

Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte

A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Postfach 534 ☎ (0222) 50165



aktiv für Sie

A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Postfach 534

Bundeskanzleramt  
Ballhausplatz 2  
1014 Wien

Betrifft GESETZENTWURF	
Zl. .... 34 .....	-GE/19... 94
Datum: 6. JUNI 1994	
Verteilt 10.6.94 / 16	

Dillner

Ihr Zeichen

603.363/63-V/1/94

Unser Zeichen

AM/Ds/Wi/  
2611

Bearbeiter/in

Dirschmied

☎ DW

FAX

2269

2230

Datum

20.05.94

Betreff:

Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes,  
mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz  
in der Fassung von 1929 im Sinne einer  
Strukturreform des Bundesstaates geändert  
wird sowie andere Bundesgesetze geändert  
oder aufgehoben werden (Bundes-Ver-  
fassungsgesetznovelle 1994)

I.

Zu dem übermittelten Entwurf einer Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz (Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1994) teilt die Bundesarbeitskammer die Meinung, daß es einen verfassungspolitischen Reformbedarf in Österreich gibt. Die Gründe dafür reichen von der vielfach kritisierten Kompetenzzersplitterung in vielen Sachbereichen, mangelnden Effizienz und Bürgernähe der Verwaltung, über Unzulänglichkeiten und Unausgewogenheiten des Regulierungssystems selbst bis hin zur mangelnden verfassungsrechtlichen Abstützung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Konzepte als Grundrechte. Über allen staatsinternen Erfordernissen, Problemlösungskompetenzen neu zu schaffen und optimal anzusiedeln, steht das grundsätzliche Erfordernis der Neuinterpretation des Nationalstaats in einem sich zunehmend integrierenden Europa.

Mißt man den Entwurf an diesen Motiven einer Neuordnung, dann ist allerdings festzustellen, daß sich die initiierte Verfassungsreformdebatte ausschließlich auf die Frage der Reform des B-VG und des StGG und auch hier noch rein systemimmanent auf das Mittel der Kompetenzverlagerung beschränkt. Ausgangspunkt der Reformbestrebung war lediglich die seit vielen Jahren konstant geäußerte Kritik der Länder am zentralistischen Grundzug des Bundesstaatskonzeptes. Gestützt wurde sie von der formaljuristischen Analyse der Mehrheit der österreichischen Verfassungsrechtler, die von einer tendenziellen Entartung des Bundesstaates zu einem Vollzugsföderalismus sprachen. Diese Meinung wird jedoch durch die politische Realverfassung in Österreich nicht belegt. Die politikwissenschaftliche Analyse zeigt, daß in der politischen Realität die Länder als Interessenkonglomerate eine faktische Stärke besitzen. Der vorliegenden Entwurf ist der eindruckvollste Beweis dafür, daß der föderalistische Alltag die zentralistische Struktur der Formalverfassung längst aufgeweicht hat.

Nach Meinung der Bundesarbeitskammer werden die im Entwurf vorgeschlagenen Kompetenzverlagerungen, insbesondere aber die Flexibilisierung von Kompetenzverlagerungsmöglichkeiten (Delegation nach Art 10 Abs 2 und Art 11 Abs 2) den sozialen und ökonomischen Anforderungen, die sich durch die sukzessive europäische Integration für einen Nationalstaat stellen, nicht gerecht. Gerade der augenblickliche europäische Kontext gebietet, daß das wesentliche Anliegen einer österreichischen Verfassungsreform die Kohäsion Österreichs sein müßte. Als einziger zur Zeit gesicherter europäischer Kontext, an dem sich eine Verfassungsreform orientieren müßte, bleibt die Tatsache, daß es neben den faktischen, durch die Entwicklungen der Industriegesellschaft bedingten und bereits stattgefundenen Einbußen staatlicher Herrschaftsfunktionen nun auch zu vertraglich normierten Souveränitätseinbußen des Nationalstaates kommt. Angesichts dieses Ausgangspunktes bietet sich als Grundlage für die Verfassungsreform zu allererst die im Art 4 B-VG normierte Grundsatzbestimmung an, daß das Bundesgebiet ein einheitliches Wirtschaftsgebiet zu sein hat. Eine Auslotung der verbleibenden österreichischen Handlungsspielräume hätte deshalb an erster Stelle dieses Reformprojektes stehen müssen. Parallel dazu hätte neben der Bundesverfassungsreformsschiene jene stehen müssen, soziale-ökonomische und ökologische Grundrechte zu verankern.

Demgegenüber bringt der Entwurf ua folgende Lösungsansätze bzw Probleme:

- ◆ Der vorgeschlagene, unterschiedliche Vollzug der wichtigsten wirtschaftlichen Materien führt zum Entstehen uneinheitlicher Rahmenbedingungen für das Wirtschaften im Bundesgebiet. Die im Entwurf vorgesehenen Kompensationen dieser Entwicklung sind nicht ausreichend, um jenes Maß an Einheitlichkeit, Übersichtlichkeit und Vorhersehbarkeit des Vollzugs sicherzustellen, die für die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Österreich notwendig ist.
- ◆ Der weitgehende Wegfall der ministeriellen Letztinstanz als Instrument zur Vereinheitlichung der Judikatur muß durch entsprechenden Ausbau und Reorganisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgeglichen werden.
- ◆ Das konfliktträchtige Modell der parallelen Verordnungskompetenz von Bund und Ländern (Art 11 Abs 3 des Entwurfes) führt ohne ausreichende (zusätzliche) Konfliktregelungsinstrumente zu größter Rechtsunsicherheit.
- ◆ Die Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes auf die Länder durch einfaches Bundesgesetz ist abzulehnen. Die Kompetenz-Kompetenz muß beim Verfassungsgesetzgeber bleiben.
- ◆ Die Abschneidung des Parlaments von der Kontrolle der Vollziehung der Bundesgesetze (Mißtrauensvotum, Interpellationsrecht, Entschließungsrecht, Rechnungshofkontrolle, Volksanwaltschaft) ist aus der Sicht der Gewaltentrennung problematisch und läßt neben Schwierigkeiten für eine ausreichende Informationsbeschaffung des Bundesgesetzgebers auch weitere negative Einflüsse auf die Gesetzgebung befürchten. Für geeignete Maßnahmen zum Ausgleich dieses Informations- und Kontrolldefizits ist zu sorgen.
- ◆ Die vorgesehenen Informationsrechte der Bundesminister (Art 102 B-VG des Entwurfes) sind nicht ausreichend. Sie gehen über die selbstverständliche Verpflichtung gemäß Art 22 B-VG idgF kaum hinaus. Eine profunde

Informationsbeschaffung ohne die engen Grenzen der Ziffern 1 bis 4 des Art 102 des Entwurfes muß ermöglicht werden. Das Recht der Bundesminister, unverbindliche Empfehlungen zur Interpretation von Bundesgesetzes bzw zur gesetzeskonformen und einheitlichen Vollziehung abzugeben, müßte ausdrücklich verankert werden.

- ♦ Das Instrument der Ersatzvornahme (Art 103 B-VG des Entwurfes) ist nicht geeignet, rasche und wirksame Sofortmaßnahmen zu gewährleisten.
- ♦ Die in Art 11 Abs 4 B-VG des Entwurfes vorgesehene Möglichkeit, den bundeseinheitlichen Vollzug in besonderen Fällen sicherzustellen, sollte jedenfalls - unbeschadet des Art 103 des Entwurfes - verwirklicht und ausgebaut werden, und zwar
  - \* wenn mehrere Bundesländer berührt sind oder
  - \* wenn völkerrechtliche Anknüpfungspunkte bestehen oder
  - \* wenn ein Bedürfnis nach einheitlicher Vollziehung, insbesondere im Interesse des einheitlichen Wirtschaftsgebietes oder sonstigen öffentlichen Interessen als vor handen erachtet wird.

Entgegen der politischen Absichtsklärung von "Perchtoldsdorf" wurde es unterlassen, die anstehenden, bekannten, bei zahlreichen Querschnittsmaterien besonders hinderlichen Kompetenzzersplitterungen zusammenzuführen und Auslegungsfragen zu Kompetenztatbeständen in Angriff zu nehmen. Hingegen würde noch zusätzliche Rechtsunsicherheit durch die neu beispielhafte Aufzählung der Kompetenztatbestände in Art 15 des Entwurfes sowie durch veränderte Formulierungen und einzelne inhaltliche Änderungen bestehender Kompetenztatbestände hervorgerufen.

## II.

Die Vielschichtigkeit der auftretenden Probleme und Ungereimtheiten des Entwurfs, seien beispielhaft anhand des Tatbestandes "Umweltschutz" aufgezeigt, wobei nicht nur umwelt- und wirtschaftspolitische sondern auch verfassungs-, integrations und demokratiepolitische Gründe zur Bewertung herangezogen werden:

Von der Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung betroffen sind beinahe alle relevanten Umweltmaterien, nicht nur die zum BMUJF ressortierenden Materien, sondern auch das für den Umweltbereich derzeit zentrale Anlagengesetz, nämlich die Gewerbeordnung (aus dem BMWA) und das Wasser- und Forstrecht (aus dem BMLF). Die Übertragung dieser Materien in den autonomen Landesvollzug ist nicht nur deshalb von Bedeutung, weil der Instanzenzug bei der Landesregierung endet und es insofern keine einheitlich vollziehende Stelle mehr gibt (was bisher - so vorgesehen - das Ministerium war), sondern weil nunmehr die Länder auch das Verordnungserlassungsrecht und das Recht, Erlässe herauszugeben, mitübernehmen. Das konkurrierende Verordnungsrecht, das als Korrektiv gedacht sein mag, birgt in der vorgeschlagenen Form jedenfalls hauptsächlich Probleme in sich. Da auch der Verwaltungsgerichtshof außer in ganz wenigen Ausnahmefällen keine meritorische Entscheidung fällt, sondern den Bescheid an die jeweils untere Instanz zur neuerlichen Entscheidung zurückverweist, bietet auch dieses Höchstgericht - trotz der grundsätzlichen Verpflichtung, den der Rechtsanschauung des Verwaltungsgerichtshofes entsprechenden Rechtszustand herzustellen (vgl. § 63 VwGG) - keine ausreichende Garantie für die erforderliche Einheitlichkeit der Rechtsprechung.

Der zu erwartende unterschiedliche Vollzug - der bereits bei bestehender Rechtslage unbestrittenenmaßen einer der Gründe des Vollzugsdefizits war - wird sich in diesem Fall weiterhin beträchtlich steigern. Schließlich sind nicht nur Umweltbestimmungen betroffen, sondern auch das für das Wirtschaftsrecht ganz zentrale Anlagenrecht mit Ausnahme des Bergrechts (und - in zweiter Instanz - des UVP-Senats, der einzig verbleibenden verbindenden Klammer zwischen den Ländern im Anlagenrecht mit Ausnahme des Bergrechts).

Wenn Funk (als Mitglied der Strukturreformkommission, die Vorarbeiten für den vorgelegten Verfassungsentwurf geleistet hat) zur Auffassung kommt, daß die bestehende

Kompetenzverteilung (also auch die im Umweltschutzbereich) "ausgesprochen bundeslastig" sei (vgl. Funk, Leistungsmängel der bestehenden Kompetenzverteilung, in: Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission), hrsg. von der Republik Österreich, Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst, o. J., S 135), so ist diese Aussage zwar korrekterweise mit "Bewertung" überschrieben, allerdings scheint sie hauptsächlich mathematisch ihre Richtigkeit zu haben, da Fragen der Sinnhaftigkeit in diesem Zusammenhang nicht gestellt wurden. Wenn nun diese Analyse im Zusammenspiel mit Aussagen im Schlußbericht der Arbeitsgruppe (ebenda, S 534 f), daß die bestehende Kompetenzzersplitterung (auch im Umweltschutz) zu beseitigen sei, dazu geführt hat, daß man (um welcher Symmetrie zu genügen?) die Kompetenzzersplitterung und die beklagte Bundeslastigkeit dadurch beseitigt, daß man die Gesetzgebungskompetenz weiterhin zersplittert läßt, die Vollzugskompetenz aber davon trennt (so der vorgelegte Entwurf) und "verländert", so ist festzuhalten, daß die diagnostizierten Probleme keinesfalls gelöst wurden, die angebotene "Lösung" aber jegliche problemorientierte Sinnhaftigkeit entbehrt. Ein Grenzwert, der in einem Bundesland als gesundheitsgefährlich erkannt wurde, kann nicht sinnhaft in einem anderen Bundesland als nicht gesundheitsgefährlich gelten. Der Schlußbericht (ebenda, S 534) sagt auch, daß "die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Beseitigung der Kompetenzzersplitterung ... keineswegs zu einer Verstärkung der Kompetenzausstattung des Bundes führen" müssen. Diese Mitteilung wurde offenbar in ihrem Gegenteil begriffen, daß nämlich lediglich eine Verstärkung der Kompetenzausstattung der Länder in Frage käme.

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen hat sich in einer (demnächst erscheinenden) Untersuchung zum "Wirtschaftsstandort Österreich" anhand der schon bisher vorgefundenen Unterschiedlichkeit des Vollzugs und Kompetenzzersplitterung mit der Frage auseinandergesetzt, welche Bedeutung diese Faktoren für die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs haben. Dabei wird festgestellt, daß der Wettbewerbsdruck insofern auf die öffentliche Verwaltung übertragen wird, als auch sie als Standortfaktor im internationalen Wettbewerb um Betriebsansiedlungen und Bestandssicherungen von Betrieben in Restrukturierungsphasen bewertet wird und somit zu einem Entscheidungsfaktor bei Investitionstätigkeiten und moderner Produktion wird, der kalkulierbar sein muß. Schwierigkeiten, die auf die Kompetenzverteilung zurückzuführen sind und die sich auf Betriebsansiedlungen

bzw auf das laufende Verhältnis zwischen Unternehmen und Behörden auswirken, wurden vor allem auch für den hier relevanten Bereich der Anlagengenehmigungsverfahren diagnostiziert. Anhand des Immissionsschutzrechts etwa wurde festgestellt, daß die unterschiedlichen Anforderungen, Schutzziele und Verfahrensinstrumente verschiedener Gesetze (GewO, LRG-K, Bauordnungen und Ölfeuerungsgesetze der Länder) die Beurteilung auf dem Gebiet des Immissionschutzes erschweren und zu einer unterschiedlichen Behandlung technisch vergleichbarer Anlagen führen, ohne daß schon das Gleichheitsrecht im Sinne der VfGH-Judikatur verletzt wäre. Nun sind diese Schwierigkeiten wohl (auch) auf die zersplitterte Gesetzgebungskompetenz zurückzuführen, jedoch liegt auf der Hand, daß die schon bisher hinderliche Rechtslage - und die materienweise Kompetenzzersplitterung im Umwelt- bzw. Anlagenrecht wird nicht einmal ansatzweise bereinigt - durch die Perspektive neun noch unterschiedlicherer Vollzugspraktiken (durch die neu hinzutretenden Verordnungs- und Erlaßrechte und den Wegfall einheitlicher Entscheidungsinstanzen) in ihren negativen Auswirkungen um einige Faktoren potenziert werden wird. Dies ist auch angesichts der Größe Österreichs - dort wo für den Wirtschaftsstandort Österreich dringend Verwaltungsvereinfachung, Koordinierung, Verfahrensbeschleunigung und Verfahrenskonzentration geboten ist - eine Entwicklung, die an den zu lösenden Problemen völlig vorbei, ja geradezu in die entgegengesetzte Richtung geht. Die vorgeschlagenen Instrumente zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzuges können nicht ausreichen, um diesen tatsächlich sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang ist nochmals auf Art. 4 B-VG zu verweisen, der festlegt, daß das Bundesgebiet ein einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet bildet. Aus der bisherigen Judikatur zu Art. 4 ist zwar nicht unmittelbar dienliche Argumentation zu gewinnen, allerdings ist diese Judikatur auf dem Boden der bisherigen Kompetenzverteilung zu beurteilen. Neu an der Bundesstaatsreform ist aber die Quantität der Regelungen, die in den autonomen Ländervollzug übertragen werden sollen (in Zusammenhang mit den begleitenden systemischen Änderungen). In diesem Sinne wäre Art. 4 B-VG idgF neu zu interpretieren und die beabsichtigte Bundesstaatsreform daran zu messen.

Weiters wird bezweifelt, daß die hier vorgeschlagene Verländerung des Vollzuges dem Erfordernis der Effizienz entspricht. Daß Effizienzgründe für eine Entlastung der Ministerien von routinemäßigen Verwaltungsentscheidungen sprechen, macht es noch nicht

erforderlich, "das Kind mit dem Bade auszuschütten". Effizienz von Verwaltungshandeln kann nicht nur eine einseitige Reduktion behördlichen Handelns bedeuten, effizient muß das Verwaltungshandeln in erster Linie für den "Konsumenten" der Verwaltungsleistung sein. Diesem Grundsatz wird nicht entsprochen, wenn die Unübersichtlichkeit des Verwaltungshandelns durch die segmentierende "Länderautonomie" steigt, ebenso wie der korrespondierende Informationsbedarf.

Aber nicht nur die im "Perchtoldsdorfer Pakt" angesprochene Effizienz ist zu bedenken, sondern auch der verfassungsrechtlich positivierte, für die Verwaltung insgesamt geltende Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (Art. 126 b Abs 5, aber auch Art. 127 Abs 1 betreffend die Gebarung der Länder).

Desgleichen wird den zitierten Anforderungen, die sich aus der europäischen Integration ergeben, jedenfalls im Umweltbereich nicht (ausreichend) entsprochen. Das EWR-Hauptabkommen normiert in Artikel 73 Abs 2 den Grundsatz, daß Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen ist und sie nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen sind. Diesem Prinzip kann beispielsweise durch die bisher in Art. 10 Abs 1 Z 12 B-VG formulierte (und im Entwurf in Art. 11 Abs 1 Z 4 transferierte) Kompetenzgrundlage "Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen" nicht entsprochen werden, da dieser Kompetenztatbestand lediglich polizeiartiges Eingreifen im Überschreitungsfall ermöglicht (siehe die dazu ergangenen Regelungen zum Smogalarm bzw Ozonalarm), nicht jedoch vorsorgende Maßnahmen.

Darüber hinaus fehlen im Immissionsschutzbereich geeignete verfassungsrechtliche Grundlagen für die Umsetzung von folgenden EG-Richtlinien:

- ♦ Richtlinie 80/779/EWG vom 15. Juli 1980 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebestaub, geändert durch die Richtlinien 81/857/EWG vom 19. Oktober 1981 und 89/427/EWG vom 21. Juni 1981 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebestaub



- ♦ Richtlinie 82/884/EWG vom 3. Dezember 1982 betreffend einen Grenzwert für den Bleigehalt in der Luft,
- ♦ Richtlinie 84/360/EWG vom 28. Juni 1984 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen,
- ♦ Richtlinie 85/203/EWG vom 7. März 1985 über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid, geändert durch die Richtlinie 85/580/EWG vom 20. Dezember 1985, über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid.

Auf alle diese Richtlinien wird im Art. 74 bzw im Anhang XX des EWR-Abkommens Bezug genommen. Gemäß Art. 7 des EWR-Abkommens sind sie somit seit 1. Jänner 1994 für Österreich verbindlich und in innerstaatliches Recht umzusetzen. Damit ist Österreich aber seit 1. Jänner 1994 in Verzug.

Daß hier die theoretisch vorhandene Restkompetenz der Länder keine geeignete Kompetenzgrundlage ist, liegt auf der Hand, ist doch die Unterscheidung von "Bundesluft" und "Landesluft" schon bisher vielfach beklagt worden, weil Luft keine Etiketle trägt und auch vor keiner Grenze halt macht. Gerade die Notwendigkeiten der Luftreinhaltung zeigen, daß schon die nationalen Grenzen zu eng für eine wirksame Luftreinhaltungspolitik sind. Der Schadstoffeintrag der östlichen Nachbarländer macht dies deutlich. Umso weniger geeignet wird in der Regel die möglichst kleinräumige Regelung sein.

Notwendig wäre hingegen, was schon ein Stereotyp umweltpolitischer Forderungen ist, eine umfassende Immissionsschutzkompetenz des Bundes in Art. 10, die auch den (bisher mitverantwortlichen) Ressortegoismen ein Ende setzt. Unerläßlich wäre jedenfalls auch eine Vollzugskompetenz des Bundes für den Notfall (zB Smogalarm).

## III.

Der "Vollzugsföderalismus" ist aber auch aus verfassungspolitischer Sicht problematisch: Insoweit die Länder weitgehend von der Bundesaufsicht freigestellt werden, gerät die hier gewählte Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung in Konflikt mit den Grundprinzipien der Demokratie und des Rechtsstaates. Der Bundesgesetzgeber, der in sehr weiten Bereichen von der Vollziehung seiner Gesetze abgeschnitten wird, verliert damit nicht nur Informationen, sondern ist auch in Gefahr, seinen kontrollierenden Einfluß auf die Vollziehung der Bundesgesetze (via Minister) zu verlieren. Es ist schließlich auch mit aller Deutlichkeit darauf hinzuweisen, daß durch den hier vorgeschlagenen "Vollzugsföderalismus" die politischen Kontrollrechte des Parlaments drastisch beschnitten werden: das in der Verfassung zugrunde gelegte Interpellationsrecht des Nationalrates (Art. 52 B-VG) würde weitgehend ins Leere gehen. Die Befugnis des Nationalrates, die Mitglieder der Bundesregierung "über alle Gegenstände der Vollziehung zu befragen und alle einschlägigen Auskünfte zu verlangen sowie ihren Wünschen über die Ausübung der Vollziehung in Entschließungen Ausdruck zu geben" (Art. 52 Abs 1 B-VG; ähnlich § 90 GeonR) würde sich auf den sehr eingeschränkten Restbereich unmittelbarer Bundesvollziehung allein beziehen. Der demokratiepolitisch besonders bedenkliche Punkt ist nicht in erster Linie, daß die verfassungsrechtlich eingerichtete politische Kontrolle der Mitglieder der Bundesregierung an sich quantitativ drastisch eingeschränkt wird - nämlich auf die Bereiche der unmittelbaren Bundesvollziehung -, sondern daß der Nationalrat (dasselbe gilt für den Bundesrat) sein Interpellationsrecht in diesem Bereich gar nicht mehr geltend machen kann, weil der "Ansprechpartner" (das oberste Organ, dem die Vollzugshandlung zurechenbar ist) sich außerhalb seines verfassungsmäßig eingerichteten Rechtsradius befindet. Der Nationalrat hat keine Rechte gegenüber den Landesregierungen.

Die Tatsache allein, daß Aufsichtsmittel des Bundes im Entwurf - als Ersatz für das Weisungsrecht - ausgebaut wurden, genügt nicht, um zu beurteilen, ob diese Gefahr gebannt ist. Das wird allein an der Tauglichkeit und Effektivität dieser Instrumente zu messen sein. Ernsthafte Zweifel bestehen jedoch. Verfassungspolitische Versprechungen werden jedenfalls nicht ausreichend sein. Wenn der Rechtsstaat nicht Schaden - oder Schiffbruch - erleiden soll, dann darf der Kontrollzuwachs - beispielsweise durch den Verwaltungsgerichtshof - nicht nur auf dem (Verfassungs)Papier bestehen, er muß auch im

Rechtsalltag bewältigbar sein. Gerade hier bestehen aber ernste Bedenken. Der dramatisch gestiegene Beschwerdeanfall (1985: ca. 4000, 1994: erwartete ca. 9000 Beschwerden) und der Umstand, daß die Verfahren auch in qualitativer Hinsicht immer komplexer werden, was keinesfalls durch adäquaten Ausstattungszuwachs begleitet wird, bringt aber auch Probleme im Hinblick auf Art 6 MRK. Wegen Verletzung des Gebots der "Entscheidung innerhalb einer angemessenen Frist" kann es zu Verurteilungen Österreichs durch den Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg kommen. Wobei nicht zu vergessen ist, daß die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit auch noch aus anderen Gründen in einer schwierigen Situation im Hinblick auf die MRK ist, solange keine Zuständigkeit und Möglichkeit zur vollen Tatsachenkontrolle besteht. Angesichts dieser Probleme der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit - die ernste Rechtsschutzprobleme darstellen - erscheint der Weg, der im Begutachtungsentwurf gegangen wird, völlig unverständlich: einerseits legt man sich auf die Einführung von Landesverwaltungsgerichten fest (es gäbe noch andere Wege, für die einiges spricht), andererseits verschiebt man deren Errichtung auf einen unabsehbaren Zeitpunkt. In diesem Zusammenhang sei nur daran erinnert, daß die Schaffung der Gebietsgemeinden - nachdem dies 74 Jahre lang ein leeres verfassungspolitisches Versprechen war - im vorliegenden Entwurf gestrichen werden soll. Ansonsten wird keine einzige Reformmaßnahme getroffen, wo dringend budgetäre und organisatorische Maßnahmen notwendig wären.

Welche Entwicklungsmöglichkeiten können sich daraus ergeben? Einerseits kann für die Gesetzgebungsorgane des Bundes der politische Druck entstehen, die Gesetze so kasuistisch wie möglich zu fassen (ganz im Gegenteil zu allen Forderungen nach "Eindämmung der Gesetzesflut", "Lesbarkeit der Gesetze" und allen Notwendigkeiten der Vollziehbarkeit). Die Folge davon wären nicht abzuschätzende Legalitätsprobleme im Vollzug und als Antwort darauf wahrscheinlich die Forderung nach dem Abbau des Legalitätsprinzips seitens der Länder. Insoweit diese Rückkoppelungsmöglichkeiten für den Bundesgesetzgeber wegfallen, ist einerseits mit realitätsferneren Gesetzen zu rechnen, aber auch mit deutlich zunehmenden Problemen der Rechtsakzeptanz - sowohl seitens der Rechtsanwender als auch seitens der Rechts"Konsumenten" (Behörde und Bürger). Als Folge davon - nach einer weiteren Verschärfung der Vollzugsprobleme, einer Verstärkung von Regionalisierungstendenzen und dem Verlust des Stellenwertes demokratisch legitimer Entscheidungsträger (des Bundesgesetzgebers) - erscheint es nicht

unwahrscheinlich, daß die Länder in der Folge diese Gesetzgebungskompetenzen an sich ziehen wollen. Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit, die in Beschwerden erstickt, weil sie nicht zu einer adäquaten Rechtsschutzeinrichtung ausgebaut wird, wird überlange Verfahren produzieren (vgl. dazu auch die Argumentation zum "Wirtschaftsstandort Österreich"), Qualitäts- und damit Akzeptanzprobleme bekommen oder zweifelhafte Prioritäten setzen, wie der Präsident des Verwaltungsgerichtshofes selbst befürchtet (Die Presse vom 25. 4. 1994, S. 14).

#### IV.

Wie weitreichend die Folgen des "Vollzugsföderalismus" in ihren Auswirkungen auch außerhalb der Ministerialbürokratie sind, soll am Beispiel der Kontrolltätigkeit des Umweltbundesamtes gezeigt werden:

Mit der Übertragung der Vollziehung der meisten umweltrelevanten Rechtsmaterien aus der mittelbaren Bundesverwaltung in die Vollzugszuständigkeit der Länder wären die Bestimmungen des 2. Abschnittes des Umweltkontrollgesetzes (§§ 10 bis 14, das sind die Bestimmungen über die eigentliche Tätigkeit der Umweltkontrolle) praktisch nicht mehr anwendbar. Die Zuständigkeit des BMUJF zur Umweltkontrolle - das Umweltbundesamt besitzt als nachgeordnete Dienststelle aufgrund des Umweltkontrollgesetzes keine eigenständige Kontrollkompetenz - ist nach diesen Bestimmungen grundsätzlich vom Einvernehmen mit den Bundesministern abhängig, deren Wirkungsbereich von der Umweltkontrolle berührt wird. Verlieren diese Bundesminister ebenso ihre Vollzugszuständigkeit (was in weiten Bereichen, zB im Falle des BMWA im Gewerberecht/Anlagenrecht der Fall ist), so geht die Einvernehmensregelung ins Leere und die Kontrolle kann nicht ausgeübt werden.

Bei Festhalten an diesem Konzept - und es ist im Entwurf kein Regelungsansatz zu erkennen, der zumindest die gegenwärtigen Kontrollkompetenzen des Umweltbundesamtes absichern würde, etwa durch einen eigenen Kompetenztatbestand "Umweltkontrolle" in Art. 10 B-VG - muß damit gerechnet werden, daß das Umweltbundesamt nach der Bundesstaatsreform nur eine von der jeweiligen Landesregierung erwünschte und bestellte

Umweltkontrolltätigkeit durchführen könnte. Bleiben solche Landesaufträge aus, so wäre damit dem wohl wichtigsten Tätigkeitsbereich des Umweltbundesamtes der Boden entzogen.

Es ist dringend notwendig, die Tätigkeit des Umweltbundesamtes zumindest im gegenwärtigen rechtlichen Umfang abzusichern.

Aber auch andere Institutionen, die für den Vollzug insgesamt - und daher auch für den Umweltschutz - eine bedeutende Rolle spielen, werden durch die Bundesstaatsreform erheblich geschwächt: So wird zB der Mißstandskontrolle der Volksanwaltschaft, die sich von Verfassungs wegen auf die Verwaltung des Bundes bezieht (Art. 148a Abs 1 B-VG idgF), in äußerst weiten Bereichen der Boden entzogen. In Frage käme wohl auch so wie bisher die Beauftragung zur Kontrolle durch Landesverfassungsgesetz. Allerdings steht das realpolitisch gesehen ganz im Gegensatz zur Bestrebung der Länder, eine vollständige Verwaltungsautonomie zu erreichen.

Diese Beispiele zeigen, daß die Föderalisierung der Verwaltungsaufgaben nicht nur zu einer weiteren Partikularisierung der Landesinteressen führen wird, sondern auch weitreichende Auswirkungen auf verfassungsrechtliche Einrichtungen, die im Sinne des Rechtsschutzes und der Bürgernähe geschaffen wurden, haben würde. Diese können nicht ohne Schaden aufgegeben werden.

Der Vollzugsföderalismus hat aber auch verheerende Auswirkungen auf einzelne, für den Umweltschutz wichtige Materiengesetze. So verliert das Umweltinformationsgesetz in den nach Artikel 11 und damit in den autonomen Landesvollzug transferierten Materien (und das sind die meisten, für den Umweltschutz wichtigen) seinen Anwendungsbereich. Das Recht auf freien Zugang zu Umweltdaten bezieht sich nur auf solche, über die "Organe der Verwaltung in Wahrnehmung bundesgesetzlich übertragener Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes" verfügen (vgl. § 4 UIG). Die "Wahrnehmung bundesgesetzlich übertragener Aufgaben" findet aber gewiß nicht im autonomen Landesvollzug statt. Das bedeutet, daß - vorbehaltlich einer eingehenderen Prüfung der weiteren Kompetenzartikel - jedenfalls im Bereich des Artikel 11 das UIG nicht mehr anzuwenden wäre und damit zB in gewerberechtlichen, wasserrechtlichen, forstrechtlichen

Anlagengenehmigungsverfahren kein Recht auf freien Zugang zu Umweltdaten mehr garantiert wäre.

Damit würde aber nicht nur eine alte und lange umkämpfte umweltpolitische Forderung in weiten Teilen hinfällig, sondern Österreich auch rechtsbrüchig im Hinblick auf das EWR-Abkommen. Die Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt ist im Anhang XX (Umweltschutz) des EWR-Abkommens enthalten und daher seit 1. 1. 1994 für Österreich verbindliches Recht. Diese Richtlinie verlangt aber eine umfassende Information der Bürger. Es wird gefordert, den Anwendungsbereich des UIG zumindest im gegenwärtigen Umfang (schon bisher waren aufgrund von Kompetenzstreitigkeiten "Landesumweltdaten", also etwa im Naturschutz-, Baurechts-, Raumordnungsbereich, davon ausgenommen) abzusichern.

## V.

An dieser Stelle muß jedenfalls als Zwischenergebnis festgehalten werden, daß der vorgelegte Entwurf noch nicht ausgereift genug ist. In vielen Fällen bringen sie lediglich eine umgangssprachliche Umschreibung der jeweiligen Gesetzespassage. Hingegen werden - bis auf ganz allgemein gehaltene Erläuterungen - Systemüberlegungen, die den Gesetzgeber zu dieser oder jener Lösung veranlassen könnten, nicht mitgeteilt. In vielen Fällen richten sich die Bedenken auch gegen diese Unklarheit des Anwendungsfalles, ohne jedes Mal im einzelnen darauf eingehen zu können.

Es ist auch negativ hervorzuheben, daß in den Erläuterungen zu dem Verfassungsentwurf in keiner Weise Überlegungen zur Frage einer Gesamtänderung der Verfassung angestellt werden.

Eine Gesamtänderung der Verfassung liegt nicht nur dann vor, wenn eines der "leitenden Prinzipien" (oder der "Baugesetze") aufgegeben wird, sondern auch, wenn das Verhältnis der Prinzipien zueinander wesentlich verändert wird, wie zB durch radikale Verstärkung eines Prinzips zu Lasten eines anderen. Auch bloß partiell wirkende Maßnahmen können - gehäuft vorgenommen - im Effekt zu einer Gesamtänderung der Bundesverfassung

führen (VfSlg 11.927; Walter - Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrecht, 7. Auflage, Wien 1992, S 61 f). "Eine einschneidende Änderung dieser Einrichtungen" (gemeint sind die bundesstaatlichen Elemente in der geltenden Verfassungsordnung) "wäre als Gesamtänderung der Verfassung anzusehen" (ebenda, S. 68). Daß es sich bei der vorgeschlagenen Verfassungsnovellierung um einschneidende Änderungen dieser Einrichtungen handelt - die mittelbare Bundesverwaltung wird praktisch völlig abgeschafft, aber nicht nur dies - kann nicht ernstlich in Zweifel gezogen werden, handelt es sich doch um die gravierendste Verfassungsänderung seit 1929.

## VI.

Im übrigen sollte, wenn schon ein Eingriff in die Verfassung im vorgesehenen Umfang vorgenommen werden soll, wenigstens sichergestellt werden, daß alle verfassungsrechtlichen Bestimmungen auch für das Burgenland gelten und die seit Jahrzehnten bestehende Übergangsproblematik hinsichtlich der Art 108 - 114, 149, und 150 (betreffend ua die Geltung diverser Grundrechte!) behoben werden.

## VII.

Neben der unter III. bis V. vorgenommenen exemplarischen Darstellung der Probleme anhand des Tatbestandes Umweltschutz erlaubt sich die Bundesarbeitskammer eine Reihe weiterer problembeladener Sachbereiche aufzuzeigen:

### Arbeitnehmerschutz

Ein zentrales Anliegen der Arbeitnehmerinteressenvertretungen ist die Wahrung und Sicherung des Arbeitnehmerschutzes. Dieser ist zwar unbestrittener Maßen ein Teil des Arbeitsrechts und als solches nach Art 10 ausschließliche Bundessache, seine praktische Wirksamkeit hängt aber vielfach mit Regelungen zusammen, die anderen Kompetenztatbeständen zugeordnet sind. Welcher Kompetenztypus letztendlich bei den einzelnen Materien zum Tragen kommt, hinsichtlich der Umsetzung des Arbeitnehmerschutzes muß

eine bundeseinheitliche Vorgangsweise bzw Handhabung garantiert sein. Der Wegfall der mittelbaren Bundesverwaltung läßt daher ein neunfach unterschiedliches Landesarbeitnehmerschutzrecht in der Praxis erwarten. Die Lösung wäre daher eine bundesunmittelbare Behörde, die als solche in Form der Arbeitsinspektion bereits vorhanden ist. Dieser fehlen aber die notwendigen Sanktionsmittel und der vorliegende Entwurf sieht in keiner Weise eine entsprechende Übergangs- bzw Zuordnungsregelung vor, die nun die Arbeitsinspektion in die Lage versetzen würde, anstelle der bisher zuständigen Bezirksverwaltungsbehörden selbst die Sanktionsbefugnis wahrnehmen zu können. Die Bundesarbeitskammer sieht in der vorgeschlagenen Entwurfsregelung eine Verschlechterung hinsichtlich der Sicherung und Wahrung des Arbeitnehmerschutzes.

Schon gegenwärtig liegen die Schwierigkeiten bei der Verfolgung von Verstößen gegen Arbeitnehmerschutz- und auch gegen Ausländerbeschäftigungsbestimmungen vor allem darin, daß die anzeigenden Stellen und die Verwaltungsstraßenbehörden im Grunde genommen nichts miteinander zu tun haben wollen und die Bezirksverwaltungsbehörden derartige Anzeigen als lästige unnötige Angelegenheiten ansehen. Dies hat letztlich seinen Grund in der verschiedenartigen sonstigen Ausrichtung dieser Behörden. Hier wäre die Gelegenheit zu ergreifen, im Gegenzug zu den an die Landesverwaltung abzugebenden Kompetenzen, die Straßkompetenz in diesen Angelegenheiten der Arbeitsinspektion zu übertragen.

### Arbeitsrecht

Die langjährige Forderung nach Vereinheitlichung des österreichischen Arbeitsrechts in Richtung auf Aufnahme des Landarbeitsrechts (samt Landarbeiterkammer) in Art 10 ist offensichtlich wieder fallengelassen worden. Die vorliegende Novelle wäre Gelegenheit zu einer sachlich gerechtfertigten Kompetenzvereinheitlichung. Die Beibehaltung des Kompetenzmusters des geltenden Art 12 B-VG ist sachlich in keiner Weise zu rechtfertigen, weil die Bundesgrundsatzgesetzgebung inhaltlich so ins Detail geht, daß das Landesgesetz im wesentlichen eine bloße Wiedergabe der bundesgesetzlichen Regelungen darstellt. Um aber sozialpolitische Fortschritte auch für Landarbeiter umsetzen zu können, bedarf es für immer weniger Arbeitnehmer dieser Gruppe zweier Gesetzgebungsakte. Auch die Beibehaltung der Aufspaltung der Kompetenz hinsichtlich der Arbeitnehmer in Sägen, Harzverarbeitungsstätten, Mühlen und Molkereien, die von land- und



forstwirtschaftlichen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften betrieben werden, ist nicht einsichtig, sachlich nicht zu rechtfertigen und nur mehr historisch-politisch begründbar.

### Berufsausbildung

Die vorgesehene Regelung, daß alle Angelegenheiten, die das Berufsausbildungsgesetz betreffen, unter Art 11 Abs 1 Z 7 (Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie) fallen, muß insofern als unzureichend betrachtet werden, als gerade in diesem Bereich nur die Gesetzgebung Bundessache, die Vollziehung aber Landessache sein soll. Gerade bei der Regelung der beruflichen Ausbildung und in der Folge bei der Vollziehung der dazu erlassenen Gesetze erscheint es sinnvoll und auch erforderlich, eine bundesweite einheitliche Vorgangsweise der Behörden zu erreichen.

Die in Art 11 Abs 3 vorgesehene Möglichkeit, daß Durchführungsverordnungen in obigen Angelegenheiten sowohl vom Bund als auch von den Ländern erlassen werden können, wobei die Verordnungen der Länder außer Kraft treten, sobald der Bund eine Durchführungsverordnung erläßt, scheint hinsichtlich der gegebenen Vielfalt der Verwaltungsakte im Zusammenhang mit der beruflichen Ausbildung von Jugendlichen, als nicht geeignet, die doch notwendige bundesweite Einheitlichkeit der Verwaltungshandlungen zu sichern. Es wird diese Regelung zur Sicherstellung eines bundesweiten einheitlichen Vorgehens in Angelegenheiten der Berufsausbildung als nicht ausreichend erachtet.

Betrachtet man schließlich die duale Ausbildung in ihrer Gesamtheit, so ist es nicht einsichtig, daß die schulrechtliche Kompetenz (Berufsschule) in Gesetzgebung und Vollziehung vollständig beim Bund liegt, der Bereich der betrieblichen Ausbildung aber hinsichtlich der Vollziehung, insbesondere die Verwaltungsverfahrensbestimmungen betreffend, in die Kompetenz der Länder fällt. Um hier eine größtmögliche Einheit in Gesetzgebung und Vollziehung zu erreichen bzw zu erhalten, wäre somit die Schaffung eines eigenen Kompetenztatbestandes im oben angeführten Umfang als Bundesangelegenheit jedenfalls anzustreben.

### Kompetenzregelung des geltenden Art 21 Abs 2 B-VG

Wie die bisherigen positiven Erfahrungen mit der Bundeskompetenz hinsichtlich des Arbeitsschutzes in den Betrieben der Länder gezeigt haben, ist diese Regelung nicht nur beizubehalten, es sollte vielmehr generell der Arbeitnehmerschutz bei den Gebietskörperschaften (auch Hoheitsverwaltung) bundeseinheitlich geregelt und gehandhabt werden. Hiefür spricht nicht nur der Grundsatz "gleicher Schutz in allen Formen des Beschäftigungsverhältnisses", also die Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer in anhängiger Beschäftigung, sondern auch die EG-Rahmenrichtlinie 89/391/EWR verlangt die Vereinheitlichung des Arbeitnehmerschutzes im öffentlichen Bereich und in der Privatwirtschaft. Hinsichtlich der Bundeskompetenz betreffend die Belegschaftsvertretung in Betrieben der Länder ist der status quo beizubehalten, da sich dieses Modell eingespielt und bewährt hat. Eine Änderung entsprechend dem Vorschlag der Länder würde für die Arbeitnehmer in diesen Betrieben eine wesentliche Verschlechterung bedeuten und wird von den Interessenvertretungen der Arbeitnehmer entschieden abgelehnt.

### Homogenitätsgebot beim öffentlichen Dienstrecht

Wie bisher soll auch in Zukunft garantiert sein, daß die im öffentlichen Dienst Beschäftigten grundsätzlich die gleichen Bedingungen vorfinden, darüber hinaus sollte aber die Möglichkeit einer länderweisen differenzierten Lösung eröffnet werden. Als Lösung anstelle des Homogenitätsprinzips bietet sich die Festlegung von Mindestnormen an (Verhinderung der Zersplitterung des Dienstrechts, Entgeltschutz udgl), die einer länderweisen unterschiedlichen Weiterentwicklung des Dienstrechts nicht entgegensteht und trotzdem dem heutigen Grundsatz des Art 21 Abs 1 2. Satz B-VG Rechnung trägt.

### Erwachsenenbildung (berufliche Weiterbildung)

Die für den Bereich der Berufsausbildung geäußerten Bedenken gelten in gleicher Weise für die Frage der beruflichen Weiterbildung Erwachsener. Auch hier müßte im Interesse eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes auch eine einheitliche Ausbildung gewährleistet werden, eine entsprechende ausschließliche Bundeszuständigkeit wäre daher unbedingt erforderlich.

Wildbach- und Lawinenverbauung

Wenn von der vorgesehenen Kompetenzverschiebung (von Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG nach Art 11 Abs 1 Z 3 und 5 des Entwurfs) vorerst nur die Hoheitsverwaltung betroffen ist, so ist trotzdem aus Arbeitnehmersicht eine solche Verlagerung abzulehnen. Durch die bei den Ländern neu zu schaffenden Strukturen sind nicht nur Kostensteigerungen und Koordinationsprobleme zu erwarten, im Falle eines Kompetenzüberganges auf die Länder wäre auch eine Ablöse der im Bundeseigentum stehenden Bauhöfe (ca S 1 Mrd) zu leisten. Diese Aufwendungen gehen nicht nur zu Lasten der Leistungsfähigkeit der Wildbach- und Lawinenverbauung, der zwangsläufig damit verbundene Dienstgeberwechsel würde auf Kollektivvertragsebene eine Uneinheitlichkeit ergeben, die ebenfalls Belastungen - vor allem für die Arbeitnehmer - bringen wird.

## VIII.

Neben den vorgenannten Materien, die die Interessen der Arbeitnehmer unmittelbar betreffen und daher nach einer bundeseinheitlichen Gesetzgebung und Vollziehung verlangen bzw eine bundeseinheitliche Regelung und Durchführung erfordern, gibt es eine Reihe von Sachmaterien, die aufgrund des Interessenvertretungsauftrages der Arbeiterkammer klare Bundeszuordnung verlangen. Im einzelnen sind unter diesem Titel folgenden Angelegenheiten zu nennen:

- ♦ **Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie:** Hier ist auf die enge Verflechtung zu den Bereichen Konsumenten- und Arbeitnehmerschutz hinzuweisen. Außerdem bedarf es in Betriebsansiedelungsangelegenheiten einer Konzentration und nicht einer Dezentralisation der Kompetenzen (siehe Studie des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen zum Thema "Wirtschaftsstandort Österreich", in welcher die Schwierigkeiten, die sich aufgrund der Kompetenzsplitterung im Genehmigungsverfahren ergeben, aufgezeigt werden). Eine unterschiedliche Vollzugspraxis in den Ländern würde einen nicht erwünschten Faktor bei der Entscheidung über Betriebsansiedelungen mit sich bringen.
- ♦ **Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs.**

- ♦ Das Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen muß, so wie im Entwurf - allerdings noch als Klammerausdruck - vorgesehen, als Art 10-Materie belassen werden. Lediglich Angelegenheiten der Straßenbahn, U-Bahn und der Seilbahnen sowie der Sicherung von Eisenbahnkreuzungen auf Nichthochleistungsstrecken könnte in der Vollziehung Landessache sein.
- ♦ Kraftfahrwesen: Es darf zB in Angelegenheiten des Typengenehmigungsverfahrens, der Kennzeichentafeln, der Begutachtungsplaketten und der Fahrschulbestimmungen keinen unterschiedlichen Vollzug in den Ländern geben. Die verkehrspolitisch wichtigen Bereiche der Güterbeförderung, des Gelegenheitsverkehrs und der Kraftfahrlinien müssen ebenfalls in der Bundeskompetenz bleiben.
- ♦ Wasserrecht, Dampfkessel- und Kraftmaschinenwesen und Elektrotechnik: Der enge Bezug dieser Materien zum Umwelt-, Konsumenten- und Arbeitnehmerschutz erfordert eine einheitliche Vollzugskompetenz und damit eine Bundeskompetenz.
- ♦ Gesundheitswesen (generell) einschließlich der Heil- und Krankenanstalten: Das im Entwurf in Klammer vorgesehene Ernährungswesen einschließlich der Nahrungsmittelkontrolle ist als Art 10-Materie zu belassen.
- ♦ Elektrizitätswesen: Die Energieversorgung bedarf als eine der wesentlichen Grundlagen für wirtschaftlichen Handeln einer einheitlichen Vollziehungskompetenz (Erhaltung des einheitlichen Wirtschaftsgebietes gem Art 4 B-VG).
- ♦ Giftwesen- und Chemikalienrecht, Luftreinhaltung, Forstwesen, Sondermüll und Umweltverträglichkeitsprüfung: In diesen Bereichen ist nicht nur eine Bundesvollzugskompetenz zu statuieren, sondern überhaupt ein umfassender Kompetenztatbestand "Umweltschutzangelegenheiten einschließlich Umweltkontrolle" im Art 10 B-VG zu verlangen, damit die derzeit vorhandene Kompetenzzersplitterung beseitigt wird. Standortentscheidungen dürfen nicht durch unterschiedlichen Vollzug der Länder beeinflußt werden. Die Kontrolle durch Umweltbundesamt und Volksanwaltschaft darf in diesen Bereichen nicht beeinträchtigt bzw ausgeschaltet werden.

- ♦ Grundsätzliche Fragen der Raumordnung bzw diesbezügliche länderübergreifende Problemstellungen bedürfen einer Bundesgesetzgebungskompetenz.
- ♦ Krankenanstaltenwesen: Eine glaubwürdige Spitalspolitik setzt eine Reihe von Maßnahmen auf Bundes- und Landesebene voraus. Zu diesen Maßnahmen zählen: die Einführung eines diagnosefallbezogenen Abrechnungssystems, eine Bedarfsplanung und die koordinierte Errichtung von Pflegeheimen und sozialen Diensten, sowie die Durchführung eines bundesweit gültigen Krankenanstalten- und Großgeräteplanes.

Besonders letzteres erfordert eine kompetenzrechtliche Zentralisierung der Gesetzgebung auf dem Gebiet des Krankenanstaltenwesens beim Bund (Art 11 B-VG), allenfalls eine Ausdehnung des Regelungsinhalts des bestehenden Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG (Bundeskompetenz ist derzeit nur die sanitäre Aufsicht!) auf die bundesweite Planung. Er-schwingliche Leistungen der Anstaltspflege nach dem letzten Stand der medizinischen Wissenschaft lassen sich dauerhaft nur absichern, wenn ein bundesweiter Krankenanstalten- und Großgeräteplan durchgesetzt werden kann. Dazu kommt, daß durch Freiräume der Krankenanstaltengesetze der Länder bedingte regionale Versorgungsunterschiede ebenso beseitigt werden müssen wie Regelungen, die Länderbürger in der medizinischen Versorgung bevorzugen (Fremdpatientenproblem). Daher ist eine Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Länder auf dem Gebiet des Krankenanstaltenwesens gem Art 15 B-VG völlig indiskutabel.

Neben dieser Darstellung einiger zentraler Materien gibt es zu einer Reihe weiterer Sachzusammenhänge Bedarf nach Klarstellung bzw entsprechender Abgrenzung um für die Zukunft Streitfälle auszuschließen.

## IX.

Wie schon einleitend angesprochen, scheint es aber auch sinnvoll und zweckmäßig an-läßlich der beabsichtigten Bundesverfassungsgesetznovelle auch eine Reihe anderer verfassungspolitisch interessanter und notwendiger Fragen anzusprechen bzw zu

diskutieren. Neben der schon geforderten verfassungsrechtlichen Verankerung der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte erscheint es notwendig, auch die Einrichtung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit im Detail zu diskutieren und die Funktion des Bundesrates und seine Aufgaben neu zu überdenken. Darüber hinaus wurde zB der Wunsch geäußert, auch jene Bestimmungen zu überdenken, die die Lokalisation von Obersten Organen auf die Bundeshauptstadt erzwingen. Im Zuge einer sinnvollen Regionalisierung könnte beispielsweise der Verwaltungsgerichtshof oder der Rechnungshof aus Wien ausgelagert werden.

## X.

Zu alledem kommt, daß die Auflösung der mittelbaren Bundesverwaltung und die vorgeschlagenen Kompetenzverschiebungen mit wesentlichen Veränderungen in der Kostentragung zwischen Bund und Ländern verbunden sind. Eine derart massive Änderung im Bereich der Kompetenzverteilung, insbesondere in der Vollziehung, darf nicht ohne gleichzeitige Klarstellung der Verantwortung im Finanzbereich erfolgen. Konkret heißt es, daß eine Übertragung von Kompetenzen auf die Länder nicht ohne gleichzeitige Übertragung der finanzpolitischen Verantwortung einhergehen darf. Das ohnehin formulierte Ziel: "Aufgabenverteilung und Finanzverfassung sollen als Einheit behandelt werden" ist gleichzeitig zu verwirklichen. Es ist sicher nicht tragbar, daß der Bund für Bereiche die alleinige Verantwortung in bezug auf die Finanzierung trägt, für welche die Länder Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz haben (zB Raumordnung - Grundbesteuerung). Schließlich muß gewährleistet sein, daß bei Wegfall der mittelbaren Bundesverwaltung zumindest die bisherige Qualität des Gesetzesvollzugs garantiert ist und nicht durch Verschiebung der Gewichtung in der allgemeinen Landesverwaltung mit Nachteilen in der Verfahrensabwicklung gerechnet werden muß.

## XI.

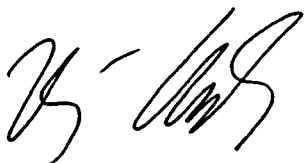
Die Bundesarbeitskammer hofft mit dieser Auflistung aufgezeigt zu haben, daß sie verfassungspolitischen Lösung durchaus offen gegenübersteht, daß aber die im

vorliegenden Entwurf enthaltenen Ungereimtheiten und Wechselwirkungen nicht geeignet sind, eine befriedigende Lösung auch nur des mit dem Entwurf erfaßten Teilbereichs einer Verfassungsreform zu realisieren. So gesehen kann der vorliegende Gesetzentwurf nur als "Referentenentwurf" gewertet werden, der noch einer umfassenden Überarbeitung bedarf. Die hierfür erforderlichen Gespräche sollten nicht nur unter Einbindung der Wissenschaft, sondern auch in einer breiten Öffentlichkeit ausgetragen werden. Selbstverständlich bietet die Bundesarbeitskammer die Mitarbeit ihrer Experten bei all diesen Fragen an, da es eine Fülle von Einzel- und Spezialproblemen gibt, die im Hinblick auf die kurze Stellungnahmefrist keine Erwähnung finden konnten.

Die Bundesarbeitskammer hofft, daß ihren Einwänden und Bedenken Rechnung getragen und der vorliegende Entwurf nicht als Regierungsvorlage der parlamentarischen Behandlung zugeführt wird.

Wunschgemäß wird mitgeteilt, daß 25 Ausfertigungen der Stellungnahme dem Präsidium des Nationalrates mit gleicher Post zur Verfügung gestellt werden.

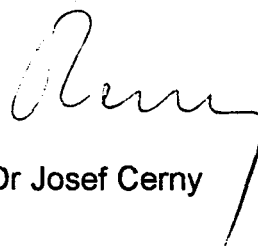
Der Präsident:



Mag Heinz Vogler



Der Direktor:



Dr Josef Cerny