

Peter Bußjäger (Hg.)

**Beiträge zum
Länderparlamentarismus**
Zur Arbeit der Landtage

03

BRAUMULLER



Institut für Föderalismus

Peter Bußjäger (Hg.)

**Beiträge zum
Länderparlamentarismus
Zur Arbeit der Landtage**

**Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 103**

**herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger**

**Beiträge zum Länderparlamentarismus.
Zur Arbeit der Landtage**

von
Peter Bußjäger
(Herausgeber)



BRAUMÜLLER

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2007 by Wilhelm Braumüller
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1090 Wien

ISBN: 978-3-7003-1632-9

Satz: Institut für Föderalismus
Druck: Fa. Novographic, Wien

Vorwort

Die Landtage sind eine elementare Institution des Föderalismus. Ohne Parlament gibt es keine Gesetzgebung auf Landesebene. Ohne Gesetzgebung gibt es keinen Bundesstaat. Vollzugsföderalismus ist nichts anderes als die Bemäntelung der Degradierung „selbständiger Länder“ (Art 2 B-VG) zu Verwaltungssprengeln eines Einheitsstaats.

Dessen ungeachtet finden sich die Landtage immer wieder der Kritik ausgesetzt, sei es, dass ihre Kompetenzausstattung, insbesondere in legislativer Hinsicht, als unzureichend betrachtet wird, oder ihre Tätigkeit als zu unspektakulär erscheint.

Im vorliegenden Band werden verschiedene – rechtswissenschaftliche, rechtspolitische und politikwissenschaftliche – Darstellungen vereinigt, die Beiträge zu einem modernen Landesparlamentarismus liefern.

Auf die Setzung thematischer Schwerpunkte wurde ebenso bewusst verzichtet wie auf die in zahlreichen anderen Abhandlungen diskutierte Frage der Zuständigkeiten der Landtage. Die Publikation soll vielmehr die Bandbreite und Reformaspekte der Landtagsarbeit veranschaulichen und auch zeigen, dass die Vielfalt im Landesparlamentarismus ein wichtiger Aspekt des Föderalismus ist.

Das Thema der Einbindung der österreichischen Landtage in den Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene behandelt *Peter Bußjäger* in seinem Beitrag „Die Länderparlamente Österreichs in der Europäischen Union – Beteiligungsföderalismus statt Selbstgestaltung?“ Der grenzüberschreitende Rahmen der Landtagsarbeit wird in seinen Chancen und Grenzen im Beitrag von *Josef Siegele* „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Landtage, insbesondere durch die Gemeinsamen Landtage Tirol – Südtirol – Trentino“ deutlich.

Ferdinand Karlhofer befasst sich in seiner Abhandlung „Landesparlament und Politikgestaltung“ aus politikwissenschaftlicher Sicht mit der Rolle der Landtagsabgeordneten. Der wichtigen Frage der Kontrolle widmet sich *Karl Edtstadler* in „Was erwartet die Politik von der Kontrolle?“

Karl Lengheimer befasst sich mit der Frage der Geschäftsordnungsreform der Landtage „Die Modernisierung der Landtagsarbeit als Reformanliegen“ – „Moderner Landesparlamentarismus“ sowie dem immer noch aktuellen Thema der Immunität „Die politische Immunität. Information zu einem aktuellen Thema“.

Mit den Auswirkungen einer Abkehr vom Proporz- zum Majorzsystem in der Landesregierung auf das politische System, insbesondere den Landtag befasst sich *Walter Thaler* „Kooperationsgewinne und -verluste nach der Verfassungsreform in Salzburg und Tirol (1999 - 2004)“ am Beispiel Salzburgs und Tirols. *Heinz Anderwald* stellt in seinem Beitrag „e-parliament Steiermark“ einen anderen Aspekt der Modernisierung der Landtagsarbeit dar, nämlich die Nutzung digitaler Kommunikationsformen unter dem Stichwort „e-Parliament“.

Innsbruck, im März 2007

Peter Bußjäger

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
 Ferdinand Karlhofer „Landesparlament und Politikgestaltung“	 1
 Karl Lengheimer „Die Modernisierung der Landtagsarbeit als Reformanliegen“ – „Moderner Landesparlamentarismus“	 19
 Walter Thaler „Kooperationsgewinne und –verluste nach der Verfassungsreform in Salzburg und Tirol (1999 – 2004)“	 31
 Karl Lengheimer „Die politische Immunität. Information zu einem aktuellen Thema“ ..	65
 Karl Edtstadler „Was erwartet die Politik von der Kontrolle?“	79
 Heinz D. Anderwald „e-parliament Steiermark“	115
 Josef Siegele „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Landtage, insbesondere durch die Gemeinsamen Landtage Tirol – Südtirol – Trentino“	 127
 Peter Bußjäger „Die Länderparlamente Österreichs in der Europäischen Union – Beteiligungsföderalismus statt Selbstgestaltung?“	 163
 Autorenverzeichnis	195

Landesparlament und Politikgestaltung

Fragestellung und Forschungsstand

Der deutsche Politikwissenschaftler Werner Patzelt meinte in einem Interview einmal, „an politischer Innovation interessierte Leistungsträger“ würden „von Landtagen nicht sonderlich angezogen“. Zu gering seien die Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten, daher sehe ein „tüchtiger“ Mensch außer der Möglichkeit einer weiterführenden Karriere in den Bundestag oder in die Landesregierung wenig Anreize für ein landespolitisches Engagement, zumal das kontinuierliche Abfließen von Kompetenzen in Richtung Europa die Rolle der Landtagsarbeit noch zusätzlich untergrabe. Der Schluss, den Patzelt aus seinem Befund zieht, geht dennoch nicht in Richtung Abschaffung der Landtage. Vielmehr gehe es darum, die Rolle der Landtage aufzuwerten und das politische Mandat attraktiver zu machen.¹

Nicht viel anders stellt sich die Situation in Österreich dar. Hier kommt noch dazu, dass im Kontext des österreichischen Vollzugsföderalismus Exekutive und Verwaltung die bestimmenden Akteure sind und die autonomen gesetzgeberischen Kompetenzen des Landtags konstitutiv stark eingeschränkt sind und mit dem Hintergrund der Europäisierung weiter abnehmen.² Nicht von ungefähr entflammte in den späten neunziger Jahren eine Debatte über die Zukunft der Länder, mit unterschiedlichsten Konzepten, die sich von der Abschaffung der Landtage bis hin zur Aufwertung ihrer Kompetenzen spannten. Weder das eine noch das andere fand Resonanz bei den Akteuren, zum ersten weil die Landesparlamente Ausdruck der Identität der Länder sind³, zum zweiten weil die wenigsten Landespolitiker mehr Eigenständigkeit wünschen, da das auch mit mehr Verantwortung verbunden wäre: „Die Bereitschaft der politischen Klasse, sich mit diesen Ideen intensiver auseinanderzusetzen, blieb bis auf wenige

1 Patzelt, „Die Tüchtigen zieht es nicht in den Landtag“, in: Die Zeit 17/2002.

2 Zum Einfluss des EU-Rechts auf die Landesgesetzgebung siehe *Bußjäger/Larch, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad*, Föderalismus-Dokumente 16 (2004); vgl. auch *Pressien*.

3 Siehe dazu die Beiträge in *Pernthaler/Schreiner* (Hg), *Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder* (2000).

Ausnahmen gering, würden sich doch die eingespielten Machtverhältnisse von Grund auf ändern.“⁴ Mangels Aussicht auf Konsens sind die Debatten inzwischen wieder verstummt.⁵

Da nun davon auszugehen ist, dass sich am grundlegenden institutionellen Gefüge des Bundesstaates – und damit auch der Landtage – auf mittlere und wohl auch auf lange Sicht nicht viel ändern wird, lohnt der Blick auf die Bestimmungsfaktoren für die „Ereignislosigkeit“⁶ der Landespolitik. Leitfrage für die folgenden Überlegungen ist die Auslotung der Möglichkeiten für eine Belebung des parlamentarischen Prozesses, ohne die – offensichtlich unveränderbaren – institutionellen Defizite und Schwächen zu überwinden.

Zum Forschungsstand dazu ist anzumerken, dass der Föderalismus als Gegenstand wissenschaftlicher Analysen in Österreich unverkennbar eine Domäne der Rechtswissenschaften ist.⁷ Die politikwissenschaftlichen Beiträge sind im Vergleich dazu geradezu eklatant spärlich. Insbesondere über den Handlungsrahmen und das Tätigkeitsprofil von Landtagsabgeordneten sind die empirischen Studien allzu überschaubar⁸ und alles andere denn von kumulativem Erkenntnisgewinn gekennzeichnet. Diesem Defizit kann auch der vorliegende Beitrag nur wenig entgegenhalten, zumal er sich auf eine Zusammenschau der Literatur konzentriert und die eigenen empirischen Erhebungen auf von den Websites der Landtage geladene Daten beschränken muss.

Institutioneller und politisch-kultureller Rahmen der Politikgestaltung in Landesparlamenten

Die politischen Systeme der österreichischen Bundesländer stechen durch zwei Charakteristika hervor: erstens ist die Gewaltenverschränkung besonders stark ausgeprägt; zweitens bedingen die geringen Kompetenzen der Länderparlamente in Verbindung mit dem be-

4 Polaschek, Bundesstaatlichkeit in Diskussion. Österreichs Föderalismus am Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Forum Politische Bildung (Hg), Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus (2001) 22 (28).

5 Aigner, die Landtage, in: Dachs ua (Hg), Politik in Österreich (2006) 959 (972 f); siehe auch die Übersicht bei Bauer, Die österreichische Staatsreform, ÖGPP 2003, 9 f.

6 Weiss, Proporz- und Mehrheitsregierungen in den Ländern auf dem Prüfstand, Manuskript (oJ) 19 (<http://members.vol.at/jweiss/texte/referate.html>).

7 Vgl Bußjäger, Staatsreform ja, aber welche? ÖZP 2005, 311 (312).

8 Hervorgehoben seien hier die Arbeiten von Wolfgruber, Das Tätigkeitsprofil der Abgeordneten in ausgewählten österreichischen Bundesländern, in: ÖZP 1997, 7; Pfeifhofer, Der Landtag, in: Karhofer/Pelinka (Hg), Politik in Tirol (2004) 49; Thaler, Gefesselte Riesen (2006).

stimmenden konkordanzdemokratischen Politikmuster eine klare Dominanz von Regierung und Verwaltung.

Das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive ist in den Ländern nicht eines der Gewaltenteilung, sondern eines der Gewaltenschränkung. In dieser Hinsicht unterscheiden sich die Landesparlamente durchaus nicht von „normalen“ Standards, wie sie in anderen parlamentarischen Systemen, so wie auch in Österreich auf Bundesebene, anzutreffen sind. Mit der in der Mehrzahl der Landesverfassungen immer noch verankerten Proporzregel für die Zusammensetzung der Landesregierung weisen diese Systeme allerdings, im Sinne der Typologie von Loewenstein, Parallelen mit dem Typus der Direktorialregierung nach Schweizer Muster auf.⁹ Die Verschränkung zwischen Exekutive und Parlament ist in den Ländern noch deutlich enger als auf Bundesebene,¹⁰ und auch die mit Blick auf Salzburg und Tirol erwartete Lockerung durch den Übergang vom Proporz- zum Majorzsystem hat sich bis jetzt nicht erfüllt.¹¹

Der Kontrast zwischen Nationalrat und Landtagen springt seit den achtziger Jahren, und besonders seit dem Jahr 2000, insofern ins Auge, als auf Bundesebene die für die Zweite Republik charakteristische Konkordanzdemokratie – ein Politikmuster, in welchem der Interaktionsmodus der Kooperation über den des Wettbewerbs dominiert¹² – mit stellenweise scharfen Zäsuren der Konkurrenz- bzw. Konfliktdemokratie Platz gemacht hat.¹³ Wenn es noch „Restbestände der politischen Kultur der Konkordanzdemokratie“¹⁴ gibt, dann finden sie sich immer noch – und zwar gar nicht in rudimentärem, sondern in durchaus intaktem Zustand – in den Landesparlamenten.

Es liegt nahe, den Grund für das Festhalten an der Konkordanzdemokratie in den Ländern in den – etwa im Vergleich zu Deutschland,

9 Vgl. Pelinka, Das Regierungssystem. Zur Demokratiequalität Tirols, in: Karlhofer/Pelinka (Hg), Politik in Tirol (2004) 9 (10).

10 Polaschek, Referat auf der Fachtagung des NÖ. Landtages „Die Bedeutung der Landtage im Bundesstaat Österreich“ (2001).

11 Karlhofer/Pelinka (Hg), Politik in Tirol (2004); Thaler, Gefesselte Riesen. Wechsel vom Proporz- zum Majorzsystem in Salzburg und Tirol (2006); siehe auch Thaler idB.

12 Lehmbrecht, Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: SZPW 19 (1996); vgl. auch Linder, Das Politische System der Schweiz, in: Ismayr (Hg), Die politischen Systeme Westeuropas (2003) 487.

13 Vgl. Pelinka/Plasser/Meixner, Von der Konsens- zur Konfliktdemokratie? Österreich nach dem Regierungs- und Koalitionswechsel, in: dies (Hg), Die Zukunft der österreichischen Demokratie (2000) 439; Gerlich/Pfefferle, Politische Kultur. Tradition und Wandel, in: Dachs ua (Hg), Politik in Österreich (2006) 501.

14 Pelinka et al, Konfliktdemokratie 443.

gar nicht zu reden von der Schweiz – ausgesprochen schwachen Gesetzgebungskompetenzen zu suchen. Es sollte freilich nicht aus dem geringen Anteil der inhaltlichen Kompetenzen gleichsam linear eine Bedeutungslosigkeit der Landesgesetzgebung abgeleitet werden. Bußjäger schätzt sie in Relation zu denen des Bundes auf zwar nur fünf bis maximal zehn Prozent, weist zugleich aber darauf hin, dass es sich dabei um für die Bürger durchaus wichtige Themenfelder handelt, allen voran Raumordnung, Baurecht und Sozialhilfe.¹⁵ Bei aller Bedeutung sind das aber doch nicht zwingend die geeigneten Streitthemen, die einen Übergang zur Konfliktdemokratie nahe legen. Ein vergleichender Blick auf die im Nationalrat und in den Landtagen behandelten Gesetzesvorlagen bestätigt das: Im Nationalrat wurden 2004 nur 40 Prozent aller Gesetzesanträge einstimmig beschlossen, in den Landtagen waren es – bei allerdings großer Varianz – bis zu 75 Prozent.¹⁶

Dachs bringt die sich aus eingeschränktem Kompetenzprofil und konkordanzdemokratischen Handlungsmustern ergebenden Ambivalenzen auf den Punkt: „Es bildet sich ein auf die begrenzten landespolitischen Handlungsspielräume abgestellter pragmatischer Grundkonsens heraus. Aus europa- und bundespolitischen Vorgaben sowie der Notwendigkeit, vielfältige regionale Interessen zu berücksichtigen, resultiert meist eine Abfolge von sachpolitischen Kompromissen, welche durchwegs ideologisch schwach profiliert erscheinen und nur schwerlich als Teil umfassender und konsequent umgesetzter Programme bezeichnet werden können.“¹⁷

Die eindeutige Dominanz von Regierung und Verwaltung gegenüber dem Landtag ist vor diesem Hintergrund zwar normativ eine Frage der Kompetenzverteilung, zugleich aber auch eine realpolitisch nicht zu unterschätzende Angelegenheit. So stellt sich, anders als es die verfassungsrechtlichen Bestimmungen nahe legen, das Verhältnis von Politik und Verwaltung in der Verfassungswirklichkeit als ein System gegenseitiger Abhängigkeiten dar, „in dem mitunter die Politik, mitunter aber auch die Verwaltung die leitende Funktion einnimmt“.¹⁸ Dem Landtag bleibt diese für die Landespolitik zentrale Interaktionsebene verschlossen. Darüber hinaus wird die Effektivität der dem Landtag obliegenden Kontrolle von Regierung und Verwaltung von

15 *Bußjäger*, Referat auf der Fachtagung des NÖ. Landtages „Die Bedeutung der Landtage im Bundesstaat Österreich“ (2001).

16 Quellen: für NR www.parlinkom.gv.at; für Länder *Aigner*, Landtage 965.

17 *Dachs*, Parteiensysteme in den Bundesländern, in: ders ua (Hg), Politik in Österreich (2006) 1008 (1009).

18 *Weber*, Politik und Verwaltung, in: Karlhofer/Pelinka (Hg), Politik in Tirol (2004) 73 (86 f).

den Akteuren selbst als allenfalls mittelmäßig eingestuft – zum einen wegen der geringen dafür vorgesehenen Ressourcen, zum anderen aber auch wegen der sich aus der Gewaltenverschränkung ergebenden Loyalitäten.¹⁹ Die in der „Theorie“ vorgesehene Dominanz des Landtags als Kurations- und Kontrollorgan der Exekutive ist in der Praxis stark relativiert.²⁰ Noch deutlicher ist die faktische Nachrangigkeit des Landtags gegenüber der Institution Landeshauptmann. Es sind nicht allein seine verfassungsrechtlichen Kompetenzen und seine Stellung als „Staatsoberhaupt“ des Landes, die ihn nachgerade unangreifbar machen, es ist zugleich auch der Umstand, dass der LH in der Regel auch Parteichef ist, wodurch er in der innerparteilichen Hierarchie eine besondere Autorität hat. Landtagswahlen sind daher faktisch LH-Wahlen.²¹ Nicht unerwähnt, weil bezeichnend, soll hier bleiben, dass die Dominanz der Exekutiven gegenüber den Landtagen ihren Niederschlag auch in der Präsenz der Länder im Österreich-Konvent fand.²²

Handlungsrahmen und Tätigkeitsprofil der Abgeordneten

Obwohl es nahe liegt, mit Blick auf die Karriereverläufe von Abgeordneten von mehr oder weniger intensiven Austauschprozessen zwischen Landes- und Bundesebene auszugehen, ist der Landtag als durchaus eigenständige Politikarena zu sehen, die in einem erstaunlich geringen Maß als „Zwischenstation“ für eine Karriere auf Bundesebene dient. Aus einer vergleichenden Studie über Abgeordnetenkarrieren in föderativen Systemen – untersucht wurden neben Österreich Australien, Kanada, die Schweiz, die USA und Westdeutschland – geht hervor, dass Österreich mit einer Zentripetalrate (Wechsel vom regionalen in das nationale Parlament) von 14 Prozent fast gleichauf mit Deutschland (15 Prozent), aber weit hinter der Schweiz (68 Prozent) liegt.²³

19 Aigner, Die Landtage, in: Dachs ua (Hg), Politik in Österreich (2006) 959 (967).

20 Fallend, Landesregierung und Landesverwaltung, ebd 974 (987).

21 Weber, Politik 78-80; Marko/Poier, Die Verfassungssysteme der Bundesländer, in: Dachs ua (Hg), Politik in Österreich (2006) 944 (949).

22 Konrath, Föderalismus und Kompetenzverteilung als Themen des Österreich-Konvents, in: ÖZP 2005, 351 (363).

23 Allerdings handelt es sich dabei um den Mittelwert für alle Bundesländer, die Varianzbreite bewegt sich zwischen 4 Prozent (Steiermark) und 40 Prozent (Burgenland) (Stolz, Moving up 229).

Tabelle 1: Zentripetalraten in föderativen Systemen

Land	Mitglieder des Bundesparlaments	Ex-Mitglieder von Regionalparlamenten	Zentripetalrate
Schweiz (2000)	200	136	68
USA (1996)	435	163	38
(West-)Deutschland (1998)	518	77	15
Österreich (2000)	183	25	14
Australien (2000)	148	18	12
Kanada (2000)	298	19	6

Quelle: Stolz, Moving up, moving down: Political careers across territorial levels, in European Journal of Political Research 2003, 223 (228)

Die Zentrifugalrate (Wechsel vom nationalen in ein Landesparlament) ist überhaupt verschwindend: die Auszählung für Wien, Oberösterreich und Burgenland ergibt Werte von 4, 2 und 0 Prozent. Auch in dieser Hinsicht liegt Österreich gleichauf mit Deutschland.²⁴ Zusammen genommen ist festzuhalten, dass die Rekrutierung von Nationalratsabgeordneten nur zu einem sehr geringen Teil aus dem Kreis der Landtagsabgeordneten erfolgt und in der Gegenrichtung das Überwechseln Richtung Null tendiert. Die dualistische Qualität von politischen Karrieren lässt sich im Übrigen auch daran ablesen, dass bis Mitte der neunziger Jahre nur ein Landeshauptmann in die Bundespolitik wechselte²⁵ und bis in die Gegenwart kein weiterer.

Beide Karrieretypen haben indessen ihre Wurzeln in hohem Maße in der Kommunalpolitik. Der Großteil der Abgeordneten sowohl im Landtag als auch im Nationalrat hat seine politische Laufbahn in einem Gemeinderat begonnen, ein nicht geringer Teil behält diese Funktion auch nach dem Einzug in das Parlament bei. Gerade wer ein Bürgermeister- oder Vizebürgermeisteramt bekleidet, will auf die damit verbundenen Vorzüge nicht verzichten. Der Befund einer Untersuchung über die Abgeordneten des Nationalrats lässt sich auch – stärker sogar noch – auf Landtagsabgeordnete übertragen: Im Vergleich zu „normalen“ Abgeordneten heben Mandatäre, die zugleich Bürgermeister sind, als wesentliche Vorteile die größere Nähe zu den Bürgern, die kraft ihrer Amtsbefugnisse gegebene Möglichkeit der Umsetzung

²⁴ Stolz, Moving up 233.

²⁵ Dachs/Gerlich/Müller, Die Politiker. Karrieren und Wirken bedeutender Repräsentanten der Zweiten Republik (1995) 643.

konkreter Maßnahmen und nicht zuletzt das generell bessere Image hervor.²⁶

Die Gegenüberstellung der kommunalpolitischen Verankerung zeigt, wenig überraschend, dass die Präsenz der Gemeindepolitiker im Nationalrat groß, in den Landtagen aber noch deutlich stärker ist:

Tabelle 2: Kommunalpolitische Verankerung von Mandataren auf Bundes- und Landesebene

	Mandate	Bgm	Vbgm	gesamt	Anteil in %
Burgenland	36	16	3	19	52,8
Kärnten	36	7	2	9	25,0
Niederösterreich	56	19	6	25	44,6
Oberösterreich	56	11	6	17	30,4
Salzburg	36	1	2	3	8,3
Steiermark	56	10	5	15	26,8
Tirol	36	9	4	13	36,1
Vorarlberg	36	2	3	5	13,9
<i>Länder gesamt*</i>	348	75	31	106	30,5
<i>Nationalrat</i>	153	24	6	30	19,6

* ohne Wien.

Quelle: Eigene Auszählung auf Grundlage der in den Websites von Nationalrat und Landtagen ausgewiesenen Biographien (Stand: 31. Mai 2006).

Rund 20 Prozent der NR-Abgeordneten bekleiden zugleich ein Amt als Bürgermeister oder Vizebürgermeister, bei den LT-Abgeordneten liegt der Anteil bei über 30 Prozent, Spitzenreiter ist das Burgenland dabei mit fast 53 Prozent. Rechnet man noch jene Mandatare dazu, die als einfaches Mitglied einem Gemeinderat angehören, so erhöht sich der Anteil auf 35 Prozent (Nationalrat) bzw. 51 Prozent (Landtage).²⁷ Gerade mit Blick auf die Landesparlamente zeigt sich, dass die Gemeindepolitik nicht nur „beste Lehrmeisterin und aussichtsreichste Vorstufe für ein Landtagsmandat“²⁸ ist, sondern darüber hinaus auch

26 Dolezal/Müller, Die Wahlkreisarbeit, in: Müller ua, Die österreichischen Abgeordneten. Individuelle Präferenzen und politisches Verhalten (2001) 89 (121-123).

27 Eigene Berechnung auf Grundlage der Websites (ohne Wien).

28 Pfeifhofer, Landtag 55.

eine durchaus nützliche Stütze („Hausmacht“) zur Absicherung des einmal errungenen Mandats.²⁹ In Erinnerung zu rufen sind dabei die oben erwähnten niedrigen Zentripetalraten von der Landes- zur Bundesebene. Der Schluss lautet also: Für beide Parlamentsebenen ist die Kommunalpolitik wichtigstes Rekrutierungsfeld, die Dualität der Karriereverläufe bleibt davon aber unberührt.

Die Verbindung des Landtagsmandats mit einem Amt auf Gemeindeebene ist für die Landespolitik schon allein im Zusammenhang mit der Listenerstellung für Landtagswahlen in hohem Maße funktional, da zu allererst die Bezirke ausgewogen zu berücksichtigen sind, bevor andere Reihungskriterien ins Spiel kommen. In Grundzügen gilt diese Logik zwar auch für Nationalratswahlen, doch sind hier die wesentlich größeren Wahlkreise grundsätzlich nicht deckungsgleich mit den politischen Bezirken, sodass die lokale Bindung und damit auch die Bürgernähe geringer ausgeprägt ist als bei Landespolitikern.³⁰

Die Präsenz im Wahlkreis ist für den Landtagsabgeordneten Selbstverständlichkeit, und sie erlaubt auch eher die – zumindest eingeschränkte – Ausübung des Zivilberufs. Eine klare Trennlinie zwischen Vollzeit- und Teilzeitparlamentarismus lässt sich zwar nicht ziehen, die vorliegenden Untersuchungen von Wolfgruber (für die Landtage) und Pfeifhofer (für den Nationalrat) erlauben aber doch eine zumindest ungefähre Abschätzung der Verteilung: Von den Abgeordneten des Nationalrats begreifen sich 38,5 Prozent als hauptberufliche Mandatäre, 61,5 Prozent üben ihren Beruf weiter neben ihrem Mandat aus. Eine Aufschlüsselung der letzteren Gruppe nach dem Zeitaufwand für die Ausübung des Mandats ergibt ein etwas relativiertes Bild, da ein nicht geringer Teil angibt, 60–80 und sogar mehr als 80 Prozent für die Ausübung des Mandats aufzuwenden. Auch bei vorsichtiger Schätzung ist davon auszugehen, dass deutlich mehr als die Hälfte der Gruppe der hauptberuflichen Mandatäre zuzurechnen ist, zumal bei vielen der „angestammte“ Beruf in einer Parteifunktion besteht.³¹ Von den LT-Abgeordneten verstehen sich lediglich 22 Prozent als Vollzeitparlamentarier³², allerdings sind auch hier die Grenzen nicht eindeutig zu ziehen, schon allein wenn man den hohen Anteil an Bürgermeistern berücksichtigt.

29 Vgl. auch Wolfgruber, Politische Repräsentation auf Landesebene, in: Dachs/Fallend/Wolfgruber, *Länderpolitik* (1997) 179-183.

30 Vgl. Dolezal/Müller, Wahlkreisarbeit 103-110.

31 Siehe dazu die Daten bei Pfeifhofer, Die Abgeordneten zum österreichischen Nationalrat. Berufsprofil und Abhängigkeit von Partei und Fraktionen (2002) 33.

32 Wolfgruber, Repräsentation 92.

Für die Annahme, dass der Nationalrat eher für den Vollzeit- und der Landtag eher für den Teilzeitparlamentarismus steht, spricht nicht zuletzt auch der Vergleich der Politikerbezüge: Laut Bezügebegrenzungsgesetz sind die Bezüge für LT-Abgeordnete bei maximal 80 Prozent eines NR-Abgeordneten anzusetzen; die wenigsten Länder orientieren sich dabei an der Obergrenze, teilweise liegen die Bezüge bei 60 Prozent, in Tirol sogar nur bei 57 Prozent. Auch dass einige Bundesländer bei den Bezügen der Klubobleute differenzieren, ob ein weiterer Beruf mit Erwerbsabsicht ausgeübt wird, deutet darin hin, dass das Landtagsmandat nicht taxfrei als hauptberufliche Tätigkeit begriffen wird.

Gebremster Wettbewerb und eingeschränktes Mandat

Das Verhältnis zwischen den Parteien war in Österreich über Jahrzehnte von der für die Zweite Republik charakteristischen Konkordanzdemokratie bestimmt, und zwar sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene. Auf Bundesebene war das allerdings Ausdruck der von den beiden großen Lagerparteien geprägten Realverfassung. Auf Ebene der Länder kommt noch dazu, dass die meisten Landesverfassungen die Zusammensetzung der Regierung nach dem Proporzprinzip vorsehen. Während also die Aufkündigung der Konkordanzdemokratie im Bund innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens erfolgt ist, sind in den Ländern dafür klare, allein durch eine Verfassungsänderung zu überwindende Schranken gesetzt.

Ausschlaggebend für das Ende der Konkordanzdemokratie war die in den achtziger Jahren einsetzende Dekomposition des Zwei- bzw. Zweieinhalbparteiensystems.³³ Diese Tendenz war, wenn auch etwas abgeschwächt, ebenso in den Ländern zu registrieren. Um Instabilitäten und Unwägbarkeiten in der Regierungsarbeit zu verhindern, wurde die Einführung des Majorzprinzips überlegt. In Salzburg und Tirol wurde die Verfassung auch in diesem Sinne abgeändert, andere Länder wie zum Beispiel Oberösterreich und Steiermark haben von entsprechenden Vorhaben wieder Abstand genommen.

Mit Blick auf den politischen Wettbewerb ist zunächst festzustellen, dass das Parteienspektrum in den Ländern sich mit dem auf Bundesebene deckt. Stark unterschiedlich sind allerdings die Stärkeverhältnisse. Während sich auf Bundesebene über lange Zeit zwei annähernd

33 Siehe dazu Plasser/Ullram/Sommer (Hg), *Das österreichische Wahlverhalten* (2000); Plasser/Ullram, *Wahlverhalten*, in: Dachs ua, *Politik* 550.

gleich große Parteien gegenüberstanden – eine Konfiguration, die auf wenn auch niedrigerer Stufe auch gegenwärtig wieder zu registrieren ist –, waren und sind die Stimmenanteile der Parteien in den Ländern von deutlichen Asymmetrien gekennzeichnet. Alle Länder, mit Ausnahme Kärntens, sind Hochburgen einer der beiden Lagerparteien, mit teilweise deutlichem Abstand zwischen stärkster und zweitstärkster Partei. In mehreren Bundesländern (Niederösterreich, Tirol, Vorarlberg, Wien) kann die stärkste Partei sogar als prädominant nach der Definition von Sartori³⁴ bezeichnet werden. Die Gegenüberstellung des langjährigen Trends seit 1945 mit der aktuellen Situation zeigt, dass sich – trotz der Auffächerung des Parteiensystems, insbesondere des Einzugs der Grünen – die Verhältnisse nicht wirklich umfassend verändert haben.

Tabelle 3: Parteienwettbewerb in den Bundesländern – Abstand der jeweils stärksten zur zweitstärksten Partei (in % der gültigen Stimmen)

	Wahl-jahr	stärkste Partei	zweitstärkste Partei	Abstand aktuell	Abstand Ø 1945–2003
Burgenland	2005	52,2 (S)	36,3 (V)	15,9	6,4
Kärnten	2005	42,4 (F)	38,4 (S)	4,0	15,4
Niederösterreich	2003	53,3 (V)	33,6 (S)	19,7	11,0
Oberösterreich	2003	43,4 (V)	38,3 (S)	5,1	10,6
Salzburg	2004	45,4 (S)	37,9 (V)	7,5	8,9
Steiermark	2005	41,7 (S)	38,7 (V)	3,0	7,6
Tirol	2003	49,9 (V)	25,9 (S)	24,0	30,7
Vorarlberg	2004	54,9 (V)	16,9 (S)	38,0	28,8
Wien	2005	49,1 (S)	18,8 (V)	30,3	22,6

Quelle: Hofinger/Salfinger/Westphal, Tiroler Wählerdynamik im österreichischen Kontext, in: Karlsrufer/Pelinka (Hg), Politik in Tirol (2004) 309 (317); aktuelle Daten aus www.wienerzeitung.at.

34 Sartori, A Typology of Party Systems, in: Mair (Hg), The West European Party System (1990) 316. Für Sartori ist Prädominanz dann gegeben, wenn es eine Hauptpartei gibt, die im Langzeitverlauf regelmäßig die Mehrheit der Mandate und dabei dreimal hintereinander die absolute Mehrheit erreicht.

Soweit es sich um Länder mit Proporzverfassung handelt, ist die Bildung von Regierungen mit maximalen Mehrheiten die logische Konsequenz der institutionellen Vorgaben. Allerdings orientieren sich auch in den Ländern mit Majorzverfassung die führenden Parteien an diesem Grundsatz. Damit ist strukturell ein Minimum an Opposition im Landtag festgeschrieben.

Opposition beschränkt sich in den meisten Bundesländern auf weniger als 20, teilweise sogar weniger als 10 Prozent der Abgeordneten. Die Neigung, das parlamentarische Kräftespiel zu unterlaufen, ist überdeutlich ausgeprägt in Tirol und Vorarlberg, wo die stärkste Partei sogar trotz absoluter Mandatsmehrheit eine Koalitionsregierung bildet und damit den Geist der Landesverfassung konterkariert. Ob Kalkül oder Nebeneffekt, vielfach wird dadurch die nötige Mandatszahl für die Ausübung von parlamentarischen Minderheiten- bzw Kontrollrechten (zB Einsetzung von U-Ausschüssen) vereitelt. Die Untergrenzen für die Zuerkennung des Klubstatus (wichtige Voraussetzung für den Zugang zu Ressourcen) sind in den Bundesländern unterschiedlich hoch angesetzt; in drei Ländern (Kärnten, Niederösterreich, Salzburg) bleiben dadurch Minderheitengruppen jene Vorteile versagt, die ihnen anderswo zugänglich wären.

Tabelle 4: Stärkeverhältnisse von Regierung und Opposition in den Bundesländern

	Sitze	Regierung	Opposition	Anteil Regierung	Anteil Opposition	Klubstärke	Mandate der Opposition
Burgenland	36	32	4	88,9	11,1	2	2+2
Kärnten	36	33	3	91,7	8,3	4	2+1 !!!
Niederösterreich	56	50	6	89,3	10,7	4	4+2 !!!
Oberösterreich	56	52	4	92,9	7,1	2	4
Salzburg	36	33	3	91,7	8,3	3	3+2!!!!
Steiermark	56	49	7	87,5	12,5	2	4+3
Tirol	36	29	7	80,6	19,4	2	5+2
Vorarlberg	36	26	10	72,2	27,8	3	6+4
Wien	100	55	45	55,0	45,0	3	18+14+13

Quelle: Websites der Landtage, eigene Berechnungen.

Ein lebendiger Parlamentarismus findet so nicht oder nur innerhalb eng gesteckter Grenzen statt. In Tirol etwa, wo die ÖVP 19 von 36 Mandaten hält, wurde im 2003 geschlossenen Koalitionsvertrag mit der SPÖ die Klausel aufgenommen: „Es wird [...] verbindlich und unwiderprüflich vereinbart, dass Anträgen der Opposition auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses oder auf Einberufung eines Sonderlandtages sowie einem Misstrauensantrag grundsätzlich nicht zugestimmt wird.“³⁵

Proporz, um dies abschließend noch festzuhalten, schließt eine Koalitionsbildung innerhalb des Regierungskollegiums nicht aus. Vereinbarungen dieser Art werden vorzugsweise in Ländern getroffen, in denen keine der Parteien über die absolute Mandatsmehrheit verfügt. Abgesehen von der Festlegung auf Arbeitsziele wird mit diesen Absprachen auch die Ressortzuteilung festgelegt, naheliegenderweise zum Nachteil der nicht daran beteiligten Parteien. Fallweise freie Mehrheitsbildungen bei wechselnden Themen, wie sie der Logik der Konkordanzdemokratie (etwa nach Schweizer Muster) entsprechen würden, kommen überaus selten vor.³⁶ Aktuelle Ausnahme ist Kärnten, wo es nach dem Scheitern der Koalition aus BZÖ und SPÖ im Februar 2006 zu einem – allerdings ursprünglich so nicht intendierten – Zustand eines freien Spiels der Kräfte kam.

Die Asymmetrie zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien berührt unvermeidlich auch das freie Mandat der Abgeordneten. Dass, wie oben gezeigt, in den Landtagen, verglichen mit dem Nationalrat, ein wesentlich höherer Anteil von Gesetzen einstimmig beschlossen wird, hat in hohem Maße mit der Fraktionsdisziplin zu tun. Man muss nicht so weit gehen, die Abgeordneten als „entmündigt“³⁷ zu bezeichnen, um doch aber festzustellen, dass dem individuellen Handlungsspielraum durch den Einfluss der Parteien enge Grenzen gesteckt sind. Die Fraktionskohäsion, dh der Zusammenhalt des Klubs und das Ausmaß der Geschlossenheit des Auftretens³⁸ – um einen neutraleren Begriff als das negativ behaftete Wort „Klubzwang“ zu verwenden –, resultiert allerdings auch aus den Vorteilen, die sich aus der Einord-

35 Koalitionsvereinbarung, Z. 2.2 (www.tirol.gv.at/regierung).

36 Einen Vorstoß in diese Richtung unternahm etwa der Vorsitzende der SPÖ Oberösterreich anlässlich der Regierungsbildung 2003, allerdings nicht ganz frei vom Verdacht, damit die sich anbahnende Koalition von ÖVP und Grünen zu verhindern zu versuchen (vgl. Oberösterreichische Rundschau, <http://www.oberoesterreich.com/artikel/00/01/10/art11023.html>).

37 Marko/Poier, Verfassungssysteme 946.

38 Müller/Philipp/Jenny, Die Rolle der parlamentarischen Fraktionen, in: Müller ua, Die österreichischen Abgeordneten 185.

nung in die von der Partei bereitgestellte Hierarchie ergeben. Dass vielfach an den Fraktionssitzungen auch die der Partei angehörenden Mitglieder der Landesregierung teilnehmen, lässt die Vorstellung von der Gewaltenteilung allerdings vollends zur Fiktion werden. Zwar unterscheiden die Landesparlamente sich auch in dieser Hinsicht nicht wirklich vom Nationalrat; wenn aber von einer besonders problematischen Situation gesprochen werden kann, dann ist es vor allem der geradezu systematisch geringen Größe der Opposition (unabhängig von Proporz und Majorz) zuzuschreiben, dass das Landtagsmandat eine „nachgereichte Instanz“³⁹ verkörpert. Der Mangel an Wettbewerb zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien – maximale Mehrheit gegenüber minimaler Minderheit – bietet wenig Anreize für eine Belebung des parlamentarischen Prozesses.

Reformbedarf und Reformperspektiven

Die Einbettung der Länder in das europäische Mehrebenensystem mit all ihren Folgewirkungen für den Kompetenzradius der Landtage bringt eine Reihe von Herausforderungen mit sich⁴⁰, allerdings auch Chancen. Pernthaler zufolge eröffnen sich durch den europäischen Föderalismus für den Landesparlamentarismus „als funktionierendes und bürgernahes Demokratiesystem“ neue Perspektiven. Die Liste der von ihm aufgezählten Handlungsfelder ist so umfangreich wie vielversprechend: „Öffentliche Anhörungen, parlamentarische Fachausschüsse mit Beteiligung von Experten, öffentliche Anwälte, gemischte Beratungsausschüsse von Parlament und Verwaltung, konkrete Monitoring- und Informationsverfahren sind auf Landesebene noch viel zu wenig genützte Möglichkeiten, die allerdings eine stärkere Spezialisierung und Fachorientierung der Landtagsabgeordneten voraussetzen, als dies heute vielfach der Fall ist.“⁴¹ Freilich kann es für die hier angesprochenen neuen Funktionen nur dann eine realistische Perspektive geben, wenn zwei Vorausbedingungen erfüllt sind: eine für die Bewältigung der Aufgaben angemessene Infrastruktur und die Ausstattung mit ausreichenden Kontrollmöglichkeiten.

39 Wolfgruber, Landtage 59.

40 Ausführlich dazu Polaschek, Bundesstaatlichkeit; Bußjäger/Larch, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad, Föderalismus-Dokumente 16 (2004).

41 Pernthaler, Die Zukunft des österreichischen Föderalismus in der EU, in: Akyürek (Hg), Verfassung in Zeiten des Wandels (2002) 117 (131).

Tabelle 5: Dringlichkeit besserer Personal- und Sachmittelausstattung (nach Parteien)*

Bessere Personal- und Sachausstattung ...	ÖVP	SPÖ	FPÖ	Grüne
... des Landtags allgemein	2,6	1,7	2,3	2,7
... der einzelnen Abgeordneten	2,1	1,4	1,8	2,5
... der einzelnen Fraktion	2,7	1,9	2,0	2,0
n=	62	37	30	3

* Mittelwerte auf einer Skala von 1 (höchste Dringlichkeit) bis 5 (absolut keine Dringlichkeit)

Quelle: Wolfgruber, Tätigkeitsprofil 10.

Die den Abgeordneten im Landtag für ihre Tätigkeit zur Verfügung stehende Infrastruktur (Sachmittel, Personal) wird durchwegs als unzureichend und jedenfalls stark verbesserungsbedürftig gesehen. Das betrifft sowohl den Landtag als solchen als auch die Fraktionen und die Abgeordneten, wobei auch hierbei Abstufungen bestehen: Die zur Verfügung stehende Minimalinfrastruktur ist vor allem auf Fraktionen ausgerichtet, weniger auf die einzelnen Abgeordneten. Eine der wenigen Untersuchungen zu diesem Thema ergibt ein sich quer durch alle Parteien ziehendes Bild, wonach der Verbesserung der Personal- und Sachmittelausstattung eine hohe Dringlichkeit, vor allem für die einzelnen Abgeordneten, zugemessen wird (Tabelle 5).

Naturgemäß ist auch hierbei die Opposition benachteiligt und kann ihrer Aufgabe, Alternativen für die Regierungspolitik aufzuzeigen, kaum nachkommen. Vor allem die fehlende Verfügbarkeit von Mitarbeitern mit juristischer Ausbildung wird dabei als Mangel empfunden.⁴² Eine von Aigner durchgeführte Befragung unter den Klubobleuten aller Landtage ergibt, dass sie es weniger als Aufgabe des Landtags betrachten, Gesetze auszuarbeiten, als vielmehr die von der Regierung vorgelegten Vorhaben „abzusegnen“ – ersteres wäre schon allein mangels eigenem legislatischem Apparat kaum zu realisieren.⁴³

Vorbild für eine Verbesserung der personellen Ausstattung könnte das 1992 beschlossene Parlamentsmitarbeitergesetz sein, das es den Abgeordneten des Nationalrats ermöglicht, persönliche Mitarbeiter anzustellen, deren Gehalt aus Budgetmitteln bezahlt wird. Zugleich

42 Vgl. Brünner, in: Landesenquête „Zukunftsorientierte Landesverfassung“, Steiermark (2002) 14.

43 Aigner, Landtage 965.

wurde mit diesem Gesetz die notwendige räumliche Infrastruktur für die Abgeordneten und ihre Mitarbeiter geschaffen.⁴⁴ Die parlamentarischen Mitarbeiter entlasten – auch wenn man diese Tätigkeit nicht überbewerten sollte – die Abgeordneten vor allem im administrativen Bereich, unterstützen sie aber auch, gleichsam als Experten, bei der Auseinandersetzung mit inhaltlichen Aufgaben.⁴⁵ In Anbetracht der positiven Erfahrungen spräche einiges dafür, das Modell des parlamentarischen Mitarbeiters auch für Landtagsabgeordnete in Erwägung zu ziehen. In den Klagen über die fehlende Personalausstattung findet diese Einrichtung aber keine Erwähnung, sodass erst einmal – abgesehen von den mit der Finanzierung verbundenen Kosten – erhoben werden müsste, ob ein Äquivalent auf Landesebene in dieser Form überhaupt gewünscht würde.

Zum zweiten Reformbereich, den Möglichkeiten der Kontrolle der Regierung durch das Landesparlament, merken Marko und Poier an, „dass der Kontrollstand aller Bundesländer nach wie vor nicht einem modernen, den parteienstaatlichen Verhältnissen angepassten Standard in einem parlamentarischen Regierungssystem entspricht, auch wenn in den letzten Jahren parlamentarische Minderheitenrechte ausgebaut wurden“.⁴⁶ Verschiedentliche Bestrebungen, den Bedeutungsverlust der Landtage in der Legistik durch die Schaffung neuer Kontrollbereiche gegenüber der Verwaltung auszugleichen, werden, wie Weber am Beispiel Tirol erhoben hat, von leitenden Beamten als „sinnlos und ohne Wirkung“ eingestuft.⁴⁷ Unangetastet wird vor allem auch bleiben, dass im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung – eigentliche Stärke der Exekutive – die Regierung der Kontrolle durch den Landtag völlig entzogen ist.⁴⁸

Der geringe Einfluss der Landtage auf die Politikgestaltung ist aber, wie auch in den bisherigen Ausführungen nahezu legen versucht worden ist, nicht allein mit unzureichenden Kompetenzen in der Gesetzgebung und der Kontrolle der Exekutive zu erklären. Es würde vermutlich auch zu kurz greifen, es den zu einem Gutteil sicherlich mit ausschlaggebenden realen Machtverhältnissen zuzuschreiben, dass die Landtage in der Politikgestaltung eingeschränkt sind.⁴⁹ Es ist zu

44 *Schefbeck*, Parlament, in: Dachs ua (Hg), Politik 152.

45 *Dolezal*, ExpertInnen oder SekretärInnen? Die Rolle der parlamentarischen MitarbeiterInnen der Nationalratsabgeordneten, in: ÖZP 2000, 201.

46 *Marko/Poier*, Verfassungssysteme 947.

47 *Weber*, Politik und Verwaltung, in: Karlhofer/Pelinka (Hg), Tirol 73 (92 f).

48 *Fallend*, Föderalismus – eine Domäne der Exekutiven? in: Dachs (Hg), Der Bund und die Länder (2003) 17 (23).

49 *Polaschek*, Referat 7.

einem mindestens ebenso hohen Anteil das Fortleben der Konkordanzkultur in den Köpfen der Akteure. Nur so ist zu verstehen, dass auch nach Beseitigung des Proporzgrundsatzes – und trotz demokratiepolitisch hochgesteckter Erwartungen⁵⁰ – umgehend übergroße Mehrheiten für die Regierungsbildung gesucht wurden. Anzumerken ist, dass in Tirol die Bildung einer großen Koalition auch die Zustimmung einer breiten Mehrheit der Bevölkerung fand. Als Begründung wurde vor allem angegeben, die ÖVP würde sonst zu viel Macht haben; ironischerweise wird aber gerade das durch die Koalition bewirkt, da die Kontrolle der Macht effektiver aus der Rolle einer Oppositionspartei als aus der Rolle eines Juniorpartners in der Regierung zu gestalten ist.

Es hat den Anschein, als wäre das Desinteresse der Akteure umfassend. Dass „Regierungsabgeordnete“ wenig Interesse an einem Ausbau der Kontrollrechte für einzelne Abgeordnete (und damit Angehörigen der Oppositionsparteien) haben, bedarf keiner weiteren Klärung. Ebenso wenig, dass die Exekutive kein Motiv hat, die mit einer Aufwertung der Landtage verbundene Beschränkung ihrer eigenen Macht aktiv zu betreiben. Und sogar die kleineren Parteien sind, selbst wenn die Kontrollrechte ausgebaut würden, meist keine glühenden Verfechter des Majorzsystems mehr, insbesondere wenn sie die Vorteile eines Informationszugangs im Rahmen eines Regierungsprozesses noch in Erinnerung haben.

Für eine tief greifende Reform des Landesparlamentarismus fehlt, zumindest aktuell, die dafür notwendige breite Basis. Im von Aigner erhobenen Meinungsbild unter Klubobleuten finden sich bezeichnenderweise kaum Reformvorschläge, abgesehen von Ideen für eine verbesserte Präsentation der Landtagsarbeit in der Öffentlichkeit – etwa durch Aufstockung des Etats für Öffentlichkeitsarbeit oder durch Live-Übertragungen von Sitzungen.⁵¹ Durch verbesserte Öffentlichkeitsarbeit allein ist die „Ereignislosigkeit“ der Landtagsarbeit, um das Wort von Weiss noch einmal zu bemühen, aber nicht wirklich zu beseitigen.

Sucht man nach nachhaltig eine Veränderung des Landesparlamentarismus bewirkenden Kräften, so lassen sich für die jüngere Vergangenheit, insbesondere für die neunziger Jahre, zwei Herausforderungen benennen: Zum ersten stellte der EU-Integrationsschub die

50 Pfeifhofer, *Demokratiereform in Tirol*, politikwiss Diplomarbeit (1998); Schausberger, *Vom Regierungsproporz zur Konkurrenz. Die Reform der Salzburger Landesverfassung* (1999).

51 Aigner, *Landtage* 971.

Länder vor Legitimationsprobleme, die inzwischen aber im großen und ganzen überwunden zu sein scheinen. Zum zweiten zeichnete sich mit der Ausdifferenzierung des Parteiensystems auch auf Länderebene ein Ende absoluter Mehrheiten bei Wahlen ab, wodurch die Suche nach einer Alternative zur Konkordanzdemokratie forciert wurde. Nun weisen aber gerade die LT-Wahlen seit Beginn der laufenden Dekade in Richtung einer Renaissance des Duopols von ÖVP und SPÖ, und selbst absolute Mandatsmehrheiten werden wieder erzielt. Mit diesem Hintergrund spricht sehr viel mehr für eine Bewahrung des Status quo als für einen Aufbruch zu großen Reformen.

„Die Modernisierung der Landtagsarbeit als Reformanliegen“ – „Moderner Landesparlamentarismus“

Überlegungen zur Reform der Landtage setzen naturgemäß die Feststellung voraus, dass Landtage überhaupt reformbedürftig sind. Dies könnte aus zweierlei Gründen verneint werden: Zum einen, weil die Landesparlamente besser gleich ganz abgeschafft werden sollten. Zum anderen, weil ohnedies alles zum Besten stehe und sich eine Reform daher erübrige.

Auf die erstgenannte Begründung sei hier nur kurz eingegangen. Wenn unser demokratisches Rechtsverständnis jedem Freizeitverein, jeder gewerblichen Kapitalgesellschaft oder jeder politischen Partei ein Satzung gebendes und kontrollierendes Mitgliederorgan in Form einer „Haupt- oder Generalversammlung“ oder eines „Parteitages“ vorschreibt, kann man einen solchen demokratischen Vertretungskörper den österreichischen Bundesländern schwerlich verwehren, die zum größten Teil länger bestehen als die Republik Österreich selbst.

Die Frage, ob diesem Erfordernis nicht auf andere, weniger aufwändige Art entsprochen werden könnte als dies derzeit der Fall ist, lässt sich hingegen nicht in wenigen Worten beantworten. Zwar sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten nur wenig ernsthafte Bestrebungen für eine Landtagsreform zu verzeichnen gewesen und auch der Konvent zur Reform der Bundes-Verfassung hat keine wesentlichen Änderungsvorschläge für die Landesparlamente hervorgebracht. Andererseits: Kann eine in ihrem Kern seit anderthalb Jahrhunderten bestehende und seit fast einem Jahrhundert in Organisation und Aufgabenbereich kaum veränderte Einrichtung nicht reformbedürftig sein?

Unter den kritischen Stimmen muss zwischen außen stehenden Meinungsträgern und den Betroffenen, den Landtagsmitgliedern unterschieden werden. Die von außen artikulierte Kritik lässt sich im Großen und Ganzen mit den Worten „zu teuer“ und „nicht notwendig“ skizzieren. Die Vorstellungen der Mitglieder über eine Reform ihrer Landesparlamente gehen naturgemäß in andere Richtungen. Ihre Forderungen zielen meist auf eine Stärkung ihrer Kompe-

tenzen und eine Verbesserung ihrer Arbeitsmöglichkeiten, wobei aber auch sie sich dem Rechtfertigungsdruck der öffentlichen Meinung nicht entziehen können.

Aus der von außen und von innen angebrachten Kritik am bestehenden System der Landesparlamente lassen sich folgende Fragen ableiten:

Entspricht die Aufgabenstellung der österreichischen Landtage den Interessen der von ihnen zu repräsentierenden Bürgerinnen und Bürger, also ihrer Mandanten?

Sind die Landtage und deren Mitglieder für ihre Aufgabenstellung optimal ausgestattet?

Könnten diese Aufgaben auch mit geringerem personellen und finanziellen Aufwand erledigt werden?

Schon, wenn die erste Frage teilweise mit Nein beantwortet werden muss, erweist sich das Erfordernis einer Reform. Betrachten wir daher die Hauptaufgaben der Landesparlamente, die Wahl der obersten Verwaltungsorgane des Landes, die Erlassung genereller Normen und die Kontrolle der Verwaltung unter dem Blickwinkel der Bürgerinteressen im Hinblick auf sinnvolle Reformideen.

Die Wahl der Landesregierung könnte anstatt eines Landesparlaments den Bürgerinnen und Bürgern des Landes auch direkt zufallen. Zumindest die Forderung nach Direktwahl der Landeshauptleute gehörte eine Zeit lang zum Standardrepertoire mancher Verfassungsreformer. Freilich, ein derartiges Präsidialsystem mit einem vom Volk gewählten Spitzenorgan und ohne gewähltes Parlament bedeutete eine – unserem Verfassungssystem fremde – Machtkonzentration in der Hand einzelner Persönlichkeiten.

Würde die Landesregierung und insbesondere deren Chef, der Landeshauptmann hingegen weder direkt durch das Volk noch indirekt im Wege eines Parlaments gewählt, bliebe die Kreation der obersten Verwaltungsspitze des Landes einem anderen Staatsorgan überlassen werden. Das könnten die Bundesregierung, der Bundeskanzler oder auch ein für die Länder zuständiger Minister sein. Die Landesregierung würde dadurch zu einem – wenn auch vielleicht auf Zeit bestellten - beamteten Organ ohne eigene demokratische Legitimation werden. Ob eine solche Bestellung der obersten, politisch entscheidungsbefugten Kräfte einer Region im Interesse der Landesbürgerinnen und -bürger läge, sei dahingestellt. Denn dass ein dem Land und seinen Bewohnern verpflichtetes oberstes Organ eher deren

Interessen vertritt als ein der Staatsregierung verantwortliches, steht wohl außer Zweifel.

Allerdings sollte bei der Wahl der Landesregierung durch Landtage Methodenreinheit und Systemtreue herrschen. Solches ist derzeit nur in jenen Ländern der Fall, in denen das Mehrheitsprinzip gilt und – in einer nach den jeweiligen Landesverfassungen unterschiedlichen Ausprägung – bei der Wahl des Landeshauptmannes. Dort wo die Wahl der Regierungen nach dem Proporzsystem erfolgt, findet keine echte Wahl der Landesregierung durch den Landtag statt. Denn es obliegt den im Landtag vertretenen politischen Parteien jene Kandidaten zu bestimmen, auf die als einzige bei der „Wahl“ im Landtag gültige Stimmen abgegeben werden können, während alle anders lautenden Voten als nicht abgegeben gelten. Dass der Verfassungsgerichtshof derartige Systeme als „Wahl der Landesregierung durch den Landtag“ im Sinne des Artikels 101 B-VG gelten lässt, mag historisch begründbar sein, die Sinnhaftigkeit eines solchen Vorganges bleibt den Bürgerinnen und Bürgern jedoch verborgen. Eine „Wahl“, die sich lediglich darin erschöpft, Parteienvorschläge bestätigen zu dürfen, fördert die Bedeutung der Landesparlamente nicht. Mit dieser Feststellung soll keineswegs dem Proporzsystem an sich eine Absage erteilt werden, welches schließlich eine dem Wählerwillen entsprechende Vertretung der politischen Kräfte in der Regierung sicherstellt. Aber wenn ohnedies die Landtagsfraktionen allein über die Persönlichkeiten zu bestimmen haben, die in die Regierung berufen werden, wozu dann der Anschein einer Entscheidung des Landtages? Dann sollen die Regierungsmitglieder gleich von den anspruchsberechtigten Fraktionen ernannt werden und der Landtag sich auf ein allfälliges Misstrauensrecht beschränken, welches freilich wiederum im Sinne des Proporzsystem an die Mitwirkung der Fraktion des betreffenden Regierungsmitgliedes zu binden wäre. Derartige Möglichkeiten sind in einzelnen Landesverfassungen ohnedies bereits verwirklicht.

Wenden wir uns als Nächstes der gesetzgebenden Tätigkeit der Landesparlamente zu. Sie ist der stärkste Ansatz der Kritik in der öffentlichen Diskussion. Hat in einer auch rechtlich globalisierten Welt, in der zahlreiche Vorschriften für ganz Europa, wenn nicht weltweit Gültigkeit besitzen, noch eine regionale Gesetzgebung Platz, die für ein Gebiet von zehn- oder zwanzigtausend Quadratkilometer und ein paar hunderttausend Adressaten allgemein verbindliche Normen aufstellt?

Dass gerade eine landesweite Gesetzgebung solchen Unmut hervorruft, mag verwunderlich scheinen. Stößt sich doch kaum jemand daran, dass etwa 2.000 um ein Vielfaches kleinere Einheiten, die österreichischen Gemeinden ebenfalls tagaus tagein selbstständig verschiedenste Normen erlassen, von Flächenwidmungsplänen und Bebauungsbestimmungen über Tarifordnungen für die verschiedenen kommunalen Leistungen von der Müllabfuhr über die Wasserver- und -entsorgung bis zu Benützungsregeln kommunaler Friedhof- und Freizeitanlagen. Obwohl auch alle diese Regelungen zwingende generell abstrakte Anordnungen und daher – im funktionellen Sinn – ebenfalls Gesetze sind. Warum sollte den Bundesländern verwehrt sein, was bei den viel kleineren Gemeinden als selbstverständlich akzeptiert wird? Warum wird ein bundeseinheitliches Sozialhilfe- oder Jugendschutzrecht gefordert und nicht auch eine österreichweit einheitliche Bebauungsweise der Baugründe, einheitliche Verbotszeiten für Lärm-erregung im Freien oder einheitliche Beerdigungsgebühren?

Der Grund für diese differenzierte Anschauung regionaler Normen liegt wohl in der Plausibilität des jeweiligen Regelungsinhaltes. Es scheint für das breite Publikum durchaus plausibel zu sein, dass Bebauungsbestimmungen von Gemeinde zu Gemeinde und auch innerhalb derselben unterschiedlich sein müsse, weil jede Gemeinde ihre eigene geografische Lage, ob Streulagen oder Ortskern, ihre besondere wirtschaftliche Bedeutung als Industrie- oder Fremdenverkehrsgemeinde, oder auch traditionelle Vorstellungen und Gebräuche der örtlichen Gemeinschaft zu berücksichtigen hat. Die der Kompetenz der Länder überlassenen Normen scheinen hingegen der Allgemeinheit weit weniger plausibel zu sein. Ob Baurecht, Naturschutzrecht, Jugendschutz- oder Sozialhilferecht: Es ist schwer begreiflich zu machen, warum technische Anforderungen an die Festigkeit von Gebäuden, die Brandsicherheit oder die sparsame Nutzung von Energie in den Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet sein sollen. Sollte die Natur nicht in allen Ländern gleich schützenswert sein, die Hilfe für Bedürftige vom Boden- bis zum Neusiedlersee dasselbe Niveau erreichen und das Rauchen oder der Aufenthalt in Lokalen nach Mitternacht für junge West-ÖsterreicherInnen genau so schädlich sein wie für ihre AltersgenossInnen im Osten des Staates?

Könnte man das längst überholte und teilweise jeder sachlichen Grundlage entbehrende Korsett der so genannten bundesverfassungsgesetzlichen Kompetenzbestimmungen abstreifen, wären die Länder durchaus in der Lage sinnvolle und daher allgemein anerkannte generelle Normen zu beschließen.

Hätte man die im Wesen noch aus der Monarchie stammende Verteilung der Bundes- und Landeskompetenzen in der Gesetzgebung gründlich der heutigen Zeit angepasst, fänden eigene individuelle gesetzliche Regelungen der Länder wohl mehr Verständnis. Statt dessen leben wir im Wesen noch immer mit einer Kompetenzverteilung der Zwanzigerjahre des vorigen Jahrhundert, welche damals aus der Monarchie übernommen wurde und den früheren Kron- und späteren Bundesländern vor allem jene Aufgaben zudachte, die nicht für interessant genug gehalten wurden, um vom Kaiser und Reichsrat bestimmt zu werden. Und auch heute scheitert eine sinnvolle Aufgabenteilung, welche den Bundesländern nicht mehr und nicht weniger überantwortet als das, was sinnvoller Weise länderspezifisch geregelt werden sollte, teilweise an irrationalen Überlegungen. Die politischen Diskussionen der vergangenen Jahre und insbesondere auch die im österreichischen Verfassungskonvent geführten lehren uns, dass der Bund kaum bereit ist, etwas von seinen Gesetzgebungskompetenzen herzugeben. Die Länder andererseits schließen eher mit dem Bund Verträge, durch die sie sich zur Einhaltung übereinstimmender Normen verpflichten, als dass sie freiwillig etwas von ihrer Kompetenz abgeben würden.

Die Landesparlamente werden für ihre gesetzgeberischen Akte nur dann Verständnis bei den Bürgerinnen und Bürgern finden bzw. zurückgewinnen, wenn sie solche Normen beschließen dürfen, deren regionale Vielfalt plausibel ist. Diese Plausibilität ist dort leicht zu begründen, wo es um gesetzliche Vorschriften geht, die das Wesen und die Eigenart eines Landes zum Inhalt haben. Dazu zählen Bestimmungen über den Umfang des Landesgebietes, die Voraussetzungen zum Erwerb der Landesbürgerschaft, die Landeshymne, Symbole und Farben, sowie Organisationsregeln über die Einteilung des Landes in Bezirke und Gemeinden, oder die Zusammensetzung der Landesorgane und Ähnliches mehr, was man auch heute in den jeweiligen Landesverfassungen findet. Außerhalb dieser eigenorganisatorischen Regeln sollte das derzeit starre Kompetenzverteilungssystem durch ein bewegliches System ersetzt werden. Denn mit der starren Zuordnung von Gesetzgebungsaufgaben mit dem Anspruch auf jahrzehntelange Geltung haben insbesondere die Länder nur schlechte Erfahrungen gemacht. Es hat sich nämlich gezeigt, dass solche starren Regeln beim Auftreten neuer politischer Regelungserfordernisse in Frage gestellt werden. Während der Bundes(verfassungs)gesetzgeber auch noch so plausiblen Bedürfnissen nach regionalen Gesetzesbestimmungen erfolgreich widerstanden hat, mussten die Länder immer wieder Abstriche von ihren ohnedies bescheidenen Regelungskompetenzen in

Kauf nehmen, sei es wegen neuer technischer Errungenschaften, sei es wegen geänderter politischer und gesellschaftlicher Sichtweisen vom Umweltschutz, über den Tierschutz bis zur Jugend- und Sozialpolitik. Die so genannte Generalklausel des Artikel 15 B-VG vermochte dem Kompetenzfluss von den Ländern zum Bund keinen Einhalt zu gebieten und erwies sich eher als lästig empfundenes Staubecken, an dessen Ende die Zuständigkeiten der Länder umso heftiger in das unerschöpfliche Meer der republikanischen Bundesgesetze stürzen.

Ein bewegliches Kompetenzmodell würde demgegenüber Bund und Ländern ermöglichen, ihre Gesetzgebungsaufgaben gemäß den von außen einwirkenden Faktoren wie der fortschreitende europäische Integration oder den politischen und gesellschaftlichen Wandlungen jeweils kooperativ zu teilen. Eine solche Beweglichkeit müsste sowohl im materiellen wie im formellen Recht ihren Ausdruck finden. Beweglichkeit im materiellen Sinn bedeutet, dass die Gesetzgebungsaufgaben zwischen dem Bund und den Ländern nach den in der Demokratie von der Allgemeinheit getragenen sachlichen Vorstellungen geteilt werden und zwar in allen Bereichen der Normgebung mit Ausnahme der oben genannten eigenorganisatorischen Angelegenheiten. Ob im Bau-, Wirtschafts- oder Sozialrecht: Überall stehen dem Bedürfnis überregional einheitlicher Regeln ebenso plausible Bedürfnisse regional unterschiedlicher Ausgestaltungen gegenüber.

Eine solche Beweglichkeit, welche sowohl allgemein anerkannten Erfordernissen bundeseinheitlicher Normen als auch spezifischen regionalen Bedürfnissen Rechnung trägt, müsste auch im formellen Recht ihren Ausdruck finden. Denn jede Inanspruchnahme einer Normsetzungskompetenz bedürfte in einem beweglichen System der Akzeptanz beider beteiligter Gebietskörperschaften mit Legislativkompetenz. Dem Bund wäre es solcherart möglich, überall dort einheitliche Normen zu erlassen, wo dies von den Bürgern und ihren Vertretern als plausibel angesehen und daher erwünscht wird. Technische Baubestimmungen wären dann wohl nicht länger Landeskompetenz. Die Landtage erlangten hingegen das Recht, vielleicht weniger ganze Materien zu regeln, dafür aber mehr regional-spezifische Normen zu setzen, die ihre Landesbürger als wünschenswert erachten und als plausibel anerkennen. Sie erlangten damit als Gesetzgeber eine Verantwortung, die weit über jene hinausragt, die ihnen derzeit ein bescheidenes und teilweise wenig überzeugendes Kompetenzfeld einräumt.

Einem solchen beweglichen System kann manches entgegengehalten werden. Etwa, dass die Inanspruchnahme der Kompetenzen dann weniger von sachlichen als von politischen Überlegungen bestimmt werden würde und dass etwa die Länder ihre Zustimmung zu Bundeskompetenzen von finanziellen Junktimierungen abhängig machen würden. Allerdings sollte ein Grundsystem unserer staatlichen Aufgabenverteilung nicht von der Vermutung unsachlichen Verhaltens der obersten staatlichen Repräsentanten abhängig sein. Ein auf Grund ausführlicher öffentlicher Diskussion zu Stande gekommenes zwischen Bund und Ländern paktiertes Kompetenzfeststellungsgesetz könnte eine sachliche Grundlage bieten. Und im Übrigen wären Konfliktlösungsmechanismen mittels politisch paritätischer Streit-schlichtungsorgane oder allenfalls in Form einer Sachlichkeitsprüfung durch den Verfassungsgerichtshof geeignet, solchen Befürchtungen zu begegnen. Und der immer wieder gehörte Einwand, dass eine bewegliche Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern für die Normunterworfenen unübersichtlich und daher unzumutbar wäre, ist wohl in der Zeit der elektronischen Medien, da ein Großteil des weltweiten Wissens jedermann auf Knopfdruck zur Verfügung steht, nicht wirklich ernst zu nehmen. Die Politik wünscht sich freilich noch immer eine „einfache“ Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern. Aber das Leben ist nun einmal nicht ein-sondern vielfach und Gesetze, auch Verfassungsgesetze sollten sich nach dem Leben und nicht nach politischen Verfahrenswünschen richten.

Betrachten wir schließlich die dritte „klassische“ Aufgabe der Land-tage, die Kontrolle der Verwaltung. In einem transparenten, Demo-kratie und Rechtsstaatlichkeit verpflichteten, öffentlichen Verwaltungssystem sollte die Öffentlichkeit die Verwaltung auch umfassend kon-trollieren können. Über die Notwendigkeit einer solchen Kontrolle herrscht angesichts des eher zu- als abnehmenden Staatseinflusses auf das Leben der Bürgerinnen und Bürger weitgehend Einigkeit. Umfang und Art der Ausübung dieser Kontrolle sind freilich umstritten.

Die parlamentarische Kontrolle ist, da sie von Parlamentariern, also von Politikern ausgeübt wird, eine politische Kontrolle. Ein Parlament, welches für sich in Anspruch nimmt, mehr als nur politische Fest-stellungen treffen zu können, überschreitet seine Kompetenz. Die ziffernmäßige Richtigkeit der Ausgaben und Einnahmen können von Rechnungsbeamten überprüft werden, dazu braucht es keine Politiker. Die Wirtschaftlichkeit einer Verwaltung kann – wenn überhaupt – von Betriebswirten und sonstigen Wirtschaftssachverständigen diagnosti-ziert werden. Und die Entscheidung, ob in der öffentlichen Verwaltung

die bestehenden Gesetze und Vorschriften befolgt oder übertreten wurden, ist Sache einer Gerichtsinstanz und nicht die politischer Organe. Deshalb können etwa parlamentarische Untersuchungsausschüsse keine richterlichen Organe sein, auch wenn sie sich bisweilen als solche gebärden.

Kontrollaufgabe der Parlamente ist hingegen sehr wohl die Bereithaltung geeigneter fachlicher Kontrolleinrichtungen wie unabhängiger Rechnungshöfe, die Initiierung der wirtschaftlichen und rechtlichen Kontrolle der Verwaltung durch entsprechende Antragstellung bei den hiefür berufenen Organen, insbesondere bei Gerichten und die politische Bewertung dieser Ergebnisse sowie allfälliger eigener subjektiver Wahrnehmungen in der von der Verfassung vorgegebenen Weise.

Diese Feststellung ist deshalb äußerst wichtig, weil sie mit der Akzeptanz parlamentarischer Kontrolltätigkeit, eines der Kernbereiche auch der Aufgaben der Landesparlamente, in direktem Zusammenhang steht. Je mehr die Mitglieder der Parlamente ihre Kritik an den von ihnen politisch zu kontrollierenden Verwaltungsorganen als objektive fachliche Urteile missverstehen, desto geringer fällt ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit aus. Je eher sie diese Kritik als subjektive, eben politische Feststellungen eines kontrollrelevanten Sachverhaltes begreifen, umso mehr kann diese auch von politisch anders denkenden und somit bei gleichem Sachverhalt zu einem anderen Urteil gelangenden Personen akzeptiert werden.

Unter dieser Sichtweise ist auch die Streitfrage zu betrachten, ob bestimmte parlamentarische Kontrollmittel nur von der Mehrheit oder auch von der Minderheit gehandhabt werden sollen. Handelt es sich bei der parlamentarischen Kontrolle um eine politische, dann müssen auch die Kontrollvorgänge politische sein und das sind in der Demokratie Diskussionen und allenfalls Entscheidungen der Mehrheit. Daher sind zur Ausübung der politischen Kontrolle Anfragen, Erörterungen in Form von Fragestunden oder Aktuellen Stunden und dgl., sowie überhaupt alle jene parlamentarischen Vorgänge vorzuziehen, die nicht auf eine Mehrheitsentscheidung abzielen, weil letztere eben nur Wertentscheidungen über die zur Diskussion stehende Verwaltungsvorgänge beinhalten. Wo aber eine Entscheidung des gesamten Landtages erforderlich ist, kann diese eben nur eine Mehrheitsentscheidung sein. Denn parlamentarische Kontrolle ist als politische Kontrolle nicht genuin ein Minderheitenrecht, wenngleich der Minderheit eine ausreichende Möglichkeit zur Beantragung der Kontrolltätigkeit eingeräumt sein sollte.

Wichtig ist in jedem Fall aber der Zweck der parlamentarischen Kontrolle und dieser kann nicht allein darin liegen, subjektiven Anschauungen der Parlamentsmitglieder zur Artikulation zu verhelfen. Leider tritt unter den Maßnahmen der politischen Kontrolle jene Zweckbestimmung der Landtage heutzutage in den Hintergrund, die ursprünglich an der Wiege der historischen Landesparlamente gestanden ist, Vertretungsorgan gegenüber der Obrigkeit zu sein. Die Obrigkeit, das waren der Monarch und die in seinem Auftrag handelnde Verwaltung, die Vertretenen waren die Stände. Ersetzt man gemäß der modernen demokratischen Staatsauffassung die Obrigkeit durch die Regierung und die Stände durch die Bürgerinnen und Bürger des Landes gewinnt diese historische Zielsetzung eine interessante und durchaus zeitgemäße Dimension.

Gewiss kann man den historischen Interessensgegensatz zwischen dem Kaiser oder König und den von ihnen lehensabhängigen Grafen, Rittersn oder Städten nicht mit dem Verhältnis zwischen demokratisch legitimierten Regierungen und dem Volk vergleichen. Schließlich hatten es die historischen Stände mit ererbten Königsmächten zu tun und nicht mit Kanzlern oder Ministern, die sie spätestens nach Ablauf einer relativ kurzen Funktionsperiode aus ihren Ämtern jagen konnten. Und während Prälaten, Herren oder Ritter darum bemüht waren, ihrem von Gott oder fremden Mächten gewollten Herrn ihre ureigsten vitalen Interessen abzutrotzen, haben im parlamentarischen Verfassungssystem die in einer Partei vereinigten Abgeordneten und die von ihnen mit Mehrheit erkorenen Minister das gemeinsame Ziel, die Geschicke von Land und Volk zu gestalten.

Und dennoch findet die historische Funktion der Landtage heute in der Vertretung der individuellen Anliegen der Bürgerinnen und Bürger an die Gesetzgebung und Verwaltung des Landes, und im Wege der Landesorgane auch gegenüber den Staatsorganen des Bundes ihre Entsprechung. Der Bogen dieser Anliegen reicht von subjektiven Wünschen, wie der Gewährung staatlicher Subventionen, der Parteilstellung in behördlichen Verfahren oder der Berücksichtigung von Planungswünschen, bis zu den eher generellen Anliegen einer Gemeinde oder einer Region oder Talschaft an die übergeordneten staatlichen Organe. Freilich haftet diesen Anliegen sehr oft auch der Geruch an, einer von Gesetzes wegen oder auch auf Grund sonstiger objektiver Bedingungen unvertretbaren Maßnahme durch den Einfluss eines Abgeordneten, zumeist einer Regierungspartei, zum Erfolg zu verhelfen. Solche Fälle dürfen aber nicht die Sicht darauf verstellen, dass sehr oft völlig legale oder aus sachlichen Gründen sogar indizierte Maßnahmen von der Verwaltung bisweilen nur dank politischer

Autorität rechtzeitig und vollständig erreicht werden können. Grund dafür mag bisweilen auch eine gewisse Autoritätshörigkeit des Beamtenapparates sein, der sich auf Grund einer Intervention eines Landtagsmitgliedes leichter in Bewegung setzt als auf die eines Gemeindefunktionärs oder gar eines gewöhnlichen Bürgers. Oft ist es aber nur die kompliziert gewordene öffentliche Verwaltung, die den direkten Zugang der Menschen zu den Entscheidungsträgern erschwert und manchmal sogar unmöglich macht. Unbestreitbar ist jedenfalls, dass der Bürger, die Bürgerin oder eine kleine soziale Gemeinschaft mitunter einer tatkräftigen Unterstützung bedarf, um ihre durchaus berechtigten Anliegen durchzusetzen.

Die Begründung, warum solchen Aufgabe der Landesparlamente so geringe Bedeutung zukommt, liegt wohl in dem Umstand, dass sie positivrechtlich nur schwer festzuschreiben sind. Es ist wohl einfacher, die Erlassung von Gesetzen oder die Wahl der Landesregierung verfassungsgesetzlich zu normieren als eine Kontrolle der Verwaltung, die sich konkreter Probleme der Wählerinnen und Wähler annimmt, anstatt sich lediglich um mögliche abstrakte Verwaltungsmissstände zu kümmern.

Die klassischen Mittel, mit denen Parlamentarier auf die Verwaltung Einfluss nehmen, eignen sich freilich nur bedingt für die Vertretung von Bürgeranliegen. Gewiss kann auch eine parlamentarische Anfrage oder die Initiierung einer Resolution im Landtag geeignet sein, Mängel in der Verwaltung aufzuzeigen. Wenn es aber damit sein Bewenden hat, ist dem subjektiv betroffenen Bürger wenig gedient.

Abgeordnete des Landtages werden sich in der parlamentarischen Kontrolle mehr als Vertreter ihrer Bürger verstehen, wenn sie nicht nur als Mitglieder einer wahlwerbenden Parteiliste ins Parlament gelangt sind, sondern ihr Mandat etwa im Wege einer Vorzugstimmenwahl dem Wähler direkt verdanken. Letztere werden in einem Loyalitätskonflikt zwischen der Partei und den an sie herangetragenen lokalen Anliegen sich eher für letztere entscheiden.

Eine nachhaltig wirkende Reform der Landesparlamente kann nur dann gelingen, wenn man sich nicht auf kosmetische Aktionen beschränkt. Eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung der Landtagsmitglieder oder eine Stärkung der Minderheitenrechte mögen zwar für die davon Betroffenen vorteilhaft sein, einen langfristigen Erfolg darf man sich davon aber nicht erwarten. Auch eine neue Frisur für die Kompetenzartikel, welche die verschiedenen Tatbestände über einen Kamm schert, wird die Kritik an den Landesparlamenten nicht zum Verstummen bringen.

Ebenso wenig aussichtsreich für die Zukunft der Landtage sind in der Öffentlichkeit immer wieder empfohlene Selbstkastrationen, um der Kritik der Vergeudung öffentlicher Mittel Einhalt zu gebieten. Solche führen, wie man von anderen Fällen weiß, nur dazu, dass die Verfechter solcher Kürzungen sich bestätigt fühlen und immer weitere Reduzierungen verlangen. Warum sollen für die größten Länder 56 Parlamentarier zu viel 30 oder 40 aber notwendig sein?

Für die Landtage muss vielmehr gelten, was auch für jedes Staatsorgan selbstverständlich zu sein hat. Seine Existenz, seine Aufgaben und seine Ausstattung haben sich ausschließlich an den Bedürfnissen der Menschen zu orientieren. Dazu bedarf es einer Normsetzungskompetenz, die von den Menschen im Land auch verstanden wird und nachvollzogen werden kann und die daher in der Lage ist, auf Änderungen und neue Erfordernisse rasch und sachorientiert zu reagieren. Es bedarf einer politischen Verantwortung der demokratisch gewählten Landtage, die sicher stellt, dass die Spitzen der Landesverwaltung im Rahmen des ihnen überantworteten Aufgabenbereiches die Interessen ihrer Länder gegenüber nationalen und internationalen Interessen wahren können. Und es bedarf schließlich einer Verwaltungskontrolle, die eher an den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger orientiert ist als an abstrakten fraktionellen Interessen, was wohl am Besten durch ein Persönlichkeitswahlrecht zu gewährleisten ist.

Ob in den klassischen Aufgabenbereichen eines parlamentarischen Organs, der Schaffung von Normen und der politischen Kontrolle der Verwaltung, ob in neuen Aufgabenbereichen wie Bürgervertretung im regionalen Verwaltungsmanagement:

Wenn die Landtage ausschließlich die Interessen der Landesbürgerinnen- und Bürger zu verwirklichen trachten, löst sich die Frage ihrer Bedeutung im positiven Sinn ganz von selbst. Sie sind dann unverzichtbare Einrichtungen unseres demokratischen Staatswesens. Solches setzt nicht nur den – meist ohnedies vorhandenen – guten Willen ihrer Mitglieder voraus, sondern auch einige verfassungsgesetzliche Reformen wie die oben angeführten. Anderenfalls wird die Debatte über die Sinnhaftigkeit der Landesparlamente fort dauern und irgendwann möglicher Weise in deren Abschaffung münden.

Kooperationsgewinne und –verluste nach der Verfassungsreform in Salzburg und Tirol (1999 – 2004)

Ist die Abschaffung des Proporzsystems ein Referenzmodell für Österreichs Bundesländer?

1. Die Abschaffung des Proporzsystems als Modernisierungskonzept für das politische System Österreichs

Die Abschaffung des Regierungsproporzes in den Bundesländern Salzburg und Tirol nach der Landtagswahl 1999 werde als Modernisierungskonzept für ganz Österreich wirksam werden und für Schubkraft zur Veränderung der politischen Kultur auch in den anderen Bundesländern sorgen¹. So lautete die Meinung der Befürworter für die Verfassungsänderung. Der damalige Landeshauptmann Franz Schausberger meinte euphorisch, „die Beseitigung der Proporzsysteme in den Bundesländern wird damit zu einem Modernisierungskonzept für das gesamte politische System Österreichs“².

Auch in anderen Bundesländern schien es Ende der neunziger Jahre eine Bereitschaft für eine umfassende Verfassungsreform zu geben. Der oberösterreichische Landeshauptmann Josef Pühringer glaubte im Jahr 1998,

„dass auch bei uns das Proporzsystem durch die Möglichkeit freier Koalitionsbildungen für die oö. Landesregierung abgelöst wird. In der Regierung soll nur mehr der sitzen, wer auch wirklich agieren will.

1 Vgl. Dachs, Vom „System der organisierten Verantwortungslosigkeit“ zur „Rückkehr des Politischen“? Das Ende des Regierungsproporzes im Bundesland Salzburg, in: Salzburger Jahrbuch für Politik 1999 (1999a) 22-29; Dachs, Reflexionen über politische Innovationsbereitschaft am Beispiel der Reformdebatten um den Regierungsproporz im Bundesland Salzburg. Ein Essay, in: Schausberger (Hg), Vom Regierungsproporz zur Konkurrenz (1999b) 177-195; Firlel, Reformbedarf im Salzburger Landesverfassungsrecht unter Berücksichtigung der demokratischen Qualität und der Handlungsfähigkeit des politischen Systems des Landes Salzburg (1995) Gutachten; Kojá, Proportionalwahl oder Mehrheitswahl der Landesregierung? (1994) Gutachten.

2 Schausberger (Hg), Vom Regierungsproporz zur Konkurrenz. Die Reform der Salzburger Landesverfassung 1998. Analysen, Wege, Strategien (1999) 41.

Umgekehrt: Eine Partei, die sich für die Rolle der kontrollierenden Opposition entscheidet, soll das auch tun können“³.

Da nun seit der Verfassungsreform in Salzburg und Tirol acht Jahre unter geänderten institutionellen Bedingungen vergangen sind, lohnt es sich, der Frage nachzugehen

- ▶ ob die Verfassungsänderung den erwünschten Reformbedarf erfüllt hat und der vielfach beklagte Stillstand der Landespolitik einer neuen Dynamik gewichen ist,
- ▶ ob durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen der institutionalisierte Widerspruch zwischen Regierung und Landesparlament tatsächlich verstärkt worden ist,
- ▶ warum mit Ausnahme der Steiermark kein anderes Bundesland eine Abschaffung des Proporzsystems anstrebt⁴, besonders aber
- ▶ ob es in den Majorzregierungen Salzburgs und Tirols zu Kooperationsgewinnen oder auch –verlusten kam.

Die dazu getätigten empirischen Erhebungen sollten die normativen Ansätze bezüglich der Vorteile konkurrenzdemokratischer Verfassungen auf ihre Akzeptanz unter den politischen Akteuren abtesten⁵.

2. Die kontradiktorischen Muster der Konkordanz-(Proporz-) und der Konkurrenz(Majorz)demokratien

Da die politikwissenschaftliche Literatur die Unterscheidung zwischen den beiden Demokratiemodellen Konkordanz-(Proporz-) und Konkurrenz(Majorz)demokratie aus heuristischen Gründen vorgenommen hat und diese sehr umfangreich ist, wird in diesem Aufsatz auf den

3 *Pühringer*, Es geht um ein ganzes Demokratiepaket. Für und wider Verhältnis- oder Mehrheitswahl der Landesregierung, in: Aichinger (Hg), *Proporzregierung. Ein Auslaufmodell?* (1998) 8.

4 S dazu *Thaler*, Gefesselte Riesen. Wechsel vom Proporz- zum Majorzsystem in Salzburg und Tirol (2006) 237 f.

5 Eine umfassende Darstellung findet sich in *Thaler*, Der Wechsel vom Proporz- zum Majorzsystem in der Salzburger und Tiroler Landespolitik seit 1999. Eine empirische Untersuchung zur Evaluierung der neuen Arbeitsformen und der Konfliktfelder sowie der Akzeptanz, insbesondere im Hinblick auf Anzeizeffekte für die Bundesländer Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Niederösterreich und Steiermark (2005), Dissertation.

Versuch Luthardts⁶ zurückgegriffen, die kontradiktorischen Muster der beiden Regierungsformen herauszuarbeiten:

6 *Luthardt*, Formen der Demokratie. Die Vorteile der Konkordanzdemokratie, in: Jesse/Kailitz (Hg), Prägekräfte des 20. Jahrhunderts. Demokratie, Extremismus, Totalitarismus (1997) 45.

Tabelle 1: Konkurrenz- und Konkordanzdemokratien

Politikmuster	Konkurrenzdemokratie	Konkordanzdemokratie
Begriff	Politisches System, das weitgehend auf einer strukturelevanten Parteienkonkurrenz beruht; als Idealtypus entwickelt	Kennzeichnende Merkmale aus der historischen Entwicklung als Realtypus herausgearbeitet
Basisannahme	Politisch-kulturelle Homogenität	Politisch-kulturelle Heterogenität
Entscheidungsregel	Mehrheitsregel	Proporzregel
Merkmale	▪ alternierende Mehrheitsherrschaft von zwei großen Parteien ▪ hohe Ausprägung an Parteienstaatlichkeit (partyess of government) ▪ Regierungsentscheidungen werden wesentlich von Parteipolitikern getroffen ▪ Siegerpartei bestimmt das Regierungsprogramm	▪ Erreichung einer maximalen Mehrheit ▪ Keine klare Unterscheidung zwischen Regierung und Opposition ▪ Herausbildung eines Elitenkartells ▪ Hoher Grad an Rollendifferenzierung ▪ Ausgeprägter Verbändestaat ▪ Starke Autonomie gesellschaftlicher Segmente ▪ Tiefe Konflikintensität ▪ Reproduktion der gesellschaftlichen Interessen und Konfliktstrukturen im politischen System
Ziele	▪ klare Unterscheidung zwischen Regierung und Opposition ▪ großer Handlungsspielraum der Regierung	▪ Kompromissbildung zwischen unterschiedlichen Interessen ▪ Integration von Minderheiten
Stärken	▪ hohe Effektivität des Entscheidungsprozesses ▪ klare Zuordnung des Regierungs-Oppositionsschemas für die Wähler ▪ alternierendes Parteiensystem ▪ ausgeprägte Regierungsstabilität	▪ hoher Grad an Legitimation/Akzeptanz ▪ geringe Tendenz zur Ausgrenzung ▪ kartellmäßig nicht eingebundene politische Opposition wird teilweise durch Partizipationsrechte integriert ▪ ausgeprägte Regierungsstabilität
Schwächen	▪ großer Handlungsspielraum für die Regierung ▪ Fixierung der relevanten Parteiengruppen aufeinander ▪ Ausrichtung auf große und gut organisierbare soziale Interessen ▪ Gefahr der Ignorierung von Minderheiten	▪ relativ geringe Effektivität des Entscheidungsprozesses ▪ niedrige Fähigkeiten zur schnellen Anpassung an neue Problemlagen

Quelle: Wolfgang Luthardt, Formen der Demokratie, in: Jesse/Kailitz (Hg), Prägekräfte des 20. Jahrhunderts (1997) 45.

Das in den Bundesländern Salzburg und Tirol beschlossene Verfassungssystem ermöglicht auf Grund des proportionalen Wahlrechts sowohl reine Konkurrenzdemokratie (für den Fall, dass eine Partei die absolute Mehrheit erringt) als auch die abgemilderte Form der Koalitionsregierung. In beiden Fällen kann die Parteienkonkurrenz

- zu einem häufigeren Regierungswechsel führen als dies normalerweise in der Proporzdemokratie der Fall ist (Eine politische Schwerpunktverlagerung ist allerdings, wie die Landtagswahlen in Salzburg 2004 (Majorzsystem) und der Steiermark 2005 (Proporzsystem) beweisen, in beiden Regierungssystemen möglich)⁷,
- zum anderen kann durch eine länger andauernde Regierungskoalition die Parteienkonkurrenz insgesamt in eine Schieflage geraten, indem bestimmte Parteien auf lange Zeit von der Macht ferngehalten werden.

In den folgenden Ausführungen werden die semantisch nur wenig differierenden Begriffe Konkordanzdemokratie, Verhandlungsdemokratie und consociational democracy unter der Bezeichnung Proporzdemokratie, die Begriffe Konkurrenz- und Mehrheitsdemokratie unter der Bezeichnung Majorzdemokratie subsumiert.

3. Politische Klasse und politische Elite – wer gewinnt, wer verliert?

Die politikwissenschaftliche Befassung mit den Demokratiemodellen Proporz und Majorz hat stets demokratiepolitisch wünschenswerte Optimierungen der Verfahrensabläufe und der Effizienz politischen Handelns verfolgt. Die politischen Akteure hingegen stellten ihre Überlegungen überwiegend auf die Teilhabe an der Macht, an Entscheidungsprozessen und an der proportionalen Besetzung staatlicher Ämter ab. Die politischen Akteure aller Parteien nehmen nämlich in der politischen Arena in unterschiedlichem Ausmaß an den staatlichen Entscheidungen teil. Sie besitzen, sofern sie einer Regierungspartei angehören, über eine Hegemonie des Wissens aktueller Problemlagen, über Netzwerke zu politisch relevanten Organisationen und über machtpolitische Durchsetzungschancen. Was im Interventions-

⁷ In beiden Bundesländern errang die SPÖ seit 1945 erstmals die Mehrheit und stellt seither den Landeshauptmann/die Landeshauptfrau.

staat besonders wichtig erscheint, ist auch die Vertrautheit mit öffentlichen Finanzen und Subventionsquellen⁸.

Ein wesentlicher Aspekt, der sich durch die steigende Bedeutung der Politikvermittlung des Fernsehens ergibt, darf nicht außer Acht gelassen werden. Die eigentliche Politik des Entscheidungshandelns von Eliten spielt sich auf einer dem Publikum verborgenen Hinterbühne, als Machtkampf von Elitefraktionen ab. Die Vermittlung von Politik wird hingegen als Inszenierung oder Schaukampf mit entsprechendem Unterhaltungswert für die Öffentlichkeit (als figurative Politik) ausgetragen⁹. Von beiden Formen politischen Handelns, von der effektiven Entscheidungspolitik und der symbolischen Pseudopolitik, sind jene politischen Akteure weitgehend ausgeklammert, die keine Regierungsverantwortung tragen. Politische Akteure, die also keine Regierungsdominanz haben, müssen sich verstärkt im Kampf um die Inszenierungsdominanz, die vor laufenden Kameras ausgetragen wird, einbringen.

In vielen politikwissenschaftlichen Publikationen werden die Begriffe „politische Klasse“ und „politische Elite“ weitgehend synonym als Summe der Funktionseliten im Bereich der Politik verwendet. Klaus von Beyme hat nachgewiesen, dass die politische Klasse von der politischen Elite abgrenzbar ist, und die Unterschiede deutlich herausgestellt, obwohl die Personen, die mit den beiden Termini bezeichnet werden, häufig und in einem wesentlichen Teil identisch sind¹⁰. Die politische Klasse ist ein Kartell der Parteieliten, die hauptsächlich und durch den Ausbau des Parteienstaates in der modernen Demokratie in Erscheinung getreten ist.

Zur Vermeidung einer Begriffsverwirrung versteht der Verfasser dieser Arbeit daher im Sinne Beymes als „politische Klasse“ die Gesamtheit der Inhaber jener politischen Positionen, die eine direkte landespolitische Relevanz besitzen. Operational können sie definiert werden als: Landtagsabgeordnete, Bundesräte, Landesparteigeschäftsführer und Bürgermeister größerer Gemeinden. Als „politische Elite“ sind jene Personen zu definieren, die in Regierungsverantwortung stehen oder als Klubvorsitzende (Klubobmänner) die Entscheidungen der Regierungs- und Parteispitzen im Landesparlament durchzusetzen haben.

8 Nohlen et al, Lexikon der Politik, Bd 7: Politische Begriffe (1998) 499.

9 Soeffner/Tänzler, Figurative Politik, Zur Performanz der Macht in der modernen Gesellschaft, Opladen.

10 Beyme, Die politische Klasse im Parteienstaat, 2. Aufl (= suhrkamp taschenbuch wissenschaft 1064) (1995) 10.

Tabelle 2: Definitorische Unterscheidung zwischen Politischer Klasse und Politischer Elite

Politische Klasse	Politische Elite
Zur politischen Klasse gehören alle Politiker, soweit sie an der Privilegienstruktur teilhaben, selbst wenn sie in der Entscheidungshierarchie der Elite keine große Bedeutung haben	Politische Eliten sind auf Handeln und bindende Entscheidungen ausgerichtet – gegen Widerstände aus Wirtschaft und Gesellschaft
Die politische Klasse kooperiert zur Durchsetzung ihrer eigenen Autonomie kaum mit anderen Sektoren	Die politische Elite muss zur Erhaltung der eigenen Steuerungsfähigkeit mit den Eliten anderer Sektoren (Wirtschaft, Gesellschaft) kooperieren, um ein Problem zu regeln.
Die politische Klasse ist selbstreferentiell angelegt. Sie ist innerhalb der politischen Führungskräfte gleichsam eine Interessensgruppe für sich selbst	Die politische Elite versucht, zu Gunsten Dritter zu handeln. Ihr Interesse ist ein Steuerungsinteresse
Die politische Klasse umfasst auch Hinterbänkler, die an den politischen Entscheidungen nur peripher beteiligt sind, wohl aber an den Privilegien der politischen Elite teilhaben	Die politische Elite ist sehr stark hierarchisch gegliedert, daher spielen Hinterbänkler keine Rolle
Die Hinterbänkler innerhalb der politischen Klasse sind nicht selten treibende Kraft bei der Erweiterung von Privilegien und Einkommensquellen	Die politische Elite ist vielfach eher durch Machtinteressen als durch Einkommensinteressen motiviert, ihren 16-Stunden-Tag klaglos zu absolvieren
Die politische Klasse ist nicht automatisch Teil der politischen Elite	Die politische Elite ist immer Teil der politischen Klasse
Das Konzept des Parteienstaates ist für die politische Klasse wesentlich zentraler als für die politische Elite. Die gemeinsame Klammer der politischen Klasse ist der Parteienstaat	Die gemeinsame Klammer der politischen Elite ist das parlamentarische System

Quelle: Die Tabelle wurde vom Verfasser erstellt auf der Grundlage des Buches von Klaus von Beyme, Die politische Klasse im Parteienstaat (1995) 45 ff.

Die Kritik am Parteienstaat fokussiert sich vor allem an der durch ihn vorgenommenen Kolonialisierung des Staates, dh der alle Bereiche des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens durchdringenden Parteieneinflusses. Dies ist auch der Grund, warum in Salzburg so lange und so erbittert von allen Parteien mit Ausnahme der Grün-alternativen Bürgerliste, die in Salzburg niemals in Regierungstätigkeit ver-

ankert war, weiter am Proporzsystem festgehalten wurde. In Tirol wiederum war es die Grüne Alternative Tirol (GAT), die mit Landesrätin Eva Lichtenberger einen Regierungsplatz besetzte und keineswegs die Verfassungsänderung mit vollziehen wollte. In der Steiermark hatte die SPÖ bis zur Landtagswahl im Oktober 2005 gegen die von der ÖVP geforderten Einführung des Majorzsystems¹¹ gemauert. Erst als sie die jahrzehntelange Vorherrschaft der ÖVP durchbrach, war sie bei den Regierungsverhandlungen als Bedingung zur Wahl des neuen SPÖ-Landeshauptmannes Franz Voves bereit, der Abschaffung des Proporz ab 2010 zuzustimmen.

Die in der politischen Klasse mit verankerten Landtagsabgeordneten, Bürgermeister und Regierungssekretäre sind gerade in jenen Parteien, die nicht mehr Regierungsverantwortung tragen, aus dem Handlungsbereich der aktiven Politik verdrängt. Außerdem werden im Majorzsystem viele von ihnen, die vordem statt der zeitlich überlasteten Regierungsmitglieder in diversen Aufsichtsräten von Landesgesellschaften (EVUs, Landesbanken, Wohnbaugenossenschaften, Flughafen-Betriebsgesellschaften etc) verankert waren und dafür honoriert wurden, aus diesen Kollegialorganen ausgesperrt. Jene, die ursprünglich gegen „Proporz und Päckelei“ wetterten (wie die FPÖ), sehen jetzt, dass die parteipolitische Penetration der Verwaltung und der Wirtschaft eben nur mehr von zwei statt bisher drei oder vier Parteien betrieben wird. Damit fällt im Mehrheitssystem für die politische Klasse zumindest einer Partei (und das kann durchaus auch die mandats- und stimmenstärkste Partei sein) die Möglichkeit weg, über die Parteiendemokratie das Prinzip „*corriger la fortune*“ zu verwirklichen. Denn auch wenn politisches Engagement und Aktivismus in keiner Partei eine Erfolgsgarantie darstellen, eine notwendige Voraussetzung dafür sind sie allemal.

Man kann daher festhalten, dass überall dort, wo alle politisch einflussreichen Personen (dh die Parteiführer) in einer proportional zusammengesetzten Regierung gemeinsam Verantwortung tragen, parteiliche Interessen im Falle fundamentaler Probleme in den Hintergrund treten zu Gunsten der Erhaltung bestehender Institutionen. Dies bedeutet, dass im Wesentlichen alle Parteiführer zur politischen Elite zählen. Wenn aber alternierende Regierungsweisen möglich sind (bei einem Mehrheitssystem), wäre es eine grobe Vereinfachung, Regierungsmitglieder und Vertreter der Opposition unterschiedslos der politischen Elite zuzuordnen. Die Veränderung vom Proporzsystem zum Majorzsystem hat daher auch eine Eingrenzung der politi-

11 http://www.clubsteiermark2010.at/presse/archiv/demokratiereform_040401.html.

schen Elite auf eine oder zwei Parteien und auf weniger politische Akteure zur Folge. Daher besteht bei der Beurteilung des Majorzsystems eine deutliche Dichotomie zwischen jenen Parteien, die im Majorz eine Verstärkung ihres Einfluss-(Macht)bereiches und ihres Elitekaders erwarten, und jenen, die befürchten, auf den Oppositionsbänken ihre politischen Notstandsquartiere beziehen zu müssen.

4. Die Aushöhlung des parlamentarischen Systems durch Konsensrunden

4.1. Die grundsätzliche Bedeutung informeller Gremien

Der Streit gehört zum Wesen der Politik. Am Ende des Streites steht nicht die Einigung, sondern die obsiegende Mehrheit¹². Diese Aussage muss relativiert werden, denn sie gilt für das Verhältnis zwischen Regierungsmehrheit und Oppositionsminderheit. Im Gegensatz dazu muss für den Fall, dass keine Partei vom Elektorat mit einer absoluten Parlamentsmehrheit ausgestattet wurde, zwischen den Koalitionspartnern ein auf Einigung abzielendes Konfliktregelungssystem etabliert sein. Denn nur bei einer hohen Problemlösungsfähigkeit wird die Leistungsfähigkeit der Regierungsparteien für die WählerInnen erkennbar und somit die Grundlage für einen Fortbestand dieser Konstellation gestärkt. Um also die Konsensfähigkeit der Regierungspartner zu garantieren, werden in der Regel informelle Vorbereitungs-gremien eingerichtet, die – ohne verfassungs- oder geschäftsordnungsmäßig legitimiert zu sein – einen erheblichen Teil der Entscheidungen präjudizieren. Allgemein lässt sich eine Tendenz zur Informalisierung und Entparlamentarisierung feststellen, die im Majorzsystem (zur Einschränkung des Informationsflusses an die Oppositionsparteien) eine zusätzliche Verstärkung erfährt.

Die Regierungsvereinbarung zwischen den Koalitionsparteien enthält daher nicht nur eine akkordierte Vorgangsweise bezüglich der allgemeinen Agenda der Regierungshandlungen (Ressortaufteilung, Festlegung von bestimmten Regelungsmustern und inhaltliche Abstimmungen), sondern auch Steuerungsmechanismen regulativer Politik zur Konfliktvermeidung bzw. Konfliktlösung durch Arbeitsaus-schüsse.

12 S. Scharpf, Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada/Schmidt (Hg), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. (1993) 40.

Eine durch die Wettbewerbsdemokratie auf fünf Jahre zusammen geschweißte Regierungskoalition hat einen erhöhten Koordinationsbedarf. In der Kooperationspraxis ist daher nicht der offene Streitaustrag, sondern das nichtöffentliche oder allenfalls halböffentliche Aushandeln von Kompromissen vorrangig. Das Ziel der Konsensrunden ist demnach die Überwindung des Blockadepotentials, das in jeder Koalition vorhanden ist¹³. Die damit geforderte Koalitionsloyalität begünstigt parakonstitutionelle Entscheidungsgremien und eine Politik des nichtöffentlichen Streitaustrags.

Demokratiepolitisch ist ein Mindestmaß an politischer Geschlossenheit für das Bestehen einer Koalition jedenfalls unabdingbar. Doch innerorganisatorische Geschlossenheit und die Unterbindung öffentlicher Kommunikation und damit der Ausschluss möglicher Beteiligungsinteressen kann oppositionelle Kräfte stärken und die politischen Ränder ausfransen lassen, wodurch neue politische Interessensvermittler Zulauf erhalten. Aus steuerungstheoretischer Perspektive jedenfalls sorgen solche Arbeitsausschüsse von Regierung und Landtag für die erforderliche Flexibilität im Regierungssystem¹⁴.

Die zu Beginn der Legislaturperiode in Form von sideletters festgelegten informellen Gremien im Majorzsystem arbeiten in der Form von Ausschüssen im Halbschatten und unspektakulär, handeln aber tatsächlich nicht als Vorbereitungsphasen, sondern im Wesentlichen bereits als Entscheidungsphasen. Diese informellen Ausschussysteme, die weder in der Verfassung noch in der Geschäftsordnung festgeschrieben sind, sind in der Tat der wichtigste und für die Effizienz von Regierung und Landtag unabdingbare Teil, aus dem die wirkliche Politik resultiert.

Da das Mehrheitsprinzip bei Regierungsentscheidungen auf ein Nullsummenspiel hinauslaufen kann, hat die Sozialdemokratische Partei bei der Beschlussfassung der Verfassungsänderung in den Bundesländern Salzburg und Tirol als der zu erwartende kleinere Koalitionspartner auf dem Einstimmigkeitsprinzip in der Regierung bestanden. Dieses Prinzip wurde allerdings nicht nur für Regierungs-, sondern in der Folge ohne gesetzliche Verankerung auch für die im Landtag zu fällenden Entscheidungen angewendet.

Bei den Koalitionsverhandlungen zur Regierungsbildung in Salzburg und Tirol zwischen ÖVP und SPÖ wurden folgende informelle

13 aaO 14.

14 *Kropp, Regieren als informaler Prozess. Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Bundesregierung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (2003), B 43/2003, 24.

Beratungsgremien auf der Koalitionsebene zur subkutan agierenden Vorbereitung von Entscheidungen eingerichtet

Der Koalitionsausschuss der Regierung als Koordinations- und Harmonisierungsorgan. Dieser ist bei Bedarf oder auf Verlangen des jeweiligen Koalitionspartners einzuberufen und dient der längerfristigen Koordination und Information. Er steht unter der Vorsitzführung des Landeshauptmannes und umfasst alle Regierungsmitglieder, die zwei Klubobleute sowie den Ersten und Zweiten Landtagspräsidenten.

Der Arbeitsausschuss der Regierung (in Tirol: Koordinationsausschuss): Dieser findet jeweils eine Woche vor der Regierungssitzung statt und dient der Vorbereitung der Regierungssitzungen. Ihm gehören die Regierungsmitglieder, die zwei Klubobleute und die zwei Klubgeschäftsführer an.

Unterausschüsse, denen jeweils ein Regierungsmitglied (Zweierausschuss) und – falls das Problemfeld einen Landtagsbezug hat – je ein Vertreter der beiden Landtagsklubs angehören, sind dann einzurichten, wenn sich in einem Sachbereich Konflikte zwischen den Regierungspartnern ergeben. Den Vorsitz führt das ressortführende Regierungsmitglied.

Der Landtagsarbeitsausschuss (in Tirol: Arbeitsausschuss): Er dient zur Vorbereitung der Plenar-, Ausschuss- und Präsidialsitzungen. Ihm gehören die beiden Klubobleute und die zwei Klubgeschäftsführer an. Er hat nicht nur die Initiativen der zwei Klubs abzustimmen, sondern vor allem auch das Ergebnis der Abstimmungen bei Ausschusssitzungen oder Plenarsitzungen zu harmonisieren.

Da während der gesamten Legislaturperiode hindurch nicht nur alle Anträge, sondern auch alle Anfragen vom jeweiligen Koalitionspartner gegengecheckt werden, resultiert daraus eine erhebliche Einschränkung der Interpellationsmöglichkeiten. Vor allem weigerte sich in Salzburg die ÖVP ab dem Zeitpunkt der Regierungsübernahme durch ÖVP und FPÖ auf Bundesebene (Februar 2000), Initiativen der SPÖ zuzulassen, welche Maßnahmen der Bundesregierung kritisierten. Dies führte zu ständigen Verstimmungen, weil damit die politische Artikulationsmöglichkeit der Sozialdemokraten gegen Vorhaben der

schwarz-blauen Bundesregierung im Landesparlament unterbunden war¹⁵.

Für den Fall, dass ein Konflikt zwischen den Regierungspartnern in keinem dieser Gremien gelöst werden kann, fällt die Lösungskompetenz an die beiden Parteiobmänner. Auch für die weder in den Landesverfassungen noch in den Geschäftsordnungen der beiden Landtage normierten Gremien wurde das Einstimmigkeitsprinzip von den Koalitionsparteien festgelegt.

Während der Legislaturperiode stellte sich heraus, dass vorrangig der Arbeitsausschuss der Regierung und der Landtagsarbeitsausschuss als die erforderlichen Harmonisierungsgremien zweckdienlich waren und vor allem der Arbeitsausschuss der Regierung auch die Aufgabe des Koalitionsausschusses übernahm.

4.2. Der Arbeitsausschuss der Landesregierung zur Koordinierung und Harmonisierung politischer Konfliktstoffe

Die Mitglieder einer Majorzregierung müssen sich in ihren Zielvorstellungen einschränken und dem Koalitionspartner anpassen, weil die Regierung nur als einheitlich agierendes Gremium sowohl hinsichtlich der Lösung politischer Probleme als auch der Sicherung ihres eigenen Bestandes Erfolg haben kann. Aus diesem Sicherheitsbedürfnis heraus entsteht so etwas wie „Regierungsdisziplin“. Die Forderung nach Geschlossenheit ist eine Waffe in der Hand des Vorsitzenden der Regierung, des Landeshauptmannes. Damit kann keine Regierungsfraktion als Parteivollstrecker auftreten. Ganz im Gegenteil, jede der beiden Fraktionen muss bemüht sein, persönliche Kontakte zu den Mitgliedern der anderen Fraktion zu pflegen. Die Verfassungsänderung hat damit auch das Erfordernis einer neuen parteipolitischen Einstellung zum Ziel: Es muss zwischen den Regierungsfractionen eine neue Kollegialität erreicht werden, die über das bisherige Ausmaß des Konsensbestrebens hinausgeht und ein Verständnis der Perspektiven des anderen einmählt.

15 In der Parteienvereinbarung zur Konstituierung des Salzburger Landtages und der Bildung der Landesregierung aufgrund der Landtagswahl vom 7. März 2004 wurde auf Grund dieser negativen Erfahrungen eine wesentliche Änderung beschlossen: Von der Notwendigkeit einer Beschlussfassung im Landtagsarbeitsausschuss sind Landtagsinitiativen ausgenommen, wenn sie allgemeine gesellschaftspolitische Fragen oder Materien, die ausschließlich in den Kompetenzbereich des Bundes oder der EU fallen, betreffen. Sie dürfen keine Auswirkungen auf Landesgesetze haben und/oder die Ressortarbeit berühren.

Das zuvor Gesagte darf jedoch nicht den Eindruck erwecken, dass die auf Konsens konzentrierte Verfahrensregel keine Konflikte erzeugt. Ganz im Gegenteil: Während Mehrheitsentscheidungen in Proportionsystemen vom unterlegenen Partner hingenommen werden müssen, sind die Partner in Koalitionen mit Einstimmigkeitsprinzip viel stärker darauf ausgerichtet, einen erklecklichen Teil des Erfolgs für sich verbuchen zu können. Das bedeutet oft lange Verhandlungen, Vertagungen und ständige Vieraugengespräche zwischen den Landesparteibleuten und kann unter Umständen auch zur völligen Blockade einer Agenda führen. Damit ist nichts anderes gemeint als dass ein Streitklima nur dann akzeptiert werden kann, wenn nicht alles zur Disposition steht, wenn sich die Koalitionsparteien auf einen Minimalkonsens einigen.

Der Arbeitsausschuss der Landesregierung hat im Wesentlichen vier Funktionen zu erfüllen:

1. Die Vorbesprechung der Tagesordnungspunkte für die nächste Regierungssitzung, um eine einstimmige Beschlussfassung zu ermöglichen.
2. Die Behandlung von bedeutenden Ressortangelegenheiten oder Regierungsvorlagen zur rechtzeitigen Abklärung mit dem Koalitionspartner vor der Behandlung in Regierung und/oder Landtag.
3. Die Behandlung von exogen an die Regierung herangetragenen Themen- und Problemfeldern, damit eine einheitliche Sprachregelung vermittelt werden kann, bevor eine entsprechende Beschlussvorlage vorbereitet wird.
4. Die Behandlung von Problembereichen, die aus dem Landtagsarbeitsausschuss von einem der Klubobleute an die Landesregierung heran getragen werden.

Der Vorteil des stärkeren Regierungspartners (ÖVP) mit den Kernressorts Finanzen, Wirtschaft, Personal und Bildung (in Tirol ressortieren auch die Kernkompetenzen Krankenanstalten, Gesundheitswesen und Arbeitsmarkt bei der ÖVP) lag in der Legislaturperiode 1999 – 2004 vor allem im Informationsvorsprung. Besonders im Bereich des Budgets galt es daher für den kleineren Regierungspartner (SPÖ) wachsam zu sein, wenn bei den Budgetverhandlungen seine Zielsetzungen unterrepräsentiert waren.

Da ein wesentlicher Anteil der Regierungsbeschlüsse in Salzburg¹⁶ im Umlauf unter allen Regierungsmitgliedern gefasst wird, überwog das Koordinationsbedürfnis zwischen den Regierungsmitgliedern und den koalitionsinternen Landtagsfraktionen bei weitem gegenüber reinen Regierungsbeschlüssen. Daher divergierten die Zahl der Tagesordnungspunkte für die Regierungssitzungen und die Zahl der Themen- und Problembereiche, die der koalitionsinternen Koordination und Harmonisierung bedurften. Für die 47 Sitzungen der Salzburger Landesregierung und die 7 Regierungsklausuren in der 12. GP wurden im Arbeitsausschuss 201 Tagesordnungspunkte der Regierung, hingegen 508 andere Themenbereiche abgehandelt.

Tabelle 3: Anzahl der im Arbeitsausschuss der Salzburger Landesregierung behandelten Themenbereiche (gegliedert nach Tagesordnungspunkten der Regierung und anderen Themen

Session	Tagesordnungspunkte der Regierungssitzung	Andere Themen zur koalitionsinternen Koordination
1. Session: (3 Sitzungen)	21	8
2. Session (9 Sitzungen, 2 Regierungsklausuren)	40	100
3. Session (10 Sitzungen, 1 Regierungsklausur)	38	109
4. Session (9 Sitzungen, 2 Regierungsklausuren)	46	116
5. Session (10 Sitzungen, 1 Regierungsklausur)	31	112
6. Session (6 Sitzungen, 1 Regierungsklausur)	25	63
Summe: 47 Sitzungen, 7 Regierungsklausuren)	201	508

Quelle: Thaler (2005) 170 (s FN 5)

¹⁶ Im Gegensatz zu Tirol, wo Regierungssitzungen mit Ausnahme des Monats August jede Woche stattfinden, werden diese in Salzburg nur einmal pro Monat abgehalten.

4.3. Der Arbeitsausschuss des Landtages

4.3.1. Die Rolle der Fraktionsvorsitzenden im Majorzsystem

Die Fraktionsvorsitzenden wurden bei den Regierungsverhandlungen im März 1999 in beiden Bundesländern als Mitglieder des Koalitionsausschusses nominiert und ihre Zugehörigkeit zum politischen Spitzenpersonal damit erstmals deutlich anerkannt. Fraktionsvorsitzende sind gleichsam die Transmissionsriemen zwischen Regierung und Landtagsfraktion (Klubs) und haben ständig die Sachrationalität der konsensorientierten Regierung mit der Durchsetzungsrationalität im Landtag abzuwägen. Politische Führung in den Landtagsklubs der Regierungsparteien setzt daher im Majorzsystem mehr Überzeugungskraft und pragmatische Moderation als hierarchische Steuerung voraus. Erschwerend kommt hinzu, dass die Fraktionen wenig Möglichkeit haben, über die Kreation wesentlicher politischer Agenda zu bestimmen, sondern sie haben diese gleichsam auf Veranlassung der Regierung zu exekutieren. Hauptaufgabe des Fraktionsvorsitzenden ist es daher, die Einstellung des Koalitionspartners der eigenen Fraktion einsichtig zu machen, dabei aber die grundlegenden Positionen der eigenen Fraktion zu einem geschlossenen Gesamtbild zu bündeln.

Die Fraktionssitzungen (Klubssitzungen) dienen dabei nicht nur der Information durch Regierungsmitglieder und Fraktionsvorsitzende und der Beschlussfassung, sondern auch der Ausgabe von „Sprachregelungen“ in besonders sensiblen Themenbereichen. Diese Sprachregelungen haben nicht den Zweck, den Abgeordneten vorzuschreiben, ob und was sie zu sagen haben, sondern zielen auf eine einheitliche thematische Linie. Zudem soll eine Sprachregelung immer auch die mediale Durchschlagskraft erhöhen, d.h. das Bewusstsein der Öffentlichkeit (wie es im Journalistenjargon genannt wird) „penetrieren“¹⁷.

4.3.2. Die Funktionsweise des Arbeitsausschusses des Landtages

Der Arbeitsausschuss der Landtagsklubs von ÖVP und SPÖ in den Bundesländern Salzburg und Tirol, vertreten durch die beiden Klubobmänner und die Klubgeschäftsführer, hat folgende Aufgaben zu bewältigen:

17 Eilfort, Geschlossenheit und gute Figur. Ein Versuch über die Steuerung von Fraktionen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (2003), Heft 3, 581.

1. Vor jeder Plenar- und Präsidialsitzung sind die einzubringenden Agenda des jeweiligen Koalitionspartners zu überprüfen. Wenn ein Antrag oder eine Anfrage einer Regierungspartei nicht die Zustimmung des Koalitionspartners findet, besteht die Möglichkeit, die Differenzen auf die Ebene des Arbeitsausschusses der Regierung oder als letzte Instanz in eine Besprechung der Parteiobmänner zu bringen.
2. Von einer Behandlung im Landtag ausgenommen sind Anträge der Koalitionsparteien, welche inhaltlich massive Veränderungen in den Ressorts des Koalitionspartners bewirken würden. Damit wird ein Hineinregieren in die Bereiche anderer Ressorts und die Möglichkeit von Spaltungstendenzen durch die Oppositionsparteien verhindert.
3. In Salzburg führte die thematische Abklärung für die Aktuelle Stunde oft zu einem Klima der Missstimmung. Seit dieses Instrument der parlamentarischen Initiativen eingeführt wurde (ab 6.2. 2002) muss jeweils bis spätestens Montag, 12 Uhr vor der nächsten Plenarsitzung Einigung darüber erzielt werden, welcher Themenstellung seitens der beiden Koalitionspartner die Zustimmung gegeben wird¹⁸.
4. Vor jeder Ausschusssitzung müssen die einzelnen Tagesordnungspunkte und deren beantragte Beschlussfassung durchgearbeitet und eine Einigung herbeigeführt werden, auf welche inhaltliche Weise der Agenda zugestimmt werden kann. Zumeist werden hierbei Anträge der Oppositionsparteien nicht einfach abgelehnt, sondern inhaltlich wesentlich verändert, um mit den Zielvorstellungen der Regierungsparteien kompatibel zu sein.

Fraktionsdisziplin und –zwang werden im Majorzsystem oft ins Unerträgliche gesteigert, denn die Konsensrunden legen im Vorfeld fest, wie der Abgeordnete abzustimmen hat. Daher kommt es unter dem Majorzsystem kaum zu einer Meinungsbildung in den Klub-sitzungen, sondern fast durchwegs zu einer Weitergabe von bereits erfolgten Vereinbarungen, die sodann in den Ausschüssen und Plenarsitzungen von den Abgeordneten formaliter abzusegnet sind. Wenn ausnahmsweise den Abgeordneten ihr Abstimmungsverhalten freigestellt wird, dann lediglich in Problembereichen marginaler Bedeutung. Zumeist wird der dissidente Abgeordnete vom Klub gezwungen, bei

18 In Tirol wird die Themenstellung nach dem Rotationsprinzip den Parteien zugestanden, wodurch Konflikte bezüglich der Themenauswahl wegfallen.

der Abstimmung den Sitzungssaal zu verlassen, um die koalitionäre Eintracht nicht zu trüben.

Die Vereinbarung, wonach jede parlamentarische Interpellation die vorherige Zustimmung des Koalitionspartners erfordere, macht die beiden großen Fraktionen hinsichtlich ihrer Aktionsmöglichkeiten zu gefesselten Riesen¹⁹. So wurden in Salzburg in der 12. GP von der ÖVP im Arbeitsausschuss des Landtages nicht weniger als 80 SPÖ-Anträge abgelehnt²⁰. Da 80 Anträge und eine mindestens gleich hohe Anzahl von schriftlichen oder mündlichen Anfragen für die Initiatoren erhebliche Recherchen und Arbeitszeit bedeuteten, wurde dieser frustrierte Aufwand als besonders negativ von den Abgeordneten der Koalition kritisiert, was die nachträgliche Akzeptanz der Verfassungsänderung beeinträchtigte. Daher wurde die Demokratiequalität im Majorzsystem durch die Salzburger Abgeordneten deutlich im Bereich des Kooperationsverlustes angesiedelt, da 13 Abgeordnete dem Proporzsystem eine höhere Demokratiequalität zusprachen.

Tabelle 4: Demokratiequalität – Beurteilung durch die Salzburger Abgeordneten

In welchem Verfassungssystem hat sich ihrer Meinung nach die Demokratiequalität als höher herausgestellt?

	ÖVP	SPÖ	FPÖ	GRÜNE	parteilos	Summe
Im Mehrheitssystem	4	3				7
Im Proporzsystem		4	6	1	2	13
Gleich geblieben	3	2		1		6
Keine Angaben	1	1				2

n = 28

Quelle: Thaler (2005) 292

Das Votum der Tiroler Abgeordneten bezüglich der Demokratiequalität fiel zwar wesentlich positiver aus, da sich eine absolute Mehrheit für das Majorzsystem aussprach. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Antwort dreier Regierungsmitglieder inkludiert ist und der größte Teil der Abgeordneten 1999 neu in den Landtag einzog,

19 Eine umfassende Darstellung findet sich in Thaler, Gefesselte Riesen (2006) 246-266 (s FN 4).

20 Die von der SPÖ abgelehnten ÖVP-Anträge liegen dem Verfasser nicht vor, dürften aber ein annähernd gleich hohes Ausmaß erreichen.

also den politischen Sozialisierungsprozess nicht im Proporzsystem erlebt hat.

Tabelle 5: Demokratiequalität – Beurteilung durch die Tiroler Abgeordneten

In welchem Verfassungssystem hat sich ihrer Meinung nach die Demokratiequalität als höher herausgestellt?

	ÖVP	SPÖ	FPÖ	GRÜNE	Summe
Im Mehrheitssystem	5*	5			10
Im Proporzsystem		1	3	2	6
Gleich geblieben	2			1	3

n = 19

* In dieser Zahl ist die Antwort von drei Regierungsmitgliedern enthalten

Quelle: Thaler (2005) 304.

5. Kooperationsverlust durch Konfliktstoffe in der Salzburger Regierungskoalition 1999 - 2004

Die pluralistische Demokratie lebt aus der Spannung zwischen Konflikt und Konsens, wobei der Konsens die Fundamente der Demokratie, der Konflikt die Oberfläche betreffen sollte²¹. Auch eine Koalition hat nie eine einheitliche, widerspruchsfreie Präferenzordnung. Daher entstehen während einer Legislaturperiode immer wieder innerkoalitionäre Machtkämpfe, die an die Stelle rationaler Entscheidungsprozesse treten.

Am Beispiel der Salzburger Majorzregierung von ÖVP und SPÖ sollen einige dieser Konfliktstoffe im Folgenden dargelegt werden, die beträchtliche zeitliche Verzögerungen und damit Kooperationsverluste bedingten. Waren es zunächst Erosionssplitter in der Konsenskultur, so wuchsen sie sich später zu beträchtlichen Steinen im Getriebe aus und bewirkten eine radikale Abkühlung zwischen den Spitzenakteuren. Die normativen Erwartungen der Verfassungsreform, nämlich eine Steigerung der Entscheidungsdichte, eine Verstärkung der Entscheidungstiefe durch größtmögliche Kooperation und eine Beschleunigung der Verfahrensdauer wurden durch politische Strate-

21 Dahl, A Preface to Democracy. (1963) 132.

gien, die auf eine Schwächung des politischen Partners abzielten, oder durch mangelnde Chemie zwischen den handelnden Personen konterkariert. Es herrschte ein ständiges „credit claiming“, dh das allseitige Beanspruchen von Leistungen, und ein „scapegoating“, dh der Versuch des gegenseitigen Zuschiebens des Sündenbocks für politische Defizite²². Dieses andauernde politische Gerangel beherrschte die Medien und damit auch die tägliche Wahrnehmung der Wählerschaft. Die Wettbewerbskomponenten, die zwar unter den Rahmenbedingungen der Konsensrunden stattfanden, wurden in der Öffentlichkeit als Kooperationsverluste diagnostiziert. Das Majorzsystem inkludiert gerade wegen des Einstimmigkeitsprinzips in der Regierung die Tendenz zu Kooperationsverlusten, wie die folgenden Ausführungen über die 12. GP des Salzburger Landtages zeigen werden.

5.1. Endogene Konfliktstoffe

5.1.1. Koalitionsinterne Informationsprozesse – Informationsmanagement als Machtstrategie

Durch die Art und Weise, wie die Kommunikation und die Informationsflüsse zwischen den politischen Akteuren ablaufen, wird Macht geschaffen. Die Modalitäten der Informationsweitergabe – ob verzögert oder rechtzeitig, ob gefiltert oder in vollem Umfang, ob gefärbt oder authentisch – hat Auswirkung auf die Handlungsfähigkeit der Empfänger. In Koalitionen, die sich in einem Regierungsprogramm für fünf Jahre darauf festgelegt haben, effektiv und effizient und ohne interne Störmanöver das Land zu regieren, sollte eine faires Informationsmanagement Selbstverständlichkeit sein. Da aber die Partner in der Koalition stets auch die eigene Machtabstärkung und -steigerung im Auge haben, wird Informationsmanagement gezielt auch als Machtstrategie eingesetzt. Wenn dies geschieht, entstehen innerhalb des handelnden Gremiums aber Unsicherheitszonen und Irritationen, die auf der ungleichen Verteilung von handlungsleitenden und handlungsbegründenden Informationen beruhen. Auf diesem Fundament entstehen für denjenigen Partner, der den Informationsvorsprung besitzt, Machtzuwächse, für den anderen Partner Machtverlust und höchste Unzufriedenheit, was dieser zu bewussten Verzögerungsstrategien nutzt.

22 Vgl. *Arnim*, Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei (2002) 42.

Für die Regierung hat die Bürokratie einen unschätzbaren Einfluss auf die Entscheidungsfindung. Der Einfluss ist sicher am bedeutendsten bei den Routineabläufen, am geringsten bei der tagespolitischen Programmgestaltung²³. Innerhalb der Informationsaufbereitung für die Regierungssitzungen gibt es einige besonders bedeutende Akteure des Informationsmanagements, die Korte als „Personen mit Maklermacht“ bezeichnet²⁴. Gerade für die materiellen Dimensionen (policies) der Politik haben Personen mit Maklermacht einen besonderen Einfluss. Innerhalb der Ressortverteilung einer Landesregierung gibt es einige Zentralressorts, zu denen das Finanzressort, das Wirtschaftsressort und das Personalressort zählen. Daher sind die beamteten Abteilungsvorstände dieser Ressorts für das Kollegialorgan der Landesregierung von herausragender Bedeutung. Dazu zählen der Landesamtsdirektor, der Leiter der legistischen Abteilung, der Kabinettschef des Landeshauptmannes sowie die Leiter der Finanz- und Personalabteilung. Da die beamteten Ressortverantwortlichen im Wesentlichen den politischen Ressortverantwortlichen zuarbeiten und nicht der gesamten Regierung, ist es von eminenter Beträchtlichkeit, ob diese Ressorts annähernd gleichwertig auf die beiden Koalitionsparteien aufgeteilt sind oder ob die gesamte Validität bei einer Partei liegt. Im Bundesland Salzburg war es seit 1945 nie möglich (im Gegensatz etwa zum Bundesland Steiermark), dass eines dieser zentralen Politikbereiche der SPÖ zugeordnet worden wäre. Die drei zentralen Ressorts wurden auch in der neuen Majorzregierung 1999 - 2004 ausschließlich von ÖVP-Regierungsmitgliedern verwaltet²⁵.

Systemisch bedingt, hatte die jeweilige Spitze des Leitungsgremiums, also der Landeshauptmann, und der Landesfinanzreferent den schnellsten und umfassendsten Informationszugang. Verstärkend zum systemischen Faktor kam hinzu, dass der Landesamtsdirektor als Leiter der inneren Verwaltung und alle beamteten Verantwortlichen der zentralen Ressorts (die Abteilungsleiter) auch im neuen Majorzsystem der ÖVP angehörten und somit zur Beamtenloyalität die politische Loyalität verstärkend hinzu kam. Der Zugriff zu Informationen war also doppelt strukturiert, einmal durch die Regelung organisatorischer Zuständigkeit und zum anderen durch das politische Naheverhältnis.

23 Korte, Maklermacht. Der personelle Faktor im Entscheidungsprozess von Spitzenakteuren, in: Hirscher/Korte (Hg), Information und Entscheidung, Kommunikationsmanagement der politischen Führung (2003) 15-28, 16.

24 aaO 17.

25 Mit der Bildung einer SPÖ-dominierten Salzburger Landesregierung im April 2004 gingen alle Zentralressorts mit Ausnahme des Wirtschaftsressorts an die SPÖ.

Durch diese ungleiche Verteilung der Informationsressourcen und durch das geschickte Informationsmanagement des nicht nur zahlenmäßig stärkeren, sondern durch die Ressortgewichtung besser positionierten ÖVP-Regierungsteams entstanden innerhalb der Koalition immer wieder Konflikte. Besonders im Bereich der Finanzen konnte der Finanzreferent durch seinen Informationsvorsprung im Budget vorgesehene, aber nicht definierte Manövriermasse rechtzeitig für außerordentliche Ausgaben vorsehen. Auch die drei außerordentlichen Impulsprogramme zur Förderung der südlichen Landesteile, die aus den Mitteln des Verkaufs von Anteilen der Landeshypothekenbank finanziert wurden, wurden stets von der ÖVP-Fraktion vorstrukturiert, was zu erheblichen Störungen im Koalitionsklima führte. Durch die erforderliche Einstimmigkeit von Regierungsbeschlüssen konnte die SPÖ jedoch stets ihre zentralen Forderungen auch durchbringen. Grundsätzlich bewirkt also das Einstimmigkeitsprinzip in einer Majorzregierung für den stärkeren Koalitionspartner einen Kooperationsgewinn.

5.1.2. Kontrolle der Wirtschaftsförderung

Einen ständigen Konfliktpunkt innerhalb der Koalition, der natürlich von den Oppositionsparteien zum Anlass genommen wurde, ein Auseinanderdriften der Regierungspartner in der Öffentlichkeit zu thematisieren, bildete die Frage, ob die Subventionsnehmer im Wirtschaftsbereich mit den ihnen gewährten Fördersummen dem Datenschutz unterliegen. Gerade im Bereich der Wirtschaftsförderungen gibt es einen Wildwuchs von Förderinstrumentarien²⁶.

Die SPÖ-Fraktion, aber auch die GRÜNEN und die FPÖ bemängelten, dass es im Gegensatz zum Kultur- und Sportbereich (lt einem Beschluss des Salzburger Landtages vom 13. Mai 1981) im Bereich der Wirtschaftsförderung den Abgeordneten nicht möglich sei, ihre parlamentarische Kontrollfunktion bezüglich der Vergabe von Landesmitteln auszuüben²⁷. Es lägen den Mandataren keinerlei Daten über die Förderungsnehmer, die geförderten Projekte und die Förderhöhe vor. In einer Anfragebeantwortung²⁸ verwies LH-Stv Gasteiger (ÖVP) darauf, dass das Grundrecht des Datenschutzes (§ 1 DSG) gemäß § 81 Abs 2 der Sbg LT-GO auch gegenüber dem Landtag und auch im Rahmen der Tätigkeit des Landtages zu wahren ist, und zwar auch

26 Nr 384 der Beilagen, 2. Session der 12. GP des Sbg LT.

27 Anfrage der GRÜNEN, Nr 452 der Beilagen, 2. Session der 12. GP des Sbg LT.

28 Nr 647 der Beilagen, 2. Session der 12. GP des Sbg LT.

dann, wenn Informationen in Beratungen in nichtöffentlichen Sitzungen bekannt werden. Nach Ansicht Gasteigers stellen auch Wirtschaftsdaten personenbezogene Daten im Sinne des § 1 DSG dar, wonach der Anspruch auf Geheimhaltung schutzwürdiger personenbezogener Daten es auch verbietet, dass eine Offenlegung solcher Daten erfolgt. In einer Stellungnahme der Fachabteilung 0/1 des Landes zum Thema „Wirtschaftsfördernde Maßnahmen; Datenschutz und Amtsverschwiegenheit“ wurde die rechtliche Situation jedoch deutlich anders konkretisiert²⁹:

„Solange eine aufrechte Zustimmung des Betroffenen zur Datenübermittlung vorliegt, die hinreichend konkret und deutlich auch die Weiterleitung genau bestimmter Daten an den Landtag umfasst, stehen einer solchen Weiterleitung keine datenschutzrechtlichen Bedenken gegenüber.“

SPÖ-Fraktion und die Oppositionsparteien FPÖ und GRÜNE verwiesen nun darauf, dass in allen Formularen für Subventionsansuchen der Förderungswerber seine Zustimmung zur Weitergabe der Daten erteilt. Trotzdem war in der Folge das zuständige Regierungsmitglied LH-Stv Eisl (ÖVP) nicht bereit, Förderungswerber und Förderungshöhe dem Landtag bekannt zu geben.

Da es zu keinem Einvernehmen kam, gab SPÖ-Klubvorsitzender Thaler beim Salzburger Verfassungsjuristen Ewald Wiederin ein Gutachten in Auftrag, inwieweit eine solche Bekanntgabe der Förderungswerber und der Förderungssummen mit der verfassungsrechtlichen Geheimhaltungspflicht vereinbar wäre. Wiederin sah es in der Lehre als unbestritten an, dass die Mitglieder der Landesregierung, die von den Landtagsabgeordneten gemäß Art 101 Abs 1 B-VG gewählt worden sind, diesen gegenüber nicht an die Amtsverschwiegenheit gebunden sind. Die gesetzlichen Berichtspflichten seien ein Instrument der parlamentarischen Kontrolle und daher wurde ihre bundesverfassungsrechtliche Zulässigkeit nie ernstlich in Frage gestellt³⁰. Er kommt in seinem sehr umfangreichen Gutachten zu folgendem Resümee:

„Die Verankerung einer Verpflichtung der Landesregierung im Salzburger Tourismusgesetz, dem Landtag jährlich über Empfänger, Zweck und Höhe der vom Salzburger Tourismusförderungsfonds vergebenen

29 Nr 382 der Beilagen, 3. Session der 12. GP.

30 Wiederin, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Aufnahme von Förderungsempfängerdaten in Berichte der Landesregierung an den Landtag, Rechtsgutachten im Auftrag des Sozialdemokratischen Landtagsklubs (2002) 3.

*Förderungen zu berichten, ist im Lichte der Amtsverschwiegenheit des Art 20 Abs 3 B-VG unbedenklich.*³¹

Was für das Salzburger Tourismusgesetz und seine Förderinstrumentarien gilt, ist daher konkludent auch auf andere Förderinstrumente anzuwenden. Auch die Sorge betreffend den § 1 des DSG findet Wiederin unbegründet, wenn bei der Ausgestaltung der Antragsformulare Vorsorge getroffen wird, dass der Förderungsempfänger der Datenübermittlung zustimmt. Doch auch ohne eine solche Zustimmung „begegnet der Eingriff keinen Bedenken, weil er gesetzlich vorgesehen würde, weil er in einer demokratischen Gesellschaft für das wirtschaftliche Wohl des Landes notwendig ist und weil er in der gelindesten zum Ziel führenden Art erfolgt“³².

Trotz der nun eindeutig geklärten Rechtslage war es nicht möglich, innerhalb der Koalitionsparteien zu einem Einvernehmen zu gelangen. In einem Proporzsystem hätte eine solche gesetzliche Änderung oder Klarstellung mittels eines Mehrheitsbeschlusses durch die Fraktionen SPÖ, FPÖ und GRÜNE keine Regierungskrise hervorgerufen. Die gegenseitige Bindung der Koalitionspartner erwies sich für die SPÖ in diesem Fall als eine politische Zwangsjacke, also als deutlicher Kooperationsverlust.

5.1.3. Zukunft Land Salzburg AG

Im November 2001 gab es innerhalb des Salzburger Regierungsteams einen ersten Konflikt um die geplante Mittelstandsfinanzierungsgesellschaft „Zukunft Land Salzburg AG“. Der erst seit wenigen Monaten als Quereinsteiger nach Arno Gasteiger in die Regierung geholte LH-Stv Wolfgang Eisl (ÖVP), der in seiner Eigenschaft als Wirtschaftsreferent seine diesbezügliche wirtschaftspolitische Kompetenz unter Beweis stellen wollte, überraschte mit Medienberichten den Koalitionspartner SPÖ, dass aus dem Verkaufserlös der Landeshypothekenbank eine Mittelstandsfinanzierungsgesellschaft mit Beteiligung von in- und ausländischen Banken gegründet werden solle. In der Regierungssitzung vom 12. November 2001 war zwar die Tagesordnung für die für 18. und 19. November 2001 geplante zweitägige Regierungsklausur vereinbart, dieses Thema aber in keiner Weise angesprochen worden. In der Klausurtagung verlangten die SPÖ-Regierungsmitglieder folglich einen Bericht und äußerten sich empört über die völlig verfehlte innerkoalitionäre Informationspolitik des

31 aaO 23.

32 aaO 24.

Koalitionspartners ÖVP. Eisl konnte jedoch keine ausgearbeitete Unterlage vorlegen, sondern musste sich damit begnügen, auf einer Flip-Chart seine Pläne darzulegen³³.

Die SPÖ-Vertreter kritisierten, dass es nicht Aufgabe des Landes sein könne, mit Geldern aus dem Hypo-Verkauf ins Venture-Business einzusteigen. Vor allem stelle sich die Frage, ob eine solche Vorgangsweise mit den Maastricht-Kriterien kompatibel sei. Kritik an Eisl gab es auch, weil dieser von vornherein für Privatanleger eine bestimmte Mindestrendite ausloben wollte, was von der SPÖ als Verzerrung des Wettbewerbs kritisiert wurde. Besonders harsch reagierte die SPÖ auf den Vorschlag, die für das Land lukrativen Flughafenteile in diese neue Gesellschaft einzubringen, weil dadurch die künftigen Dividendenrenditen nicht mehr ins Landesbudget einfließen würden. Die SPÖ-Regierungsfraktion fühlte sich durch das einseitige Vorgehen und die mangelnde Informationsbereitschaft Eisls brüskiert und sah im Majorzsystem als der kleinere Partner einen deutlichen Kooperationsverlust. Eisl hatte mit dieser Vorgehensweise sein Vorschussvertrauen verspielt und schließlich während der gesamten verbleibenden Legislaturperiode Probleme mit dem Koalitionspartner.

5.2. Exogene Konfliktstoffe

5.2.1. Wählen mit 16 (Änderung der Salzburger Gemeindewahlordnung)

Bereits in der 5. Session der 11. GP (1994-1999) hatte die SPÖ-Landtagsfraktion einen Antrag betreffend die Absenkung des Wahlalters für das aktive Wahlrecht bei Gemeindewahlen auf 16 Jahre eingebracht³⁴. Die SPÖ-Mandatare hatten dabei auf die positiven Erfahrungen in den deutschen Bundesländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt hingewiesen. Insbesondere wurde von den Antragstellern festgestellt, dass sich die Einstellungen junger Menschen zu Politik und Politikern und zum Staat in den vergangenen 15 Jahren kontinuierlich verschlechtert hätten. Für die SPÖ-Abgeordneten reihe sich der pragmatische Zugang der Herabsetzung des Wahlalters bei Kommunalwahlen historisch in die Öffnung des Wahlrechtes für Frauen, für Strafgefangene sowie in die bisherigen Herabsetzungs-

33 Erst mit Schreiben vom 13. März 2002 wurde der Koalitionspartner SPÖ von LH-Stv Wolfgang Eisl über das Geschäftsfeld, die Ziele und die tatsächliche Höhe des geplanten finanziellen Mitteleinsatzes aufgeklärt.

34 Nr 97 der Beilagen der 5. Session der 11. GP des Sbg LT.

schübe auf 19 bzw 18 Jahre ein und setze diese fort. Der Vertreter der weisungsfreien Kinder- und Jugendanwaltschaft unterstützte diese Forderung, weil es die Jugendfreundlichkeit der Gesellschaft insgesamt fördere.

Die ÖVP-Vertreter bevorzugten andere Einbindungsformen von Jugendvertretern auf kommunaler Ebene in Form von Jugendparlamenten, Jugendforen oder Jugendstammtischen. Sie gebrauchten auch die pädagogische Keule bei ihrer Argumentation, indem sie die kognitive Urteilsfähigkeit der Jugendlichen für politische Prozesse und Policies in diesem Alter anzweifelten³⁵. Der Antrag fand sodann im Ausschuss eine Mehrheit durch SPÖ, FPÖ und Bürgerliste, konnte jedoch wegen des Fehlens einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Plenum keine Gesetzeskraft erlangen.

Bei den Regierungsverhandlungen nach der Landtagswahl 1999 stellten die SPÖ-Verhandlungsteilnehmer wiederum die Forderung nach einer Absenkung des aktiven Wahlalters bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre auf; die ÖVP war aber wieder nicht dafür zu gewinnen. Schon in der ersten regulären Sitzung des Landtages in der 12. GP versuchten die FPÖ-Abgeordneten, zwischen die Koalitionspartner ÖVP und SPÖ einen Keil zu treiben, indem sie den SPÖ-Antrag aus der 11. GP wortident einbrachten³⁶. Die SPÖ blieb trotz der in den parakonstitutionellen Gremien der Koalition vereinbarten Vorgangsweise, gemeinsame Beschlüsse anzustreben, bei ihrer grundlegenden Haltung und beschloss gemeinsam mit der FPÖ, dass dem Landtag eine entsprechende Regierungsvorlage zuzuleiten sei³⁷. Im Plenum des Landtages kam es wiederum durch die Ablehnung seitens der ÖVP-Mandatare zu keiner Zwei-Drittel-Mehrheit.

Dieses Thema als exogen von Freiheitlichen und Jungsozialisten herein getragener Konflikt begleitete die Koalition während fast der gesamten Legislaturperiode. Erst bei den Parteienverhandlungen nach der Landtagswahl vom 7. März 2004 entschloss sich die ÖVP – nun-

35 Diese Haltung wurde lange Zeit von konservativen Parteienvertretern eingenommen. So urteilte etwa der CDU-Politiker Horst Eylmann: „Persönlichkeitsentwicklung und Sozialisationsprozess sind bei Jugendlichen noch nicht so weit fort geschritten, dass man ihnen generell die Fähigkeit zusprechen kann, diese politische Verantwortung für sich und andere zu übernehmen. Dass darüber weltweit Konsens herrscht, zeigen die Wahlgesetze, die in allen Staaten das Wahlalter bei mindestens 18 Jahren festlegen“ (zitiert nach *Seyer/Leeb*, Senkung des Wahlalters. Expertise über die Situation in Österreich und Deutschland (1998) 15).

36 Nr 12 der Beilagen der 1. Session der 12. GP des Sbg LT.

37 Nr 167 der Beilagen der 2.Session der 12. GP des Sbg LT.

mehr als Juniorpartner einer Großen Koalition – sich dem Verlangen der Sozialdemokraten anzuschließen³⁸.

5.2.2. Abschaffung des Proporz in der Stadtverfassung

Schon in der 11. GP des Salzburger Landtages war es im Zusammenhang mit der Änderung der Landesverfassung auch zu einer Debatte über die gleichzeitige Abschaffung des Proporz in der Stadtregierung (Änderung des Salzburger Stadtrechtes) gekommen. In einem Dringlichen Antrag hatte die ÖVP-Fraktion im Zusammenhang mit der Einführung der Bürgermeister-Direktwahl die Aufhebung des Proporzsystems bei der Bildung der Stadtregierung verlangt. Der Antrag wurde schließlich inhaltlich auf die Einführung der Bürgermeister-Direktwahl beschränkt³⁹. Später fasste der Gemeinderat der Stadt Salzburg einen einstimmigen Beschluss, an den Landtag zu appellieren, die Abschaffung des Proporz in der Stadtregierung in einem mit der Änderung der Landesverfassung zu beschließen. Daraufhin verlangten die ÖVP-Abgeordneten neuerdings eine Novelle zum Salzburger Stadtrecht zur Abschaffung des Proporz bei der Bildung der Stadtregierung. Da SPÖ und FPÖ gegen den Antrag votierten und ÖVP und Bürgerliste dafür eintraten, kam es zu einer Patt-Situation im Ausschuss⁴⁰. In der Plenarsitzung vom 28. Oktober 1998 kam es mangels der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit zu keiner Änderung des Stadtrechts.

In Form einer Petition vom 19. März 2001 traten die Fraktionen der ÖVP und der Bürgerliste im Salzburger Gemeinderat an den Landtag um die Wiederaufnahme der Beratungen über die Abschaffung des Proporz in der Stadtregierung heran. Damit war ein neuer Zankapfel den Koalitionsparteien in die Hände gelegt, der nur durch eine differente Beschlussfassung erledigt werden konnte. Für den ÖVP-Landtagsklub erklärte Klubobmann Rossmann, dass dieser sich für die Abschaffung des Proporz in der Stadt Salzburg ausspreche. FPÖ-Abg Schöppl wendete sich für die Freiheitlichen eindeutig dagegen und brachte die Überzeugung zum Ausdruck, dass die Abschaffung des Proporz gegen das B-VG verstoße. Auch sei diese nicht vereinbar mit der Direktwahl des Bürgermeisters. SPÖ-Klubvorsitzender Thaler verwies darauf, dass es im Salzburger Stadtrecht vier Organwalter gebe:

38 S Regierungserklärung LHF Burgstaller, in: Floimair, Arbeitsübereinkommen – Regierungserklärung (= Schriftenreihe des Landespressebüros Salzburg, Nr 156, 2004) 12.

39 Nr 90 der Beilagen, 2. Session der 11. GP des Sbg LT.

40 Nr 78 der Beilagen, 6. Session der 11. GP des Sbg LT.

den direkt, also plebiszitär gewählten Bürgermeister und die jeweils proportional zusammengesetzten Organe des Stadtratskollegiums, des Stadtsenates und des Gemeinderates. Nach dem B-VG Art 117 Abs 5 ist der Stadtsenat ausdrücklich nach dem Proportionalprinzip zusammenzusetzen. Der Stadtsenat gehört jedenfalls zu den mit der Vollziehung betrauten Organen der Stadt Salzburg. Nach dem Salzburger Stadtrecht § 48 ist der Stadtsenat der ständige Ausschuss des Gemeinderates für alle Rechts- und Finanzangelegenheiten. Mit der Einführung des Majorzsystems für die Stadtregierung (Stadtratskollegium) schaffe man ein zusätzliches Regelungssystem, für das der Bundesverfassungsgesetzgeber die Regelung offen gelassen hat. Mit der Einführung des Majorzsystems für das Stadtratskollegium entstehe aber ein Problem der Inkonsistenz der Entscheidungsverhältnisse, da ein direkt gewählter Bürgermeister einem Stadtratskollegium angehören kann, in dem sonst kein einziger Repräsentant seiner Partei vertreten ist. Damit bliebe das große demokratiepolitische Konzept der Volkswahl des Bürgermeisters ohne rechtspolitische Konsequenzen bei der Regierungsbildung⁴¹.

Der von den GRÜNEN schließlich eingebrachte Antrag mit dem Ersuchen an die Landesregierung, eine Novelle zum Stadtrecht zu erarbeiten, mit der das Proportionalsystem im Stadtratskollegium abgeschafft werde, wurde mit den Stimmen von SPÖ und FPÖ gegen die Stimmen der ÖVP und der GRÜNEN mehrheitlich abgelehnt⁴². Damit war ein erheblicher demokratiepolitischer Auffassungsunterschied zwischen den Regierungspartnern virulent geworden. Die Kooperationsverweigerung der SPÖ war eine der wenigen Beweise einer konkurrenzdemokratischen Profilbildung.

Erst bei den Parteienverhandlungen zur Regierungsbildung nach der Landtagswahl 2004 nahm die ÖVP von dem Vorhaben, den Proporz in der Stadt Salzburg abzuschaffen, Abstand, zumal die SPÖ mit 19 von insgesamt 40 Gemeinderatssitzen knapp an der absoluten Mehrheit angelangt war. In einer von den „Salzburger Bezirksblättern“ im Frühjahr 2004 bei der Gesellschaft für Marketing und Kommunikation in Auftrag gegebenen Stadtumfrage sprach sich jedenfalls eine Mehrheit der Stadtbevölkerung für die Beibehaltung des Proporztes aus⁴³. Das Imagetief des Proporztes, der so lange als Synonym für Postenschacherei und Päckelei gegolten hatte, scheint also überwunden zu sein, denn die Stadtbevölkerung steht dem konkordanzpolitischen

41 Nr 242 der Beilagen, 4. Session der 12. GP des Sbg LT.

42 Nr 242 der Beilagen, 4 Session der 12. GP des Sbg LT.

43 Bezirksblätter Nr 10, 4. März 2004, 2 f.

System mehrheitlich positiv gegenüber: So stimmten 44% für die Beibehaltung, 31% traten für eine Abschaffung des Proporz in der Stadtregierung ein. Der Meinungsforscher Anton Leinschitz ortete ein gewisses Kooperations- und Harmoniebedürfnis, das unter anderem aus der konfliktgeladenen bundespolitischen Stimmung erwächst:

„Erfahrungen aus den vergangenen Jahren, wie beispielsweise, dass eine drittstärkste Partei den Kanzler stellt oder der größte Wahlverlierer wieder Einzug in die Regierung erhält und dort durchaus thematische Weichen zu stellen vermag, haben diesen Bedeutungswandel offensichtlich unterstützt“.⁴⁴

5.2.3. Schließung von Bezirksgerichten, Gendarmerieposten und Postämtern

Eine wesentliche Konfliktsituation zwischen den Koalitionsparteien ergab sich, als die ÖVP-FPÖ-Regierung auf Bundesebene zur Erreichung des geplanten Nulldefizites und der Verschlinkung der staatlichen Bereiche die Schließung von Bezirksgerichten, Gendarmerieposten und Postämtern in Angriff nahm. Die heikelste Situation innerhalb des Koalitionsgefüges entstand bei der Schließung von Bezirksgerichten, weil dazu auf Grund der Verfassung die Zustimmung der Landesregierung erforderlich ist.

Am 17. April 2001 lud LH Schausberger den Arbeitsausschuss der Regierung sowie den Präsidenten des Gemeindeverbandes zu einer Präsentation des Konzeptes über die Neuordnung der österreichischen Gerichtsorganisation durch den zuständigen Bundesminister Dieter Böhmdorfer (FPÖ) ein. Der Justizminister verwies darauf, dass im Land Salzburg 16 Bezirksgerichte, aber nur 6 Bezirksverwaltungsbehörden bestehen. Drei von den Bezirksgerichten sind mit weniger als einem Richterdienstposten besetzt. Böhmdorfers Vorschlag lautete, dass je Bezirksverwaltungsbehörde nur ein Regionalgericht bestehen solle, wie dies im Bundesland Kärnten bereits verwirklicht sei.

Die SPÖ, insbesondere die neue LH-Stvin Burgstaller, sah sich veranlasst, verstärkt die Forderungen der Bezirke und Gemeinden zu unterstützen, um ein wichtiges Policy-Feld gegenüber der vorherrschenden ÖVP zu besetzen. Vor allem im Flachgau, Pongau und im Pinzgau wollten die betroffenen Bürgermeister von St. Gilgen, Neumarkt, Oberndorf, Thalgau, Radstadt, Bad Gastein, Mittersill und Saalfelden keineswegs der Auflassung der Bezirksgerichte zustimmen. Die

44 aaO 2.

koalitionäre Krise ergab sich, weil gemäß § 8 Abs 5 lit d des Überleitungsgesetzes 1920 festgelegt wird, dass Änderungen in den Sprengeln der Bezirksgerichte durch Verordnung der Bundesregierung nur mit Zustimmung der Landesregierung verfügt werden können. Auf Grund des Einstimmigkeitsprinzips bei Regierungsbeschlüssen in der Mehrheitsregierung war somit der Konfliktfall programmiert.

Da auch die Sozialdemokraten in der oberösterreichische Landesregierung nicht bereit waren, für die geplante Vorlage des Justizministeriums zur Auflösung von Bezirksgerichten zu stimmen, versuchte Justizminister Böhmndorfer durch einen Schachzug die Zustimmung der Landesregierung zu umgehen. Durch ein Bundesgesetz sollte eine Neuordnung der Bezirksgerichte derart erfolgen, dass der Sitz bestimmter kleiner Bezirksgerichte außerhalb ihres Sprengels zum Sitz eines anderen Bezirksgerichtes verlegt wird. Böhmndorfer drohte ganz offen, dass es dann eben nur mehr einen tatsächlichen Gerichtsstandort pro politischem Bezirk geben werde. Der Verfassungsjurist Heinz Mayer erachtete jedoch die beabsichtigte Vorgangsweise des Justizministers als „erheblich fragwürdig“⁴⁵.

Da die Regierung wegen dieses konkreten Problembereiches, bei dem es um die regionale Versorgung der ländlichen Bevölkerung in einem infrastrukturellen Teilbereich ging, nicht zerbrechen durfte, einigte man sich schließlich in der Landesregierung nach Absprache mit dem Justizminister, dass einige der Bezirksgerichte (zB Mittersill, Radstadt) erst mit 1.1.2005 geschlossen werden würden.

Ähnliche Konfliktbereiche ergaben sich bezüglich der vom Bund beabsichtigten und durchgeführten Schließung von Gendarmerieposten und Postämtern. Auch hier versuchte die SPÖ auf Landesebene und durch diverse Anträge im Landtag sich für die bestmögliche Versorgung der ländlichen Bevölkerung einzusetzen⁴⁶. Die Bundesregierung ließ sich zwar in ihren Bestrebungen nicht beirren, die koalitionäre Eintracht, wie sie zu Beginn der Legislaturperiode geherrscht hatte, war jedenfalls, seit Gabi Burgstaller Landesvorsitzende der SPÖ und Landeshauptmannstellvertreterin war und mit ihrem Einsatz gegen die infrastrukturelle Aushöhlung der ländlichen Regionen verstärkt politisches Profil gewann, erheblich gestört. Die ÖVP machte zweifellos den Fehler, mit ihrer Haltung die Bundesregierung zu stützen, und

45 *Mayer, Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Verlegung des Sitzes von Bezirksgerichten außerhalb ihres Sprengels (2002) 2.*

46 zB Nr 931 der Beilagen, 3. Session der 12. GP.

verlor sukzessive in der Akzeptanz der ländlichen Bevölkerung, wie die Wahlergebnisse vom 7. März 2004 deutlich unterstreichen.

5.3. Die Erschöpfung der koalitionären Gemeinsamkeit

Ein Jahr vor Beginn der Landtagswahl 2004 war im Koalitionsgetriebe nicht nur Sand, sondern Geröll festzustellen. Dies war vor allem auf drei Gründe zurück zu führen:

1. Es gab eine Reihe von Sachfragen, in denen die Regierungskoalitionäre eine unterschiedliche Zugangsweise hatten, wobei der Wille, diese Probleme einvernehmlich zu lösen, durch die zunehmende Erschöpfung der koalitionären Gemeinsamkeit beeinträchtigt war.
2. Der ÖVP machte vor allem zu schaffen, dass die SPÖ-Spitzenkandidatin für die Landtagswahl 2004, LH-Stvin Gabi Burgstaller, sukzessive ihre Beliebtheitswerte steigern konnte und den amtierenden LH Schausberger allmählich überflügelte.
3. Zudem befürchteten beide Regierungspartner, dass nach der nächsten Landtagswahl durch eine andere Koalitionsvariante (mit FPÖ und/oder GRÜNEN) einer der Partner in die Opposition verbannt und damit aus dem Macht- und Einflussbereich der Regierenden exkludiert werden könnte.

Vor allem aber die Steigerung der Beliebtheitswerte der LH-Stvin Gabi Burgstaller sorgten für Irritationen in der ÖVP und trübten das koalitionäre Klima zusehends. Nach einer von den SN in Auftrag gegebenen Umfrage lag LH-Stvin Burgstaller im August 2003 in der Frage der LH-Direktwahl mit 39 Punkten vor LH Schausberger mit 37 Punkten. Im Mai 2003 hatte LH Schausberger noch mit 40:34 geführt. Auch bei der Frage, welche Partei im Landtag gut bis sehr gut arbeite, nannten 49% die SPÖ und 47% die ÖVP (Die Arbeit der GRÜNEN im Landtag wurde mit 26%, die der Freiheitlichen mit 3% bewertet) Bei der Problemlösungskompetenz lag die ÖVP allerdings mit 60% deutlich in Führung, die SPÖ lag bei 44%⁴⁷.

Die Gemeinsamkeiten waren im interpersonalen Bereich und in den Sachfragen tatsächlich erschöpft. Vor allem zwischen LH Schausberger und seiner Herausforderin LH-Stvin Gabi Burgstaller, die erstmals von Seiten der SPÖ den Anspruch auf den Landeshauptmannsessel offen erhob, und zwischen LH-Stv Wolfgang Eisl (ÖVP) und den SPÖ-Regierungsmitgliedern stimmte die persönliche Chemie nicht

47 Salzburger Nachrichten, Regionalteil, 18.8.2003: Burgstaller punktet, ÖVP ist in Führung, 2.

mehr. Mit zunehmender Dauer der Legislaturperiode wurde deutlich, dass durch intermediäre Instanzen (Konsensrunden) Konfliktsituationen in der politischen Arena des Landesparlaments zwar kalmiert werden können, diese aber in der medialen Öffentlichkeit verstärkt durchbrechen. Die durch das Majorzsystem prophezeite Dynamisierung der Entscheidungsprozesse war durch wiederholte Kooperationsverweigerung beider Seiten und das Schielen auf den nahenden Wahltermin paralyisiert.

6. Informelle Konsensrunden bremsen die Majorzregierung als Referenzmodell

Als Resümee der Verfassungsreform in den Bundesländern Salzburg und Tirol bezüglich der Kooperationsgewinne im konkurrenzdemokratischen Paradigmenmodell der Majorzregierung lassen sich folgende Vor- und Nachteile demonstrativ festmachen:

Kooperationsgewinne im Majorzmodell:

- a) Durch die zwingend vorgeschriebene Erstellung eines Regierungsübereinkommens werden die wichtigsten (vorhersehbaren) politischen Agenda bereits vor der Regierungsbildung fixiert und in ihren Entscheidungen präformiert. Dies vermindert politische Reibungsverluste zwischen den Koalitionären und erleichtert effiziente Lösungen.
- b) Wegen des Zwanges zur Einmütigkeit bei Regierungsbeschlüssen findet das politische bargaining ausschließlich zwischen den Regierungsparteien statt, woraus allgemein ein erheblicher Zeitgewinn und geringere Kompensationsgeschäfte resultieren.
- c) Der politische Druck zu Geschlossenheit (Einstimmigkeit bei Regierungsbeschlüssen) und gemeinsamer Außenwirkung verhindert das Diffundieren der politischen Meinungen der Koalitionspartner an die Medien, wodurch eine exogene mediale Einflussmöglichkeit größtmöglich ausgeschaltet und eine Disziplinierung der Beteiligten erreicht wird.

Kooperationsverluste im Majorzmodell:

- a) Die von den Regierungsparteien in Salzburg und Tirol eingerichteten und rechtlich nicht normierten parakonstitutionellen Gremien (Konsensrunden) in Form von Arbeitsausschüssen der Regierung

und des Landtages bremsen das freie Spiel der politischen Kräfte und damit die Profilierung der Koalitionsparteien enorm ein.

- b) Die Übertragung des für die Regierung normierten Einstimmigkeitsprinzips auf die Landtagsklubs der Koalitionsparteien macht diese zu bloßen Abnickern bereits vorgefasster Beschlüsse und degradiert den Landtag zu einem bloßen Ratifizierungsorgan.
- c) Die kritische Öffentlichkeit als wesentliches Forum einer demokratischen Streitkultur und als konstitutives Element der freiheitlich-demokratischen Staatsordnung wird durch die Konsensrunden ausgeschaltet.
- d) Die Abgeordneten werden in ihrer politischen Initiative gelähmt und damit zu bloßen Außendienstmitarbeitern der Parteien. Das vom Wahlvolk erteilte Mandat wird dem Partei- und Regierungswillen unterworfen.
- e) Innerhalb der Koalition herrschen die konkordanzdemokratischen Verfahrensmuster in stärkerem Maße vor als in der Proporzregierung. Wo Politik zum bloßen Ritual absinkt, wird auch Opposition zum Ritual und kann der Landtag seiner Rolle des Kontrollorgans nicht mehr genügen.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht muss daher an der Tendenz der Informalisierung und Entparlamentarisierung, wie sie nach der Verfassungsreform in Salzburg und Tirol durch Übereinkommen der Koalitionsparteien ÖVP und SPÖ eingeführt wurde, Kritik geübt werden. Denn das förmliche Rechtssetzungsverfahren erfolgt nun außerhalb des Parlamentes, wodurch wesentliche demokratische Grundprinzipien, wie politische Verantwortung, Transparenz und Öffentlichkeit sowie politische Beteiligung aus dem Parlament ausgelagert werden. Die Abgeordneten übernehmen damit politische Verantwortung für Entscheidungen, auf die sie kaum oder nur minimalen Einfluss haben⁴⁸.

Im Majorzsystem wird auch die Koordination von Entscheidungsabläufen des Landtages im Arbeitsausschuss der Landesregierung eindeutig präformiert. Die regierungstragenden Landtagsklubs haben also keinerlei inhaltlichen Gestaltungsspielraum mehr. Damit wird der Landtag als Ganzes nur mehr zur Abstimmungsmaschinerie degradiert, was den Vorwurf des demokratischen „Anti-Körpers“ nicht völlig ungerechtfertigt erscheinen lässt. Aus den von den Koalitionsparteien ausgearbeiteten und weder durch die Verfassung noch durch die Geschäftsordnung des Landtages rechtlich normierten Arbeitsaus-

48 *Blumenthal*, Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen. Kommissionen und Konsensrunden, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43/2003 (2003) 10.

schüssen resultiert daher eine erhebliche Intransparenz für die Abgeordneten des Landtages, insbesondere der Opposition, und eine Innovationshemmung und Banalisierung der politischen Themenbereiche⁴⁹. Da jede Interpellation der Koalitionsparteien vom jeweiligen Partner akzeptiert werden muss, erblicken nur jene Themen das Licht des Landtages, die von keiner besonderen politischen Sprengkraft sind. Damit können nur die Oppositionsparteien brisante Politikagenden zu Verhandlungsgegenständen machen⁵⁰.

Gerade die institutionalisierten Arbeitsausschüsse von Regierung und Landtag mit ihrem Versuch, alles zu harmonisieren und einzu-ebnen, widersprechen daher von Anfang an den Prinzipien der Konkurrenzdemokratie. Der politische Pluralismus läuft ins Leere, wenn gerade die zwei großen Parteien unter Kooperations- und Harmoniezwang gestellt werden. Die Folge davon sind deutliche Kooperationsverluste und für die Wählerschaft eine Einebnung der politischen Unterschiede. Damit wird gerade der von den geistigen Vätern der Verfassungsreform (Dachs, Firlei, Koja⁵¹) postulierte konkurrenzdemokratische Charakter völlig außer Kraft gesetzt. Offenheit und Chancengleichheit des politischen Wettbewerbs werden durch die Konsensrunden außer Kraft gesetzt. In Verkehrung demokratischer Grundsätze werden statt der Willensbildung von unten nach oben immer mehr eine Willensbildung und Kontrolle von oben nach unten. Im Grunde wurden durch die Hintertür konkordanzdemokratische Verfahrensmuster wieder eingeführt und durch den Zwang zur Einstimmigkeit bei Regierungsentscheidungen auf alle parlamentarischen Verfahrensabläufe übertragen. Das Hauptproblem liegt demnach in der blockierten Reform der Verfassung. Die Fehlentwicklung hat seine Hauptursache darin, dass sich die Regierungen gegen durchgreifende Reformen zur Wehr setzen. Diese Entwicklung hat zu einer Entmachtung der Landesparlamente und zur Verlagerung der Entscheidungsmacht ausschließlich auf Regierungen und Bürokratien geführt. Was Hans Herbert von Arnim für die Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland feststellt, dass „der Parlamentarismus zumindest in den Ländern bereits abgeschafft“ sei⁵², scheint durch die Majorzverfassung in Salzburg und Tirol zumindest eine Verstärkung erfahren zu haben. Die Verschiebung der Gewichte immer stärker hin zu den Landes-

49 S Thaler, Gefesselte Riesen (2006) 154-201 (s FN 4).

50 Allerdings haben Oppositionsfraktionen nicht den gleichen Zugang zu den Geschäftsstücken der Verwaltung wie die Regierungsparteien, es sei denn, es werden ihnen diese von der Verwaltung zugespield oder über die Medien transportiert.

51 S Fußnote 1.

52 Arnim (2002) 162 (s FN 22).

regierungen und den Landeshauptleuten, die nicht mehr wirksam kontrolliert werden können, lässt die Landesparlamente nicht mehr als eigenständigen Machtfaktor erkennen.

Die normative Kraft des Faktischen war also stärker als die kodifizierte Verfassung. Die in den Landtagen beschlossene Verfassungsreform war jedenfalls nicht in der Lage, die jahrzehntelang geübten konkordanzdemokratischen Spielregeln außer Kraft zu setzen. Trotz dieser subkutan dominierenden Verfahrensabläufe, welche den konkurrenzdemokratischen Mustern zuwider laufen, ist bislang nur die proporzdemokratisch regierte Steiermark (ab 2010) bereit, eine Verfassungsreform mit der Zielrichtung einer konstruktiven konkurrenzdemokratischen Konfliktkultur (Westminster-Modell) anzugehen. Ausschlaggebend für diesen Reformwillen waren allerdings zwei Ursachen, die keinen normativen demokratiepolitischen Überlegungen entsprangen: Zum einen das Erstarken der KPÖ bei den Landtagswahlen im September 2005, zum anderen die Notwendigkeit des SPÖ-Wahlsieger Franz Voves, für seine Wahl zum Landeshauptmann die Zustimmung der ÖVP zu bekommen. Damit haben sich die Verfassungsreformen in Salzburg und Tirol nicht als die propagierten Referenzmodelle für die anderen Bundesländer erwiesen.

Die politische Immunität. Information zu einem aktuellen Thema

Wie entstand die Immunität?

Die Wurzeln der Immunität liegen im Mutterland des Parlamentarismus, in England. „Freedom of speech“ und „Freedom from arrest“ waren schon 1689 in der „Bill of Rights“ verankert. Die Freiheit der Rede im Parlament, ohne deshalb vom König eingesperrt zu werden, wurde durch den Schutz vor der Arrestierung im Schuldurm ergänzt. Ein Schutz vor strafrechtlicher Verantwortlichkeit außerhalb der Parlamentstätigkeit war in England damals und ist bis heute damit nicht verbunden. Abgeordnete sollen kein Privileg haben, gegen Gesetze zu verstoßen.

Auf dem Kontinent hat sich die Immunität von Frankreich her entwickelt. Die Unverletzlichkeit der Abgeordnetenrede ist ein Beschluss der Nationalversammlung aus dem Jahr 1789. Sehr bald wurde der Immunitätsschutz auch auf außerhalb des Parlaments begangene Straftaten ausgedehnt, also auf jene Bereiche, die wir heute als außerberufliche Immunität bezeichnen.

Das österreichische Immunitätsrecht geht auf das französische und belgische Modell zurück. Die Immunität für die Mitglieder der Landtage wurde mit Gesetz vom 3.10.1861, RGBl 98, eingeführt.

Eine weitere Entwicklung des Immunitätsrechtes erfolgte in der Republik zunächst mit dem Gesetz über die Volksvertretung aus dem Jahr 1919, StGBI 179, und schließlich durch die Österreichische Bundesverfassung 1920. Die außerberufliche Immunität der Abgeordneten, also das Verfolgungshindernis bei Straftaten außerhalb des Parlaments wurde von den gerichtlichen auch auf verwaltungsbehördliche und disziplinarbehördliche Angelegenheiten ausgedehnt.

Bei dieser Regelung blieb es im Wesentlichen bis zum Jahr 1979. Dies hatte zur Folge, dass zum Beispiel auch Delikte im Straßenverkehr wie Geschwindigkeitsüberschreitungen oder Alkohol am Steuer nur bestraft werden konnten, wenn das Parlament bzw der Landtag dazu

seine Zustimmung erteilte. Die Parlamente waren daher sehr oft mit solchen Bagatell-Immunitätsfällen befasst.

Im Zuge der Diskussion über Politikerprivilegien kam es im Jahr 1979 durch das Bundes-Verfassungsgesetz vom 12.3.1979, BGBl 134, zu einer umfassenden Neuregelung des Immunitätsrechtes. Von nun an gab es keine außerberufliche Immunität mehr, wenn die Tat *„offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit steht“*. Damit sollte in erster Linie erreicht werden, dass Delikte etwa nach der Straßenverkehrsordnung oder dem Kraftfahrzeuggesetz, wie sie häufig vorkommen, nicht unter die Immunität fallen. Mandatare sollten bei solchen Allerwelts-Delikten, wie sie auch Nicht-Politiker begehen, nicht besser gestellt sein als andere Bürger auch. Im Zweifelsfall sollten die Abgeordneten aber verlangen können, dass über das Vorliegen eines politischen Zusammenhangs von der Strafverfolgungsbehörde oder dem Gericht die Entscheidung des jeweiligen Parlaments eingeholt wird.¹

In der praktischen Durchführung dieser Neuregelung hat sich seit 1979 gezeigt, dass Verwaltungsstraßenbehörden nur mehr in wenigen Fällen um die Zustimmung des Parlamentes ansuchen, es sei denn, dass es sich um politiknahe Delikte wie Übertretungen des Vereins- oder Versammlungsrechtes handelt. Dadurch ist der Anfall an Immunitätsfällen in den Parlamenten signifikant zurückgegangen. Bei Gerichten ist das anders. Es wird in vielen Fällen beim jeweiligen Bundes- oder Landesparlament um Auslieferung angesucht, in denen ein politischer Zusammenhang von vornherein ausscheidet (zB Betrug oder falsche Zeugenaussage in völlig unpolitischen Angelegenheiten) und obwohl auch der Betroffene nicht die Befassung seines Parlamentes verlangt hat. Jüngst hat sich sogar der Fall ereignet, dass ein Gericht in der Anfrage zu erkennen gab, keinen Zusammenhang der zu verfolgenden Straftat mit der politischen Tätigkeit des Mandatars zu sehen – und trotzdem anfragte.

Die Formen der Immunität

Wir unterscheiden zwischen einer

- beruflichen Immunität
- außerberuflichen Immunität
- sachlichen Immunität

1 Vgl unten 7.

Berufliche Immunität

Die berufliche Immunität enthält zwei Fälle:

Abgeordnete dürfen wegen ihrer Abstimmungen im Parlament **niemals**, wegen ihrer Äußerungen im Parlament nur von diesem verantwortlich gemacht werden.

Die **Immunität für Abstimmungen** wird – gegenüber der Immunität für das gesprochene Wort – oft als unbedeutend vernachlässigt. Sie ist aber sehr wichtig. Sie schützt die Abgeordneten zum Beispiel davor, nach Beschluss eines Gesetzes, welches vielleicht später einmal vom Verfassungsgerichtshof oder von ihnen selbst wieder aufgehoben wird, durch einen wirtschaftlich betroffenen Konzern mit Millionenklagen belangt zu werden. Die Parlamentarier sind für ihre Abstimmungen persönlich ausschließlich dem Volk bei der nächsten Wahl verantwortlich, sofern sie noch einmal kandidieren.

Der zweite Fall, die berufliche **Immunität für Äußerungen** der Abgeordneten im jeweiligen Parlament schützt ebenfalls sowohl vor straf- wie auch zivilrechtlicher Verfolgung. Ein Abgeordneter kann wegen solcher Äußerungen weder von Gerichten, Verwaltungs- oder Disziplinarbehörden bestraft noch zivilrechtlich, etwa mit einer Kreditschädigungsklage belangt werden. Allerdings ist man als Abgeordneter durch die berufliche Immunität nur bei mündlichen und schriftlichen Äußerungen **im Parlament** (Nationalrat, Bundesrat, Landtag) geschützt. „Im Beruf“ heißt hier bei der Tätigkeit im Plenum oder in den Ausschüssen. Eine Erklärung in einer Pressekonferenz fällt – auch wenn diese im Gebäude des Landtags oder einem seiner Säle stattfinden sollte – nicht unter die berufliche sondern unter die außerberufliche Immunität.

Die Verfassung spricht von „mündlichen und schriftlichen Äußerungen“. Aktionistische Sachbeschädigungen durch Abgeordnete im Landtag würden daher nicht unter die berufliche Immunität fallen.²

Ein konkreter Fall

Wie sehr diese Verfassungsregeln selbst juristische Fachleute verunsichern können, sei an einem prominenten Immunitätsfall erläutert, der sich schon bald nach der Neuregelung in den achtziger Jahren

2 *Funk*, Die parlamentarische Immunität als Einrichtung des Verfassungsrechts, in: *Ortner/Wielinger*, Die Immunität von Abgeordneten – Wohltat oder Plage?

ereignete. An Hand dieses Falles kann man die Grenzen zwischen beruflicher und außerberuflicher Immunität nachvollziehen.

Die damalige Zweite Nationalratspräsidentin Marga Hubinek hatte in ihrer Funktion als ÖVP-Umweltsprecherin dem Handelsminister Norbert Steger im Zusammenhang mit dem Washingtoner Artenschutzübereinkommen Rechtsbruch vorgeworfen und ihn als Gesetzesbrecher bezeichnet. Der Minister klagte auf Unterlassung, Widerruf in den Tageszeitungen und Schadenersatz.

Das Erstgericht wies die Klage mit der Begründung ab, die berufliche Immunität gelte seit der Neufassung von 1979 auch für Äußerung in einer Pressekonferenz, sofern sie in Ausübung des politischen Amtes erfolgen. Das Oberlandesgericht Wien als Revisionsgericht gab hingegen der Klage des Ministers statt. Die berufliche Immunität schütze zwar vor straf- aber **nicht** vor zivilrechtlichen Klagen und eine solche hatte der Minister ja erhoben. Der gegen dieses Revisionsurteil angerufene Oberste Gerichtshof gab der Klage mit Urteil vom 11.12.1987, 2 Ob 668, zwar ebenfalls statt, bezeichnete jedoch in seiner Begründung die Rechtsansicht beider(!) Unterinstanzen als falsch. Die berufliche Immunität schütze sehr wohl auch vor zivilrechtlichen Klagen, so das Höchstgericht, aber unter die berufliche Immunität falle eben nur das, was im Plenum und in den Ausschüssen geäußert werde und nicht die Aussage in einer Pressekonferenz auch wenn diese in Ausübung des politischen Mandates veranstaltet werde.

Außerberufliche Immunität

Die so genannte außerberufliche Immunität ist in zwei Richtungen abzugrenzen. Einerseits fallen darunter nicht Handlungen, die in „Ausübung des Berufes“ gesetzt wurden. Das gilt im Hinblick auf das oben zitierte Höchstgerichtsurteil nur für Äußerungen, die im Plenum des Parlamentes oder in anderen Parlamentsorganen, insbesondere den Ausschüssen gesetzt wurden. Sie unterliegen der beruflichen Immunität. Auf der anderen Seite scheiden aus der so genannten außerberuflichen Immunität jene Fälle aus, bei denen offensichtlich kein Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit der Mandatäre besteht, also etwa bei Geschwindigkeitsübertretungen. Eine Rede im Landtag fällt somit unter die berufliche Immunität, die Beleidigung eines politischen Gegners in einer Parteitagsrede oder in einem Zeitungsartikel unter die außerberufliche Immunität, die Beschimpfung oder gar Tötlichkeiten gegenüber einem anderen Autofahrer unter gar keine Immunität. Die Bezeichnung „außerberufliche Immunität“ ist daher eher irreführend. Es geht um deliktisches Verhalten außerhalb des

Parlaments, bei dem ein Zusammenhang mit dem politischen Amt des Mandatars nicht gänzlich ausgeschlossen ist.

Die außerberufliche Immunität schützt nur vor straf- oder disziplinarrechtlicher Verfolgung, nicht aber vor zivilrechtlichen Klagen etwa auf Kreditschädigung. Wenn ein Abgeordneter daher im Zuge seiner politischen Tätigkeit, aber außerhalb des Plenums oder eines Ausschusses einem wirtschaftlichen Unternehmen gesetzwidriges oder unmoralisches Verhalten vorwirft, kann er zwar deshalb ohne Zustimmung seines Parlaments nicht bestraft, wohl aber ohne dessen Zustimmung zivilrechtlich von diesem Unternehmen mit einer Klage belangt werden.

Hingegen schützt die außerberufliche Immunität Abgeordnete vor Verhaftungen und Hausdurchsuchungen. Diese bedürfen **nur dann nicht** einer Zustimmung des Parlaments, wenn der Abgeordnete bei Begehung eines Verbrechens auf frischer Tat ertappt wird. Allerdings muss es sich um ein Verbrechen handeln, also nicht etwa um das Delikt einer leichten Körperverletzung. In diesem Fall wäre eine Verhaftung auch bei Betretung auf frischer Tat unzulässig.

Keinen Immunitätsschutz gibt es für Abgeordnete gegenüber Zeugenpflichten bei Gerichten oder Untersuchungsausschüssen und gegen gerichtlich verhängte Beugestrafen.

Ob bei einer Straftat ein Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann (und daher außerberufliche Immunität vorliegt), hat die jeweils verfolgende Behörde oder das Gericht selbst zu beantworten. Kommt sie zu dem Ergebnis, dass ein Zusammenhang auszuschließen ist, so kann sie das Parlamentsmitglied weiter verfolgen bzw. bestrafen. Kann sie einen solchen Zusammenhang jedoch nicht ausschließen, dann hat sie das zuständige Parlament um die Auslieferung zu ersuchen. Der oder die Abgeordnete kann vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde verlangen, dass das Parlament gefragt wird, ob es einen Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit und daher eine außerberufliche Immunität in einem konkreten Fall für gegeben erachtet. Im Fall eines solchen Verlangens hat das Gericht oder die Behörde die weitere Strafverfolgung abubrechen und das Parlament zu befragen.

Die Entscheidungsmöglichkeiten des Parlamentes

Wird an ein Parlament ein Ersuchen um Auslieferung eines seiner Mitglieder herangetragen, so hat dieses folgende Möglichkeiten:

- Es kann der strafrechtlichen Verfolgung des Parlamentsmitglieds zustimmen.
- Es kann sich verschweigen, was nach Ablauf von 8 Wochen automatisch als Auslieferung des bzw. der Abgeordneten gilt.
- Es kann die Verfolgung ablehnen und damit die außerberufliche Immunität geltend machen. In diesem Fall hat die weitere Strafverfolgung zu unterbleiben. Es ist in der juristischen Lehre nicht unbestritten jedoch Mehrheitsmeinung, dass die strafrechtliche Verfolgung in einem solchen Fall wieder möglich wird, wenn das Mitglied durch Ausscheiden aus dem Parlament seine Immunität verliert.³

Wie hat ein Parlament zu entscheiden?

Die Entscheidung, ob ausgeliefert, nicht ausgeliefert oder gar nichts gesagt wird, ist dem Parlament völlig frei gestellt. Die Verfassung enthält darüber keine Vorschriften. Allgemein wird – wohl zu Recht – die Auffassung vertreten, dass ein Parlament bei seiner Entscheidung seine Interessen und die Interessen des betroffenen Mitglieds zu wahren hat und nicht etwa Untersuchungsrichter spielen darf.⁴ Wenn ein Parlament daher die Auslieferung verweigert, weil die Tat doch gar nicht erwiesen sei oder als „Kavaliersdelikt“ eingestuft wird,maßt es sich strafrichterliche Kompetenz an und dies widerspricht dem Sinn der Immunität.

Entscheidung über den Zusammenhang

Wenn der betroffene Abgeordnete es verlangt, hat die Strafbehörde die Entscheidung des Parlaments über das Vorliegen eines Zusammenhanges mit der politischen Tätigkeit einzuholen. Verneint das Parlament den Zusammenhang, hat es damit auch das Vorliegen eines

3 Funk, 24.

4 Marko, Immunitätsvergehen in anderen Staaten - ein vergleichender Überblick, in: Ortner/Wielinger, 47, unter Hinweis auf Regelungen in Deutschland und Frankreich.

Falles der außerparlamentarischen Immunität verneint. Die strafrechtliche Verfolgung kann weitergehen. Bejaht es den Zusammenhang, so bedeutet dies zunächst nur, dass eine außerberufliche Immunität gegeben ist. Es ist dann in einem zweiten Beschlussteil zu entscheiden, ob auch tatsächlich ausgeliefert wird oder nicht.

Sachliche Immunität

Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Parlaments und seiner Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortung frei. Dieser Grundsatz, der in der Bundes-Verfassung und auch in den Landesverfassungen verankert ist, garantiert jedem, also auch Nicht-Abgeordneten eine Immunität, wenn sie wahrheitsgetreu aus dem Parlament berichten. Diese Immunität schützt sowohl vor straf- wie auch vor zivilrechtlichen Klagen. Sie ist notwendig, denn sonst würde ein Abgeordneter, der einen Vorwurf oder Verdacht im Parlament ausspricht, verantwortungsfrei bleiben, der Journalist oder ORF-Berichterstatte, der darüber berichtet, aber auch der Parlamentsdienst, der die Sitzung im Internet überträgt oder das Protokoll veröffentlicht, könnten belangt werden.

Die Rechtsprechung legt die sachliche Immunität streng aus. Wer etwa in einer politischen Versammlung dieselben Vorwürfe, die er im Parlament gemacht hat, wiederholt, kann keine sachliche Immunität in Anspruch nehmen, sein Verhalten fällt dann nur in die außerberufliche Immunität, die – wie oben ausgeführt – nur vor straf- und nicht zivilrechtlichen Klagen schützt. Der Oberste Gerichtshof hat dazu in einer richtungweisenden Entscheidung vom 29.3.2000, 6 Ob 79/00, festgestellt: *„Dass der Abgeordnete selbst, wo und wann immer er will, seine Äußerungen unter Immunitätsschutz wiederholen dürfte, hat mit dem Schutz der Berufsausübung nichts mehr zu tun und führt nur dazu, dass Politiker missliebige Personen ohne jede Verantwortung gegenüber den Betroffenen nachhaltig schädigen könnten, wenn sie nur zuvor die Vorwürfe in einer Sitzung des Nationalrates geäußert haben. Das Interesse des Abgeordneten an der Aufdeckung von Missständen, ohne dass er kostenintensive Klageführungen befürchten müsste, ist durch die berufliche Immunität ausreichend gewahrt. Die Publizität des aufgedeckten Sachverhaltes erscheint durch die sachliche Immunität der Berichterstattung Dritter gesichert.“*

Die sachliche Immunität soll also jene schützen, die über Äußerungen im Parlament berichten, sie soll aber nicht den Abgeordneten selbst die Gelegenheit geben, ihre im Parlament gemachten Äußerungen an anderen Orten zu wiederholen oder gar zu verstärken. Aus-

sagen, wie etwa: „*Wie ich schon in meiner Rede im Landtag gesagt habe ...*“ sind daher ebenso wenig durch die sachliche Immunität geschützt wie die Verteilung des betreffenden stenografischen Protokolls durch den Abgeordneten mit dem Hinweis auf seine Aussagen. Solche Verhaltensweisen fallen lediglich unter die außerberufliche Immunität und schützen vor strafrechtlicher Belangung nur bei Zustimmung des Landtags, vor zivilrechtlichen Schadenersatzforderungen überhaupt nicht. Diese sehr strenge Judikatur, die dem Abgeordneten faktisch weniger erlaubt als dem medialen Berichterstatter ist, freilich in der wissenschaftlichen Lehre nicht unumstritten. Man wird davon ausgehen können, dass die bloße Weitergabe eines Redetextes ohne kommentierende oder bekräftigende Zusätze noch unter die sachliche Immunität fällt, und daher beim Abgeordneten straffrei bleiben wird (zB: „In der Beilage übermittle ich Ihnen das Wortprotokoll meiner Rede vom ...“). Abgeordnete sind jedenfalls gut beraten, Vorwürfe, die eine strafrechtliche Verfolgung oder zivilrechtliche Schadenersatzklage nach sich ziehen könnten, zumindest dann außerhalb des Landtagsplenums zu unterlassen, wenn sie sich ihrer Sache nicht hundertprozentig sicher sind. Wenn die Sache wirklich bedeutsam ist, wird wohl ohnedies – unter dem Schutz der sachlichen Immunität – ausführlich über die Aussage des Mandatars berichten.

Generelle Regeln im Landtag?

Die Bestimmungen über die Immunität sind in der Bundes-Verfassung festgeschrieben und gelten gemäß Artikel 96 B-VG auch für Abgeordnete des Landtags. Es ist daher fraglich, ob der Landtag in Immunitätsangelegenheiten generelle Beschlüsse fassen kann. Lienbacher hat dies grundsätzlich bejaht.⁵

Der Landesgesetzgeber dürfe zwar über die Immunitätsregel der Bundes-Verfassung nicht hinausgehen, er habe aber deshalb keineswegs auch einfachgesetzliche Bundesbestimmungen zu beachten. Vorschriften der Geschäftsordnung des Nationalrates über die Behandlung der Immunität sind daher für den Landesgesetzgeber nicht bindend. Prozessuale Fragen, wie, wann, unter welchen Voraussetzungen ein Landesparlament oder ein Ausschuss Entscheidungsbefugnis hat, aber auch Regelungen, in welchen Fällen die Zu-

5 *Lienbacher*, Immunität von Landtagsabgeordneten, in: Festschrift Herbert Hofer-Zeni zum 60. Geburtstag, 188 ff.

stimmung zu erteilen ist, seien der Kompetenz der Länder vorbehalten und könnten daher von diesen geregelt werden.

Beschluss des NÖ Landtages vom 14.12.2006

Dieser Beschluss sieht vor, dass der Landtag Ersuchen der hiezu berufenen Behörde auf Zustimmung zur Verfolgung eines Abgeordneten (außerberufliche Immunität) grundsätzlich immer statt gibt. Demgemäß wird der Präsident ermächtigt, diese Entscheidung den Behörden jeweils unverzüglich bekannt zu geben. Allerdings soll dies nicht für Verhaftungen und Hausdurchsuchungen gelten und auch nicht für jene Fälle, in denen der oder die Abgeordnete eine Entscheidung des Parlaments über das Vorliegen der Immunität bei der strafverfolgenden Behörde ausdrücklich verlangt. Weiters sollen die Abgeordneten die Möglichkeit haben, beim Präsidenten zu verlangen, dass in einem sie betreffenden konkreten Fall dennoch eine Befassung der Organe des Landtags erforderlich ist, ohne hiefür eine Begründung abgeben zu müssen.

Da es sich bei dem Beschluss zunächst um eine generell abstrakte Willensäußerung des Landtags handelt, die erst im konkreten Anwendungsfall Auswirkungen entfalten kann, stellt sich im Beschlusszeitpunkt die Frage der Verfassungsmäßigkeit nicht. Die Rechtmäßigkeit der Anwendung hängt von der verfassungsgesetzlichen Zulässigkeit einer solchen Regelung und davon ab, ob diese allenfalls in Gesetzesform zu ergehen hätte.

Zur Frage eins sei auf das vorhergehende Kapitel verwiesen. Die Bundes-Verfassung legt zwar die Immunität (berufliche, außerberufliche) fest und ermöglicht diesbezüglich keinen Spielraum für die Landesgesetzgebung, sie verbietet aber – wie Lienbacher wohl zutreffend vermerkt – den Ländern nicht, prozessuale Bestimmungen bei der Durchführung der Immunitätsfälle zu treffen. Mangels irgendeiner verfassungsgesetzlichen Einschränkung oder irgendwelcher Kriterien, nach denen im Bereich der außerberuflichen Immunität ausgeliefert oder nicht ausgeliefert wird, muss der Landtag aber auch berechtigt sein, solche Kriterien allgemein oder für einzelne Fälle selbst zu erfinden. Dies ist auch in der Vergangenheit sowohl im Bundes- als auch in den Landesparlamenten immer wieder derart geschehen, dass Vereinbarungen der gemeinsam mit Landtagsmehrheit ausgestatteten Fraktionen über die Behandlung von Immunitätsfällen geschlossen wurden. Anderenfalls hätte nämlich die jeweilige Mehrheit von Verfassungen wegen jedwede Möglichkeit der Entscheidung im Einzelfall.

Wenn der Landtag von vornherein für bestimmte Fälle auf seine Befassung verzichtet, und den Präsidenten zur sofortigen Antwort an die Strafbehörde ermächtigt, scheint diese Bestimmung nicht verletzt zu sein. Die Mehrheit des Landtages könnte nämlich mangels anders lautender Bestimmungen – auch ohne einen solchen Beschluss – so verfahren. Der Beschluss dient also in erster Linie der öffentlichen Bekanntmachung der Vorgehensweise des Landtages.

Bleibe noch die Frage zu stellen, ob durch einen solchen Landtagsbeschluss ein allfälliges Recht der Abgeordneten auf eine Entscheidung des Landtagsplenums berührt wird. Die Immunitätsregeln der Bundesverfassung geben kein Recht auf die Entscheidung eines **bestimmten** parlamentarischen Organs und auch nicht auf ein **bestimmtes Verfahren** (Beweiswürdigung, Anhörung udgl). Überdies sieht der Beschluss vor, dass die betroffenen Abgeordneten von sich aus die Befassung des Plenums verlangen können. Der Beschluss stellt sich daher letztlich als eine öffentlich dokumentierte Selbstbindung des Landtags dar, bis auf Weiteres Abgeordnete bei Straftaten, die unter die außerberuflichen Immunität fallen, nicht besser zu stellen als alle anderen Bürger auch.

Beispiele für straf- und zivilrechtliche Vergehen

Die Frage, wann Rechtsverletzungen der Ehre vorliegen, die zu straf- und zivilrechtlichen Konsequenzen führen, ist nicht immer leicht zu beantworten und jedenfalls viel komplizierter als bei anderen Vergehen. Die wichtigsten Vorschriften seien daher im Folgenden dargestellt.

Vergehen gegen das Strafgesetz

§ 111

(1) Wer einen anderen in einer für einen Dritten wahrnehmbaren Weise einer verächtlichen Eigenschaft oder Gesinnung zeugt oder eines unehrenhaften Verhaltens oder eines gegen die guten Sitten verstößenden Verhaltens beschuldigt, das geeignet ist, ihn in der öffentlichen Meinung verächtlich zu machen oder herabzusetzen, ist mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen zu bestrafen.

(2) Wer die Tat in einem Druckwerk, im Rundfunk oder sonst auf eine Weise begeht, wodurch die üble Nachrede einer breiten Öffent-

lichkeit zugänglich wird, ist mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen zu bestrafen.

(3) Der Täter ist nicht zu bestrafen, wenn die Behauptung als wahr erwiesen wird. Im Fall des Abs. 1 ist der Täter auch dann nicht zu bestrafen, wenn Umstände erwiesen werden, aus denen sich für den Täter hinreichende Gründe ergeben haben, die Behauptung für wahr zu halten.

§ 113

Wer einem anderen in einer für einen Dritten wahrnehmbaren Weise eine strafbare Handlung vorwirft, für die die Strafe schon vollzogen oder wenn auch nur bedingt nachgesehen oder nachgelassen oder für die der Ausspruch der Strafe vorläufig aufgeschoben worden ist, ist mit Freiheitsstrafe bis zu drei Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen zu bestrafen.

§ 115

(1) Wer öffentlich oder vor mehreren Leuten einen anderen beschimpft, verspottet, am Körper misshandelt oder mit einer körperlichen Misshandlung bedroht, ist, wenn er deswegen nicht nach einer anderen Bestimmung mit strengerer Strafe bedroht ist, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen zu bestrafen.

(2) Eine Handlung wird vor mehreren Leuten begangen, wenn sie in Gegenwart von mehr als zwei vom Täter und vom Angegriffenen verschiedenen Personen begangen wird und diese sie wahrnehmen können.

(3) Wer sich nur durch Entrüstung über das Verhalten eines anderen dazu hinreißen lässt, ihn in einer den Umständen nach entschuldigen Weise zu beschimpfen, zu misshandeln oder mit Misshandlungen zu bedrohen, ist entschuldigt, wenn seine Entrüstung, insbesondere auch im Hinblick auf die seit ihrem Anlass verstrichene Zeit, allgemein begreiflich ist.

§ 297

(1) Wer einen anderen dadurch der Gefahr einer behördlichen Verfolgung aussetzt, dass er ihn einer von Amts wegen zu verfolgenden mit Strafe bedrohten Handlung oder der Verletzung einer Amts- oder Standespflicht falsch verdächtigt, ist, wenn er weiß, dass die Verdächtigung falsch ist, mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr, wenn die fälschlich angelastete Handlung aber mit einer ein Jahr übersteigen-

den Freiheitsstrafe bedroht ist, mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen.

(2) Nach Abs. 1 ist nicht zu bestrafen, wer freiwillig die Gefahr einer behördlichen Verfolgung beseitigt, bevor eine Behörde etwas zur Verfolgung des Verdächtigen unternommen hat.

Schadenersatzpflicht nach dem Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch (ABGB)

§ 1330

(1) Wenn jemandem durch Ehrenbeleidigung ein wirklicher Schaden oder Entgang des Gewinns verursacht worden ist, so ist er berechtigt, den Ersatz zu fordern.

(2) Dies gilt auch, wenn jemand Tatsachen verbreitet, die den Kredit, den Erwerb oder das Fortkommen eines anderen gefährden und deren Unwahrheit er kannte oder kennen musste. In diesem Falle kann auch der Widerruf und die Veröffentlichung desselben verlangt werden. Für eine nicht öffentlich vorgebrachte Mitteilung, deren Unwahrheit der Mitteilende nicht kennt, haftet er nicht, wenn er oder der Empfänger der Mitteilung an ihr ein berechtigtes Interesse hatte.

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Interesse der Meinungsfreiheit eine sehr liberale Auffassung vertritt, was alles noch toleriert werden müsse.⁶ Das Grundrecht der freien Meinungsäußerung schließe das Recht auf ein ehrverletzendes Werturteil mit ein (Fall Lingens, der von „*unmoralischem und würdelosem Verhalten*“ und „*übelsten Opportunismus*“ gesprochen hatte). Die Bezeichnung eines politischen Gegners als „*Ziehvater und Ideologe des rechtsextremen Terrorismus*“ gilt „*lediglich als Kundgabe der eigenen Auffassung über eine politische Unvertretbarkeit eines Verhaltens*“. Sogar die Bezeichnung eines Politikers durch einen Journalisten als „*Trottel*“ wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte einmal für zulässig erachtet, was allerdings sogar innerhalb des Gerichtshofs für Widerspruch sorgte.

Für Politiker gilt der Grundsatz, dass sie einen höheren Grad von Toleranz zeigen müssen, wenn sie selbst in der Öffentlichkeit Aus-

6 Zu einzelnen Entscheidungen der europäischen und österreichischen Höchstgerichte ua *Dittrich/Tades*, Das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch, I. Band, 2326 ff.

sagen machen. Das gilt umgekehrt aber auch für Medienleute, die politische Diskussionen führen. Anders ist es im privaten Bereich der Politiker, es sei denn, dass sie ihr Privatleben zum Gegenstand der Politik machen. Wer sich etwa im Wahlkampf auf sein Familienleben bezieht, muss auch in Kauf nehmen, dass sein Familienleben öffentlich diskutiert bzw. kritisiert wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die österreichischen Gerichte, mehr aber noch der Europäische Gerichtshof im Interesse der Meinungsfreiheit wohl aber auch unter dem Eindruck eines üblicherweise schlechten Stils in der politisch, medialen Auseinandersetzung sehr tolerant agieren. Der Umstand lässt rechtspolitisch die Frage zu, inwieweit jedenfalls im Bereich der Ehrendelikte die außerberufliche Immunität gerechtfertigt ist, da sie die tendenziell zunehmend uneinheitliche Toleranzschwelle zwischen privaten und öffentlichen Personen noch weiter auseinander schiebt und im Bereich der öffentlichen Diskussion eine zusätzliche Waffenungleichheit zwischen Politikern und Medienleuten erzeugt.

Ausblick

Die Immunität scheint auch heute noch teilweise unverzichtbar. Insbesondere Abstimmungen und Äußerungen im Parlament sollten von straf- und zivilrechtlicher Verantwortung frei bleiben, um eine unabhängige Tätigkeit der Volksvertreter zu ermöglichen. Ob dem Verfassungsgesetzgeber aber die Abgrenzung zwischen beruflicher und außerberuflicher bzw. sachlicher Immunität gut gelungen ist, mag dahingestellt bleiben. Die schwierigen Auslegungsfragen und die dementsprechend unterschiedlichen Gerichtsurteile sprechen ebenso dagegen wie die modernen Kommunikationstechniken, die anders als noch vor 25 Jahren nahezu jederzeit die Kenntnisnahme des in den Parlamenten gesprochenen Wortes durch die Allgemeinheit gestatten. Welchen Sinn macht es, dass jedermann die Aussage eines Parlamentariers mittels Bild- oder Tonträger publizieren und vervielfältigen darf, nur dieser selbst nicht?

Aber auch die außerberufliche Immunität scheint reformbedürftig zu sein. Aus welchem Grund sollen Parlamentarier andere Personen beschimpfen oder verleumden und sich dabei – anders als alle anderen Bürgerinnen und Bürger – vor strafrechtlichen Sanktionen schützen dürfen? Durch diese Art von Immunität – so sie von einem Parlament angewendet wird – erwächst den Abgeordneten ein sachlich rechtfertigungsbedürftiges Politiker-Privileg. Andererseits aber sind

dieselben bei der pflichtgemäßen, sachlichen Aufdeckung von Missständen von existenzvernichtenden Zivilklagen bedroht. Eine Immunität, die innerhalb und außerhalb des Parlamentes straf- und zivilrechtlich an die Einhaltung einer dem Mediengesetz entsprechenden Sorgfaltspflicht des Abgeordneten gebunden ist, wurde schon vor längerer Zeit als denkbare Weiterentwicklung zur Diskussion gestellt.⁷

Die zeitgemäße Überarbeitung der Politikerimmunität steht gewiss nicht im Vordergrund der jüngsten Überlegungen zur Verfassungsreform. Sie dürfte dennoch angezeigt sein.

7 *Schreiner*, in: Ortner/Wielinger, 36 f.

Was erwartet die Politik von der Kontrolle?¹

Einleitung

1. Ein wichtiges Ziel demokratisch legitimierter Politik muss es sein, eine gesetzesgebundene und sparsame Verwaltung, eine unabhängige Gerichtsbarkeit und eine korruptionsfreie Gesellschaft zu erreichen². Das Beispiel der Reformstaaten nach dem Zusammenbruch des Kommunismus ab Anfang der 90er Jahre macht den Wert dieser Zielsetzung deutlich. Speziell für die Verwaltung ergeben sich (nach Gernot Korthals³) Kontrollverluste durch neue Entwicklungen der öffentlichen Verwaltung zB durch Projektorganisation, die Flexibilisierung des Haushaltsrechts, die Privatisierungen im öffentlichen Bereich, das so genannte Outsourcing sowie durch Nebentätigkeiten der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes. Es stellt sich daher einmal auch zurecht die Frage, was Politik, was Regierungen und Parlamente, von der Kontrolle erwarten dürfen⁴.

Im öffentlichen Bereich ist eine Reihe von Kontrollinstrumenten gesetzlich verankert. Dabei geht es um die politische, strafrechtliche, disziplinäre und zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Vollzugsorgane. Zur Wahrnehmung der politischen Kontrolle gibt es gesonderte Mittel, von der Interpellation bis zum Untersuchungsausschuss. Die Rolle des Rechnungshofes als Organ des Nationalrates und der Landtage wird auch hier bedeutsam. Zum einen

-
- 1 Geringfügig überarbeitete und aktualisierte schriftliche Version des Vortrages vor den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Jahrestagung 2004 des Instituts für Interne Revision am 13. und 14. Mai 2004 in Saalfelden. Zusammenfassung erschienen in den Salzburger Nachrichten am 15. März 2005, Sonderseite „Staatsbürger“, Seite 6 „Politik und Kontrolle“.
 - 2 Schambeck, Die Finanzkontrolle in föderalistischer Sicht, in: Schambeck, Der Staat und seine Ordnung (Hengstschläger Hg) (2002) 702 ff: „... Kontrolle im demokratischen Verfassungsstaat dient der Gewährleistung der Verfassungsgebote und ist in dieser Sicht ein Gebot zur Sicherung des Staatsganzen. ...“
 - 3 Von Arnim (Hg), Korruption – Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft (2003).
 - 4 Dazu grundsätzlich auch über „Kontrollmöglichkeiten in der Verfassungswirklichkeit“ Schambeck, in: Das österreichische Regierungssystem, Ein Verfassungsvergleich (1995).

sollen nach Hengstschläger und Janko⁵ die Organe der Vollziehung, die mit öffentlichen Geldern zu gebaren haben, präventiv davon abgehalten werden, diese in sachwidriger Weise zu verwenden. Zum anderen habe die Kontrolltätigkeit des Rechnungshofes aber auch reparatorischen Charakter. In diesem Zusammenhang spielen die Kompetenzen des Rechnungshofes eine Rolle dafür, ob der Rechnungshof *auch von den parlamentarischen Minderheitsfraktionen für die Verfolgung ihrer politischen Ziele instrumentalisiert werden könne*.

2. Dass Politik und Kontrolle in einem großen Spannungsverhältnis zueinander stehen, versteht sich von selbst. Die Geschichte autoritärer Systeme beweist, dass man geradezu zielgerichtet jeden unerwünschten Kontrollmechanismus ausgeschaltet hat. Das gilt für Diktaturen genauso wie etwa für das autoritäre Regime in Österreich ab 1934, welches sofort den Verfassungsgerichtshof aufgelöst hatte – in der wohl erkennbaren Absicht, dann über kein unbequemes Organ mehr zu verfügen, das vielleicht die Verfassungswidrigkeit des neuen Systems bloßgestellt hätte⁶. In einer entwickelten parlamentarischen Demokratie, im modernen Management in Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung gehören Kontrolle, interne Revision und Controlling zum Selbstverständnis. Ja, durch solche begleitende oder nachteilende Systeme werden Erfolge be- und nachweisbar.
3. Politik und Kontrolle bedingen einander. So übt Politik in verschiedensten Stufen Kontrolle in inhaltlicher Weise aus. Dies drückt sich in der Gesetzgebung, in der Gestaltung des öffentlichen Lebens aber auch in der öffentlichen Finanz- und Haushaltspolitik aus. Ein Beispiel der Wahrnehmung der Kontrolle durch die Politik ist eine oft in das Detail gehende Anlassgesetzgebung. Ein gutes Beispiel dafür – sowohl was Kontrolltätigkeit als auch Anlassgesetzgebung betrifft – ist das Unvereinbarkeitsgesetz. Wie sehr Politik um Bestätigung ringt, beweist § 3a Unvereinbarkeitsgesetz. Danach

5 Hengstschläger/Janko, Der Rechnungshof – Organ des Nationalrates oder Instrument der Opposition, in: 75 Jahre Bundesverfassung, Festschrift, Österreichische Parlamentarische Gesellschaft (Hg) (1995).

6 Der neu geschaffene Bundesgerichtshof wurde mit der neuen Verfassung eingerichtet und konnte daher die ursprüngliche Aufgabe des Verfassungsgerichtshofes nicht wahrnehmen. Dazu näher: Verordnung der Bundesregierung vom 24. April 1934 über die Verfassung des Bundesstaates Österreich.
Auf Grund des Gesetzes vom 24. Juli 1917, RGBl Nr 307, wird verordnet: Die Bestimmungen der in der Anlage kundgemachten Verfassungsurkunde bilden die Verfassung des Bundesstaates Österreich.

müssen „Berufspolitiker“⁷ alle zwei Jahre dem Rechnungshof einen Vermögensnachweis vorlegen⁸. Dadurch sollen bestimmte Politiker in ihren persönlichen Vermögensverhältnissen und wirtschaftlichen Entwicklungen überprüft werden und damit in ihrer Vermögenslage wie -entwicklung transparent sein. Andererseits braucht die Politik selbst Kontrolle. Beispiele dafür sind etwa die Instrumente der Interpellation oder des Untersuchungsausschusses, womit das politische Handeln überprüft wird, im besten Sinne des Wortes eine Kontrollfunktion ausgeübt wird.

4. An mehreren Stellen findet sich der Hinweis, dass es sich beim Begriff *Zuständigkeit* und beim Begriff *Verantwortung* um ein einander wechselseitig bedingendes Begriffspaar handle. Unter

- 7 Zur Unterscheidung zwischen Mandataren (Abgeordneten wie Regierungsmitgliedern bzw politischen Vollzugsorganen), die „nebenberuflich“ tätig sind und solchen mit „Berufsverbot“, die also in ihrem politischen Mandat „hauptberuflich“ fungieren, ist das Unvereinbarkeitsgesetz heranzuziehen. Dazu:

1. die im Art 19 Abs 1 B-VG bezeichneten Organe der Vollziehung,
2. die Bürgermeister, ihre Stellvertreter und die Mitglieder des Stadtsenates in den Städten mit eigenem Statut,
3. die Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates und der Landtage.“

Auch wenn das Unvereinbarkeitsgesetz für alle in § 1 leg cit angeführte Politiker in differenzierter Weise gilt, so können als „Berufspolitiker“ jene Mandatarinnen und Mandatare angesehen werden, die neben ihrem Mandat keinen Beruf mit Erwerbsabsicht ausüben dürfen. Das sind der Bundespräsident, die Mitglieder der Bundesregierung (Bundeskanzler, Vizekanzler, Bundesminister und Staatssekretäre), die Mitglieder der Landesregierung (Landeshauptmann, Landeshauptmann-Stellvertreter und die Landesräte) sowie die Mitglieder der Stadtsenate von Städten mit eigenem Statut.

- 8 Wegen der Bedeutung dieser Bestimmung im Sinne der öffentlichen Kontrolle wird diese Bestimmung im Wortlaut angefügt (eingefügt durch: BGBl Nr 612/1983 idF BGBl I Nr 194/1999):

„§ 3a. (Verfassungsbestimmung)

(1) Die Mitglieder der Bundesregierung, die Staatssekretäre, die Mitglieder der Landesregierungen und in Wien der Bürgermeister sowie die weiteren Mitglieder des Stadtsenates sind verpflichtet, jedes zweite Jahr sowie innerhalb von drei Monaten nach Amtsantritt und nach Ausscheiden aus ihrem Amt dem Präsidenten des Rechnungshofes ihre Vermögensverhältnisse offen zu legen.

(2) Offenzulegen sind:

1. Liegenschaften unter genauer Bezeichnung der Einlagezahl und der Katastralgemeinde;
2. das Kapitalvermögen im Sinne des § 69 Abs. 1 Z 1 des Bewertungsgesetzes 1955 in einer Summe;
3. Unternehmen und Anteilsrechte an Unternehmen unter Bezeichnung der Firma;
4. die Verbindlichkeiten in einer Summe.

(3) Der Präsident des Rechnungshofes hat im Fall außergewöhnlicher Vermögenszuwächse dem Präsidenten des Nationalrates beziehungsweise dem Präsidenten des Landtages zu berichten; diese können auch vom Präsidenten des Rechnungshofes jederzeit eine Berichterstattung verlangen. Zum Zweck der Berichterstattung kann der Präsident des Rechnungshofes die Vorlage des Vermögenssteuerbescheides einer der im Abs. 1 genannten Personen verlangen.“

dem Titel „Die Finanzkontrolle in föderalistischer Sicht“ betont Herbert Schambeck: *„Zu den wichtigsten Kennzeichen des demokratischen Verfassungsstaates der Gegenwart zählen zwei Begriffspaare, nämlich: Zuständigkeit und Verantwortung sowie Verantwortung und Kontrolle“*⁹.“ In der Folge werden in der zitierten Arbeit diese beiden Begriffspaare näher erläutert. Dabei bedeute die jeweilige Zuständigkeit auch Verantwortung als eine von einem bestimmten Organ für ein gewisses Gebiet zu tragende Verpflichtung¹⁰.

Am Beispiel des Salzburger Landtages, der bislang schon, spätestens jedoch seit der Verfassungsreform 1998/99 bei der Ausgestaltung der Kontrollinstrumente als besonders minderheitenfreundlich galt, seien stellvertretend zur Informationsbeschaffung für die Abgeordneten die mündliche, schriftliche sowie dringliche Anfrage, die Akteneinsicht, die Veranlassung von unabhängigen Gutachten für die Oppositionsparteien sowie der Untersuchungsausschuss genannt.

Das Verfassungsgebot, dass die Verwaltung sparsam, wirtschaftlich, zweckmäßig und in finanzieller Hinsicht ziffernmäßig richtig¹¹ auszuführen ist, folgt der Idee, eine politische Kontrolle dafür vorzusehen.

Um die Aktualität der Themenstellung zu beweisen, nenne ich ein jüngstes Beispiel für eine Tagung der Versicherungswirtschaft. Deren Programm hatte sich dem Thema „interne Revision“ zugewandt. Dabei ging es um Standards für die interne Revision, Personalthemen, Standards der Versicherungsaufsicht, Übertragbarkeit und Übertragungsmöglichkeit aufsichtsrechtlicher Vorschriften auf Versicherungsunternehmen¹² etc.

5. Der viel strapazierte Begriff Kontrolle fächert sich in eine Reihe von Teilzuständigkeiten auf. Es ist davon auszugehen, dass folgende Titel bekannt sind:

9 Schambeck, Die Finanzkontrolle in föderalistischer Sicht, in: Schambeck, Der Staat und seine Kontrolle. Ausgewählte Beiträge zur Staatslehre und zum Staatsrecht, Hengstschlagger (Hg) (2002).

10 Dazu auch Schambeck, Das österreichische Regierungssystem, ein Verfassungsvergleich, in: Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften, Vorträge G 337 (1995) insbesondere 34 f.

11 Art 126b Abs 5 B-VG.

12 Veranstaltung der Firmen Uniqa und Wüstenrot am 29. und 30. April 2004 in Salzburg „Interne Revision trifft Corporate Governance“, Externe Überwachung und betriebliche Realität im Versicherungsunternehmen im Spannungsfeld.

- a) die politische Kontrolle
- b) die strafrechtliche, disziplinarische und zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Vollzugsorgane
- c) die Kontrolle auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltungsakte der öffentlichen Verwaltung durch mit besonderen, zum Teil mit richterlichen Qualitäten ausgestattete Einrichtungen (UVS, Bundesasylsenat, Bundesumweltsenat etc)
- d) die Misstandskontrolle durch die Volksanwaltschaft
- e) die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes in allen verfassungsrechtlichen Fragen bzw Streitfragen respektive für die Sicherung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und nicht zuletzt
- f) die finanzielle Kontrolle durch die gesetzgebenden Körperschaften.

I. Die politische Kontrolle

Allgemein

Die politische Kontrolle, welche den Parlamenten, in unserem Bundesstaat, also dem nationalen Gesetzgeber sowie den Landtagen anvertraut ist, zählt wohl zu den schärfsten Waffen, die verfassungsrechtlich verankert sind¹³. Diese endet in konsequenter Anwendung der Instrumente der politischen Kontrolle im Falle der mangelhaften Wahrnehmung der politischen Verantwortung mit dem Ausspruch des Misstrauens gegenüber der Bundes- bzw Landesregierung oder einzelner ihrer Mitglieder. Sozusagen zwischen null und hundert Prozent gibt es keine Abstufung. Die Wahrnehmung der politischen Kontrolle ist – jedenfalls parlamentarisch gesehen und global formuliert – an Mehrheiten gebunden. Abgesehen von einem vielleicht wirklich objektiv vorliegenden Problem bzw einer Fehlleistung oder gar einem Bruch der Rechtsordnung – in welcher Weise auch immer – spiegelt die Handhabung dieses Instruments aber mehr eine politische Situation wieder. Die politische Kontrolle ist institutionell gesehen wichtig, stellt aber vielleicht nicht jenes Instrument dar, das bei Revisoren aus

13 a) *Schambeck*, Die parlamentarische Kontrolle der Regierung im Dienste des demokratischen Rechtsstaates, in: *Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für Max Imboden* (1972). *Schambeck* unterscheidet zwischen der **politischen**, der **rechtlichen** und der **finanziellen** Kontrolle.
 b) zur politischen Kontrolle im Überblick am Beispiel des Bundesrates: *Atzwanger*: „Der Bundesrat und die Kontrolle“, in: *Schambeck* (Hg), *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich* (1997) 499 bis 507.

fachlicher Sicht im Vordergrund steht. Trotzdem soll angeführt werden, mit welchen Hilfsmitteln die politische Kontrolle wirksam werden kann. Das ist zum einen das Interpellationsrecht, also das Fragerecht in all seinen Facetten, von der mündlichen, über die dringliche zur schriftlichen Anfrage bis hin zum Instrument der Aktuellen Stunde; zum anderen zählen der Untersuchungsausschuss sowie die parlamentarische Enquete bzw die Enquetekommission dazu. All diese Instrumente dienen der regierungsunabhängigen Informationsbeschaffung der Abgeordneten, um überhaupt die Frage beantworten zu können, in welchem Ausmaß politische Verantwortung wahrgenommen wurde oder nicht.

Kontrollinstrumente

Am Beispiel des Salzburger Landtages, der – wie bereits gesagt – bislang schon spätestens seit der Verfassungsreform 1998/99 bei der Ausgestaltung der Kontrollinstrumente als besonders minderheitenfreundlich galt, seien folgende Instrumente im Detail vorgestellt.

Interpellationsrechte

Mündliche Anfrage: jeder einzelne Abgeordnete ist berechtigt, für die Fragestunde eine Anfrage gemäß § 78a GO-LT einzubringen. Die Fragestunde ist mit einer Uhrstunde begrenzt.

Schriftliche Anfrage: jedes Mitglied des Landtages ist berechtigt, eine schriftliche Anfrage an die Landesregierung, ... zu richten. Diese bedarf lediglich der Unterstützung (Unterschrift) eines weiteren Abgeordneten. Das Recht auf schriftliche Anfrage ist zahlenmäßig unbegrenzt und kann ständig, also unabhängig von Plenarsitzungen ausgeübt werden.

Dringliche Anfrage: das Recht auf dringliche Anfrage steht gemäß § 78 GO-LT jedem Landtagsklub je Sitzung einmal zu. Die Anfrage darf bis zu fünf Unterfragen enthalten.

Akteneinsicht

Gemäß § 80 GO-LT kann jede Landtagspartei Akteneinsicht begehren.

Unabhängige Gutachten

Jeder Landtagspartei, die nicht in der Landesregierung vertreten ist, steht es zu, Mittel von bis zu € 14.534,57 (S 200.000,--) jährlich für die Erstellung von Gutachten gemäß § 19 Abs 4 GO-LT in Anspruch zu nehmen.

Untersuchungsausschuss

Gemäß § 1 LTUA-VO kann ein Viertel der Mitglieder des Salzburger Landtages (neun Abgeordnete) fallweise die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen. Im Salzburger Landtag ist die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses also ein Minderheitsrecht, eine wohl seltene Ausnahme im Vergleich zu Nationalrat, Landtagen und anderen Parlamenten.

Überblick

Im Einzelnen wäre zu den Untersuchungsausschüssen zusammengefasst Folgendes auszuführen¹⁴:

Der parlamentarische Untersuchungsausschuss zählt – auch vom verfassungsrechtlichen Gewicht her – wohl zu den wichtigsten Kontrollinstrumenten eines Parlaments. Ist dieser doch Ausdruck des „Enqueterrechts“ eines Parlaments, also eigenständige, von Gerichten und Verwaltung unabhängige Untersuchungen führen zu dürfen. Die institutionelle Bedeutung entspricht aber nicht der geübten Praxis, weil Untersuchungsausschüsse sehr selten eingesetzt werden. Diese Aussage scheint wegen der beiden am 30. Oktober 2006 vom Nationalrat eingesetzten Untersuchungsausschüsse zu den Themen „Finanzmarktaufsicht, BAWAG, Hypo, Alpe-Adria und weitere Finanzdienstleister“ sowie „Beschaffung von Kampfflugzeugen“ entkräftet zu sein. Als Salzburger Beispiel aus der Vergangenheit wird auf den WEB-Untersuchungsausschuss (1989 – 1990)¹⁵ verwiesen.

Trotzdem wird auf die Literatur mit der skeptischen Einschätzung der Untersuchungsausschüsse hingewiesen. Bereits 1986 betont Heinrich Neisser: „... obwohl die praktische Wirksamkeit dieser Kontrollmöglichkeit in vielen Ländern und Fällen eher gering zu sein scheint, ist sie dennoch in vielen Verfassungen verankert. Sie fungiert als ‚Rute‘, die die Regierung und Staatsbürokratie zu korrekter Arbeit

14 In „Parlamentsrecht“ von Norbert Achterberg wird die Bedeutung und Entwicklung von Untersuchung und Enquete umfassend dargestellt. Für den österreichischen Nationalrat finden sich in „Österreichs Parlamentarismus – Werden und System“, hrsg von Schambeck, in einem Aufsatz von Heinrich Neisser „Die Kontrollfunktion des Parlaments“ entsprechende Hinweise auf die Bedeutung der Untersuchungsausschüsse.

15 Eingesetzt aufgrund eines dringlichen Antrages Nr 120 der Beilagen des stenographischen Protokolls der 1. Session der 10. Gesetzgebungsperiode, Beschluss des Salzburger Landtages vom 5. Juli 1989, Nr 121 der Beilagen des stenographischen Protokolls der 1. Session der 10. Gesetzgebungsperiode; Bericht des Untersuchungsausschusses Nr 463 des stenographischen Protokolls der 2. Session der 10. Gesetzgebungsperiode vom 6. Juni 1990.

zwingen soll“¹⁶. In systematischer Hinsicht sind wohl die Ausführungen von Norbert Achterberg in „Parlamentsrecht“ von Bedeutung. Danach kann das Parlament prinzipiell Ermittlungen zu jedem beliebigen Thema durchführen, sofern diese im öffentlichen Interesse liegen. Allerdings entspricht das Untersuchungsrecht der Zuständigkeit des Parlaments sowohl funktional als auch regional der betreffenden Staatsebene. Das Untersuchungsrecht bleibt auf die jeweilige Zuständigkeit der Gebietskörperschaft, dem das Parlament zugehört, beschränkt. Als eigenes „Hilfsorgan“ des Parlaments können Untersuchungsausschüsse keine weiterreichenden Kontrollkompetenzen haben als dieses selbst. Am Beispiel der Untersuchungsausschüsse eines Landtages wäre daher auf den eigenen Wirkungsbereich eines Landes zu verweisen. Die Begrenzungen der Untersuchungsbefugnis lassen sich nach Achterberg wie folgt zusammenfassen¹⁷:

- Die parlamentarische Untersuchung steht unter dem Bestimmtheitsgebot; der Untersuchungsauftrag muss genau bezeichnet sein.
- Die Untersuchungsausschüsse dürfen sich nur mit konkreten Einzelfällen befassen, die laufende Kontrolle anderer Organe, insbesondere solcher der Exekutive, steht ihnen nicht zu.
- Die Untersuchung ist territorial auf die jeweilige Staatsebene beschränkt.
- Die Untersuchung ist auch inhaltlich begrenzt, insbesondere Angelegenheiten der Verteidigung, schwebende Verfahren der Rechtsprechung oder Wahlprüfungsangelegenheiten können nicht oder nur beschränkt hierfür eingesetzten Unterausschüssen zur Prüfung überlassen werden.
- Die Untersuchung ist funktional beschränkt. Untersuchungsausschüsse können keine Regierungsakte, Verwaltungsakte oder (gerichtliche) Urteile erlassen. Die Untersuchungsausschüsse führen Untersuchungen durch, an deren Ende der Bericht an das Plenum steht. Rechtliche Sanktionen können sie nicht verhängen.

Im Salzburger Landtag war in der abgelaufenen Gesetzgebungsperiode (1999 bis 2004) ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss zum Thema „Sportförderung“ eingesetzt. Dieser hat sich am 16. September 2002 nach Abschluss der von einem Richter geleiteten Ermittlungen vertagt. Dies erfolgte mit der Begründung, weitere Entwicklungen im vorgeblich anhängigen Strafverfahren abzuwarten. Zum Zeitpunkt der Vertagung wurden allerdings nur Anzeigen bei der

16 Neisser, Die Kontrollfunktion des Parlaments, in: Österreichs Parlamentarismus: Werden und System, Schambeck (Hg) (1986).

17 Achterberg – Parlamentsrecht 452.

Staatsanwaltschaft eingereicht oder solche angekündigt. In der Folge hat der Landtagspräsident den Vorsitzenden des eingesetzten Untersuchungsausschusses im Herbst des Jahres 2003 ersucht, im Hinblick auf das bevorstehende Ende der Gesetzgebungsperiode im Frühjahr 2004 einen Bericht samt Beschlussempfehlung dem Landtag bis zur Sitzung des Landtages im Dezember zuzuleiten. Was dann auch geschehen ist.

Die wesentlichste Neuerung des Verfahrens im Untersuchungsausschuss in Verbindung mit der Verfassungsdebatte 1998 war die Berücksichtigung der Diskussion über parlamentarische Untersuchungsausschüsse anlässlich der Tagung der österreichischen Gesellschaft für Gesetzgebungslehre im Burgenländischen Landtag im November 1993. Ergebnis war nämlich, dass das so genannte Ermittlungsverfahren vom „Erkenntnisverfahren“ getrennt wurde und durch unabhängige Persönlichkeiten oder tunlich sogar von Richtern geleitet werden soll. Den Abgeordneten, die dem Untersuchungsausschuss angehören, kommt bei den von einem Richter geleiteten Ermittlungen eine Art beratende und für die Ermittlungen gestaltende Rolle zu. Dieser Vorschlag geht auf den verstorbenen Landtagspräsidenten Univ.-Prof. Dr. Helmut Schreiner zurück. Das Verfahren sollte auch deshalb in dieser Weise strukturiert werden, um einem möglichen Gegensatz zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu entgegen¹⁸. Der zitierte Salzburger Untersuchungsausschuss zum Thema „Sportförderung“ hat bereits nach diesen Regeln getagt.

Die praktische Bedeutung des einzigen Untersuchungsausschusses im Rahmen der novellierten Landesverfassung 1998/99, also weg vom Proporz und hin zum Majorz bei der Regierungsbildung, liegt darin:

1. Das Ermittlungsverfahren unter der leitenden Federführung eines Richters mit entsprechender Beweiswürdigung hat sich bewährt. Die Landtagsparteien fungierten als Antragsteller für Beweisanträge und Ermittlungsaufträge.
2. Der Untersuchungsausschuss kam zum Ergebnis, dass keine solchen Verfehlungen vorlagen, die mit einem Ausspruch des Misstrauens gegenüber einem ressortzuständigen Regierungsmitglied oder der Landesregierung als Ganzes hätten geahndet werden müssen.
3. Allerdings war bereits vor dem förmlichen Abschluss des Untersuchungsausschusses klar, dass die Praxis der Subventionsvergabe geändert werden sollte. Die Landesregierung hatte sofort und noch

18 Schäffer (Hg), Untersuchungsausschüsse (1995) 148 ff.

vor Abschluss der Tätigkeit des Untersuchungsausschusses mit einer Veränderung der Subventionsrichtlinien reagiert.

Im Hinblick auf die Notwendigkeit, den nationalen Parlamenten (Nationalrat und Bundesrat) und den regionalen Parlamenten mit Gesetzgebungsfunktion (Landtagen) auch wieder mehr strategische Bedeutung im politischen Prozess zuzuordnen, wäre es notwendig, gegebene parlamentarische Instrumente zu nützen.

Hiezu wird ein Zitat einer Aussage im Rahmen einer Aussprache des Salzburger Landtages mit Professoren der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer gebracht: „Wenn sie auch in Zukunft ihrer Rolle als Landesparlament gerecht werden und an der Zukunft ihrer Länder aktiv mitgestalten wollen, dann sollten sich die Landtage künftig stärker um strategische Politik zur Weiterentwicklung bemühen. Nur so könne vermieden werden, dass Rolle und Existenz der Landesparlamente alle paar Jahre stets aufs Neue in Frage gestellt werden. Außerdem sollten sich Landespolitiker im ständig größer werdenden Europa stärker darum bemühen, die spezielle regionale Identität ihrer Bereiche zu erkennen, zu festigen und weiter zu entwickeln¹⁹. Der frühere Europaminister von Rheinland-Pfalz, Prof. Hermann Hill, ortete auch eine zunehmende „Diffusion“ in der Verantwortlichkeit der unterschiedlichen politischen Gremien“²⁰. Eine solche Möglichkeit wäre darüber hinaus auch die verstärkte und schwerpunktmäßig wahrgenommene Kontrollfunktion eines Parlaments, damit auch eines Landtages – neben den klassischen Funktionen der Gesetzgebung und der Wahl von Staatsorganen (Kreationsfunktion).

Neben dem Interpellationsrecht (schriftliche Anfrage, mündliche Anfrage, dringliche Anfrage, Aktuelle Stunde) sollten die Möglichkeiten des Enqueterrechts (Untersuchungsausschuss, parlamentarische Enquete, Enquete-Kommission) inhaltlich und formal besser genutzt werden. Die im Salzburger Landtag aufbereitete Landes-Verfassungsreform 1999 wurde durch Sachverständige in einer Enquetekommission des Landtages begleitet. Darüber hinaus hat der Salzburger Landtag seit dem Jahre 1989, also mit Verankerung der parlamentarischen

19 Diese Auffassung vertrat Univ.-Prof. Dr. Hermann Hill von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, Donnerstag, 11. September 2003, bei einer Aussprache mit Mitgliedern einer Landtagsdelegation aus Salzburg unter der Führung von Landtagspräsident Ing. Georg Griessner im deutschen Bundesland Rheinland-Pfalz.

20 Zitiert aus Salzburger Landeskorespondenz vom Freitag, 12. September 2003.

Enquete in der Geschäftsordnung ab 1989 32 solche Enqueten, im Jahresdurchschnitt also mehr als zwei Enqueten, abgehalten.

Unbeschadet der umfassenden und auch für Minderheiten zugänglichen Kontrollinstrumente erklärten die Vertreter aller im Salzburger Landtag vertretenen Parteien (SPÖ, ÖVP, FPÖ, die Grünen) im Zusammenhang mit der Konstituierung des neu gewählten Landtages für die 13. Gesetzgebungsperiode (2004 bis 2009), bis Ende 2004 die Rechte der Oppositionsparteien und damit die Minderheitsrechte und Kontrollfunktionen zugunsten dieser zusätzlich zu überarbeiten.

Dies soweit zu den Möglichkeiten und Instrumenten der politischen Kontrolle.

II. Die strafrechtliche, disziplinare und zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Vollzugsorgane

Vor diesem Forum braucht wohl nicht erklärt zu werden, dass die berufsmäßigen Organe, also alle Beamten oder öffentlich Bediensteten als Behördenleiter oder Behördenorgane dieser Verantwortlichkeit unterliegen. Das gleiche gilt aber auch für alle politisch bestellten Exekutivorgane. Zu nennen sind stellvertretend die Bürgermeister, die Mitglieder des Gemeindevorstandes (Stadtrat) iS Art 117 Abs 1 B-VG, die Mitglieder der Landesregierung und die Mitglieder der Bundesregierung. Es handelt sich bei dieser Verantwortung um eine solche gegenüber dem Strafbuch. Die Deliktstypen Amtsmissbrauch, Geschenkkannahme durch Beamte oder alle Deliktstypen, die unter Ausnützung einer Amtsstellung begangen werden, seien nur erwähnt. Für die berufsmäßigen, beamteten Organe (im engeren Sinn) kommt die disziplinäre Verantwortlichkeit dazu. Bei den Vertragsbediensteten könnte dies nur durch Auflösung des Dienstverhältnisses mit den möglichen Folgen der Auseinandersetzung beim Arbeitsgericht gehandelt werden. Bei der disziplinären Verantwortlichkeit geht es um die Dienstplichtenverletzung, also den gesetzwidrigen Regelverstoß dieser Organe gegen eine Fülle von Vorschriften im Bundesrecht, im Landesrecht, im Gemeinderecht, im Speziellen auch im Dienstrecht aber auch um intern erlassene Vorschriften. Die Verletzung dieser Verantwortung wird von den Disziplinarbehörden gehandelt. Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit findet in der Amtshaftung bzw Organhaftung ihren Ausdruck. Hier sei vielleicht vermerkt, dass das öffentliche Dienstrecht auch seine spezielle Bedeutung hat. Treffen doch die

Sonderdelikte nach dem Strafgesetzbuch im Speziellen ausschließlich den „Beamten“/„die Beamtin“.

Diese Instrumente können trotz aller rechtlicher Reichweite für interne Revisoren – ähnlich wie die politische Kontrolle – wohl nur die ultima ratio, also das letzte Mittel sein. Die Frage der gerichtsförmigen Auseinandersetzung, ob fahrlässig oder ob mit direkter Absicht gegen Normen verstoßen wurde, kann nur im Einzelfall und lange nach dem anstehenden Problem entschieden werden. Wenn alle Prozessparteien ein Verfahren in allen ihren Instanzen ausnützen, ist wohl erst nach Jahren mit einer Entscheidung – und wieder wohlgemerkt im Einzelfall – zu rechnen.

III. Die Kontrolle auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltungsakte der öffentlichen Verwaltung durch mit besonderen Qualitäten ausgestattete Einrichtungen

An dieser Stelle – und nur der Vollständigkeit halber – sei auf das rechtsstaatliche Erfordernis eines mehrstufigen Instanzenzuges verwiesen. In der Verwaltung ist regelmäßig, so wie im Gerichtsverfahren, von einem zweistufigen Verfahren auszugehen; es sei denn, es ist ausdrücklich eine dritte Instanz vorgesehen. Eine Vielzahl von Zuständigkeiten der Bundesverwaltung und der Landesverwaltung ist in Rechtsmittelfragen bereits dem UVS übertragen. Das beginnt bei der Maßnahmenbeschwerde, geht über alle Berufungen gegen Straferkenntnisse von Bezirksverwaltungsbehörden bis hin zu einer Reihe von Zuständigkeiten, die dem UVS durch Landes- oder Bundesgesetze übertragen sind. Stellvertretend zu nennen wären bestimmte Angelegenheiten des Gewerbe- bzw. Industrieanlagenrechts oder etwa aus dem Sozialhilfereich, dem Jagd- und Naturschutzrecht, um nur einige Beispiele aus dem Bundes- wie Landesrecht zu nennen. Dass der Bundesasylsenat, der Bundesumweltsenat und die Vergabekontrollkommission zu diesen rechtsförmigen Kontrolleinrichtungen im Verwaltungsverfahren zählen, sei der Vollständigkeit halber angeführt.

Interessant ist, dass offenkundig das Bedürfnis bestanden hat, etwa den UVS, aber auch andere Organe derartiger Berufungseinrichtungen, in dieser Funktion – obwohl Verwaltungsorgan – mit den richterlichen Qualitäten der Weisungsfreiheit und der Unabsetzbarkeit und damit wohl auch der Unversetzbarkeit auszustatten. Ich brauche in diesem Zusammenhang wohl nicht auf die Ergebnisse verschiedener Ausschussberatungen des Österreich-Konvents verweisen,

wonach als allgemeine Rechtsmittelinstanz in den Ländern Landesverwaltungsgerichte eingerichtet werden sollten. Inwieweit die politischen Entscheidungsträger und damit der Verfassungsgesetzgeber, und das ist, trotz des föderalen bundesstaatlichen Konzepts unserer Verfassung, immer noch der nationale Gesetzgeber, dies will, wird die Zukunft erweisen.

IV. Die Missstandskontrolle durch die Volksanwaltschaft

An die Volksanwaltschaft wendet man sich erst nach Erledigung eines Verwaltungsverfahrens, also wenn kein Rechtsmittel mehr möglich ist. Das heißt nicht, dass jeder bis zur letzten Instanz ein Verwaltungsverfahren ge- oder betrieben haben muss, also im Zweifelsfall bis zum Verfassungsgerichtshof, jedenfalls aber bis zum Verwaltungsgerichtshof. Es genügt, wenn ein ordentliches Rechtsmittel nicht mehr zulässig ist. Dann wird eine so genannte Missstandsbeschwerde erhoben, die für die gesamte Bundesverwaltung möglich ist. Insofern die Landesverfassungsgesetzgeber die Volksanwaltschaft für die Angelegenheiten der Landes- und Gemeindeverwaltung zuständig erklären, kann die Volksanwaltschaft auch diese Aufgaben kontrollieren. Neben den Empfehlungen an die obersten Verwaltungsorgane, dem Bericht an den Nationalrat und insoweit die Volksanwaltschaft für Landes- und Gemeindeangelegenheiten für zuständig erklärt wurde, auch an die Landtage. Dies ist in sieben Bundesländern der Fall, ausgenommen Tirol und Vorarlberg. Hiefür wurden eigene öffentliche Anwaltschaften eingerichtet. Überdies kann die Volksanwaltschaft im Falle eines Vorliegens einer gesetzwidrigen Verordnung eine solche beim Verfassungsgerichtshof ankämpfen. Salzburg hat dieses Instrument in der Angelegenheit des „Brennhoflehen“ (Änderung des Flächenwidmungsplanes nach dem SROG) schmerzvoll zu spüren bekommen.

V. Die Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes

Auf die Fülle der Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofes möchte ich nur am Rande – und ebenfalls wieder der Vollständigkeit halber – verweisen. Ich nenne daraus stellvertretend die Zuständigkeit als

- Kausalgerichtshof (Vermögensstreitigkeiten zwischen Gebietskörperschaften)
- Kompetenzkonfliktsgewichtshof (zB zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden)
- Kompetenzfeststellungsgewichtshof
- Verordnungsprüfungsgewichtshof
- Gesetzesprüfungsgewichtshof
- Wahlprüfungsgewichtshof
- Staatsgerichtshof (Entscheidungen über Anklagen wegen schuldhafter Rechtsverletzung gegen oberste Bundes- und Landesorgane, also die Zuständigkeit für die so genannte Ministeranklage; diese Zuständigkeit verweist uns wieder zurück in die Amtshaftung, die Organhaftung oder den Amtsmissbrauch allerdings durch die obersten Organe) und schließlich als
- Sonderverwaltungsgerichtshof. (Gerade diese Zuständigkeit hat eine große Tradition in der Judikatur über die Beschwerden gegen die Verletzung von verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechten, wegen einer gesetzwidrigen Verordnung oder eines verfassungswidrigen Gesetzes bzw Staatsvertrages. Aus diesem Kapitel stammt die berühmte Gleichheits- bzw Willkürjudikatur).

Der Verwaltungsgerichtshof (Art 130 bis 136 B-VG) ist zuständig

- für die Rechtswidrigkeit von Bescheiden der Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenaten oder
- wenn eine Verletzung der Entscheidungspflicht der Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenaten behauptet wird. Der Verwaltungsgerichtshof erkennt außerdem über Beschwerden gegen Weisungen gemäß Art 81a Abs 4 B-VG.²¹

Bedeutung und Ausmaß der Tätigkeiten dieser Einrichtungen für die öffentliche Kontrolle kann hier nicht abgehandelt werden. Deren Funktionen sollen aber wegen ihres Gewichts als oberste Kontrollorgane zur Sicherung der Verfassungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der gesamten staatlichen Verwaltung hervorgehoben werden.

21 Geltende Fassung von Art 130 B-VG.

VI. Die finanzielle Kontrolle durch gesetzgebende Körperschaften

Allgemein

Dem Verfassungsgebot, dass die Verwaltung sparsam, wirtschaftlich, zweckmäßig und in finanzieller Hinsicht rechnerisch richtig auszuführen ist, folgt die Idee, eine entsprechende – die finanzielle – Kontrolle dafür vorzusehen²². Weder Parlamente, also National- oder Bundesrat bzw im Bereich der Länder die Landtage, wären in der Lage, aus sich heraus eine solche Kontrolle wahrzunehmen. Die parlamentarischen Instrumente für die Kontrolle wie die verschiedenen Formen der Interpellation dafür wurden dargestellt. Die Rechtskontrolle ist ebenfalls evident. Relativ jung in der Entwicklung ist die Schaffung von Rechnungshöfen in allen Ebenen der bundesstaatlichen Gliederung – also neben dem traditionellen Rechnungshof²³ auch die von Landesrechnungshöfen²⁴.

Gemäß Art 121 Abs 1 B-VG ist der Rechnungshof zur Überprüfung der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände und der Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger berufen. Angesichts der Fülle an staatlicher Macht – so Rechnungshofpräsident Franz Fiedler²⁵ – die bei der Exekutive konzentriert sei, bestehe die latente Gefahr, dass diese Macht auch gegen die öffentliche Finanzkontrolle zum Einsatz gebracht werde. Daraus resultiere die ständige Bedrohung, dass die Exekutive die Tätigkeit des Rechnungshofes beeinflussen könnte. Entscheidend ist daher, dass der Rechnungshof und das gilt auch für die in den meisten Bundesländern eingerichteten Landesrechnungshöfe genauso ihre Tätigkeit in Unabhängigkeit von Regierung und Verwaltung verrichten können. Maßstab für diese organisatorische, funktionelle und finanzielle Unabhän-

22 Art 126b Abs 5: Die Überprüfung des Rechnungshofes hat sich auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner auf die **Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit** zu erstrecken.

23 Der Rechnungshof wurde bereits 1761 unter Kaiserin Maria Theresia geschaffen.

24 Speziell dazu *Schambeck*, Die Finanzkontrolle in föderalistischer Sicht, in: *Schambeck*, Der Staat und seine Ordnung (Hengstschläger Hg) (2002) 704 ff. *Schambeck* problematisiert darin unter anderem, inwieweit die Länder befugt sind, eigene Einrichtungen zur Kontrolle der Finanzgebarung neben dem Rechnungshof als gemeinsamen Organ von Bund und Ländern zu schaffen.

25 *Fiedler*, Die Unabhängigkeit des Rechnungshofes in: *Festschrift für Herbert Steininger zum 70. Geburtstag von Walter Pilgermair* (Hg), 41 bis 55 (2003).

gigkeit ist die Deklaration von Lima²⁶. Diese wurde 1977 vom IX. Kongress der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden beschlossen. Zusammenfassend ist festzustellen, dass dem Präsidenten des Rechnungshofes und entsprechend den anderen Organen in deren Prüfungseinrichtungen, die eine solche Bezeichnung für sich in Anspruch nehmen, alle Rechtsakte im Bezug auf die Dienstverhältnisse in die alleinige Zuständigkeit des Präsidenten ohne Mitwirkung Dritter zustehen. Auch die funktionelle Unabhängigkeit, etwa was Prüfungstätigkeit, Prüfungsumfang, ja das Ausmaß der Ersuchensprüfungen betrifft, müsse sichergestellt sein. Nicht zuletzt gilt es, eine finanzielle Unabhängigkeit für den Personal- und Sachaufwand zu sichern, um die obliegenden Aufgaben zu ermöglichen. Hier sei auf das Beispiel – stellvertretend des Salzburger Landtages – verwiesen, wonach die sachlichen und personellen Erfordernisse der zuständige Finanzüberwachungsausschuss im Voraus für das nächste Jahr zu genehmigen hat. Diese Genehmigung ist im Jahresvoranschlag des Landes zu berücksichtigen.

Unbeschadet der verfassungsrechtlichen Fragen, inwieweit die Länder eigene derartige Kontrolleinrichtungen und mit welchem Kompetenzbereich einrichten können, ist es unbestritten, dass die Lehre die Zulässigkeit solcher Landeskontrolleinrichtungen bejaht²⁷. Das Spannungsverhältnis zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten wird etwa im Salzburger Landesrechnungshofgesetz dadurch aufgelöst, dass gemäß § 7 Abs 5 LRHG die Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes nach Möglichkeit mit der des Rechnungshofes abzustimmen ist. Auf die Tätigkeit der Kontrolleinrichtungen der Gemeinden (Kontrollämter, Überwachungsausschüsse) ist tunlichst Bedacht zu nehmen.

Rechnungshof und Gemeinden

Eine Lücke tut sich insofern auf, als der Rechnungshof gemäß Art 127a B-VG nur für Gemeinden mit mindestens 20.000 Einwohnern prüfungs-

26 Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle, beschlossen im Oktober 1977 auf der IX INCOSAI in Lima (Peru). Die Präambel hiezu formuliert fünf Ziele, darunter die ordnungsgemäße und rationelle Verwendung öffentlicher Mittel als eine der wesentlichen Voraussetzungen für die richtige Handhabung der öffentlichen Finanzen. Ua werden das Verhältnis zu Parlament, Regierung und Verwaltung, Befugnisse der obersten Rechnungskontrollbehörden, die Unabhängigkeit, Berichterstattung, Prüfungsmethoden etc definiert.

27 Dazu Direktor des Salzburger Landesrechnungshofes Hans Buchner, Festvortrag aus Anlass der 100. Sitzung des Kontrollausschusses des Österreichischen Städtebundes in Linz am 12. Mai 2004. Auszüge über die Entwicklung in den Bundesländern aus diesem Vortrag werden diesem Aufsatz als Beilage eingefügt.

befugt ist. Kleinere Gemeinden, und das ist der überwiegende Teil, können vom Rechnungshof ausnahmsweise nur geprüft werden, wenn die Landesregierung ein begründetes Ersuchen an den Rechnungshof stellt – was nach der Literatur aber auch nach eigener Erfahrung sehr selten vorkommt. Eine solche Ersuchensprüfung erfolgte in der Stadt Hallein im Jahre 1995²⁸. Die durch Art 119a Abs 3 letzter Satz B-VG gesicherte Funktion eines Aufsichtsrechts über die Gemeinden, im Besonderen auch eines Aufsichtsrechts für die Länder, vermag diese Lücke nicht zu schließen. Die neue, am 28. April 2004 gewählte Salzburger Landesregierung hat es sich daher zum Ziel gesetzt, neben ihrer eigenen Aufsichtstätigkeit eine rechnungshofförmige Kontrolle sicherzustellen. Allgemein wird im Arbeitsübereinkommen der Landesregierung zum Ausdruck gebracht, dass die Gemeinden und Städte für den Wirtschaftsraum Salzburg eine existentielle Bedeutung hätten. Für die Landesregierung wäre daher die Stärkung und Erhaltung der finanziellen Leistungskraft der Gemeinden ein wichtiges Ziel. Aus den weiteren Zielen wäre in diesem Zusammenhang nochmals hervorzuheben, dass die Aufgabe der Gemeindegebarungsprüfung verstärkt durch den Landesrechnungshof wahrzunehmen sei.

Zum Thema der Neustrukturierung des Gemeindeausgleichsfonds wurde unter 11.4 des Arbeitsübereinkommens Folgendes formuliert:

11.4 Neustrukturierung des Gemeindeausgleichsfonds

Ein vorrangiges Ziel der Landesregierung ist die Neustrukturierung des Gemeindeausgleichsfonds. Dies soll in enger Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden des Landes geschehen, wobei auf

- eine transparente und nachvollziehbare Vergabe der Förderungen,
- Berechenbarkeit der Zuschusshöhe durch die Kommunen und
- eine Neudefinition der Pflichtaufgaben der Städte und Gemeinden und eine Beschränkung der Förderung auf diese Pflichtaufgaben bzw auf solche Aufgaben, die der kommunalen Strukturverbesserung (etwa auch im Bereich des Vereinswesens) dienen,

Bedacht zu nehmen ist²⁹.

28 Überprüfung der Stadtgemeinde Hallein durch den Rechnungshof 1995, Zahl: 001-RH/14/9-1996.

29 Arbeitsübereinkommen, Regierungserklärung, Schriftenreihe des Landespressekabinetts, Serie „Sonderpublikationen“, Nr 195, 43 f.

Exkurs

Interne Kontrolle des Landes

Allgemein

Stellvertretend für interne Kontrolle wird am Beispiel des Amtes der Landesregierung die Interne Revision genannt. Diese fungiert zur Unterstützung des Landesamtsdirektors als Instrument der Überwachung der Geschäftsführung der Abteilungen des Amtes der Landesregierung (Art 41 Abs 2 L-VG) und der nachgeordneten Landesbehörden sowie sonstigen Dienststellen. Zu den Aufgaben zählen die Amtsinspektion, die Prüfung der Effizienz, Effektivität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung unter Beachtung der Gesetzmäßigkeit, die Projektprüfung, die Erstellung von Vorschlägen aufgrund der Beurteilung der geprüften Bereiche zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation und nicht zuletzt die Mitwirkung bei der Erstellung von Organisationsvorschriften und Organisationsvorhaben. Jedenfalls sind die Kontrolle der Gebarung und des Rechnungswesens, das Verwaltungs-Controlling sowie die Dienst- und Fachaufsicht keine Aufgaben der Internen Revision³⁰.

Landesfinanzverwaltung

Ein weiteres Beispiel für die interne Kontrolle im Land Salzburg ist die Nachprüfung der finanziellen Gebarung durch Organe der Landesbuchhaltung, also die so genannte Innenrevision. Die Landesbuchhaltung nimmt sowohl eine Vorprüfung der durch die anweisenden Stellen vorgenommenen Anweisungen als auch Kassenvollzug und Nachprüfungen vor.

Nach den vorliegenden internen Richtlinien hat die Landesbuchhaltung Salzburg im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften sowohl die Prüfung für die Landesgebarung als auch für die mittelbare Bundesverwaltung – im letzten Fall eingeschränkt – wahrzunehmen. Zweck dieser Richtlinie ist die Erreichung einer einheitlichen Vorgangsweise bei der Geld-, Wertpapier- und sonstigen Sachverrechnung der anweisenden Organe selbst sowie der nachgeordneten Dienststellen und deren anweisenden Organe. Dabei wird nach diesen Richtlinien in vier Prüfungskategorien vorgegangen:

- **Kategorie A:** jährliche Prüfung im Regelfall zwei Personen, Prüfungsdauer zwei oder mehrere Tage.

30 Dazu im Detail: Erlass 1/25 vom 12. Mai 1997, interne Revision.

- **Kategorie B:** Prüfung im Regelfall alle zwei Jahre – im Regelfall zwei Personen, Prüfungsdauer im Regelfall zwei Tage.
- **Kategorie C:** Prüfung im Regelfall alle drei Jahre – Personen und Dauer je nach Umfang.
- **Kategorie D:** keine regelmäßige Prüfung vor Ort, außer im Bedarfsfall oder aus gegebenem Anlass.

Automatische Kreditprüfung

Für die Finanzverwaltung ist eines der wichtigsten internen Kontrollinstrumente die so genannte automatische Kreditprüfung. Dadurch wird sichergestellt, dass keine Dienststelle Ausgaben über den Rahmen der vom Landtag angesetzten einzelnen Voranschläge hinaus vornehmen kann. Dabei ist dieses System trotz seiner Wirksamkeit kostensparend, weil automatisch EDV-gesteuert.

Rechnungshof und Landesrechnungshof – funktionale Prüfungsorgane des Landtages

Entwicklung in den Bundesländern im Überblick

Zur Verdeutlichung der Entwicklung bei der Einrichtung der Landesrechnungshöfe werden Passagen des Vortrages von Dr. Hans Buchner, Direktor des Landesrechnungshofes Salzburg (1993 – 2005), vom 12. Mai 2004 wiedergegeben:

„Nach dem fünften Hauptstück des B-VG ist der Rechnungshof als Kontrollorgan sowohl für den Bund als auch die Länder und Gemeinden eingerichtet. Allerdings ist den Ländern zumindest indirekt die Möglichkeit eingeräumt, für ihren Bereich dem Rechnungshof gleichartige Einrichtungen zu schaffen. Ich werde Ihnen nunmehr anhand einiger Beispiele darlegen, inwieweit die einzelnen Länder von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben. Auf Wien gehe ich wegen der verwaltungsorganisatorischen Stellung als Bundeshauptstadt in diesem Vortrag nicht ein. Ich will mich auch nicht scheuen, die in einzelnen Ländern getroffenen Regelungen zu bewerten. Zum Abschluss gebe ich Ihnen eine persönliche – und daher möglicherweise nicht unumstrittene – Einschätzung über einen künftig einzuschlagenden Weg.

Eine Vorreiterrolle kommt zweifelsohne dem Bundesland Steiermark zu. Erstmals für ein österreichisches Bundesland wurde dort im Jahre 1982 ein Landesrechnungshof eingerichtet. Gleiches erfolgte im Jahre 1984 im Bundesland Salzburg. Dort wurde das „Gesetz über die Bestellung eines Landeskontrollbeamten“ durch das Salzburger Landesrechnungshofgesetz ersetzt.

Beiden Landesrechnungshöfen – sowohl dem in der Steiermark als auch dem in Salzburg – fehlten allerdings noch gewisse Kriterien, um sie tatsächlich als eine dem Rechnungshof gleichartige Einrichtung einstufen zu können. Dies betraf etwa die Stellung des Leiters. In beiden Ländern waren diese zwar vom Landtag zu bestellen und diesem gegenüber auch verantwortlich; dienstrechtlich gesehen waren die Leiter wohl als – wenn auch weisungsfrei gestellte – Bedienstete des Landes einzustufen. In der Steiermark war die dienstrechtliche Stellung des Leiters durch ein eigenes Gesetz geregelt.

In beiden Ländern hatte man sich allerdings nicht dazu durchgerungen, von den bundesverfassungsrechtlich vorgesehenen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, durch Landesverfassungsgesetz den Leiter hinsichtlich seiner rechtlichen Verantwortlichkeit einem obersten Organ (also Mitglied der Landesregierung) gleichzustellen. Auch war den Leitern die „Diensthoheit“ über die dem Landesrechnungshof zugehörigen Bediensteten nicht eingeräumt. Die Diensthoheit über die Bediensteten zählt allerdings zu einem wichtigen Kriterium, das die Unabhängigkeit von der Landesregierung sicherstellt.

Diese beiden grundlegenden Mankos – fehlende staatsrechtliche Verantwortlichkeit und Diensthoheit – hat der Salzburger Landtag acht Jahre später mit der Erlassung des Salzburger Landesrechnungshofgesetzes 1993 beseitigt. Ich zitiere dazu mit Walter Schwab wohl den Doyen der öffentlichen Finanzkontrolle. Unter dem Titel „Ein neues Recht für den Rechnungshof – Mutige Reformschritte in Salzburg“ beschreibt er den parlamentarischen Prozess über das Entstehen des Salzburger Landesrechnungshofgesetzes 1993. Er vergleicht dabei die Salzburger Reform mit dem „jahrzehntelangen Leidensweg einer vom Rechnungshof angestrebten Reform seiner Rechtsgrundlagen“³¹. Schwab kommt dabei zum Schluss: „Nicht in Wien, sondern in Salzburg gehen die Uhren anders: Obwohl erst im Jahre 1984 gegründet, wurde dem Landesrechnungshof ein neues rechtliches Kleid angemessen. Der Rechnungshof ‚2000‘ findet daher vorerst an der Salzach statt.“ Ich verhehle auch nicht einen gewissen Stolz, als damaliges Mitglied des Salzburger Landtages an dieser Reform inhaltlich mitgewirkt zu haben. Der Leiter des Salzburger Landesrechnungshofes hat eine dem Präsidenten des Rechnungshofes nachgebildete Amtsdauer von zwölf Jahren. Eine Wiederwahl ist unzulässig.

31 *Schwab*, Ein neues Recht für den Rechnungshof, in: ÖHW, Heft 1-2 (1993).

Der Reform im Bundesland Salzburg folgte es Schlag auf Schlag.

- Der Kärntner Landtag beschloss im Jahre 1996 das Gesetz über einen eigenen Landesrechnungshof³². Dieser gilt als Organ des Landtages. Der Leiter ist politisch dem Landtag verantwortlich. Hinsichtlich seiner rechtlichen Verantwortlichkeit ist er den Mitgliedern der Landesregierung gleichgestellt. Er steht in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Land. Er ist mit der Wahrnehmung wesentlicher dienst- und besoldungsrechtlicher Angelegenheiten gegenüber den Bediensteten des Landesrechnungshofes betraut. Allerdings ist er dabei an Weisungen der Landesregierung gebunden. Die Amtsdauer beträgt zehn Jahre; eine Wiederbestellung auf zehn weitere Jahre ist zulässig.
- In Niederösterreich erfolgte mit Wirksamkeit 1. Juli 1998 eine grundlegende Neuordnung der Finanzkontrolle³³. Ein eigener Landesrechnungshof wurde mit der Kontrolle der Finanzgebarung betraut. Der Landesrechnungshof ist für die Besorgung seiner Aufgaben als Organ des Landtages ausschließlich diesem verantwortlich. Hinsichtlich seiner rechtlichen Verantwortlichkeit (also Geltendmachen über den VfGH) ist er den Mitgliedern der Landesregierung gleichgestellt. Die Amtsperiode beträgt sechs Jahre; eine einmalige Wiederbestellung auf sechs weitere Jahre ist zulässig. Dem Direktor ist die Personal- und Diensthoheit eingeräumt.
- Im Jahre 1999 beschloss der Vorarlberger Landtag ein Gesetz über den Landes-Rechnungshof³⁴. Dieser gilt als Organ des Landtages. Der Direktor ist gegenüber diesem politisch verantwortlich. Der Landtag kann beim Verfassungsgerichtshof Anklage wegen schuldhafter Gesetzesverletzung erheben. Gegenüber den Bediensteten gilt der Direktor als Vorgesetzter. Die Amtsperiode beträgt sechs Jahre; die Wiederwahl ist zulässig.
- Mit 1. Jänner 2000 traten in Oberösterreich die Bestimmungen über das Oberösterreichische Landesrechnungshofgesetz in Kraft. Der Direktor ist politisch gegenüber dem Landtag verantwortlich; hinsichtlich seiner rechtlichen Verantwortlichkeit ist er den Mitgliedern der Landesregierung gleichgestellt. Mit Ausnahme der

32 Gesetz vom 11. Juli 1996 über die Einrichtung eines Landesrechnungshofes (Kärntner Landesrechnungshofgesetz 1996 – K-LRHG), LGBl Nr 91/1996.

33 Im Land NÖ finden sich die Regelungen über den Landesrechnungshof in den [HYPERLINK "http://www.lrh-noe.at/text/finanzkontrolle.asp"](http://www.lrh-noe.at/text/finanzkontrolle.asp) \t "_blank" [Art 51 bis 56 NÖ Landesverfassung 1979](#) unter dem Titel „Finanzkontrolle des Landes“.

34 Artikel 67 – 70 Vorarlberger Landesverfassung (LGBl Nr 9/1999) sowie Gesetz über den Landes-Rechnungshof (LGBl Nr 10/1999).

Erlassung von Verordnungen verfügt er in Personalangelegenheiten über eine uneingeschränkte Personal- und Diensthoheit. Die Amtsperiode beträgt sechs Jahre. Eine Wiederbestellung ohne eine vorausgehende öffentliche Ausschreibung durch den Landtag ist unter der Bedingung zulässig, dass dazu die Obmännerkonferenz des Landtages 14 Monate vor dem Ablauf der Amtsdauer darüber einen einstimmigen Beschluss fasst.

- In der Steiermark wurde die rechtliche Stellung des Leiters durch ein mit 3. Juli 2001 wirksam gewordenenes Landesverfassungsgesetz neu geregelt³⁵. Für diesen gilt ausschließlich die politische Verantwortung gegenüber dem Landtag. Von der rechtlichen Möglichkeit, den Leiter hinsichtlich seiner rechtlichen Verantwortlichkeit einem Mitglied der Landesregierung gleichzustellen, wurde allerdings nicht Gebrauch gemacht. Hinsichtlich der Diensthoheit wurden dem Leiter einige dazugehörige Agenden zur weisungsfreien Besorgung übertragen. Dazu zählen vor allem das Weisungsrecht, die Regelung des Dienstbetriebes, die Aufgabenzuweisung, Angelegenheiten der Dienstaufsicht und der Fortbildung. Die Funktionsdauer des Leiters des Landesrechnungshofes beträgt zwölf Jahre; eine Wiederwahl ist unzulässig.
- Für das Burgenland wurde mit 7. Februar 2002 ein Landes-Rechnungshof als unabhängiges und weisungsfreies Organ des Landtages eingerichtet³⁶. Der Direktor ist dem Landtag gegenüber politisch verantwortlich; in seiner rechtlichen Verantwortung ist er den Mitgliedern der Landesregierung gleichgestellt. Der Landtag ist somit berechtigt, gegen den Direktor wegen Gesetzesverletzung beim Verfassungsgerichtshof Anklage zu erheben. Dem Direktor ist die Dienst- und Personalhoheit über die beim Landes-Rechnungshof beschäftigten Bediensteten eingeräumt. Dabei gilt allerdings die Einschränkung, dass die zur ordnungsgemäßen Besorgung der Aufgaben erforderliche Anzahl von entsprechend qualifizierten Landesbediensteten von der Landesregierung und dem Landesamtsdirektor zur Verfügung zu stellen sind. Dem Direktor des Landes-Rechnungshofes ist dazu ein Anhörungsrecht eingeräumt.

35 Landesverfassungsgesetz vom 20. März 2001, mit dem das Landesrechnungshof-Verfassungsgesetz und das Landes-Verfassungsgesetz 2001 geändert wurden.

36 Gesetz vom 22.11.2001 über den Burgenländischen Landes-Rechnungshof (Burgenländisches Landes-Rechnungshof-Gesetz – Bgld LRHG).

- In Tirol trat das Gesetz über den Tiroler Landesrechnungshof mit 1. März 2003 in Kraft³⁷. Der Direktor ist für seine Tätigkeit ausschließlich gegenüber dem Landtag verantwortlich; dieser kann ihn durch Beschluss abberufen. Die Amtsdauer beträgt sechs Jahre; eine Wiederwahl ist zulässig. Er steht in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Land. Die Diensthöhe ist dem Landtagspräsidenten übertragen. Gleiches gilt für die übrigen Bediensteten des Landesrechnungshofes.“ (Ende des Auszugs aus der Festrede von Dr. Johann Buchner).

Zusammenfassung der Entwicklung zur Schaffung von Landesrechnungshöfen

Rechtlich unbestritten ist die Existenz der Landesrechnungshöfe, wobei als erster der des Bundeslandes Steiermark 1982 eingerichtet wurde (siehe dazu auch die Darstellungen der Entwicklung durch den früheren Direktor des Landesrechnungshofes Salzburg, HR Dr. Johann Buchner).

In der Literatur gab es allerdings Auffassungsunterschiede, ob der Art 127 B-VG die Errichtung eigener Landesrechnungshöfe ausschließt.

Nach Schwab (ÖHW 1961, 24), Ostermann (Bul 1972, H 1339/1340, 7 ff) und Korinek (ÖHW, 1974, 19 ff) komme dem Rechnungshof ein bundesverfassungsrechtliches Monopol der finanziellen Kontrolle zu. Landesrechnungshöfe würden jene Normen der Bundesverfassung berühren, die den Rechnungshof – und keinen anderen – dazu ausersehen, für den Landtag die finanzielle Kontrolle der Landesverwaltung zu besorgen.

Koja (JBl 1974, 407 ff) und Öhlinger (letzter Aufsatz ÖHW 1981, 63 ff) haben nachgewiesen, dass die grammatikalische, die historische und die systematische Interpretation der einschlägigen bundesverfassungsrechtlichen Vorschriften zu einem eindeutigen Ergebnis führen: Die Landesverfassungsgesetzgeber seien nach diesen Auffassungen befugt, Landeskontrolleinrichtungen (als „Hilfsorgan“ bzw funktionelles Prüfungsorgan des Landtages) neben dem Rechnungshof zu schaffen, sofern dessen bundesverfassungsgesetzlich geregelte Prüfungskompetenzen hinsichtlich der Gebarung der Landesverwaltung nicht angetastet werden.

37 Artikel 67 bis 69 der Tiroler Landesordnung 1989 (geändert durch das Landesverfassungsgesetz LGBl Nr 17/2003) sowie Gesetz vom 12. Dezember 2002 über den Tiroler Landesrechnungshof (Tiroler Landesrechnungshofgesetz) – LGBl Nr 18/2003.

Aus Gründen der Dokumentation und des Überblicks werden die Stammfassungen der Landesgesetze zur Einrichtung der Landesrechnungshöfe in der Folge dargestellt.

Landesrechnungshofgesetze

Burgenland 7.2.2002

Landes-Rechnungshofgesetz LGBl 23/2002

Niederösterreich 1. Juli 1998

Landes-Verfassungsgesetz Art 51-56 LGBl 205/1978

Steiermark 29. Juni 1982

Landesrechnungshof-Verfassungsgesetz LGBl 59/1982 idF 34/2001

Vorarlberg 1999

Landes-Rechnungshofgesetz LGBl 10/1999 idF 24/2000

Kärnten 11. Juli 1996

Landes-Rechnungshofgesetz BGBl 91/1996 idF 100/2005

Oberösterreich 1. Jänner 2000

Landes-Rechnungshofgesetz BGBl 38/1999 idF 16/2002

Tirol 1. März 2003

Landes-Rechnungshofgesetz BGBl 18/2003

Salzburg 1. Juli 1993

Landes-Rechnungshofgesetz BGBl 35/1993 idF 5/1998

Rechnungshof und Salzburger Landesrechnungshof

Dass auch die parlamentarischen Möglichkeiten zur Initiative für eine rechnungshofförmige Kontrolle sehr breit ausgestaltet sind, kann am Beispiel des Salzburger Landtages bzw des Salzburger Landesrech-

nungshofes³⁸ dargestellt werden. Zu nennen sind die Möglichkeiten der Veranlassungen – gegliedert nach Mehrheits- oder Minderheitsansprüchen:

Rechnungshof – Gebarungsprüfung

Gemäß § 29 L-VG ist ein Viertel der Mitglieder des Landtages berechtigt, die Vornahme einer Gebarungsprüfung des Rechnungshofes zu verlangen.

Landesrechnungshof – Einschaltung

Gemäß § 8 Abs 2 Landesrechnungshof-Gesetz ist ein Viertel der Abgeordneten (neun Abgeordneten) oder der Finanzüberwachungsausschuss berechtigt, eine Sonderprüfung des Landesrechnungshofes zu verlangen. Jährlich einmal kann jede Landtagspartei einen solchen Auftrag erteilen.

Gebarungsprüfung durch Rechnungshöfe

Erfordernis: ein Viertel der Mitglieder des Landtages
Rechtsgrundlage: Art 29 Abs 1 L-VG

Gebarungsprüfung durch Landesrechnungshöfe

a) „Sonderprüfung“

Erfordernis: ein Viertel der Mitglieder des Landtages
Rechtsgrundlage: § 8 Abs 2 LRHG

b) „Sonderprüfung“

Erfordernis: Jede Landtagspartei, die ein Viertel der Mitglieder nicht erreicht, einmal pro Kalenderjahr
Rechtsgrundlage: § 8 Abs 2 LRHG

38 Nr 490 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (2. Session der 13. Gesetzgebungsperiode); Bericht des Finanzüberwachungsausschusses zum Tätigkeitsbericht des Landesrechnungshofes für das Jahr 2004 vom 13. April 2005, vom Salzburger Landtag einstimmig zur Kenntnis genommen am 27. April 2005.

Aus dem Bericht ein Überblick:

Der Direktor des Landesrechnungshofes hat jährlich ein Prüfungsprogramm festzulegen und dem Landtag zuzuleiten. Das Prüfungsprogramm hat auch Sonderprüfungen zu berücksichtigen, die im Auftrag des Landtages durchzuführen sind. Eine Sonderprüfung kann auch der Landeshauptmann oder die Landesregierung verlangen. Außerdem muss der Landesrechnungshof die Gebarung bestimmter Rechtsträger (Gemeinden, Fremdenverkehrsverbände, Kurfonds, gemeinnützige Bauvereinigungen) im Auftrag der Landesregierung prüfen; bei solchen Aufträgen ist er nicht Organ des Landtages, sondern gilt als eine dem Amt der Landesregierung einbezogene Einrichtung zur Erstellung von Gutachten. Die Arbeit des Landesrechnungshofes ist nach Möglichkeit mit der des Rechnungshofes abzustimmen. Auf die Tätigkeit des Kontrollamtes der Landeshauptstadt Salzburg ist tunlichst Bedacht zu nehmen.

Um die Bedeutung der finanziellen Kontrolle allgemein aber auch damit die Kontrolle durch gesetzgebende Organe zu unterstreichen, sei nur eine Zahl genannt. Bund, Länder und Gemeinden verfügen über eine Finanzmasse bei allen Ausgaben in der Höhe von € 206 Mrd. Zu dieser Gesamthematik führte Landtagspräsident Johann Holztrattner bei der Konferenz der Leiter der Landesrechnungshöfe in Salzburg am 12. Juni 2006 wörtlich (Zahlen aktualisiert nach dem Stand 2007) aus:

„Aufgrund der Bundesverfassung – und parallel durch die einschlägigen Rechtsgrundlagen in den Ländern – obliegt es dem Rechnungshof, die ziffernmäßige Richtigkeit der Gebarung von Bund, Ländern und Gemeinden ab 20.000 Einwohnern die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, also die Gesetzmäßigkeit, sowie die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen.

Diese Ziele, diese Grundsätze unserer Verfassung haben Gewicht.

Um es an Zahlen zu messen:

- *Das Budgetvolumen der Republik Österreich alleine beträgt € 70 Mrd,*
- *die Staatsquote in Österreich beträgt rund 40% des Brutto-Inlandsproduktes,*
- *bei einem Bruttoinlandsprodukt von € 260 Mrd kann also davon ausgegangen werden, dass das Budgetvolumen von Bund, Ländern und Gemeinden über € 100 Mrd beträgt.*

Dabei finden die der Kontrolle durch die Rechnungshöfe unterliegenden Gesellschaften, an denen der Bund, die Länder oder die Gemeinden beteiligt sind, noch gar keine Berücksichtigung.

Ich nenne stellvertretend für solche Unternehmungen die Österreichischen Bundesbahnen, die ASFINAG, die SCHIG (Schieneninfrastrukturgesellschaft), die BIG (Bundesimmobiliengesellschaft), alle Universitäten, die Bundesmuseen, die Krankenanstalten und eine Vielzahl anderer Einrichtungen. Das gleiche gilt für die Länder sowie die Gemeinden, speziell auch für die Städte.“

Korruption

Um den Überblick vollständig zu machen, wird auf die doch immer wieder auftauchende und auch in Wissenschaftskreisen geführte Korruptionsdebatte hingewiesen. Dass das ein Permenanzthema ist, beweist die Literatur. Stellvertretend zu nennen sind „Korruption und Kontrolle“, herausgegeben von Univ.-Prof. Dr. Christian Brünner ua aus dem Jahre 1981 und die Netzwerkrecherche „Korruption: Schatten der demokratischen Gesellschaft“ aus dem Jahr 2002 sowie „Korrup-

tion – Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft“, herausgegeben von Hans Herbert von Arnim aus dem Jahre 2003³⁹.

VII. Jüngste rechtspolitische Entwicklungen

1. Aus dem Österreich-Konvent gibt es eine Fülle von Vorschlägen zur demokratischen Kontrolle⁴⁰. Aus Platzgründen kann auf diesen Bericht nur verwiesen werden, wobei besonders hervorgehoben wird, dass spezielle Vorschläge für den Rechnungshof gemacht werden, die die geltenden Artikel des B-VG ersetzen sollen.

2. Forderungen und Ziele des Rechnungshofes

Im Leistungsbericht 2005/06 des Rechnungshofes⁴¹, herausgegeben und vorgestellt durch den Präsidenten des Rechnungshofes Dr. Moser, werden zahlreiche Projekte, Zielsetzungen, Aufträge sowie in einem Anhang aktuelle Positionen des Rechnungshofes zur EU-Ratspräsidentschaft Österreichs, Stand 19. Mai 2006, Vereinbarungen zwischen Rechnungshof und Landeskontrolleinrichtungen, Leistungsbereiche des Rechnungshofes, die aktuelle Strategie der INTOSAI (Internationale Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden) etc dargestellt. Dieser Leistungsbericht lässt erkennen, dass Konzeption, Kontrollziele und Effizienz der durchgeführten Kontrollen in Fluss sind.

Neu ist auch, dass der Rechnungshof ein Leitbild und eine Strategie als unabhängige und oberste Finanzkontrolle insbesondere für Bund, Länder und Gemeinden herausgegeben hat. Darin wird unter dem Kapitel „Werte“ die Unabhängigkeit

- in der Erstellung des Prüfungsprogrammes, das überwiegend aus Initiativprüfungen besteht,

39 Für wertvolle fachliche Hinweise und Literaturtipps danke ich Dr. Wolfgang Kirchtag, Landtagskanzlei, Frau Mag. Monika Rathgeber, Leiterin des Referates 8/02 – Budget, Dr. Peter Scherthaner, Leiter des Referates 11/03 – Gemeindepersonal, Karl Weilguny, ehem. Leiter des Referates 14/02 – Mittelbare Bundesverwaltung, alle Amt der Salzburger Landesregierung, sowie Ernst Wegscheider, Institut für Föderalismus, Innsbruck.

40 Synopse der Textvorschläge im Österreich-Konvent zum Themenbereich „Demokratische Kontrolle“, Sitzung des Besonderen Ausschusses zur Vorberatung des Berichtes des Österreich-Konvents (III-136dB) vom 7. Juni 2006.

41 RH Leistungsbericht 2005/06, Redaktion Abteilung für Kommunikation, Wien Oktober 2006.

- in der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte und Prüfungsthemen,
- in der Anwendung der Prüfungsmethoden und ihrer Weiterentwicklung,
- in den unterschiedlichen Prüfungsarten ...,
- in der Berichterstattung an die allgemeinen Vertretungskörper (...),
- im Recht des Präsidenten an den Verhandlungen des Nationalrates betreffend den Rechnungshöfe teilzunehmen oder das Wort zu ergreifen,
- in den Unvereinbarkeitsregelungen für alle Mitglieder des Rechnungshofes,
- in der Kooperation mit anderen Institutionen sowie
- in der Organisations- und Diensthoheit

betont.

Dazu wird auch ausgeführt, dass „in seiner strategischen Ausrichtung der Rechnungshof der Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle (IX. Kongress der INTOSAI 1977), welche die rechtliche Absicherung der organisatorischen, funktionellen und finanziellen Unabhängigkeit für oberste Rechnungskontrollbehörden verlangt“⁴², folgt.

Rechnungshofpräsident Dr. Josef Moser legte anlässlich des Besuches im Salzburger Landtag am 28. Februar 2007 das Arbeitsprogramm für das Land Salzburg in den Jahren 2006/07 dar. In den letzten fünf Jahren habe der Rechnungshof dem Salzburger Landtag insgesamt 18 Berichte mit 30 Prüfungsergebnissen übermittelt, davon allein im Jahr 2006 drei Berichte mit vier Prüfungsergebnissen. Durch die erfolgte Prüfungstätigkeit wurden Empfehlungen zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand sowie auch Vorschläge für konkrete Einsparungen gemacht. Diese betragen in Summe ein Vielfaches der Ausgaben für den Rechnungshof von rund € 24 Mio. Allein aus der Gebarungsüberprüfung betreffend die Ruhestandsversetzungen bei den Österreichischen Bundesbahnen hätte dies einen Betrag von € 1,2 Mrd oder aus der Konzentration der Standorte bei der Geldservice Austria von € 27,4 Mio betragen. Nach den Kapiteln über die Vernetzung der Finanzkontrolle mit den Kontrolleinrichtungen in den Ländern und aufgrund auch der Vorgaben im Rahmen der Wirtschafts- und

42 Leitbild und Strategie, unabhängig und objektiv in Prüfung und Beratung; herausgegeben vom Rechnungshof.

Währungsunion (Maastricht-Vertrag) sowie des innerösterreichischen Stabilitätspaktes werden die Themen der Sicherung einer einheitlichen Finanzkontrolle, die Schließung der Kontrolllücken, die Stärkung der Finanzkontrolle in der EU sowie koordinierte Prüfungen mit Rechnungshöfen anderer Staaten (Visegrad-Staaten, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Polen) sowie von Slowenien samt einem Ausblick gegeben. Für 2007 wären rund 190 Gebarungsprüfungen, davon acht in Salzburg, in Abstimmung mit dem Landesrechnungshof geplant. Schwerpunkt seien im Hinblick auf die demografische Entwicklung der Bevölkerung das Gesundheits- und Sozialsystem sowie Querschnittsthemen⁴³.

3. Zusammenarbeit des Rechnungshofes mit den Landeskontrolleinrichtungen

Es gibt eine Vereinbarung vom 14. und 15. Juni 2005 von St. Pölten. „Im Hinblick auf die sich überschneidenden Prüfkompetenzen ... sehen einzelne landesgesetzliche Rechtsgrundlagen vor, dass die Prüfungstätigkeiten des Landesrechnungshofes nach Möglichkeit mit jenen des Rechnungshofes abzustimmen sind und auf die Tätigkeiten anderer Kontrolleinrichtungen tunlichst Bedacht genommen werde.“⁴⁴ Als Ergebnis werden folgende Punkte festgehalten:

- Die Landeskontrolleinrichtungen zeichnen ihre örtliche Nähe und Vertrautheit mit landesspezifischen Problemstellungen, sowie der Umstand, dass sie aufgrund kurzer gesetzlicher Stellungnahmefristen unmittelbar auf Missstände reagieren können, aus. Diese Tatsache soll im Rahmen der Erstellung der Prüfungsplanung der Kontrollreinrichtung verstärkt Berücksichtigung finden.
- Um dies sicherstellen zu können, übermitteln die Landesrechnungshöfe möglichst frühzeitig – spätestens bis Ende Oktober des jeweiligen Vorjahres – ihre Prüfungspläne unter Angabe der Prüfungsthemen, Fragestellungen bzw Zielsetzungen an den Rechnungshof. ...
- Die Kontrolleinrichtungen bekennen sich ausdrücklich zum möglichst frühzeitigen Austausch von Informationen über die Prüfungsaufträge ... dadurch soll der vertrauensvolle Erfah-

43 Pressemitteilung: Innenpolitik/Wirtschaft: „Der Rechnungshof als Organ des Salzburger Landtages; Die Nachfrage nach Leistungen des Rechnungshofes steigt“, Wien 28. Februar 2007.

44 Vereinbarung Landesrechnungshofdirektorenkonferenz 14. und 15. Juni 2005, St. Pölten.

rungsaustausch zwischen den Einrichtungen der externen Finanzkontrolle vertieft und die Effizienz der Prüfungshandlungen weiter verbessert werden.

4. Ausbildungsstandard in der öffentlichen Finanzkontrolle

Der hohe Spezifizierungsgrad der Finanzkontrolle hat offenkundig auch eine Spezialisierung der Ausbildung erforderlich gemacht. In der bereits zitierten Landesrechnungshofdirektorenkonferenz wurde diesbezüglich eine Puktation „betreffend neue Ausbildungsstandards in der öffentlichen Finanzkontrolle“⁴⁵ verabschiedet. In dieser Puktation wird von folgenden „neuen Aufgabenstellungen“ der Kontrollorgane ausgegangen. Diese gewinnen als

- beratendes Organ mit der Zielsetzung einer optimalen Ziel- und Leistungsorientierung der öffentlichen Verwaltung und
- Wegbereiter und Berater für Innovation und die Nutzung der Erkenntnisse der Wissenschaft

immer mehr an Bedeutung.

Der Rechnungshof und die Kontrolleinrichtungen der Länder (Landesrechnungshöfe und das Kontrollamt der Stadt Wien) teilen die Auffassung, „dass ... die Anforderungen in Zukunft im Hinblick auf die Zielsetzung der Prüfungsorganisation der Vorbildung und der beruflichen Vorpraxis der Prüferinnen und Prüfer und deren Einsatz im Prüfungsdienst durch eine Ausbildung einerseits auf Universitätsniveau (post graduate - Universitätslehrgang) und andererseits eines Fachhochschullehrganges erfüllt werden können.“ In diesem Zusammenhang wird auf das bereits bestehende Angebot eines Lehrganges zum/zur Akademischen RechnungshofprüferIn bei der Fachhochschule des BFI Wien sowie die Errichtung eines post-graduate-Studienganges für öffentliche Finanzkontrolle an der Universität Wien verwiesen.

5. Jüngste legisistische Entwicklung

Durch den Leiter des Legislativ- und Verfassungsdienstes, HR Dr. Faber, wurde im Juli 2006 dem Landtag ein Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993 geändert wird, zugeleitet. Dieser Entwurf wurde allgemein zur Begutachtung

45 Landesrechnungshofdirektorenkonferenz 14. und 15. Juni 2005, St. Pölten, Puktation der Kontrolleinrichtungen betreffend neue Ausbildungsstandards in der öffentlichen Finanzkontrolle.

ausgesandt. Den Erläuterungen hiezu kann entnommen werden, dass dieser Entwurf auf eine Entschließung des Salzburger Landtages vom 26. April 2006⁴⁶ zurückgeht. Im Sinne dieser Entschließung soll zukünftig eine Prüfung all jener Unternehmen ermöglicht werden, an denen das Land mit mindestens 25%, anstelle wie bisher 50%, des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist. Mit diesem Gesetzesvorhaben werden auch weitere andere Ziele verfolgt.

6. Kontrolllücke bei den Gemeinden unter 20.000 Einwohnern

Angesichts der Kontrolllücke für eine Prüfungszuständigkeit der Gemeinden unter 20.000 Einwohnern ist über die Frage neuer Zuständigkeiten entweder des Rechnungshofes oder der Landesrechnungshöfe eine breite rechtspolitische Diskussion entstanden. So gibt es zum einen die Forderung, dass der Rechnungshof wenigstens aus Anlass einer Gebarungsprüfung einer Gemeinde aufgrund dessen Zuständigkeit die gesamten Finanzen einer Gemeinde prüfen können sollte. Zum anderen gibt es die klare rechtspolitische Forderung, dass Landesrechnungshöfe regulär für die Gebarungsprüfung der Gemeinden zuständig werden sollten. Diese Diskussion schlägt sich auch in den Printmedien nieder⁴⁷.

Schlussbemerkung

1. Politik im modernen demokratischen Rechtsstaat ist analog der Wirtschaft, der Wissenschaft und anderer Leistungssysteme auf Kontrolle im umfassenden Sinn angewiesen.
2. Politik braucht weiters zur Erfüllung der speziellen Aufgaben verschiedenste Kontrollmechanismen. Diese reichen von der inhaltlich unbegrenzten Interpellation über die speziellen Instrumente der Kontrolle durch Rechnungshöfe, Untersuchungsausschüsse, Enquetekommissionen bis hin zur internen Revision in der Verwaltung.
3. Das rechtlich grundgelegte Netz von Kontrolleinrichtungen im öffentlichen Raum ist dicht und facettenreich, dem steht eine Finanzmasse von allen Gebietskörperschaften in Höhe von € 206

46 Nr 555 der Beilagen zum stenographischen Protokoll der 3. Session der 13. Gesetzgebungsperiode.

47 Stellvertretend: „Rechnungshof wirft Auge auf Kleine, Prüfauftrag müsse erweitert werden, fordert der oberste Kontrolleur in OÖ“, von Kerstin Scheller, in: Der Standard, Freitag, 23. März 2007, 11.

Mrd an Ausgaben gegenüber. Damit scheint der Kontrollaufwand gerechtfertigt zu sein.

4. Dem Nationalrat sowie den Landesparlamenten, also den Landtagen, kommt sowohl eine Kontrollfunktion im Sinne der politischen Verantwortung als auch im Zusammenhang mit den Zielen einer sparsamen, wirtschaftlichen, zweckmäßigen sowie rechnerisch richtigen Verwaltung – sei es durch politisch bestellte Organe (zB Mitglieder der Bundesregierung und der Landesregierung, Bürgermeister), sei es durch berufsmäßige Organe (Beamte, VB) – zu. Die Wahrnehmung der Kontrollfunktion der Parlamente ist ein Beitrag zur Erhaltung und Verlebendigung der parlamentarischen Demokratie.
5. Politische und rechnungshofförmige Kontrolle im Bundesstaat kann als horizontale (Gesamtstaat) und vertikale (in den Ländern als Gliedstaaten) Gliederung dieses öffentlichen Sektors angesehen werden.
6. Am Beispiel des Arbeitsübereinkommens der neuen Landesregierung des Landes Salzburg für die Gesetzgebungsperiode 2004 bis 2009 wird bewiesen, dass es trotz einer ausdifferenzierten „Kontroll-Landschaft“ immer noch Möglichkeiten der Verbesserung und Bemühungen um mehr Effizienz gibt.
7. Auf die Kriterien einer Neuordnung von Kontrollstrukturen unter dem Motto „Wie viel Macht braucht die Kontrolle?“ kann in diesem Zusammenhang nur verwiesen werden – selbstverständlich sind die Entflechtung von Kontrolle und Kontrolliertem, die De facto-Wahrnehmung der Kontrolle durch die zur Kontrolle Befugten, Erweiterung der Kontrollmaßstäbe der Rechtmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der politischen Verantwortung in Richtung Zweckmäßigkeit, Kosten-Nutzen-Kontrolle, Entscheidungsfolgen-Bilanzen, der Entflechtung von diffusen Machtkonglomeraten in Politik und Verbänden, Politik und Medien etc⁴⁸ als Forderungen und Phänomene zu nennen.

48 Katalog nach Univ.-Prof. Dr. Klaus Firlel, Landesverfassungsreform in Zeiten der Turbulenz ... in: Aichinger (Hg), Wie viel Macht braucht die Kontrolle (1999).

Literaturhinweise

Verwendete Literatur

- Aichinger Walter (Hg), Wie viel Macht braucht die Kontrolle, Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz 1999
- Brünner Christian/Mantl Wolfgang/Welan Manfred (Hg), Korruption und Kontrolle, Studien zu Politik und Verwaltung, Band 1, Hermann Böhlau Nachf., Wien-Köln-Graz 1981
- Brünner Christian/Ortner Gerold (Hg), Die Finanzkontrolle in den österreichischen Bundesländern, Verleger Steiermärkischer Landesrechnungshof, Graz 1984
- Buchner Hans, Festvortrag aus Anlass der 100. Sitzung des Kontrollausschusses des Österreichischen Städtebundes, Linz, 12. Mai 2004; vom Verfasser freundlich überlassen
- Busch Eckart, Parlamentarische Kontrolle, Heidelberg 1991, Decker und Müller
- Engels Dieter, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, Heidelberg 1991, Decker und Müller
- Fallend Franz, Demokratische Kontrolle oder Inquisition? – Eine empirische Analyse der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Nationalrates nach 1945, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2002
- Fiedler Franz, Die Unabhängigkeit des Rechnungshofes, in: Walter Pilgermair (Hg), Festschrift für Herbert Steininger zum 70. Geburtstag, Verlag Österreich, Wien 2003
- Hengstschläger Johannes (Hg), Schambeck Herbert – Der Staat und seine Ordnung, Verlag Österreich, Wien 2002
- Hengstschläger Johannes/Janko Andreas, Der Rechnungshof – Organ des Nationalrates oder Instrument der Opposition, in: 75 Jahre Bundesverfassung, Festschrift, Österreichische Parlamentarische Gesellschaft (Hg), Verlag Österreich, Edition Juristische Literatur, Wien 1995
- Klug Friedrich (Hg), Wesen und staatspolitische Funktion der öffentlichen Kontrolle. IKW – Kommunale Forschung in Österreich, Kontrollamt – Stadtrechnungshof, Magistrat Linz, 1998

- Koja Friedrich, Das Verfassungsrecht österreichischen Bundesländer, Wien-New York, Springer-Verlag, 2. Auflage 1967
- Laurer René, Der parlamentarische Untersuchungsausschuss, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1984
- Schäffer Heinz (Hg), Die Kontrollfunktion der Landesparlamente, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1995
- Schäffer Heinz (Hg), Untersuchungsausschüsse – Politische Praxis – rechtliche Neugestaltung, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1995
- Schambeck Herbert (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Verlag Österreich, Wien 1997
- Schambeck Herbert (Hg), Österreichs Parlamentarismus: Werden und System, Duncker & Humblot, Berlin 1986
- Schambeck Herbert, in: Das österreichische Regierungssystem, Ein Verfassungsvergleich, Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften, Vorträge G 337, Westdeutscher Verlag, Opladen 1995
- Schambeck Herbert (Hg), Die Finanzkontrolle in föderalistischer Sicht, in: Schambeck Herbert, Der Staat und seine Ordnung, ausgewählte Beiträge zur Staatslehre und zum Staatsrecht, herausgegeben von Johannes Hengstschläger, Verlag Österreich, Wien 2002, 701 ff
- Tätigkeitsbericht des Salzburger Landesrechnungshofes gemäß § 10 Abs 1 Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993 für das Jahr 2004, Zahl LRH-1-3/41-2005, dem Salzburger Landtag zugeleitet im Jänner 2005; Bericht des Finanzüberwachungsausschusses zum Tätigkeitsbericht des Landesrechnungshofes für das Jahr 2004, Nr 490 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (2. Session der 13. Gesetzgebungsperiode)
- Vogelmann Helga. M., Einrichtungen der Finanzkontrolle in den österreichischen Bundesländern, Forschungsbericht 9208, Ludwig Boltzmann Institut
- von Arnim Hans Herbert (Hg), Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft. Knauer Taschenbuch, München 2003

Korruption: Schatten der demokratischen Gesellschaft, Akten – Trends
– Gegenstrategien, hg von netzwerk recherche Transparency
International, Bund der Steuerzahler, Wiesbaden, März 2002

Weiterführende Literatur

- 1 JRP 2003, 123
Harald Eberhard
Der „Österreich-Konvent“: was kann er leisten?
- 2 ZfV 2003/3
Bettina Koprivnikar
Neuerungen in der Wiener Stadtverfassung (WStV) - Die Novelle
LGBl 2001/26
- 3 RZ 2002, 49
Brigitte Bierlein
Wer bewacht den Staatsanwalt?
- 4 ZfV 2002/1460
Bernd Wieser
Zur Prüfungskompetenz von parlamentarischen Untersuchungsaus-
schüssen
- 5 AnwBl 2001, 80
Univ.-Ass. Dr. Hans-Paul Fuss, Wien
Das Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
- 6 ZfV 2000/935
Patricia Heindl
Parteispenden: Transparenz versus Parteienfreiheit
Finanzkontrollbestimmungen für politische Parteien aus verfassungs-
rechtlicher und parteirechtlicher Sicht (Teil I)
- 7 JRP 1999, 202
Peter Pernthaler
Mehrheitsregierung: Eine neue Chance für Demokratie und
Parlamentarismus in den Ländern?

e-parlament Steiermark^{*)}

1. Zur Einleitung

Der Landtag Steiermark ist das erste Parlament nicht nur in Österreich und Deutschland, sondern darüber hinaus im gesamten Europa, das Schriftverkehr einschließlich der Unterschriften elektronisch abwickelt. Die Bezeichnung „e-parlament“ wurde gewählt – und nicht die Bezeichnung e-legislature, weil dem Parlament über die Gesetzgebung hinausgehende wesentliche Aufgaben zukommen (zB Kontrolle der Exekutive).

2. Vom Projektantrag zur Projektverwirklichung

Vom Projektantrag bis zur Projektverwirklichung stand ein Zeitraum von 2,5 Jahren zur Verfügung. Im März 2003 wurde ein selbständiger Antrag von Abgeordneten der ÖVP, betreffend die Einführung eines papierlosen Landtages, eingebracht. In der Begründung dieses Antrages wurde ausgeführt, dass nach der damals geltenden Geschäftsordnung, der Präsident verpflichtet ist, die Vervielfältigung und Verteilung von Unterlagen für Gegenstände der Verhandlung zu verfügen. Dies verursache einen enormen Verwaltungs- und Kostenaufwand und sei weder zweckmäßig noch wirtschaftlich. Um vonseiten der Landtagsdirektion eine elektronische Verwaltung all dieser Unterlagen auch rechtlich zu ermöglichen und damit Einsparungseffekte zu erzielen, sei eine Novellierung der Geschäftsordnung des Steiermärkischen Landtages erforderlich.

Dieser Antrag wurde in zwei Sitzungen des zuständigen Ausschusses und in sechs Unterausschusssitzungen beraten. In der Landtagssitzung am 30. September 2003 wurde das Startsignal für das Projekt gegeben, indem nachstehender Beschluss (Beschluss Nr 1148 aus der 46. Sitzung der XIV. Gesetzgebungsperiode) gefasst wurde:

^{*)} Erweiterte Fassung eines Vortrages, der am 22. Jänner 2007 im Juridicum der Universität Wien gehalten wurde. Dieser Text ist eine teilweise überarbeitete Fassung eines Beitrages in Ulrich-Schredl-Pistner-Ebner (Hg), Funktionen des Rechts in der pluralistischen Wissensgesellschaft, Festschrift für Christian Brünner zum 65. Geburtstag, Böhlau Verlag Wien-Köln-Graz (2007) 353 ff.

- „1. Der Steiermärkische Landtag bekennt sich dazu, bis zum Beginn der XV. Legislaturperiode alle Maßnahmen zu treffen, um im Zuge einer Verwaltungsreform einen „papierlosen Landtag“ zu ermöglichen. Dazu ist es erforderlich, das Gesetz vom 1. Juli 1997 über die Geschäftsordnung des Steiermärkischen Landtages (GeOLT) zu novellieren, sowie sämtliche Gesetze, in denen Berichtspflichten an den Landtag enthalten sind, dahingehend zu überprüfen, ob diese auch in elektronischer Form erfolgen können, und falls nicht, entsprechende Änderungen vorzunehmen.*
- 2. Die Steiermärkische Landesregierung wird aufgefordert,*
- a) am Projekt „Verwaltungsreform im Steiermärkischen Landtag – papierloser Landtag“ entsprechend dem Projektauftrag mitzuwirken und das erforderliche Personal zur Verfügung zu stellen, wobei die Finanzierung der übrigen Projektkosten – mit Ausnahme des Anteils der Regierungsbüros an den Kosten der Landhaus-Verkabelung – aus dem Budget des Steiermärkischen Landtages erfolgt,*
 - b) alle Maßnahmen zu treffen, dass ab Beginn der XV. Gesetzgebungsperiode die Übermittlung sämtlicher Unterlagen an den Landtag in elektronischer Form gewährleistet ist, sowie*
 - c) dafür Sorge zu tragen, dass ab Beginn der XV. Legislaturperiode ein kostenloser Zugang zum Landesgesetzblatt für Steiermark sowie zur Grazer Zeitung im Internet sichergestellt ist.“*

Dieser Beschluss zeigt, dass zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch nicht klar war, welche gesetzlichen Implikationen eine derartige Veränderung mit sich bringt, insbesondere nicht, ob auch die Novellierung von Verfassungsbestimmungen erforderlich ist. Bemerkt wird auch, dass die Durchführung dieses Projektes nur möglich war, weil es zu keiner Verkürzung der damals laufenden XIV. Gesetzgebungsperiode gekommen ist.

3. Der Projektauftrag

Auf diesen Beschluss gegründet wurde ein Projektauftrag vom Unterausschuss Geschäftsordnung erarbeitet. Der Projektauftrag (30. September 2003) wurde sowohl von den vier Klubobleuten als auch vom Landesamtsdirektor und Landtagsdirektor unterzeichnet. Dieser Projektauftrag enthielt eine stringente Fristsetzung für Vorstudie, Hauptstudie sowie legistische und technische Umsetzung. Die dabei festgelegten Fristen wurden im Wesentlichen eingehalten, sodass mit dem Einsatz mit Beginn der XV. Legislaturperiode – tatsächlich 25. Oktober 2005 – begonnen werden konnte.

4. Die Projektorganisation

Rechtzeitig wurde auch eine Projektorganisation mit entsprechenden Verantwortlichkeiten geschaffen.

Als Steuerungskomitee bzw. als Aufsichtsrat des Projektes war der Unterausschuss Geschäftsordnung tätig. Eine Projektgruppe unter der Leitung des Klubdirektors der stärksten Fraktion stand den beiden Arbeitsgruppen vor:

Arbeitsgruppe IT

Diese Arbeitsgruppe wurde vom Amt der Landesregierung betreut.

Arbeitsgruppe Legistik

Diese wurde vom stellvertretenden Landtagsdirektor geleitet.

Die Projektgruppe und die Arbeitsgruppen setzten sich aus Mitarbeitern der Landtagsdirektion, Landtagsklubs, Landesverwaltung (Informationstechnologie) und einem professionellen Dienstleister für das elektronische Work-Flow-System zusammen. Bei den Beteiligten handelte es sich um junge engagierte Mitarbeiter im mittleren Segment ihres Arbeitslebens.

Wesentlich war, dass die Realisierung der vorgesehenen Schritte gemeinsam von allen Fraktionen des Landtages erarbeitet und nach außen vertreten wurde. Die einzelnen Schritte fanden – zeitweise nach längeren und schwierigen Debatten – eine einhellige Zustimmung. Es handelte sich um einen gemeinsamen Workflow, in dem alle Fraktionen sowie die Landtags- und Regierungsverwaltung eingebunden waren. Tatsächlich führt das neue System zu einer Stärkung der Fraktionsverwaltungen, die damit deutlicher die Funktion einer Clearingstelle innehaben.

Es stellte auch kein Problem dar, die rechtliche Anpassung durch eine nahezu einstimmige Beschlussfassung am 24. Mai 2005 – somit in der Endphase der Legislaturperiode – zu beschließen. Aus normökonomischen Gründen wurde die Geschäftsordnung nicht novelliert, sondern zur Gänze neu beschlossen. Dabei wurden die bestehenden Paragraphenstrukturen beibehalten. Es wurden auch Änderungen des Geschäftsordnungsgesetzes vorgenommen, die zu einer Erhöhung der E-Kompatibilität des parlamentarischen Prozesses beitrugen.

5. Kosten

Die Gesamtkosten des Projektes belaufen sich auf ca 450.000 Euro, wobei die Hälfte der Kosten durch die Ausstattung der Landtags-abgeordneten mit Notebooks inklusive Internet und e-mail sowie Intranet-Zugang von zu Hause aus verursacht wurde. Es wurde errechnet, dass dieses Projekt sich innerhalb von drei Jahren als rentabel erweist.

Bislang wurden 1,5 Mio DIN A4-Seiten kopiert und eine Unzahl von gedruckten Berichten dem Landtag zugemittelt, wie etwa Grüner Bericht, Wissenschaftsbericht, Kulturbericht, Wirtschaftsbericht, Umweltbericht, Gesundheitsbericht, Sozialbericht, Tourismusbericht, Subventionsbericht usw.

Hinsichtlich der laufenden Kosten wurde ein Betrag von 50.000 Euro errechnet, der für die Sicherung des Zugangs zum Landesdatennetz (Intranet) sowie einschließlich zentraler Hard- und Softwareadaptionen erforderlich ist.

6. Auswirkungen

6.1. Schriftlichkeit und mündliche Verfahren

Die Abwicklung des papierlosen Landtages umfasst den gesamten Schriftverkehr und nicht nur die Gesetzgebung.

Wenngleich der Schriftverkehr im Verhältnis zur mündlichen Verhandlung von Gegenständen in einem Parlament nur eine dienende Funktion (Supportfunktion, Initiativfunktion) hat, sollte die Bedeutung desselben nicht unterschätzt werden. Ohne schriftliche Anträge, Regierungsvorlagen, schriftliche Anfragen etc, die nunmehr in e-Form erfolgen, kann keine Verhandlung von Gegenständen stattfinden.

Durch den papierlosen Landtag sollte keine grundsätzliche Veränderung der Form des parlamentarischen Ablaufes vorgenommen werden. Das Wesen des Parlamentarismus – intensive Beratung und danach Beschlussfassung – wird durch den elektronischen Schriftverkehr nicht verändert. Bloß die Abbildung im Bereich des Schriftverkehrs erfolgt nunmehr in geänderter Form. Die einzelnen Schritte bis zur mündlichen Verhandlung sollten in einer modernen und damit e-konformen Weise erfolgen. Das System ist leicht und überall online und sicher zu bedienen. Es wird der Gang des parlamentarischen Prozedere vom Ort und der Präsenz der Abgeordneten am Sitz des Parla-

menten – soweit es sich nicht um mündliche Verhandlungen handelt – unabhängig gemacht. Damit konnte auch das Problem der Blanko-unterschriften, die in den Klubverwaltungen aufliegen, beseitigt werden. Ziel war eine Lösung zur verteilten Erstellung von Anträgen, zur Vorbereitung von Sitzungstagen bis hin zur zentralen Ablage, Archivierung und Verteilung von Dokumenten über das Intranet sowie zur Publikation im Internet.

6.2. Vervielfältigung und Verteilung der Unterlagen

Nach der in der XIV. Gesetzgebungsperiode geltenden Geschäftsordnung hatte der Präsident für die Vervielfältigung und Verteilung der Unterlagen nach der der Einbringung nächstfolgenden Sitzung des Landtages zu sorgen. Dadurch mussten Anträge über zwei Plenarsitzungen abliegen und konnten erst danach auf Grund der Zuweisung im zuständigen Ausschuss behandelt werden. Dies brachte eine Zeitverzögerung von zwei Monaten mit sich. Durch die neue Regelung hat der Landtagspräsident unabhängig von Plenarsitzungen nunmehr in Permanenz den Einlauf entgegenzunehmen und eine Zuweisung durchzuführen. Verkündung und Zuweisung zur Vorberatung an den jeweils zuständigen Ausschuss erfolgt durch elektronische Veröffentlichung im Internet. Auflagen werden den Abgeordneten mittels e-mail auf deren Notebook zur Verfügung gestellt. Die Abgeordneten sind verpflichtet, über einen e-mail-Anschluss zu verfügen. Der bisherigen Regelung gemäß erfolgte die Zuweisung im Rahmen einer öffentlichen Landtagssitzung. Nunmehr wird in diesem Bereich die Publikums-öffentlichkeit – hinsichtlich der Zuweisungen – behoben und statt dessen eine Internetöffentlichkeit geschaffen. Dadurch kann auch eine zeitnahe Behandlung von zur parlamentarischen Behandlung heranstehenden Geschäftsstücken sichergestellt werden.

6.3. Lesungen

In der Mehrzahl der parlamentarischen Geschäftsordnungen sind Lesungen bei der mündlichen Verhandlung von Gegenständen vorgesehen. Die erste Lesung dient der Klärung der Frage, ob eine Regelung überhaupt erforderlich erscheint. Von dieser bislang in der Geschäftsordnung bestehenden Möglichkeit wurde im Steiermärkischen Landtag seit mehr als 15 Jahren kein Gebrauch gemacht. Aus diesem Grund wurde diese Regelung aufgelassen, zumal diese für den Workflow der elektronischen Behandlung einen wesentlichen Mehraufwand bedeutet hätte. In der bisherigen langjährigen Usance des Steiermärkischen Landtages wurde eine Teilung der zweiten Lesung in eine all-

gemeine Beratung und Einzelberatung nur bei Beratung des Landesvoranschlages durchgeführt. Diese Möglichkeit wurde beibehalten. Als Ersatz für die dritte Lesung, die der Richtigstellung von Fehlern diene, ist nunmehr vorgesehen, dass die Landtagsdirektion Schreib-, Sprach- und Druckfehler vor Beschlussfassung im Landtag richtig stellen kann (§ 50 GeOLT 2005).

Auch die Zurverfügungstellung der Verhandlungsschriften der Ausschüsse und der Landtagssitzungen an die Landtagsklubs erfolgt nunmehr in elektronischer Form.

6.4. Authentische Übermittlung und Erfassung

Durch die Neufassung des § 17 GeOLT 2005 wird hinsichtlich der Verteilung der Unterlagen folgende Vorgangsweise vorgezeichnet: die Übermittlung sämtlicher Verhandlungsgegenstände an den Landtagspräsidenten erfolgt authentisch in elektronischer Form. Im § 77 GeOLT 2005 wird klargestellt, dass nunmehr überall dort, wo in der Geschäftsordnung das Schriftlichkeitserfordernis vorgesehen ist, diesem in elektronischer Form genüge getan wird. Dies gilt insbesondere für schriftliche Einbringung, schriftliche Bekanntgaben, schriftliche Zuweisungen, schriftliche Veröffentlichungen, schriftliche Übermittlungen und schriftliche Unterfertigungen. Die Zurverfügungstellung der Unterlagen an die Landtagsklubs, an die 56 Mitglieder des Landtages und an die Mitglieder der Landesregierung (9-fach) und die Bundesräte (9-fach) und die Vertreter der Presse sowie die Veröffentlichung erfolgt ausschließlich in elektronischer Form.

Die Beschlüsse des Landtages werden per e-mail an die zuständigen Mitglieder der Landesregierung übermittelt. Langen beim Landtag Schriftstücke von externen Stellen in nicht elektronischer Form – zB Petitionen, Berichte der Volksanwaltschaft und Berichte des Rechnungshofes – ein, sind sie vor der weiteren Behandlung gemäß § 77 Abs 2 GeOLT elektronisch zu erfassen.

6.5. Definition und Nachvollziehbarkeit der Arbeitsläufe

Zentrales Element für die Arbeitsabläufe war die Erstellung eines Workflow durch einen professionellen Dienstleister, in dem jeder Arbeitsschritt in Verbindung mit verschiedenen Verständigungs- und Reaktionsmechanismen abgebildet ist. Freigaben und Signaturen können sequentiell, parallel oder bis zum Erreichen einer Mindestunterschriftenzahl eingestellt werden.

Der Workflow ist die Einführung des Fließbandprinzips in die elektronische Administration. Jedes Dokument wird seinem Typ entsprechend eingestuft und einem Arbeitsschritt zugeordnet. Zusätzlich kann der Ersteller für jedes Dokument thematische Zuordnungen auswählen und Indizierungsbegriffe definieren. Dokumente, wie zB Anträge, Tagesordnungen und Beschlüsse, können den jeweiligen Empfängern in einem definierten Arbeitsschritt aktiv zugestellt werden. Aus den Zustell- und Leseprotokollen ist jederzeit nachvollziehbar, wann welche Inhalte zur Kenntnis gebracht und vom Nutzer gelesen, freigegeben oder unterschrieben wurden. Für alle Landtagsstücke ist das detaillierte Änderungsprotokoll jederzeit per Mausklick einsehbar. Die historischen Versionen werden systematisch protokolliert. Die Systemnutzer erhalten unterschiedliche Berechtigungen wie Abgeordneter, Mitarbeiter oder Präsidenten. Gleichzeitig sind Systemgrenzen eingeführt. Jede Fraktion bildet eine solche Systemgrenze. Wenn ein Dokument die Systemgrenze überschreitet, haben die Nutzer Zugriff auf das Endprojekt und nicht auf die davor liegenden historischen Versionen.

6.6. *Digitale Signatur*

Der Funktion des Herzens innerhalb des menschlichen Organismus entsprechend nimmt die elektronische Signatur eine gleiche Funktion innerhalb des elektronischen Schriftverkehrs ein. Dadurch wird die Beibehaltung der Verantwortlichkeitsrelation ermöglicht. Auch im System des papierlosen Landtages bleiben die gesetzten Akte politisch und rechtlich den einzelnen Personen zuordenbar.

Die digitale Signatur wurde konform zum österreichischen Signaturgesetz, BGBl I Nr 190/1999, eingeführt. Dieses Gesetz regelt den rechtlichen Rahmen für die Erstellung und Verwendung elektronischer Signaturen sowie für die Erbringung von Signatur- und Zertifizierungsdiensten. Gemäß § 4 leg cit erfüllt eine sichere elektronische Signatur das rechtliche Erfordernis einer eigenhändigen Unterschrift. Bis auf wenige beglaubigungspflichtige Unterschriften wie beim Grunderwerb sowie bei Rechtsgeschäften des Familien- und Erbrechtes hat die digitale Signatur dieselbe Rechtsverbindlichkeit wie die traditionelle Unterschrift. Man kann mit dieser zB Kreditverträge unterzeichnen. Die Identität der Mitglieder des Landtages musste gemäß § 8 leg cit anhand eines amtlichen Lichtbildausweises in Verbindung mit den Daten des zentralen Melderegisters festgestellt werden. Zwei Mitarbeiter der Landtagsdirektion wurden zu Registration Officers ausgebildet.

Der Einsatz der digitalen Signatur wurde für die mobile Nutzung optimiert. Dadurch wurde erstmalig die österreichische Bürgerkarte direkt in einem mobil einsetzbaren USB-Stick integriert. Die eigens entwickelte Lösung wurde als SIM-Card für den Steiermärkischen Landtag hergestellt. Dadurch ist ein besonderes Maß an Mobilität möglich. Abgeordnete sowie Mitarbeiter der Fraktionen und der Landtagsverwaltung können von überall das System mit einem Höchstmaß an Sicherheit nutzen.

6.7. Ausnahmeszenarien

Sofern die elektronische Einbringung, Bekanntgabe, Zuweisung, Veröffentlichung, Übermittlung oder Unterfertigung im Ausnahmefall technisch nicht möglich oder nicht zweckmäßig sind, haben diese in Papierform zu erfolgen.

Ein Notfall besteht immer dann, wenn auf Grund von weit reichenden technischen Problemen (globaler Systemausfall, Ausfall des Internets, großflächiger Stromausfall) das elektronische System nicht verwendet werden kann. Weitreichende technische Probleme bestehen beispielsweise, wenn ein umfangreicher Teilnehmerkreis (zB die Landtagsdirektion) das System nicht benutzen kann oder bestimmte Systemfunktionen (zB vor allem die Funktion Einbringen an die Landtagsdirektion) für alle Teilnehmer nicht verwendbar ist, wobei dieser Fall nur in Kombination mit einer zwingenden Frist, die durch den Systemausfall versäumt würde, als Notfall zum Tragen käme. Technische Probleme mit der Bearbeitung von Geschäftsstücken von zu Hause aus oder auf einzelnen Mitarbeiter-PCs stellen keinen Notfall im Sinne des § 77 GeOLT 2005 dar.

Unmittelbar nach Wegfall der technischen Hindernisse sind die Unterlagen gemäß § 77 Abs 3 GeOLT 2005 in elektronischer Form zu erfassen.

Von einem elektronischen Arbeitsfluss kann schließlich im Einzelfall dann abgesehen werden, wenn dieser nicht zweckmäßig ist. Das wäre etwa der Fall, wenn eine äußerst seltene Einzelfallbehandlung (zB Angelegenheiten, welche die Immunität von Abgeordneten und Mitgliedern des Bundesrates betreffen, Ersuchen um Ermächtigung zur Verfolgung von Personen wegen Beleidigungen des Landtages, Anzeigen nach dem Unvereinbarkeitsgesetz) den technischen Aufwand für die elektronische Abbildung des Arbeitsflusses nicht rechtfertigen würde.

6.8. Stenographische Berichte

Durch die Neufassung des § 54 GrOLT ist ein Volltextstenogramm während der Landtagssitzungen nicht erforderlich. Es reicht aus, wenn während der Landtagssitzungen lediglich die Zwischenrufe und die Stelle, an der sie getätigt wurden, stenographisch erfasst werden. Die Stenographischen Berichte werden im Internet veröffentlicht, wodurch sich eine Drucklegung erübrigt.

6.9. Archivierung und Sicherung parlamentarischer Materialien

Von jedem Dokument müssen gemäß § 77 Abs 4 GeOLT Sicherungskopien und beglaubigte Ausdrucke in der erforderlichen Zahl zwecks Archivierung hergestellt werden.

Sämtliche Daten und elektronischen Dokumente müssen täglich gesichert werden. Die Sicherungen erfolgen entsprechend den Datensicherheitsvorschriften des Landes Steiermark.

Für die Langzeitarchivierung werden die Daten weiterhin auch in optisch lesbarer Form zur Verfügung gestellt.

7. Verfassungsrechtliche Aspekte des papierlosen Landtages

7.1. Öffentlichkeit

Gemäß Art 32 B-VG sind die Sitzungen des Nationalrates öffentlich. Ebenso sind die Sitzungen des Bundesrates öffentlich (Art 37 Abs 3 B-VG). Die Bestimmungen der Art 32 und 33 gelten auch für die Sitzungen der Landtage und ihrer Ausschüsse (Art 96 Abs 2 B-VG). Die Öffentlichkeit der Sitzungen des Nationalrates gilt nur für Sitzungen des Plenums, ebenso beim Bundesrat. Grundsätzlich gilt keine Öffentlichkeit für Ausschusssitzungen sowohl des Nationalrates als auch des Bundesrates. Die Öffentlichkeit der Plenumsitzungen von Nationalrat und Bundesrat steht in engem Zusammenhang mit dem demokratischen Prinzip. Öffentlichkeit bedeutet freie Informationsmöglichkeit während laufender Sitzungen nach Maßgabe des für Besucher zur Verfügung stehenden Raumangebotes.

Durch die im Internet für jedermann zur Verfügung gestellten Parlamentsunterlagen wird das Prinzip der Öffentlichkeit weit über das von der Bundesverfassung gebotene Maß hinaus verwirklicht. Dies gilt auch für die vom Steiermärkischen Landtag verwirklichten Audioton-

übertragungen, wodurch jedermann den Verlauf von Landtagssitzungen tonbandmäßig verfolgen kann.

Zweifelloos ist ein Parlamentarismus ohne Öffentlichkeit nicht vorstellbar und darüber hinaus auch verfassungswidrig. Dies gilt auch für Parlamente im Landesbereich. Problematisch wäre es nur, wenn die Publikums-Öffentlichkeit von Plenarsitzungen abgeschafft würde und an deren Stelle ausschließlich eine Internet-Öffentlichkeit eingeführt würde. Gerade dadurch, dass die Bundesverfassung von einer Publikums-Öffentlichkeit ausgeht, die nicht substituiert werden kann, wäre eine derartige Regelung mit Verfassungswidrigkeit behaftet.

Der Verfassungsgerichtshof hat in dem Erkenntnis vom 12. Oktober 1993, Slg 13577, befunden, dass eine auf Medienvertreter beschränkte Öffentlichkeit bei Sitzungen eines Untersuchungsausschusses zur Beweiserhebung verfassungswidrig ist und insbesondere gegen Art 10 MRK verstößt. Die aus Art 10 MRK erfließenden Rechte – auf Meinungsfreiheit – stehen grundsätzlich jedermann zu. Es ist zwar im Hinblick auf die besondere gesellschaftliche Funktion ein die Medien begünstigende Raumaufteilung möglich. Es wäre jedoch unzulässig, andere Normunterworfenen zur Gänze auszuschließen. Es ist daher verfassungswidrig, wenn lediglich Medienvertreter Zutritt zu Ausschusssitzungen haben, die Öffentlichkeit im Sinne der Art 32, 33 und 96 B-VG hingegen nicht.

Der Internet-Öffentlichkeit kommt eine Verstärkungsfunktion aber keine Surrogatfunktion zu.

7.2. *Parlamentsautonomie – Elektronisierung des parlamentarischen Entscheidungsverfahrens*

Der Verfassungsgerichtshof hat im Erkenntnis vom 13. März 2004, G 211/03, zum Budgetbegleitgesetz festgestellt, dass bei der Prüfung der Verfassungswidrigkeit eines Bundesgesetzes Prüfungsmaßstab das „verfassungsmäßige Zustandekommen der Bundesgesetze“ ist. Bei verletzten Bestimmungen des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates ist zu prüfen, ob die Verletzung zur Beurteilung führt, dass der Gesetzesbeschluss nicht verfassungsmäßig zustande gekommen ist. Es liegt im Rahmen der so genannten „Parlamentsautonomie“, in welcher technischen Weise die Mitglieder des Nationalrates vom Inhalt eines Verhandlungsgegenstandes in Kenntnis gesetzt wurden. Aus diesem Erkenntnis lässt sich unzweifelhaft und leicht schließen, dass die Regelung des design making process im parlamentarischen Bereich grundsätzlich in der Autonomie des Geschäftsordnungsgesetzgebers

liegt und keine verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen bestehen, solange eine Regelung vorgesehen ist, die die wahre Meinung der Mehrheit zum Ausdruck bringen kann.

7.3. Rechtsstaatlichkeit und Archivierung

Gesetze sind gekennzeichnet durch eine an sich unbegrenzte Geltungsdauer. Es ist daher wichtig, eine Regelung hinsichtlich der Sicherung der Verfügbarkeit und Nachweisbarkeit der gesetzlichen Normierung vorzusehen, zumal es in der Steiermark für den Landesbereich keine archivgesetzliche Regelung gibt.

Dabei kämen zwei Formen in Betracht:

1. die elektronische Erfassung ist nach einem bestimmten Zeitraum in die zu dieser Zeit herrschende Form der Archivierung zu übertragen, oder
2. es sind beglaubigte Ausdrucke herzustellen, die auch die Originalunterschrift der berechtigten Organe enthalten.

Der Geschäftsordnungsgesetzgeber hat sich für die zweite Form entschieden. Bei ersterer besteht immer die Gefahr, dass nach einem technischen Innovationsschub vergessen werden kann, einen Teil auf die neue Form der Erfassung zu übertragen.

Sollte eine ausreichende archivgesetzliche Regelung zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, könnte diese Normierung in der Geschäftsordnung des Steiermärkischen Landtages entfallen.

Man kann davon ausgehen, dass es einem verfassungsrechtlichen Gebot entspricht, für die Dauerhaftigkeit der Erstellung von Gesetzesbeschlüssen und anderen Beschlüssen – samt Materialien – zu sorgen.

Ohne dass die Archivierung sichergestellt ist, verletzt die elektronische Aufbereitung und Erfassung von Vorgängern des Landtages die Erfordernisse der Rechtssicherheit und damit das rechtsstaatliche Prinzip, da die Zugänglichkeit und die elektronische Sicherung hierfür mit einer maximalen Lebensdauer von 30 bis 40 Jahren – von geltenden und nicht mehr geltenden Rechtsnormen – nicht ausreichend ist. Dies zu sichern, ist Aufgabe des Gesetzgebers.

§ 21 Abs 7 des Landesverfassungsgesetzes 1960 bildet die verfassungsrechtliche Grundlage der Kundmachung von Gesetzesbeschlüssen. Danach sind die Landesgesetze vom Landeshauptmann im Landesgesetzblatt mit Berufung auf den Beschluss des Landtages kundzumachen. Das Landesgesetz erlangt erst mit seiner Kund-

machung rechtliche Existenz. Gerade im Fall einer Kundmachung über das Internet gilt es, ein höheres Maß an Sorgfalt einzuhalten, um Normtexte auffindbar und einsehbar zu halten.

Es genügt aber nicht, die Publikation im Landesgesetzblatt abzusichern, sondern es muss auch der Weg der Gesetzgebung nachgewiesen werden können. Man kann davon ausgehen, dass es einem verfassungsrechtlichen Gebot entspricht, für die Dauerhaftigkeit der Archivierung von Gesetzesbeschlüssen, Entschlüssen und anderen Beschlüssen des Landtages samt den dazugehörigen Materialien und Geschehnisberichten zu sorgen. Rechtsstaatlichkeit inkludiert Rechtssicherheit. Eine Norm, deren Geltung nicht nachgewiesen werden kann, kommt einer Nichtnorm gleich. Ebenso müssen die Materialien, die im Zuge einer Gesetzesanfechtung oder Verordnungsanfechtung einer Prüfung unterzogen werden, gesichert aufbewahrt werden. Die Sicherung der Publikation im Landesgesetzblatt kann nicht als ausreichend angesehen werden, da der gesamte Weg der Gesetzgebung überprüfbar bleiben muss. In diesem Sinne inkludiert Rechtsstaatlichkeit Normenauffindungssicherheit und überdies Normenüberprüfungssicherheit.

Die Zugänglichkeit zum geltenden und nicht mehr geltenden Rechtsnormenbestand zu sichern ist, ein verfassungsrechtliches Gebot.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Landtage, insbesondere durch die Gemeinsamen Landtage Tirol – Südtirol – Trentino

Vorwort zu den Gemeinsamen Landtagen Tirol – Südtirol – Trentino

Der „Zweier-Landtag“, und auch der erweiterte „Dreier-Landtag“ mit dem Trentino, hat eine einzigartige politische Entwicklungsgeschichte, mit der das Tiroler Volk durch ihre Politiker die Trennung der Landesteile Tirol und Südtirol durch nachbarschaftliche Kooperation seit mehr als drei Jahrzehnte zu überwinden suchte.

Die Landtagspräsidenten der 70er Jahre, **DDr. Alois Lugger (Tirol)** und **Dr. Robert von Fioreschy (Südtirol)** waren es, die erste Initiativen für den gemeinsamen „Zweier-Landtag“ setzten und ihn auch einberiefen. Gemeinsam mit den Altlandeshauptleuten Eduard WALLNÖFER und Dr. Silvius MAGNAGO haben sie die Landesregierungen in diese neue Form der Zusammenarbeit¹ eingebunden und können daher zu Recht als Väter dieser grenzüberschreitenden Idee bezeichnet werden. In vielen Sitzungen und Gesprächen gelang es ihnen, Gemeinsamkeiten für Tirol und Südtirol zu erreichen.

Hinsichtlich des „Zweier-“ und auch „Dreier-“ bzw. „Vierer-Landtages“ sei an dieser Stelle auch der derzeitige Tiroler Landtagspräsident, **Prof. Ing. Helmut MADER**, erwähnt, der als einziger Politiker seit 1970 durchgehend bis heute dabei ist, der auf Seite des Bundeslandes Tirol als Bundesrat, Landtagsabgeordneter, Klubobmann, Landeshauptmann-Stellvertreter und seit 1994 als Präsident des Tiroler Landtages, die gemeinsame Südtirolpolitik – wie jene der Europaregion – weiter entwickelt. Trotz der Probleme bei der gemeinsamen Sitzung des Dreier-Landtages am 29. Mai 2002 in Riva, konnte Mader durch sein Engagement eine Fortsetzung der jahrzehntelangen Zusammenarbeit erreichen: Am 22. Februar 2005 traf man sich erneut zu einer gemeinsamen Sitzung des Dreier-Landtages in Meran.

1 Vgl Esterbauer, Europa der Regionen und alpenregionale Kooperation, in: Köchler, Transnationale Kooperation im Alpenraum (1973) 3 ff.

So entstand in einem Entwicklungszeitraum von über **drei Jahrzehnten** mittlerweile eine politisch institutionalisierte Europaregion.

I. Entstehung der Gemeinsamen Landtage

I.1. Historische Entwicklung des Gemeinsamen Landtages

Die historische Entwicklung des „Zweier-Landtages“ liegt weit vor der Abhaltung des ersten gemeinsamen Landtages, im Zeitraum der staatspolitischen Umwälzungen der Jahre 1918/19.

Diese stellten für Tirols Politiker eine Reihe von Herausforderungen dar; ins besondere galt es, die Zugriffsambitionen Italiens auf Deutsch-Südtirol abzuwehren.

Ein erster Schritt war damals die Verweigerung der Unterzeichnung der formellen Beitrittserklärung zum neuen Staat Deutsch-Österreich. Die Landesversammlung gab am 28. Februar 1919 eine Erklärung ab, dass die Mitglieder der konstituierenden Nationalversammlung² der Meinung waren, dass aufgrund des wiedererlangten Selbstbestimmungsrechtes und der geschichtlichen Entwicklung sowie des geltenden Landesrechts nur ein frei gewählter Tiroler Landtag berufen sei, über die weitere staatsrechtliche Zukunft des Landes Tirol zu entscheiden.

Die Tiroler Landesversammlung beschloss angesichts des drohenden Verlustes von Südtirol am 3. Mai 1919 nachstehende Selbständigkeitserklärung:

„In historischer Stunde, in der über das Schicksal Tirols abgehandelt werden soll, erklärt sich die Tiroler Landesversammlung feierlich im Namen des Landes bereit, zur Rettung Südtirols jedes Opfer zu bringen.“

Gleichzeitig wurde die Landesregierung beauftragt, der Pariser Friedenskonferenz zur Kenntnis zu bringen, dass Tirol, unter Bezugnahme auf das vom amerikanischen Präsidenten Wilson mehrfach zugesicherte Selbstbestimmungsrecht, entschlossen sei, das deutsche und ladinische Landesgebiet bis zur Salurner Klause als selbständigen, demokratischen und neutralen **Freistaat Tirol** zu errichten, falls auf diesem Wege die Einheit Tirols gewahrt werden könne.

2 Vgl Hoor, Österreich 1919 – 1938 13 ff.

Dennoch kam es zur **Abspaltung** Südtirols³ nach der Annahme des Friedensvertrages von St. Germain. In der am 29. September 1919 abgegebenen Protestnote ermächtigte der Tiroler Landtag die Landesregierung, alles zu unternehmen, um unter Wahrung der Einheit und Selbstbestimmung des Landes ein dauerndes, friedliches Verhältnis mit den benachbarten Kulturvölkern zu ermöglichen.

Dieser, auf politischer Ebene – wenn auch vielleicht mit untauglichen Mitteln – durchgeführte Kampf, kann einerseits als Vermächtnis, andererseits als Zeugungsakt für den Gemeinsamen „Zweier-Landtag“ gesehen werden.

Die Zwischenzeit, geprägt durch die Weltwirtschaftskrise, der Okkupation Österreichs, der Zweite Weltkrieg und der Wiederaufbau, ließ auf der Ebene „Vereinigung Tirols“ keinen Spielraum, sodass es erst Anfang der 60-er Jahre zu Gedanken der Einlösung des Vermächtnisses und Austragung der seinerzeit geborenen Ideen kam.

1.2. Entwicklung des Gemeinsamen Zweier-Landtages

Beeinflusst durch die verschiedensten politischen Entwicklungen, einerseits durch Terroranschläge in Südtirol⁴ und andererseits durch unzählige – mitunter geheimen – Treffen verschiedenster politischer Vertreter, Verhandlungen auf Ebene der Landeshauptleute von Tirol und Südtirol sowie der Landtagspräsidenten beider Landesteile, kam es dann im Jahre 1970 zum ersten gemeinsamen Treffen in Form eines offenen Landtages, der in Bozen stattfand.

Dies ermöglichte den beiden aufgrund des Ersten Weltkrieges geteilten Ländern Tirol und Südtirol wieder gemeinsame politische Aktivitäten. Allerdings mit dem Unterschied, dass dieser gemeinsame Landtag nicht mehr durch Landesfürsten⁵, sondern durch den freien Willen gewählter Mandatäre einberufen wurde.

Dadurch wurden nach außen wieder politische Dinge sichtbar, weil eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf politischer Ebene auch derartige Zusammenarbeitsbestrebungen in der Bevölkerung beider Landesteile weckte und in folgenden gemeinsamen Sitzungen beider Landtage auf der einen Seite einen Höhepunkt darstellen sollte

3 Vgl Kramer, Österreich und das Risorgimento (1963) 32 ff.

4 Vgl Morsak LC, Südtirol, Sprengstoffattentate, politische Prozesse 14 ff.

5 Vgl Morsak LC, die rechtshistorische Idee vom „Altern der Welt“ im Spannungsverhältnis zu modernen europarechtlichen Konzeptionen (1997) 11 ff.

und auf der anderen Seite diese politische Umsetzung im Rahmen der Arge Alp, Alpen-Adria⁶ und Ausweitung des gemeinsamen Landtages durch Einbindung der Region Trient im Jahre 1991 Wirklichkeit wurde.

Dafür wurde im Jahre 1970, am Freitag den 19. Juni,⁷ der Grundstein gelegt, als sich das erste Mal die beiden Landtage von Nord- und Südtirol in Bozen trafen, in der Absicht, das Trennende zu überbrücken und das Einigende zu finden⁸ mit dem Ziel, in einem offenen Meinungsaustausch möglichst alle Sachgebiete, die für beide Landesteile von Interesse sind, durchzusprechen, so dass gegebenenfalls beide Landtage als legislative Organe, Regelungen erwirken können, die allen Bewohnern Nord-, Süd- und Osttirols nützen.

Dieser Raum ist Beispiel und Modell für eine grenzüberschreitende Region. Tirol, Südtirol und Trentino könnten daher künftig im Ausschuss der Regionen der EU durch eine gemeinsame und koordinierte Politik viel für ihre Menschen und ihren Lebensraum erreichen.

1.3. Entstehung und Entwicklung des Gemeinsamen Dreier-Landtages

Der Dreier-Landtag (Tirol-Südtirol-Trentino) entstand aus dem Vierer-Landtag, der das erste Mal am 21. Mai 1991 in Meran tagte. Der Vierer-Landtag setzte sich damals aus den Landtagen der Bundesländer Tirol und Vorarlberg sowie Südtirol und der autonomen Provinz Trient zusammen.

Nach 1993 fand keine Sitzung des Vierer-Landtages mehr statt, weil sich Vorarlberg zurückzog und in der Folge nur noch Beobachterstatus hatte. Hintergrund war, dass sich Vorarlberg wirtschaftlich und politisch mehr an den schweizerischen und süddeutschen Nachbarraum anlehnen wollte, zumal viele Vorarlberger in diesen Nachbarregionen Arbeitsplatz oder Wohnsitz hatten.

Dieses **Zurückziehen des Bundeslandes Vorarlberg wurde zum damaligen Zeitpunkt nicht positiv gesehen** und wird es auch heute noch nicht, wollte man doch eine tragfähige Alpenregion im neuen „Europa der Regionen“ realisieren.

6 Vgl Köchler, Transnationale Kooperation im Alpenraum (1973) 24 ff.

7 Vgl auch StenProt des ersten gemeinsamen Treffens der Landtage von Tirol und Südtirol, Bozen, 19. Juni 1970, Anhang Dokumente Nr 1 – 5.

8 Vgl analog: Morsak LC, Lebensraum im alten Österreich (1989) 19 ff.

Diese Situation hatte zur Folge, dass die politischen Gremien aller vier Landesteile (Tirol, Vorarlberg, Südtirol, Trient) nach einigen Verhandlungen und gemeinsamer Beschlussfassung Vorarlberg den Beobachterstatus zuerkannten. Daraufhin erfolgte am 31. Mai 1996 in Riva das erste Treffen des Dreier-Landtages mit Tirol, Südtirol, Trentino (Vorarlberg erstmals mit Beobachterstatus) zur gemeinsamen Sitzung.

Während der Anfangsphase gab es vor allem von Trentiner Parteien Vorbehalte⁹ gegenüber der Gemeinsamen Landtage und der Europa-region Tirol, weil sie Angst hatten, dass eine Europaregion Tirol den Status quo ersetzen soll und in der Folge die Trentiner und auch die italienischen Staatsbürger in einer solchen Region eine Minderheit darstellen könnten, was jedoch entkräftet wurde.

Bei der Sitzung des Dreier-Landtages, am 29. Mai 2002 kam es im Zuge der Beratungen über die **Begnadigung aus humanitären Gründen** der wegen der in der 60er Jahren in Südtirol verübten Attentate verurteilten Personen¹⁰ unter den Abgeordneten zu Meinungsverschiedenheiten, die den Auszug einiger Fraktionen des Dreier-Landtages zur Folge hatte.¹¹

Wiederum war es Helmut Mader, der die Situation dazu nutzte, diese Sitzung auf unbestimmte Zeit zu unterbrechen statt zu schließen, weil er damit auch nach Ansicht mancher Kritiker vermeiden konnte, dass sich der Dreier-Landtag selbst ins Eck stellen und so auch verhindern konnte, dass der Dreier-Landtag an Bedeutung gegenüber der EU und den Nationalstaaten verloren hätte.

Der nächste Dreier-Landtag wurde am 22. Februar 2005 in Meran abgehalten.

II. Geschäftsordnungen der Gemeinsamen Landtage

II.1. Bewertung der Geschäftsordnung des „Zweier-Landtages“

Vergleicht man den 4. Abschnitt der Geschäftsordnung des Tiroler Landtages¹² (§§ 22 bis 40 „Geschäftsgegenstände des Landtages, Ver-

9 Vgl Passerini, Euregio und Prot Dreier-LT vom 31.05.1996.

10 Internet: de.geocities.com/ahbund/welschtirol/lehnen_begnadigung_ab.htm.

11 Protokoll Dreier-Landtag vom 29.05.2002, 7 ff.

12 Vgl Geschäftsordnung des Tiroler Landtages, Gesetz vom 07.10.1998, LGBI Nr 110/1998.

fahren) und die Geschäftsordnung des Südtiroler Landtages mit der des „Zweier-Landtages“ bzw der Interregionalen Landtagskommission, so ist festzustellen, dass die Geschäftsordnungen des „Zweier-Landtages“ lediglich Verfahrensanordnungen zur Durchführung gemeinsamer Sitzungen sind.

Interessant ist vor allem, dass der „Zweier-Landtag“ nur über beschränkte **Verfahrensanordnungen** verfügt und die eigentlichen Entscheidungen in der Interregionalen Landtagskommission fallen.

Dieses politische Sonderrecht besteht in der Realität darin, dass ein Abgeordneter, der einen Antrag zur Behandlung im gemeinsamen Landtag vorstellen will, an den Beschluss der Interregionalen Landtagskommission gebunden ist. Diese ist es auch, welche die Initiativanträge der Abgeordneten auf ihre Tagesordnung setzt, anschließend über die eingelangten Gegenstände berät und entscheidet, ob der Antrag für die Tagesordnung des Zweier-Landtages zugelassen wird.

Ein zusätzlich eingerichtetes Gremium bestimmt daher die Tagesordnungspunkte des Gemeinsamen Landtages vorweg und gibt somit die inhaltlichen Vorgaben.

Das bedeutet, wenn ein Initiativantrag keine Mehrheit in der vorausgehenden Sitzung der Interregionalen Landtagskommission findet, dieser Verhandlungsgegenstand gar nicht auf die Tagesordnung des „Zweier-Landtages“ kommt. Zudem ist **beachtenswert**, dass in diesem Gremium **nur positive Beschlüsse** gefasst werden und es keine Initiativen von Abgeordneten gibt, die vom Gemeinsamen Landtag abgelehnt werden könnten.

Die Folge ist, dass der „Zweier-Landtag“ somit nur zustimmende Anträge und Initiativen behandelt. Der Handlungsspielraum der Abgeordneten der einzelnen politischen Fraktionen Nord- und Südtirols ist somit eingeschränkt, weil sie nicht einmal die Möglichkeit haben, über einen abgelehnten Antrag überhaupt zu diskutieren.

Durch diese einschränkenden Regelungen in der Geschäftsordnung des „Zweier-Landtages“ und der Interregionalen Landtagskommission wird der übliche, offene Parlamentarismus¹³ auf das absolute Minimum zurückgedrängt. Die Geschäftsordnungen der Tiroler und Südtiroler Landtage lassen dies in ihren Verfahrensanordnungen des jeweiligen Landtages nicht zu.

13 Vgl. Esterbauer/Thöni, Demokratie, politische Verantwortung und Kontrolle (1981) 31 ff.

Entgegen den eigenständigen Landtagen Tirols und Südtirols gibt es beim „Zweier-Landtag“ auch **kein Fragerecht** der Abgeordneten, womit die **parlamentarische Kontrolle**¹⁴ beschränkt wird.

Die Regierungsmitglieder des Tiroler bzw auch des Südtiroler Landtages geben zwar jeweils im Rahmen des Gemeinsamen Landtages ihre Berichte ab, allerdings sind diese seitens der Abgeordneten nur zur Kenntnis zu nehmen – eine inhaltliche **Diskussion dieser Berichte** ist in der Geschäftsordnung des „Zweier-Landtages“ **nicht vorgesehen**.

Abschließend kann gesagt werden, dass die Kompetenz des „Zweier-Landtages“ mit ihren Verfahrensanordnungen, durch die Geschäftsordnung der Interregionalen Landtagskommission eingeschränkt wird und damit die eigentliche Entscheidungsfindung weg von den Abgeordneten beider Landtage auf ein proportional besetztes Gremium, der Interregionalen Landtagskommission übertragen ist, die die Entscheidungen fällt und die Aufgaben bzw den Handlungsspielraum der Abgeordneten¹⁵ damit einschränkt.

Das bedeutet, dass politische Gruppierungen mit einer geringen Zahl an Abgeordneten fast nicht in der Lage sind, Initiativen und Anträge in den „Zweier-Landtag“ zu bringen, weil eine oder zwei Großparteien immer in der Lage sind, in der Interregionalen Landtagskommission ihre Zustimmung zu versagen.

II.2. Bewertung der Geschäftsordnung des „Dreier-Landtages“ im Verhältnis zum Zweier-Landtag“

Die Geschäftsordnung des Dreier-Landtages unterscheidet sich von der des Zweier-Landtages bereits dadurch, dass in Art 1 Abs 1 bereits eine Regelung über die turnusmäßigen Sitzungen alle zwei Jahre enthalten ist und dass in Abs 2 die Regierungsmitglieder des Landes Tirol an den Dreier-Landtagssitzungen mit gleichem Rederecht wie die Abgeordneten teilnehmen können.

Hervorzuheben ist auch, dass in Art 1 Abs 3 die Zielsetzung, dass sich dieser Landtag mit grenzüberschreitenden und anderen gemeinsamen Anliegen zu befassen hat und **EntschlieÙungen** fassen kann.

Wesentlich und politisch bedeutsam ist auch, dass Vorarlberg gemäß Art 1 Abs 4 und 5 als Beobachter ein Rederecht zugestanden

14 Vgl Esterbauer/Thöni 31 ff.

15 Vgl Esterbauer, Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus 46 ff.

erhalten hat und jederzeit die Abänderung des Status in eine ordentliche Mitgliedschaft erwirken kann.

Eine Erweiterung der verfahrensrechtlichen Kompetenzen ist in Art 6 der Geschäftsordnung des Dreier-Landtages dahingehend enthalten, dass auch **Dringlichkeitsanträge** bis spätestens 8 Tage vor der Sitzung eingebracht werden können und vom Procedere des Artikel 6 Abs 2 der Geschäftsordnung des Dreier-Landtages ausgenommen sind. Erstmals sind im Art 7 Abs 3 auch **Abänderungs- und Zusatzanträge** geregelt – diese müssen von acht Abgeordneten unterzeichnet sein. Abs 4 regelt das mögliche Zurückziehen des Antrages vor der Abstimmung.

Die Regelung über die Abänderungs- und Zusatzanträge beschränkt zwar durchaus den parlamentarischen Aktionsradius des einzelnen Abgeordneten in der Debatte, ist allerdings aufgrund der ansonsten nicht leichten Sitzungsführung für die drei Landtagspräsidenten zweckmäßiges Mittel zur Kontrolle, dass einzelne Abgeordnete Leitanträge nicht bis ins Detail unterlaufen können.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied der Geschäftsordnung des Dreierlandtages gegenüber jener des Zweier-Landtages ist der Art 9 Abs 6: Dieser hat zum Inhalt, dass die gefassten Entschlüsse vom Geschäftsführenden Präsidenten, dem Landeshauptmann seines Landes, den beiden anderen Landtagspräsidenten und dem Präsidenten des Vorarlberger Landtages zur Kenntnisnahme zu übermitteln sind.

Zudem wurde die Geschäftsordnung des Dreier-Landtages dahingehend erweitert, dass gemäß Art 10 die **Landeshauptleute** der drei Landesteile verpflichtet werden, ein Jahr nach der Sitzung einen **Zwischenbericht über die Umsetzung** der beschlossenen Initiativen zu geben und ein Endbericht spätestens 60 Tage vor der Sitzung des nächsten Dreier-Landtages dem jeweils Geschäftsführenden Präsidenten vorgelegt werden muss. Dies bedeutet eine wesentliche Verbesserung in der parlamentarischen Kontrolle für die Abgeordneten, weil sie durch den Bericht der Landeshauptleute über die Umsetzung ihrer im Dreier-Landtag eingebrachten und von diesem beschlossenen Initiativen entsprechend informiert werden und allenfalls gegensteuern können, sodass ihr Anliegen schlussendlich doch umgesetzt wird. Ergänzend dazu wurde beim Dreier-Landtag am 22. Februar 2005 einstimmig beschlossen, dass neben den Abgeordneten der drei Landtage auch die **Mitglieder der jeweiligen Landesregierung** – mit gleichem **Rederecht** teilnehmen können.

Abschließend kann man daher feststellen, dass die Geschäftsordnung des Dreier-Landtages gegenüber jener des Zweier-Landtages den Abgeordneten mehr Kompetenzen zugesteht und sich dadurch positiv auf den Parlamentarismus im Dreier-Landtag auswirkt, wenn gleich die Kompetenzen für die Abgeordneten, wenn man diese mit jenen der Geschäftsordnungen des Tiroler Landtages und des Südtiroler Landtages vergleicht, immer noch sehr gering sind. Dem steht die leichtere Koordination der Sitzungen eines derart organisierten Vertretungskörpers als Vorteil entgegen.

III. Rechtsquellen und historische Quellen

III.1. Historische Rechtsquellen

Als historische Rechtsquellen des Zweier-Landtages sind vor allem die Erklärungen des Tiroler Landtages von 1918, 1919 und 1922 zu nennen, in welchen der Tiroler Landtag einerseits die Abtretung Südtirols an Italien nicht akzeptierte und schlussendlich, nach Unterzeichnung des Friedensvertrages von St. Germain zusagte, für Südtirol und die Vereinigung Tirols zu kämpfen.^{16 17}

Als weitere historische Rechtsquelle ist das GRUBER-DEGASPERI-Abkommen zu nennen, welches erste Schritte in Richtung Autonomie Südtirols und Zusammenarbeit zwischen Österreich, insbesondere Tirols und Südtirol schuf.¹⁸

III.2. Verfassungsrechtliche Quellen - BV-G 1920 idF 1929

Hinsichtlich der Rechtsquellen des B-VG scheint es erforderlich, eine Bewertung der Akte Tirols, in Bezug auf die Zusammenarbeit mit Süd-

16 Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich, Jahrgang 1920, BGBl 303/1920, vom 21.07.1920, 90. Stück; Inhalt: SV 303, Staatsvertrag von St. Germain-en-Laye vom 10.09.1919. Abänderung: BGBl Nr 394/1924/Art 338; K 347/24, K 400/24 (Art 6, 12, 13 und 15 - Völkerbundpakt).

17 Stenographische Berichte der provisorischen Landesversammlung, 18. Sitzung vom 14.04.1919, 619 ff. Stenographische Berichte der provisorischen Landesversammlung, 19. Sitzung vom 03.05.1919, 621 – 625.

18 Abkommen Degasperi-Gruber, „Der Pariser Vertrag“ vom 05. September 1946, Abkommen zwischen Österreich und Italien über Südtirol, in: Neuhold-Hummer, Österr Handbuch des Völkerrechts Bd II, 2. Auflage (1991), Dokument 369, 492 ff.

tirol und der von den Tiroler und Südtiroler Landtagen in gemeinsamen Sitzungen gefassten Beschlüssen vorzunehmen.

Die Kompetenzen der Länder werden grundsätzlich in den Art 10-16 und 95 ff B-VG geregelt.

III.3. Verfassung-/Gesetzeskonformität der Beschlüsse

Die Art 95 ff B-VG legen die Grundsätze der Gesetzgebung und der Organisation der Landesverwaltung fest. Soweit die Bundesverfassung keine Regelung trifft, besteht eine – relative – Verfassungsautonomie der Länder. Der Abs 1 des Art 95 B-VG normiert, dass der **Landtag das ausschließliche Gesetzgebungsorgan der Länder** ist bzw zu sein hat, wobei der Landtag zugleich auch ein allgemeiner Vertretungskörper ist.¹⁹

Das bedeutet, dass der „Zweier-Landtag“ und der „Dreier-Landtag“, als nicht gesetzgebende Körperschaft weder Gesetze erlassen können, noch haben ihre Beschlüsse Bindungswirkung. Aus dem durch das B-VG zugedachten Kompetenzbereich lässt sich eine solch weit reichende Kompetenz, welche die Verfassungen Österreichs wie auch Italiens tangieren würden, nicht ableiten.

Der faktische Ablauf und die Zielvorstellung

Die zu behandelnden Anträge werden jeweils in vorangehenden Sitzungen der Interregionalen Landtagskommission²⁰ des „Zweier-Landtages“ und des Dreier-Landtages²¹ angenommen, beraten und für die Sitzung des „Gemeinsamen Landtages“ vorbereitet. Diesbezüglich steht den Vertretern der Interregionalen Landtagskommission sowie den Abgeordneten und den Präsidien beider Landtage sowohl eine Geschäftsordnung für die Interregionale Landtagskommission, als auch eine Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Landtag zur Verfügung, die allerdings nur das Verfahren des Sitzungsverlaufes beider Institutionen zum Inhalt haben und den politischen Vertretern die Durchführung des „Gemeinsamen Landtages“ enorm erleichtern. Kontrollrechte sind weder in den Geschäftsordnungen des „Zweier-Landtages“ bzw „Dreier-Landtages“, noch in den Geschäftsordnungen

19 Vgl auch VfSlg 1956/Anh 3; VfSlg 3193.

20 Vgl Geschäftsordnung für den gemeinsamen Landtag Bundesland Tirol-Südtirol vom 26.02.1991.

21 Vgl Geschäftsordnung für den gemeinsamen Landtag Bundesland Tirol-Südtirol-Trentino vom 19.05.1998.

der Interregionalen Landtagskommission enthalten. Lediglich in der Geschäftsordnung des Dreier-Landtages ist in Art 10 die Berichtspflicht der Landeshauptleute von Tirol, Südtirol und Trentino geregelt, wonach sie ein Jahr nach der Sitzung des Dreier-Landtages einen Zwischenbericht über die umgesetzten Beschlüsse der genehmigten Anträge dem geschäftsführenden Präsidenten vorlegen müssen und einen Endbericht spätestens 60 Tage vor der nächsten Sitzung des Dreier-Landtages vorzulegen haben. Diese Berichtspflicht stellt allerdings nur ein minimales Kontrollrecht für die Abgeordneten dar und ist vor allem keine direkte Kontrollmöglichkeit für sie.

Bezugnehmend auf Art 95 ff B-VG sowie Art 16 B-VG stellt sich daher die Frage, ob die seitens des „Gemeinsamen Landtages“, wenn er schon nicht verfassungskonform ausgerichtet und nicht mit jenen weit reichenden, legislativen Kompetenzen ausgestaltet ist, gefassten Beschlüsse nicht rechtlich bedeutungslos und ohne jedwede rechtliche Grundlage ergangen sind.

Das umso mehr, als auch der italienischen Verfassung kein Artikel immanent ist, welcher, dem „Zweier-Landtag“ und dem „Dreier-Landtag“, zumindest von Südtiroler- und Trentiner Seite her eine rechtliche Basis zu geben vermag. Unabhängig davon würde aber selbst bei Vorliegen eines entsprechenden italienischen Verfassungsartikels, die österreichische Bundesverfassung und die Bundeskompetenzen tangiert werden.

Gemäß Art 95 ff B-VG, entbehren die gemeinsamen Sitzungen des Südtiroler, des Trentiner und des Tiroler Landtages somit jeglicher verfassungsrechtlicher Grundlage. Dh die **Sitzungen** des „Zweier Landtages“ bzw des „Dreier-Landtages“ stellen ein **bloßes politisches Faktum** dar und bedeutet, dass die gefassten Beschlüsse nicht einmal einem der Verhandlungsgegenstände des Landtages nach § 22 und § 23 der Geschäftsordnung des Tiroler Landtages zuordenbar sind.²²

Faktum ist, dass die Gemeinsamen Landtage in der gemeinsamen Sitzung jeweils für sich getrennt abstimmen. Daher darf als Konsequenz daraus auch nicht angenommen werden, dass etwa der Tiroler Landtag oder aber auch der Südtiroler bzw Trentiner Landtag, jeder für sich einen eigenständigen Akt unter Anwendung seiner Geschäftsordnung gesetzt hat. Eine derartige Auffassung wäre strikt abzulehnen, zumal es sich um Hoheitsakte auf fremden Staatsgebiet handeln würde.

22 Vgl auch GeO – Tiroler Landtag, IV. Abschnitt, § 22 ff, 1994.

Daher können meines Erachtens die vom „Zweier-Landtag“ und „Dreier-Landtag“ gefassten **Beschlüsse lediglich Absichtserklärungen**, Willenskundgebungen, Resolutionen und unter bestimmten Voraussetzungen auch Petitionen sein; keinesfalls vermögen sie jedoch die rechtliche Qualität verfassungskonformer Landtagsbeschlüsse zu erreichen.

Ein Lösungsansatz für die Umsetzung der in den gemeinsamen Sitzungen des „Zweier-Landtages“ und des Dreier-Landtages“ gefassten Beschlüsse wäre dahingehend möglich, dass die Angelegenheiten, die Gegenstand eines solchen „Gemeinsamen Landtages“ sind, im Wege eines Initiativ-Antrages von Abgeordneten oder Ausschüssen anschließend in den jeweiligen Landtagen eingebracht, gleichlautend beschlossen und auf diesem Wege in innerstaatliches bzw ländliches Recht einzufließen vermögen.

Ein **Beispiel für diese Vorgangsweise** stellt die *gemeinsame Einrichtung des Tirol-Büros in Brüssel* dar und ist eine politisch gelungene und bedeutsame Initiative des Gemeinsamen Landtages gewesen, deren Auswirkungen erst Jahre nach der Beschlussfassung sichtbar wurden und der Alpenregion Tirol-Südtirol-Trient in Brüssel zu entsprechendem Ansehen und Akzeptanz verhalf.

III.4. Beschlussfassungen der Landtage unter diesem Aspekt

Unter Bezugnahme auf die vorgenannten Punkte, betreffend die Verfassungs- und Rechtmäßigkeit der Beschlüsse des „Zweier-Landtages“ und des „Dreier-Landtages“ wurde ausgeführt, dass diese keine Rechtswirkungen haben bzw erzeugen können, weil der „Zweier-Landtag“ bzw der „Dreier-Landtag“ als Vertretungskörper²³ in den jeweiligen Verfassungen nicht verankerbar sind und daher auch nur (wiederholend) ein **politisches Faktum** mit wohl positiven Ansätzen darstellen.

Weiters bedeutet dies, dass die Gemeinsamen Landtage, der „Zweier-Landtag“ und der „Dreier-Landtag“, weil deren **Beschlüsse** als ausschließlich politisches Faktum und damit **ohne rechtliche Bindungswirkung** sind, ihre jeweiligen Landesregierungen weder zu verpflichten vermögen, die gefassten Beschlüsse zu vollziehen, noch lässt dies zu, dass einzelne Mitglieder zur Verantwortung gezogen werden könnten.

23 Vgl Esterbauer, Demokratie in Europa (1991) 37 ff.

Allerdings stellt sich die **Frage, ob** die politischen Funktionäre (Abgeordnete und Regierungsmitglieder) innerhalb des von ihnen initiierten Gemeinsamen Landtages **berufliche Immunität** genießen. Als bloß faktisch bestehendes politisches Gremium müsste eine solche Immunität verneint werden. Dies wäre insoweit von Bedeutung, als daraus unter Umständen Rechtsansprüche Dritter in privatrechtlicher Hinsicht, man denke zB an die Verwendung geschützter Daten, gegen einzelne Politfunktionäre (zB Abgeordnete) entstehen könnten. Zudem ergibt sich zwingend daraus, dass sowohl der „Zweier-Landtag“ als auch der „Dreier-Landtag“ keiner rechtlich wirksamen politischen Kontrolle^{24 25} unter liegen kann.

IV. Verfassungsrechtliche Bewertung

IV.1. Verfassung – Kompetenzen des Tiroler Landtages – Inhaltliche Ausgestaltung

Die Kompetenzverteilung des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) ist größten teils in den Art 10 bis 15 B-VG geregelt. Die Kompetenzartikel des B-VG sind dazu bestimmt, die Zuständigkeitsbereiche festzulegen; es kann aber jede Materie durch ein Verfassungsgesetz (bzw Verfassungsbestimmung) des Bundes geregelt werden.²⁶ Zu diesem Kompetenztatbestand zählen insbesondere: Grund rechte, Nationalitätenrecht, Regelung der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit²⁷, Bestimmungen zur Vollziehung des B-VG.²⁸

Art 10 Abs 1 B-VG regelt die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung und Vollziehung. Dieser Kompetenztypus enthält im Abs 1 Z 1-17 B-VG die bedeutendsten Angelegenheiten wie zB Bundesverfassung (im formellen und materiellen Sinn), äußere Angelegenheiten, Bundesfinanzen, Zivil- und Strafrechtswesen, Pressewesen, allgemeine Sicherheitspolizei, Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, Ver-

24 Vgl Geschäftsordnung der Gemeinsamen Landtage vom 26.02.1991 sowie Art 64 ff Tiroler Landesordnung betreffend die politischen Kontrollrechte und Art 23 Abs 1 betreffend die Untersuchungsausschüsse. Vgl weiters Art 109 ff Geschäftsordnung 1993 des Südtiroler Landtages über die Kontrollfunktionen sowie Art 55 und Art 97 Abs 3 und Art 98 Abs 1 des Autonomiestatuts.

25 Vgl Esterbauer/Thöni 46 ff.

26 Vgl VfSlg 3314, 2527.

27 Vgl VfSlg 3314.

28 Vgl VfSlg 4340 – betreffend Regelungen über den Bundesvoranschlag.

kehrswesen, Kraftfahrwesen, Post und Fernmeldewesen, Bergwesen, Wasserrecht, Forstwesen, Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle, Ernährungswesen, Kultusangelegenheiten, Errichtung und Organisation von Wachkörpern, militärische Angelegenheiten.²⁹

Somit liegen alle wichtigen und grundlegenden Kompetenzen ausschließlich im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Daraus resultiert die Frage, welche Angelegenheiten in die Kompetenz der Länder fallen bzw in welchem Umfang die Länder alleine zuständig sind, sodass diese Angelegenheiten autonom regeln können.

Art 15 Abs 1 B-VG normiert, dass soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder aber auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder. Das bedeutet, dass der Art 15 Abs 1 B-VG zugleich eine Generalklausel für die Länder darstellt und jene Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich der Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes übertragen sind, zum selbständigen Wirkungsbereich der Länder gehören und die in diesem Artikel genannten Tatbestände in die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Länder fallen.³⁰

Nach diesen Bestimmungen fallen daher in die Kompetenz der Länder Angelegenheiten der Landesverfassung (formell- und materiell-rechtlich), die Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern³¹, das Baurecht (Kompetenz zur Regelung des Verkehrs mit bebauten oder zur Bebauung bestimmten Grundstücken sowie Ausländergrundverkehr), das Veranstaltungswesen, das Gemeinderecht, das Grundverkehrsrecht, das Jagdrecht und der Naturschutz, die örtliche Sicherheitspolizei und Sportangelegenheiten, Ehrenzeichen für Verdienste um das Land, Feuerpolizei- und Feuerwehrwesen, Fischereirecht, Fremdenverkehr, Jugendschutzpolizei, Musikangelegenheiten, Ortsbildschutz, Errichtung und Betrauung von Selbstverwaltungskörpern mit Aufgaben der Landesvollziehung, Angelegenheiten sofern es sich nicht um Bundesstraßen handelt, Wohnungserhaltung mit Ausnahme des Volkswohnungswesens ua.

Die Gesetzgebungskompetenz der Länder wird erweitert durch Art 15 Abs 9 B-VG (lex Starzynski), wonach die Länder zudem befugt sind, auch auf dem Gebiet des Straf- und Zivilrechts, die zur Regelung des

29 Vgl im einzelnen Art 10 Abs 1 Z 1 bis 17 B-VG; Vgl auch *Walter/Mayer*, Grundriß des österr Bundesverfassungsrechts⁷, Rz 264.

30 Vgl auch *Walter/Mayer*, Rz 269. VfSlg 2977, 7792, 8195, 10.292, 5375.

31 Vgl auch Art 15 Abs 10 B-VG und VfSlg 8466.

Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen zu erlassen.³²In der Praxis kommen solche zivilrechtlichen Bestimmungen vor allem im Grundverkehrsrecht, im Jagdrecht, im Forstgesetz vor.

Gleichzeitig werden diese, ohnehin schon minimalen, Gesetzgebungskompetenzen der Länder zudem noch eingeschränkt durch Art 4 B-VG, der gleichzeitig normiert, dass die in dieser Bestimmung festgelegte Einheit des Wirtschaftsgebietes die Erlassung wirtschaftslenkender Regelungen durch einzelne Länder ausschließt³³

Zieht man bezüglich der Kompetenzen der Länder Resümee und vergleicht man Art 10 Abs 1 B-VG mit Art 15 Abs 1 B-VG, so ist festzustellen, dass sich der Bund die Regelung aller bedeutsamen Angelegenheiten selbst vorbehalten hat.

Der „Zweier-Landtag“ bzw der „Dreier-Landtag“ bleiben demnach nur ein politisches Faktum ohne jegliche verfassungsrechtliche Grundlage. Das mag auch der Grund dafür sein, weswegen sich bislang weder die Italienische noch die Österreichische Bundesregierung gegen das Agieren und Zusammenkommen der Landtage zum „Zweier-Landtag“ und „Dreier-Landtag“, ob in Bozen, Trient oder Innsbruck, ausgesprochen haben, noch etwas gegen diese Aktivitäten unternommen haben.

Die österreichische Bundesverfassung eröffnet derzeit den Ländern nur die Möglichkeit zum Eingehen beschränkter Völkerrechtsbeziehungen im Sinne des Art 16 Abs 1 B-VG – diese Ermächtigung ist aber keine Generalvollmacht für die Länder zu eigenständigen diplomatischen Beziehungen mit dem Ausland (in diesem Fall mit Südtirol).

Art 16 Abs 1 B-VG und die Europäische Rahmenkonvention über die Zusammenarbeit mit Gebietskörperschaften ermächtigen die Länder nur zu Staatsverträgen mit benachbarten (Teil-)Staaten und Regionen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs.

Südtirol würde in diesem Sinne sowohl eine benachbarte Region, als auch gleichzeitig Teilstaat eines an Tirol bzw Österreich angrenzenden Staates sein. Das Trentino wäre aus dieser Sicht keine direkte benachbarte Region Tirols mehr, wenngleich „Teilstaat“ iS des Art 16 Abs 1 B-VG. Betrachtet man die rechtliche Basis Südtirols zum Ein-

32 Vgl auch *Jablonek*, Die Mitwirkung der Bundesregierung an der Landesgesetzgebung (1989) 194 sowie *Pernthaler*, Zivilrecht und Landeskompetenz. Vgl auch *Walter/Mayer*, Rz 270.

33 Vgl auch *Azizi*, ÖJZ 1985, 97 und 134; vgl auch § 8 Abs F-VG. Vgl auch *Walter/Mayer*, Rz 271.

gehen von Verträgen mit angrenzenden Staaten, also mit Nordtirol, so sind auch die Kompetenzen Südtirols zum Abschluss grenzüberschreitender Verträge sehr eingeschränkt und faktisch nicht realisierbar, zumal der italienische Staat, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit flächenmäßig eingegrenzt hat.

Ein Staatsvertrag im Sinne des Art 16 B-VG könnte daher nur zwischen dem Bundesland Tirol und der Republik Italien abgeschlossen werden, weil nach italienischem Recht, den italienischen Regionen und Provinzen jegliche Kompetenz die dieser Bestimmung entspräche, fehlt. Ein Staatsvertrag zwischen Tirol und Südtirol käme somit aufgrund fehlender Vertragsabschlusskompetenz Südtirols nicht zustande.

Ferner ist zu beachten, dass es hier im Sinne des Art 16 B-VG vor allem um die Angelegenheiten der Tiroler Landesverfassung ginge, die als solche zweifelsohne eine Materie des selbständigen Wirkungsbereiches eines Landes darstellt.

Wenn somit die genannte Bestimmung aufgrund der Zustimmung des Bundes den Ländern die Ermächtigung einräumen würde, in allen Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches mit Nachbarländern und deren Gebietskörperschaften ungehindert Staatsverträge abschließen zu können, so könnten dies nur Angelegenheiten der einfachen Landesgesetzgebung und Vollziehung durch das Land sein. Es könnten aber nicht Angelegenheiten der jeweiligen Landesverfassung sein, weil zwar die Landesverfassungen weitestgehend autonom sind, den noch aber nicht so weit zu gehen vermögen, dass die Bundesverfassung tangiert wird.

Zum Abschluss eines eigenen Staatsvertrages über die Schaffung eines „Gemeinsamen Landtages“, den „Zweier-Landtag“ bzw „Dreier-Landtag“, wäre es daher notwendig und unumgänglich, dass zur Ermächtigung des Art 16 B-VG eine ergänzende Verfassungsbestimmung zu schaffen wäre, welche auf diesen Anlassfall zugeschnitten werden müsste.

Weiters wäre andererseits darauf zu achten, dass Art 9 Abs 2 B-VG, der die Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes regelt, anlog auf die Länder umgelegt werden könnte, was wiederum eine Ergänzung dieses Artikels verlangen würde. Unabhängig davon dürfte eine derartige Verfassungsbestimmung nicht so weit gehen, dass sie dem System des B-VG widersprechen würde bzw in die Grundprinzipien der Bundesverfassung eingreifen würde.

Auch impliziert Art 9 Abs 2 B-VG Hoheitsrechte nicht als Sammelbegriff der „Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder“, wobei es nur um solche gehen könnte.

Anders wäre diese Bewertung vorzunehmen, wenn man alle Angelegenheiten, deren Behandlung dem „Zweier-Landtag“ übertragen wurden und derzeit dem „Dreier-Landtag“ übertragen werden sollen, taxativ aufzählen würde. Eine generelle Übertragung aller, in die Gesetzgebungskompetenz eines Landes fallenden Angelegenheiten an den „Zweier-Landtag“ bzw „Dreier-Landtag“ wäre meines Erachtens mit dem Grundsystem des B-VG keinesfalls vereinbar und daher aus verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen.

Auch die **Übertragung von einzelnen Agenden** aus dem selbständigen Wirkungsbereich des Bundeslandes Tirol würde ein eigenes Bundesverfassungsgesetz und nicht nur die Erlassung eines Tiroler-Landes-Verfassungsgesetzes erfordern, da die Gesetzgebungskompetenz gemäß Art 95 ff B-VG schon vor gibt, dass dort keine Einrichtung vorgesehen ist, die dem Art 9 Abs 2 B-VG entsprechen würde.

Meines Erachtens bietet auch das von mir bereits vorgenannte, Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, Vgl BGBl 1983/52, schon auf Grund seiner unverbindlichen, allgemein gehaltenen Formulierungen für ein gemeinsames, länderübergreifendes Vorhaben der geplanten Art für den „Zweier-Landtag“ und für den „Dreier-Landtag“ kaum eine taugliche, ausreichende Rechtsgrundlage.

Diese Formen der erweiterten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Rechtsharmonisierungsbestrebungen durch die EU näher auszuführen bzw zu behandeln, könnten durchaus ein eigenes, interessantes Thema für eine gesonderte wissenschaftliche Untersuchung darstellen.

IV.2. Verfassung – Kompetenzen des Südtiroler Landtages als unmittelbar benachbarte Region Tirols

Die Landesgesetze werden vom Südtiroler Landtag als gesetzgebendes Organ beschlossen. Die vom Südtiroler Landtag gewählte Landesregierung ist das ausführende Organ. Die Funktionsperiode des Landtages ist seit 1971 auf fünf Jahre festgelegt³⁴.

34 Vgl Art 49 des Sonderstatuts(St) für Südtirol u. Trentino, Nr 670 vom 31. August 1972.

Wahlberechtigt sind alle Südtiroler BürgerInnen, die volljährig sind (18 Jahre) und die mindestens vier Jahre lang ununterbrochen in Südtirol ansässig sind und denen das Wahlrecht nicht aberkannt wurde³⁵.

Bis zum Jahre 1978 war das Landtagsabgeordnetenmandat und die Zahl an die Bevölkerungszahl des Landes gebunden, wobei auf je 15.000 Einwohner oder auf einen Bruchteil von mehr als 7.500 Einwohner jeweils ein Abgeordneter entfiel. Durch das neue Autonomiestatut 1971, in Kraft getreten am 20. Jänner 1972, wurde die Zahl der Abgeordneten auf 70 erhöht, die sich dann entsprechend der Bevölkerungszahl wiederum in beiden Provinzen auf diese verteilen. Der Südtiroler Landtag selbst hat derzeit 35 Abgeordnete.³⁶ Der Landtag ist zudem das oberste Organ³⁷ der Provinz, aus dessen Mitte auch die Mitglieder der Südtiroler Landesregierung (Landes-Ausschuss) gewählt werden.³⁸

Seit 12. Oktober 1977 besitzt der Südtiroler Landtag auch eine eigene Geschäftsordnung. Diese regelt die Abwicklung der Sitzungen des Landtages, seiner Organe und deren Tätigkeit.³⁹ Der Landtag muss jährlich mindestens zweimal zu einer ordentlichen Sitzung in der ersten Jännerwoche und in der ersten Juliwoche einberufen werden. Alle übrigen Landtagssitzungen sind außerordentliche Sitzungen. Die Sitzungen des Südtiroler Landtages sind öffentlich. Der Landtag kann aber auf begründeten schriftlichen Antrag beschließen, sich in geheimer Sitzung zu treffen.⁴⁰ Der Landtagspräsident eröffnet und schließt die Sitzungen. Der Landtag beschließt im wesentlichen alle Gesetze mit absoluter Mehrheit. Die Abgeordneten gehören den verschiedensten Parteien an. Die Vertreter ein und derselben Partei bilden eine Landtagsgruppe bzw Landtagsfraktion, die sich einen Sprecher, den Fraktionsführer, wählt.⁴¹

Die Landtagsfraktionen haben fallweise Sitzungen, in denen sie ihre Haltung zu den im Landtag aufgeworfenen Fragen bzw Gesetzesinitiativen und Gesetzesvorschläge beraten und festlegen, wobei diese

35 Vgl Art 25 Abs 4 St. für Südtirol und Trentino, Nr 670 vom 31. August 1972.

36 Vgl Art 48 St. für Südtirol und Trentino, Nr 670 vom 31. August 1972.

37 Vgl Art 27 – 29, 31 – 33 und 34 St. für Südtirol und Trentino, Nr 670 vom 31. August 1972.

38 Vgl Art 49 und 50 St. für Südtirol und Trentino, Nr 670 vom 31. August 1972.

39 Vgl Art 49 und 31 St. für Südtirol und Trentino, Nr 670 vom 31. August 1972.

40 Vgl Art 49 und 34 St. für Südtirol und Trentino, Nr 670 vom 31. August 1972.

41 Vgl Art 26 ff GEO Südtiroler Landtag, Nr 4 vom 12 Mai 1993.

als verbindlich erklärt werden können und somit dem Fraktionszwang gleichkommt.

Gesetzesvorschläge⁴² kommen nicht unmittelbar in den Landtag, sondern werden vorerst einmal von den zuständigen **Gesetzgebungskommissionen**⁴³ geprüft.

Bei der Einräumung der Gesetzgebungsbefugnisse zieht die italienische Verfassung⁴⁴ und das Autonomiestatut⁴⁵ 1972 den Regionen und autonomen Provinzen jeweils unterschiedliche Grenzen. Die wichtigsten Schranken für die Gesetzgebung und Verwaltung der einzelnen Regionen und autonomen Provinzen sind im Art 117 der italienischen Verfassung bzw in den Artikeln 4, 5, 8 und 9 des Autonomiestatuts 1972 ausdrücklich aufgezählt. Aus diesen Bestimmungen haben Lehre und Rechtsprechung noch weitere verfassungsimmanente Schranken⁴⁶ abgeleitet. Zudem unterscheidet der italienische Gesetzgeber im Rahmen der Kompetenzverteilung zwischen primären und sekundären Befugnissen.

Primäre Befugnisse kommen ausschließlich den Regionen und den Provinzen mit Sonderstatut zu, in keinem Fall jedoch den 15 italienischen Regionen mit Normalstatut. In diesem Bereich kann das Land oder die autonome Region „ausschließlich“ und somit mit voller Gesetzesbefugnis über die volle Kompetenz verfügen und muss sie nicht mit dem Staat teilen.

In der Ausübung der primären Kompetenzen werden der Region Südtirol und Trentino in den Art 4 und 8 des Statuts⁴⁷, in fünf Bereichen Grenzen auferlegt: Die Regionen müssen hierbei die Verfassung der italienischen Republik, die Grundsätze der italienischen Rechtsordnung, die grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik, die internationalen Verpflichtungen Italiens sowie die nationalen Interessen⁴⁸ beachten.

Über **sekundäre Kompetenzen** gemäß Art 117 der Staatsverfassung bzw Art 5 des Autonomiestatuts verfügen auch Regionen mit Normalstatut. Die sekundären Kompetenzen bedeuten in Italien eine Teilung

42 Vgl Art 55 bis 60 St. für Südtirol u. Trentino, Nr 670 vom 31. August 1972.

43 Vgl Art 26 GEO Südtiroler Landtag, Nr 4 vom 12 Mai 1993.

44 Vgl *Auckenthaler*, Verfassung der ital Republik, Nr 298 vom 27.12.1947.

45 Vgl Autonomiestatut, Dekret des. Präsidenten der Republik, Nr 670 vom 31.8.1972.

46 Vgl Art 117 in Verfassung der ital Republik, Nr 298 vom 27.12.1947.

47 Vgl Autonomiestatut, Dekret des. Präsidenten der Republik, Nr 670 vom 31.8.1972.

48 Vgl Art 4 in Autonomiestatut, Nr 670 vom 31.8.1972.

der Zuständigkeit, weil sie nur im Rahmen der in den Staatsgesetzen festgelegten Grundsätzen ausgeübt werden können. Das bedeutet, der Staat regelt das Grundsätzliche, die Regionen und Provinzen die Details.⁴⁹ Neben diesen beiden Typen gibt es noch eine dritte Kompetenzzuweisung, die je nach Einzelfall unterschiedlich geregelt ist.

Demnach ist das Land Südtirol befugt, in Ergänzung der staatlichen Bestimmungen gemäß Art 10 des Autonomiestatuts, ua Gesetze auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung zu erlassen. Ähnliche punktuelle Regelungen und Einzelkompetenzen sind noch in anderen Artikeln des Autonomiestatuts 1972 vorgesehen bzw können der Region bzw den Provinzen auch eigene Staatsgesetze⁵⁰ zuerkannt werden. Diese Kompetenzen sind auch auf die Regionen mit Normalstatut ausgeweitet und können daher durch Staatsgesetz die Vollmacht erhalten, eigene Durchführungsgesetze zu Staatsgesetzen gemäß Art 117 Abs 3 und 5 der Verfassung⁵¹, zu beschließen.

Vergleicht man die primären und die sekundären Kompetenzen des Landes Südtirol nach dem neuen Autonomiestatut, so ist festzustellen, dass das Land Südtirol, auch nach der im Dekret des Präsidenten der Republik, Nr 616 vom 24. Juli 1977, erfolgten Neuabgrenzung der Kompetenzen der 15 Italienischen Regionen mit Normalstatut noch immer eine deutliche Vorzugsbehandlung gegenüber den anderen Provinzen genießt.

Diese Kompetenzen⁵² sind vor allem bedeutend im Bereich der Ortsnamengebung, Kunst, Kultur, Hörfunk, Fernsehen, Raumordnung, Landschaftsschutz, Gemeinnutzungsrechte, Ordnung der Mindestkultureinheiten, Handwerk, Wohnbau, Binnenhäfen, Messen und Märkte, Katastrophenvorbeugung, Kindergartenwesen, Schulfürsorge, Ortspolizei in Stadt und Land uvam.

Trotz der bevorzugten Stellung des Landes Südtirol gewähren sowohl das Autonomiestatut, als auch die Verfassung der italienischen Republik, den Regionen keine Kompetenzzuweisungen bzw Ermächtigungen, bilaterale Verträge mit Nachbarstaaten bzw Staatsverträge mit anderen Staaten abzuschließen. Diese Kompetenz hat ausschließlich die italienische Republik.

49 Vgl Art 4 in Autonomiestatut, Nr 670 vom 31.8.1972, sowie Handbuch Das neue Autonomiestatut (1996).

50 Vgl Art 17 in Autonomiestatut, Nr 670 vom 31.8.1972.

51 Vgl *Auckenthaler* – Verfassung der ital Republik, GBl Nr 298 vom 27.12.1947.

52 Vgl Handbuch Das neue Autonomiestatut (1996) 128 - 131.

Auch im Rahmen der gesetzgebenden Körperschaften ist der „Zweier-Landtag“ bzw der „Dreier-Landtag“ seitens Italiens bisher unerwähnt und sowohl verfassungsrechtlich, als gesetzgebende Institution, als auch politische Institution in der italienischen Verfassung bzw im Autonomiestatut 1972 nicht verankert.

Das bedeutet gleichzeitig, dass der „Zweier-Landtag“ (Südtirol-Tirol), aber auch der „Dreier-Landtag“ (Tirol-Südtirol-Trentino) unter Bezugnahme auf Art 117 der italienischen Verfassung und den Art 4, 5, 8 und 9 des Autonomiestatuts nicht verfassungsrechtlich geregelt sind.

Die Schlussfolgerung daraus ist, dass die vom „Zweier-Landtag“ bzw „Dreier-Landtag“ gefassten Beschlüsse auch in Italien jeglicher Rechtsgrundlage entbehren und nicht verfassungskonform wären.

V. Parlamentarische Kontroll- und Minderheitsrechte

V.1. Kontrollrechte des Tiroler Landtages

Die Kontrollrechte des Landtages gegenüber der Landesverwaltung bzw gegen über den obersten Organen der Vollziehung (der Landesregierung), sind in Art 64 ff Tiroler Landesordnung 1989 festgeschrieben. Die Möglichkeiten sind va **politische**, finanzielle und rechtliche Kontrollen.

So sieht die Tiroler Landesordnung 1989 vor, dass im Rahmen des Interpellationsrechtes^{53 54}, der Landtag gemäß Art 65 Abs 1 TLO 1989, Fragen in den Angelegenheiten der Landesverwaltung an die Mitglieder der Landesregierung bzw über deren Aufgabenbereiche richten kann. Dieses Fragerecht ist im Art 65 Abs 2 sogar dahingehend erweitert, dass jeder Abgeordnete im Rahmen der vorgenannten Angelegenheiten mündliche⁵⁵ oder auch schriftliche⁵⁶ Anfragen an das jeweils zuständige Regierungsmitglied über den Aufgabenvollzug stellen kann.

53 Vgl auch Art 52 Abs 1 B-VG sowie Art 32 Abs 1 zweiter Satz in TLO 1953 und Art 26 Abs 1 TLO 1989.

54 Vgl weiters *Morscher*, Die parlamentarische Interpellation (1973); *Pernthaler/Morscher*, Interpellation und Amtsverschwiegenheit, JBl 1973, 505 ff; *Kopetzki*, Antwortpflicht und „Ministerzensur“, JBl 1980, 561 ff.

55 Vgl auch § 33 Geschäftsordnung 1994 des Tiroler Landtages.

56 Vgl auch § 26 Abs 1 und 31 Geschäftsordnung 1994 des Tiroler Landtages.

Als strengstes Kontrollmittel steht es dem Landtag gemäß Art 64 Abs 2 TLO 1989 jederzeit zu, mit Beschluss die Landesregierung abzuberufen, wenn ihre Mitglieder binnen 4 Wochen nach der Wahl der Landesregierung zu keiner Einigung über die Geschäftsverteilung käme.

Im Rahmen der finanziellen Kontrolle hat der Landtag dahingehend politische Kontrollmöglichkeiten, als dass er gemäß Art 61 Abs 1 TLO 1989 den Landesvoranschlag⁵⁷ – als Grundlage der Gebarung des Landes – festsetzt und in der Folge auch den Rechnungsabschluss des Landes gem Art 63 TLO 1989 vorgelegt erhalten muss. In diesem Bereich ist auch die Gebarungskontrolle⁵⁸ durch das Landeskontrollamt, die in Art 67 bis 70 der TLO geregelt ist, zu nennen, zumal der Landtag jederzeit die Möglichkeit hat, mittels Beschluss dem Kontrollamt⁵⁹ spezielle Prüfungsaufträge⁶⁰ über Angelegenheiten der Landesverwaltung zu erteilen.

Die dritte Möglichkeit der Kontrolle besteht für den Landtag in der rechtlichen Kontrollmöglichkeit. Gemäß Art 64 Abs 4 der TLO 1989 kann der Landtag jederzeit gegen Mitglieder der Landesregierung beim Verfassungsgerichtshof Anklage⁶¹ wegen schuldhafter Verletzung von Gesetzen⁶² und wegen strafrechtlich zu verfolgenden Handlungen erheben. Des weiteren besteht nach Art 42 TLO 1989 außerdem die Möglichkeit, dass ein Drittel der Abgeordneten das Recht haben, beim Verfassungsgerichtshof den Antrag auf Aufhebung eines Landesgesetzes wegen Verfassungswidrigkeit im Sinne des Art 140 Abs 1 B-VG zu erheben.

Auf den „Zweier-Landtag“ und „Dreier-Landtag“ bezogen hieße dies, dass keine politische Kontrolle für den Landtag gegeben ist, weil der „Zweier-Landtag“ bzw der „Dreier-Landtag“ im Sinne vorgenannter Abhandlung nicht verfassungsgemäß institutionalisiert ist und somit keine rechtsverbindliche Beschlüsse fassen kann, sodass die

57 Vgl auch Art 51 Abs 5 B-VG in der Fassung des B-VG, BGBl Nr 212/1986 sowie *Koja*, Das Verfassungsrecht der österr Bundesländer (1989) 239 ff.

58 Vgl auch Art 61 Abs 2 TLO 1989.

59 Vgl *Brandmayr*, Die Kontrolle in Tirol, in: Buchinger-Gromaczkiwicz, 75 Jahre Finanzkontrolle in Niederösterreich (1987) 121 ff.

60 Vgl auch Art 127 Abs 1 B-VG.

61 Vgl Art 142 sowie 143 B-VG und Art 48 Abs 2 lit g in TLO 1989. Vgl weiters Art 64 Abs 4 TLO 1989.

62 Vgl *Koja*, Verfassungsrecht der österr Bundesländer sowie die Vorarlberger Landesverfassung.

Landesregierung daher nicht verpflichtet wäre, gefasste Beschlüsse zu vollziehen.

Die **Beschlüsse des „Zweier-Landtages“** und des **„Dreier-Landtages“** können derzeit daher nur als **Absichtserklärungen**, oder als **Resolutionen** im Sinne des Art 52 Abs 1 B-VG iVm Art 66 TLO 1989 bzw **Petitionen** im Sinne des Art 12 TLO 1989 iVm § 34 GeO 1998 des Tiroler Landtages gewertet werden.

Wenn man ihnen als solche Zulässigkeit bescheinigt, so muss dennoch mit aller Klarheit festgestellt werden, dass daraus für die Landesregierung keine Bindungswirkung erwachsen kann.

V.2. Kontrollrechte des Südtiroler Landtages

So wie die Abgeordneten des Tiroler Landtages, haben auch die Abgeordneten des Südtiroler Landtages eine Kontrollfunktion⁶³ über die Verwaltungstätigkeit ihrer Landesregierung. Die Überwachungsfunktion wird in Südtirol durch das Einbringen von Anfragen,⁶⁴ Interpellationen⁶⁵ (Verhaltensanfragen) und Beschlussanträgen⁶⁶ ausgeübt. Die Anfragen sind seitens der Abgeordneten jeweils schriftlich im Landtag einzubringen und werden dort entweder schriftlich oder mündlich durch das zuständige Regierungsmitglied beantwortet. Das Einreichen eines Beschlussantrages hat zum Ziel, dass der Landtag in einer bestimmten Angelegenheit einen Beschluss fassen soll und damit die Landesregierung zum Handeln verpflichten will. Beschlussanträge können allerdings nur zu jenen Bereichen eingebracht werden, die laut Autonomiestatut in die Zuständigkeit des Landes⁶⁷ fallen.

Ebenfalls kann der Südtiroler Landtag auf Antrag Untersuchungskommissionen⁶⁸ für klar definierte Aufträge, die immer nur im Zuständigkeitsbereich des Landes Südtirol liegen können, einsetzen und damit eine politische, finanzielle und rechtliche Kontrolle einleiten. Weiters kann der Südtiroler Landtag auf der Grundlage der eingebrachten Beschlussanträge über die verschiedensten Themen fassen.

63 Vgl Art 109 ff, Geschäftsordnung des Südtiroler Landtages, 1993.

64 Vgl Art 111, Geschäftsordnung des Südtiroler Landtages, 1993.

65 Vgl Art 110, Geschäftsordnung des Südtiroler Landtages, 1993.

66 Vgl Art 112 und 113, Geschäftsordnung des Südtiroler Landtages, 1993.

67 Vgl auch Art 4, 5, 8 und 9 Autonomiestatut für Südtirol und Trentino Nr 670 vom 31.08.1972.

68 Vgl Art 25 und 68, Geschäftsordnung des Südtiroler Landtages, 1993.

Diese Kontrollkompetenz ist für Südtirol deshalb auch wichtig und autonomierelevant, weil sie zugleich dem Südtiroler Landtag die Möglichkeit einräumt beschließen zu können, die Gesetze des Staates oder der Region oder einer anderen Provinz vor dem Verfassungsgerichtshof, gemäß Art 97 Abs 3 und Art 98 Abs 1 des Autonomiestatuts Nr 670 vom 31.08.1972 für Trentino und Südtirol, anfechten zu können.

Ansonsten sind die Grenzen der Kontrolltätigkeit über die Gesetzmäßigkeit und Verwaltung der Region eng gezogen und es wird in dezentralisierter Weise durch ein Staatsorgan in den von den Gesetzen der Republik festgelegten Formen und Grenzen ausgeübt. Kommt ein Regierungsmitglied seinen Verpflichtungen nicht bzw nur ungenügend nach, so hat auch der Südtiroler Landtag im Sinne des Art 116 der Geschäftsordnung 1993 die Möglichkeit, einen Misstrauensantrag gegen das Regierungsmitglied, dem Landtagspräsidium oder dem Landtagspräsidium einzubringen und zu beschließen. In einem solchen Falle würde der Misstrauensantrag im Landtag, falls nicht eine geheime Abstimmung im Sinne des Art 75 Abs 2 der Geschäftsordnung 1993 verlangt wird, einer namentlichen Abstimmung⁶⁹ unterzogen.

Bedeutend ist diesbezüglich auch, dass in Südtirol zudem Misstrauensanträge nie einem Dringlichkeitsverfahren unterzogen werden dürfen.

Abschließend kann auch betreffend der Südtiroler Kontrollkompetenzen fest gehalten werden, dass diese nur im Rahmen des Landtages innerstaatlich ausgeübt werden können und auch für den Südtiroler Landtag, so wie beim Tiroler Landtag abgeleitet werden kann, dass aufgrund des Fehlens der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und fehlender verfassungsrechtlicher Verankerung des Südtiroler Landtages in der italienischen Verfassung, der „Zweier-Landtag“ auf italienischer, staatlicher und verfassungsrechtlicher Ebene, keine Beschlüsse fassen kann, die sowohl die römische Regierung als auch die Südtiroler Landesregierung binden könnten.

Daher kann auch hier abgeleitet werden, dass auch Südtirol keine wirksame politische Kontrolle im Rahmen des Vollzuges der Beschlüsse des „Zweier-Landtages“ und des „Dreier-Landtages“ gegen die Landesregierung hätte.

Außerdem ist noch anzumerken, dass nicht einmal die gemeinsame Geschäftsordnung des „Zweier-Landtages“ von Tirol und Südtirol vom Februar 1991 bzw die Geschäftsordnung der Interregionalen Landtags-

69 Vgl Art 79, Geschäftsordnung des Südtiroler Landtages, 1993.

kommission des „Zweier-Landtages“, ebenfalls vom Februar 1991, irgendwelche Kontrollmöglichkeiten und Beschlusserfordernisse beinhalten, sondern lediglich Verfahrensordnungen der „Zweier-Landtags“-Sitzungen festgelegt haben.

Lediglich die Geschäftsordnung des „Dreier-Landtages“ hat in Artikel 10 (wiederholend) eine geringe Kontrollkompetenz dahingehend, dass die Landeshauptleute der Berichtspflicht unterliegen.

Damit steht **auch in Südtirol der „Zweier-Landtag“ bzw auch der „Dreier-Landtag“ im verfassungsleeren Raum** und dieser könnte nur im Rahmen von Resolutionen, die auch nach italienischem Recht nur Absichtserklärungen und Wünsche an die übergeordneten Stellen bedeuten und bestimmte Anliegen aufzeigen sollen, die zuständigen Gremien und Stellen der italienischen Republik ersuchen, ihrem gewünschten Anliegen näher zu treten und allenfalls bei der Umsetzung behilflich sein.

Abschließend wird auch darauf verwiesen, dass es sich bei den Kompetenzen des Trientiner Landtages ähnlich verhält wie beim Südtiroler Landtag und auch dort die Beschlüsse vom „Zweier-Landtag“ und „Dreier-Landtag“ **nur** analog zu Südtirol zu bewerten wären und auf dieselbe Art und Weise umgesetzt werden könnten.

VI. Resolutions- und Petitionsrechte

VI.1. Petitionsrecht

Ergänzend zu Art 11 StGG regelt auch die Tiroler Landesordnung 1989, in Art 12 das Petitionsrecht im Rahmen des Wirkungskreises des Landes Tirol.⁷⁰

In Art 12 Tiroler Landesordnung wird ausgeführt, dass das Petitionsrecht derzeit durch die Rechtsordnung des Landes nicht ausdrücklich gewährleistet ist, sondern Bestimmungen der geltenden Geschäftsordnung des Tiroler Landtages die Möglichkeiten schaffen, Bittschriften an den Landtag zu richten.

In § 77 der Geschäftsordnung 1998 des Tiroler Landtages ist nur eine allgemeine Regelung betreffend Petitionen enthalten, wonach Petitionen – die an den Landtag gerichtet sind – vom Präsidenten des Tiroler Landtages den Landtagsklubs **nur** zur Kenntnis zu bringen sind.

⁷⁰ Vgl auch Schwamberger, Tiroler Landesordnung (1989) sowie LGBl 61/1988.

Eine Verpflichtung, zum Inhalt der Petition Stellung zu nehmen oder sie zu beantworten, besteht allerdings im Bundesland Tirol nicht.

Die Praxis des Tiroler Landtages ist derzeit jedoch, dass allfällig einlaufende Petitionen zu Beginn der nächstfolgenden Landtags-sitzung, im Posteinlauf allen Abgeordneten noch einmal durch den Präsidenten des Tiroler Landtages zur Kenntnis gebracht wird, nachdem die Klubs schon vorher, nach Eingang der Petition an das Landtagspräsidium, eine Abschrift derselben übermittelt bekommen haben.

Dies bedeutet, dass der Entwurf somit nicht über das im Art 11 StGG festgelegte Petitionsrecht hinausgeht und das Petitionsrecht des Bundeslandes Tirol, verankert in der Tiroler Landesordnung 1989, LGBI 61/1988, sowohl gegenüber dem Art 11 StGG als auch gegenüber dem Petitionsrecht an den Nationalrat eingeschränkt ist.⁷¹

Auf den „Zweier-Landtag“ bzw „Dreier-Landtag“ bezogen würde dies bedeuten, dass dieser seine Beschlüsse durchaus in Form einer Petition an den Nationalrat, oder auch an die Österreichische Bundesregierung richten könnte, der sich dann gemäß GeO des Nationalrates, nach vorangehender Zuweisung der Petitionen an den Petitions-Ausschuss des Nationalrates, mit der Angelegenheit zu befassen hätte.⁷²

Auf diese Weise hätte der „Zweier-Landtag“ bzw der „Dreier-Landtag“ eine reale Möglichkeit, seine politischen Anliegen auf Staatsebene entsprechend einzubringen und könnte durch Verhandlungen mit dem Bund zu erreichen versuchen, dass dieser die, nach Maßgabe des durch den „Zweier-Landtag“, gefassten Beschlüsse umzusetzen versucht bzw dahingehend einwirkt, dass die Bundesregierung entsprechende zielorientierte Verhandlungen mit der Republik Italien aufnimmt. Allerdings ist dabei zu beachten, dass den Petitionen keine Bindungswirkung zukommt und daher eine Verpflichtung des Adressaten zur Erfüllung allfälliger Forderungen aus der Petition, nicht gegeben wäre.

71 Vgl auch *Klecatsky/Morscher*, Bundesverfassungsrecht (1982) 886 sowie *Nowak*, Politische Grundrechte (1988) 529 ff.

72 Vgl GeOG-NR §§ 100 ff; anders § 25 GeO-BR.

VI.2. Resolutionsrecht

Art 52 und 53 B-VG räumen dem Nationalrat den auf ihrer Grundlage ergangenen Bestimmungen des GeoG zur Ausübung der politischen Kontrolle, ein Interpellationsrecht, Resolutionsrecht bzw Enqueterecht ein. Diese Instrumentarien geben dem Nationalrat die Möglichkeit, die Geschäftsführung der Bundesregierung zu überprüfen bzw werden NR und BR befugt, ihren Wünschen über die Ausübung der Vollziehung in Entschliefungen Ausdruck zu geben. Art 52 Abs 1 B-VG normiert allgemein das Recht gesetzgebender Körperschaften, von den Mitgliedern der Bundesregierung Auskünfte verlangen zu können.

Zumeist steht auch den Abgeordneten der Landtage im Rahmen der jeweiligen Landesverfassung, so auch in Tirol, neben dem Resolutions- und Enqueterecht auch das Interpellationsrecht in Form einer Fragestunde zu.⁷³

Adamovich (Verfassungsrecht 399) nimmt an, dass sich die politischen Kontrollmittel nur auf den selbständigen Wirkungsbereich der Länder beziehen.

In der Tiroler Landesverfassung 1989, LGBI 61/1988, wurde in Art 64 die Verantwortlichkeit der Mitglieder der Landesregierung ausführlich geregelt. Zusätzlich wurde in Art 66 der Tiroler Landesordnung das so genannte Resolutionsrecht des Tiroler Landtages normiert und ist dem Art 52 Abs 1 B-VG nachgebildet.⁷⁴

Auf den „Zweier-Landtag“ und den „Dreier-Landtag“ bezogen würde dies bedeuten, dass das Resolutionsrecht des Landtages als Kontrollmittel nicht eingesetzt werden könnte, weil die Beschlüsse der Gemeinsamen Landtages nicht rechtsverbindlich sind.

Allerdings hätte der jeweilige Landtag im Rahmen des „Zweier-Landtages“ bzw des „Dreier-Landtages“ allgemein die Möglichkeit, seine Beschlüsse in Form von Resolutionen („Wünschen“) an die österreichische Bundesregierung oder die Tiroler Landesregierung, mit der Bitte bzw dem Ersuchen zu richten, bei der Umsetzung mitzuwirken, allerdings im Wissen, dass diese gefasste Resolution weder die

73 Vgl Art 52 Abs 2 B-VG; vgl auch *Walter/Mayer*, Rz 813.

74 Vgl auch *Schwamberger*, Tiroler Landesordnung (1989); *Koja*, Das Verfassungsrecht der österr Bundesländer (1988) 14 ff; *Morscher*, Die parlamentarische Interpellation (1979).

Bundes- noch die Landesregierung rechtlich binden könnte und somit nur einen politischen Willen zum Ausdruck brächten.

Allerdings wäre dieses Resolutionsrecht für den „Zweier-Landtag“ und auch für den „Dreier-Landtag“ zumindest die Möglichkeit, im Bedarfsfalle schnell politische Aktivitäten und Handlungen zu setzen bzw beim Adressaten Reaktionen auszulösen.

VII. Statistik

Bewertung und Umsetzung der Beschlüsse der Gemeinsamen Landtage bis 30.09.2005

Zweier-Landtag:	zugelassene Anträge:	88	100%
	beschlossene Anträge:	88	100%
		umgesetzte Beschlüsse:	23 26,2%
		umgesetzt in modifizierter Form:	14 15,9%
		teilweise umgesetzte Beschlüsse:	47 53,4%
		nicht umgesetzte Beschlüsse:	4 4,5%
Vierer-Landtag:	zugelassene Anträge:	6	100%
	beschlossene Anträge:	6	100%
		umgesetzte Beschlüsse:	3 50,0%
		teilweise umgesetzte Beschlüsse:	2 33,3%
		nicht umgesetzte Beschlüsse:	1 16,7%
Dreier-Landtag:	zugelassene Anträge:	96	100%
	beschlossene Anträge:	74	77%
		umgesetzte Beschlüsse:	57 59,3%
		teilweise umgesetzte Beschlüsse:	12 12,5%
		noch nicht umgesetzte Beschlüsse:	4 4,2%
		Beratene, jedoch im Mai 2002	
		nicht mehr beschlossene Anträge:	1 1,0%
		<i>2002 ausgesetzte Anträge – verfallen im Jahre 2003 – da</i>	
		<i>Ende Gesetzgebungsperiode des Tiroler und Südtiroler</i>	
		<i>Landtages – nicht beschlossene Anträge:</i>	
		22	23,0%
Dreier-Landtag 2005:	zugelassene Anträge:	24	100%
	beschlossene Anträge:	24	100%
		derzeit in Umsetzungsphase:	24 100%

VIII. Zukunft – „Zweier-Landtag“ und „Dreier-Landtag“ – Pro und Contra

VIII.1. Sinnhaftigkeit und Erfolgchancen des 2-er und 3-er Landtages

Betrachtet und analysiert man die (Initiativ-)anträge der Abgeordneten beider Landtage bzw des Dreier- und Vierer-Landtages, so ist festzuhalten, dass in der Zeit von 1970 bis 2005 viele gute und erfolgreiche Initiativen der gemeinsamen Landtage zum Wohle für die Bevölkerung beider Landesteile durchgesetzt werden konnten.

Allerdings darf dabei auch angemerkt werden, dass in Bezug auf die Realisierung der gefassten Landtagsbeschlüsse der gemeinsamen Landtage, sowohl des Zweier-Landtages als auch des Dreier-Landtages, eine Vielzahl der Beschlüsse zwar umgesetzt wurden, jedoch teilweise in modifizierter Form – und somit nicht 100%ig beschlussgemäß – bzw einer sehr lange andauernde Realisierungsphase bedurften und eine Umsetzung oftmals erst nach vielen Jahren, nachdem die Zielsetzungen und Anliegen Folgebeschlüsse nach sich zogen, erfolgten.

Vergleicht man die Aktivitäten der gemeinsamen Landtage in Zeitabschnitten, so ist erkennbar, dass die ersten 15 Jahre die Aktivitäten stets an stiegen und ab ca 1985 eine diesbezügliche Verflachung bzw Stagnation eintrat.

Ausfluss dieser gemeinsamen Landtagssitzungen des Zweier-Landtages waren auch regionale⁷⁵ grenzüberschreitende Zusammenarbeitsformen, die von ihrer ehemaligen Bedeutung bis heute nichts eingebüßt haben, wenn man zum Beispiel die Arge-Alp, die Arge-Alpen-Adria, das Accordino und nicht zuletzt auch die Europaregion Tirol nennt. Wohl sind in verschiedenen Bereichen Umstrukturierungen nötig, doch haben diese vorgenannten Formen der Zusammenarbeit einzigartigen Modellcharakter für viele andere Staaten erlangt.

Veränderungen in der Realisierung gemeinsamer Vorhaben beider Landesteile sind vor allem durch den Beitritt Österreichs zur EU eingetreten.

Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahre 1994 bedeutete zwar nicht die Wiedervereinigung Tirols auf Staatsgebiets-ebene, bringt aber hinsichtlich der Verwirklichung der Zielvorstel-

75 Vgl Esterbauer, Regionalismus (1978) 14 ff.

lungen der „Gemeinsamen Landtage“ so viele Erleichterungen in den Beziehungen, dass die Grenzen ihre bisherige Bedeutung weitgehendst verloren haben.

Des weiteren wären politische, Ziele wie eine Umstrukturierung einer gemeinsamen Transit- und Verkehrspolitik mitunter erfolgreicher als bisher; weiters würde man eine „Heimat“, die in zwei Staaten getrennt ist, indirekt wieder zusammenführen können, ohne dass eine Grenzänderung notwendig wäre.

Ein weiterer Aspekt ist, dass über die EU, die viele Projekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit fördert – sei es im Bereich der Ausbildung, Sport, Kultur, Wirtschaft etc – und gerade diese bilaterale Zusammenarbeit forciert wird und zudem im Rahmen eines praktizierten Subsidiaritätsprinzips dieses Modell – das beispielhaft auch für viele andere Regionen sein könnte – „Europa-Region-Tirol“ erfolgreich verwirklicht und vor allem umgesetzt werden könnte.

Insoweit könnten auch die beabsichtigte und im Perchtoldsdorfer Abkommen vereinbarte Bundesstaatsreform, die Diskussionen im Europa- und Österreichkonvent weitere Erleichterungen für eine überregionale Zusammenarbeit der Landesteile mit dem Trentino bringen.

Südtirol verfügt mittlerweile über sehr viel eigene Kompetenzen und – was mindestens ebenso wichtig ist – auch über das dazugehörige Geld. Das österreichische Tirol hat nach unserer Bundesverfassung hingegen sehr wenig eigene Kompetenzen, auch nicht sehr viele übertragene Befugnisse und ist im Rahmen der verbundenen Steuerwirtschaft Österreichs weitestgehend von den finanziellen Gnadenerweisen des Bundes gegenüber dem Land abhängig.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass der Zweier-Landtag unbedingt einer politischen Reform unterzogen werden müsste. Der Zweier-Landtag stellt zwar seit mehr als zwei Jahrzehnten hindurch einen festen politischen Bestandteil der politischen Beziehungen zwischen Tirol und Südtirol dar, dennoch erscheint mir eine Diskussion seitens aller in beiden Landtagen vertretenen Parteien über die zukünftige Entwicklung, Abwicklung und Durchführung bzw Zusammenarbeit innerhalb des Zweier-Landtages unausweichlich zu sein.

Eine Auflösung des Zweier-Landtages wäre aus politischer Sicht allerdings nicht sinnvoll, zumal einerseits der Dreier-Landtag bislang nicht ausreichend abgestützt und die politische Entwicklung des Trentino zur Zeit nicht absehbar ist, es aber andererseits immer wieder gemeinsame Probleme zwischen Tirol und Südtirol auf politischer Ebene zu lösen gibt, von denen das Trentino nicht betroffen ist,

ungeachtet dessen, dass der Dreierlandtag seit 1996 schon fünfmal gemeinsame Sitzungen durchgeführt und viele hervorragende Initiativen und gemeinsame Beschlüsse gefasst hat.

Der Zweier-Landtag stellt zweifellos die bisher stabilste Zusammenarbeitsform zwischen Tirol und Südtirol dar und sollte daher, allein aus wirtschaftlicher, kultureller und politischer Bedeutsamkeit nicht aufgegeben bzw als sich bisher gut bewährtes, politisches Handlungssystem, nicht gefährdet werden.

Auch der Vierer-Landtag, der bisher zweimal tagte, vermag schon deshalb nicht mehr durchzusetzen als der Zweier-Landtag, weil sich nämlich **Vorarlberg** erstmals, als einer der Partner neben Tirol, Südtirol und dem Trentino, im Jahre 1996 nur noch als Beobachter an diesem Vierer-Landtag beteiligt hat – um keine Verpflichtungen eingehen zu müssen.

Derartige **eigendynamische Entwicklungen** sind für eine „gemeinsame Zusammenarbeit“ grenzüberschreitender Regionen **allerdings untragbar**, weil es unmöglich ist, dass ein integriertes Land wie Vorarlberg in einer Zweckgemeinschaft, nur Rechte in Anspruch nehmen will, ohne sich dabei aber selbst entsprechend einzubringen und den daraus erwachsenden Verpflichtungen nachkommen zu wollen.

Aus der misslungenen Weiterentwicklung des Vierer-Landtages hat sich daher im Jahre 1996 der *Dreier-Landtag* (Bundesland Tirol, Südtirol, Trentino) und Vorarlberg mit Beobachterstatus erfolgreich herausgebildet.

Der Dreier-Landtag hat in seinen bisher durchgeführten gemeinsamen Sitzungen eine Vielzahl an gemeinsamen Beschlüssen gefasst und realisiert, die grenzüberschreitend von großer Bedeutung sind. Dennoch gab und gibt es seitens der Trentiner oftmals unterschiedliche politische Auffassungen, die sich – obwohl der Dreier-Landtag schon seit zehn Jahren existiert – mit den anderen beiden Landesteilen etwas homogenisieren müssen, sodass sich auch in dieser Dreier-Gemeinschaft eine verlässliche und vor allem politisch stabile Gemeinschaft herausbildet und politisch aufrecht erhalten werden könnte, was wiederum für die Bevölkerung aller drei Regionen von enormer Bedeutung wäre.

Derzeit ist die politische Situation innerhalb des „Dreier-Landtages“ sehr sensibel und in gewissen Bereichen etwas instabil und bedarf daher seitens aller politischer Vertreter, Regierungen und Abgeordneten dieser Regionen – trotz verschiedener Ansichten in manchen Bereichen und trotz aller Emotionalität etc – eine ent-

sprechende Vernunft, Verantwortungsbewusstsein und Sachlichkeit, da sie insgesamt die gesamte politische Verantwortung gegenüber den Menschen und Bürgern dieser Dreier-Region zu tragen hat.

Vor allem wäre die Einigkeit und Geschlossenheit gegenüber dem zentralistischen Brüssel von besonderer Bedeutung, weil nur dadurch eine wirtschaftlich und gesellschaftspolitisch starke Region sich gegen die Großregionen in Europa zu behaupten vermag.

Der Dreier-Landtag mit allen seinen Problemen und Facetten wäre daher eine **wichtige Gemeinschaft**, die in geeinter Form vieles, auch europapolitisch umsetzen und einen stabilen, eigenständigen Block gegenüber der EU und den anderen europäischen Regionen und Großregionen darstellen könnte mit einer großen gemeinsamen Zukunft für die gesamte Bevölkerung von Tirol, Südtirol und Trentino.

Abschließend sei bezüglich des Vierer-Landtages (Tirol-Südtirol-Trentino-Vorarlberg) darauf hingewiesen, dass dieser sich bereits im Jahre 1996 ad absurdum geführt hatte, weil Vorarlberg nicht mehr aktiv mitarbeiten und nur noch Beobachter sein wollte – dies ist zwar sehr bedauerlich, dennoch als politische Realität zu akzeptieren.

Begrüßenswert wäre es aber dennoch, wenn seitens des Bundeslandes Vorarlberg politische Kräfte zur Änderung dieser Situation bereit wären und mithelfen würden, den ursprünglichen Vierer-Landtag wieder mit Leben zu erfüllen, weil diese Form grenzüberschreitender Zusammenarbeit für die in diesen Regionen lebenden Menschen, sowohl wirtschaftlich als auch kulturell und gesellschaftspolitisch zum Wohle gereichen würde und damit jedenfalls seine Existenzberechtigung hätte.

VIII.2. Zusammenarbeit anderer österreichischer Bundesländer mit benachbarten grenzüberschreitenden Regionen

VIII.2.1. Zusammenarbeit Kärnten mit Slowenien, Venetien, Friaul

Eine Zusammenarbeit in Form von gemeinsamen grenzüberschreitenden Landtagssitzungen analog dem Zweier-Landtag (Tirol-Südtirol) und Dreier-Landtag (Tirol-Südtirol-Trentino) erfolgt zwischen Kärnten, Slowenien, Friaul oder Venetien nicht.

Es erfolgt derzeit auf der Abgeordnetenebene und Ebene der Landesregierung lediglich eine lose Zusammenarbeit und Meinungsaustausch im Rahmen informeller Kontakte und Gespräche bzw mittels Kooperationen über die „Alpen-Adria“.

VIII.2.2. Zusammenarbeit Steiermark mit Slowenien, Italien, Ungarn

Eine Zusammenarbeit in Form von gemeinsamen grenzüberschreitenden Landtagssitzungen analog dem Zweier-Landtag (Tirol-Südtirol) und Dreier-Landtag (Tirol-Südtirol-Trentino) erfolgt zwischen der Steiermark, Slowenien, Italien und Ungarn nicht.

Es erfolgt lediglich eine Zusammenarbeit auf Regierungsebene im Rahmen der „Alpen-Adria“ und „Zukunftsregion Südost“ (Slowenien, Kroatien, Italien, Ungarische Komitate); sonstige strukturierte Zusammenarbeitsformen mit grenznahen Regionen gibt es auf Abgeordnetenebene nicht.

VIII.2.3. Zusammenarbeit Burgenland mit Ungarn

Eine Zusammenarbeit in Form von gemeinsamen grenzüberschreitenden Landtagssitzungen analog dem Zweier-Landtag (Tirol-Südtirol) und Dreier-Landtag (Tirol-Südtirol-Trentino) erfolgt zwischen dem Burgenland und Ungarn nicht.

Es erfolgt lediglich eine Zusammenarbeit und Kontaktnahme mit ungarischen Grenzregionen im Rahmen von zwei Projekten und Kooperationen, der EUREGIO und Europaforum Burgenland, die von LH-Stv Franz Steindl betreut werden und informellen Charakter haben.

VIII.2.4. Zusammenarbeit Niederösterreich mit Tschechien, Slowakei

Eine Zusammenarbeit in Form von gemeinsamen grenzüberschreitenden Landtagssitzungen analog dem Zweier-Landtag (Tirol-Südtirol) und Dreier-Landtag (Tirol-Südtirol-Trentino) erfolgt zwischen Niederösterreich, Tschechien und der Slowakei nicht.

Es erfolgt lediglich eine informelle Zusammenarbeit und Meinungsaustausch der Regierungsmitglieder mit der „Vereinigung der Donauländer“ und im Rahmen von gemeinsamen EU-Projekten. Auf Abgeordnetenebene gibt es keine Form einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bzw Partnerschaft.

VIII.2.5. Zusammenarbeit Salzburg mit Deutschland, Litauen

Eine Zusammenarbeit in Form von gemeinsamen grenzüberschreitenden Landtagssitzungen analog dem Zweier-Landtag (Tirol-Südtirol) und Dreier-Landtag (Tirol-Südtirol-Trentino) erfolgt zwischen Salzburg und Deutschland nicht.

Es erfolgen auf Regierungsebene gemeinsame Sitzungen mit Oberösterreich. Auf Abgeordnetenebene gibt es keine gemeinsamen Sitzungen mit benachbarten Bundesländern bzw grenzüberschreitenden Institutionen. Eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfolgt auf Regierungsebene in Form informeller Treffen und Kooperationen im Rahmen der EUREGIO mit Bayern (Traunstein und Berchtesgaden Land), sowie mit Friaul und Julisch Venetien.

Auf Landtagebene besteht seit mehr als 30 Jahren eine gemeinsame parlamentarische Partnerschaft mit **Litauen**, wo es auf regionaler Basis eine übergreifende Zusammenarbeit im Bereich Tourismus, Schule etc gibt; eine grenzüberschreitende Partnerschaft, die vom Salzburger Landtagspräsidium gelebt und gepflegt wird.

VIII.2.6. Zusammenarbeit Oberösterreich mit Deutschland, Tschechien

Eine Zusammenarbeit in Form von gemeinsamen grenzüberschreitenden Landtagssitzungen analog dem Zweier-Landtag (Tirol-Südtirol) und Dreier-Landtag (Tirol-Südtirol-Trentino) erfolgt seitens Oberösterreich mit Deutschland oder Tschechien nicht.

Es erfolgt lediglich eine überregionale Zusammenarbeit auf Regierungsebene durch gelegentliche Treffen und im Rahmen der EUREGIO.

VIII.2.7. Zusammenarbeit Vorarlberg mit Deutschland, Schweiz, Liechtenstein

Eine Zusammenarbeit in Form von gemeinsamen grenzüberschreitenden Landtagssitzungen analog dem Zweier-Landtag (Tirol-Südtirol) und Dreier-Landtag (Tirol-Südtirol-Trentino) erfolgt seitens Vorarlberg mit Deutschland, Schweiz oder Liechtenstein nicht.

Es erfolgt allerdings eine Zusammenarbeit auf Regierungsebene mit Schweizer Kantonen und Liechtenstein, Baden-Württemberg und Bayern. Auf parlamentarischer Ebene gibt es die gemeinsame Bodenseekommission, mit Vertretern aus Vorarlberg, Schweiz, Liechtenstein

und Deutschland (Bodenseeraum). Weitere regelmäßige Treffen erfolgen auch auf Abgeordnetenebene durch gemeinsame Sitzungen von Ausschussvorsitzenden, Verkehrssprechern etc dieser Regionen, bei denen auch gemeinsame Beschlüsse mit Resolutionscharakter gefasst werden. Die Einberufung und Durchführung der Sitzungen erfolgen relativ flexibel ohne starre formalistische Regeln.

VIII.2.8. Zusammenarbeit Wien mit Slowakei, Ungarn

Eine Zusammenarbeit in Form von gemeinsamen grenzüberschreitenden Landtagssitzungen analog dem Zweier-Landtag (Tirol-Südtirol) und Dreier-Landtag (Tirol-Südtirol-Trentino) erfolgt seitens Wien mit der Slowakei bzw Ungarn nicht.

Es erfolgen lediglich hin und wieder informelle Treffen mit Vertretern dieser Regionen in Form von Bürgermeistertreffen auf kommunaler Ebene; nicht jedoch auf der Abgeordnetenebene.

VIII.2.9. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann darauf verwiesen werden, dass es in allen anderen Bundesländern in Österreich **keine** gemeinsamen grenzüberschreitenden Landtagssitzungen analog dem Zweier-Landtag (Tirol-Südtirol) und Dreier-Landtag (Tirol-Südtirol-Trentino) gibt – eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfolgt nur im Rahmen informeller Treffen auf Ebene der jeweiligen Landesregierungen und teilweise auf kommunaler Ebene, nicht jedoch auf der Abgeordnetenebene.

Die Zusammenarbeit der Landtage Tirol-Südtirol-Trentino im Rahmen gemeinsamer Landtage ist daher einzigartig in ganz Österreich und Europa und ist zugleich positives Beispiel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit legislativer Organe – wenngleich in sich zwar verfassungsmäßig nicht verankert – im Europa der Regionen und wäre zugleich ein Anreiz für andere Länder und Regionen, die gemeinsame grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der Landtagsebene auszubauen.

Die Länderparlamente Österreichs in der Europäischen Union – Beteiligungsföderalismus statt Selbstgestaltung?

1. Einleitung: Die These von der Abdrängung der nationalen und regionalen Parlamente aus dem EU-Willensbildungsprozess

Zu den Standardthesen der europapolitischen Diskussion gehört, dass die europäische Integration zu einer Abdrängung der nationalen Parlamente aus dem politischen Willensbildungsprozess geführt hat.¹ Gewinner der Verflechtung der Entscheidungsebenen im europäischen System seien die Exekutiven auf europäischer, nationaler und – teilweise – auch auf regionaler Ebene, die Verluste an eigener Gestaltungskraft durch Partizipation an der Willensbildung jenseits des Nationalstaates eintauschen konnten. Zu den Verlierern werden in unterschiedlichem Ausmaß nationale und regionale Parlamente gezählt², die Einschränkungen ihrer Zuständigkeiten akzeptieren mussten, ohne dafür im Gegenzug eine maßgebliche Rolle an der Willensbildung auf europäischer Ebene spielen zu können.³ Die Parlamente konnten demnach ihre Kontrollfunktion gegenüber den Exekutiven nicht derart intensivieren, dass die europapolitischen Aktivitäten der Regierungen stärker kontrolliert oder in einem besonderen Maße rechenschaftspflichtig geworden wären.⁴

-
- 1 Siehe dazu etwa *Schreiner*, Die Mitwirkung der Länder im Zuge der EG-Integration, in: *Schausberger* (Hg), Engagement und Bürgersinn (2002), 356 (ursprünglich erschienen in: *Khol/Ofner/Stirnemann* (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1993, 183 ff). Siehe auch *Mayer*, Regionale Europapolitik (2002) 187; *Bauer*, Europaausschüsse – Herzstück landesparlamentarischer Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung* (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2005 (2005) 633; *Öhlinger*, Parlamente als Erfüllungsgehilfen der EU, *juridikum* 2004/2, 84.
 - 2 Diese These gilt nur insoweit, als sich regionale Parlamente nicht im nationalen Diskurs über die Kompetenzübertragungen von der nationalen auf die regionale Ebene schadlos halten konnten, wie dies in einigen Mitgliedstaaten der EU der Fall ist, wie zB in Belgien, Spanien oder Italien.
 - 3 Siehe etwa *Schreiner*, Subsidiarität oder Zentralismus?, in: *Schausberger* (Hg), Engagement und Bürgersinn (2002) 374 (ursprünglich erschienen in *Antalovsky/Melchior/Puntscher Riekmann* (Hg), Integration durch Demokratie (1997) 243 ff).
 - 4 Siehe dazu etwa *Schreiner*, Die europapolitische Rolle der Landesparlamente in Österreich, in: *Schausberger* (Hg), Engagement und Bürgersinn (2002) 394 (ursprünglich erschienen in: *Straub/Hrbek* (Hg), Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU (1998) 19 ff).

Inwieweit die Europäische Verfassung auf europäischer Ebene an diesem Befund etwas geändert hätte, darauf wird weiter unten noch eingegangen. Da angesichts immer wieder artikulierter Wiederbelebungsversuche das Thema nach wie vor auf der Agenda steht, scheint ein kurzer Blick auf den Verfassungsvertrag angebracht. Allerdings: Weitere Entwicklungen auf der Ebene jenseits des Nationalstaates verheißen eine zusätzliche Entparlamentarisierung, wenn man etwa die Entscheidungsebene WTO einbezieht.⁵ So wird beispielsweise die parlamentarische Demokratie schlechthin in der Globalisierungsfalle gesehen.⁶

Der vorliegende Beitrag wird sich mit der Frage auseinander setzen, ob dieser pessimistische Befund auch für die österreichische Situation zutrifft. In einem Kleinstaat wie Österreich ist es dabei müßig darüber zu diskutieren, ob das Parlament auf der nationalen Ebene oder die Landesparlamente von der Europäisierung, worunter die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Nationalstaaten und ihre Untergliederungen verstanden wird, stärker betroffen sind. Angesichts der relativ schwachen Kompetenzausstattung der österreichischen Landtage, trifft sie ein Kompetenzverlust naturgemäß härter.

Wenn die These von der Abdrängung der Parlamente aus der Willensbildung auf europäischer Ebene zutrifft, stellt sich die Frage, wie der Situation wirkungsvoll begegnet werden kann und damit die Europafähigkeit der österreichischen Landtage verbessert werden kann.

Zuvor ist es jedoch erforderlich, sich mit der Frage auseinander zu setzen, wie groß die Autonomie der Länder überhaupt noch ist.

5 Siehe dazu *Bußjäger*, Der Fall WTO, *juridikum* 2003/4, 173; *Öhlinger*, Parlamente 86.

6 *Brunnengräber/Beisheim*, Eine Runde der Abnicker? Die parlamentarische Demokratie in der Globalisierungsfalle, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2006/12, 1499 ff.

2. Autonomie und Umsetzungszwang: Die Bindung der nationalen und regionalen Gesetzgebung durch EU-Recht

Zu den gängigen Stehsätzen der verfassungspolitischen Diskussion in Österreich zählt die Aussage, dass mit dem Beitritt Österreichs zur EU zahlreiche Kompetenzen auf die EU-Ebene übergegangen seien. Besonders häufig wird dabei – zumeist unbewusst rekurrierend auf den einstigen Kommissionspräsidenten *Jacques Delors*⁷ – davon gesprochen, dass mittlerweile etwa 80 Prozent der nationalen Kompetenzen auf die europäische Ebene übergegangen seien. Abgesehen davon, dass diese Aussage nicht dem Inhalt des von *Delors* tatsächlich Gemeinten entspricht⁸, finden sich dafür vor allem noch keine empirischen Belege. Bisher vorliegende Studien stellen zwar einen unterschiedlich hohen Europäisierungsgrad der öffentlichen Aufgaben fest,⁹ doch indizieren sie nicht jenes Ausmaß nationalen Souveränitätsverlusts, wie er verschiedentlich vermutet wird und von dem sogar die Zerstörung des bundesstaatlichen Systems befürchtet wird.¹⁰

Auch die bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen über die Bindung der Landesgesetzgebung durch Richtlinien der Europäischen Union ergeben ein differenziertes Bild.¹¹ Tatsächlich bewegte sich in den Ländern das Ausmaß, in dem durch Landesgesetzgebung Richtlinien umgesetzt wurden, vermutlich zwischen 15 und 30 Prozent aller von den Landtagen beschlossenen Gesetzen.¹²

7 Der ehemalige Kommissionspräsident Jacques Delors führte in einer Rede vor dem Europäischen Parlament am 15.06.1988 (Anhang 2, Nr 2 – 366/172) an, dass 80 Prozent der nationalen Gesetze in spätestens 10 Jahren nur mehr Ausführungsgesetze zu Rechtsakten der Gemeinschaft sein würden. Vgl dazu auch *Bußjäger/Larch*, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad (2004) 1.

8 Tatsächlich meinte Delors, dass in spätestens 10 Jahren mehr als 80 Prozent der Wirtschafts-, Steuer- und Sozialgesetze nicht mehr national, sondern im Rahmen der Gemeinschaft beschlossen würden (EG-Magazin (1988) Heft 6, 11).

9 Vgl dazu etwa *Schmidt*, Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben, in: Ellwein/Holtmann (Hg), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland (1999) 385 ff.

10 Siehe dazu etwa *Öhlinger*, Die Transformation der Verfassung, JBl 2002, 7 f.

11 Dazu näher *Bußjäger/Larch*, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad.

12 Dazu näher *Bußjäger/Larch*, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad, 7.

Tabelle 1: Betroffenheit eines regionalen Parlaments am Beispiel des Vorarlberger Landtages: Der Anteil von EU-Rechtsumsetzung an der gesamten Zahl der erlassenen Gesetze¹³

Jahr	Ausschließlich EU-induzierte Gesetzgebung	Teilweise EU-induzierte Gesetzgebung	Sonstige Gesetzesbeschlüsse
2000	6	2	12
2001	4	2	13
2002	4	1	16
2003	2	2	12
2004	4	1	13
2005	5	3	8
2006	8	1	12
Gesamt	33	12	86

Der prozentuelle Anteil der ausschließlich EU-induzierten Gesetzgebung beträgt somit etwas mehr als 25%. Rechnet man die teilweise EU-induzierte Gesetzgebung hinzu, so ergibt sich ein Europäisierungsgrad der Landesgesetzgebung von knapp unter 30%. In der Zeitreihe fällt auf, dass der Europäisierungsgrad der Landesgesetzgebung vor allem in den beiden letzten Jahren, 2005 und 2006, deutlich gestiegen ist. Diese Zeitreihe ist vermutlich zu kurz, um daraus aussagekräftige Rückschlüsse zu ziehen, sie könnte auch mit einer Zurückhaltung des Landesgesetzgebers in anderen Bereichen seiner autonomen Gesetzgebungszuständigkeiten zusammenhängen. Auch ein Vergleich mit anderen Ländern wäre erforderlich.

Die Situation auf der Ebene des nationalen Parlaments ist jener auf regionaler Ebene auf den ersten Blick nicht ganz unähnlich: Von 105 im Jahre 2003 im Bundesgesetzblatt kundgemachten Gesetzesbeschlüssen des Nationalrats setzten 29 zumindest auch EU-Recht um. Von 147 Gesetzesbeschlüssen des Nationalrats im Jahre 2004 dienten 39 zumindest auch der Umsetzung von EU-

¹³ Mit der Auswertung ist die XXVII. Legislaturperiode des Vorarlberger Landtages von Oktober 1999 bis Oktober 2004 erfasst. Die Angaben beziehen sich auf das Jahr, in denen der jeweilige Gesetzesbeschluss kundgemacht wurde.

Recht. 2005 waren 34 von 139. Dies entspräche einem Anteil von ca 26%.¹⁴

Dieses Ergebnis erlaubt folgende Schlussfolgerung: Europäisierung ist sowohl auf der nationalen Ebene als auch auf der regionalen Ebene gleichermaßen deutlich spürbar. Sie äußert sich weniger in konkreten Kompetenzverlusten als vielmehr in Einschränkungen regionaler Gestaltungsfreiheit bzw Umsetzungszwängen europäischer Vorgaben. Der Umstand, dass eine Renationalisierung oder gar Re-Regionalisierung von Entscheidungskompetenzen auf absehbare Zeit keine realistische Option ist, zwingt die nationalen und regionalen Parlamente dazu, nach Instrumenten zu suchen, die eine Berücksichtigung ihrer Interessen auf der europäischen Ebene gewährleisten.

3. Beteiligung(sföderalismus) als Alternative?

Die klassische Antwort auf die Einengung nationaler und regionaler Gestaltungsspielräume von Parlamenten durch Europäisierung ist deren Beteiligung an der Willensbildung der Europäischen Union durch Bindung der jeweiligen Regierung an die Beschlüsse des Repräsentativkörpers. Soweit es um die Mitwirkung der Länder geht, wird in diesem Zusammenhang häufig von „Beteiligungsföderalismus“ gesprochen, der an die Stelle des „Gesetzgebungsföderalismus“ tritt.

a) Die Mitwirkung des Nationalrats und des Bundesrats in EU-Angelegenheiten

Gemäß Art 23e Abs 2 iVm Abs 5 B-VG kann der Nationalrat¹⁵ über seinen Hauptausschuss gemäß Art 23e Abs 2 iVm Abs 5 B-VG die Bundesregierung durch eine Stellungnahme binden. Die Bundesregierung darf hievon nur auf Grund zwingender außen- und integrationspolitischer Gründe abweichen. Damit wird die Bundesregierung rechtlich eng an den Willen des Parlaments gebunden. Nachfolgende Darstellung gibt einen Überblick über die Empirie.

14 Vor dem Hintergrund, dass zahlreiche Gesetzesbeschlüsse des NR so genannte Sammelgesetze sind, die hier nicht gesondert aufscheinen, bezeichnen diese Prozentsätze allerdings Höchstmarken, die bei näherer Betrachtung vermutlich unterschritten würden. Siehe dazu auch *Bußjäger/Bär/Willi*, Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration (2006) 13.

15 Die Daten beruhen auf Erhebungen des Instituts für Föderalismus.

Tabelle 2: Anzahl der dem Nationalrat zugeleiteten bzw vom Hauptausschuss sowie von dessen Ständigem Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union behandelten EU-Vorlagen

Gesetzgebungsperiode	Stand vom	Eingelangte EU-Vorlagen	Vom Hauptausschuss behandelte EU-Vorlagen	Vom Ständigen Unterausschuss behandelte EU-Vorlagen
<i>XIX. GP</i>	14.01.1996	17.968	92	-
<i>XX. GP</i>	28.10.1999	75.958	140	-
<i>XXI. GP</i>	19.12.2002	72.950	41	39
<i>XXII. GP</i>	13.12.2005	64.734	33	10
Gesetzgebungsperiode	Vom Hauptausschuss beschlossene Stellungnahmen	Vom Ständigen Unterausschuss beschlossene Stellungnahmen	Anzahl der Hauptausschusssitzungen, die sich mit EU-Vorlagen befassen	Anzahl der Sitzungen des St. UA in Angelegenheiten der EU, die sich mit EU-Vorlagen befassen
<i>XIX. GP</i>	18	-	17	
<i>XX. GP</i>	13	-	32	
<i>XXI. GP</i>	4	3	16	11
<i>XXII. GP</i>	1	1	14	7

Im Vergleich mit der Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte der österreichischen Länder (siehe dazu näher unten) fällt der drastische Rückgang der Stellungnahmen des Hauptausschusses nach 1995/1996 auf, der wohl unter anderem auf eine gewisse Ernüchterung hinsichtlich der Möglichkeiten eines nationalen Parlamentes, auf europäische Angelegenheiten einzuwirken, zurückzuführen ist. In jedem Fall verdeutlicht die Statistik die Entparlamentarisierung, die mit der EU-Mitgliedschaft verbunden ist!

Keine Rolle spielen im gegebenen Zusammenhang die Mitwirkungsrechte des Bundesrates, da sich diese gemäß Art 23 Abs 6 B-VG auf solche Rechtsakte der Europäischen Union beziehen, die zwingend durch BVG, durch das die Zuständigkeiten der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt werden, umzusetzen sind. Ein solcher – im Grunde nur theoretisch denkbarer – Fall hat sich bisher nicht ergeben.

b) Die Ländermitwirkung in Europaangelegenheiten im B-VG und den Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG

Das System der Ländermitwirkung nach dem vom B-VG vorgezeichneten Weg verläuft im Prinzip ähnlich wie die Mitwirkung des Nationalrats. Gemäß Art 23d Abs 1 B-VG trifft den Bund eine Informationspflicht gegenüber den Ländern über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten. Gleiches gilt für die Gemeinden, soweit der eigene Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen der Gemeinden berührt werden. Die Vertretung in diesen Angelegenheiten obliegt dem Österreichischen Städtebund bzw dem Österreichischen Gemeindebund.

Diese Informationspflicht des Bundes wird durch die Möglichkeit der Länder, den Bund durch eine einheitliche Länderstellungnahme zu binden, ergänzt. Voraussetzung ist, dass sich die einheitliche Länderstellungnahme auf ein Vorhaben bezieht, in dem die Gesetzgebung Landessache ist. Weitere Beschränkungen gibt es nicht, insbesondere muss sich das Vorhaben nicht ausschließlich auf Landeskompentzen beziehen.

Liegt dem Bund eine einheitliche Länderstellungnahme vor, so ist er bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden. Der Bund darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen (Art 23d Abs 2 B-VG).

Schließlich erlaubt Art 23d Abs 3 B-VG der Bundesregierung, soweit ein Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union in den Gesetzgebungsbereich der Länder fällt, die Mitwirkung an der Willensbildung im Rat an einen von den Ländern namhaft gemachten Vertreter zu übertragen. Auch hier ist nicht gefordert, dass lediglich Bereiche ausschließlicher Landeskompentz berührt sind.

Das B-VG verlangt lediglich das Vorliegen einer „einheitlichen Stellungnahme“. Wie eine solche zustande kommt, wird gemäß Art 23d Abs 4 einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern anheim gestellt.

Die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten

der europäischen Integration¹⁶ enthält indessen keine näheren Bestimmungen über das Zustandekommen einer einheitlichen Länderstellungnahme. Vielmehr wird in Art 6 Abs 1 die bereits im B-VG verankerte Bindung des Bundes an die einheitliche Länderstellungnahme wiederholt und in Abs 2 statuiert:

„In welcher Weise die Länder eine einheitliche Länderstellungnahme herbeiführen, ist ausschließlich Sache der Länder. Insbesondere kommt dafür eine Ländervereinbarung gemäß Art. 15a B-VG in Betracht.“

Gemäß Art 1 der Vereinbarung zwischen den Ländern über die gemeinsame Willensbildung in Angelegenheiten der europäischen Integration ist eine Integrationskonferenz der Länder (IKL) eingerichtet worden. Die Aufgabe der IKL ist es, gemeinsame Länderinteressen in Angelegenheiten der europäischen Integration wahrzunehmen und über wichtige integrationspolitische Fragen zu beraten.

Gemäß Art 2 sind die Länder in der IKL durch den jeweiligen Landeshauptmann und den Landtagspräsidenten vertreten. Jedem Land kommt gemäß Art 3 eine vom Landeshauptmann abgegebene Stimme zu, so dass der Landtagspräsident rechtlich zum Beiwagen des jeweiligen Landeshauptmannes gemacht wird.¹⁷

Die Stellungnahmen der IKL gelten als einheitliche Länderstellungnahmen. Freilich monopolisiert die Vereinbarung die Abgabe einheitlicher Länderstellungnahmen nicht bei der IKL. Obwohl die IKL in dringenden Fällen auch durch Umfrage ihre Beschlüsse treffen könnte (Art 3 Z 1), werden die einheitlichen Länderstellungnahmen in der Praxis nicht im Wege der IKL, sondern ausschließlich, ohne Beteiligung der Landtage, im Wege der Länderexekutiven oder allenfalls über die Landeshauptleutekonferenz koordiniert.¹⁸

16 BGBl 1992/775.

17 Wie der Darstellung von Schreiner, Die Mitwirkung der Länder im Zuge der EG-Integration, in: Schausberger (Hg), Engagement und Bürgersinn (2002) 358 (ursprünglich erschienen in: Khol/Ofner/Stirnemann (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1993, 183 ff), der als damaliger Präsident des Landtages von Salzburg mit diesen Fragen aktuell befasst war, entnommen werden kann, gab es in der Vorbereitung der Bund/Länder-Vereinbarungen durchaus auch andere Alternativen, nämlich eine Übertragung des Mitwirkungsrechtes der Länder in Angelegenheiten, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen, auf die Landtage. Die Dominanz der Landeshauptmänner auf der Länderebene war es schließlich, die eine stärkere Mitwirkung der Landtage zu Fall brachte.

18 Siehe dazu etwa Bußjäger/Larch, Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich (2005) 33.

Seitens des Bundes wurden die bis Ende 2006 insgesamt 65 einheitlichen Länderstellungnahmen¹⁹ bisher stets akzeptiert. Es gab keinen einzigen Fall, in dem eine solche Stellungnahme mit der Begründung zurückgewiesen wurde, dass sie nicht im Rahmen der IKL koordiniert worden wäre.²⁰

Tabelle 3: Einheitliche Stellungnahmen der Länder gemäß Art 23d Abs 2 B-VG

Jahr	Anzahl der einheitlichen Länderstellungnahmen	Jahr	Anzahl der einheitlichen Länderstellungnahmen
1993	3	2000	4
1994	2	2001	4
1995	8	2002	4
1996	8	2003	7
1997	1	2004	7
1998	6	2005	3
1999	5	2006	3
Gesamt		65	

¹⁹ Erhebung des Instituts für Föderalismus.

²⁰ Siehe auch Rosner, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000) 68.

Tabelle 4: Einheitliche Stellungnahmen der Länder gemäß Art 23d B-VG nach Vorhabentypen

„Vorhaben“	Zahl
Richtlinienvorschläge	28
Stellungnahmen zur Anwendung und Umsetzung des Gemeinschaftsrechts	13
Stellungnahmen zu geplanten Entscheidungen, Maßnahmen, udgl	8
Beitrittsverhandlungen	3
Verhandlungen EU-Erweiterung	3
Sonstige Vorhaben der Kommission (Grünbücher, Weißbücher)	3
Vorschläge für Verordnungen	2
Österreichische Position zu Regierungskonferenzen	2
Verfahren vor dem EuGH	2
Abkommen der EU	1
Gesamt	65

Inhaltlich verteilen sich die Positionen der Länder auf folgende Angelegenheiten:

Tabelle 5: Aufteilung der einheitlichen Länderstellungnahmen auf Materien

Materie	Zahl
Umwelt-/Abfallwirtschaft	16
Naturschutz	15
Wirtschaft, Beihilfenrecht, Daseinsvorsorge	7
Tierschutz	5
Raumordnung	4
Mit dem Aufenthalt verbundene Rechte (zB Kommunalwahlrecht; Anerkennung von Diplomen)	4
Grundverkehr	3
Grundsätzliche Positionen (zB im Vorfeld von Regierungskonferenzen)	3
Technische Vorschriften (Bautechnik udgl)	2
Kultur	2
Soziales	2
Sport	1
Tourismus	1
Gesamt	65

Tatsächlich lässt sich auch argumentieren, dass es die Bundesverfassung den Partnern Bund und Länder überlässt, im Wege einer Vereinbarung die näheren Modalitäten der Ländermitwirkung zu regeln. Die dafür vorgesehene Vereinbarung überlässt den Ländern die Frage der internen Koordination. Die Vereinbarung der Länder ihrerseits trifft keine Regelung, dass nur Stellungnahmen der IKL als einheitliche Länderstellungnahmen gelten. In diesem Sinne geht auch die überwiegende Meinung in der Wissenschaft davon aus, dass die be-

stehende Praxis verfassungskonform ist, wenngleich die Rechtsfrage nach wie vor strittig ist.²¹

Bemerkenswert beim Zustandekommen einheitlicher Länderstellungnahmen ist, dass eine Zustimmung auch nur der Mehrzahl der Länder nicht gefordert ist. Verlangt wird lediglich, dass kein Land ausdrücklich opponiert. In der Praxis ist das Nichtzustandekommen einer einheitlichen Länderstellungnahme, wenn eine solche von einem Land initiiert wird, vergleichsweise selten.²² Dies bedeutet, dass sich die fachlich spezialisierten Organe in den Länderexekutiven im Regelfall auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen können.

Aus den genannten Rechtsgrundlagen ergibt sich, dass die Landtage bei den institutionalisierten Entscheidungsabläufen eine nur marginale Rolle spielen. Die Landtagspräsidenten können wohl an den Beratungen der IKL teilnehmen, können aber nicht eigenständig votieren, was die IKL aus Sicht dieser Akteure einigermaßen unattraktiv macht.²³ Bei der informalen Abstimmung im Wege der Landesexekutiven sind die Landtage naturgemäß ausgeblendet. Die nachfolgenden Abschnitte werden untersuchen, welche rechtlichen Instrumente den Landtagen zur Verfügung stehen, um sich an der Koordination der Länderstandpunkte zu beteiligen.

c) **Informationspflichten der Landesregierungen**

Die Landesverfassungen verankern verschiedentlich²⁴, analog zu den Informationsrechten der Länder gegenüber dem Bund (Art 23d Abs 1 B-VG) bzw des NR und des BR (Art 23e Abs 1 B-VG) gegenüber der Bundesregierung, Informationsrechte der Landtage gegenüber den Landesregierungen.

Die Informationsrechte sind unterschiedlich ausgestaltet:

-
- 21 So die Nachweise bei Rosner, Rechtsfragen 9 ff. Zweifelnd etwa Öhlinger, Kommentar zu Art 23d B-VG, in: Korinek/Holoubek, Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 15.
 - 22 Dieser Eindruck des Verfassers wurde von Dr. Andreas Rosner, Verbindungsstelle der Bundesländer, bestätigt.
 - 23 Siehe dazu näher Schreiner, Die europapolitische Rolle der Landesparlamente in Österreich, in: Schausberger (Hg), Engagement und Bürgersinn (2002) 392 ff (ursprünglich in: Straub/Hrbek (Hg), Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU (1998) 19 ff.
 - 24 Keine Regelung existiert in Kärnten, Niederösterreich und Wien.

Sie beziehen sich entweder

- auf Informationen über „Vorhaben“ im Rahmen der europäischen Integration, die der Bund dem Land mitgeteilt hat oder sonst von wesentlichem Interesse für das Land sind²⁵,
- Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, die für das Land von landespolitischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren²⁶ oder
- Vorhaben im Rahmen der Europäischen Integration, die Angelegenheiten betreffen, in denen die Gesetzgebung Landessache ist²⁷

In Oberösterreich und in der Steiermark sind die Informationspflichten der Landesregierungen nicht auf jene „Vorhaben“ beschränkt, die der Bund dem Land mitgeteilt hat, vielmehr sind die jeweiligen Landesregierungen verpflichtet, dem Landtag bzw dem zuständigen Ausschuss selbsttätig Informationen über Vorhaben zu liefern, die die übrigen Kriterien (Gesetzgebungszuständigkeit des Landes, landespolitische Bedeutung bzw Berührung wesentlicher Interessen des Landes) erfüllen.

Sämtliche Rechtsvorschriften nehmen offenkundig bewusst Anlehnung an den Begriff des „Vorhabens“ wie ihn die österreichische Bundesverfassung in den Art 23d Abs 1 und Art 23e Abs 1 B-VG verwendet. Der Begriff des „Vorhabens“ ist unter teleologischen Gesichtspunkten weit zu fassen. Vorhaben sind gewiss nicht nur bestimmte, geplante Rechtsakte der Europäischen Union, wie etwa Richtlinien oder Verordnungen – sonst hätte es sich angeboten, diese konkret zu benennen, sondern eben sämtliche Entwicklungen in der Europäischen Union, die von den Organen der EU oder von den Mitgliedstaaten bewusst initiiert werden. Man wird dem Begriff des „Vorhabens“ die Absicht, gestaltend zu wirken, unterstellen müssen. Zu betonen ist nochmals, dass nicht nur ein von der Kommission oder einem anderen Organ der EU initiiertes Projekt ein „Vorhaben“ ist, sondern auch solche Aktivitäten, die von einem Mitgliedstaat gesetzt

25 Art 83 Bgld LV; ähnlich § 2 Sbg LVG über die Mitwirkung des Landes Salzburg im Rahmen der europäischen Integration, LGBl 50/1993; ähnlich § 3 T LVG über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration, LGBl Nr 17/1993.; ähnlich Art 55 VlbG LV.

26 Art 3 OÖ LVG an der Beteiligung des Landes Oberösterreich an der europäischen Integration, LGBl 7/1994.

27 § 3 Stmk LVG über den Ausschuss für europäische Integration, LGBl Nr 48/1992.

werden. Auch Initiativen Österreichs im Rahmen der Europäischen Union zählen daher zu den informationspflichtigen „Vorhaben“.²⁸

d) Bindung der Landesregierung durch Beschlüsse des Landtages oder von Ausschüssen

In den Landesverfassungen Burgenlandes, Oberösterreichs, Salzburgs, der Steiermark, Tirols und Vorarlbergs wird den Landtagen, neben den oben angeführten Informationsrechten, die Möglichkeit eingeräumt, an die Landesregierungen bindende Stellungnahmen in Angelegenheiten der EU abzugeben.²⁹ Des Weiteren werden für Fragen der europäischen Integration in diesen Bundesländern eigene Europa-Ausschüsse eingerichtet.

Die Formulierungen über die bindenden Stellungnahmen der Landtage (oder der jeweiligen Europa-Ausschüsse) sind relativ ähnlich, bei zahlreichen Unterschieden im Detail: Verschiedentlich ist die Möglichkeit der Landesregierung, von den bindenden Stellungnahmen oder Entschließungen des Landtages oder des Ausschusses abzuweichen, in Anlehnung an Art 23d Abs 2 B-VG, an „zwingende außen- oder integrationspolitische Gründe“ gebunden. Diese Gründe dürften für die Landesregierungen wohl kaum vorliegen.³⁰ Ein anderes Mal darf nur aus „zwingenden, die Länderinteressen insgesamt betreffenden Überlegungen abgegangen werden“.³¹ Es kommt aber auch vor, dass die Landesregierung nur „grundsätzlich“ an den Beschluss gebunden ist und im Falle ihrer Abweichung hievon nur begründungspflichtig ist.³²

28 Nur am Rande sei bemerkt: Die umstrittene Frage, ob denn der NR hinsichtlich der Aufnahme von Verhandlungen mit der Türkei über einen EU-Beitritt gegenüber der BReg eine bindende Stellungnahme hätte formulieren können, stellt sich für das Verfahren der Ländermitwirkung gar nicht: Zweifellos handelt es sich bei Beitrittsverhandlungen um ein „Vorhaben“ im Rahmen der Europäischen Union. Dieses Vorhaben ist im Falle seiner Realisierung, also dann, wenn ein Beitrittsvertrag abgeschlossen wird, durch Gesetze auch im Bereich der Länder (Gleichstellung türkischer Staatsangehöriger mit anderen EU-Bürgern) umzusetzen. In diesem Sinne haben die Länder auch zum vergangenen „Vorhaben“ EU-Erweiterung einheitliche Länderstellungnahme abgegeben (siehe unter 3. a)).

29 Siehe dazu näher Schäffer, Information und Entscheidungsabstimmung zwischen Landesparlament und Landesregierung, in: Merten (Hg), Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht (1997) 124 ff.

30 Vgl Art 83 Bgld LV; ähnlich Art 55 VlbG LV.

31 Art 5 OÖ LVG über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der europäischen Integration. Ähnlich § 3 Sbg LVG über die Beteiligung des Landes Salzburg an der europäischen Integration.

32 § 3 Stmk LVG über den Ausschuss für europäische Integration. Ähnlich § 4 T LVG über die Beteiligung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration.

Die Bundesländer Kärnten, Niederösterreich und Wien haben keine vergleichbaren Regelungen in ihre Landesverfassungen eingefügt, obgleich in Wien eine Europa-Kommission eingerichtet wurde, die über die Möglichkeit zur Stellungnahme verfügt. Man wird allerdings davon ausgehen können, dass die Landtage auch in diesen Ländern Angelegenheiten der Europäischen Union zum Gegenstand von Entschlüssen an die Landesregierungen machen können. Die Landesregierungen sind diesfalls ihren Landtagen politisch verantwortlich.³³

Die praktischen Unterschiede erweisen sich denn auch als vernachlässigbar: In sämtlichen Ländern haben die Landtage bzw. die Europaausschüsse ihre rechtlichen Möglichkeiten, wenn überhaupt, dann nur in sehr eingeschränkter Weise, ausgeschöpft.³⁴

Wie aus den Darlegungen unter c) hervorgeht, besteht in sämtlichen der fünf Länder, die eine Bindung der Landesregierung durch Beschlüsse der Landtage bzw. von Ausschüssen kennen, die Möglichkeit, dass sich an Stelle des Landtages ein spezifisch dafür eingerichteter Europa-Ausschuss artikuliert. Der Europa-Ausschuss hat ganz offenbar die Funktion, den Landtag von sehr rasch zu entscheidenden Angelegenheiten zu entlasten und eine Beschlussfassung durch mit europapolitischen Fragen besonders vertrauten Abgeordneten zu ermöglichen. Damit soll die notwendige Flexibilität der Landtage in europapolitischen Angelegenheiten gewährleistet werden.

Die Einrichtung derartiger Ausschüsse stellt in der Theorie einen äußerst wichtigen Ansatz dar, der den Erfordernissen des europäischen „Regierens“ Rechnung trägt. In der Praxis bewähren sich diese Einrichtungen nur zum Teil.

e) ***Praxis: Die Abdrängung der Landtage aus dem Länderbeteiligungsverfahren***

Die Praxis der Ländermitwirkung erfolgt, wie dargestellt, im Regelfall über die Länderexekutiven. So eine vorgängige Information der Landtage überhaupt erfolgt, haben diese auf Grund ihrer geringen strukturellen Ressourcen³⁵ keine Möglichkeit, steuernd einzuwirken. Ihre Rolle bei der Erarbeitung einheitlicher Länderstellungnahmen ist daher

33 Siehe auch Schäffer, Information und Entscheidungsabstimmung 129.

34 Siehe dazu auch Bußjäger, Die Beteiligung nationaler und regionaler Parlamente an der EU-Rechtsetzung, Chance oder Vortäuschung von Partizipation?, in: Gamper/Bußjäger (Hg), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 43 f.

35 Mayer, Regionale Europapolitik 187.

gleich null. Auch eine nachträgliche Information ist nicht üblich. Das bedeutet: Die Landtage erhalten die einheitlichen Länderstellungen nicht einmal zur Kenntnis.

Diese Praxis der Abdrängung der Landesparlamente aus der Willensbildung im Rahmen der Europäischen Union ist das Gegenteil von dem, was mit der Verankerung des Länderbeteiligungsverfahrens in den Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG angestrebt worden war. Ihre Einbindung im Wege der Landtagspräsidenten in die IKL hätte dafür sorgen können, dass das Abstimmungsverhalten der Landeshauptleute stets mit den Interessen des Landtags korreliert und die Landtage gleichzeitig und von vornherein über den gesamten Informationsstand verfügen.³⁶ An Stelle dieses Verfahrens, das die österreichischen Landtage immerhin noch besser als die deutschen Landtage nach der dortigen Rechtslage stellen würde³⁷, werden die Landtage nicht einmal im nach hinein über die gefassten Beschlüsse informiert!

Freilich ist einzuräumen, dass das komplizierte Verfahren der IKL auf Grund der knappen Fristen, die im Regelfall zur Verfügung stehen³⁸, von vornherein für eine flexible und rasche Koordination der Länderstandpunkte ungeeignet war.³⁹ Es sei dahingestellt, inwieweit sich die Länder, auf der Grundlage der im Vorfeld des EU-Beitritts gemachten Verhandlungserfahrungen, nicht für die Umsetzung eines weniger komplizierten Modells hätten einsetzen müssen. Insgesamt fehlte es wohl nicht an Hinweisen dafür, dass die Standpunkte der Länder (und vor allem auch der Landtage) in EU-Angelegenheiten auf Grund der kurzen Entscheidungsfristen rasch und effektiv beschlossen werden müssen.⁴⁰ Tatsache bleibt, dass die Unzulänglichkeit des institutionalisierten Verfahrens letztlich mit den Ausschlag dafür gegeben hat, dass die Landtage im Verfahren der Ländermitwirkung so gut wie keine Rolle spielen.

Andere Gründe liegen auch darin, dass sich Europapolitik häufig „jenseits des Politischen“⁴¹ abspielt, dass sie insgesamt auch wenig

36 Siehe *Schreiner*, Mitwirkung der Länder 359.

37 *Mayer*, Regionale Europapolitik 189.

38 Siehe dazu schon *Unterlechner*, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungsprozeß (1997) 110.

39 *Unterlechner*, Mitwirkung 50.

40 So bereits *Unterlechner*, Mitwirkung 50.

41 Damit ist gemeint, dass sich Europapolitik häufig eben gerade nicht als „Politik“ darstellt, sondern als bürokratischer Entscheidungsprozess in der Komitologie, in den Arbeitsgruppen auf Ratsebene, der die Ergebnisse der politischen Entscheidungsträger im Rat bereits weitgehend vorformuliert.

Basis für eine politische Profilierung von Funktionsträgern in einem Parlament bietet.⁴²

f) Sonstige Beschlüsse der Landtage bzw von Ausschüssen gegenüber der Landesregierung in europapolitischen Angelegenheiten

Gelegentlich kommt es jedoch vor, dass die Landtage auf Grund von Initiativanträgen Stellungnahmen als Entschlüsse an die Landesregierung formulieren.⁴³ Die Landesregierung ist dem Landtag für die Erfüllung der Forderungen der Entschlüsse politisch verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit erschöpft sich jedoch sehr häufig darin, bei der Bundesregierung oder anderen Organen des Bundes für eine bestimmte Angelegenheit einzutreten. Eine Verantwortlichkeit dafür, dass diese Bemühungen auch erfolgreich sind, ergibt sich daraus nicht.

Insgesamt zeigt sich, dass die Landtage zu europapolitischen Themen sehr selten aktiv werden. Wenn, dann handelt es sich um Angelegenheiten, die in der Bevölkerung einen gewissen Nachhall haben. Die so genannte Dienstleistungsrichtlinie ist ein treffendes Beispiel dafür.⁴⁴ Die Erfolgsquote solcher Aktivitäten ist noch nüchterner zu sehen: Im politischen System Österreichs haben die Landtage lediglich die Kompetenz, ihre jeweilige Exekutive zu binden. Zudem ist eine gewisse Aussicht auf Erfolg auf der europäischen Ebene überhaupt nur dann gegeben, wenn die Entschlüsse des Landtages oder des dazu befugten Europaausschusses als Grundlage für eine einheitliche Länderstellungnahme dient, die dann vom Bund in den Verhandlungen und Abstimmungen im Rat vertreten werden kann.

Dabei kommt es wiederum entscheidend darauf an, dass bereits auf der Beamtenebene, in den Sitzungen der Ratsarbeitsgruppen, die Länderstellungnahme berücksichtigt werden kann und gegebenenfalls auch ein Ländervertreter in der österreichischen Delegation präsent ist.

Was die Einrichtung von Europaausschüssen betrifft, so zeigt die Praxis, dass sie als flexibles und rasch agierendes Sprachrohr der Land-

42 Mayer, Regionale Europapolitik 187.

43 So das Ergebnis der Umfrage des Instituts für Föderalismus bei den Landtagen.

44 Die Stellungnahme der Länder zur Dienstleistungsrichtlinie (...) wurde als einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art 23d Abs 2 B-VG im Wege der Landeshauptleutekonferenz koordiniert (...). Jene Landtage, die sich dieses Themas bereits angenommen hatten (...), konnten lediglich den Beschluss der Landeshauptleutekonferenz akklamieren, aber keine eigenständige Positionierung bilden.

tage weitgehend ungenützt bleiben. Im Übrigen äußert sich, wenn überhaupt, der Landtag selbst. Die entsprechenden Vorberatungen finden häufig ebenfalls nicht in den Europa-Ausschüssen, sondern in den Fachausschüssen statt.⁴⁵ In den Europa-Ausschüssen werden dagegen viel eher grundsätzlich europapolitische Debatten abgehalten, die der Information der Abgeordneten dienen. Diese Praxis hat, auch wenn sie dadurch das Instrument des Europaausschusses entwertet, doch auch ihren Sinn: Sie unterstreicht, dass es die Fachausschüsse sind, die sich „europäisiert“ haben und die sich durch die Europäisierung auch nicht ihre Aufgaben entreißen lassen wollen. Dennoch verbleibt als Resümee, dass es weder den Landtagen noch den Ausschüssen gelingt, europapolitisch eine besondere Rolle zu spielen.

Obgleich in der Sache wenig tröstlich, so ist doch die Tatsache beachtenswert, dass es offenbar auch den mit ungleich gewichtigeren Kompetenzen und strukturellen Ressourcen ausgestatteten deutschen Landtagen und den dort nach ähnlichem Muster wie in Österreich eingerichteten Europaausschüssen ebenfalls nicht gelingt, gegenüber den Regierungen Profil zu gewinnen.⁴⁶ Auch in verschiedenen deutschen Bundesländern bestehen Informationspflichten der Landesregierungen gegenüber den Landtagen.⁴⁷ Ein verfassungsrechtlich verankertes Stellungnahmerecht des Landtages besteht jedoch nur im Saarland.⁴⁸ Insgesamt lässt sich wohl die Aussage treffen, dass die Mehrzahl der österreichischen Landtage über rechtlich stärker verankerte Teilnahmerechte verfügen als die deutschen Landtage.

Das Schicksal der Abdrängung aus europapolitischen Angelegenheiten teilen die österreichischen Landtage freilich nicht nur mit den deutschen Landesparlamenten, sondern, wie oben bereits dargestellt auch mit dem österreichischen Nationalrat.

g) *Europapolitische Aufgaben der Landtagspräsidenten*

Die Landesparlamente sind aus dem europäischen Willensbildungsprozess dennoch nicht gänzlich ausgeschlossen. Ihre Repräsentanten nehmen nämlich in vielfältiger Weise im institutionalisierten wie im nicht institutionalisierten Rahmen an europapolitischen Agenden teil:

45 Anhand des Salzburger Beispiels: Mayer, Regionale Europapolitik 191.

46 Vgl. Bauer, Europaausschüsse – Herzstück landesparlamentarischer Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2005 (2005) 638 ff. Siehe auch Sturm, Föderalismus in Deutschland (2001) 126 ff.

47 Siehe die Darstellung bei Bauer, Europaausschüsse 638.

48 Bauer, Europaausschüsse 637.

Ausschuss der Regionen (AdR)

Die Vertretung des Landeshauptmannes im AdR stellt mitunter einen wesentlichen Teil europapolitischer Aufgaben der Landtagspräsidenten dar. Die Länder haben nämlich der Bundesregierung gemäß Art 23c Abs 4 B-VG je einen, der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund insgesamt drei Vertreter vorzuschlagen. Die Bundesregierung ist an diese Vorschläge gebunden.⁴⁹

In manchen Fällen nehmen die Landeshauptleute, die in diese Funktion berufen werden, nicht selbst an den Sitzungen teil, sondern übertragen sie dem Landtagspräsidenten. Einen Sonderfall stellt hier freilich Salzburg dar, wo der vormalige Landeshauptmann Franz Schausberger bis zum Ende der Funktionsperiode des AdR im Jahre 2006 als der vom Land Salzburg entsandte Vertreter fungiert.⁵⁰

Die Krux des AdR liegt in seiner Machtlosigkeit: Die Institution verfügt über keine effizienten Mitwirkungsrechte – lediglich das im Europäischen Verfassungsvertrag vorgesehene Klagerecht an den EuGH wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip⁵¹ hätte eine deutliche Aufwertung mit sich bringen können. Untersuchungen haben ergeben, dass die Kommission die Rolle des AdR ernst nimmt⁵² und rasch die Gewohnheit angenommen hat, auf dessen Stellungnahmen zu reagieren und die Ansichten des AdR häufig zu übernehmen.⁵³ Hingegen ist es bemerkenswerterweise aber gerade der Ministerrat (also die Vertreter der Mitgliedstaaten!), der gegenüber dem AdR „wohlwollende Gleichgültigkeit“ an den Tag legt und sich bisher insbesondere geweigert hat, auf die Stellungnahmen des AdR zu reagieren.⁵⁴ Außerdem sagt die Anzahl der berücksichtigten Stellungnahmen des AdR nicht alles über die Qualität seines Durchsetzungsvermögens aus. Die quantitative Analyse gibt keine Hinweise darauf, ob die

49 Siehe *Unterlechner*, Mitwirkung 130.

50 Dazu war ein gesondertes LVG, eine Novelle zum Salzburger LVG über die Mitwirkung des Landes Salzburg in EU-Angelegenheiten, LGBl 55/2004, erforderlich. Siehe dazu auch *Edtstadler*, Die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten – Österreich, in: Bußjäger/Hrbek (Hg), *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich* (2005) 89.

51 Art 8 des Protokolls Nr 1 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

52 Quantitative Analysen haben ergeben, dass die Stellungnahmen des AdR eine Erfolgsquote von 37% bei Verordnungen und 45% bei Richtlinien aufweisen (Aviolo/Santini, *The Committee of Regions: Actor or Spectator*, in: Toniatti/Palermo/Dani (eds), *An Ever More Complex Union* (2004) 95.

53 Siehe *Jeffery/Keating*, Der Ausschuss der Regionen im künftigen institutionellen Gefüge der Europäischen Union, in: Ausschuss der Regionen (Hg), *Die regionale und lokale Dimension beim europäischen Verfassungsprozess* (2004) 76 f.

54 *Jeffery/Keating*, Ausschuss der Regionen 77.

Berücksichtigung der Stellungnahmen etwa nur deshalb erfolgt ist, weil sich andere, machtvollere Akteure auch in diesem Sinne geäußert haben.

Versammlung der Parlamente von Regionen mit Gesetzgebungshoheit (CALRE)

Die Landtagspräsidenten nehmen des Weiteren – auch hier in unterschiedlichem Ausmaß – an den Sitzungen der CALRE⁵⁵ teil. Die CALRE ist im parlamentarischen Bereich das Pendant zu den *Regionen mit Gesetzgebungskompetenz* (REGLEG).⁵⁶ Die Organisationen vertreten Regionen mit eigener Gesetzgebungshoheit und stellen für die Glieder eines Bundesstaates wichtige Einflusskanäle auf der europäischen Ebene dar. Da diese Regionen durch ihre Gesetzgebungshoheit auch einen verhältnismäßig hohen Grad gleich gelagerter Interessen aufweisen, können sie für die Länder mitunter ein wichtigeres Forum als der AdR darstellen.

Bemerkenswerterweise ist die Präsenz der deutschsprachigen Landesparlamente in der CALRE höchst unterschiedlich: Die deutschen Landtage sind deutlich schlechter vertreten als die österreichischen Landtage⁵⁷. Die Präsenz der österreichischen Landtage wiederum ist kaum mit der Anwesenheit der Vertreter der Regionen und autonomen Gemeinschaften Italiens bzw Spaniens vergleichbar. So ist in der Praxis ein deutliches Übergewicht der Regionen aus dem Süden Europas erkennbar, was sich auch in der Interessenartikulation und der Themenauswahl niederschlägt.

Ein weiteres bemerkenswertes Kennzeichen ist die mangelnde Koordination zwischen REGLEG und CALRE. Obgleich beide Organisationen im Wesentlichen gleichgelagerte Interessen vertreten und zur effizienten Wahrnehmung ihrer gemeinsamen Interessen auch stärker

55 Die CALRE ist eine relativ lose strukturierte Organisation, der nach ihrer Eigendefinition sämtliche Parlamente von Regionen Europas mit Gesetzgebungshoheit angehören. Eine formelle Mitgliedschaft in dieser Organisation gibt es allerdings nicht. Sie fungiert als eine Art Interessenvertretung. Unter Zugrundelegung der Definition der CALRE gehören ihr somit neben den neun österreichischen Ländern die 16 deutschen Bundesländer, 20 italienischen Regionen, 17 Autonome Gemeinschaften Spaniens, drei Regionen und drei Gemeinschaften Belgiens, Schottland, Wales, Nordirland, die Åland Inseln (Finnland) sowie Madeira und die Azoren (Portugal) an.

56 Der REGLEG gehören im Prinzip dieselben Regionen wie der CALRE an. Lediglich die Regierung von Nordirland, die von Westminster praktisch suspendiert ist, ist nicht vertreten. Siehe auch *Pahl*, Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen in der Europäischen Union (2004) 81 ff.

57 Eine dieser Ausnahmen stellt insbesondere Baden-Württemberg dar, dessen Landtagspräsident Peter Straub zu den wesentlichen Motoren der CALRE zu zählen ist.

zusammenarbeiten müssten, findet eine Koordination nur sehr bedingt, eine Kooperation praktisch überhaupt nicht statt. Dies geht eher zu Lasten der CALRE, die zwar einen sehr wichtigen Ansatz der Vernetzung von Regionalparlamenten darstellt, aber noch keinen wirkungsvollen Weg der gemeinsamen Interessendurchsetzung gefunden zu haben scheint. Die REGLEG dürfte insgesamt auch über den größeren Einfluss verfügen⁵⁸. Zumindest vermochte sie es, eher als die CALRE, sich in den Diskussionen im Konvent zur Zukunft Europas ins Blickfeld zu rücken. Auch dies kann man als bezeichnend für die Rolle der regionalen Parlamente in Europa sehen.

COSAC

Eine dritte Form der Partizipation der Vertreter von Regionalparlamenten auf der europäischen Ebene ist bisher ein Projekt geblieben: Seit Jahren bemühen sich die Vertreter der Regionalparlamente mit Gesetzgebungshoheit, vor allem unterstützt durch die CALRE, um eine Einbindung in die Beratungen der *Konferenz der Europaausschüsse* (COSAC).⁵⁹ Über einen Beobachterstatus ist die CALRE bisher nicht hinaus gekommen.⁶⁰ Die angestrebte Einbindung von Vertretern der Regionalparlamente in die nationalen Delegationen konnte bislang ebenfalls nicht erreicht werden.⁶¹ Freilich erweist sich die COSAC selbst als ein wenig schlagkräftiges Gremium.

Insgesamt ist das Ausmaß der Interessendurchsetzung der nationalen Parlamente also nach wie vor äußerst bescheiden.

58 Siehe dazu auch *Pahl*, Die Rolle der Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen im Konventsprozess, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2003 (2003) 468, der die CALRE im Gegensatz zur REGLEG nicht einmal erwähnt.

59 Die COSAC (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union) ist ein informelles Organ, das von Vertretern des Europäischen Parlamentes sowie der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten besetzt wird. Sie ist nach ihrer Bezeichnung eine Konferenz der Europaausschüsse der Parlamente der EU. Sie setzt sich zusammen aus der maximal sechsköpfigen Delegation des Europäischen Parlamentes sowie aus den maximal ebenfalls sechsköpfigen Delegationen der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten (siehe dazu auch *Pahl*, Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen 80). Nach der Geschäftsordnung der COSAC sind die Vertreter regionaler Parlamente nicht zugelassen.

60 Die CALRE ist in den Beratungen der COSAC seit 2004 als Beobachter zugelassen.

61 Eine schon seit mehreren Jahren laufende Debatte über eine Einbindung von Vertretern regionaler Parlamente, die vor allem von Deutschland unterstützt wurde, konnte bisher zu keinem Abschluss gebracht werden. Widerstand besteht vor allem seitens verschiedener Nationalstaaten, wie vor allem Spanien, die durch eine Einbeziehung regionaler Parlamente in die Außenbeziehungen eine Anerkennung separatistischer Tendenzen befürchten.

h) *Europapolitische Kontakte der Landtage und ihrer Ausschüsse*

Networking bedeutet unter den gegebenen Umständen, dass Parlamente nicht nur mit „ihren“ Regierungen in Kontakt treten und diese binden, sondern auch unabhängig von einer zentralstaatlichen Steuerung eigene Kontakte mit Regionen anderer Staaten knüpfen. Die Liste der diesbezüglichen Aktivitäten der österreichischen Landtage ist beachtlich, sie können jedoch nicht mit den vielfältigen und flexiblen Kontakten der Regierungen mithalten.⁶²

Die Kooperation von Parlamenten kann nämlich, was Effizienz und Flexibilität betrifft, strukturell nicht mit der informellen Koordination von Regierungen Schritt halten: Parlamentarische Koordination ist im Regelfall auf eine möglichst breite Basis ausgerichtet, die auch Gruppierungen, die sonst eher am Rande stehen, mit einbezieht. Dies zwingt freilich dazu, Beschlüsse in einem solchen Unverbindlichkeitsgrad oder von solcher Selbstverständlichkeit zu fassen, dass sie von praktisch allen Parteien des politischen Spektrums mitgetragen werden können. Im Ergebnis erschöpfen sich daher derartige Kooperationen im Regelfall in mehr oder minder weitläufigen Anregungen an die Regierungen, in bestimmter Hinsicht tätig zu werden.

Auch wenn trotz dieser widrigen Umstände bereits vergleichsweise gut arbeitende, mehr oder weniger institutionalisierte⁶³ Einrichtungen mit grenzüberschreitendem Charakter geschaffen wurden, so hat dies noch nicht zu einer Koordination von Parlamenten in gesamteuropäisch bedeutenden Angelegenheiten geführt (wie etwa der Transitverkehr im Alpenraum).

i) *Zwischenresümee*

Die voranstehenden Analysen lassen ein zwiespältiges und ernüchterndes Resümee geboten erscheinen: Ein europapolitisches Engagement der österreichischen Landtage ist zwar vorhanden, ist aber mit der Durchsetzungsfähigkeit der relativ stark europäisierten Länder-

62 Siehe dazu allgemein die jährlichen Berichte des Instituts für Föderalismus über den Föderalismus in Österreich.

63 Erwähnenswert sind hier vor allem der so genannte „3er-Landtag“ bestehend aus Tirol, Südtirol und Trentino. Siehe dazu näher den Beitrag von Siegele in diesem Band. Institutionalisiert ist in gewisser Hinsicht auch die Parlamentarierkommission der Bodenseekonferenz, gewissermaßen das parlamentarische Pendant zur – freilich aktiveren – Internationalen Bodenseekonferenz auf Regierungsebene.

exekutiven nicht vergleichbar. Das formale Funktionieren⁶⁴ der rechtlichen Instrumente der Beteiligung der Landtage in europapolitischen Angelegenheiten darf über die Defizite nicht hinweg täuschen: Die Landtage haben zwar Zugang zu den Informationen über „Vorhaben“ im Rahmen der Europäischen Union, können diese jedoch mangels ausreichender Kapazitäten nicht verwerten. Obgleich sie die rechtliche Möglichkeit haben, die Landesregierungen europapolitisch zu binden, können sie dies in der Praxis mangels politischer Stärke gegenüber der Exekutive und auf Grund mangelnder personeller Kapazitäten kaum durchsetzen.

Eine gewisse Ausnahme stellen die Landtagspräsidenten dar, die sich im Wege der Landtagspräsidentenkonferenz oder im Wege der CALRE vergleichsweise stark in die europapolitische Diskussion einbringen können. Freilich teilt die CALRE in gewisser Hinsicht das Schicksal der regionalen Parlamente in der Europäischen Union: Sie sind vergleichsweise machtlose Institutionen, was in etwas abgeschwächter Weise auch für die nationalen Parlamente, im konkreten Fall den Nationalrat, gilt. Die Legitimation der Landtage, mit ihrer ohnehin schwachen Kompetenzausstattung, ist auf Grund der Europäisierung in besonderem Maße bedroht.

Damit ist die Frage nach Gegenstrategien aufgeworfen, die sich als umso dringlicher erweist, als die Landesparlamente durch zukünftige Herausforderungen noch stärker als bisher unter Druck gesetzt werden können.

4. Eine neue Rolle für die nationalen und regionalen Parlamente in der Rechtsetzung auf europäischer Ebene?

a) Die Protokolle des Europäischen Verfassungsvertrags

Die schon angedeuteten Defizite, die durch die Entparlamentarisierung der Rechtsetzung in Europa entstehen, waren maßgeblich Anlass dafür, im Rahmen des Europäischen Verfassungskonvents Überlegungen hinsichtlich einer Stärkung der Position der nationalen und regionalen Parlamente im Prozess der europäischen Rechtsetzung anzustellen. Diese Überlegungen fanden in zwei Protokollen im Anhang

64 Die formale Einhaltung der Verfahren steht auch im Hintergrund der Aussage, dass das länderinterne Informationsverfahren zwischen den Landtagen einerseits und der Exekutive andererseits „problemlos“ funktioniert (vgl. *Institut für Föderalismus* (Hg), 28. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2003) 136).

des – vorläufig gescheiterten – Europäischen Verfassungsvertrag ihren Niederschlag wie folgt:

- Gemäß Titel I Artikel 1 des *Protokolls N° 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union* ist vorgesehen, dass alle Konsultationsdokumente der Kommission den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten direkt von der Kommission zugeleitet werden.
- Nach Titel I Artikel 2 werden alle an das Europäische Parlament und den Ministerrat gerichteten Gesetzgebungsvorschläge gleichzeitig den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten übermittelt (so genannter „Frühwarnmechanismus“).
- Gemäß Titel I Artikel 3 können die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten nach dem im *Protokoll N° 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit* vorgesehenen Verfahren eine mit Gründen versehene Stellungnahme zur Übereinstimmung eines Gesetzgebungsvorschlags mit dem Subsidiaritätsgrundsatz erstatten.
- Das *Protokoll N° 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit* präzisiert in den Artikeln 3 und 4 die Informationspflicht der Kommission.
- Gemäß Artikel 6 des Protokolls kann jedes nationale Parlament oder jede Kammer eines nationalen Parlaments binnen sechs Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Gesetzgebungsvorschlags seine Bedenken darlegen, weshalb der Vorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar ist. Dabei obliegt es den jeweiligen nationalen Parlamenten, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren.
- In Artikel 7 ist verankert, dass, wenn von nationalen Parlamenten und Kammern nationaler Parlamente, die mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der Stimmen (jedes Parlament hat zwei Stimmen) repräsentieren, eine begründete Stellungnahme abgegeben wird, die Kommission ihren Vorschlag zu überprüfen hat. In besonderen, hier nicht weiter relevanten Fällen, genügt es, wenn ein Viertel der Stimmen entsprechende Bedenken moniert.
- Schließlich können gemäß Artikel 8 von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments Klagen wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip an den Europäischen Gerichtshof erhoben werden.

Das in den angesprochenen Protokollen vorgesehene Verfahren im Zusammenhang mit dem Frühwarnmechanismus setzt, da die Fristen extrem knapp bemessen sind, an die Umsetzung enorme Anforderungen. Die nationalen Parlamente müssen nicht nur innerhalb von sechs Wochen reagieren, sondern auch eine beträchtliche Zahl von Verbündeten suchen.

In einem System mit dezentralisierter Gesetzgebung wird ein rasches, flexibles Reagieren für die betroffenen regionalen Parlamente dadurch noch zusätzlich erschwert, dass sie sich erst intern koordinieren müssen und sich erst noch an das nationale Parlament, bzw. eine Kammer desselben wenden müssen.

Etwas besser wäre es hinsichtlich der Klagen wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip bestellt, da die Klagsfrist von zwei Monaten auf den Zeitpunkt der Erlassung des Rechtsaktes abstellt. Allerdings sind die Landtage nicht selbst klagebefugt. Dies steht vielmehr dem Nationalrat oder dem Bundesrat zu, wobei wohl nur letzterer als Ansprechpartner für die Landtage in Betracht kommen kann.

Aus diesen Tatsachen ergibt sich die Notwendigkeit, einen möglichst einfachen rechtlichen Mechanismus zu entwickeln, der eine wirksame Artikulierung der Interessen der österreichischen Landtage überhaupt erst ermöglicht. Diese rechtlichen Grundlagen alleine werden jedoch nicht ausreichen, begleitend dazu müssen auch infrastrukturelle Voraussetzungen geschaffen werden.

In den jeweiligen Landtagen muss Vorsorge dafür getroffen werden, dass sie einen Zugriff auf die jeweiligen Ressourcen der Landesregierung haben, um eine qualifizierte Beurteilung zu erhalten und um ihr Verhalten im Interesse der besseren Wirkung mit der Exekutive abstimmen zu können. Aber auch ein Zugang zu den Ergebnissen der Prüfungen des Nationalrats und des Bundesrats ist sicherzustellen.

Die beiden Protokolle teilen nun freilich ein vorläufig ungewisses Schicksal, sodass unklar bleibt, ob sie jemals in Kraft treten. Dies kann jedoch aus folgenden Gründen dahin gestellt bleiben: Wenn die nationalen Parlamente in den kommenden Jahren überhaupt irgendeinen nennenswerten Einfluss auf der europäischen Ebene ausüben wollen (geschweige denn verloren gegangenen Einfluss wieder gewinnen wollen), dann müssen sie sich ohnehin gegenüber den Regierungen emanzipieren und eigene Kommunikationskanäle zu den Organen der EU aufbauen. Mit anderen Worten: Sowohl nationale als auch regionale Parlamente werden in jedem Fall danach trachten

müssen, die an die Regierungsgesetzgebung verlorene Souveränität wenigstens zum Teil zurück zu gewinnen.

Sofern in absehbarer Zeit kein institutionalisiertes Verfahren entwickelt wird – und vieles spricht dafür, dass dies nicht der Fall sein wird –, werden informelle Kanäle und Einflussmöglichkeiten gesucht und gefunden werden müssen, anhand derer die Interessen der Parlamente auf die EU-Ebene transportiert werden können.

b) *Das Netzwerk des Ausschusses der Regionen für die Subsidiaritätskontrolle von Kommissionsdokumenten*

In diesem Sinne ist es erfreulich, dass der AdR ein Netzwerk für die Subsidiaritätskontrolle von Kommissionsdokumenten eingerichtet hat.⁶⁵ In einem zwischen 31.10.2005 und 9.12.2005 stattgefundenen Testlauf wurde das Kommissionsdokument „Thematische Strategie zur Luftreinhaltung“ unter Verwendung des auf der Website verfügbaren Formulars zur Subsidiaritätsanalyse im Hinblick auf die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips unterzogen. Die Teilnehmer des Testlaufs erhielten zudem eine von der AdR Verwaltung vorbereitete erste Analyse als Unterstützung.

Partner des Testlaufs waren auf der Ebene der Regierungen Bayern, Tirol, Kosice, Schlesien und die Azoren, auf der Ebene der Parlamente die Toskana, Asturien, Wales, Flandern, Åland-Inseln, Madeira, Vorarlberg, Schleswig-Holstein. Weiters sind der Rat der Gemeinden und Regionen Europas, ein litauischer Kommunalverband, die Vereinigung der niederländischen Provinzen, der deutsche Landkreistag, die Vereinigung der Regionen Frankreichs, der Dänische Gemeindeverband, der zypriotische Städtetag und Budapest vertreten.

Diesem Verfahren kommt zweifellos im Hinblick auf eine mögliche künftige professionellere Partizipation regionaler Parlamente an der Willenbildung in der Europäischen Union besondere Bedeutung zu. Der Testlauf war auch angesichts der Heterogenität der beteiligten Akteure, ihren unterschiedlichen Strukturen und Interessenlagen bemerkenswert.

Im Herbst 2006 wurde ein zweiter Testlauf gestartet. Zwischen Oktober und November wurden zwei weitere Kommissionsdokumente einem solchen Verfahren unterzogen. Es handelte sich um Vorschläge für eine Empfehlung des Europäischen Parlamentes und des Rates für die Einrichtung eines europäischen Qualifikationsrahmens

65 Ausgesendet mit Schreiben des Präsidenten des AdR vom 13.10.2005.

für lebenslanges Lernen und das Kommissionsdokument über Effizienz und Gerechtigkeit in europäischen Bildungssystemen.⁶⁶ Der Kreis der teilnehmenden Institutionen wurde gegenüber dem ersten Verfahren verdoppelt. Die Stellungnahmen sind in einen Entwurf der Stellungnahme des AdR eingeflossen.

Seit mehreren Monaten übersendet die Kommission den nationalen Parlamenten sämtliche Entwürfe von Rechtsakten. Bis jetzt ist es bezeichnenderweise weder gelungen, ein Verfahren auf der Ebene der Nationalrats und des Bundesrates zu etablieren, geschweige denn eine Beteiligung der Landtage sicherzustellen.

c) *Sonstige Kanäle der Beteiligung*

Andere Kanäle existieren derzeit andeutungsweise in Form der COSAC, die jedoch bisher auch auf Grund der mangelnden Rechtsverbindlichkeit ihrer Beschlüsse, aber auch deshalb, weil das Organ auf Einstimmigkeit ausgerichtet ist, keinen nennenswerten Einfluss geltend machen konnte. Auf Grund ihrer Nichtzulassung zur COSAC sind die Landtage von diesem Einflusskanal sowieso ausgeschlossen.

Überhaupt gilt generell: Was bereits für die nationalen Parlamente ein Problem darstellt, ist es erst recht für die regionalen Parlamente. Auf Grund seiner Machtlosigkeit ist dabei auch der Ausschuss der Regionen für die österreichischen Landtage nur ein bedingt tauglicher Partner. Hier wäre allenfalls eine gewisse Aufwertung durch das in Art 8 Abs 2 des Subsidiaritäts-Protokolls verankerte Klagerecht an den EuGH nach Erlass eines Gesetzgebungsaktes wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip zu erhoffen gewesen.⁶⁷

Außerdem scheint der AdR auf Grund der Heterogenität der in ihm versammelten Entitäten für regionale Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen, wie es die österreichischen Landtage sind, nur ein bedingt taugliches Sprachrohr zu sein. Zu gewissen Hoffnungen gibt freilich Anlass, dass der Ausschuss der Regionen bemüht ist, durch den Aufbau des erwähnten Netzwerkes mit den regionalen Parlamenten der Mitgliedstaaten Profil zu gewinnen. Ein derartiges Netzwerk könnte, mit dem Ausschuss der Regionen im Mittelpunkt, eine Chance

66 Siehe dazu auch www.cor.europa.eu/subsidinet.

67 Siehe dazu auch *Eppler*, Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2004 – zukünftiger Mittelpunkt eines „Netzwerks“ zwischen EU-Institutionen und Regionen?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2005 (2005) 620 f.

sein, auf informellem Wege aus dem Schattendasein heraus zu finden.⁶⁸

Die regionalen Parlamente müssen sich des Weiteren stärker direkt koordinieren und über eine möglichst große Zahl von Kanälen parallel Einfluss ausüben. Dabei ist die CALRE nur eine von mehreren möglichen Alternativen. Entscheidend ist vor allem die Fähigkeit zur Netzwerkbildung.⁶⁹ Diese stellt an parlamentarische Organe besonders hohe Anforderungen: Während Regierungen üblicherweise das dynamische Element in der Staatsorganisation verkörpern, die es gewohnt sind, rasch und flexibel zu reagieren, ist dies bei Parlamenten nicht so leicht möglich. Die Vielzahl der in den Parlamenten vertretenen Parteien reflektiert eine ebensolche Vielzahl von Interessen, die, wenn überhaupt, nur mit einem erheblichen Aufwand zu koordinieren sind. Ebenso befinden sich auch die Präsidenten regionaler Parlamente, im Vergleich zu Mitgliedern der Regierungen, in einer ungleich schwierigeren Lage: Es wird von den Präsidenten erwartet, nicht nur eine Mehrheitsmeinung eines Parlaments zu repräsentieren, sondern das Parlament als solches. Realpolitisch ist es für Parlamentspräsidenten daher regelmäßig nicht leicht, eine Meinung, die nicht von der überwiegenden Mehrheit des Repräsentativkörpers getragen wird, auf der internationalen Ebene zu vertreten.

d) Die Rahmenbedingungen erfolgreicher Netzwerkbildung

Wie können diese Schwierigkeiten, die der erfolgreichen Netzwerkbildung in der Praxis entgegen stehen, überwunden werden?

- a. Zunächst wird von den Parlamenten – dies gilt für nationale wie für regionale Parlamente – in Zukunft größere Flexibilität gefordert sein: Ständige Ausschüsse müssen zumindest in Eilfällen in der Lage sein, auf europapolitische Fragen rasch antworten zu können, also Stellungnahmen mit Bindungswirkung an die jeweiligen Exekutiven richten können.⁷⁰ Die zu diesem Zwecke eigentlich eingerichteten Europa-Ausschüsse⁷¹ könnten auf diese Weise Profil und eine Legitimationsbasis gewinnen.
- b. Legislativ- und Exekutivapparate müssen auf der regionalen Ebene eng zusammenarbeiten. Die Landesparlamente werden auf abseh-

68 Eppler, Ausschuss der Regionen 625.

69 Siehe dazu auch Brunnengräber/Beisheim, Eine Runde der Abnicker? 1504 f.

70 Siehe dazu auch die an die deutschen Landtage gerichtete, ähnliche Empfehlung bei Sturm, Föderalismus in Deutschland 128.

71 Siehe dazu Mayer, Regionale Europapolitik 191.

bare Zeit in Österreich nicht die ausreichenden Ressourcen haben, um sich vollständig von den Exekutivapparaten emanzipieren zu können. Folglich müssen sie einen Zugriff auf deren Ressourcen gewinnen, was zumindest dort um so leichter herzustellen sein müsste, wo die Kooperation zwischen Landtagen und dem Amt der Landesregierung gut funktioniert. Dies wird umso leichter sein, als in zahlreichen Fällen die Regierungsapparate der Länder und die Legislativen gegenüber der europäischen Ebene gleich gelagerte Interessen verfolgen.

- c. Die Landtage müssen ihre europapolitischen Kontakte soweit ausweiten, dass sie sich nicht erst im Ernstfall ihre Partner suchen müssen. Die Partnerregionen sollten bereits vorher bekannt sein. Dadurch gewinnen bisherige Freundschaftstreffen mit anderen Parlamenten eine neue Legitimationsgrundlage abseits nachbarlicher Gesprächskultur und gegenseitigem Kennen lernen. Die Landtage müssen sich daher auch auf europäischer Ebene mit den entsprechenden Vertretungen der Regionen auseinander setzen. Trotz aller Unzulänglichkeiten und Unterschiede der Institutionen, sind der Ausschuss der Regionen und die CALRE nun einmal jene Instrumente, die zur Verfügung stehen und deren sich die österreichischen Landtage bedienen müssen.

5. Zusammenfassung

Die Europäisierung hat für die nationalen und regionalen Parlamente zwar die Chance gebracht, auf einer Bühne jenseits des Nationalstaats aufzutreten. Sie setzt jedoch gleichzeitig die Gesetzgebungskompetenzen der Regionen unter einen ständigen Anpassungs- und Harmonisierungsdruck.

Insbesondere die regionalen Parlamente haben ihre Rolle noch nicht gefunden: Sie sind zuwenig professionalisiert, um in der Formulierung der Standpunkte gegenüber der Europäischen Union, geschweige denn in der europäischen Politikformulierung und -gestaltung selbst eine maßgebliche Rolle zu spielen. Eine weitere Marginalisierung des Parlamentarismus gegenüber der Exekutive ist die Folge.

Angesichts dieser Situation liegt die Empfehlung für die Parlamente nahe, sich jene europapolitischen Kompetenzen anzueignen, die erforderlich sind, um im europäischen Wettbewerb bestehen zu können. Wenn die Parlamente als eigenständige Akteure Aner-

kennung finden wollen, müssen sie aus ihrem Schattendasein heraus finden. Dass dies im gegebenen österreichischen Kontext alles andere als leicht ist, liegt auf der Hand: Es ist schlechthin unrealistisch zu glauben, dass die Landtage, parallel zu den Landesregierungen, Verwaltungsapparate aufbauen können, die zur Beratung in Angelegenheiten der europäischen Integration dienen. Es werden daher andere Strategien erforderlich sein, auf die in diesem Beitrag näher eingegangen werden konnte. Von entscheidender Bedeutung wird es jedenfalls sein, dass die Landtage einen auf welche Weise auch immer gewährleisteten Zugriff auf die personellen und strukturellen Ressourcen der Landesexekutiven in europapolitischen Angelegenheiten gewinnen können.

Dies allein wird jedoch nicht ausreichen. Gerade die österreichischen Landtage werden lernen müssen, auf der europäischen Ebene gezieltes Networking zu betreiben. Auf Grund der räumlichen und kulturellen Nähe zu den deutschen Bundesländern und der traditionell guten Kontakte bietet sich hier eine Chance, den bisherigen Auftritt in Europa zu verbessern.

Literaturverzeichnis

- Avolio Giuseppe/Santini Alessandro*, The Committee of the Regions in the EU-Policy-Making-Process: Actor or Spectator?, in: Toniatti/Woelk (eds), *An Ever More Complex Union*, Baden-Baden 2004
- Bauer Michael W.*, Europausschüsse – Herzstück landesparlamentarischer Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung* (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus* 2005, Baden-Baden 2005
- Brunnengräber Achim/Beisheim Marianne*, Eine Runde der Abnicker?, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2006/12, 1499 ff
- Bußjäger Peter*, Der Fall WTO, *juridikum* 2003/4, 169 ff
- Bußjäger Peter*, Die Beteiligung nationaler und regionaler Parlamente an der EU-Rechtsetzung – Chance oder Vortäuschung von Partizipation?, in: *Gamper/Bußjäger* (Hg), *Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union*, Wien 2006
- Bußjäger Peter/Bär Silvia/Willi Ulrich*, Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration, Innsbruck 2006
- Edtstadler Karl*, Die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten – Österreich, in: *Bußjäger/Hrbek* (Hg), *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*, Wien 2005
- Eppler Annegret*, Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2004 – zukünftiger Mittelpunkt eines „Netzwerks“ zwischen EU-Institutionen und Regionen?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung* (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus* 2005, Baden-Baden 2005
- Institut für Föderalismus* (Hg), 28. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2003), Wien 2004
- Jeffery Charlie/Keating Michael*, Der Ausschuss der Regionen im künftigen institutionellen Gefüge der Europäischen Union, in: *Ausschuss der Regionen* (Hg), *Die regionale und lokale Dimension beim Europäischen Verfassungsprozess*, Brüssel (oJ)
- Mayer Stefan*, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institution, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998, Wien 2002

- Öhlinger Theo*, Kommentar zu Art 23d B-VG, in: Korinek/Holoubek, Bundesverfassungsrecht, Wien 1999
- Öhlinger Theo*, Parlamente als Erfüllungsgehilfen der EU, *juridikum* 2004/2, 2 ff
- Pahl Marc-Oliver*, Die Rolle der Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen im Konventsprozess, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus* 2003, Baden-Baden 2003
- Pahl Marc-Oliver*, Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen in der Europäischen Union, Baden-Baden 2004
- Rosner Andreas*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder, Wien 2000
- Schäffer Heinz*, Information und Entscheidungsabstimmung zwischen Landesparlament und Landesregierung. Das österreichische Beispiel, in: Merten (Hg), *Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht*, Berlin 1997
- Schreiner Helmut*, Die europapolitische Rolle der Landesparlamente in Österreich, in: Schausberger (Hg), *Engagement und Bürgersinn*, Wien/Köln/Weimar 2002, 387 ff (ursprünglich erschienen in: Straub/Hrbek (Hg), *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU* (1998) 19 ff)
- Schreiner Helmut*, Die Mitwirkung der Länder im Zuge der EG-Integration, in: Schausberger (Hg), *Engagement und Bürgersinn*, Wien/Köln/Weimar 2002, 355 ff (ursprünglich erschienen in: Khol/Ofner/Stirnemann (Hg), *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1993, 183 ff)
- Schreiner Helmut*, Subsidiarität oder Zentralismus?, in: Schausberger (Hg), *Engagement und Bürgersinn*, Wien/Köln/Weimar 2002, 372 ff (ursprünglich erschienen in: Antalovsky/Melchior/Puntscher Riekman (Hg), *Integration durch Demokratie* (1997) 243 ff)
- Sturm Roland*, *Föderalismus in Deutschland*, Berlin 2001
- Unterlechner Josef*, *Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungsprozeß*, Wien 1997

Autorenverzeichnis

Dr. Heinz D. Anderwald
Landtagsdirektor aD
Linak 145
8051 Thal

Univ.Doiz. Dr. Peter Bußjäger
Landtagsdirektor von Vorarlberg
Direktor des Instituts für Föderalismus
Römerstraße 15
6900 Bregenz
e-mail: peter.bussjaeger@vorarlberg.at

Dr. Karl Edtstadler
Landtagsdirektor von Salzburg
Chiemseehof
5010 Salzburg
e-mail: karl.edtstadler@salzburg.gv.at

Univ.Prof. Dr. Ferdinand Karlhofer
Institut für Politikwissenschaft
Universitätsstraße 15
6020 Innsbruck
e-mail: ferdinand.karlhofer@uibk.ac.at

HR Dr. Karl Lengheimer
Landtagsdirektor von Niederösterreich
Landhausplatz 1
3109 St. Pölten
e-mail: karl.lengheimer@noel.gv.at

Dr. Josef Siegele
Büro Volksanwalt Tirol
Landhaus
6010 Innsbruck
e-mail: jos.siegele@tirol.gv.at

Mag. Dr. Walter Thaler
Karl-Vogt-Straße 55
5700 Zell am See
e-mail: wthaler@sbg.at

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976.
ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94 vergriffen)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (€ 28,71 vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977.
ISBN 3-7003-0478-X (€ 11,99)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (€ 4,21 vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer - Guy Heraud - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977.
ISBN 3-7003-0161-8 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (€ 18,17)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (€ 10,17)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978.
ISBN 3-7003-0184-7 (€ 10,03)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (€ 10,03 vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)

- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980.
ISBN 3-7003-0247-9 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenz-
verteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980.
ISBN 3-7003-0250-9 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische
und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der
Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980.
ISBN 3-7003-0251-7 (€ 34,88 vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen
Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung
Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3
(€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der
autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen
Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (€ 13,66)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der
Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (€ 10,76 vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation.
Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982.
ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im
Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik - Bund - Land. Fragen der Vermögens-
aufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler - Irmgard Kathrein - Karl Weber**, Der Föderalismus im
Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im
Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6
(€ 49,42 vergriffen)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des öster-
reichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der
Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab
der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die
Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich.
1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell - Karl Fink - Werner Plunger - Hans Moser**, Regional-
politik der österreichischen Bundesländer. 1983.
ISBN 3-7003-0524-9 (€ 34,88)

- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983.
ISBN 3-7003-0519-2 (€ 20,35)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984.
ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96 vergriffen)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (€ 19,62)
- Bd. 35 **Christian Smekal - Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983. 1985.
ISBN 3-7003-0608-3 (€ 52,32 vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 - 1873. 1985.
ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986.
ISBN 3-7003-0687-3 (€ 37,79)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986.
ISBN 3-7003-0685-7 (€ 14,17)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987.
ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987.
ISBN 3-7003-0723-3 (€ 13,08)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988.
ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)

- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (€ 21,08 vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk - Joseph Marko - Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (€ 16,71)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (€ 18,89)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer - Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung - eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)

- Bd. 62 **Karl Weber - Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 - 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler - Georg Lukasser - Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe - Landwirtschaft - Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompentzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl - Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber - Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen - Praxis - Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (€ 33,14 vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)

- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)
- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (€ 23,90)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)

- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (€ 18,90)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (€ 18,90 vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5, 978-3-7003-1563-6 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5, 978-3-7003-1580-3 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9, 978-3-7003-1589-6 (€ 20,90)
- Bd. 100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3, 978-3-7003-1595-7 (€ 32,90)
- Bd. 101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9, 978-3-7003-1608-4 (€ 29,90)
- Bd. 102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2
- Bd. 103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (€ 26,16)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler - Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (€ 21,08)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,-)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)

SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus - Bundesstaat - Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (€ 7,90)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3, 978-3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN-3-7003-1582-1, 978-3-7003-1582-7 (€ 12,90)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

Maria-Theresien-Str. 38 b

A-6020 Innsbruck

Tel. +43/512/574594

Fax +43/512/574594-4

www.foederalismus.at

e-mail: institut@foederalismus.at

Direktor: Univ.-Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Werner SEIF, Niederösterreich

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Wolfgang NEBES, Niederösterreich

Hofrat Dr. Ludwig STAUDIGL, Niederösterreich

Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich

Landesamtsdirektor Dr. Eduard PESENDORFER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Jörg MAYER, Oberösterreich

Landtagsdirektor Dr. Helmut HÖRTENHUBER, Oberösterreich

Hofrat LL.M. Dr. Gerhard HÖRMANSEDER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol

Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol

Mag. Christine SALCHER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg

Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg, Niederösterreich und Oberösterreich. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

