

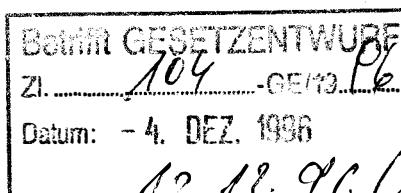
4/SN-104/ME

REPUBLIK ÖSTERREICH
Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

GZ 10.048/15-4/96

An das
 Präsidium des Nationalrates
 in Wien

1010 Wien, den 4. Dezember 1996
 Stubenring 1
 DVR: 0017001
 Telefon: (0222) 711 00
 Telex 111145 oder 111780
 Telefax 7137995 oder 7139311
 P.S.K.Kto.Nr.: 05070.004
 Auskunft:
 Schwab
 Klappe: 6532



Betreff: Entwurf einer Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätsbund der Gebietskörperschaften,
 Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes;

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übermittelt als Beilage 25 Exemplare seiner Stellungnahme zum Entwurf einer Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätsbund der Gebietskörperschaften und zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes.

Beilage

Für den Bundesminister:
 B a u e r

Für die Richtigkeit
 der Ausfertigung:


REPUBLIK ÖSTERREICH
Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

GZ 10.048/15-4/96

An das
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

1010 Wien, den 4. Dezember 1996
Stubenring 1
DVR: 0017001
Telefon: (0222) 711 00
Telex 111145 oder 111780
Telefax 7137995 oder 7139311
P.S.K.Kto.Nr.: 05070.004
Auskunft:
Schwab
Klappe: 6532

Betrifft: Entwurf einer Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätsbund der Gebietskörperschaften, Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes;

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nimmt mit Bezug auf das Schreiben vom 19. November 1996, GZ 603.363/47-V/1/96, zum Entwurf einer Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätsbund der Gebietskörperschaften und zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes wie folgt Stellung:

Allgemeines

Es ist bedauerlich, daß für die Begutachtung dieser weitreichenden Gesetzesvorhaben nur eine derart kurze Frist eingeräumt wurde. Das Fehlen von Erläuterungen erweist sich dabei als besonders gravierender Nachteil, weil viele Bestimmungen sehr allgemein formuliert, zum Teil aber auch unklar und schwer verständlich sind.

Zur Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätsbund der Gebietskörperschaften

Zu Art. 1 Abs. 1:

Wenn beabsichtigt ist, eine Verpflichtung zur Übermittlung der Entwürfe zu schaffen, sollte zur Klarstellung statt der Wendung „Gesetzesentwürfe ... werden ... übermittelt.“ die Wortfolge „Gesetzesentwürfe ... sind ... zu übermitteln.“ verwendet werden. Eine derartige Anpassung müßte dann auch in Art. 1 Abs. 2 erfolgen.

Folgt man dem Wortlaut dieser Bestimmung so müßte etwa ein Gesetzesvorhaben in jedem Stadium der Gesetzwerdung (Entwurf, beschlußreifer Entwurf, Regierungsvorlage, Ausschußbericht, allfällige beschlossene Abänderungsanträge) den Ämtern der Landesregierungen, der Verbindungsstelle der Bundesländer, dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund übermittelt werden. Selbst für den Fall, daß der Entwurf in den unterschiedlichen Verfahrensstadien überhaupt nicht verändert wird, fehlt eine ausdrückliche - in Hinblick auf die Ersatzansprüche nach Art. 4 Abs. 2 aber unbedingt notwendige - rechtliche Grundlage die wiederholte Übermittlung eines unveränderten Entwurfes zu unterlassen.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, daß die ständige Information der Länder in jedem Stadium des Gesetzwerdungsverfahrens massive Mehrkosten und Verzögerungen verursachen wird. Die erhoffte Kosteneinsparung würde dadurch zweifellos nicht erreicht werden. Es ist daher eine ausdrückliche Bestimmung einzufügen, derzufolge eine neuerliche Befassung der Länder nicht mehr erforderlich ist, wenn das Gesetzesvorhaben im weiteren Verfahren in Hinblick auf die Kostenfrage keinen oder, im Vergleich zu dem von den Ländern bereits begutachteten Entwurf, nur unwesentliche Änderungen erfährt.

Weiters stellt sich die Frage, was unter den „beschlußreife(n) Entwürfe(n) für solche“ zu verstehen ist. Es ist völlig unbestimmt, wann eine derartige Beschlussebreife vorliegt. Das Problem des Begriffes „Beschlussebreife“ stellt sich im übrigen auch im Artikel 2.

Zu Art. 1 Abs. 3:

Es wird darauf hingewiesen, daß die Mitwirkung von Ländern und Gemeinden an der Erstellung der vom Bundesminister für Finanzen gemäß § 14 Abs. 5 BHG zu erlassenden Richtlinien im Bundeshaushaltsgesetz nicht vorgesehen und in Hinblick auf seine Stellung als oberstes Organ verfassungsrechtlich problematisch ist.

Durch eine ausdrückliche Bestimmung sollte klar gestellt werden, daß eine Pflicht zum Kostenersatz nur dann in Frage kommen kann, wenn die belastete Gebietskörperschaft die Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium verlangt hat oder mangels Begutachtungsverfahren nicht hat verlangen können. Eine derartige Ersatzpflicht darf sich nicht schon aus dem Umstand ergeben, daß die Darstellung der finanziellen Auswirkungen unvollständig ist beziehungsweise sich im nachhinein als unzutreffend erweist.

Zu Art. 2:

Im Zusammenhang mit dieser Bestimmung taucht die Frage auf, ob es überhaupt möglich ist, die Verhandlungen des Konsultationsgremiums auf die rein finanziellen Auswirkungen zu beschränken, wie es Art. 2 Abs. 1 vorzusehen scheint.

Zu Art. 3:

Durch die Regelung im Art. 3 Abs. 1 Z 1 ist nicht gewährleistet, daß der für die Vorbereitung der Gesetzesvorlage sachlich zuständige Bundesminister dem Konsultationsgremium angehört.

Zu Art. 4 Abs. 1:

Diese Bestimmung ist äußerst unglücklich formuliert. Es geht nämlich daraus überhaupt nicht hervor, wer das Konsultationsgremium konstituiert und wann diese Konstituierung erfolgt. So ist auch unklar, wie das Gremium konstituiert werden soll, wenn sich die Länder nicht auf drei gemeinsame Vertreter (Art. 3 Abs. 1 Z 1 lit. b) einigen können. Demnach wäre es jedem einzelne Land möglich, die Konstituierung des Konsultationsgremiums zum Nachteil der anderen Bundesländer zu verhindern. Keinesfalls dürfte eine derartige Fallkonstellation aber unter die Bestimmung des Art. 4 Abs. 2 („... kommt im Konsultationsgremium ein Einvernehmen über eine Empfehlung betreffend die Kostentragung durch die Gebietskörperschaften nicht zustande oder werden Empfehlungen des Konsultationsgremiums nicht abgewartet ...“) subsumiert werden.

Zu Art. 4 Abs. 2:

Diese für die Vereinbarung zentrale Bestimmung ist sprachlich verunglückt und läßt entscheidende Fragen offen.

So ist nicht zweifelsfrei geklärt, was der Inhalt einer Empfehlung des Konsultationsgremiums sein kann: Kann nur festgelegt werden, ob für den Mehraufwand der durch das Vorhaben belasteten Gebietskörperschaften ein Ersatz zu leisten ist, oder können auch inhaltliche Änderungen - etwa eines Gesetzesentwurfes - vorgeschlagen werden, sofern sie eine finanzielle Entlastung der betroffenen Gebietskörperschaften bewirken? Da die Ersatzpflicht nur entfällt, wenn den Empfehlungen des Konsultationsgremiums auch Rechnung getragen wird, ist die Frage, welchen Inhalt derartige Empfehlungen haben können, von großer Bedeutung.

Da für das Konsultationsgremium weder ein Präsenz-, noch ein Konsensquorum ausdrücklich festgelegt ist, kann zweifelhaft sein, wann eine Einigung über eine Empfehlung vorliegt. Mangels anderslautender Bestimmungen wird davon auszugehen sein, daß eine Empfehlung nur in Anwesenheit und mit der Zustimmung aller Vertreter im Konsultationsgremium zustande kommen kann. Da in den Gremien immer auch je ein Vertreter des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes vertreten ist, bedeutet dies, daß die Gemeinden, auch für den Fall, daß ihre Interessen durch den konkreten Entwurf gar nicht betroffen sind, eine Einigung zwischen dem Bund und den Ländern verhindern können. Dies erscheint in Hinblick darauf, daß diese Vertreter im Unterschied zu den Mitgliedern der Bundesregierung und der Landesregierungen keiner parlamentarischen Verantwortung unterliegen, besonders bedenklich.

Von zentraler Bedeutung ist auch die Frage welche finanziellen Ausgaben als „durch die Verwirklichung des Vorhabens zusätzlich verursacht“ zu betrachten sind. Ein bloßes Abstellen auf die Kausalität, ohne Heranziehung zusätzlicher Kriterien, würde den Kreis der zu berücksichtigenden Ausgaben jedenfalls zu weit ziehen.

Es ist gerade im Sozialbereich kaum vorstellbar, daß eine Gesetzesänderung sich nicht in irgendeiner Weise, wenn auch nur indirekt, auf die Finanzen anderer Gebietskörperschaften auswirkt und nicht für zusätzliche Ausgaben kausal wird. Es liegt auf der Hand, daß etwa eine Einschränkung der Leistungen im Arbeitslosenversicherungsrecht unter anderem auch zur Folge hat, daß Sozialhilfe vermehrt in Anspruch genommen wird, wodurch die Länder und Gemeinden belastet wären. Dies hätte somit zur Folge, daß alle Änderungen von Bundesgesetzes, die Regelungen enthalten, mit denen Leistungen geändert beziehungsweise eingeschränkt werden sollen, von den Ländern beeinsprucht werden könnten. Unter derartigen Voraussetzungen hätten das Strukturanpassungsgesetz im Jahr 1995 und das Strukturanpassungsgesetz 1996 wohl nicht so und vor allem so rasch beschlossen und umgesetzt werden können.

In diesem Zusammenhang erhebt sich auch die Frage, ob von der Ersatzpflicht gemäß Art. 4 Abs. 2 des Entwurfes auch Ausgaben umfaßt sind, die aus einer, durch eine Art. 15a B-VG Vereinbarung festgelegten, Verpflichtung der Länder, eine Matrie nach gleichen Zielsetzungen und Grundsätzen wie der Bund zu regeln, entstehen können - etwa durch Nachvollzug eines mit Mehraufwendungen verbundenen Vorhaben des Bundes. Aus der Sicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales dürfen derartige Fälle nicht von der Ersatzpflicht umfaßt werden, weil hier eine aus freien Stücken eingegangene Verpflichtung der Länder vorliegt und zudem allfällige

Mehraufwendungen der Länder erst durch entsprechende legistische Maßnahmen dieser Gebietskörperschaften entstehen würden.

Der Umfang der möglichen Ersatzpflichten kann aufgrund der Unbestimmtheit der vorliegenden Vereinbarung nicht abgeschätzt werden. Dabei geht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales davon aus, daß die vom Bund zu ersetzenen Ausgaben vom Bundesministerium für Finanzen veranschlagt und auch von diesem getragen werden.

Mangels anderer Verfahren der Streitbeilegung, müßte im Konfliktfall der Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 137 B-VG entscheiden. Der Verfassungsgerichtshof hätte dann die finanziellen Auswirkungen von Gesetzen in großem Umfang zu prüfen, was zu höchst komplexen Sachverhaltserhebungen führen würde. Aus der Sicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales scheint dies kaum tragbar.

Die gegenständliche Regelung ist auch in verfassungspolitischer Hinsicht problematisch. Grundsätzlich ist die Frage welche Kosten von welchen Gebietskörperschaften zu tragen sind durch die Gesetzgebungsorgane zu regeln, insbesondere da dieser Entscheidung eine ganz wesentliche Bedeutung zukommt. Nunmehr wird diese Entscheidung, im Wege der Gewährung beziehungsweise Verweigerung eines Ersatzanspruches, faktisch in erheblichem Ausmaß den Organen der Vollziehung überlassen, die bei ihrer Entscheidungsfindung im Konsultationsgremium nicht durch gesetzliche Vorgaben determiniert sind.

Schließlich kann es zweifelhaft sein, ob mit dem Ausdruck „... sowie in den übrigen Fällen ...“ im vorletzten Satz dieser Bestimmung lediglich die im ersten Satz erwähnten Fälle gemeint sind oder ob auch andere Sachverhalte erfaßt werden sollen, etwa der im Zusammenhang mit Art. 1 Abs. 3 angeführte Fall der fehlenden oder unvollständigen Darstellung der finanziellen Auswirkungen eines Gesetzesvorhabens.

Zu Art. 5 Abs. 2:

Auch diese Bestimmung ist problematisch. Rechtsetzende Maßnahmen, die aufgrund zwingender Vorschriften des Gemeinschaftsrechts erfolgen, sollen gemäß Art. 5 Abs. 1 von der Vereinbarung ausgenommen sein. Maßnahmen, die das Gemeinschaftsrecht „übererfüllen“, sollen gemäß Art. 5 Abs. 2 jedoch dem Konsultationsmechanismus unterliegen. Diese Abgrenzung ist keineswegs immer eindeutig zu ziehen. Eine solche Beurteilung, die in einem allfälligen Verfahren vor dem VfGH gemäß Art. 137 B-VG als Vorfrage zu klären wäre, kann keinesfalls von diesem selbst vorgenommen werden, sondern müßte stets durch eine Vorabentscheidung

des EuGH entschieden werden. Auch hier sind enorme Mehrkosten für die beteiligten Parteien zu gewärtigen.

Gegenüber der Europäischen Union haftet - unabhängig von der innerstaatlichen Kompetenzverteilung - ausschließlich die Bundesregierung für die fristgerechte Umsetzung von Gemeinschaftsrecht. Da realistischerweise anzunehmen ist, daß die zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht erforderlichen Gesetzesvorhaben nicht vor Abschluß der Verhandlungen im Konsultationsgremium durchgeführt werden, ist mit erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung zu rechnen. Auf die detaillierte Judikatur des EuGH zur Frage der Staatshaftung wird hingewiesen.

In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, ob der Bund, wenn er gemäß Art. 16 Abs. 4 B-VG wegen der Säumnis eines Landes bei der Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen selbst tätig werden muß, aufgrund der vorliegenden Vereinbarung dem Land gegenüber für dessen allfällige Mehraufwendungen ersetzt-pflichtig werden kann.

Zum Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes:

Es stellt sich die Frage, warum man trotz der allgemeinen Beschwerden über die herrschende Zersplitterung der Verfassung und trotz den Bekenntnissen zu deren Neukodifikation wieder eine sondergesetzliche Regelung für die Ermächtigung des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes vor sieht, anstatt diese Neuregelung in das Bundes-Verfassungsgesetz einzubauen.

Die einzige Rechtfertigung könnte in der auflösenden Bedingung des Art. 3 Abs. 1 gesehen werden, wonach dieses Gesetz gleichzeitig mit den Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG außer Kraft tritt. Genau diese Bestimmung ist aber verfassungsrechtlich höchst problematisch, weil danach ein Land oder der Städte- bzw. der Gemeindebund in der Lage wären, durch die Kündigung der Vereinbarungen ein Bundesverfassungsgesetz außer Kraft zu setzen.

25 Exemplare dieser Stellungnahme werden unter einem dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für den Bundesminister:
B a u e r

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

