

Rechtliche Erkenntnisse aus 25 Jahren Konsul- tationsmechanismus

Von MMag. Dr. Mathias Eller*

* Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 163.

1 Einleitung

Den historischen Ausgangspunkt für die Schaffung des Konsultationsmechanismus bildeten die EU-Beitrittsverhandlungen Österreichs im Jahr 1995 und die damit in Zusammenhang stehenden Verhandlungen der Länder über die Höhe ihrer Beiträge zur Finanzierung der EU-Mitgliedschaft. In der Landeshauptleutekonferenz vom 1. 2. 1995¹ wurde dazu festgehalten, dass ein „Grundsatzkonsens erzielt [wurde], einvernehmlich einen Konsultationsmechanismus einzurichten, der unfinanzierbare Belastungen und das Verschieben von Belastungen von einer Gebietskörperschaft zur anderen verhindern soll“.

Nach weiteren Verhandlungen in den darauffolgenden Jahren und angesichts des Umstandes, dass auch die Gemeinden Teil des Konsultationsmechanismus sein sollten, mussten im Vorfeld die entsprechenden verfassungsrechtlichen Grundlagen dafür geschaffen werden.² Auf Basis des Bundesverfassungsgesetzes über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes,³ welches am 1. 5. 1998 in Kraft getreten ist, wurde schließlich eine Art.-15a-B-VG-Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften ausgehandelt und mit BGBl. I 35/1999 kundgemacht.

Der vorliegende Beitrag versucht zunächst zu ergründen, ob die damaligen, mit der Einführung des Konsultationsmechanismus verfolgten Motive tatsächlich verwirklicht werden konnten (2). Anschließend geht er auf Problemstellungen hinsichtlich einzelner Bestimmungen des Konsultationsmechanismus ein (3).

¹ Institut für Föderalismus (Hg.), 20. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1995) (1996), 60 f.

² Siehe dazu auch Bußjäger, „Was kostet ein Gesetz?“ und die Entstehung des Konsultationsmechanismus, ÖHW 2024, 113 (117 f, in diesem Heft).

³ BGBl. I 61/1998. Damit wurde den Gemeinden der Weg geebnet, die Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus abzuschließen, zumal diese ansonsten keine Kompetenz besitzen, staatsrechtliche Vereinbarungen abzuschließen.

2 Motive für die Einführung des Konsultationsmechanismus

Abseits des bereits erläuterten Arguments, den am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften ein wirkungsvolles Instrument gegen einseitige Kostenüberwälzungen an die Hand zu geben, enthielten die Erläuternden Bemerkungen⁴ zur damaligen Regierungsvorlage hinsichtlich der Gründe für die Einführung des Konsultationsmechanismus folgende Passagen (Hervorhebungen nicht im Original):

„Dem Konsultationsmechanismus liegt die Absicht zugrunde, die Verantwortung der Gesetzgebung des Bundes und der Länder für die öffentlichen Aufgaben und Ausgaben mit der Verantwortung dieser Gesetzgebung für die Haushalte der Vertragspartner in Einklang zu bringen und Lastenverschiebungen unter den Gebietskörperschaften zu vermeiden. Ausgangspunkt der Überlegungen war, daß die Autonomie der Gesetzgebung aufrecht bleiben muß und daß der Vollziehung in den vorgesehenen Konsultationsgremien nur Empfehlungsbefugnisse eingeräumt werden können. Durch den Konsultationsmechanismus soll daher keine Möglichkeit zur Verhinderung eines Gesetzesvorhabens geschaffen werden; es wird [werden] vielmehr die derzeitigen finanzverfassungsgesetzlichen Kostentragungsregeln (§ 2 F-VG 1948)⁵ anzupassen sein. Die Vereinbarung soll auch einen Beitrag dazu leisten, die Bemühungen um Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit in der öffentlichen Verwaltung fortzusetzen. Über die im Entwurf vorliegende Vereinbarung wurde zwischen dem Bund, den Ländern, dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund Einvernehmen erzielt und am 10. März 1998 wurde der Text dieser Vereinbarung zwischen den Vertragspartnern festgelegt.“

⁴ RV 1210 BlgNR XX. GP, 6 ff.

⁵ § 2 F-VG: „Der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften tragen, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt.“

Zusammengefasst war die Einführung des Konsultationsmechanismus daher von folgenden Prämissen bzw. Motiven getragen:

- der Schaffung eines sanktionsbewährten Mechanismus zur Verhinderung der Überwälzung (unfinanzierbarer) finanzieller Belastungen von einer Gebietskörperschaft auf die andere, ohne aber gesetzgeberische Vorhaben zu verhindern (Motiv 1);
- die Erhöhung der Transparenz der Kostenfolgen im Zuge rechtsetzender Maßnahmen durch wechselseitige Informationspflichten sowie – damit einhergehend – die Fortsetzung der Bemühungen um Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (Motiv 2).

a. **Motiv 1 – Verhinderung einseitiger Kostenabwälzungen**

Die Frage, ob mit der Einführung des Konsultationsmechanismus finanzielle Mehrbelastungen (meist zulasten der Länder und Gemeinden) tatsächlich verhindert werden konnten, ist schwierig zu beantworten und letztlich wohl auch nicht quantifizierbar, da die größte Errungenschaft dieses Instruments seine präventive Wirkung zu sein scheint.⁶ Tatsächlich lässt sich aber belegen, dass Gesetzesvorhaben des Bundes in der Vergangenheit gerade deshalb nicht realisiert worden sind, weil sich die Länder bzw. Gemeinden gegen damit einhergehende finanzielle Mehrbelastungen im Vorfeld zur Wehr gesetzt haben.⁷ So ist es in einigen Fällen dazu gekommen, dass den Bedenken der gegenbeteiligten Gebietskörperschaften Rechnung getragen wurde, indem – gegebenenfalls nach Durchführung eines neuerlichen Begutachtungsverfahrens – einzelne Bestimmungen abgeändert wurden, entfallen sind oder von einem Vorhaben, das nachteilige finanzielle Auswirkungen mit sich

⁶ Vgl. dazu auch *Oberdanner*, 25 Jahre Konsultationsmechanismus aus Sicht der Praxis – Analyse einer Umfrage unter den beteiligten Akteur:innen, ÖHW 2024, 151 (153 und 161 f, in diesem Heft).

⁷ Siehe dazu nur eine Anfragebeantwortung des damaligen Bundeskanzlers Dr. *Wolfgang Schüssel* aus dem Jahr 2004, abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/dokument/XXII/AB/1243/imfname_015843.pdf (29. 3. 2024).

gebracht hätte, gänzlich Abstand genommen wurde. Andere Vorhaben konnten demgegenüber durch die Ausrufung des Konsultationsmechanismus freilich nur verzögert, letztlich aber nicht verhindert werden.⁸

Die Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium wurde seit Einführung des Konsultationsmechanismus seitens der Länder zunächst regelmäßig, in den letzten Jahren jedoch nur mehr vereinzelt begehrt. Obwohl Art. 4 Abs. 1 Vereinbarung Konsultationsmechanismus vorsieht, dass sich bei einem solchen Verlangen das Konsultationsgremium zu konstituieren hat und unverzüglich vom jeweiligen Vorsitzenden einzuberufen ist, werden in der Rechtspraxis zunächst auf Verwaltungsebene (und daher nicht im Konsultationsgremium) Lösungen gesucht. Wird ein entsprechender Gesetzes- oder Verordnungsentwurf im Gefolge eines Begutachtungsverfahrens zurückgezogen oder iSd. Verlangens eines oder mehrerer Länder abgeändert, ist das erhobene Konsultationsverlangen als gegenstandslos zu betrachten.⁹

Wenngleich Konfrontationen über die Kostentragung im Konsultationsgremium selbst die Ausnahme bilden, schützt der Konsultationsmechanismus insofern vor einseitigen Kostenverschiebungen zu Lasten einer Gebietskörperschaft, als bereits in der Phase der Ausarbeitung eines Rechtsetzungsvorhabens das Bewusstsein geschärft wird, die in der Vollziehung anfallenden Kostenauswirkungen mitzudenken und nachvollziehbar darzustellen.¹⁰ Ohne diesen Mechanismus liegt die – wenn auch empirisch nicht belegbare – Vermutung nahe, dass Recht-

⁸ Im Jahr 2023 wurden seitens der Länder in insgesamt 58 Fällen finanzielle Mehrbelastungen durch Maßnahmen des Bundes in Stellungnahmen geltend gemacht. Dies trifft exemplarisch auf die UVP-G 2000-Novelle, die mit BGBl. I 26/2023 kundgemacht wurde, zu. Oberösterreich hatte in einer Stellungnahme dazu einen Verfahrensanstieg von 10 bis 15 % und damit verbunden höhere Kosten moniert.

⁹ Es empfiehlt sich dennoch, nach einer entsprechenden Einigung das Verlangen nach Verhandlungen ausdrücklich zurückzuziehen.

¹⁰ Siehe dazu die Vorgaben der Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung – WFA-FinAV), BGBl. II 490/2012 idF. BGBl. II 238/2023. Vgl. dazu auch *Oberdanner*, ÖHW 2024, 155.

setzungsvorhaben in der Vergangenheit anders ausgestaltet worden wären. Als *ultima ratio* stellt die Einberufung des Konsultationsgremiums schließlich eine Möglichkeit dar, bei unterschiedlicher Auffassung über die Kostentragung der „anschaffenden“ Gebietskörperschaft die Kosten eines Rechtsetzungsvorhabens zu übernehmen.¹¹

Zum ersten Motiv ist daher abschließend festzuhalten, dass der Konsultationsmechanismus dazu beigetragen hat, einseitige Lastenverschiebungen unter den Gebietskörperschaften hintanzuhalten, wenngleich die Befassung des Konsultationsgremiums selbst aus Praktikabilitätsgründen bisher weitestgehend vermieden worden ist. Bei Differenzen über die Kostentragung eines Rechtsetzungsvorhabens werden Lösungen in der Rechtspraxis regelmäßig auf informellem Weg gesucht – eine Beobachtung, die schon im Jahr 2005 angestellt wurde,¹² und an der sich bis heute nichts Grundlegendes geändert hat.¹³ Zwar ermöglicht die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus kein absolutes Veto gegen Rechtsetzungsvorhaben einer Gebietskörperschaft, die Vergangenheit hat dennoch gezeigt, dass von letzteren mitunter tatsächlich Abstand genommen wurde.¹⁴ Die präventive Wirkung des Mechanismus wird dadurch besonders unterstrichen.

b. Motiv 2 – Erhöhung der Transparenz & Effizienzprinzip

Art. 1 Vereinbarung Konsultationsmechanismus enthält wechselseitige Informationspflichten der gegenbeteiligten Gebietskörperschaften in Zusammenhang mit den dort näher bezeichneten rechtsetzenden Maßnahmen des Bundes und der Länder. Um die finanziellen Wirkungen einer rechtsetzenden Maßnahme tatsächlich beurteilen zu können, sieht Art. 1 Abs. 3 der Vereinbarung vor, dass in die Vorhaben jeweils eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen aufzunehmen ist.

¹¹ Im Streitfall entscheidet der VfGH gemäß Art. 137 B-VG.

¹² *Bußjäger*, Konsultationsmechanismus auf dem Prüfstand. Zur Praxis des Konsultationsmechanismus 1999-2004, ÖHW 2005, 106 (112).

¹³ Vgl. dazu auch *Oberdanner*, ÖHW 2024, 155 f.

¹⁴ Vgl. dazu oben FN 6.

Die Verpflichtung, den gegenbeteiligten Gebietskörperschaften die finanziellen Auswirkungen eines Rechtsetzungsvorhabens bewusst zu machen, ist keineswegs als bloße Ordnungsvorschrift zu verstehen. Vielmehr hat der VfGH in seiner Entscheidung zur Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012¹⁵ ausgesprochen, dass der Darstellung der finanziellen Auswirkungen eines rechtsetzenden Vorhabens zentrale Bedeutung zukomme¹⁶ und die Missachtung der Darstellungspflicht durch Art. 4 Abs. 2 Vereinbarung Konsultationsmechanismus zu sanktionieren sei. Der VfGH führte weiter aus, dass bei Fehlen der Darstellung der finanziellen Auswirkungen den gegenbeteiligten Gebietskörperschaften „keine Gelegenheit zur Stellungnahme“ zum Rechtsetzungsvorhaben gegeben werde, sodass die rechtsetzende Gebietskörperschaft auch die Verpflichtung zur Kostentragung treffe.

Die Sicherstellung des zweiten Motivs – mehr Transparenz hinsichtlich möglicher Kostenfolgen – ist sohin primär der Rechtsprechung des VfGH zu verdanken, wobei allerdings keine (zu) detaillierte Darstellung der finanziellen Auswirkungen eines Rechtsetzungsvorhabens verlangt wird.¹⁷ Die Informations- und Kostendarstellungsverpflichtung trägt aber jedenfalls dazu bei, die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit in der öffentlichen Verwaltung zu fördern und öffentliche Ressourcen zu schonen. In der Praxis erweist sich die Anknüpfung an diese Prüfkriterien, die in ihrer Gesamtheit einen Ausdruck des verfassungsrechtlichen Effizienzprinzips darstellen, allerdings deshalb als wenig zielführend, weil der VfGH dieses Prinzip in seiner Judikatur mehr formelhaft anspricht als davon justiziable Vorgaben ab-

¹⁵ VfSlg 19.868/2014 mit Verweis auf *Bußjäger*, Rechtsfragen zum Konsultationsmechanismus, ÖJZ 2000, 581 (586 ff); *Schäffer*, Konsultationsmechanismus und innerstaatlicher Stabilitäts-pakt: Haushaltsdisziplin und Gesetzesverantwortung im Bundesstaat, ZÖR 2001, 145 (212 ff); *Oberndorfer/Leitl*, Die Kostentragungsregeln nach Art. 4 Konsultationsmechanismus im System der Finanzverfassung, FS Adamovich (2002), 553 (571). Siehe dazu auch *Gamper*, Der Konsultationsmechanismus als Prüfmaßstab des VfGH, Kommunal 5/2014, 14 f.

¹⁶ Vgl. dazu auch *Hillisch*, Der Konsultationsmechanismus – ein Update, RFG 2016, 68 (70).

¹⁷ Auf diesen Widerspruch hinweisend *Gamper*, Kommunal 5/2014, 15.

zuleiten vermag.¹⁸ Ob der Konsultationsmechanismus tatsächlich zu einer effizienteren Gesetzgebung (und in der Folge auch Vollziehung) beigetragen hat, ist daher zumindest in Zweifel zu ziehen.¹⁹

3 Auslegungsfragen in Zusammenhang mit der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus

Es ist bemerkenswert, dass die bereits kurz nach Inkrafttreten der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus aufgeworfenen Auslegungsfragen²⁰ zu einem großen Teil bis heute nicht geklärt sind. Dies liegt zum einen darin begründet, dass der Vereinbarungstext seit nunmehr 25 Jahren unverändert in Geltung steht, zum anderen hatte sich der VfGH bisher nur in einem einzigen, dem oben bereits erwähnten Fall zur Eisenbahnkreuzungsverordnung, mit Bestimmungen der Vereinbarung auseinanderzusetzen. Zwar haben sich die Länder im Jahr 2004 auf eine einheitliche „Auslegungspraxis“ bestimmter noch offener Rechtsfragen geeinigt²¹ und diese auch wiederkehrend dem Bund gegenüber in Erinnerung gerufen,²² eine Klärung der gegenständlichen Fragen ist aber aktuell ebenso wenig in Sicht wie eine echte Reformediskussion des bestehenden Mechanismus. Nichtsdestotrotz soll im Folgenden auf einzelne der offenen Rechtsfragen näher eingegangen werden.

¹⁸ Siehe dazu z.B. das „Austro-Control-Erkenntnis“ des VfGH (VfSlg 14.473/1996) in Bezug auf Ausgliederungen und dazu etwa *Bußjäger*, Organisationsrechtliche Rahmenbedingungen einer Verwaltungsreform aus Sicht des Verfassungsrechts, in: Potacs/Rondo-Brevetto (Hg.), Reform der Kärntner Landesverwaltung (2001), 81 (93). Im Regelfall wird das Effizienzgebot vom VfGH als Teil des Sachlichkeitsgebotes und nicht als eigenständiges Prüfungskriterium wahrgenommen, was sich in seiner rezenten Judikatur (VfGH 5. 10. 2023, G 265/2022 – sogenanntes „COFAG-Erkenntnis“) bestätigt hat; siehe auch *Ponader*, Aktuelle Rechtsfragen zu Ausgliederungen im Kontext der COFAG-Rechtssprechung des VfGH, ÖHW 2023, 239 (251 ff).

¹⁹ Vgl. dazu auch *Oberdanner*, ÖHW 2024, 153 ff.

²⁰ Statt vieler *Bußjäger*, ÖJZ 2000, 581 ff; *Schäffer*, ZÖR 2001, 145 ff; *Pauer*, Der Konsultationsmechanismus und sein rechtlicher Rahmen, ÖGZ 2/2001, 28 ff; *Weiss*, Der Konsultationsmechanismus: Beruhigungspille oder wirksames Instrument?, ÖGZ 10/1999, 4 ff.

²¹ Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 23. 4. 2004 (VST-1593/187 vom 28. 4. 2004).

²² Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 4. 10. 2006 (VST-1593/199 vom

a. Bemessung der Stellungnahmefristen

Art. 1 Abs. 4 Vereinbarung Konsultationsmechanismus normiert, dass die in den vorstehenden Absätzen bezeichneten Vorhaben dem Bund bzw. den Ämtern der Landesregierungen und der Verbindungsstelle der Bundesländer sowie dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund zur Stellungnahme innerhalb einer angemessenen Frist zu übermitteln sind. Diese Frist darf, gerechnet ab Zustellung des Vorhabens, bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen vier Wochen (Z 1), bei Gesetzesvorschlägen der Bundesregierung oder einer Landesregierung eine Woche (Z 2) nicht unterschreiten.

Regelmäßig werden seitens der Länder zu kurze Begutachtungsfristen, meist in Zusammenhang mit komplexen Materien oder Sammelgesetzen, moniert.²³ Auch der Rechnungshof übt in seinen Tätigkeitsberichten Kritik an zu kurzen Begutachtungsfristen, dies insbesondere bei legislatischen Vorhaben mit finanziell bedeutsamen Auswirkungen.²⁴ Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes (BKA-VD)²⁵ hat in diesem Zusammenhang mittels Erlass die Einhaltung der Fristen eingemahnt und klargestellt, dass bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen des Bundes die Begutachtungsfrist grundsätzlich mit mindestens sechs Wochen zu bemessen ist sowie nach Art. 1 Abs. 1 und 4 Vereinbarung Konsultationsmechanismus gegenüber den Vereinbarungspartnern angemessene, bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen mindestens vierwöchige Stellungnahmefristen zu setzen sind. In beiden Fällen handelt es sich dabei ausdrücklich um Mindestvorgaben.

Es ist daher – insbesondere bei komplexeren Vorhaben – nicht immer als „angemessen“ zu werten, wenn für die Auslösung des Konsultationsmechanismus lediglich die vierwöchige bzw. einwöchige Mindest-

5. 10. 2006); Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 11. 5. 2016 (VST-1593/219 vom 11. 5. 2016).

²³ Vgl. dazu *Institut für Föderalismus* (Hg.), 46. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2021) (2022), 113 ff mit Angabe konkreter Beispiele; *Oberdanner*, ÖHW 2024, 157 f.

²⁴ Z.B. *Rechnungshof Österreich*, Tätigkeitsbericht (2022), 92 f.

²⁵ BKA-600.614/0002-V/2/2008 vom 2. 6. 2008.

frist bei Regierungsvorlagen gewährt wird. Das gilt besonders für Fälle, in denen eine Regierungsvorlage von einem zuvor übermittelten Gesetzesentwurf signifikant abweicht. Die Setzung einer unangemessen kurzen Frist (auch bei Einhaltung der vorgegebenen Mindestfristen) hat schließlich zur Konsequenz, dass iSd. Art. 4 Abs. 2 Vereinbarung Konsultationsmechanismus keine Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird²⁶ und löst somit die Ersatzleistungspflicht der betreffenden Gebietskörperschaft, der das Organ angehört, welches das Gesetz oder die Verordnung erlassen hat, aus.²⁷

Dass Differenzierungen hinsichtlich der Fristen zwischen der (allgemeinen) Begutachtung eines Vorhabens einerseits und der Stellungnahmemöglichkeit im Rahmen des Konsultationsmechanismus andererseits erlaubt sind, legt indes nicht nur der Erlass des BKA-VD nahe, sondern lässt sich auch aus der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus selbst ableiten. Der Position der Länder, wonach eine zur Begutachtung von Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben gewährte (längere) Frist auch für die Auslösung des Konsultationsmechanismus zu gelten habe,²⁸ kann entgegengehalten werden, dass die Vereinbarung selbst nur die Vorgabe einer angemessenen Frist einfordert.²⁹ Sie schließt – wie *Bußjäger*³⁰ richtig folgert – nicht aus, dass die allgemeine Begutachtungsfrist und die Frist zur Stellungnahme nach der Vereinbarung Konsultationsmechanismus unterschiedlich lange sein können. Diese Ansicht lässt sich auch mit den unterschiedlichen Schutzzwecken argumentieren: Während die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus einseitige Lastenverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften verhindern soll, ist der Fokus im allgemeinen Begutachtungsverfahren auf den gesamten Gesetzes- oder Verordnungsentwurf (und nicht nur auf rein finanzielle Aspekte) gerichtet,

²⁶ Siehe dazu *Bußjäger*, ÖHW 2005, 114 mwN.

²⁷ So auch Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 23. 4. 2004 (VST-1593/187 vom 28. 4. 2004).

²⁸ Siehe dazu auch den Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 11. 5. 2016 (VST-1593/219 vom 11. 5. 2016).

²⁹ Art. 1 Abs. 4 Vereinbarung Konsultationsmechanismus.

³⁰ *Bußjäger*, ÖHW 2005, 114.

in das im Übrigen im Einzelfall auch weitere „Player“ (Interessenvertretungen; Bundes- oder Landesbehörden etc.) miteinbezogen werden. Vor diesem Hintergrund scheint eine im Vergleich zur Auslösung des Konsultationsmechanismus zumeist längere allgemeine Begutachtungsfrist sachlich gerechtfertigt zu sein. Im Einzelfall ist es dennoch nicht ausgeschlossen, dass beide Fristen zusammenfallen.

b. Wer löst für ein Land den Konsultationsmechanismus aus?

Der Vereinbarungstext lässt diese Frage unbeantwortet. Es wird lediglich klargelegt, dass gemäß Art. 2 Abs. 1 Vereinbarung Konsultationsmechanismus der Bundesminister für Finanzen für den Bund ein Verlangen nach Aufnahme von Verhandlungen in einem Konsultationsgremium stellen kann. Die Vertretung der Gemeinden und Städte durch den Österreichischen Gemeindebund sowie den Österreichischen Städtebund ergibt sich zwar ebenso wenig aus dem Normtext, ist aber mit Rückgriff auf die Erläuterungen³¹ unzweifelhaft anzunehmen.

In Bezug auf die Länder ist offen, ob die formale Auslösung des Konsultationsmechanismus in jedem Fall durch den Landeshauptmann – dieser ist zur Vertretung des jeweiligen Landes nach Art. 105 Abs. 1 B-VG berufen – erfolgen muss. In den Erläuterungen wird nicht auf die genannte bundesverfassungsgesetzlich normierte Vertretungsregelung rekurriert, sondern festgehalten, dass es den Ländern selbst obliege, im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie ihre Vertretung zu regeln. Es ist sohin unter Berücksichtigung der jeweiligen landesverfassungsgesetzlich festgelegten Vertretungsregeln zu eruieren, wer zur Auslösung des Konsultationsmechanismus in den einzelnen Ländern tatsächlich berechtigt ist. Zwar wird in manchen Bundesländern ausdrücklich die Landesregierung mit der Vertretung des Landes in Privatwirtschafts-

³¹ RV 1210 BlgNR XX. GP, 8.

angelegenheiten³² betraut, für den hoheitlichen Bereich wiederholen allerdings ausnahmslos alle Bundesländer die allgemeine Formel des Art. 105 Abs. 1 B-VG.³³ Das Organ, das zur formalen Auslösung des Konsultationsmechanismus berufen ist, ist daher aktuell in allen Bundesländern der Landeshauptmann. Ob ein derartiges Verlangen rechtswirksam ausschließlich vom Landeshauptmann gestellt werden oder dieser sich allenfalls vertreten lassen kann, ist ebenso strittig. Zumindest die Länder gehen offenbar von einem alleinigen Vertretungsanspruch des Landeshauptmannes aus,³⁴ wenngleich in der Praxis zumindest eine Durchbrechung dieses Grundsatzes nachweisbar ist.³⁵ Bei Vorliegen bestimmter Umstände (z.B. Verhinderung des Landeshauptmannes) scheint es nur konsequent, dass die landesverfassungsgesetzlich normierten Vertretungsregeln greifen.

Die Vertretungsbefugnis im Außenverhältnis eines Landes ist allerdings strikt von der Entscheidung über das Verlangen der Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium und damit der internen Willensbildung zu trennen. Das kann dazu führen, dass der Landeshauptmann bei einer nach „außen“ abgegebenen Erklärung inhaltlich vollständig an die von den zuständigen Organen im Innenverhältnis getroffene Entscheidung gebunden ist.³⁶

³² Siehe dazu im Detail *Steiner*, Landeshauptmann, in: Pürgy (Hg.), *Das Recht der Länder*, Bd I (2012), 385 (400).

³³ Art. 43 Abs. 1 NÖ LV; Art. 56 Abs. 1 TLO; Art. 50 Abs. 1 OÖ L-VG; Art. 65 Abs. 1 Bgld L-VG; Art. 37 Abs. 1 Sbg L-VG; § 125 Abs. 1 WStV; Art. 40 Abs. 1 K-LVG; Art. 40 Abs. 1 Stmk L-VG; Art. 42 Abs. 1 Vbg LV.

³⁴ Siehe dazu *Bußjäger*, ÖHW 2005, 115, der auf den – dem Autor dieses Beitrags allerdings nicht vorliegenden – Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 14. 4. 1999, VST-1593/145, verweist.

³⁵ So war das Schreiben des Landes Oberösterreich vom 12. 4. 2017 (Verf-2013-246396/22-Neu), mit welchem der Konsultationsmechanismus hinsichtlich des Entwurfs einer Verordnung, mit der die Verordnung über die Lehrpläne für Berufsschulen (Lehrplan 2016) geändert wird, ausgelöst wurde, von LAD Dr. *Watzl* (für die Oberösterreichische Landesregierung) gezeichnet. Das Verlangen selbst wurde schließlich mit Schreiben vom 1. 8. 2017 widerrufen.

³⁶ *Steiner*, Landeshauptmann, 399.

c. „One for all“-Prinzip? – Das Verlangen um Aufnahme von Verhandlungen

Uneinig sind sich Bund und Länder schließlich auch darüber, ob ein von einem oder mehreren Ländern eingebrachtes Verlangen nach Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium für alle anderen Länder Wirkungen entfaltet.³⁷ Der Bund vertritt dabei die Auffassung, dass ein solches Verlangen nur für jene Länder wirkt, die selbst aktiv den Konsultationsmechanismus auslösen. Argumentiert wird dabei mit dem Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 Vereinbarung Konsultationsmechanismus, in welchem von „ein[em] Land“ sowie „dem Antragsteller“ die Rede ist, sowie damit, dass eine Vertretung anderer Länder durch den Landeshauptmann eines bestimmten Landes dem System der österreichischen Bundesverfassung fremd sei.³⁸ Die Länder gehen demgegenüber davon aus, dass die Antragstellung eines Landes, sofern die übrigen Länder im Einzelfall nicht ausdrücklich widersprechen, für alle Länder Wirkung entfaltet, weil dies dem Grundsatz der Finanzausgleichsgerechtigkeit entspreche.³⁹ Mit Blick auf Art. 4 Abs. 2 Vereinbarung Konsultationsmechanismus, der hinsichtlich der Ersatzpflicht nicht zwischen antrag- und nichtantragstellenden Gebietskörperschaften differenziert sowie auf die Zusammensetzung des Konsultationsgremiums, in welchem die jeweilige Gebietskörperschaft in ihrer Gesamtheit abgebildet wird,⁴⁰ ist wohl der Rechtsansicht der Länder zu folgen.

Eine abschließende Klärung dieser sowie der oben bereits erörterten Fragen ist allerdings auch aufgrund der bisherigen Praxis und der zuvor erwähnten „Flucht ins Informelle“ nicht zeitnah zu erwarten. Die aufgeworfenen Fragen legen aber womöglich einen gewissen Reformbedarf der Vereinbarung bzw. der praktischen Handhabung des Me-

³⁷ Dazu auch schon *Bußjäger*, ÖHW 2005, 115 f.

³⁸ Vgl. dazu ausführlich *Matzinger*, Konsultationsmechanismus, ÖGZ 2/2001, 21 (27 [FN 16]).

³⁹ Siehe dazu den Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 29. 10. 1999, VST-1593/160 vom 2. 11. 1999 (abgedruckt in *Institut für Föderalismus* [Hg.], 24. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich [1999] [2000], 219 f). Vgl. dazu auch *Schäffer*, ZÖR 2001, 215.

⁴⁰ So auch *Bußjäger*, ÖHW 2005, 115.

chanismus nahe, wenngleich es an echten Reformbemühungen aktuell von allen Vereinbarungspartnern mangelt. Trotz der nach wie vor bestehenden Unklarheiten mancher Bestimmungen scheinen sich die Gebietskörperschaften mit dem bisherigen System arrangiert zu haben.

4 Zusammenfassung

Nach gut 25 Jahren Konsultationsmechanismus lässt sich in der Gesamtschau eine grundsätzlich positive Bilanz ziehen. So führte das Instrument zweifelsohne dazu, dass das Kostenbewusstsein hinsichtlich legislativer Vorhaben des Bundes und der Länder deutlich geschärft wurde, wovon vorrangig die Gemeindeebene, die über keine gesetzgeberischen Kompetenzen verfügt, profitiert hat. Eine präventive Wirkung der Vereinbarung ist daher nicht von der Hand zu weisen, wenngleich das Instrument des Konsultationsmechanismus in den letzten Jahren deutlich verhaltener in Anspruch genommen wurde als noch in den ersten Jahren seines Bestehens.

Gemindert wird die Bedeutung des Konsultationsmechanismus durch die in Art. 6 Vereinbarung Konsultationsmechanismus enthaltenen Ausnahmen vom Anwendungsbereich.⁴¹ So konnte dessen Einführung die Länderposition mit Blick auf die seit 1967 in den regelmäßig befristeten Finanzausgleichsgesetzen⁴² enthaltene Schutzklausel nicht verbessern. Demnach hat der Bund die Verpflichtung, vor der Inangriffnahme steuerpolitischer Maßnahmen, die für die Gebietskörperschaften über deren Ertragsanteile mit einem Ausfall an Steuern einhergehen können, mit den Finanzausgleichspartnern Verhandlungen zu führen.⁴³ Mit anderen Worten: Der Konsultationsmechanismus schützt die Länder und Gemeinden nicht vor Einnahmeausfällen. Da ein Verstoß gegen die Verhandlungspflicht im Bereich der Abgaben-

⁴¹ Vgl. dazu auch *Oberdanner*, ÖHW 2024, 158 f.

⁴² Zuletzt im FAG 2024 (dort in § 8), BGBl. I 168/2023.

⁴³ Dazu *Kofler*, Entwicklung des österreichischen Finanzverfassungsrechts, in: Bußjäger/Eller (Hg.), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung (2022), 17 (38 f); *Wallnöfer*, Der Gesetzgebungsprozess bei Bund und Ländern in der Finanzverfassung, in: Bußjäger/Eller (Hg.), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung (2022), 125 (128 f).

legistik des Bundes auch auf Grund der Gleichrangigkeit des § 8 FAG mit anderen einfachen bundesgesetzlichen Bestimmungen sanktionslos bleibt, ist sie immer wieder Gegenstand von Diskussionen.⁴⁴ Gerade deshalb empfiehlt es sich, die Erwartungshaltung an den Mechanismus auch künftig nicht zu hoch anzusetzen.

⁴⁴ Vgl. dazu den Bericht des Ausschusses X vom 15. 7. 2004 im Rahmen des „Österreich-Konvents“ (12/AUB-K), hier insbesondere die Anlage 12 und die darin enthaltene Forderung, „die Schutzklausel im [damaligen] § 7 Finanzausgleichsgesetz 2001 zu verbessern und als Verfassungsbestimmung zu übernehmen [...]“. Die Materialien sind unter http://www.konvent.gv.at/K/DE/AUB-K/AUB-K_00012/pmh.shtml (13. 3. 2024) abrufbar.