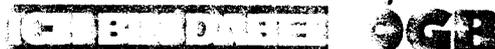


6/SN-388/ME

Österreichischer Gewerkschaftsbund

Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2
1014 Wien**MIT EINANDER
MEHR ERREICHEN**

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, Bearbeiter(in)

Klappe (DW)

Datum

GZ.603.363/63-V/
1/94MagFr/Scha
SP-I/A

247

30. Mai 1994

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

Betrifft GESETZENTWURF	
Zl. 39	-GE/19. 04
Datum: 6. JUNI 1994	
Verteilt	10.6.94 / Mo

I.

Der Österreichische Gewerkschaftsbund dankt für die Übermittlung des obenangeführten Gesetzesentwurfes und erlaubt sich, hiezu wie folgt Stellung zu nehmen:

Der Österreichische Gewerkschaftsbund teilt die Auffassung, daß ein Bedarf an verfassungspolitischen Reformen besteht. Dieser Bedarf gründet sich auf einer Reihe von Umständen. Diese reichen von der in vielen Sachbereichen bestehenden und oft kritisierten Kompetenzzersplitterung, mangelnder Effizienz und Bürgernähe, über Unzulänglichkeiten und Unausgewogenheiten des Regulierungssystems selbst, bis hin zur unzureichenden Abstützung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Konzepte als Grundrechte.

Bei allem Verständnis für innerstaatliche Erfordernisse, Kompetenzen zur Problemlösung neu zu schaffen und bestmöglichst anzusiedeln, meint der Österreichische Gewerkschaftsbund jedoch, daß dem grundsätzlichen Erfordernis, den Nationalstaat in einem zusammenwachsenden Europa neu zu interpretieren, ein höherer Rang beizumessen ist.

HOHENSTAUFENGASSE 10-12, A-1010 WIEN, POSTFACH 155

Telefon (0 22 2) 534 44 Durchwahl - Telefax (0 22 2) 534 44 204 - Telegramm-Adresse: Gewebund Wien - Fernschreiber (1 1) 43 16

BAWAG AG WIEN - Kto-Nr.: 01010 225 007 - PSK WIEN - Kto-Nr.: 1808.005 / DVR-Nr.: 0046655

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier
www.parlament.gv.at

Wenn man den vorliegenden Entwurf an den vorhin erwähnten Motiven einer Neuordnung mißt, muß festgehalten werden, daß sich die in Gang gesetzte Debatte um eine Verfassungsreform ausschließlich auf die Frage der Reform des Bundes-Verfassungsgesetzes und des StGG und auch hier noch rein systemimmanent auf das Mittel der Kompetenzverlagerung beschränkt. Ausgangspunkt der Reformbestrebung war lediglich die seit vielen Jahren beständig geäußerte Kritik der Länder am zentralistischen Grundzug des Bundesstaatskonzeptes. Diese Kritik hat durch die formaljuristische Analyse der österreichischen Verfassungsrechtsexperten, die von einer tendentiellen Entartung des Bundesstaates zu einem Vollzugsföderalismus sprachen, ihre Abstützung erfahren.

Diese Rechtsmeinung wird jedoch durch die politische Realverfassung nicht belegt. In der politischen Realität besitzen die Länder als Interessenkonglomerate eine faktische Stärke - wie die politikwissenschaftliche Analyse zeigt. Gerade der gegenständliche Entwurf beweist, daß der föderalistische Alltag die zentralistische Struktur der Formalverfassung bereits aufgeweicht hat.

Die im Entwurf vorgeschlagenen Kompetenzverlagerungen - im besonderen die Flexibilisierung von Kompetenzverlagerungsmöglichkeiten (Delegation nach Art. 10 Abs.2 und Art. 11 Abs.2) - werden den sozialen und ökonomischen Anforderungen, die sich aus der fortschreitenden europäischen Integration für einen Nationalstaat stellen, nicht gerecht. Gerade im gegenwärtigen europäischen Kontext ist es notwendig, die Kohäsion Österreichs zum wesentlichen Anliegen einer österreichischen Verfassungsreform zu machen. Die Tatsache, daß es neben den faktischen, durch die Industriegesellschaft bedingten und bereits stattgefundenen Einbußen an staatlichen Herrschaftsfunktionen nun auch zu vertraglich normierten Souveränitätseinbußen des Nationalstaates kommt, bleibt der einzige zur Zeit gesicherte europäische Kontext, an dem sich eine Verfassungsreform ausrichten müßte.

Wenn man diesen Ausgangspunkt betrachtet, bietet sich als Grundlage für die Verfassungsreform zuallererst die im Art. 4 B-VG festgelegte Grundsatzbestimmung an, daß das Bundesgebiet ein einheitliches Wirtschaftsgebiet zu sein hat. An erster Stelle dieses Reformprojektes wäre daher eine Auslotung verbleibender österreichischer Handlungsspielräume vorzunehmen gewesen. Parallel dazu hätte neben der Reform der Bundesverfassung für die Verankerung von sozialen, ökonomischen und ökologischen Grundrechten gesorgt werden müssen.

Der vorliegende Entwurf bringt demgegenüber unter anderem folgende Lösungsansätze bzw. Probleme:

- * Die Entwurfsregelung führt zu einem unterschiedlichen Vollzug der wichtigsten Materien. Dies führt zum Entstehen von uneinheitlichen Rahmenbedingungen für das Wirtschaften im Bundesgebiet. Zwar sind im Entwurf Kompensationen für diese Entwicklung vorgesehen, jedoch reichen

diese nicht aus, um jenes Maß an Einheitlichkeit und Vorhersehbarkeit des Vollzuges zu sichern, das für die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Österreich notwendig ist.

- * Die ministerielle Letztinstanz als Instrument zur Vereinheitlichung der Judikatur ist weitgehend weggefallen. Ein Ausgleich durch entsprechenden Ausbau und Reorganisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist daher notwendig.
- * Das Modell der parallelen Verordnungskompetenz von Bund und Ländern (Art. 11 Abs.3 des Entwurfes) ist konfliktträchtig und führt ohne ausreichende Instrumente zur Konfliktregelung zu größter Rechtsunsicherheit.
- * Der Österreichische Gewerkschaftsbund lehnt die Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes auf die Länder durch einfaches Bundesgesetz ab. Die Kompetenz-Kompetenz muß beim Verfassungsgesetzgeber bleiben.
- * Aus Sicht der Gewaltentrennung ist die Abschneidung des Parlaments von der Kontrolle der Vollziehung der Bundesgesetze (Mißtrauensvotum, Interpellationsrecht, Entschliebungsrecht, Rechnungshofkontrolle, Volksanwaltschaft) problematisch und läßt neben den Schwierigkeiten für eine ausreichende Informationsbeschaffung des Bundesgesetzgebers auch weitere negative Einflüsse auf die Gesetzgebung befürchten. Für geeignete Maßnahmen zum Ausgleich dieses Informations- und Kontrolldefizites ist zu sorgen.
- * Der Österreichische Gewerkschaftsbund hält die vorgesehenen Informationsrechte der Bundesminister (Art. 102 B-VG des Entwurfes) für nicht ausreichend. Sie gehen über die selbstverständliche Verpflichtung gemäß Art. 22 B-VG i.d.g.F. kaum hinaus. Eine Beschaffung ausreichender Informationen ohne die engen Grenzen der Ziffern 1 bis 4 des Art. 102 des Entwurfes muß ermöglicht werden. Das Recht der Bundesminister, unverbindliche Empfehlungen zur Interpretation von Bundesgesetzen bzw. zur Gesetzeskonformität und einheitlichen Vollziehung abzugeben, müßte ausdrücklich verankert werden.
- * Das im Art. 103 B-VG des Entwurfes geregelte Instrument der Ersatzvornahme ist für die Gewährleistung rascher und wirksamer Sofortmaßnahmen nicht geeignet.
- * In Art. 11 Abs.4 des Entwurfes wird die Möglichkeit vorgesehen, den bundeseinheitlichen Vollzug in besonderen Fällen sicherzustellen. Diese Möglichkeit sollte jedenfalls - unbeschadet des Art. 103 des Entwurfes - verwirklicht und ausgebaut werden, und zwar wenn:
 - o mehrere Bundesländer berührt sind oder
 - o völkerrechtliche Anknüpfungspunkte bestehen oder
 - o wenn ein Bedürfnis nach einheitlicher Vollziehung, insbesondere im Interesse des einheitlichen Wirtschaftsgebietes oder sonstiger öffentlicher Interessen als vorhanden erachtet wird.

II.

Die Zusammenführung von anstehenden, bekannten, bei zahlreichen Querschnittsmaterien besonders hinderlichen Kompetenzzersplitterungen wurde - entgegen der politischen Absichtserklärung von "Perchtoldsdorf" - unterlassen. Ebenso wurde es unterlassen, Auslegungsfragen zu Kompetenztatbeständen in Angriff zu nehmen. Zusätzliche Rechtsunsicherheit würde noch durch die neue beispielhafte Aufzählung der Kompetenztatbestände in Art. 15 des Entwurfes sowie durch veränderte Formulierungen und einzelne inhaltliche Änderungen bestehender Kompetenztatbestände hervorgerufen.

Anhand des Tatbestandes "Umweltschutz" kann die Vielschichtigkeit der auftretenden Probleme und Ungereimtheiten des Entwurfes beispielhaft aufgezeigt werden. Zur Bewertung können nicht nur umwelt- und wirtschaftspolitische sondern auch verfassungs-, integrations- und demokratiepolitische Gründe herangezogen werden.

Von der Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung sind fast alle wesentlichen Umweltmaterien betroffen. Dazu zählen nicht nur die zum Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie ressortierenden Materien, sondern auch das für den Umweltbereich zur Zeit zentrale Anlagengesetz, nämlich die Gewerbeordnung und das Wasser- und Forstrecht. Die Übertragung dieser Materien in den autonomen Landesvollzug ist nicht nur deshalb von Bedeutung, weil der Instanzenzug bei der Landesregierung endet und es insofern keine einheitlich vollziehende Stelle mehr gibt, sondern auch, weil die Länder nunmehr auch das Recht, Verordnungen zu erlassen und Erlässe herauszugeben, mitübernehmen.

Das konkurrierende Ordnungsrecht der Länder birgt in der vorgeschlagenen Form größtenteils Probleme in sich. Bekanntlich fällt auch der Verwaltungsgerichtshof in der Regel keine meritorischen Entscheidungen, sondern verweist den Bescheid zur neuerlichen Entscheidung an die jeweils untere Instanz zurück. Sohin bietet auch dieses Höchstgericht keine ausreichende Garantie für die Einheitlichkeit der Rechtssprechung.

Der zu erwartende Vollzug wird noch stärkere Unterschiede aufweisen und das bereits bestehende Vollzugsdefizit vergrößern. Davon sind nicht nur Umweltbestimmungen betroffen, sondern auch das für das Wirtschaftsrecht zentrale Anlagenrecht (Bergrecht ausgenommen).

In einer Untersuchung zum "Wirtschaftsstandort Österreich" hat sich der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen anhand der schon bestehenden Unterschiedlichkeit des Vollzuges und der bestehenden Kompetenzzersplitterung mit der Frage auseinandergesetzt, welche Bedeutung diese Faktoren für die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs haben.

Dabei wird festgestellt, daß der Wettbewerbsdruck insofern auf die öffentliche Verwaltung übertragen wird, als auch sie als Standortfaktor im internationalen Wettbewerb um

Betriebsansiedlungen und Bestandssicherungen von Betrieben in Restrukturierungsphasen bewertet wird. Somit wird die öffentliche Verwaltung zu einem Entscheidungsfaktor bei Investitionstätigkeiten und moderner Produktion, der kalkulierbar sein muß.

Gerade im Bereich der Verfahren zur Anlagengenehmigung wurden Schwierigkeiten festgestellt, die auf die Kompetenzverteilung zurückzuführen sind. Diese Schwierigkeiten wirken sich auf Betriebsansiedlungen bzw. auf das Verhältnis zwischen Betrieb und Behörden aus. Weitere Feststellungen betreffen das Immissionsschutzrecht. So erschweren die unterschiedlichen Anforderungen, Schutzziele und Verfahrensinstrumente verschiedener Gesetze (z.B. GewO, Bauordnungen und Ölfeuerungsgesetze) die Beurteilung auf dem Gebiet des Immissionsschutzes und führen zu einer unterschiedlichen Behandlung technisch vergleichbarer Anlagen. Freilich sind diese Schwierigkeiten auch auf die zersplitterte Gesetzgebungskompetenz zurückzuführen. Allerdings muß in diesem Zusammenhang auch festgestellt werden, daß die aus der bestehenden Rechtslage resultierenden Behinderungen durch die Aussicht auf noch unterschiedlichere Vollzugspraktiken in den Ländern weiter verstärkt werden. Dabei wird die bestehende materienweise Kompetenzzersplitterung im Umwelt- und Anlagenrecht nicht einmal ansatzweise bereinigt.

Dies stellt für den Wirtschaftsstandort Österreich eine Entwicklung dar, die an den zu lösenden Problemen vorbeigeht, ja diese noch verschärft. Die vorgeschlagenen Instrumente zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzuges können dieser Zielsetzung nicht gerecht werden.

Der Österreichische Gewerkschaftsbund hat Zweifel, daß die vorgeschlagene Verlängerung des Vollzuges dem Erfordernis der Effizienz entspricht. Effizient muß das Verwaltungshandeln in erster Linie für den "Konsumenten" der Verwaltungsleistung sein. Wenn die Unübersichtlichkeit des Verwaltungshandelns durch die segmentierende "Länderautonomie" und damit der korrespondierende Informationsbedarf steigt, wird diesem Grundsatz wohl nicht entsprochen.

In Zusammenhang mit der hier angesprochenen Effizienz ist auch noch der verfassungsrechtlich positiviert, für die Verwaltung insgesamt geltende Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu bedenken.

Im weiteren wird den zitierten Anforderungen, die sich aus der europäischen Integration ergeben, jedenfalls im Umweltbereich nicht ausreichend entsprochen. Das EWR-Hauptabkommen normiert in Artikel 73 Abs.2 den Grundsatz, daß Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen ist und sie nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen sind. Diesem Prinzip kann beispielsweise durch die bisher in Art. 10 Abs.1 Z.12 B-VG formulierte (und im Entwurf in Art. 11 Abs.1 Z.4 transferierte) Kompetenzgrundlage "Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von

Immissionsgrenzwerten entstehen", nicht entsprochen werden, da dieser Kompetenztatbestand lediglich polizeiliches Eingreifen im Überschreitungsfall ermöglicht (siehe die dazu ergangenen Regelungen zum Smogalarm bzw. Ozonalarm), nicht jedoch vorsorgende Maßnahmen.

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

- * Richtlinie 80/779/EWG vom 15. Juli 1980 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebestaub, geändert durch die Richtlinien 81/857/EWG vom 19. Oktober 1981 und 89/427/EWG vom 21. Juni 1981 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebestaub,
- * Richtlinie 82/884/EWG vom 3. Dezember 1982 betreffend einen Grenzwert für den Bleigehalt in der Luft,
- * Richtlinie 84/360/EWG vom 28. Juni 1984 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen,
- * Richtlinie 85/203/EWG vom 7. März 1985 über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid, geändert durch die Richtlinie 85/580/EWG vom 20. Dezember 1985 über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid.

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

Es liegt auf der Hand, daß hier die theoretisch vorhandene Restkompetenz der Länder keine geeignete Kompetenzgrundlage ist. Die Sinnhaftigkeit einer Unterscheidung in "Bundesluft" und "Landesluft" ist ja schon bisher stark in Zweifel gezogen worden. Luft trägt eben keine Bezeichnung und macht vor keiner Grenze halt. Für eine wirksame Politik der Luftreinhaltung sind bereits die nationalen Grenzen zu eng. Umso weniger ist eine Regelung für noch kleinere Räume geeignet.

Nach Auffassung des Österreichischen Gewerkschaftsbundes wäre es daher dringend erforderlich, eine umfassende Immissionsschutzkompetenz des Bundes in Art. 10 vorzusehen. Dies würde auch den beobachtbaren Egoismen der Ressorts ein Ende setzen. Notwendig wäre jedenfalls auch eine Vollzugskompetenz des Bundes für den Notfall.

III.

Der "Vollzugsföderalismus" ist aber auch verfassungspolitisch mit Problemen behaftet. Soweit nämlich die Länder von der Aufsicht des Bundes freigestellt werden, gerät die hier gewählte Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung in Konflikt mit den Grundprinzipien der Demokratie und des Rechtsstaates.

Der von der Vollziehung seiner Gesetze weitgehend abgeschnittene Bundesgesetzgeber verliert nicht nur Informationen, sondern läuft Gefahr, seinen kontrollierenden Einfluß auf die Vollziehung der Bundesgesetze zu verlieren.

Es sei in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, daß durch den vorgeschlagenen "Vollzugsföderalismus" die politischen Kontrollrechte des Parlaments beschnitten werden. So würde das in Art. 52 B-VG festgelegte Interpellationsrecht des Nationalrates weitgehend an Wirkung verlieren. Auch die Befugnis des Nationalrates, "die Geschäftsführung der Bundesregierung zu überprüfen, deren Mitglieder über alle Gegenstände zu befragen und alle einschlägigen Auskünfte zu verlangen sowie im Rahmen des Resolutionsrechtes ihren Wünschen über die Ausübung der Vollziehung in Entschließungen Ausdruck zu geben" (Art. 52 Abs.1 B-VG), würde sich nur mehr auf den eingeschränkten Restbereich der unmittelbaren Bundesvollziehung beziehen.

Besondere demokratiepolitische Bedenken löst nicht sosehr die drastische Beschränkung der verfassungsrechtlich eingerichteten politischen Kontrolle der Mitglieder der Bundesregierung auf die Bereiche der unmittelbaren Bundesvollziehung aus, sondern daß der Nationalrat (wie der Bundesrat) sein Interpellationsrecht in diesem Bereich gar nicht geltend machen kann, weil der "Ansprechpartner" (das oberste Organ, dem die Vollzugshandlung zurechenbar ist) sich außerhalb seines verfassungsmäßig eingerichteten Rechtsbereiches befindet. Der Nationalrat hat keine Rechte gegenüber den Landesregierungen.

Die Tatsache allein, daß Aufsichtsmittel des Bundes im Entwurf - als Ersatz für das Weisungsrecht - ausgebaut wurden, genügt nicht, um zu beurteilen, ob diese Gefahr gebannt ist. Dies wird allein an der Tauglichkeit und Wirksamkeit dieser Instrumente zu messen sein. Ernsthafte Zweifel bestehen jedoch. Verfassungspolitische Versprechungen werden jedoch nicht ausreichend sein. Wenn der Rechtsstaat nicht Schaden erleiden soll, darf der Kontrollzuwachs - etwa durch den Verwaltungsgerichtshof - nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern muß auch im Gerichtsalltag bewältigbar sein.

Gerade hier bestehen ernste Bedenken. Der starke Anstieg der Beschwerdefälle und qualitativ immer komplexer werdende Verfahren einerseits und kein entsprechender Ausstattungszuwachs andererseits bringen Probleme im Hinblick auf Art. 6 MRK. Wegen Verletzung des Gebotes der "Entscheidung innerhalb angemessener Frist" kann es zu Verurteilungen Österreichs durch den Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg kommen.

In diesem Zusammenhang ist nicht zu vergessen, daß die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit auch noch aus anderen Gründen in einer schwierigen Situation im Hinblick auf die Menschenrechtskonvention ist, solange keine Zuständigkeit und Möglichkeit zur vollen Tatsachenkontrolle besteht.

Angesichts dieser Probleme der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit - die ernste Rechtsschutzprobleme darstellen - erscheint der Weg, der im Begutachtungsentwurf gegangen wird, völlig unverständlich: einerseits legt man sich auf die Einführung von Landesverwaltungsgerichten fest, andererseits verschiebt man deren Errichtung auf einen unabsehbaren Zeitpunkt.

In diesem Zusammenhang sei nur daran erinnert, daß im vorliegenden Entwurf die Schaffung von Gebietsgemeinden gestrichen werden soll, nachdem dies 74 Jahre lang ein leeres verfassungspolitisches Versprechen war. Obwohl dringend budgetäre und organisatorische Maßnahmen notwendig wären, wird ansonsten keine einzige Reformmaßnahme getroffen.

IV.

Der "Vollzugsföderalismus" hat auch weitreichende Auswirkungen außerhalb der Ministerialbürokratie. Dies soll am Beispiel der Kontrolltätigkeit des Umweltbundesamtes veranschaulicht werden.

Die Bestimmungen über die eigentliche Tätigkeit der Umweltkontrolle (2. Abschnitt des Umweltkontrollgesetzes) wären mit der Übertragung der Vollziehung der meisten umweltrelevanten Rechtsmaterien aus der mittelbaren Bundesverwaltung in die Vollzugszuständigkeit der Länder praktisch nicht mehr anwendbar.

Die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie zur Umweltkontrolle (keine eigene Kontrollkompetenz des Umweltbundesamtes) ist nach dem Umweltkontrollgesetz grundsätzlich vom Einvernehmen mit den Bundesministern abhängig, deren Wirkungsbereich von Umweltkontrolle berührt wird. Bei Verlust der Vollzugszuständigkeit der Bundesminister (ist in weiten Bereichen, z.B. im Falle des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten im Gewerbe-/Anlagenrecht der Fall), geht die Einvernehmensregelung ins Leere. Die Kontrolle kann daher nicht ausgeübt werden.

Wird an diesem Konzept festgehalten, muß damit gerechnet werden, daß das Umweltbundesamt nach der Bundesstaatsreform nur eine von der jeweiligen Landesregierung erwünschte und bestellte Kontrolltätigkeit durchführen könnte. Dem Umweltbundesamt wäre bei Ausbleiben solcher Landesaufträge im wesentlichsten Tätigkeitsbereich der Boden entzogen. Der Österreichische Gewerkschaftsbund hält daher eine Absicherung der Tätigkeit des Umweltbundesamtes im bestehenden rechtlichen Umfang für dringend notwendig.

Nicht nur am Beispiel des Umweltbundesamtes, auch bezüglich anderer für den Vollzug insgesamt bedeutender Einrichtungen kann aufgezeigt werden, daß sie durch die Bundesstaatsreform erheblich geschwächt werden. So wird etwa der Mißstandskontrolle der Volksanwaltschaft, die sich von Verfassung wegen auf die Verwaltung des Bundes bezieht, in weiten Bereichen der Boden entzogen. Eine Beauftragung zur

Kontrolle durch Landesverfassungsgesetze käme zwar in Frage. Wegen des Bestrebens der Länder, eine vollständige Verwaltungsautonomie zu erreichen, wäre eine derartige Maßnahme realpolitisch schwer durchsetzbar.

Wie die Beispiele zeigen, wird die Föderalisierung der Verwaltungsaufgaben nicht nur zu einer weiteren Aufteilung der Landesinteressen führen, sondern auch weitreichende Auswirkungen auf zum Zwecke des Rechtsschutzes und der Bürgernähe geschaffenen verfassungsrechtlichen Einrichtungen. Diese Einrichtungen können nicht ohne Schaden aufgegeben werden.

Es soll an dieser Stelle auch auf die gewaltigen Auswirkungen eingegangen werden, die der Vollzugsföderalismus auf einzelne für den Umweltschutz wichtige Materien ausübt. So verliert das Umweltinformationsgesetz in den acht Art. 11 transferierten Materien seinen Anwendungsbereich. Das Recht auf freien Zugang zu Umweltdaten bezieht sich nur auf solche, über die "Organe der Verwaltung in Wahrnehmung bundesgesetzlich übertragener Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes" verfügen (vgl. § 4 UIG). Nun findet aber die "Wahrnehmung bundesgesetzlich übertragener Aufgaben" gewiß nicht im autonomen Landesvollzugsbereich statt. Dies hat zur Folge, daß - vorbehaltlich einer eingehenderen Prüfung der weiteren Kompetenzartikel - jedenfalls im Bereich des Art. 11 das UIG nicht mehr anzuwenden wäre. Damit wäre z.B. im gewerberechtlichen, forstrechtlichen, wasserrechtlichen Anlagengenehmigungsverfahren kein Recht auf freien Zugang zu Umweltdaten garantiert.

Hiermit würde nicht nur eine lange umkämpfte umweltpolitische Forderung weitgehend hinfällig, sondern Österreich würde auch in Beziehung auf das EWR-Abkommen rechtsbrüchig werden. Die Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt ist im Anhang XX (Umweltschutz) des EWR-Abkommens enthalten und daher seit 1. Jänner 1994 für Österreich verbindliches Recht. Diese Richtlinie verlangt aber eine umfassende Information der Bürger. Es wird gefordert, den Anwendungsbereich des UIG zumindest im bestehenden Umfang abzusichern.

V.

Als Zwischenergebnis kann an dieser Stelle folgendes festgehalten werden: Der vorgelegte Entwurf ist noch nicht ausgereift. In vielen Fällen wird nur eine umgangssprachliche Umschreibung der jeweiligen Gesetzesstelle geboten, jedoch werden Systemüberlegungen, die den Gesetzgeber zu dieser oder jener Lösung veranlassen könnten, nicht mitgeteilt. In zahlreichen Fällen richten sich die Bedenken auch gegen diese Unklarheit des Anwendungsfalles, ohne jedes Mal im einzelnen darauf eingehen zu können.

Kritisierenswert ist auch der Umstand, daß die Erläuterungen zum Verfassungsentwurf keinerlei Überlegungen zur Frage einer Gesamtänderung der Verfassung enthalten. Diese liegt ja nicht nur dann vor, wenn eines der "leitenden Prinzipien" der Verfassung aufgegeben wird. Eine Gesamtänderung der Verfassung liegt auch vor, wenn das Verhältnis der Prinzipien zueinander wesentlich verändert wird. Ebenso können partiell wirkende Maßnahmen, wenn sie gehäuft vorgenommen werden, zu einer Gesamtänderung der Verfassung führen (VfSlG 11.927; Walter-Maier, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 7. Auflage, Wien 1992, S 61 f.). "Eine einschneidende Änderung dieser Einrichtungen" (gemeint sind die bundesstaatlichen Elemente in der geltenden Verfassungsordnung) "wäre als Gesamtänderung der Verfassung anzusehen" (S. 68). Es kann kein ernsthafter Zweifel bestehen, daß es sich bei der vorgeschlagenen Verfassungsnovelle um einschneidende Änderungen dieser Einrichtung handelt - wird doch die mittelbare Bundesverwaltung praktisch völlig abgeschafft.

VI.

Nachdem bereits eine umfangreichen Darstellung der Probleme des Tatbestandes "Umweltschutz" vorgenommen wurde, soll nunmehr auf eine Reihe von weiteren Sachbereichen verwiesen werden, die ebenfalls mit Problemen behaftet sind:

Arbeitnehmerschutz:

Die Wahrung und Sicherung des Arbeitnehmerschutzes stellt ein zentrales Anliegen der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer dar. Fest steht, daß der Arbeitnehmerschutz zwar Teil des Arbeitsrechts und somit nach Art. 10 ausschließlich Bundessache ist, doch seine umfassende Wirksamkeit hängt oft mit Regelungen in anderen Kompetenztatbeständen zusammen. Ganz gleich welcher Kompetenztypus bei den einzelnen Materien zum Tragen kommt, es muß eine bundeseinheitliche Vorgangsweise bei der Umsetzung des Arbeitnehmerschutzes gewährleistet sein.

Durch den Wegfall der mittelbaren Bundesverwaltung würde unter Umständen für jedes Bundesland ein anderes Arbeitnehmerschutzrecht entstehen. Um eine bundeseinheitliche Vorgangsweise zu erzielen, wäre daher der bereits bestehenden bundesunmittelbaren Behörde "Arbeitsinspektion" die noch fehlende "Strafkompetenz" zuzuordnen.

Der vorliegende Entwurf sieht in keiner Weise eine entsprechende Zuordnungsregelung vor, die die bestehende Arbeitsinspektion in die Lage versetzen würde, anstelle der bislang zuständigen Bezirksverwaltungsbehörden die Strafbefugnis wahrzunehmen. Die vorgeschlagene Entwurfsregelung enthält somit bezüglich der Sicherung und Wahrung des Arbeitnehmerschutzes eine Verschlechterung, gegen die sich der Österreichische Gewerkschaftsbund mit Nachdruck ausspricht.

Bei der Verfolgung von Verstößen gegen das Arbeitnehmer-schutzgesetz, aber auch gegen das Ausländerbeschäftigungsge-setz liegen die Schwierigkeiten derzeit darin, daß die anzeigenden Behörden (Arbeitsinspektion und Landesarbeits-amt) und die Verwaltungsstrafbehörden im Grunde nichts miteinander zu tun haben wollen. Die Bezirksverwaltungsbe-hörden als Strafbehörden erachten derartige Anzeigen eher als im Grunde nicht notwendige Angelegenheiten. Der Grund für diese Auffassungsunterschiede liegt in der verschieden-artigen sonstigen Ausrichtung dieser Behörden. Hier würde sich eine Gelegenheit bieten, im Gegenzug zu den an die Landesverwaltung abzugebenden Kompetenzen, die Strafkompe-tenz in den genannten Angelegenheiten der Arbeitsinspektion zu überantworten.

Arbeitsrecht:

Offensichtlich wurde die seit langem erhobene Forderung, das österreichische Arbeitsrecht zu vereinheitlichen, indem das Landarbeitsrecht (samt Landarbeiterkammer) in Art. 10 aufgenommen wird, wieder fallengelassen.

Die vorliegende Novelle würde eine gute Gelegenheit zu einer sachlich gerechtfertigten Vereinheitlichung der Kompe-tenzen bieten. Ein Beibehalten des Kompetenzmusters des Art.12 B-VG ist sachlich in keiner Weise zu rechtfertigen. Dies deshalb, weil die Bundesgrundsatzgesetzgebung inhalt-lich derart ins Detail geht, daß das entsprechende Landesge-setz im wesentlichen lediglich eine Wiedergabe der bundesge-setzlichen Regelung darstellt. Um jedoch sozialpolitische Fortschritte auch für Landarbeiter umsetzen zu können, ist es noch notwendig, für immer weniger Arbeitnehmer dieser Gruppe zwei Gesetzgebungsakte zu setzen. Es ist ebenso nicht einsichtig, daß die Aufspaltung der Kompetenz bezüg-lich der Arbeitnehmer in Sägen, Holzverarbeitungsstätten, Mühlen und Molkereien, die von land- und forstwirtschaftli-chen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften betrieben werden, weiter aufrechterhalten wird. Dies ist sicherlich sachlich nicht zu rechtfertigen und bestenfalls historisch begründbar.

Berufsausbildung:

Der vorliegende Entwurf sieht vor, daß alle Angelegenhei-ten, die das Berufsausbildungsgesetz betreffen, unter Art. 11 Abs.1 Z.7 (Angelegenheiten des Gewerbes und der Indu-strie) fallen. Diese Regelung erachtet der Österreichische Gewerkschaftsbund insofern als unzureichend, als gerade in diesem Bereich nur die Gesetzgebung Bundessache, aber die Vollziehung Landessache sein soll. Gerade bei der Regelung der beruflichen Ausbildung und in der Folge bei der Vollzie-hung der dazu erlassenen Gesetze erscheint es sinnvoll und notwendig, eine bundeseinheitliche Vorgangsweise der Behör-den zu erreichen.

In Art. 11 Abs.3 wird die Möglichkeit vorgesehen, daß Durchführungsverordnungen in den oben genannten Angelegenheiten sowohl vom Bund als auch von den Ländern erlassen werden können, wobei die Verordnungen der Länder außer Kraft treten, sobald der Bund eine Durchführungsverordnung erläßt. Der Österreichische Gewerkschaftsbund erachtet eine derartige Regelung im Hinblick auf die in Zusammenhang mit der beruflichen Ausbildung von Jugendlichen gegebenen Vielfalt der Verwaltungsakte für nicht geeignet, um die doch notwendige bundesweite Einheitlichkeit der Verwaltungshandlungen zu sichern. Diese Regelung reicht daher zur Sicherstellung eines bundesweiten einheitlichen Vorgehens in Angelegenheiten der Berufsausbildung nicht aus.

Wenn man die duale Ausbildung in ihrer Gesamtheit betrachtet, ist es nicht einsichtig, daß die schulrechtliche Kompetenz (Berufsschule) in Gesetzgebung und Vollziehung zur Gänze beim Bund liegt, der Bereich der betrieblichen Ausbildung aber hinsichtlich der Vollziehung, insbesondere, was die Verwaltungsverfahrensbestimmungen betrifft, in die Kompetenz der Länder fällt. Zum Zweck der Erreichung bzw. Erhaltung einer größtmöglichen Einheit in Gesetzgebung und Vollziehung sollte jedenfalls die Schaffung eines eigenen Kompetenztatbestandes im oben angeführten Umfang als Bundesangelegenheit angestrebt werden.

Kompetenzregelung des geltenden Art. 21 Abs.2 B-VG:

Mit der bestehenden Bundeskompetenz hinsichtlich des Arbeitsschutzes in den Betrieben der Länder sind sehr positive Erfahrungen gemacht worden. Daher sollte diese Regelung nicht nur beibehalten werden, sondern es sollte vielmehr allgemein der Arbeitnehmerschutz bei den Gebietskörperschaften (auch Hoheitsverwaltung) bundeseinheitlich geregelt und gehandhabt werden. Dafür spricht nicht nur der Grundsatz "gleicher Schutz in allen Formen des Beschäftigungsverhältnisses", also die Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer in abhängiger Beschäftigung; dafür spricht auch die EG-Rahmenrichtlinie 89/391/EWR, die die Vereinheitlichung des Arbeitnehmerschutzes im öffentlichen Bereich und in der Privatwirtschaft verlangt. In Bezug auf die Bundeskompetenz betreffend die Vertretung der Belegschaft in den Betrieben der Länder ist der bestehende Status beizubehalten, weil sich dieses Modell eingespielt und sehr bewährt hat. Eine Änderung, wie sie der Ländervorschlag vorsieht, würde für die Arbeitnehmer in diesen Betrieben eine wesentliche Verschlechterung bedeuten und wird daher von den Interessenvertretungen der Arbeitnehmer mit Nachdruck abgelehnt.

Homogenitätsgebot beim öffentlichen Dienstrecht:

Es soll - wie schon bisher - auch zukünftig garantiert sein, daß die im öffentlichen Dienst Beschäftigten grundsätzlich die gleichen Bedingungen vorfinden. Darüber hinaus sollte aber die Möglichkeit einer länderweisen differenzierteren Lösung eröffnet werden. Als Lösung anstelle des Homogenitätsprinzips bietet sich die Festlegung von Mindestnormen

(zwecks Verhinderung der Zersplitterung des Dienstrechtes, Entgeltsschutz udgl.), die einer länderweisen unterschiedlichen Weiterentwicklung des Dienstrechtes nicht entgegensteht und trotzdem dem heutigen Grundsatz des Art. 21 Abs.1 2. Satz B-VG Rechnung trägt.

Erwachsenenbildung (berufliche Weiterbildung):

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

Wildbach- und Lawinenverbauung:

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

VII.

Die oben unter Abschnitt VI. angeführten Materien berühren die Interessen der Arbeitnehmer unmittelbar und verlangen daher nach einer bundeseinheitlichen Gesetzgebung und Vollziehung bzw. erfordern eine bundeseinheitliche Regelung und Durchführung. Daneben gibt es zahlreiche Sachmaterien, die aufgrund des Interessenvertretungsauftrages der Arbeiterkammer klare Bundeszuordnung verlangen. Siehe hierzu die im Abschnitt VIII der Stellungnahme der Bundesarbeitskammer gemachten Ausführungen.

VIII.

An dieser Stelle möchte der Österreichische Gewerkschaftsbund eine Reihe anderer verfassungspolitisch interessanter Fragen ansprechen. Er hat bereits die Verankerung der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte in der Verfassung nachdrücklich gefordert. Daneben wäre es zweckmäßig und notwendig, die Einrichtung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit anzusprechen und im einzelnen zu diskutieren.

IX.

Im Hinblick auf die im gegenständlichen Entwurf vorgeschlagene Auflösung der mittelbaren Bundesverwaltung sowie der vorgeschlagenen Kompetenzverschiebungen muß noch auf die damit verbundenen Veränderungen in der Kostentragung zwischen Bund und Ländern hingewiesen werden.

Derart gewichtige Veränderungen im Bereich der Kompetenzverteilung - insbesondere im Bereich der Vollziehung - dürfen nicht ohne gleichzeitige genaue Festlegung der Verantwortlichkeit im Bereich der Finanzierung erfolgen. Dies heißt, daß eine Kompetenzübertragung auf die Länder nicht ohne Übertragung der finanzpolitischen Verantwortung erfolgen darf. Dabei soll das formulierte Ziel, nämlich die Aufgabenverteilung und Finanzverfassung als Einheit zu behandeln, gleichzeitig verwirklicht werden. Denn, daß der Bund für Bereiche die alleinige Verantwortung bezüglich der Finanzierung trägt, für die die Länder Gesetzgebungs- und Vollzugs-kompetenz haben, kann sicherlich nicht hingenommen werden.

Abschließend will der Österreichische Gewerkschaftsbund noch sichergestellt wissen, daß bei Auflösung der mittelbaren Bundesverwaltung zumindest die bestehende Qualität der Gesetzesvollziehung garantiert bleibt und nicht durch Verschiebung der Gewichtung in der allgemeinen Landesverwaltung mit Nachteilen in der Verfahrensabwicklung gerechnet werden muß.

X.

Der Österreichische Gewerkschaftsbund steht verfassungspolitischen Lösungen durchaus offen gegenüber. Bei Beurteilung des vorliegenden Entwurfes muß jedoch festgestellt werden, daß dieser eine Reihe von Ungereimtheiten und Wechselwirkungen enthält und somit keine geeignete Lösung für die Realisierung der angestrebten Verfassungsreform darstellt. Der Entwurf sollte daher einer umfassenden Überarbeitung unterzogen werden.

Der Österreichische Gewerkschaftsbund hofft, daß den in dieser Stellungnahme geäußerten Einwänden und Bedenken Rechnung getragen wird und der vorliegende Verfassungsentwurf nicht als Regierungsvorlage einer parlamentarischen Behandlung zugeführt wird.

F. d.



Friedrich Verzetnitsch
Präsident



Mag. Herbert Tumpel
Leitender Sekretär