

Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst
Ballhausplatz 2
1014 Wien

Wien, 29. April 2008
GZ 300.314/007-S4-2/08

**Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes,
Zweites Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof dankt für den mit Schreiben vom 11. März 2008, GZ BKA-603.363/0004-V/1/2008, übermittelten Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Zweites Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, und erlaubt sich, hierzu wie folgt Stellung zu nehmen:

Der erste Teil des von der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform erarbeiteten Entwurfs für eine Verfassungsreform betreffend den Staatsaufbau und die Schaffung von Verwaltungsgerichten war dem Rechnungshof im Juli 2007 übermittelt worden. Der Rechnungshof nahm damals insbesondere zur Bewertung der finanziellen Auswirkungen, den beabsichtigten Änderungen im Bereich der demokratischen Kontrolle und der Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit Stellung. Die Stellungnahme ist unter http://www.parlament.intra.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00094_14/pmh.shtml abrufbar. Teile des Entwurfs wurden zwischenzeitig unter BGBl. I Nr. 2/2008 im Bundesgesetzblatt kundgemacht.

In Fortsetzung der Arbeiten des Österreich-Konvents und des besonderen Ausschusses zur Vorberatung des Berichtes des Österreich-Konvents wurde nunmehr der zweite Entwurf der Expertengruppe vorgelegt.

Der gegenständliche Entwurf der Expertengruppe beinhaltet zusammengefasst:

- eine Festlegung ausschließlicher Kompetenzbereiche des Bundes und der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung,
- die Einführung einer gemeinsamen Zuständigkeit des Bundes und der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung (so genannte dritte Säule),
- zwei Varianten über die Neugestaltung des Bundesrates und die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung,
- Neuregelungen im Schulwesen, insbesondere Entfall der Bundesbehörden Landes- und Bezirksschulrat neben den Schulbehörden der Länder,
- eine Stärkung der Länderautonomie durch Entfall der Vorgaben über die Behördenorganisation, sowie
- neue Bestimmungen im Bereich der Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere über Aufgaben der Gemeinden im Bereich der Daseinsvorsorge und die Errichtung Ländergrenzen überschreitender Gemeindeverbände.

Der Rechnungshof wurde im Rahmen der Begutachtung mit gemeinsamem Schreiben des Herrn Bundeskanzlers und des Herrn Vizekanzlers ersucht, den Entwurf auf seine ökonomischen Auswirkungen zu bewerten und die Frage zu klären, ob die Vorschläge der Expertengruppe im Bereich der Kompetenzverteilung und der Schulverwaltung mittelfristig zu Einsparungen führen können.

Der Rechnungshof sieht dieses Ersuchen als Ausdruck der Wertschätzung seiner Tätigkeit und weist darauf hin, dass er - wie schon anlässlich der Stellungnahme zum ersten Entwurf dargestellt - insbesondere aus der Sicht der Rechnungs- und Gebärungskontrolle zu den von der Expertengruppe vorgeschlagenen Änderungen des Bundes-Verfassungsgesetzes Stellung nimmt und auch dieser Stellungnahme eine Zusammenfassung vorangestellt:



GZ 300.314/007-S4-2/08

Seite 3 / 36

1 KURZFASSUNG

1.1 Allgemeines

1.1.1 Allgemeines zur Kompetenzverteilung

Der Rechnungshof hält zur Kompetenzverteilung allgemein fest, dass

- zwar eine Neuregelung der bisher bestehenden Kompetenzverteilung angestrebt wird, aber grundsätzlich die geltende Verteilung von Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen beibehalten wird,
- die beabsichtigte Einführung einer gemeinsamen Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes und der Länder weitgehend auf Vorschläge des Österreich-Konvents zurückgeht,
- Kompetenzen, für die der Konvent keine abschließende Zuordnung finden konnte, schwerpunktmäßig in die dritte Säule aufgenommen wurden, womit
- die endgültige Aufteilung der Kompetenzen nicht festgelegt, sondern dem einfachen Gesetzgeber übertragen wird und
- selbst in der Expertengruppe über die Zuordnung einzelner Kompetenzbereiche (bspw. „öffentliche Aufträge“, „Energierrecht“, „Umweltverträglichkeitsprüfung“) kein Konsens erzielt werden konnte.

Der Rechnungshof begrüßt

- die Bereinigung, Zusammenführung und zeitgemäße Benennung der bestehenden Kompetenztatbestände,
- die Verringerung auf rd. 50 Kompetenztatbestände,
- die Straffung der Verwaltungsstrukturen im Schulbereich im Sinne einer Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung,
- die Einführung der Bedarfskompetenz des Bundes zur Durchführung von Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration in Art. 12 Abs. 6.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die vorgeschlagene gemeinsame Gesetzgebung von Bund und Ländern in der dritten Säule

- im Bereich der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht, das die Kompetenzen von Bund und Ländern berührt, und
- in Bereichen von „Querschnittsmaterien“, und Materien, die derzeit durch Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG geregelt werden,

durchaus zielführend sein könnte.

Er weist allerdings darauf hin, dass

- eine abschließende Beurteilung der Auswirkungen allfälliger Kompetenzverschiebungen noch offen ist und erst bei Vorliegen einer Zweifelsfragen ausschließenden Vorlage erfolgen kann,
- die praktische Wahrnehmung der Bedarfskompetenz des Bundes wesentlich von der Ausgestaltung der Mitwirkung des Bundesrates abhängig sein wird und
- der Entfall des Art. 98 Abs. 2 B-VG (begründetes Einspruchsrecht der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse eines Landtages im Fall der Gefährdung von Bundesinteressen) zu unterschiedlichen Möglichkeiten der Interessenwahrung des Bundes und der Länder führen könnte.

1.1.2 Gemeinsame Gesetzgebung von Bund und Ländern

Der Rechnungshof hält fest, dass

- grundsätzlich durch die vorgesehene Zuordnung einzelner Materien vorerst keine Änderung der Kompetenzverteilung eintritt,
- die endgültige Aufteilung der Kompetenzen - abhängig von einer jeweiligen politischen Einigung - dem einfachen Gesetzgeber überlassen wird,
- wodurch die bisherige Verteilung der Kompetenzen sowohl beibehalten als auch verändert werden könnte und
- sich auch im Bereich der dritten Säule unterschiedliche Möglichkeiten der Wahrung der Interessen von Bund und Ländern ergeben könnten.



Der Rechnungshof weist darauf hin, dass

- eine endgültige Kompetenzverteilung von zukünftigen Entscheidungen abhängig gemacht wird, da in die dritte Säule schwerpunktmäßig jene Materien aufgenommen wurden, für die im Österreich-Konvent keine Zuordnung gefunden wurde, und über deren Zuweisung auch in der Expertengruppe keine Einigung erzielt werden konnte,
- die Kombination einer „umfangreichen“ dritten Säule mit der Umsetzung der Variante 1 der Mitwirkung des Bundesrates, gegenseitige Blockierungen sowie unbefriedigende Kompromisse nach sich ziehen könnte, was der angestrebten Flexibilität entgegenstehen könnte, und überdies Auswirkungen auf den Finanzgleichgewicht zwischen den Gebietskörperschaften haben wird,
- weiters für den Fall der Nichteinigung innerhalb einer angemessenen Frist keine Regelung vorgesehen ist, um einer allfälligen wechselseitigen Blockade der Gebietskörperschaften entgegenzuwirken sowie
- im Bereich der dritten Säule nach den Erläuterungen „*Regelungen in kompetenzrechtlicher Hinsicht der Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof*“ entzogen werden sollen.

Zusammengefasst hält der Rechnungshof daher fest, dass

- eine abschließende Beurteilung der Kompetenzzuordnung im Bereich der gemeinsamen Gesetzgebung und Vollziehung von Bund und Ländern wesentlich von der konkreten einfachgesetzlichen Ausgestaltung abhängt,
- die Regelungsinhalte der dritten Säule zugunsten klarer Kompetenzzuordnungen reduziert werden sollten,
- Entscheidungsmechanismen für den Fall der Nichteinigung vorgesehen werden sollten und
- eine abschließende Beurteilung der Neuordnung der Kompetenzen erst nach Vorliegen einer endgültigen Vorlage erfolgen kann.

1.2 Zu einzelnen Kompetenzbereichen des Entwurfs im Besonderen

1.2.1 Neuordnung im Bereich der Schulen

Der Rechnungshof begrüßt

- die beabsichtigten Maßnahmen zur Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung,
- die beabsichtigte Zusammenführung der Diensthoheit für Bundes- und Landeslehrer und
- die beabsichtigten Maßnahmen zur Verbesserung der Strukturen der Schulverwaltung (Entfall der Bezirks- und Landesschulräte; Einrichtung von Bildungsdirektionen).

Der Rechnungshof weist jedoch darauf hin, dass

- offen ist, ob und in welcher Weise der Bund die bisher von den Ländern finanzierten Landeslehrer und die Länder die Bediensteten der Landesschulräte beschäftigen und die Personalkosten übernehmen,
- zur Sicherstellung bundesweit einheitlicher Qualitätsstandards im Bildungswesen verstärkte Steuerungsmaßnahmen erforderlich sein werden,
- Daten im Bildungsbereich schon bisher in den Bundesländern in unterschiedlicher Weise aufbereitet und mittels eigener IT-Programme verarbeitet werden, wodurch die erforderlichen Steuerungsmaßnahmen erschwert werden, weshalb
- die Übertragung der Kompetenz zur Regelung der äußeren Organisation der Schulen auf die Länder einer Verbesserung von Monitoring und Steuerung durch das BMUKK und einer Vergleichbarkeit der Organisation des Schulwesens in den einzelnen Bundesländern entgegenwirken könnte (Bericht „Besoldung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2003/3).

1.2.3 Sozialhilfe und Pflege

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass

- die mangels Grundsatzgesetz des Bundes bewirkten unterschiedlichen Regelungen im Bereich der „Sozialhilfe“, die zu sachlich nicht gerechtfertigten unterschiedlichen



GZ 300.314/007-S4-2/08

Seite 7 / 36

Regelungen über Anspruchsvoraussetzungen, Leistungen und nicht zuletzt unterschiedlichen Aufwendungen der Länder für gleiche Leistungen geführt haben (Bericht „Altenbetreuung im Bereich Sozialhilfe“, Reihe Kärnten 2008/1), nicht beseitigt werden,

- die Zuordnung der „Sozialhilfe“ zur dritten Säule einer anzustrebenden Harmonisierung entgegenstehen kann,
- die Überführung der Kompetenz Sozialhilfe in die dritte Säule allein nicht ausreicht, um bestehende Unterschiede auszugleichen bzw. auf die prognostizierte Ausgabenentwicklung reagieren zu können,
- zur Frage der Schaffung einheitlicher Versorgungsstandards im Bereich der Sozialhilfe zwischenzeitig der Entwurf einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern zur Einführung einer bundesweit einheitlichen Mindestsicherung seitens des BMSK in Begutachtung versendet wurde,
- im Bereich der Pflege derzeit 25 Entscheidungsträger auf Ebene des Bundes, der Länder und der Sozialversicherungen das Bundespflegegeldgesetz vollziehen (Bericht „Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft; Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes“, Reihe Bund 2007/12) und
- diese Zersplitterung der Zuständigkeiten mit der Zuordnung in die dritte Säule allein nicht beseitigt wird.

1.2.4 Gesundheit und Krankenanstalten

Der Rechnungshof weist auf die Auswirkungen der zersplitterten Kompetenzlage im Gesundheitswesen hin, die sich an komplizierten und verflochtenen Organisations-, Entscheidungs- und Finanzierungsstrukturen zeigen.

Er hält daher fest, dass

- die Effizienz im Gesundheitsbereich wesentlich von der jeweils geltenden Kompetenzzuweisung abhängt,
- keine konkreten Regelungen zur Harmonisierung und Vereinfachung des Gesundheitswesens vorgesehen sind,

- ein Auseinanderfallen der Kompetenzen „Gesundheitsrecht“ (vorgeschlagener Art. 10 Abs. 1 Z 12) und „Krankenanstalten“ (vorgeschlagener Art. 12 Abs. 1 Z 5) geplanten Reformbestrebungen im Gesundheitswesen entgegenwirken und
- ein weiteres Auseinanderfallen der Kompetenzen im Bereich Krankenanstalten der Nutzung vorhandener Synergieeffekte durch eine überregionale Strukturierung der stationären Krankenversorgung (Bericht Reihe Bund 2002/4, S. 21) entgegenstehen könnte.

1.2.5 Energierecht

Die Zuordnung des in der Expertengruppe umstrittenen Kompetenzbereichs „Energierecht“ in die dritte Säule könnte den zuletzt im Bericht „Sicherheit der Stromversorgung in Österreich“, (Reihe Bund 2007/13) aufgezeigten Erfordernissen zur einheitlichen Umsetzung von EU-Richtlinien entgegenwirken.

1.2.6 Umwelt- und Naturschutz sowie Abfallrecht

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass

- die Umsetzung europarechtlicher Verpflichtungen und internationaler Konventionen durch die Aufteilung der Kompetenzen für Umweltschutz (Art. 10), Boden-, Natur- und Landschaftsschutz (Art. 11) und Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 12) weiterhin erschwert möglich ist und
- die anzustrebende Vollkonzentration von Verfahren – insbesondere im Bereich von Landesgrenzen überschreitenden Vorhaben – durch das Auseinanderfallen der Kompetenzen nicht erleichtert wird.

1.2.7 Dampfkessel und Kraftmaschinen

Eine Ausweitung des Kompetenztatbestandes erscheint aus der Sicht des Rechnungshofes nicht erforderlich.

1.2.8 Öffentliche Aufträge

Eine Zuordnung der öffentlichen Aufträge zur dritten Säule könnte zu einer Zersplitterung in diesem Bereich führen.



Eine Konzentration des Rechtsschutzes beim Bundesvergabeamt wird eine Berücksichtigung der vorhandenen Personalkapazitäten bei den UVS und den Landes-Vergabekontrollsenaten erfordern.

1.2.9 Gemeinden und Gemeindeverbände

Der Rechnungshof begrüßt

- die ausdrückliche Anführung der schon bisher von Gemeinden erbrachten Leistungen im Bereich der „Daseinsvorsorge“ und die Klarstellung der Bedeutung der Gemeinden im Bereich der Daseinsvorsorge sowie
- die Regelungen über die Errichtung von auch Landesgrenzen überschreitender Gemeindeverbände.

Er weist jedoch darauf hin, dass

- mit einer vermehrten Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge auch höhere finanzielle Aufwendungen für die Gemeinden verbunden sein könnten und
- eine erhöhte Aufgabenwahrnehmung auch eine erhöhte Verantwortung für Aufkommen und Verwendung der Finanzmittel mit sich bringt und somit konsequenterweise auch eine Schließung entstehender Kontrolllücken erfordert.

1.3 Finanzielle Auswirkungen

Das BHG legt fest, dass neuen rechtsetzenden Maßnahmen eine Berechnung der entstehenden Kosten beizugeben ist.

Dem Rechnungshof kommt hiebei die Aufgabe zu, vorgelegte Kostenberechnungen auf ihre Plausibilität und Übereinstimmung mit dem BHG zu beurteilen.

Vor diesem Hintergrund hält der Rechnungshof fest:

- Die gemäß § 14 BHG vorgesehene Berechnung der finanziellen Auswirkungen wurde nicht vorgenommen.

- Die vorgesehene Neuverteilung der Kompetenzen allein lässt keine konkreten Einsparungen erwarten, da
 - eine grundsätzliche Aufgabenkritik oder Aufgabenreform nicht vorgenommen wurde,
 - die tatsächliche Ausgestaltung der dritten Säule auf Ebene einfacher Bundes- und Landesgesetze nicht dargestellt wurde, weshalb sich auch der einfach-gesetzliche Umsetzungsbedarf noch nicht feststellen lässt,
 - die Auswirkungen des Entwurfs auf die bestehende Behördenorganisation im Bund und in den Ländern und
 - die Folgen der Neuordnung der Kompetenzen auf den bereits abgeschlossenen Finanzausgleich 2008 - 2013 nicht dargestellt wurden.

Darüber hinaus sind zur Beurteilung der finanziellen Folgen unter anderem folgende Sachverhalte nicht hinreichend klargestellt:

- Übernahme der Kosten der Vollziehung bei Kompetenzverschiebungen (z.B.: Bildungsdirektionen),
- Verschiebungen der Aufwendungen für bisher aus den Landeshaushalten entlohnte Landeslehrer,
- Mehrkosten im Fall einer weiteren Aufgabenzersplitterung auf die Finanzierungsträger im Sozialbereich,
- allfällige Mehrkosten durch Beibehaltung der auseinander fallenden Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung insbesondere im Bereich Gesundheit und Krankenanstalten.

Eine Beurteilung der Kostenberechnung auf ihre Plausibilität durch den Rechnungshof ist daher derzeit nicht möglich, was auch in den Erläuterungen des vorliegenden Entwurfs bestätigt wird, wenn diese darauf hinweisen, dass

- „die konkrete Höhe dieser Einsparungen ... von der näheren Ausgestaltung der verfassungsgesetzlichen Vorgaben abhängig“ ist, und daher „zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beziffert werden“ kann,



- „das Ausmaß dieser Einsparungen ... erheblich vom praktischen Funktionieren des Gesetzgebungsverfahrens in der dritten Säule abhängen“ wird,
- sich diese Einsparungen „daher mangels diesbezüglicher Erfahrungswerte nicht beziffern“ lassen und
- „die Beseitigung bestehender Parallelstrukturen in der Schulverwaltung zu Einsparungen führen können deren Ausmaß sich allerdings erst nach Kenntnis der einschgesetzlichen Ausgestaltung abschätzen lässt.“

2 KOMPETENZVERTEILUNG

2.1 Allgemeines

Die derzeit in den Art. 10, 11, 12 und 15 vorgesehenen Typen der Verteilung von Gesetzgebungs- und Vollzugszuständigkeiten werden durch den Entwurf grundsätzlich beibehalten. Die bisher zugunsten der Länder bestehende Generalklausel wird in Art. 12 Abs. 1 Z 9 zu einer Generalklausel zugunsten der dritten Säule umgewandelt.

Der Entwurf strebt die Zusammenfassung und Abrundung bestehender Kompetenzen durch Verringerung der rd. 180 Kompetenzbestimmungen auf rd. 50, sowie die Beseitigung von „Splitterkompetenzen“ und die Schaffung so genannter „Kompetenzfelder“ an. Dies macht die entsprechenden verfassungsrechtlichen Regelungen einfacher und überschaubarer; diese Grundintention wird vom Rechnungshof ausdrücklich begrüßt.

Die Art. 10, 11 und 12 des Entwurfs gehen weitgehend auf Vorschläge des Österreich-Konvents zurück. Kompetenzen, für die der Konvent keine abschließende Einigung finden konnte, wurden schwerpunktmäßig in die dritte Säule aufgenommen. Dadurch wird in diesen Bereichen die endgültige Aufteilung der Kompetenzen dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Durch Art. 10 Abs. 2 des Entwurfs wird dem einfachen Bundesgesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt, sich bei sämtlichen in Art. 10 genannten Materien auf die Regelung der Grundsätze zu beschränken und die Landesgesetzgebung zur Erlassung von Ausführungsbestimmungen zu ermächtigen.

2.2 Art. 10 und 11

In den Materien der Art. 10 und 11 bleibt das bisherige System einer ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes oder der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung grundsätzlich aufrecht.

3 GEMEINSAME GESETZGEBUNG VON BUND UND LÄNDERN

3.1 Zur Einführung der dritten Säule

Der Entwurf sieht in Art. 12 die Umsetzung des bereits im Österreich-Konvent erarbeiteten Modells einer gemeinsamen Zuständigkeit des Bundes und der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung vor. Dadurch soll eine grundsätzliche Änderung im bisherigen System der Kompetenzverteilung erfolgen. Innerhalb dieses Bereiches steht die Kompetenz zur Gesetzgebung und Vollziehung grundsätzlich den Ländern zu, es sei denn, der Bund nimmt seine Gesetzgebungskompetenz wahr: Dem Bund steht somit eine einfachgesetzliche Kompetenz-Kompetenz zu.

Im Österreich-Konvent wurde die Schaffung eines Bereichs gemeinsamer Zuständigkeiten in Form des Dreisäulenmodells als weiter zu verfolgender Ansatz angesehen, um den Bereich der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht - das die innerstaatliche Kompetenzverteilung nicht berücksichtigt - in Bereichen, in denen derzeit die Grundsatzgesetzgebung dem Bund und die Ausführungsgesetzgebung den Ländern obliegt, oder in Bereichen von „Querschnittsmaterien“ und Materien, die derzeit durch Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG eine Regelung erfahren, zu verbessern.

Aus dem Endbericht des Österreich-Konvents (Seite 118 ff) ist jedoch ersichtlich, dass wesentliche Bereiche der nunmehr in die dritte Säule eingeordneten Materien (etwa: öffentliche Auftragsvergabe, Auskunftspflicht, Energiewesen, äußere Organisation der Schulen, Kulturgüterschutz) Kompetenzfelder betreffen, über deren Inhalt und Zuordnung die Meinungen der Mitglieder des Ausschusses stark divergierten.

Auch in den Erläuterungen kommt zum Ausdruck, dass in der Expertengruppe weder Konsens über einzelne Kompetenzfelder der dritten Säule noch über die Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates erzielt werden konnte.

Diese dritte Säule setzt im Regelfall eine Einigung zwischen Bund und Ländern über die jeweilige Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz voraus. Je nach gewählter Ausgestaltung der Mitwirkung des Bundesrates ist überdies ein Vetorecht gegenüber entsprechenden Gesetzesbeschlüssen des Bundes im Bereich der dritten Säule vorgesehen (Variante 1), bzw. soll für den in der Variante 2 weiterhin möglichen Beharrungsbeschluss des Nationalrates eine 2/3-Mehrheit erforderlich sein.

Der Rechnungshof begrüßt die Möglichkeit der gemeinsamen Gesetzgebung von Bund und Ländern in den Bereichen der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht, von Querschnittsmaterien und jener Materien, die bislang in Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung zwischen Bund und Ländern geteilt waren. Er weist jedoch darauf hin,



dass nach dem vorgeschlagenen Text für eine Gesetzgebung in Bereichen der dritten Säule jeweils eine, im Einzelfall möglicherweise schwer erzielbare, Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften erforderlich ist. Dies könnte sogar dann der Fall sein, wenn aufgrund eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes eine Abänderung einer bundesgesetzlichen Bestimmung erforderlich wird.

Überdies soll eine entsprechende Einigung über die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz keiner Entscheidungs- und Kontrollmöglichkeit durch den Verfassungsgerichtshof unterliegen (vgl. Pkt. 1.1 der Erläuterungen).

Weiters weist der Rechnungshof auf den beabsichtigten Entfall des Art. 98 Abs. 2 B-VG (begründetes Einspruchsrecht der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse eines Landtages im Fall der Gefährdung von Bundesinteressen) hin. Insofern in beiden vorgeschlagenen Varianten ein allfälliger Einspruch des Bundesrates nicht mehr „mit Gründen versehen“ sein muss (vgl. den geltenden Art. 42 Abs. 2 B-VG), könnten sich durch den Gesetzgebungsprozess in der dritten Säule zumindest in jenen Fällen, in denen eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes vorliegt, unterschiedliche Möglichkeiten der Interessenwahrung der Länder und jener des Bundes ergeben.

Es ist daher nicht in allen Fällen nachzuvollziehen, ob tatsächlich eine größere Flexibilität im Bereich der Kompetenzverteilung dadurch bewirkt wird, dass - wie dies im Entwurf behauptet wird - auf geänderte Anforderungen rascher reagiert werden kann. Vielmehr könnte ein Zusammenspiel von „umfangreicher“ dritter Säule verbunden mit einer Umsetzung der Variante 1 gegenseitige Blockierungen sowie unbefriedigende Kompromisse ermöglichen und somit der angestrebten Flexibilität entgegenstehen und nicht zuletzt Auswirkungen auf den Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften haben.

Die Regelungsinhalte der dritten Säule sollten daher zugunsten klarer Kompetenzverteilungen reduziert werden. Überdies sollte ein Entscheidungsmechanismus eingeführt werden, der im Fall der Nichteinigung innerhalb einer angemessenen Frist greift, um einer allfälligen wechselseitigen Blockade der Gebietskörperschaften entgegenzuwirken.

4.1 Zu den Übergangsbestimmungen

Gemäß Art. 151 Abs. 41 Z 3 des Entwurfs sollen die in diesen Angelegenheiten bestehenden Gesetze als in Anwendung des Art. 12 erlassen gelten. Bestehende Bundesgesetze gelten daher weiterhin als Bundesgesetze; gleiches gilt für Bundesgrundsatzgesetze, Landesgesetze und Verordnungen. Die Einführung dieser neuen Form der Kompetenzverteilung ist daher, solange die bestehende Aufgabenverteilung unverändert bleibt, für

beide Gebietskörperschaften kostenneutral. Unverändert bleiben dabei nicht nur die Gesetzgebungs-, sondern auch die Vollziehungszuständigkeiten.

Durch die Neuordnung der Kompetenzverteilung allein sind vorerst keine Mehr- oder Minderausgaben zu erwarten; solche werden erst bei einer tatsächlichen Inanspruchnahme von Kompetenzen und konkreter einfachgesetzlicher Umsetzung entstehen. Dass derartige Änderungen regelmäßig auch Änderungsbedarf im Bereich des Finanzausgleichs hervorrufen könnten, wird an dieser Stelle angemerkt.

4.2 Zur Behördenorganisation

Der vorliegende Entwurf betrifft zwar vorrangig die Kompetenzverteilung, wirkt sich jedoch auch auf die Behördenorganisation aus. Das Institut der mittelbaren Bundesverwaltung bleibt erhalten, die in den in Art. 102 Abs. 2 des Entwurfs genannten Materien können unmittelbar von Bundesbehörden versehen werden (unmittelbare Bundesverwaltung).

Der Entwurf beabsichtigt die Beseitigung der Parallelstrukturen im Bereich der Schulverwaltung, die zukünftig im Rahmen der Bildungsdirektionen in mittelbarer Bundesverwaltung erfolgen soll; die Schulbehörden des Bundes (Landes- und Bezirksschulräte) sollen durch Entfall des Art. 81a und 81b B-VG aufgelöst und in die Behördenorganisation der Länder integriert werden. Ob und in welcher Weise die Bundesbediensteten in den Landesdienst übernommen werden, lässt sich den Erläuterungen nicht entnehmen.

Insbesondere ist eine Berechnung der mit allfälligen Verschiebungen von Vollzugskompetenzen verbundenen Auswirkungen auf die Personalausgaben der Gebietskörperschaften für die Beurteilung möglicher Einsparungspotenziale unerlässlich. Aus der Sicht bisheriger Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofes ist etwa darauf hinzuweisen, dass eine unterschiedliche Besoldung für gleich gelagerte Tätigkeiten im Bundes- und Landesdienst für problematisch erachtet wurde (Bericht "Pensionssystem der Magistratsbeamten der Landeshauptstadt, Reihe Salzburg 2007/6 Pkt. 5.4).

Der Entwurf enthält umfangreiche Überleitungsbestimmungen (insbesondere zur Behördenzuständigkeit) für den Fall, dass Vollziehungszuständigkeiten vom Bund auf die Länder oder von den Ländern auf den Bund übergehen (Art. 151 Abs. 41 Z 5 B-VG i.d.F. des Entwurfs). In den Erläuterungen finden sich jedoch keine weiteren Hinweise darauf, in welchem Ausmaß derartige Übergänge stattfinden, was die gebotene Abschätzung der finanziellen Auswirkungen nicht möglich macht.



5 ZU MÖGLICHEN AUSWIRKUNGEN AUF DEN FINANZAUSGLEICH

Da im Entwurf weder genaue Angaben über die bisherigen Kosten der Vollziehung noch Angaben über die für die künftige Vollziehung geplante Behördenstruktur enthalten sind, können konkrete Aussagen über Einsparungspotenziale allein auf Grund von Kompetenzverschiebungen, ohne dass der damit verbundene einfachgesetzliche Umsetzungsbedarf dargestellt ist, derzeit nicht getroffen werden.

Die vorgeschlagenen Regelungen über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern lassen jedoch den Mechanismus für die Finanzierung vollkommen offen. Dies gilt insbesondere in jenen Fällen, in denen es zu einer Kompetenzverschiebung zwischen den Gebietskörperschaften kommt.

An dieser Stelle ist auf das Regierungsprogramm der XXIII. GP hinzuweisen. Zum Vorhabenskomplex „Staats- und Verwaltungsreform“ wurde zur Kompetenzverteilung ausgeführt, dass nähere Formulierungen von der Expertengruppe auszuarbeiten wären. Ursprünglich war beabsichtigt, dass auf Grundlage der erarbeiteten Vorschläge Verhandlungen zwischen Bund und Ländern mit dem Ziel geführt werden, die Verfassungsänderungen bis Ende 2007 zu beschließen, damit sie Eingang in die Beratungen des nächsten Finanzausgleichs finden können. Der enge Zusammenhang zwischen Aufgabenverteilung und Finanzausgleich wurde zwar erkannt, infolge der zwischenzeitigen Erlassung des FAG 2008 wird jedoch abhängig von der konkreten Aufgabenteilung zumindest teilweise ein Novellierungsbedarf des FAG entstehen.

Mit BGBl. I Nr. 103/2007 wurde der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2013 gesetzlich festgelegt. Die vorliegende B-VG-Novelle nimmt weder darauf, noch auf die grundsätzliche Regelungssystematik des Finanz-Verfassungsgesetzes Bezug. Der Rechnungshof regt an dieser Stelle an, anlässlich der weiteren Behandlung des vorgelegten Entwurfs jedenfalls einen allfälligen Änderungsbedarf des Finanzausgleichs darzustellen.

6 ZUR KOSTENSCHÄTZUNG IM ENTWURF

§ 14 Abs. 1 BHG legt fest, dass *„jedem Entwurf für ein Bundesgesetz, eine Verordnung, eine über- oder zwischenstaatliche Vereinbarung und eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG“* eine Kostenberechnung beizugeben ist, die der *„Bundesminister, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet wurde“*, zu erstellen hat.

In diesem Zusammenhang darf auf den Entwurf der Expertengruppe zur Staats- und Verwaltungsreform vom Juli 2007 hingewiesen werden: Dieser sah vor, dass die Folgekosten des damaligen Vorhabens (insbesondere die mit der Errichtung der Verwaltungs-

gerichte des Bundes und der Länder verbundenen Kosten) vom BMF berechnet würden. In der Folge wurde dazu eine Expertengruppe, bestehend aus Vertretern von Bund und Ländern sowie von Städte- und Gemeindebund, eingesetzt.

Aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle erscheint es insbesondere bei einer Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern erforderlich, die damit verbundenen Einsparungen bzw. Mehrkosten für die Gebietskörperschaften zu berechnen, um die finanziellen Auswirkungen verlässlich beurteilen zu können. Der Rechnungshof sieht die im BMF eingerichtete Expertengruppe auch im Hinblick auf ihre Zusammensetzung als das zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen berufenes Gremium an und ruft daher erneut in Erinnerung, dass gerade im Fall der vorliegenden Novelle eine durch diese Expertengruppe vorgenommene Darstellung der finanziellen Folgen erforderlich wäre.

Den Erläuterungen zufolge werde die *„Beseitigung bestehender Parallelstrukturen in der Schulverwaltung (Auflösung der Bezirks- und Landesschulräte) jedenfalls zu Einsparungen führen, deren Ausmaß sich allerdings erst nach Kenntnis der einfachgesetzlichen Ausgestaltung abschätzen lässt“*. Darüber hinaus könnten durch die Möglichkeit flexiblerer Gesetzgebung in der dritten Säule Einsparungen erzielt werden. Die Erläuterungen selbst weisen jedoch darauf hin, dass *„das Ausmaß dieser Einsparungen ... erheblich vom praktischen Funktionieren des Gesetzgebungsverfahrens in der dritten Säule abhängen (wird) und ... sich daher mangels diesbezüglicher Erfahrungswerte nicht beziffern“* lässt.

Da der Rechnungshof im Rahmen der Begutachtung eingeladen wurde, den Entwurf der Expertengruppe im Hinblick auf seine ökonomischen Auswirkungen zu bewerten und die Frage zu klären, ob die Vorschläge im Bereich der Kompetenzverteilung und der Schulverwaltung mittelfristig zu Einsparungen führen können, ist auf Folgendes hinzuweisen:

Der Rechnungshof hat im Positionspapier „Verwaltungsreform“ (Reihe Positionen 2007/1) unter Pkt. 4 festgehalten, dass Ausgangspunkt einer Verwaltungsreform die Festlegung der zentralen öffentlichen Aufgaben und ihrer Finanzierung sein muss, wobei die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowohl im Rahmen der Gesetzgebung als auch der Vollziehung im Mittelpunkt der angestrebten Verfassungsreform stehen sollte.

Ebenso wurde festgehalten, dass - im Rahmen entsprechender Reformmaßnahmen - eine stärkere Zusammenführung der Verantwortungen für Aufgaben, Ausgaben und Finanzierung erfolgen sollte, da aus einer solchen Zusammenführung eine sparsamere Gebarung resultieren kann. Insbesondere in den Bereichen Landeslehrer, Krankenanstalten, Sozial- und Pflegebereich, Wohnbauförderung, Siedlungswasserwirtschaft und Verkehrs-



verbünde wurden solche vermischte und verflochtene Kompetenzbereiche hinsichtlich der Aufgabenträgerschaft und der Finanzierung festgestellt.

Schroeder/Weber weisen in „*Die Kompetenzrechtsreform*“, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, S. 18, ebenfalls darauf hin, dass sich das „*aufgabenbezogene Kompetenzrecht ... in den letzten Jahrzehnten weitgehend losgelöst von der Entwicklung der Finanzverfassung entwickelt*“ hat und „*die Kostentragungsregel des § 2 F-VG dazu geführt*“ hat, „*dass Gesetzgebungs- und Vollziehungsverantwortung im finanziellen Bereich oft unbefriedigend auseinander klaffen*“. Auf die Problematik dieser Divergenz zwischen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung weisen auch *Bröthaler/Bauer/Schönbäck* in „*Österreichische Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers*“ hin. Sie führen zusammenfassend aus, dass die Transaktionskosten, Lenkungseffekte, „Sickereffekte“ und der gesamte Nettowohlfahrtseffekt zu wenig Beachtung finden und die Steuerung und Wirkung der Transfers nicht überprüft werden.

Da in den Erläuterungen zum Ausdruck gebracht wird, dass schon in der Expertengruppe kein Konsens über einzelne Kompetenzfelder der dritten Säule – die Erläuterungen erwähnen „öffentliche Aufträge“, „Energierrecht“, „Umweltverträglichkeitsprüfung“, „Abfallwirtschaft“ und „Krankenanstalten“ – und über die Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates erzielt werden konnte, kann aus der Sicht des Rechnungshofes noch nicht abschließend beurteilt werden, inwiefern die vorgeschlagenen Regelungen in der Praxis zu Effizienzgewinnen oder Einsparungen führen können bzw. mit Mehrausgaben verbunden sein werden.

Anlässlich der Begutachtung ist daher darauf hinzuweisen, dass für eine verlässliche Beurteilung der eintretenden Kostenfolgen für die öffentliche Hand jedenfalls eine Darstellung des einfachgesetzlichen Umsetzungsbedarfs unerlässlich ist.

Soweit im Folgenden zu einzelnen Kompetenzbereichen Aussagen zu möglichen Einsparungen oder Mehrkosten getätigt werden, können diese nur mit der Einschränkung erfolgen, dass sie – insbesondere bei Kompetenzen in der dritten Säule – von der tatsächlich getroffenen Zuordnung der Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz abhängen.

7 BILDUNG

7.1 Neuordnung im Bereich der Schulen

7.1.1 Die derzeit geltende Kompetenzverteilung im Schulwesen sieht für den Bereich des „allgemeinen“ Schulwesens eine Generalkompetenz des Bundes zur Gesetzgebung und Vollziehung vor. Sonderregelungen bestehen für die Bereiche des Dienstrechts der Lan-

deslehrer (Gesetzgebung des Bundes, Vollziehung der Länder), für die äußere Organisation der Schulen und Schülerheime, die Organisation der Kollegien bei den Schulbehörden des Bundes sowie die fachlichen Anstellungserfordernisse von Kindergärtnerinnen und bestimmten Erziehern (Grundsatzgesetzgebung des Bundes, Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung der Länder).

Auf Seiten des Bundes bestehen Bundesbehörden (Landes- und Bezirksschulräte), im Bereich der Länder bestehen eigene Abteilungen zur Vollziehung der Landeskompetenzen.

Im Bereich des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens besteht eine Generalkompetenz der Länder zur Gesetzgebung und Vollziehung. Für einzelne Einrichtungen (z.B. für höhere land- und forstwirtschaftliche Anstalten) liegt die Kompetenz zur Gesetzgebung und Vollziehung beim Bund. Bei weiteren, in Art. 14a B-VG ausdrücklich aufgezählten Materien, ist die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz zwischen dem Bund und den Ländern geteilt.

7.1.2 Im Vergleich zur geltenden Rechtslage sieht der Entwurf vor:

- Bundeskompetenz für „Schulen“ in Gesetzgebung und Vollziehung (Art. 10 Abs. 1 Z 13)
- gemeinsame Kompetenz des Bundes und der Länder für die „äußere Organisation der Schulen“ (Art. 12 Abs. 1 Z 7)
- Sämtliche Lehrer an öffentlichen Schulen sind Bedienstete des Bundes (Art. 81a Abs. 1)
- Schaffung eines Beirates in jedem Land, bestehend aus Schülern, Eltern und Lehrern (Art. 81a Abs. 7)
- Beseitigung der Landes- und Bezirksschulräte als Schulbehörden des Bundes (Entfall der bisherigen Art. 81a und 81b)
- Einführung von Bildungsdirektionen in jedem Amt der Landesregierung.

Die Verfassungsentwicklung hat im Bereich des Schulrechts seit Inkrafttreten des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 stets das Ziel einer möglichst einheitlichen Gestaltung des Schulwesens verfolgt (vgl. etwa § 42 des V-ÜG 1920, die 2. Verfassungsnovelle 1929, und zuletzt die Schulverfassungsnovelle 1962). Die nunmehr beabsichtigten - in ihrer Tragweite noch nicht abschätzbaren - Regelungen im Zusammenhang mit der dritten Säule könnten - abhängig von der einfachgesetzlichen Umsetzung und der Ausge-



staltung der dritten Säule - diese angestrebte Einheitlichkeit sowohl fördern, als auch ihr entgegenwirken.

7.2 Zusammenführung der Diensthoheit im Lehrerbereich

7.2.1 Derzeit ersetzt der Bund den Ländern die Aktivbezüge der Landeslehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen im Rahmen der genehmigten Stellenpläne zu 100 %. Die Anzahl dieser finanzierten Planstellen richtet sich nach der jeweiligen Schülerzahl (Reihe Bund 2007/2, S. 121). Falls es ein Land für erforderlich hält, weitere Lehrer zu beschäftigen, so muss es auch deren Finanzierung übernehmen.

7.2.2 Nunmehr sollen alle Lehrer Bedienstete des Bundes werden. Der Rechnungshof begrüßt eine Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung im Sinne der Empfehlungen des Rechnungshofes (Bericht – Lehrpersonalplanung, Reihe Bund 2007/2, S. 125).

7.2.3 Er verweist jedoch darauf, dass nach dem Entwurf ungeklärt ist, ob der Bund die bisher von den Ländern finanzierten Landeslehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen weiter beschäftigt und damit zusätzliche Personalkosten übernimmt. Das Ausmaß des damit für den Bund entstehenden Mehraufwandes kann vom Rechnungshof mangels einheitlicher und zugänglicher Daten allerdings nicht beziffert werden.

Die Ausgaben des Bundes für die Besoldung der Bundes- und Landeslehrer betragen für das Jahr 2008 rd. 5,46 Mrd. EUR. Davon entfallen rd. 2,27 Mrd. EUR auf die Personalkosten für Bundeslehrer, rd. 3,03 Mrd. EUR auf den Ersatz der Aktivitätsbezüge der Landeslehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen und rd. 157 Mill. EUR auf den Ersatz der Aktivbezüge der Landeslehrer an Berufsschulen sowie an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen. Im Falle der Übernahme aller Lehrer an öffentlichen Schulen in den Bundesdienst würden dem Bund Mehrkosten im Ausmaß von rd. 157 Mill. EUR entstehen, weil er die Bezüge der Lehrer an den Berufsschulen sowie an den land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen, die er derzeit nur zu 50 % refundiert, in vollem Umfang übernehmen müsste.

Änderungen des FAG, insbesondere der Bestimmungen über den Ersatz von Besoldungskosten für die Landeslehrer, wären erforderlich. Anzumerken ist weiters, dass die Kosten der Bediensteten der Landesschulräte, die von den Ländern zu übernehmen sein werden - sie sind nach Erfahrung des Rechnungshofes wesentlich geringer als die Kosten für die Bezüge der Landeslehrer an den Berufsschulen sowie an den land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen - ebenfalls im Finanzausgleich zu berücksichtigen sind.

7.3 Äußere Organisation der Schulen

7.3.1 Die Kompetenz „äußere Organisation der öffentlichen Pflichtschulen“ (diese umfasst lt. Erläuterungen und dem geltenden Art. 14 Abs. 3 lit. b B-VG „Aufbau, Organisationsformen, Errichtung, Erhaltung, Auflassung, Sprengel, Klassenschülerzahlen und Unterrichtszeit“) ist derzeit Bundessache in Grundsatzgesetzgebung und Landessache in der Erlassung von Ausführungsgesetzen und in der Vollziehung.

7.3.2 Nach der genannten Kompetenz hat der Schulerhalter für die Bereitstellung, Erhaltung und den Betrieb des Schulgebäudes und der nach dem Lehrplan erforderlichen Unterrichtsmittel sowie für die Beistellung des erforderlichen Hilfspersonals aufzukommen. Durch den Entwurf könnte der Fall eintreten, dass einzelne Schulformen in verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Schulerhalter haben (Bund, Land oder Gemeinde); damit verbunden ist die zentrale Frage der Finanzierung der Schulen.

Ebenfalls zur äußeren Organisation der Schulen zählt die Festlegung der Klassenschülerhöchstzahlen. Der Schulerhalter hat etwa die Möglichkeit, kleinere Klassen als bisher zuzulassen. Daraus resultierende Mehrkosten für die erforderlichen Lehrer wären aufgrund Art. 81a Abs. 1 des Entwurfs („Lehrer an öffentlichen Schulen sind Bedienstete des Bundes“) vom Bund zu tragen, obwohl er nicht die Verantwortung für den zusätzlichen Ressourcenbedarf trägt. Eine entsprechende Steuerung durch den Bund durch den Stellenplan ist theoretisch zwar möglich, in Rahmen seiner Prüfung Lehrpersonalplanung (Reihe Bund 2007/2, S. 125) hat der Rechnungshof allerdings festgestellt, dass die Daten in den Ländern in höchst unterschiedlicher Weise aufbereitet wurden, sodass die Effektivität einer derartigen Steuerung in Zweifel zu ziehen ist.

7.3.3 Aus der Sicht der Gebarungskontrolle würde im Falle einer kompletten Übertragung der Kompetenz für die äußere Organisation der Schulen auf die Länder die Datenbringung wesentlich erschwert. Eine Vergleichbarkeit des Schulwesens in Österreich erschiene dann in Folge von unterschiedlichen IT-Systemen sowie der Erfassung unterschiedlicher Daten kaum mehr möglich. Berechtigte Anliegen des Monitorings und der Steuerung könnten kaum bundesweit und möglichst einheitlich berücksichtigt werden. Im Bericht „Besoldung der Landeslehrer“ (Reihe Bund 2003/3, S. 75) wies der Rechnungshof darauf hin, dass Bund und Länder für die Besoldung der Landeslehrer jeweils eigene IT-Programme verwendeten.

7.4 Behördenorganisation

Der Wegfall der Landes- und Bezirksschulräte hätte zur Folge, dass deren Bedienstete wahrscheinlich zu einem Großteil in die neuen Bildungsdirektionen übernommen werden. Unklar ist, in welchem Ausmaß dies erfolgen wird. Daraus können den Ländern Mehr-



kosten erwachsen. Die Anzahl dieser Bediensteten ist jedoch geringer als die Anzahl der Lehrer an Berufsschulen. Dem Entwurf kann allerdings nicht entnommen werden, ob die von den Ländern übernommenen Bediensteten Bundesbedienstete bleiben oder zu Landesbediensteten werden.

Mit der Einrichtung von Bildungsdirektionen im Amt der Landesregierung (vgl. Art. 106 Abs. 1 des Entwurfs) soll es nur mehr eine Schulbehörde in den Ländern geben. Der Rechnungshof begrüßt zwar die beabsichtigte Zusammenführung im jeweiligen Bundesland, weist jedoch auf den Umstand hin, dass in Österreich neun unterschiedliche Verwaltungsstrukturen im Schulbereich entstehen könnten.

Überdies wurde im Bericht „Lehrerpersonalplanung“ (Reihe Bund 2007/2, S. 130) zur Frage der Schulstandortstruktur angeregt, dass das damalige BMBWK auf die Landesregierungen einwirken sollte, um gemeinsam mit den betroffenen Gemeinden und dem Landesschulrat Standortkonzepte zu erstellen. Für den Fall der vollständigen Übertragung der Schulerhalterschaft auf die Länder ist darauf hinzuweisen, dass zur Sicherstellung bundesweiter Qualitätsstandards im Bildungswesen verstärkte Steuerungsmaßnahmen erforderlich sein werden.

7.5 Bewertung bzw. Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen

Grundsätzlich können sich Einsparungen durch die Zusammenführung der Landesschulräte und der Schulabteilungen in den Ämtern der Landesregierungen (etwa im Bereich der Führungspositionen) ergeben. Insbesondere die mit den Änderungen der Diensthoheit und der Behördenstruktur verbundenen finanziellen Auswirkungen hängen aber wesentlich von der einfachgesetzlichen Umsetzung ab.

Ohne Konkretisierung der Art. 12-Kompetenz (dritte Säule) können die finanziellen Auswirkungen allerdings nicht seriös bewertet werden, da je nach politischer Einigung zwischen Bund und Ländern (siehe Pkt. 1.1 der Erläuterungen) sowohl die Beibehaltung des Status quo als auch eine weitere Harmonisierung möglich ist. Es können sich im Falle einer Veränderung des Status quo, welche nach dem Entwurf möglich, aber nicht zwingend notwendig ist, aber jedenfalls derzeit nicht bezifferbare Kostenverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften ergeben (Schulerhaltung, Klassenschülerhöchstzahlen).

**ALLGEMEINES ZU "SOZIALVERSICHERUNGSRECHT",
"GESUNDHEITSRECHT", "SOZIALHILFE",
"KRANKENANSTALTEN UND PFLEGE" UND
"KURANSTALTEN UND -EINRICHTUNGEN"**

Die Gesamtausgaben für den Bereich Gesundheit betrugen in Österreich im Jahr 2006 rund 26,1 Mrd. EUR, und somit rd. 10,1 % des BIP.

Zur Deckung dieser Ausgaben im Gesundheitsbereich tragen der Bund, die Länder, die Gemeinden, die Sozialversicherungsträger und auch Private bei. Dadurch kommt es im Bereich der Finanzierung der Gesundheitsausgaben zu einer Parallelität, Verflechtung und Komplexität der Finanzierungsströme, die im Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes für das Jahr 2005 (Reihe Bund 2006/12, S. 41) in einem externen Kommentar dargestellt wurden.

Die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens, die im Rahmen des vorgezogenen Abschlusses über den Finanzausgleich 2008 bis 2013 verhandelt wurde, bringt in den - im Folgenden auszugsweise wiedergegebenen - Erläuterungen und in der Präambel folgende Zielsetzungen zum Ausdruck:

- *"Überwindung der strikten Trennung der einzelnen Sektoren des Gesundheitswesens und Forcierung der Abstimmung in der Planung, Steuerung und Finanzierung des gesamten Gesundheitswesens;*
- *Langfristige Sicherstellung der Finanzierbarkeit des österreichischen Gesundheitswesens;*
- *Maßnahmen zur Sicherstellung einer am Interesse der Patient/inn/en orientierten, integrierten und sektorenübergreifenden Planung, Steuerung und Finanzierung des gesamten Gesundheitswesens einschließlich der Nahtstellen zwischen den einzelnen Sektoren;*
- *Erarbeitung sektorenübergreifender Abrechnungsmodelle für das Gesundheitswesen, insbesondere für den ambulanten Bereich;*
- *Sicherstellung einer gemeinsamen integrierten und sektorenübergreifenden Planung und Steuerung im Gesundheitswesen;*
- *Erhöhung des Grades der Verbindlichkeit in der Gesundheitsplanung auf Länderebene durch wechselseitige Abstimmung der intra- und extramuralen Versorgungsplanung;*



- *Aufbau einer sektorenübergreifenden Finanzierung.*

Diesen Erläuterungen ist daher zu entnehmen, dass die Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Gesundheitswesen eine wesentliche Zielsetzung der Regierungsvorlage zur „*Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens*“ darstellt.

Demgegenüber weist der Entwurf die Bereiche „Sozialversicherungsrecht“ und „Gesundheitsrecht“ (Art. 10 Abs. 1 Z 10 und 11) in die ausschließliche Bundeskompetenz, sowie die Bereiche „Sozialhilfe“, und „Krankenanstalten und Pflege, Kuranstalten und -einrichtungen“ (Art. 12 Abs. 1 Z 4 und 5) in den Regelungsbereich der dritten Säule.

8.1 Zum Kompetenztatbestand „Sozialhilfe“ (Art. 12 Abs. 1 Z 14)

8.1.1 Derzeit normiert Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG, dass „Armenwesen“ Bundessache in der Gesetzgebung über die Grundsätze, Landessache die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung ist. Zur geltenden Kompetenzlage ist festzuhalten, dass seit 1925 ein entsprechendes Bundesgrundsatzgesetz nicht erlassen wurde, weshalb die Länder nach derzeitiger Kompetenzrechtslage (vgl. Art. 15 Abs. 6 B-VG) die entsprechenden Regelungen im Bereich der Sozialhilfe autonom treffen können.

8.1.2 Dieser Bereich wird nach dem Entwurf der dritten Säule zugeordnet. Dies hat zur Folge, dass die Gesetzgebung Landessache ist, „solange und soweit der Bund von der Zuständigkeit zur Gesetzgebung nicht Gebrauch gemacht hat“. Beabsichtigt ist allerdings eine Verschiebung der bestehenden Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern dahingehend, dass die bislang bestehende Kompetenz des Bundes zur Regelung der Grundsätze sowie die Kompetenz der Länder zur Erlassung der Ausführungsgesetze und zur Vollziehung in diesem Bereich beseitigt wird, und nunmehr der Bund und das Land zur Gesetzgebung und zur Vollziehung zuständig sein sollen.

Die Erläuterungen halten hiezu fest, dass der Kompetenzbereich „Sozialhilfe“ der bisherigen Kompetenzbestimmung „Armenwesen“ in Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG entspricht, und inhaltliche Änderungen mit der Neubezeichnung nicht verbunden sind.

Unter dem Titel Sozialhilfe werden von den Ländern Leistungen in verschiedenen Bereichen erbracht: Unterbringung in Alten- und Pflegeheimen, mobile Dienste (Hauspflege, Essen auf Rädern, etc.), Behindertenbetreuung, Psychiatrische Betreuung, Betreuung Suchtkranker, sowie finanzielle Unterstützungsleistungen („Sozialhilfe im engeren Sinn“). Nach der Sozialhilfestatistik der Statistik Austria entfielen von 2,1 Mrd. EUR Sozialhilfe nur rund 0,46 Mrd. auf „Sozialhilfe im engeren Sinn“.

8.1.3 In vielen Bereichen ergeben sich dabei zumindest finanzielle Verknüpfungen mit bundesfinanzierten Leistungen. Z.B. fließt das Bundespflegegeld für einen Bewohner eines Landespflegeheimes direkt an das Land. Andererseits werden „Prokuratio-Fälle“ aufgrund eines Mangels an Pflegeheimplätzen in Krankenanstalten betreut. Dadurch werden Budgetmittel der Krankenanstalten für Zwecke der Sozialhilfe verwendet.

In dem im Tätigkeitsbericht für das Jahr 2005 (Reihe Bund 2006/12, S. 37ff) veröffentlichten externen Kommentar zum System des österreichischen Finanzausgleichs wurde auf die bestehenden finanzwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden insbesondere auch im Bereich der Sozialhilfe im weiteren Sinn (allgemeine Sozialhilfe, Hilfe in besonderen Lebenslagen und Behindertenhilfe und soziale Dienste sowie Jugendwohlfahrt und Pflegesicherung) hingewiesen.

Diese besondere Verflochtenheit der Finanzierungs- und Leistungsströme im Bereich der Sozialhilfe im weiteren Sinn erwähnen auch Bröthaler/Bauer/Schönböck in „*Österreichische Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers*“, S. 151. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass beispielsweise die Transferlasten weiterhin nach unterschiedlichen Kriterien verteilt werden können und sich aus den unterschiedlichen Regelungen auch länderspezifische Höhen der Netto-Transfers für die Gemeinden in diesem Kompetenzbereich ergeben können.

Lehner weist in „*Länderausgaben - Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen*“ (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Bd. 104) auf S. 44f auf das Volumen der Sozialausgaben der Länder (ohne Wien) von 2,45 Mrd. EUR und der jährlichen Zunahme in diesem Bereich von 5,8 % hin. Die demographische Entwicklung und strukturelle Faktoren würden ein Anwachsen der Ausgaben in diesem Bereich auf rd. 3,79 Mrd. EUR im Jahr 2012, bei gleichzeitigem Absinken des Deckungsgrades der Ausgaben durch die Einnahmen, erwarten lassen.

Darüber hinaus sind insbesondere in diesem Bereich unterschiedliche Regelungen über die Leistungen an die Pflege- und Sozialhilfeempfänger etwa hinsichtlich der Versorgungshilfe, der qualitativen Ausgestaltung der Leistungen oder den von den Leistungsempfängern zu zahlenden Tarifen festzustellen. Dies wurde vom Rechnungshof anlässlich der Prüfung der Altenbetreuung im Bereich der Sozialhilfe im Land Kärnten sowohl für die Sozialhilfe als auch für den Bereich der Pflege (Bericht Kärnten 2008/1) festgehalten. Er verwies darauf, dass einheitliche Qualitätsstandards der unter dem Titel „Altenbetreuung“ zur Verfügung gestellten Leistungen wünschenswert wären.

Eine Optimierung des Mitteleinsatzes könnte aber auch durch eine bessere (und zwischen den Ländern vergleichbare) Datenerfassung unterstützt werden, da die - länderspezifischen - Daten teils unzureichend, und über die Pflegeheime sogar teils unvollständig



sind (vgl. hierzu etwa *Lehner*, in „Länderausgaben“, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Bd. 104, S. 39f).

Aus der Sicht der Gebarungskontrolle ist davon auszugehen, dass einheitliche Standards in den Versorgungsleistungen auch der Verwaltungsökonomie dienen können. Eine Quantifizierung möglicher Einsparungen kann jedoch nur dann erfolgen, wenn ein konkretes Modell einer Neuregelung im Sachbereich „Sozialhilfe“ vorliegt.

Der Rechnungshof weist abschließend darauf hin, dass im Bereich der Sozialhilfe zwischenzeitlich der Entwurf einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern zur Einführung einer bundesweit einheitlichen Mindestsicherung seitens des BMSK zur Begutachtung versendet wurde.

8.2 Vollzugszuständigkeiten beim Bundespflegegeldgesetz

Anlässlich der Überprüfung des Vollzugs des Bundespflegegeldgesetzes (Bericht Bund 2007/12) hat der Rechnungshof festgestellt, dass allein für den Vollzug des BPGG (Stand 1. Jänner 2007) 25 Entscheidungsträger auf Bundes- und Landesebene eingerichtet waren und ein Bundes- und neun Landespflegegeldgesetze zu vollziehen waren. Diese Zersplitterung der Vollzugszuständigkeiten führte bspw. dazu, dass bei einem Entscheidungsträger rd. 14 % der Erstanträge wegen Unzuständigkeit an andere Entscheidungsträger weiterzuleiten waren. Bei dem Übergang von Landes- zu Bundespflegegeld bei Pensionsantritt stellte der Rechnungshof unzuständige Zahlungen von Landespflegegeld durch einige Länder für Zeiträume von bis zu 13 Jahren fest.

Fehlende grundsatzgesetzliche Bestimmungen sowie fehlende gemeinsame Qualitätsstandards führen dazu, dass beim Wechsel der Entscheidungskompetenz

- Neubegutachtungen notwendig sind,
- pflegebedürftige Kleinkinder in unterschiedliche Pflegestufen trotz gleicher Pflegesituation eingestuft werden und
- der Verwaltungs- und Begutachtungsaufwand insgesamt erhöht wird.

Der Entwurf enthält jedoch keine Grundlagen für eine Beseitigung dieser Zersplitterung.

8.3 Bewertung bzw. Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen

Die Neuregelung der Kompetenzaufteilungen für den Bereich der Sozialhilfe allein ohne weitere Ausführungen über ein beabsichtigtes künftiges einfachgesetzliches Regulationssystem lässt noch keine Rückschlüsse auf die Hebung allfälliger Einsparungspotentiale zu.

Die Überführung dieser Kompetenz in die dritte Säule ist für sich allein genommen noch nicht geeignet, bestehende Unterschiede auszugleichen bzw. auf die prognostizierte Ausgabenentwicklung reagieren zu können.

9 „GESUNDHEIT“ UND „KRANKENANSTALTEN“

9.1 Allgemeines

9.1.1 Nach geltender Verfassungsrechtslage fällt - zusammengefasst - das Gesundheitswesen mit Ausnahme der Heil- und Pflegeanstalten, des Kurortwesens und der natürlichen Heilvorkommen gemäß Art. 10 B-VG in die Kompetenz des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung, die „Heil- und Pflegeanstalten“ sind gemäß Art. 12 B-VG Bundessache in der Grundsatzgesetzgebung und Landessache hinsichtlich der Ausführungsgesetzgebung und der Vollziehung.

9.1.2 Nach dem Entwurf sollen zukünftig „Krankenanstalten und Pflege sowie Kuranstalten und -einrichtungen und natürliche Heilvorkommen“ in der dritten Säule geregelt werden.

Auch für diesen Bereich gilt daher - wie in den Erläuterungen selbst ausgeführt -, dass durch die Übernahme in Art. 12 künftig Regelung über Zuständigkeiten im Bereich der Krankenanstalten und der Pflege *„auf Grund von Zweckmäßigkeitserwägungen oder politischen Überlegungen innerhalb der dritten Säule zwischen Bund und Ländern verschoben werden“* können, *„ohne dass es dafür einer verfassungsgesetzlichen Sonderregelung bedarf und ohne dass derartige Regelungen in kompetenzrechtlicher Hinsicht der Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof unterliegen.“* Wobei auch in den Erläuterungen erwähnt wird, dass sich einige Mitglieder der Expertengruppe für eine Zuordnung der Krankenanstalten zum Art. 10 (Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung) ausgesprochen haben.

9.1.3 Vor dem Hintergrund der Prüfungserfahrung des Rechnungshofes insbesondere im Bereich der Krankenanstalten ist aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle auf die RH-Empfehlungen zur Kompetenzbereinigung in den Bereichen Gesundheit, Heil-



und Pflegeanstalten, Krankenanstalten, Pflege sowie Kuranstalten und -einrichtungen und natürliche Heilvorkommen hinzuweisen (Reihe Bund 2002/4, S. 21).

Die Auswirkungen der zersplitterten Kompetenzlage im Gesundheitswesen zeigen sich an komplizierten und verflochtenen Organisations-, Entscheidungs- und Finanzierungsstrukturen. Diese werden bestimmt durch komplexe Wechselbeziehungen insbesondere zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Sozialversicherungsträgern, Krankenanstaltenträgern und privaten Trägern, Interessensvertretungen sowie Patienten. Konkrete Kompetenzgrundlagen zur Harmonisierung und Vereinfachung dieses Systems sind nicht enthalten.

9.2 Finanzierung im Bereich „Krankenanstalten“

9.2.1 Die öffentlichen Finanzierungsbeiträge für Fondskrankenanstalten betrugen aufgrund der Art. 15a B-VG-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern im Jahr 2006 rd. 9,3 Mrd. EUR. Von diesem Betrag entfielen auf den Bund inkl. Sozialversicherungsträger rd. 4,3 Mrd. EUR, und somit rd. 46,7 %.

Aus dem Umsatzsteueraufkommen bzw. dem Finanzpaktum erhielten die Länder zusätzlich rd. 0,4 Mrd. EUR (4,4 %). Die Mittel stellen die „Basisfinanzierung“ im Bereich der Krankenanstalten dar, und fließen in die jeweiligen Landesfonds zur unmittelbaren Abgangsdeckung aller Fondskrankenanstalten.

9.2.2 Bei diesem komplexen Basis-Finanzierungsmodell - das seit der Gründung des KRAZAF Mitte der siebziger Jahre besteht - weist der Rechnungshof darauf hin, dass eine niedrige Basisfinanzierung in Kombination mit einer hohen Restfinanzierungsquote der Länder und Gemeinden mit länderspezifischen Finanzierungsregelungen (Länderfonds) über Jahre hindurch eine Zersplitterung des Finanzierungssystems unterstützte.

Diese Fragmentierung der Kompetenzen und die Fragmentierung der Finanzierung (durch Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) veranlassten auch das IHS im Jahr 2007 Vorschläge für eine neue Finanzierungsstruktur zu erstellen, um die Effizienz im Gesundheitswesen insgesamt zu erhöhen.

Die Kompetenzverteilung im vorgeschlagenen Art. 12 Abs. 1 Z 5 ermöglicht auf Ebene des Verfassungsrechts grundsätzlich, dass die Empfehlung des Rechnungshofes, im Bereich „Krankenanstalten“ die Gesetzgebungskompetenz dem Bund und die Vollzugskompetenz den Ländern zuzuordnen (entsprechend dem geltenden Art. 11 B-VG), umgesetzt werden könnte. Die Regelung des Art. 12 ermöglicht allerdings auch eine weitere Zersplitterung der Zuständigkeiten zur Gesetzgebung und Vollziehung im Krankenanstaltenwesen, und könnte somit entsprechenden Bemühungen um eine

Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung entgegenwirken.

Der Rechnungshof gibt überdies zu bedenken, dass auch die dringend notwendigen länderüberschreitenden Einsparungsreformen, im Rahmen von Angebots- und Strukturplänen, weiter erschwert würden.

9.3 Bewertung bzw. Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen

Wie bei den weiteren, in der dritten Säule angeführten Kompetenzfeldern ist auch hier darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeit der Erzielung von Einsparungen bzw. eine Erhöhung der Effizienz in diesen Bereichen von der tatsächlichen Kompetenzzuweisung abhängen wird. Auch im Bereich der Krankenanstalten gilt daher, dass durch die Neuformulierung der Kompetenzfelder allein noch keine verlässliche Aussage über die Realisierung vorhandener Einsparungspotenziale getroffen werden kann.

Eine Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofes im Bereich Krankenanstalten könnte die Voraussetzungen für die Nutzung von - auch überregionalen - Kooperationsmöglichkeiten und Leistungsabstimmungen verbessern und Regelungen zur überregionalen Strukturierung der stationären Krankenversorgung schaffen (Reihe Bund 2002/4, S. 21). Am Beispiel der Krankenanstalten Hainburg und Kittsee zeigte der Rechnungshof dadurch mögliche jährliche Einsparungen von 7,5 Mill. EUR auf (Reihe Burgenland 2002/3, S. 7).

Eine Harmonisierung der Abrechnungsmodalitäten im Bereich der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung und Länderfonds hat der Rechnungshof bereits 2002 empfohlen (Reihe Bund 2002/4, S. 23). Weiters wurden eine Neuregelung der Kompetenzen für die Krankenanstaltenfinanzierung im B-VG (Finanzierung aus einer Hand, einheitliche Finanzierungs- und Ausgabenverantwortung - Reihe Positionen 2007/1) und Verbesserungen in der Standortstruktur (Reihe Kärnten 2006/1) angeregt. Auch der Staatsschuldenausschuss hat auf den Abbau von Parallelstrukturen im Bereich Gesundheitsverwaltung sowie Vereinfachung und Standardisierung der Verwaltung (derzeit eine Bundesgesundheitsagentur und neun Landesgesundheitsfonds) verwiesen.

Nicht nur die Finanzierung der Krankenanstaltenversorgung, die im Wesentlichen von der Sozialversicherung, dem Bund und den Ländern sichergestellt wird, ist zersplittert. Auch die Rechtsträgerschaft von Krankenanstalten ist uneinheitlich (insbesondere Landes- und Gemeindespitäler). Die Betriebsführung der drei Universitätsspitäler unterliegt teilweise Bundes- und Landeskompentenz (Personalhoheit). Der Rechnungshof hat deshalb bereits im Bericht Reihe Bund 1995/6 eine Finanzierung (Basisfinanzierung durch



Bund und Sozialversicherungen, Restfinanzierung durch Rechtsträger) basierend auf einem verbindlichen österreichweiten Bundeskrankenanstaltenplan und einer Zielsetzungs- und Steuerungskompetenz des Bundes vorgeschlagen. Die drei Universitäts-spitäler wären bei diesem Modell zur Gänze dem Bundesbereich zuzuordnen (Art. 10 B-VG). Damit könnten auch die insbesondere an Universitätsspitalern vorhandenen unterschiedlichen dienstrechtlichen Regelungen (Dienstrecht des Bundes - Art. 10 Z 16 B-VG bzw. der Länder, Arbeitsrecht, soweit es nicht unter Art. 12 fällt - Art. 10 Z 11 B-VG) bereinigt werden.

9.4 Sanitäre Aufsicht

Weiters ist darauf hinzuweisen, dass auch aus den Erläuterungen nicht hervorgeht, in welchen Kompetenzbereich künftig die „sanitäre Aufsicht“ zuzuordnen ist. Unklar ist, ob der Entwurf eine Zuordnung der sanitären Aufsicht (bisher als unmittelbares Bundesrecht im KAKuG geregelt und von den Bezirksverwaltungsbehörden auszuführen) im Bereich „Gesundheitsrecht“ (Art. 10 des Entwurfs) oder „Kranken- und Kuranstalten“ (Art. 12 des Entwurfs) vorsieht. Im Gegensatz zum geltenden B-VG weist der Entwurf nicht mehr auf Ausnahmen in anderen Kompetenzartikeln im Verfassungstext selbst hin; auch ist der Begriff „Gesundheitsrecht“ selbst in den Erläuterungen nicht näher ausgeführt.

Es ist nicht erkennbar, ob mit der Umbenennung des bisher „Gesundheitswesen“ lautenden Kompetenztatbestandes in „Gesundheitsrecht“ auch eine inhaltliche Änderung einhergeht, oder es eine schlichte Anpassung an eine neue Formulierung ist (vgl. auch „Bergwesen“ (alt) und „Bergrecht“ (neu) in Art. 10 Abs. 1 Z 10).

Bislang wird der Teilbereich der sanitären Aufsicht aufgrund der in Art. 10 B-VG getroffenen Formulierung („... hinsichtlich der Heil- und Pflegeanstalten, des Kurortwesens und der natürlichen Heilvorkommen jedoch nur die sanitäre Aufsicht; ...“) zu Art. 10 B-VG in unmittelbarer Bundesverwaltung vollzogen. Angelegenheiten der Heil- und Pflegeanstalten selbst sind gemäß Art. 12 B-VG Bundessache in der Grundsatzgesetzgebung und Landessache hinsichtlich der Ausführungsgesetzgebung und der Vollziehung.

Im Falle einer Zuordnung der sanitären Aufsicht zum Art. 10 des Entwurfs würde dies die Gesetzgebung und Vollziehung durch den Bund bewirken. Angesichts der bisherigen Empfehlung des Rechnungshofes, die sanitäre Aufsicht neu zu regeln, wird angeregt, auf eine einheitliche kompetenzrechtliche Regelung der sanitären Aufsicht und des Krankenanstaltenwesens im Sinne des geltenden Art. 11 B-VG (Gesetzgebung Bund, Vollziehung Land) hinzuwirken. Eine Einbeziehung der „sanitären Aufsicht“ in den Vollzugsbereich der Länder könnte bisher bestehende Doppelgleisigkeiten beseitigen, da eine

Landesvollziehung im Bereich der Krankenanstalten auch die Aspekte der sanitären Aufsicht mit umfassen könnte.

10 ENERGIERECHT

10.1 Nach der derzeitigen Kompetenzrechtslage ist das Elektrizitätswesen in Gesetzgebung über die Grundsätze Bundessache, in der Erlassung von Ausführungsgesetzen und Vollziehung Landessache (Art. 12 Abs. 1 Z 5) soweit es nicht unter Art. 10 (Sicherheitsmaßnahmen hinsichtlich Typisierung elektrischer Anlagen und Einrichtungen sowie das Starkstromwegerecht, soweit sich die Leitungen auf zwei oder mehrere Länder erstrecken) fällt. Regelungen über die Versorgung mit Gas und Fernwärme stützen sich insbesondere auf die Kompetenztatbestände „Angelegenheit des Gewerbes und der Industrie“ oder „Waren- und Viehverkehr mit dem Ausland“ (Art. 10 Abs. 1 Z 2 und 8 B-VG). Zudem wurden zahlreiche einfache Bundesgesetze aufgrund von „Kompetenzdeckungsklauseln“ in Verfassungsrang erlassen. Länderkompetenzen bestehen u.a. im Gassicherheitsrecht (Gasleitungen in Wohnhäusern und Gasgeräte in privaten Haushalten).

10.2 Über die Zuordnung der Kompetenz „Energierrecht“ hat die Expertengruppe keinen Konsens erzielt, diskutiert wurde die Zuordnung zu Art. 10 oder Art. 12 des Entwurfs; die konkrete Zuordnung ist offen.

10.3 Der Rechnungshof hat 2007 zur geltenden Kompetenzverteilung nach Art. 12 Abs. 1 Z 5 im Zusammenhang mit der Umsetzung von EU-Richtlinien festgehalten: „Angesichts der in kurzen Zeitabständen ergangenen energiespezifischen EU-Richtlinien und der komplizierten österreichischen Kompetenzsituation im Elektrizitätswesen wird die fristgerechte Richtlinienumsetzung durch die Bundes- sowie Landesgesetzgebung zunehmend schwieriger.“ („Sicherheit der Stromversorgung in Österreich“, Reihe Bund 2007/13, 12 f). Er verwies dabei auf den Umstand, dass die Ausführungsgesetze für die Umsetzung des gesellschaftsrechtlichen Unbundling gemäß ElWOG-Novelle 2004 (1. Jänner 2006) lediglich von vier Ländern, die für die Umsetzung der Regelungen über die Versorgungssicherheit gemäß ElWOG-Novelle 2006 erforderlichen Ausführungsgesetze von keinem der Länder fristgerecht erlassen wurden.

Eine Zuordnung des „Energierrechts“ zu Art. 10 des Entwurfs wäre angesichts der Vielzahl an EU-Richtlinien aus Sicht des Rechnungshofes zweckmäßig, und bei der Entscheidung über die kompetenzrechtliche Zuordnung des „Energierrechts“ insbesondere die sich aus Vorschriften des Gemeinschaftsrechts ergebenden Anforderungen zu berücksichtigen. Zudem sollten bisher festgestellte negative Auswirkungen der bestehenden Kompetenzverteilung beseitigt werden. Anzumerken ist, dass mit dem Inkrafttreten des



Vertrages von Lissabon ein verstärkter Umsetzungsbedarf für den Bund im Rahmen einer europäischen Energiepolitik zu erwarten ist.

Durchaus positiv sieht der Rechnungshof das Vorhaben, die Angelegenheiten des „Energierichts“ im Rahmen einer Rechtsvereinigung in einem Kompetenzartikel zusammenzufassen und die „Kompetenzdeckungsklauseln“ in den einzelnen Materien-gesetzen aufzuheben (vgl. Art. 2 § 2 Abs. 1 Z 7, Z 8, Z 15, Z 22, Z 25, Z 26 und Z 27 des Entwurfs).

11 UMWELT- UND NATURSCHUTZ, ABFALLRECHT

11.1 Umweltschutz/Boden-, Natur- und Landschaftsschutz/Klimaschutz

11.1.1 Von der vorgesehenen Bundeskompetenz Umweltschutz (Art. 10 Abs. 1 Z 12 des Entwurfs) ist eine Ausnahme zugunsten der Länder für den Boden-, Natur- und Landschaftsschutz (Art. 11 Z 11 des Entwurfs) geplant.

11.1.2 Aus der Sicht des Rechnungshofes können sich daraus Probleme im Rahmen der Umsetzung internationaler Konventionen bzw. der Umsetzung von EU-Richtlinien ergeben. Der Bund wäre im Rahmen der internationalen Verträge als Verpflichteter für die Umsetzung verantwortlich und hätte eventuelle Folgen zu tragen, obwohl ihm innerstaatlich keine Kompetenzen zur konkreten Umsetzung zustehen. Als Beispiel sei etwa auf die Umsetzung des Natura 2000 Netzwerkes oder die RAMSAR Konvention verwiesen, zu deren Umsetzung der Rechnungshof Folgendes festgehalten hat (TB - Reihe Bund 2003/5 Pkt. 4.1):

„Der Naturschutz fällt gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG in die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Länder. Die einzelnen Naturschutzgesetze im materiellen Sinn weisen in Art und Umfang des Schutzes deutliche Unterschiede auf. Die einzelnen, teilweise gleich bezeichneten Schutzkategorien (z.B. Naturschutzgebiet) enthalten deutlich voneinander abweichende Schutzziele und Ausnahmebestimmungen. Oft ist der Eintritt der Schutzwirkungen des entsprechenden Gesetzes von einer zusätzlichen Umsetzung durch die zuständige Behörde (Verordnung, Bescheid) abhängig. Zur Umsetzung der RAMSAR-Konvention fehlten für Inhalt und Verfahren österreichweit gültige Regeln, Definitionen oder Standards.“

Vergleichbare Probleme bestehen im Bereich Klimaschutz, wo der Bund keine Möglichkeit hat, die Klimaschutzziele des Kyoto-Protokolls und des EU-Burden-Sharings in den Kompetenzbereichen der Länder durchzusetzen.

11.1.3 Aus der Sicht des Rechnungshofes wäre es daher sinnvoll, dem Bund die Möglichkeit einzuräumen, Regeln, Definitionen oder Standards für die Umsetzung internationaler Verpflichtungen - nicht nur im Rahmen des Umweltschutzes - zu definieren. Zielvorgaben im Rahmen dieser internationalen Verpflichtungen sollten auf die Länder im Zusammenhang mit deren Umsetzungskompetenzen verteilt werden können.

11.2 Umweltverträglichkeitsprüfung

11.2.1 Nach der derzeitigen Kompetenzlage fällt die Umweltverträglichkeitsprüfung sowie die Genehmigung von Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, in den Kompetenztatbestand des Art. 11 B-VG und ist somit Bundessache in der Gesetzgebung und Landessache in der Vollziehung.

11.2.2 Der Entwurf sieht die Zuordnung dieser Kompetenz in die dritte Säule vor. Die Zuordnung erfolgte, wie auch die Erläuterungen zu Art. 12 Abs. 1 Z 3 erwähnen, „*nicht konsensual*“, weil sich „*einige Mitglieder*“ für eine Zuordnung dieser Kompetenz zum Bund ausgesprochen haben.

11.2.3 Der Rechnungshof hat in der Reihe Positionen 2007/1, „Verwaltungsreform“ darauf hingewiesen, dass eine weitere Verfahrens- und Entscheidungskonzentration bei Genehmigungsverfahren für Betriebsanlagen und Infrastrukturmaßnahmen (Einbeziehung von Baurecht, Naturschutz, Raumordnung) zur Verbesserung des Standortfaktors beitragen kann. Der Rechnungshof erachtete insbesondere das 2004 eingeführte teilkonzentrierte Verfahren für den Neu- und Ausbau von Bundesstraßen als Fortschritt. Auch im Prüfungsergebnis der „Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit im Straßenbau“ (Reihe Bund 2008/5) hielt der Rechnungshof fest, dass trotz der Vorteile der Rechtsänderung im Jahr 2004 das Ziel des UVP-Verfahrens zu bedenken ist, eine gesamthafte Betrachtung der Umweltauswirkungen mit allen ihren Wechselwirkungen zu erreichen. Eine Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Zusammenschau aller Problemstellungen wäre aus Sicht des Rechnungshofes in einem vollkonzentrierten Genehmigungsverfahren leichter zu gewährleisten, als in einem teilkonzentrierten.

Auch nach der vorgeschlagenen Kompetenzverteilung bleiben die Angelegenheiten des Naturschutzes in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache. Die Berücksichtigung der Angelegenheiten des Naturschutzes war in der Vergangenheit ein Erschwernis bei der Durchführung der teilkonzentrierten UVP-Verfahren. Eine diesbezügliche Vereinfachung der durchzuführenden Verfahren insbesondere bei länderübergreifenden Infrastrukturvorhaben ist durch Inkrafttreten der Kompetenzverteilung allein vorerst nicht zu erwarten.



11.3 Abfallrecht

Das Abfallrecht wird bereits jetzt im überwiegenden Maße im Rahmen der Bundeskompetenz geregelt. Probleme stellte der Rechnungshof etwa dort fest, wo Landesgesetze bei den Begriffsbestimmungen von jenen des AWG abwichen, was Auswirkungen *„auf Art und Umfang der kommunalen Abfuhrsysteme, auf die Wirtschaftlichkeit von Anlagen sowie auf die Kostenstruktur und damit auf die Gestaltung der Gebühren“* (TB - Reihe Bund 2007/6 Pkt. 2.2) hatte.

Eine Zuordnung des Kompetenztatbestands „Abfallwirtschaft“ zum Art. 10 des Entwurfs erschien deshalb angebracht, weil in diesem Bereich eine Vielzahl an EU-Richtlinien umzusetzen sind, die grundsätzlich darauf abzielen, einheitliche Standards und Prozesse (speziell hinsichtlich Anlagentechnik und qualitativer Bewertungsverfahren) festzulegen.

12 DAMPFKESSEL UND KRAFTMASCHINEN

Eine Ausweitung des Kompetenztatbestands „Dampfkessel und Kraftmaschinen“, erscheint aus der Sicht des Rechnungshofes nicht erforderlich. In diesem Bereich sollen insbesondere die Regelungen betreffend Zulassung, Standardisierung, Überprüfung und der Stand der Technik der Anlagen in der Bundeskompetenz liegen, um eine einheitliche Vorgangsweise sicherzustellen.

Zu der in den Erläuterungen aufgeworfenen Frage vertritt der Rechnungshof die Ansicht, dass zur Regelung der Abwehr jener materienspezifischen Gefahren, die von Dampfkesseln und Kraftmaschinen ausgehen, der jeweilige Materiengesetzgeber zuständig ist. Im Sinne einer Fortentwicklung trifft dies auch für Neuregelungen zu, sofern sie dem Bereich „Dampfkessel und Kraftmaschinen“ zugeordnet werden können.

In diesem Zusammenhang ist auf die Frage hinzuweisen, ob die Länder im Fall, dass die Republik wegen der fehlerhaften oder verspäteten Umsetzung von Akten des Europarechts aufgrund eines Vetos des Bundesrates verurteilt wird, zur Tragung jener Kosten verpflichtet sind, die im Zusammenhang mit Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften entstehen (§ 3 Abs. 2 FAG 2008).

13 VERGABERECHT

13.1 Das Vergaberecht war bis 2002 zwischen Bund und Ländern vollständig geteilt; es existierten insgesamt zehn österreichische Vergabegesetze, die das materielle Recht und den Rechtsschutz regelten. Das Bundesvergabegesetz 2002 hat eine weitgehende Konzentration beim Bund gebracht: Das materielle Recht ist in Gesetzgebung Bundes-

sache. Die Vollziehung sowie die Gesetzgebung und Vollziehung im Bereich des Rechtsschutzes sind zwischen dem Bund und den Ländern geteilt.

13.2 Den Erläuterungen ist zu entnehmen, dass durch die Umbenennung von „Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens“ in „öffentliche Aufträge“ keine inhaltliche Änderung eintritt. Über die Zuordnung der „öffentlichen Aufträge“ konnte in der Expertengruppe kein Konsens erzielt werden: Alternativ vorgeschlagen werden die Zuordnung zum Bund in Gesetzgebung oder Vollziehung oder die Zuordnung zu dritten Säule.

13.3 Der Rechnungshof hat sich 2002 für eine Vereinheitlichung des Vergaberechts ausgesprochen (vgl. die Stellungnahme zum Entwurf des Bundesvergabegesetzes 2002; http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXI/ME/ME_00281_11/fname_000000.pdf). Sollte im Rahmen einer Zuordnung zum Bund in Gesetzgebung oder Vollziehung überlegt werden, den Rechtsschutz beim Bundesvergabeamt zu konzentrieren (z.B. zur Vermeidung von positiven oder negativen Zuständigkeitskonflikten), weist der Rechnungshof auf die vorhandenen Personalkapazitäten der Länder im Rahmen der unabhängigen Verwaltungssenate und der Landes-Vergabekontrollsenate hin.

14 GEMEINDEN

14.1 Aufgaben der Gemeinden

14.1.1 Art. 116 Abs. 2 B-VG regelt derzeit die Stellung der Gemeinden als selbständige Wirtschaftskörper. Durch den Entwurf soll den Gemeinden darüber hinaus das Recht zuerkannt werden, „Leistungen von allgemeinem Interesse für die örtliche Gemeinschaft zu erbringen oder erbringen zu lassen“. Dass die Gemeinden aufgrund dieser Regelung neue Aufgaben übernehmen und zusätzliche Leistungen erbringen werden, ist zwar nicht zwingend, aber auch nicht ausgeschlossen.

14.1.2 Aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle ist zur damit verbundenen Ausweitung der Aufgaben der Gemeinden im Bereich der Daseinsvorsorge zu bemerken, dass damit nicht nur eine zunehmende Verantwortung, sondern auch eine erhöhte Mittelaufbringung und -verwendung der Gemeinden für diesen Aufgabenbereich zu erwarten ist. Zur Aufbringung der erforderlichen Mittel wird auch die Allgemeinheit beizutragen haben, was ebenfalls Änderungen im Finanzausgleich erwarten lässt (der Rechnungshof weist an dieser Stelle darauf hin, dass etwa Finanzierungsfragen der 24-Stunden-Pflege, der Mindestsicherung und der Kinderbetreuung mit ein Grund für die vorzeitige Aufnahme der Verhandlungen für den Finanzausgleich 2008 - 2013 waren). Der Entwurf trifft zur Frage der Finanzierung allenfalls hinzukommender Aufgaben jedoch keine Aussagen.



14.2 Gebarungskontrolle und Gemeinden

14.2.1 Eine erhöhte Verantwortung für die Aufbringung und Verwendung von Finanzmitteln sollte konsequenterweise auch zu einer erforderlichen Stärkung der Finanzkontrolle führen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ausgegliederte Rechtsträger von Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern weder durch den Rechnungshof noch von den Gemeindeaufsichtsbehörden – deren Kompetenzen beziehen sich nur auf die Gemeinden selbst – geprüft werden können. Diese absolute Kontrolllücke kann an Bedeutung gewinnen, wenn die Gemeinden die Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge in zunehmendem Maße ausgegliederten Rechtsträgern übertragen.

14.2.2 Der Rechnungshof sieht die vorgeschlagene Übertragung zusätzlicher Aufgaben an die Gemeinden als weiteren Grund zur Schließung dieser Kontrolllücke. Er verweist dabei auf die Vorteile der Gebarungskontrolle für den Gemeinderat (Ausübung der Kontrollrechte, Benchmarks), die Gemeinde selbst (objektive Darstellung der Finanzausstattung) und für die Gemeindebürger (Transparenz für Gemeindegebühren und -abgaben).

14.3 Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen

Derzeit sieht Art. 117 Abs. 4 B-VG die Öffentlichkeit jener Sitzungen des Gemeinderates, in denen der Gemeindevoranschlag oder der Gemeinderechnungsabschluss behandelt werden, zwingend vor. Künftig soll ein Ausschluss der Öffentlichkeit möglich sein. Da der Voranschlag Auskunft über die Aufgaben der Gemeinden, die erforderlichen Mittel sowie Tarife und Gebühren gibt, besteht ein vitales Interesse der Gemeindebürger an der Öffentlichkeit der diesbezüglichen Sitzungen des Gemeinderates. Die vorgeschlagene Maßnahme wird daher im Sinne der Transparenz abgelehnt. Nicht nachvollziehbar ist zudem, warum eine derartige Maßnahme als „Straffung“ anzusehen ist.

14.4 Verordnungserlassung durch Gemeinden

14.4.1 Art. 118 Abs. 4 B-VG i.d.F. des Entwurfs sieht vor, dass die Gemeinden nicht nur ortspolizeiliche Verordnungen, sondern generell im eigenen Wirkungsbereich im Rahmen der Gesetze Verordnungen erlassen zu können. Es ist zu vermuten, dass dadurch die Ausübung der Aufsichtsrechte insgesamt komplizierter wird. Über einen damit verbundenen zusätzlichen Regelungsbedarf gibt der Entwurf keine Auskunft.

14.4.2 Weiters soll den Gemeinden ermöglicht werden, durch Verordnung die Mitwirkung von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes oder der öffentlichen Aufsicht an der Vollziehung vorzusehen. Ein Zustimmungsrecht des Bundes oder des Landes – vergleichbar Art. 118 Abs. 7 B-VG – ist nicht geplant. Der Entwurf lässt die Frage der damit verbundenen Kostentragung allerdings unbeantwortet.

15 GEMEINDEVERBÄNDE

15.1 Die Einrichtung grenzüberschreitender Gemeindeverbände wird begrüßt, weil sie einer langjährigen Forderung des Rechnungshofes entspricht (TB - Reihe Bund 2007/6, S. 80f; „Verwaltungsreform“ - Reihe Positionen 2007/1, S. 10). Befürwortet werden weiters die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die demokratische Ausgestaltung von Gemeindeverbänden.

15.2 Hinsichtlich der Aufsicht bei grenzüberschreitenden Gemeindeverbänden ordnet Art. 119a Abs. 3 letzter Satz i.d.F. des Entwurfs an, dass die beteiligten Aufsichtsbehörden einvernehmlich vorzugehen haben. Eine Vorsorge für den Fall, dass ein Einvernehmen nicht hergestellt werden kann - vergleichbar Art. 15 Abs. 7 B-VG - trifft die zitierte Bestimmung allerdings nicht.

15.3 Insofern der vorliegende Entwurf eine Erweiterung der Möglichkeit zur Einrichtung von Gemeindeverbänden (auch durch Landesgesetz) vorsieht, entspricht dies einer langjährigen Forderung des Rechnungshofes, die auch im Bereich des Abfallrechts (Bericht Bund 2007/6, Abfallwirtschaft in Österreich) erhoben wurde. Der Rechnungshof wies in diesem Bericht darauf hin, dass *„der Auf- und Ausbau entsprechender Behandlungskapazitäten zur Erreichung der Ziele der Abfallwirtschaft national ebenso notwendig ist wie auf Ebene der EU. Eine flächendeckende Entsorgung auf hohem ökologischen Niveau bei gleichzeitiger Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Anlagen setzt jedoch ein gewisses Maß an Steuerung der Abfallströme voraus.“*

Nach Ansicht des Rechnungshofes sollte die Entsorgung - sofern technisch sinnvoll und wirtschaftlich vertretbar - grundsätzlich möglichst nahe am Entstehungsort erfolgen. Entsorgungsbereiche sollten sich dabei nicht primär an politischen Grenzen orientieren, sondern auf die regionalen Gegebenheiten Rücksicht nehmen.“

Von dieser Stellungnahme werden 25 Ausfertigungen dem Präsidium des Nationalrates und zwei Ausfertigungen dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:

Dr. Josef Moser