

„Was kostet ein Gesetz?“ und die Entstehung des Konsultationsmechanismus

Von Univ.-Prof. Dr. **Peter Bußjäger***

* Der vorliegende Beitrag beruht in Teilen auf einem Vortrag, den der Autor am 14. 9. 2017 aus Anlass einer Veranstaltung zu Ehren des früheren Bundesministers für Föderalismus und Verwaltungsreform und Bundesratspräsidenten *Jürgen Weiss* in Bregenz gehalten hat. Er wurde aus Anlass des vorliegenden Schwerpunktes zu 25 Jahren Konsultationsmechanismus in der ÖHW aktualisiert. Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 163.

1 Was war „Was kostet ein Gesetz?“?

„Was kostet ein Gesetz?“ ist ein äußerlich unauffälliger Ringordner, der den Untertitel trägt: „*Handbuch zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzen*“. Das spartanische Design ist nach heutigen Maßstäben selbst und gerade für so einen spröden Gegenstand verbesserungswürdig und weist, wenn es denn offenbar ein Leitfaden für die Berechnung von Gesetzeskosten sein soll, viel zu viel Text und zu wenige Illustrationen auf.

Das erste von insgesamt drei Vorworten stammt von *Jürgen Weiss* in seiner Eigenschaft als Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform, das zweite vom damaligen Finanzminister *Ferdinand Lacina* und das dritte vom seinerzeitigen Rechnungshofpräsidenten *Franz Fiedler*. Daraus lässt sich erkennen: Es steckte eine gewisse Ernsthaftigkeit hinter dem Projekt.

„Was kostet ein Gesetz?“ wurde am 6. 2. 1993 von der Bundesregierung per Ministerratsbeschluss zur Berechnung der Folgekosten von Gesetzen eingeführt.¹ Das Werk ist im Buchhandel nicht erhältlich und auch in Bibliotheken kaum auffindbar. Lediglich einschlägige Amtsbibliotheken scheinen noch darüber zu verfügen.²

Es handelte sich um eine Lose-Blatt-Ausgabe, die offenbar zur permanenten Erneuerung bestimmt war, welche zumindest eine Weile lang auch durchgehalten wurde. Am 20. 2. 1995, also ganze zwei Jahre später, übermittelte das Bundeskanzleramt „*Austauschblätter [...] mit dem Stand Dezember 1994*“. Danach war Schluss und „Was kostet ein Gesetz?“ verblieb bis heute auf diesem Stand. Das mag damit zusammen-

¹ Vgl. *Schranz*, Verwaltungsreform, Bürokratieabbau und Bürgernähe – Ansätze zur Umsetzung, in: *Kohl/Ofner/Stirnemann* (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1993 (1994), 439 (445). Siehe auch die §§ 14 und 15 des bis 2012 geltenden Bundeshaushaltsgesetzes aus 1986 sowie die darauf gründenden damaligen Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen, BGBl. II 50/1999.

² Dem Autor sind einzelne Exemplare in Amtsbibliotheken der Ämter der Landesregierungen bekannt.

hängen, dass *Jürgen Weiss* als Mentor des Projekts nach den Wahlen vom Herbst 1994 sein Amt als Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform verloren hatte und diese seit 1987 existierende Funktion bekanntlich wieder abgeschafft wurde.³

Zuvor war das Werk von Vertretern des Rechnungshofes und des Bundeskanzleramtes in den Ländern auf einer Art Tournee beworben worden.⁴ Die Reaktion der Stellen, die Rechtsvorschriften auszuarbeiten hatten, war insgesamt zurückhaltend – immerhin wurde das Handbuch, jedenfalls nach den damaligen Erfahrungen des Autors in der Abteilung Gesetzgebung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung, im Großen und Ganzen beachtet.

2 Was brachte „Was kostet ein Gesetz?“ Neues?

Das Handbuch lieferte eine Anleitung für Legist:innen, wie sie die Folgekosten von Gesetzen in der Verwaltung zu berechnen hatten. Natürlich war bereits 1992 allen maßgeblichen Akteur:innen bewusst, dass Gesetze Kosten verursachen, aber es fehlte das Instrumentarium deren Berechnung, auch und gerade in Vorarlberg. So wurde beispielsweise in der Regierungsvorlage des Tierschutzgesetzes im Jahr 1981 ausgeführt: *„Langfristig ist jedoch nicht mit einer nennenswerten Erhöhung des Verwaltungsaufwandes zu rechnen, da sich die strafbaren Tatbestände weitgehend mit der bisherigen Regelung decken und die Durchführung sonstiger Verwaltungsverfahren nur in wenigen Fällen notwendig sein wird.“*⁵

Die Regierungsvorlage zum damaligen Landschaftsschutzgesetz aus demselben Jahr formulierte in ähnlich nüchterner Weise: *„Die Vollziehung der im Entwurf vorgesehenen Regelungen wird einen Verwaltungsmehraufwand für die Bezirkshauptmannschaften und die Amtssachver-*

³ Siehe dazu auch *Matzka*, Die Staatskanzlei: 300 Jahre Macht und Intrige am Ballhausplatz (2017), 257 f.

⁴ Diese Aussage beruht auf einer persönlichen Erinnerung des Autors aus seiner damaligen Tätigkeit in der Abteilung Gesetzgebung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung.

⁵ RV 36/1981 VlbG LT XXIII. GP, 6.

ständigen bewirken. [...] Es läßt sich noch nicht absehen, ob die zusätzliche Arbeit mit dem vorhandenen [...] Personal bewältigt werden kann.“⁶

Aus heutiger Sicht mag es schwer nachzuvollziehen sein, aber der Umstand, dass sich die Vollzugskosten eines Gesetzes aus Personalkosten, Sachkosten, Raumkosten und Verwaltungsgemeinkosten zusammensetzen, hatte damals einen gewissen Neuigkeitswert in der österreichischen Verwaltung. Praktikablerweise bot das Handbuch sogar einen Schlüssel für die Pauschalisierung bestimmter Kosten, was die Handhabung wesentlich erleichterte.

„Was kostet ein Gesetz?“ lieferte Berechnungsgrundlagen, etwa von den Kosten einer Kanzleikraft (253.900 Schilling) bis hin zu den Kosten eines Universitätsprofessors (1.494.505 Schilling).

Das Werk enthielt aber nicht nur eine Orientierung für die Berechnung von Personalkosten, sondern beispielsweise auch für die Berechnung von Kosten für Büroräumlichkeiten. In Bregenz war demnach für Büros in sehr guter Lage ein Betrag von 130 bis 145 Schilling pro m² ohne Betriebskosten und Mehrwertsteuer zu veranschlagen.

3 Was bewirkte „Was kostet ein Gesetz?“?

Ohne das Kostenbewusstsein in Politik und Verwaltung, das durch die Publikation wesentlich befördert wurde, vor allem aber ohne das Wissen, dass Kosten der Rechtsetzung auch berechnet werden können, wäre – so die These dieses Beitrags – die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus⁷ aus dem Jahr 1999 nicht zustande gekommen. Die Kostendarstellung, die jeder Rechtssetzungsakt verpflichtend zu enthalten hätte, war im Grunde eine solche, die von „Was kostet ein Gesetz?“ vorgeschlagen worden war.

⁶ RV 16/1981 VlbG LT XXIII. GP, 8.

⁷ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I 35/1999.

Jedenfalls fällt auf, dass nur kurze Zeit nach Erscheinen dieser Richtlinie zur Berechnung von Vollzugskosten die Länder beim Bund vorstellig wurden, um „einen **Konsultationsmechanismus** einzurichten, der unfinanzierbare Maßnahmen und das Verschieben der Finanzlasten von einer Gebietskörperschaft zur anderen durch Normsetzungsmaßnahmen ohne deren Zustimmung verhindern sollte“.⁸ Die Forderung der Länder nach einem derartigen Konsultationsverfahren floss in die Verhandlungen über den Finanzausgleich 1996 ein, wo die Schaffung eines Konsultationsmechanismus vereinbart wurde. Zu einer Umsetzung kam es auf Grund des vorzeitigen Endes der Legislaturperiode nicht mehr.⁹ Das Thema wurde immerhin bereits im Regierungsprogramm der folgenden Bundesregierung von SPÖ und ÖVP zur Sprache gebracht¹⁰ und die über das Scheitern der Bundesstaatsreform¹¹ enttäuschten Landeshauptleute forderten vom Bund vermehrt eine Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus ein.¹² Tatsächlich gelang es, in Verhandlungen mit dem Bund zu einer Grundsatzeinigung zu gelangen, doch Nationalratspräsident *Heinz Fischer* erblickte im vereinbarten Entwurf eine Entmündigung des Parlaments. Dennoch wurden die Schlussakte über den Konsultationsmechanismus von Bundeskanzler *Vranitzky* sowie den Vertretern von Landeshauptleuten, Österreichischem Städtebund und Österreichischem Gemeindebund am 10. 12. 1996 unterzeichnet.¹³

⁸ Siehe dazu *Institut für Föderalismus* (Hg.), 20. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1995) (1996), 15.

⁹ *Institut für Föderalismus*, 20. Bericht, 16.

¹⁰ *Institut für Föderalismus* (Hg.), 21. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1996) (1997), 10.

¹¹ Unter „Bundesstaatsreform“ wird das Projekt einer Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern verstanden, das im Vorfeld des avisierten Beitritts Österreichs zur EU im Jahr 1989 gestartet wurde und zum Perchtoldsdorfer Paktum vom 8. 9. 1992 führte, in dem sich Bundeskanzler *Vranitzky* und die neun Landeshauptleute auf die wesentlichen Inhalte der Bundesstaatsreform verständigten. Es gelang allerdings nicht, diese politische Absprache im Parlament umzusetzen. Dazu näher *Bußjäger*, Ist der Bundesstaat noch reformierbar? Streiflichter zum Scheitern der Bundesstaatsreform, JRP 1996, 8 ff.

¹² *Institut für Föderalismus*, 21. Bericht, 12 ff.

¹³ *Institut für Föderalismus*, 21. Bericht, 15.

Im Folgejahr scheiterten diverse Versuche, die parlamentarische Ratifikation der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus zu erzielen, wobei nicht nur der Nationalrat zögerlich war, sondern auch verschiedene Landtage. Der erste Landtag, der vorpreschte, war der Vorarlberger Landtag, der die Vereinbarung am 9. 4. 1997 genehmigte, was nicht überraschen konnte, war doch Vorarlberg maßgeblicher Betreiber der Vereinbarung gewesen.¹⁴ Im Jahr 1998 war es dann endlich so weit: Der Nationalrat erteilte am 25. 3. 1998 seine Zustimmung zum für den Abschluss der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus erforderlichen Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, der Bundesrat folgte wenige Tage später.¹⁵

4 Die Praxis des Konsultationsmechanismus

Die Praxis der mittlerweile 25 Jahre, die seither ins Land gezogen sind, hat – wie die in diesem Schwerpunktheft versammelten Beiträge demonstrieren¹⁶ – gezeigt, dass der Konsultationsmechanismus insbesondere für die Länder und Gemeinden ein wichtiges Instrument gegen Kostenüberwälzungen des Bundes ist. Nicht perfekt und in vielem verbesserungsfähig, aber nützlich.

Der VfGH hat in seiner Entscheidung zur aufs erste Hinhören unspektakulären Eisenbahnkreuzungsverordnung dafür gesorgt, dass der Konsultationsmechanismus kein leeres Versprechen geblieben ist.¹⁷ Er hat klargestellt, dass das Ignorieren eines Verlangens nach Einberufung des Konsultationsgremiums die rechtsetzende Gebietskörperschaft, im konkreten Fall war es der Bund, zur Kostentragung verpflichtet. Als in

¹⁴ *Institut für Föderalismus* (Hg.), 22. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1997) (1998), 16 ff.

¹⁵ *Institut für Föderalismus* (Hg.), 23. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1998) (1999), 14 ff. Die Kundmachung dieses Bundesverfassungsgesetzes erfolgte mit BGBl. I 61/1998.

¹⁶ Insbesondere *Bußjäger/Oberdanner*, Konsultationsmechanismus in Zahlen und Fakten 1999-2014, ÖHW 2024, 139, und *Oberdanner*, 25 Jahre Konsultationsmechanismus aus Sicht der Praxis – Analyse einer Umfrage unter den beteiligten Akteur:innen, ÖHW 2024, 151.

¹⁷ VfSlg. 19.868/2014.

einer Art Musterprozess die kleine steirische Gemeinde Deutschfeistritz versuchte, ihre zusätzlichen Kosten für eine Eisenbahnkreuzung in der Höhe von 74.557,75 € beim VfGH einzuklagen, wurde diese Klage zwar als unzulässig zurückgewiesen, der VfGH wies der Gemeinde jedoch den konkreten Weg, auf welchem ihr Anspruch, so er zu Recht besteht, befriedigt wird.¹⁸

„Was kostet ein Gesetz?“ und schließlich der Konsultationsmechanismus haben auch den föderalen Innovationsgeist geweckt. Die Länder gingen in der Berechnung von Kostenfolgen eigene Wege. Vor allem Oberösterreich und Vorarlberg taten sich hervor. Mit der Gesetzesfolgenabschätzung, welche die übliche Berechnung der Kostenfolgen ergänzen sollte, versuchte man die Folgen von Rechtsetzung in Wirtschaft und Gesellschaft zu erfassen.

Der Bundesgesetzgeber selbst hat mit § 17 des Bundeshaushaltsgesetzes 2013¹⁹ und den auf dieser Grundlage erlassenen Bestimmungen – zumindest auf dem Papier – nahezu die perfekte Vorschrift zur Berechnung von Gesetzesfolgen geschaffen.

Es ist leider aber auch der Bundesgesetzgeber, der die Ernsthaftigkeit, die hinter „Was kostet ein Gesetz?“ steckte, in der Zwischenzeit mehrfach verlassen hat. Der erste Sündenfall war das sogenannte Deregulierungsgesetz 2001.²⁰ Dieser Akt symbolischer Gesetzgebung sah vor,

¹⁸ VfGH 1. 12. 2016, A 4/2016.

¹⁹ Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (BHG 2013), BGBl. I 139/2009 idF BGBl. I 153/2020. Siehe auch die auf dessen §§ 17 und 18 gründenden Verordnungen zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung des Bundes, wie z.B. die WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II 489/2012, oder die WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II 490/2012. Auf Landesebene ist die steirische Verordnung zur Wirkungsorientierung 2020 (VOWO 2020), LGBl. 72/2020, zu nennen. Ebenso wird über den aktuellen Finanzausgleich seitens des Bundes die Einführung von Wirkungsindikatoren auf subnationaler Ebene angestrebt, siehe auch Schwetz, Der Finanzausgleich ab 2024 – Ein Überblick für den Gang der Verhandlungen und die wesentlichen Ergebnisse, ÖHW 2024, 23 (34, in diesem Heft) oder Rossegger, Das Finanzausgleichsgesetz für die Jahre 2024 bis 2028 – Eine Einschätzung aus Sicht des Bundes, 43 (53, in diesem Heft).

²⁰ Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen über einen Deregulierungsauftrag erlassen werden, BGBl. I 151/2001; mit 30. 6. 2017 außer Kraft getreten (siehe unten).

dass vor Erlassung eines neuen Gesetzes zu prüfen war, ob ein zu änderndes Gesetz noch notwendig und zeitgemäß ist oder ob die angestrebten Wirkungen nicht auf andere Weise erreicht werden könnten. Ebenso war zu ermitteln, ob der Vollzug einer beabsichtigten Regelung keinen übermäßigen Aufwand in der Verwaltung nach sich zieht.

Das Gesetz wurde, soweit bekannt, niemals angewendet. Die gute Nachricht: Es wurde mit Wirkung vom 30. 6. 2017 aufgehoben. Die schlechte Nachricht: An seine Stelle trat ein noch unbrauchbareres Gesetz, das sogenannte Deregulierungsgrundsätzegesetz,²¹ mit dem die symbolische Gesetzgebung statt beseitigt vielmehr auf die Spitze getrieben wurde. Es war nunmehr unter anderem gemäß § 1 Abs. 2 leg. cit. *„sicherzustellen, dass der aus der Erlassung von Bundesgesetzen resultierende bürokratische Aufwand sowie die finanziellen Auswirkungen für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen gerechtfertigt und adäquat sind“*. Dass dies in der Realität tatsächlich so praktiziert werden würde, glaubte niemand ernsthaft. Es war daher mehr als sachgerecht, dass das mit 30. 6. 2020 befristete Gesetz (§ 2 Abs. 1 leg. cit.) nicht verlängert wurde.

Was von allen verbalen Bekenntnissen zur Folgekostenberechnung von Gesetzen im Ernstfall zu halten ist, kann paradigmatisch anhand der Verfassungsbestimmung des § 330a ASVG²² dargestellt werden, die unter dem Titel *„Verbot des Pflegeregresses“* eine beträchtliche Aufmerksamkeit erfahren hat. Auf eine Darstellung der Kostenfolgen der Regelung wurde verzichtet. Für die Länder und Gemeinden, deren Kosten schätzungsweise mehrere hundert Millionen Euro betragen würden, hatte der Gesetzgeber in § 330b ASVG gerade einmal 100 Millionen Euro übrig.

²¹ Bundesgesetz über die Grundsätze der Deregulierung, BGBl. I 45/2017.

²² Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die Allgemeine Sozialversicherung (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz), BGBl. 189/1955 idF BGBl. I 200/2023. Die §§ 330a und 330b wurden mit der Novelle BGBl. I 125/2017 in das ASVG eingefügt.

5 Wie machen wir „Was kostet ein Gesetz?“ effektiver?

Jürgen Weiss, der frühere Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform, darf sich zugutehalten, mit dem Handbuch „Was kostet ein Gesetz?“ einen kräftigen Impuls für mehr Kostenbewusstsein in der Rechtsetzung geliefert zu haben.

Aber sollte sich die immer wieder von allen Seiten eingemahnte Staats- und Verwaltungsreform nicht auch mit dem Thema befassen, dem Kostenbewusstsein in der Gesetzgebung zu neuem Durchbruch zu verhelfen? Dies wäre ein Thema, an dem Bund, Länder und Gemeinden gleichermaßen und jenseits aller Kompetenzstreitigkeiten Interesse haben müssten.

Es ist daher vorzuschlagen, dass bereits in das Programm der neuen Bundesregierung eine Verbesserung der Wirkungsfähigkeit des Konsultationsmechanismus aufgenommen wird. Für die Institution des sogenannten Konsultationsgremiums, das in den vergangenen 25 Jahren – soweit ersichtlich – ein einziges Mal²³ einberufen wurde, muss eine tauglichere Alternative gefunden werden. Dabei ist nochmals an das Erkenntnis des VfGH zu Deutschfeistritz anzuknüpfen. Gerade weil es nicht sinnvoll ist, wenn sich der VfGH in erster und letzter Instanz mit hochkomplexen Fragen der Kostenfolgen von Gesetzen befassen muss, benötigt es vorgeschaltete Instanzen, die zunächst über die geltend gemachten Ansprüche, dem Grunde und der Höhe nach, entscheiden. Danach kann gegebenenfalls der VfGH angerufen werden.

Eine solche Verbesserung der Wirkung des Konsultationsmechanismus müsste im Interesse aller Gebietskörperschaften gelegen sein. Damit hätte „Was kostet ein Gesetz?“ in seiner qualitativen Bedeutung eine weitere Stufe erreicht. Ob sich diese Vision realisieren lässt, ist natürlich offen.

²³ Zum ersten und einzigen Zusammentreten kam es im Jahr 1999. Die Verhandlungen betrafen den Entwurf eines Sanitättergesetzes. Siehe *Institut für Föderalismus* (Hg.), 24. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1999) (2000), 17 f und 50 f, sowie *Bußjäger*, Konsultationsmechanismus auf dem Prüfstand, ÖHW 2005, 106 (108), vgl. dazu auch *Bußjäger/Oberdanner*, ÖHW 2024, 142.