

(2003)

Bernd Schilcher

Verfassungsreform - ein Programm?

Deskriptoren: Aufgabenteilungskommission; Bundesrat; Deregulierung; Einsparungspotenzial; Gerichtsorganisation; Instanzenanzug; Kompetenzzverteilung; Vertragskultur; Verfassungsreform; Verwaltungsreform.

Die Ausgangslage

Der Österreich-Konvent beginnt nicht bei Null. Die so genannte Aufgabenteilungskommission unter der Leitung von Bernhard Raschauer und die Finanzausgleichs-Begleitkommission (LtG Sektionschef Emmerich Bachmayer) haben bereits in der vergangenen Legislaturperiode folgende Vorschläge gemacht:

- 1. Reduktion der Aufgaben im öffentlichen Bereich; - zunächst durch Übertragung an Private. Beispiele: Führerscheinprüfungen, Prokurtdokumente, Einzelgenehmigungen, Akkreditierungen; - Übertragung an Kammern: Ärzte, Apotheken- und Hebammengesetz; - Bundesanstalten, Wirtschaftsbetriebe, Autobahnmeistereien udgl werden ausgegliedert oder privatisiert. 2. Konzentration aller erstinstanzlicher Verwaltungsverfahren in den Bezirkshauptmannschaften (One-stop-shop) Vorteil: bürgernahe, rasche und effiziente Entscheidungen. 3. Dadurch Übergang zum System des „Vollzugsföderalismus“, Auflösung der Bundesverwaltungsbehörden in den Ländern, Übertragung ihrer Aufgaben an die Länder. Beispielsweise beim bundesstaatlichen Volkbildungsreferenten, bei den Bundessozialämtern, den Landesverwaltungsstellen usw. 4. Einführung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit. Statt des Rechtszuges von der BH an die Landesregierungen bzw Bundesministerien gehen Beratungen künftig an die Landesverwaltungsgerichte. Der Vorteil liegt auf der Hand: Einheitliche zweite Instanz statt der bisherigen Zersplitterung; Vermeidung des parteipolitischen Einflusses auf die Entscheidungen.

Andere, wie Gerhard Lehner vom Wirtschaftsforschungsinstitut, möchten Norm-Ausgaben pro Kopf der Landesbürger einführen. Das entspricht dem System der Globalbudgets und dient eher dem Modell eines Vollzugsföderalismus: Da die Länder sämtliche Vollzugsaufgaben übernehmen, erhalten sie auch alle Mittel dafür.

Hier muss man sich also entscheiden. Wer den Ländern Steuerhoheit gibt, schreibt jedenfalls die herkömmliche Ländergesetzgebung fort. Der eigentliche Vollzugsföderalismus verzichtet auf die überkommene Ländergesetzgebung und überträgt den Abgeordneten andere Aufgaben. Dazu gehört beispielsweise die Mitwirkung der Volksvertreter an der Konkretisierung von EU- und Bundesvorschriften.

Verwaltungsreform - Verfassungsreform?

Schon hier wird deutlich, dass sich die Grenzen zwischen einer Verwaltungs- und einer Verfassungsreform nicht eindeutig ziehen lassen. Ich plädiere daher für eine durch die notwendigen Änderungen der Verwaltung ausgelöste Verfassungsreform.

Eine solche umfasst:

- Die Kompetenzverteilung der Bundesverfassung
- Das Verhältnis Bund - Länder (Vollzugsföderalismus)
- Die neuen Aufgaben der Landtage
- Die Reform des Bundesrates
- Eine Organisationsreform der Gerichtsbarkeit

Der europaweit neue Stil der Gesetze

Unter dem Eindruck des Legalitätsprinzips (Art 18 B-VG) haben wir uns fast 50 Jahre an einen Gesetzestext gewöhnt, der geschwätzig detailverliebt, dicht und konkret ist. Tatsächlich haben das Parlament in Wien wie auch die Landtage jeweils Rechtsvorschriften in von „Erlässen“ verabschiedet, die von Ministerialbeamten für Ministerialbeamten geschaffen wurden und daher dem einzelnen Bürger idR unverständlich blieben.

2 Vgl FN 1.

Dieser Stil weicht heute zusehends dem Modell der Rahmengesetze. Die EU setzt bereits stärker auf Rahmenrichtlinien als auf Verordnungen und viele neue österreichische Gesetze sind kürzer, allgemeiner und verständlicher geworden.

Rahmengesetze bedürfen freilich der Konkretisierung.

So wie EU-Richtlinien „umgesetzt“ werden müssen, sollten auch nationale Gesetze an die jeweils speziellen Bedingungen der einzelnen Länder angepasst werden. Das ist eine gemischte politisch-juristische Tätigkeit, welche die Landtagsabgeordneten daher gemeinsam mit den Landesjuristen, insbesondere mit den Mitgliedern der Landesverwaltungsgerichte durchführen sollten.

Gleichzeitig wäre zu überlegen, den Landtagen eine Mitsprache bei der grundsätzlichen Verteilung der „Globalbudgets“ des Bundes auf die einzelnen Ressorts zu gewähren.

Für eine klare Kompetenzaufteilung

Dies führt direkt zur Forderung nach dem Ende des österreichischen Kompetenz-Wirrwarrs, der Mehrfachzuständigkeiten und der immer unerträglicher empfundenen Verschiebende-handlung ein und derselben Materie durch die neun Bundesländer.

Das soeben geschilderte System des Vollzugsföderalismus samt der Konkretisierung nationaler und gemeinschaftsrechtlicher Rahmenvorschriften beendet nicht zuletzt das bestehende Kompetenz-Wirr war. Wir haben in Österreich Bundesgesetze und Landesgesetze mit Bundes- und Landesvollziehung; daneben gibt es Bundesgrundgesetzliche, Landesausführungsgesetze und Landesvollziehung. Und das gleich alles noch einmal - aber ganz anders - für die Schulen. Abgesehen von der Zuständigkeit der EU mit samt dem bekannten Vorrang des Gemeinschaftsrechts und der EU-konformen Interpretation.

Hinzu kommen die zahlreichen Überschneidungen und Mehrfachzuständigkeiten. Wie Lassing und Galtür gezeigt haben, gibt es Bundes- und Landeskatastrophen mit jeweils ganz anderen Zuständigkeiten - einmal des Berghauptmanns, dann des Bezirkshauptmanns, des Landeshauptmanns oder des Ressortministers.

1 Lehner/Feldner/Paierl, in: „Wiens Querdenker wollen Landessteuern“, Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe 19./20. 10. 2002, 10.

Österreich-Konvent

51

Wenn die EU, wie zB in Elektrizitätswirtschaftsrecht, vereinhaltlich möchten, bedarf es in Österreich gleich zehn neuer Gesetze: Eines E-Wirtschaftsgrundgesetzes und weiterer neun Ausführungsgesetze. Das ist dann aber das genaue Gegenteil von Vereinheitlichung.

Schließlich hat sich im Föderalismus ganz allgemein ein nachhaltiger Einstellungswandel vollzogen. Was früher als Ausdruck der Eigenständigkeit der Länder galt, wird zunehmend als teuer, unverständlich und verfassungsrechtlich bedenklich empfunden: Ob bei unterschiedlichen Schutzfristen für Murrentiere, den abweichenden Servitutsbestimmungen beim Fischfang, ungleichen Balkongitterabständen im Baurecht und kaum noch vergleichbaren Vorschriften in der Raumordnung. Tatsächlich sind die Länder selbst in den letzten Jahrzehnten durchaus schon zu einem Rank-Xerox-Föderalismus übergegangen: Jedes Land kopiert die Gesetze der anderen.

Reform des Bundesrats als obligatorischer Seitensprung in die Staatsreform

Sieht man die Aufgabe der Landtage in der Konkretisierung nationaler und gemeinschaftsrechtlicher Rahmengesetze, so empfiehlt es sich noch stärker, den gegenwärtigen Bundesrat, der von seiner Bestellung her wie auch in seiner Aufgabenerfüllung, weder Fisch noch Fleisch ist, durch die Landesparlamentarierkonferenz zu ersetzen. Das würde auch dem deutschen Modell entsprechen und läme der realen Machtverteilung weit näher als die gegenwärtige Länderrepräsentation in Wien. Gleichzeit wäre an ein absolutes Veto des neuen Bundesrats in allen Finanzangelegenheiten zu denken. Auch das entspricht der deutschen Rechtslage.

Strikte Trennung von strategischen und operativen Aufgaben in der Verwaltung – Übergang zur Vertragskultur

Die österreichische Verwaltung ist stark hierarchisch-autoritär aufgebaut und kommt mit ihren typischen Vollzugsmiteln des Beschließens und der bescheidlosen Amtshandlung nach außen sowie durch ihre internen Verwal-

tungsverordnung den Zielen der Kundenfreundlichkeit bzw der Mitarbeitermotivation nicht sehr nahe.

Dazu gesellt sich noch ein weiterer gravierender Fehler. Höhe und höchste Dienststellen machen prinzipiell keine strategischen Vorgaben, wie es ihnen eigentlich zukäme, auch kein Controlling, sondern mischen sich am liebsten – sowohl auf dem Weg der politischen Intervention als auch im „Normalbetrieb“ – in das operative Geschehen der unteren Instanzen ein. Also kümmern sich Ministerien um die Einstellung und Einstufungen von Sekretärinnen vor Ort, bestimmen Landesregierungen über die Anschaffungen von Computer Hardware und Software in allen Details in den Bezirks- und Software in allen Details in den Bezirkshauptmannschaften und intervenieren beide für und gegen die Parteien im Verwaltungsverfahren.

Das alles gehört abgestellt. Eingriffe in den operativen Betrieb wirken demotivierend und verstoßen gegen das Gebot der Verwaltungsneutralität. Das ist alles schlussendlich auch rufschädigend. Dazu kommt der interne Umgang mit den Mitarbeitern in Gestalt von Erlässen und Verwaltungsverordnungen statt mit Absprachen, Vereinbarungen und gemeinsamen Festlegungen. Auch nach außen hin fehlt meist eine moderne Vertragskultur. Es ist nicht einzusehen, weshalb zB Patienten nach den Sozialversicherungsvorschriften immer noch in Spitäler „eingewiesen“ statt vertraglich aufgenommen werden (§§ 145, 148, 149 ASVG; 98 GSPVG; 90, 91, 92 BSVG). Ähnliches gilt für Schüler und Studierende deren Verhältnis zum Prüfer nach wie vor ein hoheitlich bestimmtes ist. Das Prüfungszeugnis stellt einen Bescheid dar. Hier wie in allen übrigen Bereichen der Verwaltung ließe sich weit mehr mit Hilfe von Verträgen erreichen; diese signalisieren zumindest eine gewisse prinzipielle Gleichstellung von Behörde und Bürger, die vor allem dem stark obrigkeitstaalich ausgebildeten Denken in Österreich gut tun würde. Dort, wo die Ansicht des Verfassungsgerichtshofs einer solchen Vertragskultur noch entgegen steht, wie zB in der Vertragsraumordnung, sollte der Gesetzgeber is einer Umstellung von der Anordnungs- zur Vertragskultur tätig werden. Immerhin steht das auch in der Regierungsvereinbarung.

52

Angleichung der Gerichtsorganisation an den prinzipiell dreistufigen Instanzenzug in Österreich

Nachdem in einer ersten Phase die Anzahl der Bezirksamte reduziert wurde, sollte nunmehr auch organisatorisch nachjustiert werden. Die österreichische Zivil- und Strafrecht kennt einen dreistufigen Instanzenzug, aber vier verschiedene Organisationstypen der Gerichte: Bezirksamte, Landesgerichte (Gerichtshöfe erster Instanz), Obergerichte (Gerichtshöfe zweiter Instanz) und den Obersten Gerichtshof (§ 1 Jurisdiktionsnorm, § 8 StPO).

Diese Divergenzen könnten am besten durch die Zusammenführung der Bezirksamte mit den Landesgerichten bzw Gerichtshöfen erster Instanz zu „Eingangsgewichten“ beseitigt werden. Dagegen spricht in der Theorie nichts, in der Praxis der Verlust von Prestige für alle, die an den Gerichtshöfen erster Instanz beschäftigt sind. Da Dunkel aller Art zur Grundausstattung vieler Österreicher gehören, vor allem wenn sie Akademiker sind, ist mit Widerstand zu rechnen. Wohl aber nicht mit einem unüberwindbaren.

Die geschätzten Einsparungspotenziale durch die Verfassungsreform

Tatsächlich war von Einsparungen noch nicht die Rede. Im Vordergrund der soeben skizzierten Verwaltungs- und Verfassungsreform standen die raschere, verlässlichere, bürgernähere und kundenfreundlichere Serviceleistungen des Staates.

Allerdings schwirren schon seit geraumer Zeit auch Zahlen im Raum. Helmut Kramer, vom Österreichs-Bürokratie um zehn Prozent teurer ist als die deutsche und sogar um 50 Prozent teurer als die schweizerische.³

3 Kramer, Internationale Vergleichbarkeit der Aufwandsdaten des Staatsapparats nach Aufgabebereichen und Ebenen der Staatsräumlichkeit (2000) 10.

Österreich-Konvent

Sollte das gezeigte Kompetenz-Wirrwarr tatsächlich beseitigt werden, beziffert der Präsident der Kammer der Wirtschaftstreuhänder den Einsparungserfolg mit 10 Milliarden Euro.

Ähnliche, wenn auch nicht ganz so hohe Sparpotentiale ortet Gerhard Lehner auch bei den Transferzahlungen. Sie werden heute zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hin und her geschoben – mit jeweils beachtlichen Reibungsverlusten. Bei einer gelungenen Neugestaltung der Transfers könnte sich der Wirtschaftsforscher Einsparungen von 15–20 Prozent des Gesamtvolumens vorstellen – das wären 4,5–6 Milliarden Euro.

Nimmt man noch die, wenn auch weitaus geringfügigeren Einsparungen durch die ersatzlose Entziehung von weiteren 7.243 Bundesdienstposten hinzu – 7.757 der insgesamt versprochenen 15.000 Einsparungsposten wurden schon gestrichen, so läge der geschätzte Gesamteinsparungserfolg zwischen 14,762 Milliarden Euro und 16,262 Milliarden Euro. Eine durchaus beachtliche Summe. Immerhin das 6 bis 6 1/2fache des von Minister Karl-Heinz Grasser vorgesehenen Lohnsteuerreformvolumens von 2,5 Milliarden Euro. Würde eine solche Abspeckung gelingen, hätte der österreichische Staat am Ende tatsächlich mehr „Muskel als Fett“.⁴

Weiterführende Literatur

Finz, Verwaltungsreform. Der große Wurf oder die kleine Fege? in: Khol ua (Hrsg), Jahrbuch für Politik 2001 (2002) 434.
Schlichter, Große Wurf – große Sünden. Von der Verwaltungsreform zur Staatsreform und zur Änderung unserer Grundgesetzlagen. in: Khol ua (Hrsg), Jahrbuch für Politik 2001 (2002) 511.
Weiss, Verwaltungsreform 2001 – Großer Wurf oder kleine Reform? in: Khol ua (Hrsg), Jahrbuch für Politik 2001 (2002) 449.
Wirscher, Die österreichische Verwaltungsreform: Reform der Verwaltung oder Verwaltung einer Reform? in: Khol ua (Hrsg), Jahrbuch für Politik 2001 (2002) 467.

4 Fiedler, „Mehr Muskel statt Fett im Staat“, Kleine Zeitung 11. 1. 2003, 4.