Abgaben in der Finanzverfassung ausdrücklich genannt werden, verbunden mit den Grundsätzen für die Verteilung. Gegen die verfassungsgesetzliche Festlegung von Steuerfindungsrechten und selbstständigen Abgabenerhebungsrechten für Länder und Gemeinden besteht kein Einwand.

D) Transfers:

Grundsätzlich wird zur Reduktion der Komplexität des Finanzausgleichs im weiteren Sinne der Ersatz der vielen Finanzausweisungen und Zweckzuschüsse durch Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben angestrebt. Als ergänzendes Instrumentarium sind jedoch die erwähnten Finanzausweisungen und Zweckzuschüsse außer Streit zu stellen. Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften sind ein unverzichtbarer Bestandteil der Feinabstimmung der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften. Diese sind auch Bestandteil des horizontalen Finanzausgleichs.

E) Haushaltsrecht:

Die bereits bestehenden finanzverfassungsrechtlichen Regelungen in diesem Bereich sind jedenfalls ausreichend. Eher sollte eine weitergehende Deregulierung erfolgen.

Auch Regelungen bezüglich Haushaltskoordinierung (Artikel 13 Abs. 2 B-VG, Österreichischer Stabilitätspakt 2001) sind mehr als ausreichend. Dies gilt auch für die damit verbundene Stabilisierung der öffentlichen Haushalte durch Schulden- und Defizitgrenzen.

Die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse sind mit den Bestimmungen in § 16 Abs. 1 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 und der Voranschlags- und

Rechnungsabschlussverordnung 1997 mehr als ausreichend geregelt. Einer Weiterentwicklung in ein doppisches System steht jedoch nichts entgegen. Für eine verfassungsrechtliche Regelung einer Kosten- und Leistungsrechnung besteht kein Bedarf.

F) Transparenz und Finanzstatistik:

Über die Bestimmungen der im Österreichischen Stabilitätspakt 2001 und die Gebärungsstatistik-Verordnung hinausgehende Verpflichtungen werden abgelehnt. Die darin enthaltenen Auskunftrechte bzw. -pflichten und Konsequenzen bei Nichterfüllung sind ohnehin schon schwer genug ohne zusätzliche Personalaufstockung zur Gänze zu erfüllen.

Zusammenfassend ist zur Reform der Finanzverfassung festzuhalten, dass im Zuge der Neuordnung der Kompetenzverteilung eine Stärkung der Flexibilität der Länder gewährleistet werden muss. Sowohl bei den Reformen hinsichtlich der Rechtssetzung und der Behördenorganisation insbesondere aber bei der Reform der Finanzverfassung ist darauf zu achten, dass die Länder (sowie auch die Gemeinden) nicht zusätzlich Aufgaben des Bundes ohne Abgeltung übernehmen können. Ein fairer Ausgleich muss stattfinden, in dem sich Bund, Länder und Gemeinden als gleichberechtigte Partner gegenüberstehen.

Die durch die Bundesverfassung zu gewährleistende Unabhängigkeit in der Haushaltsführung setzt voraus, dass die einzelnen Gebietskörperschaften über ihre Einnahmen weitgehend autonom verfügen können, sie also mit dem Recht zur freien Entscheidung zur Verwendung von Abgabenerträgen im Rahmen der Ertragshoheit ausgestattet sind.

Die Verbindungsstelle der Bundesländer trägt dies Ihnen, sehr geehrter Herr Vorsitzender, als gemeinsame grundsätzliche Länderposition zum Mandat des Ausschusses 10 des Österreich-Konvent vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Dr. BRAND

Leiter der Verbindungsstelle