

Föderalismusreform ist ein stetiger Prozess

Im Orchester der Kompetenzen zwischen Staat und Ländern gibt zumeist der Bund den Ton an.

Von Manfred Matzka

Österreich ist ein Bundesstaat – so bestimmt es der Artikel 2 der Verfassung, der danach die neun „selbständigen Länder“ aufzählt. Diese haben sich im Wesentlichen historisch herausgebildet.

Im Selbstverständnis der Länder waren sie schon vor dem Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) da und haben sich zu einer Föderation zusammengeschlossen. Die Aufnahme des Burgenlandes und die Trennung von Niederösterreich und Wien sind besondere Fälle. Sie wurden erst 1921 abgeschlossen.

Unter einem Bundesstaat versteht man einen stark dezentralisierten Staat, in dem Gesetzgebung und Vollziehung sowohl auf Bundesebene als auch auf Ebene der Teilstaaten durchgeführt werden. Neben Österreich sind die Schweiz, Deutschland und die USA auf diese Weise organisiert. Frankreich und Italien hingegen sind Beispiele von Einheitsstaaten.

Staatsfunktionen verschränkt

In unserem Land ist die Gesetzgebung einerseits dem Nationalrat und Bundesrat, andererseits den Landtagen zugewiesen. Die obersten Verwaltungsorgane sind Bundesregierung und Bundesminister beziehungsweise die Landesregierungen und deren Mitglieder. Manche anderen staatlichen Organe, wie etwa Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof, Rechnungshof und Volksanwaltschaft, können als „gemeinsame“ Organe des Bundes und der Länder gesehen werden.

Dazu kommt eine wechselseitige Verschränkung der Staatsfunktionen – nach dem B-VG sind diese besonders vielfältig: Die Länder beschicken den Bundesrat und wirken damit an der Bundesgesetzgebung mit. Der Bund übt die Verwaltung in den Ländern zum Großteil mittelbar über den Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden aus. Bund und Länder haben das Recht, wechselseitig die Gesetze



WZ-Illustration: Irma Tulek

der jeweils anderen Ebene anzufechten. Der Bundespräsident gelobt die Landeshauptleute an, die Länder wirken mit dem Bund im EU-Bereich zusammen. Das Dienstrecht der Länder muss auf das des Bundes Bedacht nehmen und vieles mehr.

Betrachtet man allerdings die politische Realität und die verfassungsrechtliche Aufteilung der Kompetenzen in der Gesetzge-

bung, dann erkennt man ein deutliches Übergewicht des Bundes. Nahezu alle wichtigen Zuständigkeiten liegen bei diesem. Er regelt beispielsweise Verfassungsrecht, Wahlrecht, auswärtige Angelegenheiten, Fremdenwesen, Finanzen und Abgaben, Geldwesen, Privatrecht, Handelsrecht und Strafrecht, öffentliche Sicherheit, Gewerbe und Wirtschaft, Kammern, Verkehr, Technik, Arbeitsrecht,

Gesundheit und Sozialversicherung, Universität und Wissenschaft sowie Landesverteidigung. Die Länder sind demgegenüber nur für relativ unbedeutende Gesetze, etwa Baurecht, Raumordnung, Fremdenverkehr, Jagd- und Fischereirecht und Jugendschutz zuständig und können sich in einigen wenigen anderen Feldern wie etwa bei Krankenanstalten, im Elektrizitätswesen oder im Schulbereich die Gesetzgebung mit dem Bund teilen.

Vollziehung zukommt: das Feld der Polizei und öffentlichen Sicherheit, der Finanz- und Steuerverwaltung, Zivilrecht, Strafrecht und die gesamte Justiz sowie militärische Angelegenheiten und die Beziehungen zum Ausland, damit auch die zur Europäischen Union.

Das B-VG zeigt gerade in seinen föderalistischen Regelungen das Kompromisshafte und Veränderliche im österreichischen Verfassungsrecht. Kaum ein anderer Teil der Verfassung wurde so oft geändert wie die Aufgabenverteilung und die wechselseitigen Befugnisse von Bund und Ländern. Kaum eine andere Bestimmung ist so umfangreich und unleserlich wie die Zuständigkeitsverteilung im Schulwesen. Dieses Verfassungsprinzip ist daher auch weiterhin im Fluss, die Föderalismusreform ist offenbar ein Prozess, der nicht abgeschlossen ist. ■

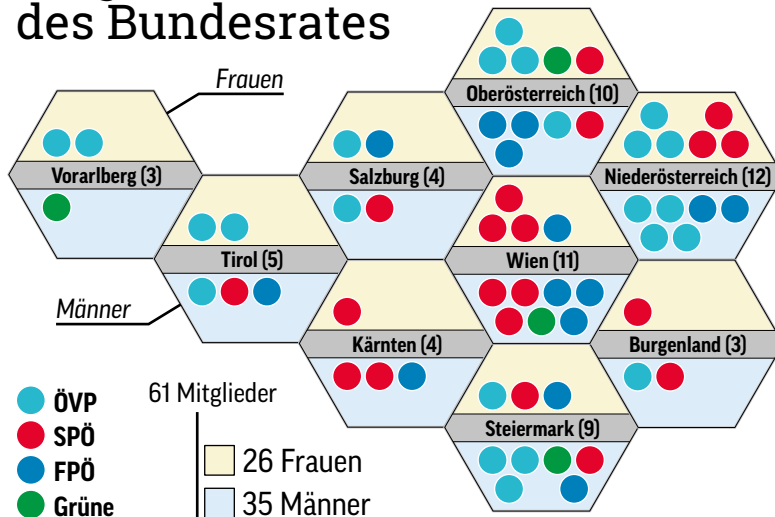
Alle Parteien föderalistisch

In einigen wichtigen Politikbereichen, wie etwa Sport, der Kultur und im Förderwesen, können Bund und Länder frei nebeneinander agieren. In der politischen Realität spielen die Landeshauptleute und ihre Konferenz eine gewichtige Rolle – Letztere ist aber nicht einmal in der Verfassung verankert. Umgekehrt hat die Verfassungsrechtslage auch Einfluss auf die politischen Strukturen: Alle Parteien sind föderalistisch organisiert.

Besonders ausgeprägt ist die Zentralisierung dort, wo dem Bund nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch unmittelbar die

Teil 5 der Serie:
100 Jahre Bundesverfassung
(erscheint jeden Freitag)
Redaktionelle Koordination:
Petra Tempfer,
Paul Vécsei
www.wienerzeitung.at/verfassung/

Mitglieder des Bundesrates



WZ-Grafik: mozi; Quelle: parlament.gv.at

WIENER ZEITUNG

Dreifach „getötet und erschlagen“

Den Weg in den Bundesstaat hat die Republik nur halbherzig beschritten. In ihren ersten Monaten waren es vorwiegend die Länder, die Staatsgewalt ausübten. Das war insoweit erstaunlich, als die so bezeichnete „autonome Landesverwaltung“ noch im Ausklang der Monarchie rechtlich schwach war. Die Übernahme insbesondere der vormaligen „staatlichen“ Bezirks- und Statthaltereien durch die Länder war aus föderalistischer Perspektive der eigentlich revolutionäre Akt im November 1918. Hans Kelsen kritisierte denn auch, dass das „Gesetz vom 14. November 1918 über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern“, welches gedacht war, die Landesverwaltungen unter die Anordnungs- und Befugnisse des Zentralstaates zu nehmen, die gerade gegenteiligen Wirkungen entfaltete. Dies

verschaffte den Ländern in den folgenden Verhandlungen mit der Staatsregierung zunächst eine günstige Ausgangsposition. Sie waren mit Unterstützung der Christlichsozialen in der Lage, durchzusetzen, dass die neue Republik als Bundesstaat eingerichtet würde. Staatskanzler Karl Renner fügte sich in dem Wunsch, den die Sozialdemokraten akzeptierten, wenn Wien ein eigenes Bundesland würde. Sie akzeptierten auch einen Bundesrat – unter der Bedingung, dass er nicht in der Lage sein würde, die Gesetzgebung des Nationalrates zu behindern. Es wäre falsch, den Bundesstaatskompromiss in Österreich

nur parteipolitisch begründet zu sehen. Adolf Merkl schreibt, dass Kanzler Ignaz Seipel mitunter froh war, wenn die Sozialdemokraten Wünsche der Länder nach mehr Autonomie abwehrten. Die Länder hatten mit zunehmender

Oft als Ruine geschmäht, zeigt sich die Verfassung von beachtlicher Vitalität.

Dauer des Verfassungsgebungsprozesses schlechtere Karten. Denn nun übernahmen die Parteien die Führung. Je länger sich die Verhandlungen zogen, umso zentralistischer wurden Kelsens Entwürfe der Kompetenzverteilung. Der Vorarlberger Landeshauptmann Otto Ender polterte im April 1920 vergeblich gegen den damals vorliegenden Entwurf der Verfassung und bezeichnete

den Föderalismus als dreifach „getötet und erschlagen.“ Einmal, so Ender, durch die fehlende Steuerhoheit der Glieder, zweitens durch die Kompetenzverteilung und drittens durch die unmittelbare Bundesverwaltung in den Ländern. Was bleibt von dieser Beurteilung heute übrig? Das B-VG ist eine der ältesten Verfassungen Europas, die sich, vor noch nicht allzu langer Zeit leichtfertig als Ruine geschmäht, in den vergangenen Jahren von beachtlicher Vitalität gezeigt hat. Unbestritten ist die Reformbedürftigkeit des Bundesstaates, und es sind die drei Punkte Enders, die nach wie vor Handlungsnotwendigkeiten markieren. Dessen ungeachtet hat aber auch der Föderalismus des B-VG seinen Teil zur Identitätsbildung und zum Zusammenhalt Österreichs gerade auch in kritischen Zeiten beigetragen.



Gastkommentar

von Univ.-Prof. Peter Bußjäger, Direktor des Instituts für Föderalismus

An dieser Stelle schreiben jeden Freitag prominente Autoren über Österreichs Bundesverfassung.