

# Konsultations- mechanismus in Zahlen und Fakten 1999 – 2024

Von Univ.-Prof. Dr. **Peter Bußjäger** und  
Univ.-Ass. Mag.<sup>a</sup> **Julia Oberdanner**\*

---

\* Herzlicher Dank geht an Herrn Stud.-MA *Daniel Hämmerle*, LL.B. BSc, für seine Unterstützung bei der Erhebung des Datenmaterials. Für Informationen zu den Autor:innen siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 163 und 165.

## 1 Einleitung

Der Autor des gegenständlichen Beitrages hat in dieser Zeitschrift 2005<sup>1</sup> eine erste Analyse der Anwendung des Konsultationsmechanismus in der Praxis vorgenommen und dazu einige Mengengerüste erstellt und aufgetretene Rechtsfragen diskutiert. Eine vergleichbare, aktualisierte Bilanz ist in den letzten Jahren nicht gezogen worden, immerhin kann den Berichten des Instituts für Föderalismus<sup>2</sup> sowie der Föderalismusdatenbank des Instituts für Föderalismus<sup>3</sup> ein reiches Datenmaterial zur Praxis des Konsultationsmechanismus entnommen werden.

Dieses Datenmaterial soll im vorliegenden Beitrag ausgewertet (2) und anschließend analysiert werden (3). Auf die Darstellung von Rechtsfragen wird an dieser Stelle verzichtet; sie wurden in einem gesonderten Beitrag von *Mathias Eller* (Rechtliche Erkenntnisse aus 25 Jahren Konsultationsmechanismus) ab Seite 123 in diesem Heft behandelt. In der Praxis gemachte Erfahrungen des Konsultationsmechanismus werden im Beitrag von *Julia Oberdanner* (25 Jahre Konsultationsmechanismus aus Sicht der Praxis – Analyse einer Umfrage unter den beteiligten Akteur:innen) ab Seite 151 dargestellt.

Eingangs ist anzumerken, dass das Datenmaterial mehrfach auf seine Validität geprüft wurde, die Autorin und der Autor können aber nichtsdestotrotz keine vollständige Garantie für dessen Richtigkeit geben. Als ein grundsätzliches – und im gegebenen Zusammenhang trotz intensiver Bemühungen nicht behebbares – Problem erwies sich der Umstand, dass seitens des Österreichischen Städtebundes ab 2012 keine konkreten Angaben über die von ihm eingebrachten Konsultationsbegehren gemacht werden konnten. Hinsichtlich der in den Vorjahren erfolgten Auslösungen des Konsultationsmechanismus durch

---

<sup>1</sup> *Bußjäger*, Konsultationsmechanismus auf dem Prüfstand, ÖHW 2005, 106 ff.

<sup>2</sup> Siehe dazu allgemein *Institut für Föderalismus* (Hg.), Bericht über den Föderalismus in Österreich (seit 1976).

<sup>3</sup> *Institut für Föderalismus*, Föderalismusdatenbank, <https://www.foederalismus.at/de/publikationen/datenbank/> (23. 3. 2024).

den Österreichischen Städtebund konnte auf Datenerhebungen des Instituts für Föderalismus zurückgegriffen werden.<sup>4</sup>

## 2 Mengengerüste

Zunächst ist von Interesse, wie sich die Entwicklung der Anzahl der Anträge auf Einberufung des Konsultationsgremiums (nichts anderes ist die „Auslösung“ des Konsultationsmechanismus) gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes im Zeitverlauf darstellt. Die nachstehende Übersicht 1 gibt dazu Auskunft. Ab 2004 wird hierbei zwischen der Anzahl der betroffenen Rechtsetzungsvorhaben des Bundes, zu denen die Länder einen Antrag gestellt haben, sowie der Anzahl der betroffenen Rechtsetzungsvorhaben insgesamt (inklusive der von Anträgen des Österreichischen Städtebundes [bis 2011] und Österreichischen Gemeindebundes betroffenen Rechtsetzungsvorhaben) differenziert.

---

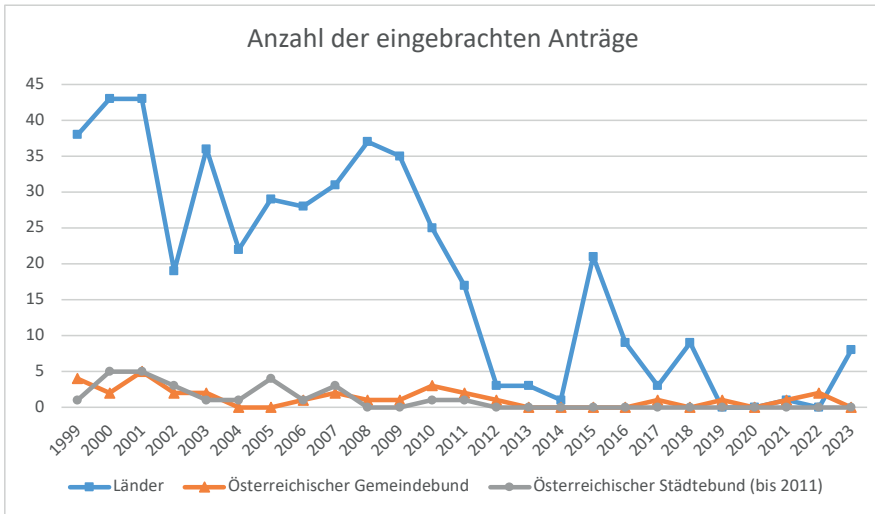
<sup>4</sup> Vgl. dazu die einzelnen, vom Institut für Föderalismus herausgegebenen (Jahres-)Berichte über den Föderalismus in Österreich 1999 – 2011 (2000 – 2012).

Mengengerüst hinsichtlich eingebrachter Anträge (gesamt)					
Jahr	Betroffene Rechtsetzungsvorhaben Antrag Länder	Betroffene Rechtsetzungsvorhaben insgesamt	Zahl der Anträge insgesamt	Verhandlungen im Konsultationsgremium	Förmliche Zurückziehung des Antrags (insgesamt)
1999		20	43	1	3
2000		24	50	0	13
2001		26	53	0	9
2002		13	24	0	7
2003		16	39	0	2
2004	11	11	23	0	0
2005	11	13	33	0	0
2006	9	9	30	0	0
2007	11	13	36	0	0
2008	8	9	38	0	0
2009	10	11	36	0	0
2010	13	13	29	0	0
2011	5	6	20	0	0
2012	2	2	4	0	3
2013	3	3	3	0	0
2014	1	1	1	0	0
2015	6	6	21	0	5
2016	1	1	9	0	0
2017	1	2	4	0	2
2018	3	3	9	0	4
2019	0	1	1	0	0
2020	0	0	0	0	0
2021	1	2	2	0	0
2022	0	2	2	0	0
2023	2	2	8	0	0
	98	209	518	1	48

Übersicht 1: Anträge auf Einberufung des Konsultationsgremiums gegenüber  
Rechtssetzungsvorhaben des Bundes insgesamt

Da ein Rechtsetzungsvorhaben geradezu typischerweise mehrere Anträge auf Einberufung des Konsultationsgremiums nach sich ziehen kann, erweist sich die Anzahl der Konsultationsbegehren grundsätzlich als ein Vielfaches der Rechtsetzungsvorhaben. Eine förmliche Zurückziehung der Anträge findet nur in der Minderzahl der Konsultationsbegehren statt, offenbar sehen die Länder bzw. der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund auch im Falle einer letztlich erfolgten „Klaglosstellung“ davon ab.

Die Darstellung veranschaulicht – ungeachtet der ab 2012 nicht mehr vorliegenden Daten des Österreichischen Städtebundes – einen signifikanten Rückgang in den Jahren nach 2011, unterbrochen lediglich vom Jahr 2015. Die Zeitreihe in Übersicht 2 demonstriert diesen Rückgang deutlich. Die Gründe dafür werden in der Analyse (3) untersucht.



Übersicht 2: Verteilung der eingebrachten Anträge gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes 1999 – 2023

Übersicht 3 gibt Aufschluss darüber, wie sich die Zahl der eingebrachten Anträge gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes auf die Länder und den Österreichischen Gemeindebund sowie den Österreichischen Städtebund aufteilt. Bezüglich der Auslösung des Konsultationsmechanismus durch den Österreichischen Städtebund ist nochmals (vgl. dazu schon unter 1) darauf hinzuweisen, dass valide Daten diesbezüglich nur bis zum Jahr 2011 verfügbar waren.

<b>Konsultationsmechanismus Bund</b>		
	Länder	Städte (bis 2011) und Gemeinden
1999	38	5
2000	43	7
2001	43	10
2002	19	5
2003	36	3
2004	22	1
2005	29	4
2006	28	2
2007	31	5
2008	37	1
2009	35	1
2010	25	4
2011	17	3
2012	3	1
2013	3	0
2014	1	0
2015	21	0
2016	9	0
2017	3	1
2018	9	0
2019	0	1
2020	0	0
2021	1	1
2022	0	2
2023	8	0
	<b>461</b>	<b>57</b>

Übersicht 3: Anträge gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes durch die Länder sowie den Österreichischen Städtebund (bis 2011) und den Österreichischen Gemeindebund

Die gegenständliche Übersicht demonstriert ein deutliches Überwiegen der Anträge der Länder gegenüber jenen, die von den Vertretungsorganen (Art. 115 Abs. 3 B-VG) der Gemeinden eingebracht wurden. Die Konsultationsbegehren der Länder verteilen sich auf die einzelnen Bundesländer nach Maßgabe der Übersicht 4.

<b>Aufschlüsselung der eingebrachten Anträge auf die einzelnen Länder</b>									
Jahr	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	T	Vlbg	W
1999	1	4	14	5	3	2	2	4	3
2000	0	3	10	4	12	1	7	2	4
2001	1	6	11	3	7	2	4	5	4
2002	1	3	3	0	4	1	2	3	2
2003	3	8	4	2	10	1	1	5	2
2004	0	4	2	2	4	0	2	4	4
2005	3	5	2	2	4	1	1	7	4
2006	1	6	1	1	4	3	3	7	2
2007	1	8	2	2	3	2	1	9	3
2008	3	7	3	4	6	4	3	5	2
2009	1	7	3	5	5	2	4	4	4
2010	0	8	1	2	6	2	2	3	1
2011	1	2	1	2	4	2	3	0	2
2012	1	0	0	1	1	0	0	0	0
2013	0	0	0	0	1	1	0	0	1
2014	0	0	0	0	1	0	0	0	0
2015	2	2	3	2	6	1	3	2	0
2016	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2017	0	1	0	1	1	0	0	0	0
2018	3	2	0	0	0	0	0	0	4
2019	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2020	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2021	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2022	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2023	0	0	0	0	2	2	2	2	0
	24	77	61	39	85	28	41	63	43

Übersicht 4: Verteilung der Anzahl der gegen Rechtsetzungsvorhaben des Bundes eingebrachten Konsultationsbegehren auf die einzelnen Länder

<b>Aufschlüsselung der eingebrachten Anträge auf Städte und Gemeinden</b>			
<b>Jahr</b>	<b>Anträge des Österreichischen Städtebundes (bis 2011)</b>	<b>Anträge des Österreichischen Gemeindebundes</b>	<b>Förmliche Zurückziehung von Anträgen</b>
1999	1	4	0
2000	5	2	2
2001	5	5	2
2002	3	2	0
2003	1	2	0
2004	1	0	0
2005	4	0	0
2006	1	1	0
2007	3	2	0
2008	0	1	0
2009	0	1	0
2010	1	3	0
2011	1	2	0
2012		1	0
2013		0	0
2014		0	0
2015		0	0
2016		0	0
2017		1	0
2018		0	0
2019		1	0
2020		0	0
2021		1	0
2022		2	0
2023		0	0
	<b>26</b>	<b>31</b>	<b>4</b>

Übersicht 5: Aufschlüsselung der Anzahl der eingebrachten Anträge gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes auf den Österreichischen Städtebund (bis 2011) und den Österreichischen Gemeindebund



Das in Übersicht 5 dargestellte Ergebnis zeigt einen weitgehenden Gleichklang der Anträge, die vom Österreichischen Städtebund – soweit anhand der bis 2011 verfügbaren validen Daten ersichtlich – und vom Österreichischen Gemeindebund gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes ausgehen.

Schließlich soll noch untersucht werden, wie sich die Anträge gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes auf die verschiedenen Gesetzesmaterien verteilen, also welche aus Sicht des Vollzugs der Länder und Gemeinden besonders kostenintensiv sind. Dazu gibt Übersicht 6 Aufschluss.

Aufschlüsselung nach betroffenen Materien													
Jahr	Verkehr	Finanzen	Landwirtschaft/ Veterinärwesen/ Tierschutz	Bildung	Gesundheit	Umweltrecht/ Abfallwirtschaft	Wirtschaft/ Anlagenrecht	Inneres	Organisations-/ Verfahrensrecht	Zivil- und Strafrecht	Wasserrecht/ Forstrecht	Verfassung	Soziales
1999- 2004	21	17	11	10	9	9	9	8	5	5	4	0	2
2005	3	0	0	1	1	2	0	5	1	0	0	0	0
2006	5	0	0	1	2	0	0	0	1	0	0	0	0
2007	1	1	1	2	1	3	2	0	0	1	0	0	1
2008	0	1	0	2	0	2	0	0	0	1	0	0	3
2009	1	1	0	3	0	1	0	2	1	0	1	0	1
2010	1	4	0	1	0	1	1	0	2	1	0	0	2
2011	2	0	0	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0
2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
2013	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
2014	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
2015	0	3	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
2016	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2017	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2018	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2019	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2020	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2021	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0
2022	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
2023	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>35</b>	<b>28</b>	<b>13</b>	<b>26</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>13</b>

Übersicht 6: Aufschlüsselung der eingebrachten Anträge gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes nach betroffenen Materien

### 3 Analyse

Betrachtet man die vorgestellten Mengengerüste, so fällt – ungeachtet der ab 2012 fehlenden Daten des Österreichischen Städtebundes – die erwähnte signifikante Abnahme der Konsultationsbegehren insbesondere in der letzten Dekade, auf. Dabei könnte freilich eine Rolle spielen, dass die öffentlichen Finanzen während der Corona-Pandemie generell außer Kontrolle geraten sind, die Länder und Gemeinden mit Zweckzuschüssen hingehalten und immer wieder auf den kommenden Finanzausgleich vertröstet wurden.<sup>5</sup> Vor diesem Hintergrund ist es naheliegend, dass der Konsultationsmechanismus an Aufmerksamkeit verloren hat.

Dessen ungeachtet müssen auch mögliche andere Gründe für die geringere Inanspruchnahme des Instruments in Erwägung gezogen werden. Eine Option wäre, dass sich die Praxis des Bundesgesetzgebers, Kosten ohne vorangegangene Einvernehmensherstellung auf Länder und Gemeinden zu überwälzen, verändert hätte. Tatsächlich besteht aber wohl kein Anlass für eine solche Annahme.<sup>6</sup> Eher wäre es denkbar, dass sich die womöglich anfängliche Euphorie der Länder und Gemeinden, mit dem Konsultationsmechanismus ein wirksames Instrument gegen Kostenüberwälzungen zur Verfügung zu haben, verflüchtigt hat.<sup>7</sup>

Das Untersuchungsergebnis hat gezeigt, dass – nicht gerade überraschend – die Stoßrichtung der Konsultationsbegehren gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes besteht, während der Bund seinerseits nur in seltenen Fällen in Aussicht genommene Rechtsakte der Länder bekämpft.

---

<sup>5</sup> Dazu näher *Bußjäger/Eller*, Offene Rechnungen? Die Finanzen des Föderalismus in der Pandemie am Beispiel Österreichs, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.), Jahrbuch des Föderalismus 2022 (2022), 347 ff (insbesondere 355).

<sup>6</sup> Siehe dazu etwa *Institut für Föderalismus* (Hg.), 47. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2022) (2023), 88, zur Zahl der Fälle, in welchen die Länder finanzielle Mehrbelastungen durch in Aussicht genommene Rechtsetzungsvorhaben des Bundes monierten.

<sup>7</sup> Siehe dazu *Oberdanner*, 25 Jahre Konsultationsmechanismus aus Sicht der Praxis – Analyse einer Umfrage unter den beteiligten Akteur:innen, ÖHW 2024, 151 (154 ff).

In Bezug auf die einzelnen Länder bestehen wesentliche Unterschiede, wie oft Konsultationsbegehren gegenüber dem Bund gestellt werden. Spitzenreiter ist Salzburg, das fast viermal so häufig Verlangen auf Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium eingebracht hat als das Burgenland. Wie sich aus der Auswertung im Übrigen ergibt, kann nicht etwa davon gesprochen werden, dass die Begehren vor allem von jenen Ländern eingebracht werden, die gerade nicht in der Bundesregierung vertreten sind. Auch hinsichtlich der Gemeinden zeigen sich – soweit entsprechende Vergleichsdaten (bis 2011) vorhanden waren – keine signifikanten Unterschiede in der Wahrnehmung des Instruments zwischen dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund. Es spricht daher nichts für die Annahme, dass solche Begehren aus rein parteipolitischen Erwägungen eingebracht würden.

Was die betroffenen Materien anbelangt, so ist es nicht überraschend, dass etwa soziale Angelegenheiten, die sehr kostenträchtig sind, besonders häufig Gegenstand von Konsultationsbegehren sind. Daneben werden aber auch Verkehr und Umweltschutz, somit Angelegenheiten, die häufig in mittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehen sind, zum Gegenstand von Konsultationsbegehren gemacht.