

Peter Bußjäger / Felix Knüpling (Hg.)

Können Verfassungsreformen gelingen?

106

BRAUMÜLLER



Forum of Federations
THE GLOBAL NETWORK ON FEDERALISM



Peter Bußjäger / Felix Knüpling (Hg.)

Können Verfassungsreformen gelingen?

Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 106

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

Die Herausgabe des Bandes erfolgte
mit finanzieller Unterstützung des



Das Forum of Federations ist eine gemeinnützige, internationale Organisation in Ottawa, die sich zum Ziel gesetzt hat, demokratisches Regieren durch einen Dialog über Werte, Praktiken, Prinzipien und Handlungsmöglichkeiten des Föderalismus zu fördern.

Können Verfassungsreformen gelingen?

von
Peter Bußjäger / Felix Knüpling
(Herausgeber)



BRAUMÜLLER

Zitiervorschlag: *Bußjäger/Knüpling, Können Verfassungsreformen
gelingen?* (2008) [Seite]

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.

© 2008 by Wilhelm Braumüller
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1090 Wien

ISBN: 978-3-7003-1671-8

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

Vorwort

Die „Staats- und Verwaltungsreform“ wurde von Bundeskanzler Dr. Alfred Gusenbauer bei seinem Amtsantritt als das „Herzstück“ des Regierungsübereinkommens zwischen der SPÖ und der ÖVP bezeichnet. Auf der Grundlage der Arbeiten des „Österreich-Konvents“ soll eine Verfassungsreform vorbereitet werden, die vor allem eine zeitgemäße Grundrechtsreform, insbesondere in Bezug auf soziale Grundrechte, eine Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern und den Ausbau des Rechtsschutzes beinhaltet. Sie soll auch demokratische Kontrollen, Verbesserungen im Wahlrecht, eine Stärkung der Länderautonomie und der Rechtsstellung der Gemeinden, die verfassungsrechtliche Grundlagen für eine Verwaltungsreform und nicht zuletzt eine Verfassungsbereinigung umfassen.

Aus Anlass der geplanten Staatsreform und der dazu laufenden Gespräche haben das Institut für Föderalismus und das Forum of Federations am 19. und 20. September 2007 im Parlament in Wien gemeinsam eine internationale Konferenz ausgerichtet. Ziel der Veranstaltung war es, das Zustandekommen von jüngeren Verfassungsreformen in Deutschland, Italien, Kanada und der Schweiz zu beleuchten. Durch ihren internationalen und vergleichenden Ansatz wollte die Konferenz zum gegenseitigen Austausch von Erfahrungen und Ideen beitragen und so einen Impuls für die Diskussionen zur Staatsreform in Österreich geben.

Praktiker, die an Reformprozessen in ihren Ländern selber beteiligt waren, wurden eingeladen, ihre Erfahrungen zu schildern. Es ging dabei in erster Linie nicht darum, das Ergebnis und den Inhalt der jeweiligen Verfassungs- bzw. Föderalismusreformen im Nachhinein zu analysieren oder zu bewerten, sondern zu erkunden, welche Bedingungen und politischen Voraussetzungen es braucht, um eine geplante Verfassungsreform erfolgreich zu beschließen. Kurz gesagt: Uns interessierte mehr die Frage, wie eine Reform zustande kommt, als was ihr Inhalt ist – wobei natürlich klar ist, dass beide Fragen zusammen hängen.

Wir haben angestrebt, jeweils einen Referenten aus der Sicht des Bundesstaates und einen Referenten aus Sicht der sub-staatlichen Ebene sprechen zu lassen. Dabei konnten wir namhafte Praktiker gewinnen: Über die italienische Verfassungsreform von 2001 sprachen Prof. Dr. Beniamino Caravita di Toritto von der Universität La Sapienza in Rom und der Landeshauptmann der Autonomomen Provinz Bozen-

Südtirol, Dr. Luis Durnwalder. Alt-Bundesrat Prof. Dr. Arnold Koller, Prof. Dr. Luzius Mader vom Bundesamt für Justiz und Ständerat Prof. Dr. Thomas Pfisterer schilderten ihre Erfahrungen bei der „Totalrevision“ der schweizerischen Bundesverfassung. Dr. Rainer Holt-schneider, ehemaliger Berater des Fraktionsvorsitzenden der SPD im Deutschen Bundestag und Anton Hofmann von der Staatskanzlei Bayerns erläuterten das Zustandekommen der ersten Stufe der jüngsten Föderalismusreform in Deutschland. Schließlich gab Prof. Dr. Thomas Hueglin von der Universität in Waterloo (Ontario) – gewissermaßen als außer-europäischen Exkurs – eine Schilderung verschiedener Versuche, den kanadischen Föderalismus zu reformieren.

Univ.Prof. Dr. Georg Lienbacher, Leiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt und Jürgen Weiss, Vizepräsident des Bundesrates, führten in Eingangsreden in die aktuelle Diskussion in Österreich zur Staatsreform in ihren Perspektiven ein.

Den hochrangigen österreichischen Abschlussdiskutanten sowie den zahlreichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Konferenz aus Politik und Wissenschaft blieb es überlassen zu erörtern, ob die internationalen Erfahrungen für den Prozess der Staatsreform in Österreich hilfreich sein könnten. An dem Panel nahmen Univ.Do. Dr. Peter Buß-jäger vom Institut für Föderalismus, Univ.Prof. Dr. Anna Gamper von der Universität Innsbruck, der Präsident des Nationalrates aD Univ. Prof. Dr. Andreas Khol, Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger, Mitglied des Verfassungsgerichtshofes und Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger von der Universität Wien teil. Das Schlusswort war der Präsidentin des Nationalrates, Frau Mag. Barbara Prammer vorbehalten.

Unser besonderer Dank für ihr Mitwirken an der Konferenz gilt Frau Mag. Barbara Prammer, Präsidentin des Nationalrates, sowie Herrn Bundespräsident aD und Vorsitzendem des Forum of Federations, Prof. Dr. Arnold Koller. Allen Teilnehmern, die die Konferenz durch ihre Vorträge und Diskussionsbeiträge mit gestaltet und ihre Manuskripte für diesen Tagungsband zur Verfügung gestellt haben, danken wir für ihr Mitwirken. Unser Dank gilt auch der Parlamentsdirektion und dem Bundeskanzleramt für die Unterstützung bei der Durchführung der Veranstaltung. Schließlich danken wir Herrn Ernst Wegscheider und Frau Claudia Zung, die die redaktionelle Betreuung des Tagungsbandes übernommen haben.

Der vorliegende Tagungsband beinhaltet die Vorträge aller Referenten sowie eine Abschrift der Diskussionen zu den Vorträgen und zur Podiumsdiskussion. Wir glauben, dass der Band inhaltlich an Aktualität nichts eingebüßt hat und wünschen uns eine breite Leserschaft.

Wien, Februar 2008

Univ. Doz. Dr. Peter Bußjäger

Dipl. Pol. Felix Knüpling

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Begrüßung und Einführung in das Konferenzthema	
Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger.....	1
Dr. Wolf Okresek	2
Georg Lienbacher	
„Staatsreform in Österreich – Stand und Perspektiven“	5
Italien: Die neue Verfassung von 2001 – Italien auf dem Weg zu einem föderalen Staat?	
	17
Beniamino Caravita	
„Können Verfassungsreformen gelingen? – Der Fall Italien“	19
Luis Durnwalder	
„Die Bedeutung der Regionen in einem – föderalistischen – Italien“ ..	31
Diskussion	
Prof. Dr. Thomas O. Hueglin.....	39
Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger.....	39
BR Edgar Mayer.....	39
Univ.Prof. Mag. Dr. Erich Thöni	40
Vizepräsidentin des Bundesrates Anna Elisabeth Haselbach.....	40
Prof. Dr. Thomas O. Hueglin.....	41
Prof. Dr. Beniamino Caravita.....	41
LH Dr. Luis Durnwalder	42
Prof. Dr. Beniamino Caravita.....	43
Univ.Prof. Dr. Anna Gamper	44
Prof. Dr. Beniamino Caravita.....	44
Prof. Dr. Thomas O. Hueglin.....	45
Kanada: Zwischen Scheitern von Verfassungsreformen und pragmatischen Lösungen	
	47
Thomas O. Hueglin	
„Verfassung – Verfassungsänderung – Verfassungsflexibilität“	
Anmerkungen zum kanadischen Sonderfall	49

Diskussion	
Dr. Wolf Okressek	65
Univ.Doiz.Dr. Peter Bußjäger.....	65
Dr. Harald Steindl.....	65
Univ.Prof. Mag. Dr. Erich Thöni.....	65
Dr. Wolf Okressek	66
Prof. Dr. Thomas O. Hueglin.....	66
Dr. Wolf Okressek	69

Keynotes

Arnold Koller	
„Gelingen der Verfassungsreform in der Schweiz“	71

Diskussion	
Dr. Wolf Okressek	79
Dr. Harald Steindl.....	79
BR Edgar Mayer.....	79
Prof. Dr. Arnold Koller.....	80
Dr. Wolf Okressek	81

Jürgen Weiss	
„Kommt diesmal wirklich eine Verfassungsreform zustande?“	83

Diskussion	
Dr. Wolf Okressek	91
BR Edgar Mayer.....	91
Abg. Mag. Bruno Rossmann	91
Vizepräsident des Bundesrates Jürgen Weiss	91
Dr. Anton Matzinger.....	93
Dr. Wolf Okressek	94

Schweiz: Zur „Totalrevision“ der Schweizerischen Bundes- verfassung – von der Mitwirkung zur Verfassung zur Mitwirkung in der Verfassung	95
---	-----------

Luzius Mader	
„Die ‚Totalrevision‘ der schweizerischen Bundesverfassung“	97

Thomas Pfisterer	
„Mitwirkung der Kantone in der schweizerischen Bundesverfassung“	111

Diskussion	
Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger.....	129
Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger.....	129
Dr. Gerold Glantschnig.....	130
Univ.Prof. Mag. Dr. Erich Thöni.....	130
Dr. Harald Steindl.....	131
Prof. Dr. Thomas Pfisterer	131
Prof. Dr. Luzius Mader	134
Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger.....	135

Deutschland: „Föderalismusreform 1“ – größte Verfassungsreform seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland..... 137

Rainer Holtschneider	
„Deutschland: Föderalismusreform 1“	139

Anton Hofmann	
„Deutschland: „Föderalismusreform 1“ – größte Verfassungsreform seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland“	159

Diskussion	
Dipl.Pol. Felix Knüpling.....	175
Prof. Dr. Thomas O. Hueglin.....	175
Dr. Nathalie Behnke	176
Dr. Harald Steindl.....	177
Univ.Prof. Dr. Mag. Erich Thöni.....	177
MinDirig Anton Hofmann	178
Dr. Rainer Holtschneider.....	180
Dipl.Pol. Felix Knüpling.....	184

Runder Tisch „Welche Lehren für die Staatsreform in Österreich“

Mag. Benedikt Kommenda.....	185
Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger.....	185
Mag. Benedikt Kommenda.....	187
Univ.Prof. Dr. Anna Gamper	187
Mag. Benedikt Kommenda.....	189
Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger	189
Mag. Benedikt Kommenda.....	193
Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger.....	193

Mag. Benedikt Kommenda.....	196
Univ.Prof. Dr. Andreas Khol	196
Mag. Benedikt Kommenda.....	199
Sektionschefin Dr. Edith Goldeband.....	200
Dr. Wolfgang Lederbauer.....	200
Univ.Prof. Dr. Andreas Khol	201
Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger.....	202
Mag. Benedikt Kommenda.....	203
Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger	204
Univ.Prof. Dr. Anna Gamper	205
Sektionschefin Dr. Edith Goldeband.....	206
Univ.Prof. Dr. Andreas Khol	207
Mag. Benedikt Kommenda.....	207
Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger.....	207
Univ.Prof. Dr. Andreas Khol	209
Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger	209
Univ.Prof. Dr. Georg Lienbacher.....	211
Abg. Mag. Bruno Rossmann.....	212
Mag. Benedikt Kommenda.....	212
Dr. Wolfgang Lederbauer.....	212
Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger.....	213
Univ.Prof. Dr. Andreas Khol	213
Präsident wHR Mag. Manfred Grauszer	214
Sektionschefin Dr. Edith Goldeband.....	215
Mag. Benedikt Kommenda.....	215
Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger.....	215
Schlusswort	
Präsidentin des Nationalrates Mag. Barbara Prammer.....	216
Verzeichnis der Referenten	219
Verzeichnis der Teilnehmer am Runden Tisch	221
Verzeichnis der Diskussionsteilnehmer.....	222

Begrüßung und Einführung in das Konferenzthema

Univ.Doz. Dr. Peter Bußjäger

Meine Damen und Herren, ich darf Sie im Namen des Instituts für Föderalismus und des Forum of Federations sehr herzlich bei unserer Tagung unter dem Generaltitel „Können Verfassungsreformen gelingen?“ begrüßen. Wir haben ein äußerst hochkarätiges Publikum und wir haben auch hochkarätige Referenten. Erlauben Sie mir, dass ich nur wenige Personen namentlich begrüße, die Vizepräsidentin des Bundesrates, Frau Anna Elisabeth Haselbach, Herrn Vizepräsident des Bundesrates Jürgen Weiss, Herrn Landeshauptmann Dr. Luis Durnwalder und den Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes, Herrn Dr. Clemens Jabloner. Seitens des Forum of Federations möchte ich den Präsidenten, Herrn Prof. Dr. Arnold Koller, begrüßen.

Erlauben Sie mir, dass ich Ihnen ganz kurz schildere, warum es zu dieser Veranstaltung gekommen ist. Meine Überlegung war, dass es angesichts einer Vielzahl von Verfassungsreformprozessen, die wir in Europa und außerhalb Europas beobachten, interessant schien zu prüfen, ob man aus internationalen Erfahrungen, was sowohl das Gelingen als auch das Scheitern solcher Reformen betrifft, lernen kann. Im Hintergrund stand natürlich der Österreich-Konvent, den man gelegentlich als gescheitert bezeichnet, der aber jedenfalls ein Versuch einer Verfassungsreform war, von dem wir gegenwärtig noch nicht wissen, zu welchem Ergebnis er geführt hat. Möglicherweise zu einer der größten Verfassungsnovellen der Republik seit dem Jahr 1929. So ging ich daran, Kooperationspartner zu suchen und ich fand einen ganz hervorragenden Partner im Forum of Federations. Das Forum of Federations ist gemeinsamer Veranstalter mit dem Institut für Föderalismus und kommt nachher in Person von Herrn Dr. Okresek, den Sie sicherlich alle kennen, noch zu Wort. Bedanken möchte ich mich noch beim österreichischen Bundesrat für die hervorragende Unterstützung beim Zustandekommen dieser Veranstaltung und vor allem auch beim Bundeskanzleramt in Person von Herrn Sektionsleiter Prof. Dr. Lienbacher, der ebenfalls Wesentliches dazu beigetragen hat, dass wir heute diese Veranstaltung abhalten können. Damit bin ich mit meinen Begrüßungsworten am Ende und bitte nun Herrn Dr. Okresek, für das Forum of Federations zu sprechen.

Dr. Wolf Okresek

Sehr geehrter Herr Landeshauptmann, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Vizepräsidentin, sehr geehrter Herr Vizepräsident, sehr geehrter Herr Alt-Bundesrat Koller. Ich darf hier als Mitglied des Board of Directors des Forum of Federations ein paar kurze Begrüßungsworte an Sie richten und ich freue mich natürlich ganz besonders aus Sicht des Forum, dass diese Veranstaltung zustande gekommen ist. Ich freue mich auch über den Ort, an dem diese Veranstaltung stattfinden kann. Es ist von Herrn Dr. Bußjäger schon gesagt worden, die Besetzung, der Kreis der Teilnehmer, das ist etwas, worauf das Forum immer besonders stolz ist, dass zu seinen Konferenzen höchstgestellte Persönlichkeiten aus Politik, aus Wissenschaft und aus der Praxis kommen. Es ist sehr erfreulich, dass es auch für eine nationale Veranstaltung so ist.

Das Thema hat nicht nur einen besonderen Bezug zu den österreichischen Bemühungen um eine Verfassungsreform, das Thema hat auch einen ganz besonderen Bezug zum Forum of Federations. Es ist dem Forum sozusagen geradezu auf den Leib geschrieben, denn das Forum sieht ja seine Aufgabe vor allem darin, Fragen, die sich in staatlichen, besonders föderalistischen Systemen stellen, in einem Vergleich mit einzelnen Rechtsordnungen, mit einzelnen Systemen zu erörtern und die dabei gewonnenen Erkenntnisse und Einsichten möglichst praktisch nutzbar zu machen. Zu diesem Zweck gibt es ein weltweites Netzwerk von Experten, von Vertretern der Wissenschaft, von Vertretern der Praxis, von akademischen Forschern und es hat in den letzten Jahren zu diesen Themen eine Reihe großer Konferenzen gegeben. Es hat aber auch kleinere Veranstaltungen, Roundtables, gegeben. Auch hier in Österreich fanden bereits solche Veranstaltungen statt. Das dabei gewonnene Wissen ist weitgehend verfügbar. Es gibt Publikationen, erfreulicherweise auch Publikationen in deutscher Sprache, wo das gesammelte, erarbeitete Wissen systematisch, zum Teil in so genannten Booklets, wiedergegeben wird. Von sehr kompetenten Leuten geschrieben, sehr oft nicht unkritisch geschrieben, aber sehr kurz und präzise mit einer vergleichenden Wertung. Auch das soll hier der praktischen Anwendung des Wissens um den Föderalismus zugute kommen. Es gibt eine Institution, die sich Global Dialogue nennt, und in diesem Global Dialogue werden diese Themen analysiert, die von den verfassungsrechtlichen Ursprüngen bundesstaatlicher Strukturen über Fragen der Kompetenzverteilung bis hin zum Vergleich moderner Kommunalverwaltungen reichen.

Ich möchte zum Forum noch anmerken, dass das Forum auch praktisch aktiv ist in verschiedensten Staaten, eben aus dieser Philosophie heraus, aus dem Wissen um den Föderalismus, Lösungsansätze aufzuzeigen, und zur Lösung von praktischen Problemen in den Staaten beizutragen. So war das Forum in jüngster Zeit auch im Irak, in Sri Lanka und im Sudan engagiert. Das Interesse des Forum an den Erfahrungen, die man mit den verschiedenen Systemen gemacht hat, liegt darin, dass man versucht, essentielle Probleme zu lösen und gerade deshalb ist eine vergleichende Betrachtung, wie sie ja auch bei dieser Veranstaltung erfolgen soll, so wichtig. Es ist vergleichend erst vor kurzem in einem Zeitungsinterview auf Entwicklungen in anderen Staaten hingewiesen worden. Das lässt zumindest politische Rückschlüsse über die Sinnhaftigkeit von Reformbewegungen zu und macht vielleicht ein bisschen Mut, wenn man sieht, dass es in anderen Staaten einigermaßen gut vorangeht. Das Thema unserer Tagung bezieht sich nicht speziell auf Verfassungsfragen in bundesstaatlichen Systemen, es ist allgemein gefasst. Es gilt das, was das Forum immer sagt, daraus zu lernen, wie es die anderen machen und das gilt eben für unser Thema im besonderen Maße. Prof. Koller, der das Forum von Anfang an begleitet hat, hat gestern in einem Gespräch darauf hingewiesen, dass es natürlich nicht so einfach ist, dass man in die anderen Systeme hineinschaut und dort die Lösungen sieht, die man dann übernehmen kann. Das ist schon richtig, aber wichtig ist, dass die Probleme diskutiert werden und man findet wahrscheinlich auch im eigenen Rahmen leichter Lösungen, wenn man vergleichen kann. In diesem Sinne möchte ich aus der Sicht des Forum den Teilnehmern an der Tagung interessante Vorträge, Diskussionen und Einsichten wünschen, die Ihnen bei ihrer Arbeit helfen. Ich wünsche Ihnen allen eine erfolgreiche Veranstaltung.

Staatsreform in Österreich – Stand und Perspektiven

Herr Landeshauptmann, Herr Präsident des Verwaltungsgerichtshofes, Frau Vizepräsidentin, Herr Vizepräsident, meine sehr geehrten Damen und Herren!

Die Veranstalter dieser Tagung haben sich sicher etwas dabei gedacht, als sie mich mit einem Festvortrag, der einen doch sehr allgemein klingenden Titel trägt, an den Beginn dieser Veranstaltung gestellt und gleich nach diesem Vortrag das Mittagessen anberaunt haben. Die dahinter stehende Absicht ist mir bisher verborgen geblieben. Dies hat jedoch zwei Vorteile. Ich kann mich darauf beschränken, Ihnen einen Überblick zu geben und muss nicht alle sensiblen Detailprobleme vor Ihnen ausbreiten. Nach meinem Vortrag findet keine Diskussion statt. Emotionale Kommentare, wie sie derzeit im Begutachtungsverfahren des am 23. Juli 2007 versandten Pakets abgegeben werden, werden mich hier nicht treffen.

Lassen Sie mich zunächst einen Blick in die jüngere Vergangenheit werfen. Stand und Perspektiven der Staatsreform in Österreich sind eine never ending story. Bringt man die Geschichte auf einen Nenner, könnte man sagen: Bisher hat die Staatsreform in Österreich viele Anläufe in ganz unterschiedlicher Weise erlebt, aber kaum Ergebnisse aufzuweisen.

In den vergangenen vierzig Jahren wurden wiederholt Versuche unternommen, die österreichische Bundesverfassung den geänderten Anforderungen, beispielsweise durch den Beitritt zur Europäischen Union, anzupassen, aber auch dem ganz alltäglich bestehenden Reformbedarf, den eine Verfassung, die ein wenig in die Jahre gekommen ist, aufweist, Rechnung zu tragen und schließlich Probleme anzugehen, die seit Inkrafttreten der Verfassung im Jahr 1920 ungelöst sind. Als Beispiel für diese unterschiedlichen Motive können die bundesstaatliche Struktur, der Bereich des Rechtsschutzes auf dem Gebiet der Verwaltungsverfahren und die Schaffung eines einheitlichen Grundrechtskatalogs genannt werden.

Trotz einer Reihe von Versuchen sind umfassende Lösungen bisher ausgeblieben. Beispielhaft erinnere ich an die Grundrechtskommission, die zu Beginn der sechziger Jahre eingerichtet worden ist und die

in den achtziger Jahren als einziges Ergebnis das Bundesverfassungsgesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit hervorgebracht hat. Sie wurde formell nie aufgelöst, tagt aber seit Ende der achtziger Jahre nicht mehr. *Heinrich Neisser* hat einmal im Scherz gemeint, dass er als Vorsitzender noch immer im Amt sei.

Ein zweites Beispiel ist die so genannte „Strukturreformkommission“. Sie wurde im Anschluss an die B-VG-Novelle 1988 im Jahr 1989 eingerichtet. Es handelte sich dabei um eine Expertengruppe, der die Aufgabe gestellt war, Grundlagen für eine Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung auszuarbeiten. Diese Expertengruppe bestand aus Wissenschaftlern und Beamten. Den Vorsitz führte mein Vorvorgänger, der damalige Leiter des Verfassungsdienstes, Sektionschef Dr. *Gerhart Holzinger*, der heute unter uns ist. Dieser Expertengruppe gehörten weiters ein Vertreter des Finanzministeriums, Herr MinRat Mag. *Grassl* und aus den Ländern Herr HR Dr. *Brandtner*, der spätere Landesamtsdirektor in Vorarlberg, und Herr HR Dr. *Liehr*, der heute Mitglied des Verfassungsgerichtshofes ist, an. Vom Städtebund wurde Herr Dr. *Slovak* und vom Gemeindebund Herr Dr. *Hink* entsandt. Aus der Wissenschaft nahmen die Professoren *Funk*, *Ruppe*, *Schäffer* und *Schönbäck* teil. Ambitionierte Vorschläge und diesen folgend langwierige politische Verhandlungen haben 1992 zum so genannten „Perchtoldsdorfer Paktum“ geführt. Diese politische Vereinbarung hatte die Neuordnung des Bundesstaates zum Gegenstand und wurde zwischen den Ländern und dem Bund abgeschlossen. Sie wurde am 8. Oktober 1992 in der Burg zu Perchtoldsdorf feierlich vom damaligen Vorsitzenden der Landeshauptleutekonferenz, dem niederösterreichischen Landeshauptmann *Siegfried Ludwig* und dem damaligen Bundeskanzler *Franz Vranitzky* unterzeichnet. Auf Basis dieser Perchtoldsdorfer Vereinbarung haben dann weitere intensive politische Verhandlungen stattgefunden, die letztlich in einem Entwurf einer Bundes-Verfassungsnovelle gipfelten, der als Regierungsvorlage dem Parlament übermittelt worden ist. Dort ist sie weder in der XIX., noch in der XX. Gesetzgebungsperiode – beide Male wurde dieselbe Regierungsvorlage eingebracht – einer weiteren Behandlung zugeführt worden.

Drittes Beispiel: Der Europäische Konvent zur Erarbeitung eines Vertrages über eine Verfassung für Europa hat der österreichischen Verfassungsdiskussion wichtige Impulse gegeben. Am 30. Juni 2003 ist unter dem Vorsitz des damaligen Präsidenten des Rechnungshofes, Dr. *Franz Fiedler*, der Österreich-Konvent zu seiner ersten Sitzung zusammen getreten. Gemäß den von seinem Gründungskomitee formulierten Grundsätzen sollte der Österreich-Konvent Vorschläge für eine

grundlegende Staats- und Verfassungsreform erarbeiten, welche eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglicht. Die Schaffung eines neuen, in knapper, aber umfassender Form sämtliche Verfassungsbestimmungen enthaltenden Verfassungstextes unter Aufrechterhaltung der geltenden Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung wurde zum Ziel des Österreich-Konvents erklärt. In den neunzehn Monaten seines Bestehens hat der Österreich-Konvent die ihm aufgegebenen Themen umfassend beraten, einen Bericht über die Ergebnisse seiner Beratungen und eine Vielzahl von Textvorschlägen vorgelegt. Es konnte aber im Österreich-Konvent keine Einigung über einen Gesamtentwurf für eine neue Verfassung erzielt werden. Allerdings wurde in einer Vielzahl von Einzelfragen Konsens erzielt. Der Bericht des Österreich-Konvents wurde nach Kenntnisnahme durch die Bundesregierung vom Bundeskanzler dem Nationalrat zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorgelegt. Aus meiner Sicht ist der Österreich-Konvent nicht so sehr an seiner inhaltlichen Arbeit gescheitert. Es hat noch nie in der österreichischen Geschichte eine derart gründliche Aufarbeitung aller verfassungsrechtlichen Probleme stattgefunden, wie sie der Österreich-Konvent zustande gebracht hat. Ausschlaggebend für das Verfehlen der Zielsetzung waren nicht zuletzt der fehlende politische Reformwille und das wohl auch zu ambitionierte Ziel, einen Gesamtentwurf für eine neue Verfassung vorlegen zu wollen. Viele entscheidungsverantwortliche Politikerinnen und Politiker, die Konventsmitglieder waren, haben sich weder im Reformprozess noch in der Konventsarbeit ernsthaft engagiert. Vor allem aber haben diese nicht selbst mitgewirkt. Wenn Sie sich beispielsweise die Präsenz der Landeshauptleute, aber auch der Bundesminister im Österreich-Konvent ansehen, die in jeder politischen Verhandlung über eine Verfassungsreform eine gewichtige Rolle spielen, dann war das wohl ein Manko, das dem Einigungsprozess nicht förderlich war. Ein Problem aus meiner Sicht war auch die Mitwirkung von Vertretern ganz unterschiedlicher Partikularinteressen. Zunächst meine ich, dass Vertreter der so genannten Bürgergesellschaft gleichberechtigt mitwirken können müssen. Es dürfen nicht die Einen Teil des bestimmenden Gremiums sein, die Anderen aber nur ihre Vorstellungen und Forderungen an eben dieses Gremium herantragen können. Vielmehr müssten alle die gleichen Chancen haben, ihre Interessen vorzutragen. Unter diesem Gesichtspunkt wäre es konsequent gewesen, politische Entscheidungsträger und Fachleute in den Österreich-Konvent zu berufen, Vertreter der Zivilgesellschaft aber zum gleichberechtigten Gesprächspartner außerhalb des Österreich-Konvents zu machen.

Ein viertes Beispiel: Im Nationalrat wurde unter dem Vorsitz des damaligen Präsidenten des Nationalrates, Herrn Univ.Prof. Dr. *Andreas Khol*, ein Besonderer Ausschuss zur Vorberatung des Berichtes des Österreich-Konvents eingesetzt, in dem die Beratungen fortgesetzt und weitere Textvorschläge sowie Synopsen der vorliegenden Vorschläge erarbeitet wurden. Der Bericht des Besonderen Ausschusses ist vom Nationalrat einstimmig zur Kenntnis genommen worden. In einer Entschliebung hat sich der Nationalrat für die Fortsetzung der Arbeit an einer umfassenden Reform der österreichischen Bundesverfassung ausgesprochen und die Bundesregierung aufgefordert, die Arbeiten an einer zukünftigen modernen Bundesverfassung auf der Grundlage der Ergebnisse des Österreich-Konvents und des Besonderen Ausschusses voranzutreiben. Das bedeutet: Auch im Besonderen Ausschuss hat es keine Einigung gegeben. Wohl aber wurden auch im Besonderen Ausschuss Fortschritte in den Arbeiten um eine Verfassungsreform erzielt.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass es bisher eine Reihe von Anläufen für eine mehr oder weniger umfassende Verfassungsreform gab, die zu keinen Ergebnissen geführt haben. Alle diese Reformvorhaben, für die außerhalb des üblichen Prozesses der Verfassungsgesetzgebung besondere organisatorische Maßnahmen gesetzt wurden, sind letztendlich nicht von Erfolg gekrönt gewesen. Dass es aber trotzdem in den vergangenen vierzig Jahren Verfassungsänderungen auch größeren Ausmaßes gegeben hat, möchte ich nicht verschweigen. Ich nenne beispielhaft nur die Föderalismusnovelle in den siebziger Jahren oder die Bundesverfassungs-Novelle des Jahres 1988 mit der Einrichtung der Unabhängigen Verwaltungssenate, die auf herkömmlichem Wege zustande gekommen sind.

Der vorläufig letzte Schritt: Im Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode ist unter dem Kapitel „Staats- und Verwaltungsreform“ vorgesehen, auf der Grundlage der Arbeiten des Österreich-Konvents und des Besonderen Ausschusses eine Verfassungsreform vorzubereiten, die vor allem eine zeitgemäße Grundrechtsreform, insbesondere soziale Grundrechte, eine Neuordnung der Kompetenzen, den Ausbau des Rechtsschutzes und der demokratischen Kontrollen, Verbesserungen im Wahlrecht, eine Stärkung der Länderautonomie und der Rechtstellung der Gemeinden, die verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine Verwaltungsreform und nicht zuletzt eine Verfassungsbereinigung umfassen soll.

Zur Formulierung der notwendigen Rechtstexte wurde beim Bundeskanzleramt eine Expertengruppe eingesetzt. Dieser Experten-

gruppe gehören der ehemalige Rechnungshofpräsident Dr. *Franz Fiedler*, der ehemalige Nationalratspräsident Univ.-Prof. Dr. *Andreas Khol*, Volksanwalt Dr. *Peter Kostelka*, Univ.Prof. Dr. *Theo Öhlinger* von der Universität Wien und zwei Vertreter der Länder an. Von den Ländern wurden die Landeshauptfrau von Salzburg, Mag. *Gabi Burgstaller*, und der Landeshauptmann von Vorarlberg, Dr. *Herbert Sausgruber*, namhaft gemacht. Beide werden jeweils vertreten, der Herr Landeshauptmann von Vorarlberg durch den Vizepräsidenten des Bundesrates, *Jürgen Weiss*, und die Frau Landeshauptfrau von Salzburg durch Univ.Prof. Dr. *Ewald Wiederin* von der Universität Salzburg. Darüber hinaus wurde ich in meiner Funktion als Leiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt von Bundeskanzler Dr. *Alfred Gusenbauer* mit der Vorsitzführung in der Expertengruppe betraut und ersucht, die Betreuung der Arbeit der Expertengruppe durch den Verfassungsdienst sicher zu stellen.

Was ist nun das Neue an diesem Konzept? Dieses Konzept signalisiert zunächst einmal Kontinuität. Diese Kontinuität zur Arbeit des Österreich-Konvents und zur Arbeit des Besonderen Ausschusses wird in den Vertretern in der Arbeitsgruppe deutlich. Es sind immerhin mit *Khol*, *Kostelka* und *Fiedler* drei Personen in dieser Expertengruppe, die dem Präsidium des Österreich-Konvents angehört haben. *Fiedler* war Präsident des Österreich-Konvents und *Khol* war Vorsitzender des Besonderen Ausschusses. Daneben haben dem Österreich-Konvent auch *Öhlinger*, *Weiss* und *Wiederin* angehört. Ein großer Unterschied zum Österreich-Konvent ist natürlich die Arbeitsgröße. Sieben Mitglieder sind eine Arbeitsgröße, die Diskussionen zulässt, in der sich alle einbinden können und auch einbinden müssen. Freilich wird bei unterschiedlichen Meinungen auch bei sieben Mitgliedern die Arbeit nicht leichter. Trotzdem erscheinen die Möglichkeiten, bei unterschiedlichen Auffassungen Kompromisse zu erarbeiten, in dieser Zusammensetzung chancenreicher als bei einem Gremium, das die Größe des Österreich-Konvents aufweist. Dazu trägt auch eine vernünftige Mischung von Experten und Politikern einerseits und eine entsprechende politische Rückbindung der Mitglieder andererseits bei. Vor allem aber ist eine vernünftigen Einbindung der Länder unabdingbar, um überhaupt Vorschläge erarbeiten zu können, die auf politischer Ebene für diskutierbar erachtet werden. Freilich darf sich niemand der Illusion hingeben, dass die Vorschläge der Expertengruppe schon die Lösung sind. Zu den Vorschlägen, die die Expertengruppe erstattet, gibt es auch vielfach andere Zugänge. Die intensiven Diskussionen und Auseinandersetzungen in der Expertengruppe selbst haben dies schon gezeigt. Letztlich kann diese Expertengruppe vor

allem eines leisten: Vorschläge erstatten, die auf der politischen Ebene dann tatsächlich auch diskutiert werden und über die verhandelt wird. Dass Ergebnisse solcher politischer Verhandlungen in machen Punkten anders aussehen werden als die Vorschläge der Expertengruppe, ist als Konsequenz eines solchen Prozesses nur selbstverständlich.

Mit Einsetzung der Arbeitsgruppe und der schon erwähnten Formulierung des Auftrages ist der Anspruch, eine gänzlich neue Bundesverfassung zu entwickeln, aufgegeben worden. Vielmehr wird das Reformvorhaben in Teile aufgespaltet. Diese Teile werden einzeln bearbeitet. Hintergrund für diese Vorgangsweise dürften wohl Überlegungen gewesen sein, dass eine Einigung in einzelnen Bereichen leichter erzielbar ist, als eine Einigung auf ein Gesamtpaket, die schon bei der Nichteinigung in einzelnen Punkten zur Gänze scheitert. Ebenso wird durch die Definition einzelner Reformbereiche, die sehr emotionalisierende Ankündigung, eine neue Bundesverfassung zu schaffen, auf das zurückgeschraubt, was es in der Realität immer war, nämlich das Bestreben, die Mängel der bestehenden Bundesverfassung zu beheben, aber sie in ihrem Grundkonzept unangetastet zu lassen, weil sie im Großen und Ganzen gut funktioniert.

Zum Stand der Reformarbeiten: Durch das Regierungsprogramm wurde der Expertengruppe – wie ich bereits gesagt habe – eine Vielzahl von Aufgaben übertragen. Ein erstes Paket wurde von der Expertengruppe schon im Frühjahr vorgelegt. Im Bereich des Wahlrechts wurden Änderungen, die inzwischen geltendes Verfassungsrecht sind, vorgeschlagen. Die wichtigsten Punkte waren die Senkung des Wahlalters auf das vollendete 16. Lebensjahr, die Einführung der Briefwahl, die Vereinfachung des Wahlvorganges im Ausland und die Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre.

Mitte Juli dieses Jahres wurde ein weiteres Paket zur Begutachtung versandt. Die Begutachtungsfrist ist gestern abgelaufen. Es werden uns nach wie vor Stellungnahmen übermittelt und ich nehme an, dass das auch in den nächsten Tagen noch so sein wird. Mehrfach wurde um Fristerstreckung ersucht. Es lässt sich jedenfalls ein sehr großes Interesse feststellen: Dementsprechend breit wird auch zu den unterschiedlichen Vorschlägen in diesem Entwurf Stellung genommen.

Der Entwurf erfasst im Wesentlichen drei Bereiche: Die Verbesserung des Rechtsschutzes durch die Einrichtung von Verwaltungsgerichten erster Instanz sowie durch Änderungen im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit; Verbesserungen im Bereich der Kontrolle durch Vorschläge für Neuregelungen beim Rechnungshof sowie bei der Volksanwaltschaft und durch den Vorschlag, ein neues Organ, den

Justizanwalt, zu schaffen, was schon bei der Versendung des Entwurfs zu großer medialer Aufregung geführt hat, und schließlich als letzten Punkt die Verfassungsvereinigung. Bei der Verfassungsvereinigung geht es um die Aufhebung und um die Entkleidung vom Verfassungsrang von über tausend Verfassungsbestimmungen. Damit verbunden wird eine Reihe von Änderungen im Bundes-Verfassungsgesetz vorgeschlagen, welche die Überschaubarkeit im Verfassungsrecht erleichtern sollen.

Lassen Sie mich, Herr Vorsitzender, noch kurz auf die einzelnen Punkte eingehen.

Zunächst zum Rechtsschutz: Durch den vorliegenden Entwurf soll eine zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt werden. Dabei soll es für den Bund und für jedes Land je ein Verwaltungsgericht, also zehn Verwaltungsgerichte in erster Instanz, geben. Zweite Instanz ist der Verwaltungsgerichtshof. Den Grundstock der Verwaltungsgerichte der Länder werden die Unabhängigen Verwaltungsenate in den Ländern bilden. In der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit sollen neben der Kontrolle der Landesverwaltung und der Selbstverwaltung auch die Kontrolle der mittelbaren Bundesverwaltung angesiedelt sein. Das Verwaltungsgericht des Bundes soll jedenfalls die Aufgaben des Unabhängigen Finanzsenates sowie jene des Unabhängigen Bundesasylsenates, des Bundesvergabeamtes, des Bundeskommunikationssenates und zum Teil der Datenschutzkommission wahrnehmen. Darüber hinaus soll dort auch die Kontrolle der anderen Agenden der unmittelbaren Bundesverwaltung besorgt werden. Bisher bestehende Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag sowie durch fugitive Verfassungsbestimmung weisungsfrei gestellte Organe sollen, soweit sie rechtsprechende Tätigkeit ausüben, in diese Verwaltungsgerichtsbarkeit integriert werden. Das soll ua dazu führen, dass über siebzig Verwaltungsbehörden aufgelöst werden können. Besonderheiten einzelner Materien soll durch die Möglichkeit der Einrichtung von Fachsenaten und der Mitwirkung von Laienrichtern sowie durch die Möglichkeit der Schaffung besonderer verfahrensrechtlicher Regelungen Rechnung getragen werden. Die Verwaltungsgerichte erster Instanz sollen grundsätzlich nach der ersten Administrativinstanz entscheiden. Es soll somit nur mehr eine Administrativinstanz geben, gegen deren Entscheidung das Verwaltungsgericht angerufen werden kann. Lediglich im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde sowie sonstiger Selbstverwaltungskörper soll abweichend von dieser Grundregel durch Materiengesetz ein zweigliedriger administrativer Instanzenzug vorgesehen werden können.

Die Verwaltungsgerichte erster Instanz sollen grundsätzlich in der Sache meritorisch entscheiden. Gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte kann der Verwaltungsgerichtshof, dem allerdings ein weit reichendes Ablehnungsrecht zukommen soll, angerufen werden. Im Entwurf wird als Alternative auch ein Zulassungsmodell zur Diskussion gestellt.

Schließlich soll der Rechtsschutz insoweit ausgeweitet werden, als eine weitere Anfechtungslegitimation vor dem Verfassungsgerichtshof hinsichtlich genereller Normen geschaffen wird. Eine Person, die als Partei in einem Verfahren vor einem letztinstanzlichen Gericht einen Normenkontrollantrag beim Verfassungsgerichtshof angeregt hat und deren Anregung nicht entsprochen worden ist und die behauptet, durch die Entscheidung des Gerichtes wegen Anwendung einer generellen Norm in ihren Rechten verletzt zu sein, kann beim Verfassungsgerichtshof einen Antrag auf Prüfung der generellen Norm stellen. Da in diesem Fall bereits ein antragsbefugtes Gericht über die Bedenken hinsichtlich der Behauptung einer Rechtswidrigkeit erwogen hat, soll dem Verfassungsgerichtshof für diesen neu eingeführten Individualantrag ein Ablehnungsrecht in Anlehnung an den Art 144 Abs 2 B-VG eingeräumt werden.

Zum Bereich der Kontrolle: Dem Rechnungshof gleichartigen, landesverfassungsgesetzlich eingerichteten Kontrolleinrichtungen kann die Überprüfung der Gebarung aller Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen werden, also auch jener unter 20.000 Einwohner. Nicht erforderliche Doppelprüfungen durch den Rechnungshof einerseits und die zuständige Kontrolleinrichtung des Landes andererseits sollen vermieden werden. Zu diesem Zweck wird eine verfassungsrechtliche Abstimmungsverpflichtung zwischen dem Rechnungshof und den Landeskontrolleinrichtungen vorgesehen. Die Missstandskontrolle der Volksanwaltschaft wird auf bestimmte Unternehmungen, Stiftungen, Fonds und Anstalten erweitert, soweit diese als Träger von Privatrechten auftreten und die Missstände bei der Erfüllung von im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben aufgetreten sind.

Den Ländern sollen hinsichtlich der Missstandskontrolle im Bereich der Landesverwaltung nur mehr zwei Möglichkeiten offen stehen: Entweder sie erklären die Volksanwaltschaft für zuständig oder sie schaffen eine gleichartige Einrichtung.

Schließlich wird die Einrichtung eines Justizanwaltes vorgeschlagen. Dieser Vorschlag hat in der Öffentlichkeit sehr große Diskussionen hervorgerufen. Der Justizanwalt soll in voller Wahrung der Unabhängigkeit der Gerichte auf Antrag von Parteien oder von Amts

wegen Missstände in der ordentlichen Gerichtsbarkeit überprüfen können. Die Expertengruppe hatte insbesondere die überlange Verfahrensdauer im Auge. Der Justizanwalt sollte unter keinen Umständen in das Judizium eines Gerichts eingreifen können. Für den Präsidenten des Rechnungshofes, für die Mitglieder der Volksanwaltschaft und für den Justizanwalt soll gleichermaßen die Möglichkeit der Abberufung mit qualifizierter parlamentarischer Mehrheit vorgesehen werden, die derzeit schon für den Rechnungshofpräsidenten gegeben ist.

Als letzten Punkt möchte ich die Verfassungsbereinigung nennen. Das Bundes-Verfassungsgesetz enthält im Zusammenhang mit der Änderung von Bundes- und Landesgrenzen, der Übertragung von Hoheitsrechten und der Genehmigung von Staatsverträgen Regelungen, die es in zahlreichen Einzelfällen erforderlich machen, entsprechende Bestimmungen im Verfassungsrang zu erlassen. Der Entwurf versucht daher, mit Änderungen in den Art 3, 9 und 50 B-VG eine Verfassungslage zu schaffen, die einen Verfassungsrang von gesetzlichen oder staatsvertraglichen Bestimmungen im Zusammenhang mit der Änderung von Bundes- und Landesgrenzen, der Übertragung von Hoheitsrechten und der Genehmigung von Staatsverträgen in Zukunft entbehrlich macht.

Durch die vorgeschlagene Neufassung des Art 50 B-VG soll eine generelle Ermächtigung geschaffen werden, Staatsverträge, durch welche die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union geändert werden, abzuschließen. Durch diese generelle Ermächtigung sollen besondere Bundesverfassungsgesetze, die bislang die Grundlage für eine Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union bildeten, entbehrlich werden.

Weiters enthält die vorgeschlagene B-VG-Novelle eine generelle Ermächtigung zur Weisungsfreistellung von Behörden, der zufolge bestimmte Kategorien von Behörden durch einfachgesetzliche Regelung weisungsfrei gestellt werden können. In einem solchen einfachen Gesetz sind Regelungen betreffend die Aufsicht durch die obersten Organe zu treffen; darüber hinaus sieht der vorgeschlagene Art 52 Abs 1a B-VG gewisse parlamentarische Kontrollrechte vor.

Da auch im universitätsrechtlichen Zusammenhang Bestimmungen in Verfassungsrang (darunter – wenn auch nicht ausschließlich – solche betreffend die Weisungsfreiheit) existieren, wird eine generelle universitätsrechtliche Bestimmung vorgeschlagen, durch die fugitives Verfassungsrecht in diesem Bereich entbehrlich wird.

Durch das vorgeschlagene Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz sollen zum einen taxativ aufgezählte Bestimmungen, für deren Beibehaltung kein Grund mehr ersichtlich ist – soweit sie noch in Geltung stehen –, aufgehoben sowie zum anderen taxativ aufgezählte Bestimmungen des Verfassungsrangs entkleidet werden. Mit diesen Bereinigungsmaßnahmen sollen über tausend Verfassungsbestimmungen aufgehoben oder ihres Ranges entkleidet werden.

Schließlich enthält der Entwurf eine Verankerung der nichtterritorialen Selbstverwaltung samt ihrer wesentlichen Strukturelemente und eine Regelung betreffend die parlamentarische Kontrolle der Ausübung des Aufsichts- und Weisungsrechts über die Staatsanwaltschaften.

Meine sehr geehrten Damen und Herrn, ich habe versucht, Ihnen zumindest in groben Zügen die Inhalte der Reform zu skizzieren. Es bleibt die Frage, wie es weitergeht. Nach Abschluss des Begutachtungsverfahrens wird dieses Paket dem ganz normalen Verfassungsgebungsverfahren zugeführt. Das bedeutet, es werden politische Gespräche darüber stattfinden, welche der Vorschläge wann umgesetzt werden können. Diese Vorschläge sind nach der Beschlussfassung in der Bundesregierung der parlamentarischen Behandlung zuzuführen.

Ein weiteres Paket von Vorschlägen soll im Herbst in gleicher Weise fertig gestellt und einem Begutachtungsverfahren unterzogen werden. In diesem Paket sollen unter anderem ein Vorschlag für eine neue Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, verfassungsrechtliche Bestimmungen über die Neuorganisation der Schulverwaltung und Vorschläge zur territorialen Selbstverwaltung enthalten sein. Die Beratungen sind auf gutem Weg. Erste Ergebnisse liegen als Beratungsentwurf vor. In einem weiteren Paket soll schließlich auch der Versuch gemacht werden, einen neuen Grundrechtskatalog zu entwerfen. Ebenso sollen Überlegungen im Hinblick auf die Stärkung der Länderautonomie angestellt und Grundlagen für öffentlich-rechtliche Verträge, die als Instrument der Kooperation zwischen Bund, Ländern und auch Selbstverwaltungskörpern dienen sollen, geschaffen werden. Den Abschluss soll ein zweiter Teil der Verfassungsvereinigung bilden, der sich als logische Folge an die neuen Vorschläge knüpft.

Angesichts der fortgeschrittenen Zeit erlaube ich mir noch einige wenige Schlussbemerkungen zur Arbeitsweise der Expertengruppe. Wir arbeiten sehr intensiv und sitzen jeweils ganztägig in Klausur im Bundeskanzleramt in einem zwar sehr schönen, aber dunklen Sitzungsraum. Die Sitzungen werden nur durch ein kurzes Mittagessen, das im selben Raum eingenommen wird, unterbrochen. Die Be-

ratungsunterlagen und die Diskussionsentwürfe werden vom Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes aufbereitet, wobei diese Aufbereitung auf der Grundlage der Ergebnisse des Österreich-Konvents und des Besonderen Ausschusses erfolgt. Jede einzelne Bestimmung wird von der Expertengruppe diskutiert und die Textierung als solche einer Beschlussfassung unterzogen. Es ist dies ein sehr mühsames Verfahren, weil immer wieder sehr viele unterschiedliche Interessen zutage treten. Es gibt eine – und das empfinde ich sehr angenehm – äußerst freie und offene Diskussion. Die Diskussionen sind sehr sachbezogen und auch vom Bestreben getragen, wirklich gute Lösungen herbeizuführen. Freilich lassen sich solche Lösungen nur vor den konkret bestehenden Rahmenbedingungen finden und erfordern auch entsprechende Rückbindungen auf politischer Ebene. Solche finden in unterschiedlicher Weise zwischen den Expertengruppensitzungen statt. Die Diskussionen erfolgen mitunter sehr leidenschaftlich. Die Kompromisse werden oft nach langer und anstrengender Diskussion gefunden – und von wenigen Ausnahmefällen abgesehen – einheitlich beschlossen. Wie gesagt, in der Regel sitzen wir den ganzen Tag in dieser dunklen Kammer und der einzige Lichtblick, den wir an diesen Tagen haben, ist das Mittagessen. Damit, Herr Vorsitzender, ist mir jetzt hoffentlich eine gute Überleitung zum nächsten Tagesordnungspunkt gelungen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!

Italien: Die neue Verfassung von 2001 – Italien auf dem Weg zu einem föderalen Staat?

Prof. Dr. Thomas O. Hueglin

Good afternoon, Ladies and Gentlemen. Ich begrüße Sie zur ersten Nachmittagssitzung unserer Konferenz. Mein Name ist Thomas Hueglin, ich bin aus Kanada, möchte jetzt die beiden Vortragenden vorstellen. Wir haben die erste Sitzung zum Thema: Italien, Die neue Verfassung von 2001 – Italien auf dem Weg zu einem föderalen Staat? mit zwei Referenten:

Prof. Dr. Beniamino Caravita ist Professor für öffentliches Recht an der Fakultät der Politikwissenschaft der Universität „La Sapienza“ in Rom. Weiters ist er Rechtsanwalt beim Verfassungsgerichtshof und Direktor der elektronischen Zeitschrift „federalismi.it“. Er hat vor allen Dingen als Berater sowohl des Ministers als auch verschiedener Regionen beim Reformprozess von 2001 mitgewirkt und er hat auch sehr viele Fälle vor dem Verfassungsgerichtshof vertreten.

Landeshauptmann Dr. Luis Durnwalder fing als Bürgermeister der Gemeinde Pfalzen an, wurde dann Landeshauptmann von Südtirol und mittlerweile bereits dreimal wiedergewählt. Er ist Mitglied im Regionenausschuss der Europäischen Union und er ist seit 2004 auch Präsident der Region Trentino-Südtirol.

Wir beginnen mit Prof. Caravita und dann wird Dr. Durnwalder folgen.

Können Verfassungsreformen gelingen? Der Fall Italien*)

Ich habe den Titel der Tagung in dem Sinne verstanden, dass man nicht nur den Inhalt der Reformen, sondern auch die verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bedingungen behandeln muss, unter denen die Versuche der Verfassungsänderung erfolgreich waren oder gescheitert sind. Nach diesem Ansatz werde ich den italienischen Fall diskutieren.

1. Die 1948 in Kraft getretene italienische Verfassung enthält in ihrem vorletzten Artikel (Art 138) eine Bestimmung, die die Verfassungsgesetze sowie die Verfassungsänderungsgesetze regelt. Während diese letzteren Gesetze, diejenigen sind, die genau den Text der Verfassung modifizieren, sind die Verfassungsgesetze diejenigen Gesetze, die nach der Verfassung nur als Verfassungsgesetze verabschiedet werden können (zB nach Art 135 regelt ein Verfassungsgesetz die Einführung des Verfassungsprozesses und den Status der Verfassungsrichter) oder diejenigen Gesetze, die eine Entscheidung treffen, die das Parlament mit einer stärkeren formellen Kraft approbieren will oder noch diejenigen Gesetze, die mit der formellen Kraft eines Verfassungsgesetzes angenommen werden, um eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes überwinden zu können. Bemerkenswert ist, dass es in der italienischen Verfassung keine besondere Regelung für den Fall der so genannten Totalrevision gibt.
2. Die italienische Verfassung ist eine „starre“ Verfassung¹. Nach Art 138 kann die Verfassung nur geändert (und können die Verfassungsgesetze nur verabschiedet) werden, wenn man ein beson-

*) Der Beitrag ist Prof. Angelo Antonio Cervati gewidmet, um in der Festschrift zum seinem 70. Geburtstag hinzugefügt zu werden. Prof. Cervati hat mich vor einem Vierteljahrhundert in die wissenschaftliche Lehre in Deutschland (Universität von Giessen bei Professor Helmut Ridder) und in Österreich (Universität von Salzburg bei Prof. Heinz Schäffer) eingeführt. Dass ich diesen Beitrag heute auf Deutsch halten konnte, habe ich ihm zu verdanken.

1 Eine wirksame Beschreibung der Charakteristiken der italienischen Verfassung kann man in V. Onida, *La Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004, passim, finden.

deres Verfahren anwendet, das verschiedene Erschwerungen im Vergleich mit dem gesetzlichen ordentlichen Verfahren vorsieht². Das heißt:

- a. beide Kammern sollen den Text zweimal, ohne Änderungen, beschließen;
- b. zwischen den zwei Zustimmungen jedes Hauses müssen mindestens drei Monate liegen;
- c. während in der ersten Phase die einfache Mehrheit ausreichend ist, muss in der zweiten Phase der Text mit der Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossen werden;
- d. falls der Text nur mit der absoluten Mehrheit approbiert wird, kann ein Referendum lanciert werden, wenn es von 500.000 Wählern oder von 1/5 der Abgeordneten oder von fünf Regionalparlamenten verlangt wird.

Bemerkenswert ist, dass die Regionen – abgesehen von der Möglichkeit, einen Gesetzesentwurf vorzulegen und von der Möglichkeit, ein Verfassungsreferendum einzuführen – keine Rolle im Änderungsverfahren spielen.

Da das Gesetz über das Referendum erst 1970 verabschiedet wurde, waren bis 1970 nur Verfassungsänderungen und Verfassungsgesetze möglich, die mit der Zwei-Drittel-Mehrheit verabschiedet worden waren.

3. Verfassungsrechtlich darf nicht die ganze Verfassung verändert werden: da der Verfassungsgesetzgeber nicht Ausdruck eines „pouvoir constituant“ ist, gibt es Beschränkungen, die er auch respektieren soll.

Die erste ist eine Verfahrensbeschränkung: alle Änderungen der Verfassung sollen nach dem in Art 138 vorgeschriebenen Verfahren getroffen werden. Es muss betont werden, dass zwei Verfassungsgesetze in der jüngeren italienischen Praxis approbiert wurden, damit das Verfahren der Verfassungsänderung derogatorisch erleichtert wurde. Die Frage entsteht, ob die Starrheit der Verfassung nicht verlange, dass das Änderungsverfahren nicht auch durch Verfassungsgesetze geändert (erleichtert) werden könne.

2 Vgl T. Groppi, *Art 138*, in: R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (Hg), *Commentario della Costituzione*, UTET, Turin, 2006, vol III, 2701-2730; S. Gambino, Guerino D'Ignazio (Hg), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Giuffrè, Mailand, 2007; A.A. Cervati, S.P. Panunzio, P. Ridola, *Studi sulla riforma costituzionale*, Giappichelli, Turin, 2001.

Zweitens soll Art 139 nicht berührt werden: „Die republikanische Form kann nicht Gegenstand einer Verfassungsrevision sein“.

Dazu hat man zwei Auslegungen entwickelt. Nach einer (herrschenden) Meinung³ muss Art 139 so interpretiert werden, dass ein Gebot daraus erwachse, die Republik demokratisch zu organisieren: in Art 139 gäbe es den (unrevidierbaren) Grundsatz der demokratischen Ordnung Italiens. Meiner Meinung nach (und nach der Meinung einer Minderheit in der Lehre), gibt es im Art 139 nur das Verbot, die Republik abzuschaffen, im Sinne, dass eine Monarchie verfassungsmäßig nicht mehr etabliert werden kann. Ich halte diese Auslegung für richtiger, aufgrund von drei Argumenten:

- a. geschichtlich gesehen muss Art 139 mit dem Referendum von 1946 verbunden werden, mit dem das italienische Volk die Republik gegenüber der Monarchie gewählt hat;
- b. theoretisch gesehen kann Republik nicht mit Demokratie verwechselt werden: der beste Beweis dazu kann in der Europäischen Union gefunden werden, wo man Monarchien finden kann, die sich zweifellos dem demokratischen Grundsatz verschrieben haben (sonst könnten sie nicht innerhalb der EU bleiben!);
- c. man braucht nicht Art 139 in diesem Sinn zu forcieren, da der demokratische Grundsatz schon in Art 1 der Verfassung („Italien ist eine demokratische, auf die Arbeit gegründete, Republik. Die Souveränität gehört dem Volke, das sie nach den Formen und den Grenzen der Verfassung ausübt“) vorgesehen ist.

Drittens, gibt es – nach der herrschenden Literatur und jüngstens auch nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (Urteile n. 1168/1988 und 2/2004) – implizierte Beschränkungen, die aus dem gesamten Text der Verfassung und aus einzelnen Bestimmungen der Verfassung stammen.

Die in den ersten zwölf Artikeln enthaltenen Grundsätze wirken sicher als implizierte Beschränkungen des Verfassungsgesetzgebers: demokratische Ordnung der Republik; Schutz der Grundrechte und der menschlichen Persönlichkeit; Gleichheitsgrundsatz; Schutz der Arbeit und Recht auf Arbeit; Einheit der Republik; Schutz der Autonomie der Regionen, Provinzen und Ge-

3 Vgl G. de Vergottini, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padua, 2006, 178.

bietskörperschaften; Schutz der sprachlichen Minderheiten; Souveränität und Unabhängigkeit des Staates und der katholischen Kirche sowie vertragliche Regelungen ihrer Beziehungen; Freiheit und Autonomie der religiösen Bekenntnisse; Schutz der wissenschaftlichen und technischen Forschung, der Kultur und der Landschaft; Anpassung der italienischen Rechtsordnung an die allgemeinen Regeln des Völkerrechts; Ablehnung des Krieges als Mittel des Angriffs auf die Freiheit anderer Völker und als Mittel zur Lösung internationaler Streitigkeiten; Annahme unter gewissen Bedingungen von Souveränitätsbeschränkungen, um Frieden und Gerechtigkeit unter den Völkern zu gewährleisten. Am Ende verankert Artikel 12 verfassungsrechtlich, als Symbol der Einheit, die italienische Flagge: grün, weiß und rot.

Dank Art 2 der Verfassung, der die Grundrechte als unverletzlich definiert, kann man festhalten, dass die Grundrechte in ihrem verfassungsrechtlichen Wesensgehalt unmodifizierbar sind. Das heißt, dass der Verfassungsgesetzgeber den Text des Artikels, z. B. über die persönliche Freiheit verändern kann, aber immer ohne die wesentlichen Garantien zu berühren, die die Verfassung gewährleistet.

Nach der herrschenden Lehrmeinung gäbe es organisatorische Beschränkungen, die aus dem demokratischen Grundsatz stammen. Ein mit gesetzgeberischen Kompetenzen ausgestattetes Parlament kann nicht abgeschafft werden; das Parlament muss mittels regelmäßigen Wahlverfahren erneuert werden; zum demokratischen Grundsatz gehören auch die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze, die Trennung der Gewalten, die Unabhängigkeit der Richter; die vertikale und horizontale Subsidiarität; die gleichwertige Stellung der Gemeinden, Provinzen, Regionen und des Staates als Bestandteile der Republik sowie weitere organisatorische Prinzipien.

Die Frage besteht darin, welche Dichte die aus dem demokratischen Gebot stammenden Grundsätze haben sollen (oder wie weit die Reihe der Prinzipien sein soll). Um mit anderen Worten ein Beispiel zu geben, besteht hier die Frage, ob die Existenz eines gewählten, mit gesetzgeberischen Kompetenzen befugten Parlaments ein unrevidierbarer Grundsatz der italienischen Verfassung ist oder unmittelbar das parlamentarische Regime? Von dieser Antwort hängt die Möglichkeit ab, ein präsidentiales Regime einzuführen. Oder, wenn man weitergehen will, ist ein unrevidierbarer Grundsatz die (Existenz der) Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit

oder genau die Existenz eines Verfassungsgerichtshofes, dessen Zusammensetzung das Ergebnis eines kaum modifizierbaren Gleichgewichts ist⁴?

Wäre die Antwort die zweite, dann wäre ein Verfassungsänderungsgesetz der Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofes verfassungswidrig, da der Grundsatz der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit in dieser Weise gefährdet würde.

4. In letzter Zeit ist auch die verfassungsrechtliche Frage entstanden, ob die Verfassung – innerhalb den Beschränkungen, die man schon examiniert hat – mit einem einzigen Verfassungsänderungsgesetz modifiziert werden darf oder ob man so viele Gesetze braucht, wie Gegenstände der Revision vorhanden sind. Mit anderen Worten hat man behauptet, dass die Verfassungsänderungsgesetze einen homogenen Gegenstand haben sollen. Nach dieser Meinung, die auch von prominenten Verfassungsrechtlehrern verteidigt wird⁵, stützte sich dieses Gebot auf zwei Argumente. Erstens, wenn ein Verfassungsänderungsgesetz zu viele Gegenstände hätte, wäre die Freiheit der Wähler verletzt: ein Wähler könnte, zB einen stärkeren Föderalismus akzeptieren, aber nicht eine Reduktion der Zuständigkeiten des Präsidenten der Republik; im Referendum wäre dieser Wähler gezwungen, ein generelles „Ja“ oder ein generelles „Nein“ auszudrücken. Zweitens, käme dieses Gebot aus der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, die schon die Homogenität als Anforderung des abrogativen Referendums gezeigt hat.

Die Anhänger dieser These übersehen jedoch, dass:

- a. das konstitutionelle Referendum nur eine eventuelle Phase des Änderungsverfahrens ist;
- b. das im Art 138 vorgesehene Referendum mit dem abrogativen Referendum unvergleichbar ist;
- c. die Entscheidung über den Inhalt eines Verfassungsänderungsgesetzes vom Parlament getroffen wird und genau das Parlament, innerhalb der schon bekannten Beschränkungen, der Herr des Inhalts ist;

4 Als Ausdruck einer solchen Tendenz vgl den Text des ehemaligen Richters und Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes G. Zagrebelsky, *Principi e voti*, Turin, 2005, 55 und 68.

5 Vgl A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padua, 2002, 153.

- d. das Parlament verfassungsrechtlich sicher frei ist, zwei oder mehrere Gegenstände zusammenzunehmen, wenn es sich daran hält, dass ein gewisses Gleichgewicht unter den neuen Regelungen respektiert wird.
- e. „*Last, but not least,*“ wer wäre sonst der Richter der Homogenität? Und welche wären homogene Gegenstände? Das kann einfach mit einigen Beispielen erklärt werden. Das Verfassungsgesetz n. 1/1999 änderte vier Artikel der Verfassung, die zwei Bereiche betreffen: direkte Wahl der Präsidenten der Regionen; statutorische Autonomie der Regionen. Reicht die Tatsache, dass diese zwei Bereiche die Regionen betreffen, aus, um zu denken, dass das Gesetz einen homogenen Inhalt hat? Weiterhin regelt das Verfassungsgesetz n. 2/2001 die Bestimmungen der speziellen Statuten der fünf Spezialregionen, die wiederum die Wahl der Präsidenten regeln. Das Gesetz ist dem Inhalt nach homogen, aber die Homogenität verschwindet, sobald man bedenkt, dass das Verfassungsgesetz fünf verschiedene Regionen regelt.
- Die These ist verfassungsrechtlich unhaltbar.

Auch in der Verfassungspraxis wurde dieser These nicht gefolgt: die zwei Verfassungsgesetze (1993 und 1997), die ein vereinfachtes Verfassungsänderungsverfahren bestimmten, sahen nicht vor, dass verschiedene Verfassungsgesetze nach Gegenständen hätten approbiert werden sollen; außerdem hatten die drei letzten Verfassungsänderungsgesetze keine homogenen Inhalte.

Der Punkt ist, dass es sich verfassungspolitisch nicht lohnen kann, verschiedene Gegenstände in einem einzigen Verfassungsänderungsgesetz zusammenzunehmen. Dies würde dazu führen, dass die Gegner der Reform A sich mit den Gegnern der Reform B verbündeten, um die ganze Reform unmöglichen zu machen. Das ist ein wichtiges Argument für die Homogenität des Verfassungsänderungsgesetzes, jedoch bewegt es sich auf einem rein politischen Niveau!

5. Wir haben schon gesehen, dass bis 1970 nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossene Verfassungs(änderungs)gesetze rechtlich möglich waren. Bis zu Beginn der Siebziger Jahre war daher die Änderung der Verfassung verfassungsrechtlich schwierig, denn man brauchte dazu die Übereinkunft der politischen Mehrheit mit (einem Teil) der Opposition, um die schon erwähnte Zwei-Drittel-Mehrheit zu erreichen.

Aber die Änderung der Verfassung war – blieb und bleibt! – auch politisch schwierig⁶. Man muss sich daran erinnern, dass die italienische Verfassung mit einer breiten Mehrheit approbiert wurde, die auch die linken Parteien (Sozialisten und Kommunisten) einschloss. Mitte des Jahres 1947, nach dem Marshall Plan, wurden die linken Parteien aus der Regierung ausgeschlossen und es bestand eine neue politische, sich auf die christlich-demokratische Partei stützende, Mehrheit. Jedoch stimmten die linken Parteien – auch wenn sie nicht mehr in der parlamentarischen Mehrheit eingeschlossen waren – der Verfassung zu.

Die Verfassung wurde und wird immer noch als Mythos eines goldenen Zeitalters verstanden, in dem alle politische Kräfte, mit Ausnahme der Monarchisten und der neofaschistischen Partei, die eine verfassungswidrige Ansicht vertraten, über die Verfassungsgrundsätze übereinstimmten.

Während intellektuelle Kreise schon seit Beginn der Siebziger Jahre über die Notwendigkeit einer Reform diskutierten, die als Ziel die Stabilität der Regierung hätte haben müssen, war in der Tat eine breite Verfassungsreform unmöglich.

In der Zeit zwischen 1. Januar 1948 und Ende 2006 wurde das im Art 138 vorgesehenen Verfahren 33 Mal benutzt. Darunter sind nur 15 Akte, die sich explizit als Verfassungsänderungsgesetze qualifizieren. Die meisten Verfassungsänderungsgesetze ändern wenige Artikel der Verfassung. Die bisher revidierten Artikel der Verfassung sind 35 (ein Viertel der gesamten Verfassung): darunter wurden 19 Artikel mit den Verfassungsänderungsgesetzen n. 1/1999 e 3/2001 modifiziert, die den ganzen Abschnitt V der Verfassung geändert haben.

Bemerkenswert sind die folgenden Tatsachen:

- in einer ersten Phase (bis zu Beginn der 90er Jahre) gab es wenige Verfassungsänderungsgesetze, es wurden nur punktuelle Änderungen in den Text der Verfassung eingefügt;
- in einer zweiten kurzen Phase (1993-1997) versuchte man, Verfassungsgesetze zu verabschieden, um derogatorisch das im Art 138 vorgesehenen Verfahren zu erleichtern; die zwei Ver-

6 Eine gute Beschreibung des italienischen politischen Systems ist in S. Köppl, *Das politische System Italiens. Eine Einführung*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007 zu finden. Der Text ist insgesamt gut informiert, beinhaltet jedoch Fehler, die einfach hätten vermieden werden können (zB 177, wo die Hauptorte und die Bevölkerung der Regionen oft falsch sind).

suche, durch dieses Verfahren eine „Grande Riforma“ zu beschließen, scheiterten;

- in den letzten zehn Jahren (seit 1997) wurden acht Verfassungsänderungsgesetze und ein die fünf Sonderregionalstatuten modifizierendes Verfassungsgesetz beschlossen, in den meisten Fällen mit der absoluten Mehrheit: darunter betroffen sind drei Akte für das Thema Regionalismus; das erste Mal wird hier das konstitutionelle Referendum benutzt.

6. Im Jahr 1999 wurde eine erste wichtige Reform der Verfassung beschlossen, mit der vier Artikel der Verfassung geändert wurden. Gegenstände waren die direkte Wahl der Präsidenten der Regionen und eine (beschränkte) Satzungsautonomie der ordentlichen Regionen. Die Reform wurde mit der Zwei-Drittel-Mehrheit approbiert und das Referendum durfte nicht lanciert werden.

Die Reform enthielt nur zwei Gegenstände, die alle Parteien annahmen und die auch in der Gesellschaft zu jener Zeit stark akzeptiert wurden. Ende der 90er Jahre gab es eine diffuse Idee, dass man eine breitere Autonomie auf regionalem Niveau bräuchte (stark war der Druck der Lega Nord) und dass die direkte Wahl der Präsidenten der Regionen den Weg hin zum Bipolarismus hätte öffnen können.

Politisch hieße das die direkte Wahl der Präsidenten:

- unmittelbare Möglichkeit der Bürger, die Politik direkt zu beeinflussen;
- Verminderung der Rolle der politischen Parteien, die nicht mehr nach dem Wahlergebnis die Zusammensetzung der Regierung behandeln könnten;
- Einführung eines Prinzips direkter Verantwortung (nach dem englischen „accountability“);
- Ausbau des politischen Systems nach einem bipolaren Modell.

Die Ziele dieser Reform waren klar und offenbar: man kann behaupten, dass sie erreicht wurden. Verfassungspolitisch ist es streitbar, ob die Ergebnisse positiv oder negativ eingeschätzt werden können. Die direkte Wahl der Präsidenten der Regionen hat sicher eine wichtige Stabilität in den Regionen gewährleistet (oder erzwungen, da die Verfassung jetzt vorsieht, dass der Fall des Präsidenten die Auflösung des Regionalparlaments mit sich bringt), aber das demokratische Leben in den Regionalparlamenten hat sich stark vermindert, da sie keine Rolle mehr in politischen Entscheidungen spielen (sie müssen den Vorschlägen des Präsi-

ten zustimmen, da sonst der Präsident demissioniert und sie aufgelöst werden ...!). Andererseits, nach acht Jahren, haben nur zehn (ordentliche) von fünfzehn Regionen die neuen Statuten verabschiedet und die verfassungsrechtliche Ergebnisse dieser neuen Satzungen lassen sie nicht positiv einschätzen.

7. Die zweite wichtige Reform wurde 2001 approbiert. Das Verfahren war komplizierter als bei der Reform 1999. Beide Vorschläge stammten aus den Ergebnissen eines 1997 etablierten Verfassungsausschusses; aber die Reform 2001 war im Parlament nur mit der absoluten Mehrheit verabschiedet worden und wurde mittels eines Verfassungsreferendums (das erste Verfassungsreferendum) approbiert.

Die Reform betraf den ganzen Abschnitt der Verfassung, der die Regionen und die Gebietskörperschaften behandelt; und danach hat man von einem italienischen Weg zum Föderalismus sprechen können⁷. Hier will ich nur einige Aspekte zitieren: die gleichwertige Stellung von Gemeinden, Provinzen, Großstädte, Regionen und Staat als Bestandteile der Republik; die Einführung einer „residualen“, die Regionen und die zwei Sonderprovinzen begünstigenden Klausel in der Gesetzgebungsverteilung; die Abschaffung jeder Kontrolle des Staates über Regionen und Gebietskörperschaften; die Anerkennung einer Kompetenz der Regionen in internationalen und europäischen Beziehungen; eine neue Regelung der finanziellen Autonomie der Regionen, der Provinzen, der Gemeinden; es sei auch erinnert, dass das Verfassungsgesetz in der italienischen Verfassung ein deutsches Wort (Südtirol) und ein französisches Wort (Vallée d'Aoste) einführt⁸.

7 Die italienische Verfassung unterscheidet zwei Typologien von Regionen: die ordentlichen Regionen, die ein ordentliches Statut haben und die im Abschnitt V der Verfassung geregelt sind; und die speziellen Regionen, deren Autonomie in Sonderstatuten geregelt ist, die mit Verfassungsgesetze beschlossen werden. Unter den speziellen Regionen, hat die Region Trentino-Südtirol einen Sonderstatus, dank vieler Argumente: Trentino-Südtirol ist die einzige Region, die verfassungsrechtlich in zwei Provinzen geteilt ist; die Autonomie der Region ist auf der verfassungsrechtlichen Schutz der sprachlichen Minderheit gestützt; die Autonomie der Region und der Provinz Südtirol ist auf einem internationalen Vertrag gestützt, der im Sinne des Artikels 11 der Verfassung, als eine Souveränitätsbeschränkung betrachtet werden könnte, um den Frieden und die Gerechtigkeit unter den Völkern zu gewährleisten.

8 Vgl. dazu mein *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Turin, Giappichelli, 2006; auf English, vgl B. Caravita, An Outline of the recent Italian Constitutional Reforms. In particular, the Relations between State, Regions and Local Government. Institutional and financial aspects, in: *federalismi.it*, 4/2005; Jude made federalism? The Role of the Italian Constitutional Court in the Interpretation and Implementation of the Constitutional Reform, in: *federalismi.it*, 18/2005.

An diesem Referendum nahm nur ein Drittel der Bürger (34,1%) teil (es gibt kein Quorum) und fast zwei Drittel der Wähler (64,2%) stimmten der Reform zu. Die politische Besonderheit dieses Referendums bestand darin, dass das Verfassungsänderungsgesetz am Ende der XIV. Legislatur mit einer Mitte-Links-Mehrheit approbiert wurde, während das Referendum am Beginn der neuen Legislatur gehalten wurde, als die parlamentarische Mehrheit von Mitte-Rechts-Parteien zusammengesetzt war, die früher die Reform, im Namen eines stärkeren Föderalismus, bekämpft hatten. Als das Referendum im Oktober 2001 stattfand, konnten die regierenden Mitte-Rechts-Parteien nicht stark gegen die Verfassungsnovelle plädieren, da die Reform schon ein erster Schritt in Richtung Föderalismus war und lokale sowie regionale Politiker der Mitte-Rechts-Mehrheit die Novelle bereits unterstützt hatten.

8. Einer letzten sehr breiten Reform wurde vom Parlament Ende 2005 zugestimmt. Sie betraf 53 Artikel der geltenden Verfassung, dass heißt: fast den ganzen zweiten Teil der Verfassung, der der Staatsorganisation gewidmet ist. Hochkontroverse Themen, wie die Zusammensetzung der zwei Kammern, das Verfahren der Gesetzgebung, die Rolle des Staatspräsidenten, die Ernennung und die Befugnisse des Regierungschefs und der Regierung, die Zusammensetzung und die Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofes, die Kompetenzen der Regionen und der Gebietskörperschaften und das Verfahren der Verfassungsrevision, wurden in einem riesigen Verfassungsänderungsgesetz „eingeschachtelt“ und in einem einzigen Verfahren behandelt.

Um die gesamte politische Landschaft zu verstehen, muss man sich daran erinnern, dass an der derzeitigen politischen Mehrheit nur Parteien teilnahmen, die keine Beziehung mit den altetablierten Parteien hatten, die die Verfassung vor 60 Jahren geschrieben hatten; die Diskussion fand in einer grundsätzlichen, lebhaften Auseinandersetzung zwischen Opposition und Mehrheit und mit einer starken kulturellen Opposition statt. Und doch gab es einen diffusen Eindruck, dass die Reform nur dazu diente, ein politisches Gleichgewicht unter den regierenden Parteien zu schaffen.

Das Schicksal der Reform war in dieser Situation – und abgesehen von den Inhalten – geschrieben: nach dem parlamentarischen Beschluss, der mit einer engen parlamentarischen Mehrheit getroffen wurde, die nicht die Zwei-Drittel-Mehrheit erreichte, wurde das Referendum eingeführt. Das Referendum fand in Juni 2006 nach den politischen Wahlen statt, aus denen die Mitte-

Links-Mehrheit als Sieger hervorging; es gab eine wichtige Beteiligung, da mehr als die Hälfte der Bürger (52,3%) an dem Referendum teilnahmen; sechs von zehn Wählern wiesen die Reform zurück, mit der politischen Wirkung, dass die geltende Verfassung gestärkt wurde, einschließlich der sonst kontroversen Reform von 2001.

9. Wir sind bei der heutigen Lage angelangt. Die Idee einer Gesamtreform wurde mittlerweile fallengelassen; jedoch, von einem institutionellen Gesichtspunkt aus gesehen, sind folgende Probleme stets präsent: eine verschiedene Zusammensetzung des italienischen Parlaments, um den paritätischen und perfekten Bikameralismus zu ändern; eine stärkere Stabilität der Regierung und des Regierungschefs; ein neues Wahlgesetz (es ist ein ordentliches Gesetz, das eng mit dem Regierungsregime verbunden ist). Wie man diese Ergebnisse erreichen kann, ist eine Frage, die offen bleibt: Braucht man ein Übereinkommen unter den wichtigsten politischen Kräften (aber das hätte heute unmittelbare negative Folgen für die Regierung) oder kann man ein weiteres Mal durch Mehrheitsabstimmungen weitergehen? Oder kann das neue – schon geplante – Referendum über das Wahlgesetz ausreichen? Die Antwort steht der Politik zu, aber ich bin eher skeptisch über die Fähigkeit der heutigen italienischen Parteien, die richtige Antwort zu geben. Die italienischen Politiker glauben, dass Bipolarismus heißt, dass man in einem ständigen Gegensatz regieren kann und dass keine Kompromisse gemacht werden müssen, nicht einmal über das Gemeinwohl: sie haben zu spät und schlecht von dem Verfassungsrechtslehrer Carl Schmitt gelernt, der die Politik mit den Begriffen von Freund und Feind verstand. Das ist ein total falscher Ansatz, da es nicht nur praktisch, sondern auch theoretisch Gelegenheiten gibt, wo die gegnerischen Parteien einen Schritt zurück machen müssen, um zusammen die beste Entscheidung für das Gemeinwohl zu treffen.

Die Bedeutung der Regionen in einem – föderalistischen – Italien

Sehr verehrte Damen und Herren, sehr geehrte Anwesende, wertres Präsidium. Zu aller erst möchte ich meine Freude zum Ausdruck bringen, dass ich heute hier in diesen heiligen Hallen zu Ihnen sprechen darf. Ich glaube, es ist schon schön, wenn man erstens als Südtiroler hier reden darf, denn letzten Endes haben unsere Vorfahren ja auch einmal über die Geschicke Österreichs – soweit es damals möglich war – mitentschieden. Zum zweiten freue ich mich, dass man über ein so wichtiges Thema, wie es gerade der Föderalismus ist, spricht. Ich glaube, es ist schon richtig, dass wir uns mit dieser Thematik auseinandersetzen, weil wir ja in Europa auch eine Änderung herbeiführen möchten. Wir möchten ja auch, dass die EU-Richtlinien möglichst gleichmäßig in der gesamten Europäischen Union angewendet werden. Wir reden immer wieder von der Kammer der Regionen und vor allem vom Europa der Regionen. Wenn wir aber nicht wissen, was eigentlich diese Regionen bedeuten, was sie eigentlich sind, welche Zuständigkeiten sie haben, da die Unterschiede zwischen Portugal, Griechenland, Deutschland, Österreich und Italien so verschieden sind, so kann man sich eigentlich gar nicht verständigen. Man weiß nicht, wovon man eigentlich spricht und deswegen ist es gut, dass wir gerade über den Föderalismus reden, damit vielleicht früher oder später alle auf den gleichen Stand gebracht werden. Ich freue mich ganz besonders, dass ich hier reden darf, weil ja letzten Endes hier auch über das Geschick unserer Autonomie mit entschieden worden ist. Österreich hat heute noch über die Südtiroler Autonomie die so genannte Schutzfunktion übernommen, deswegen haben wir mit diesem Hohen Haus direkt und indirekt sehr wohl zu tun.

Ich habe gesagt, die Unterschiede, was den Föderalismus angeht, sind von Land zu Land sehr verschieden und auch die Mentalität ist verschieden. Weil eben die Mentalität so unterschiedlich in den einzelnen Staaten ist, sind auch die Zuständigkeiten für die einzelnen Regionen so unterschiedlich. In Italien würde man sich, wenn man diese Autonomie hätte, die die deutschen und österreichischen Bundesländer haben, die Finger nicht nur bis zum Handgelenk ablecken,

sondern bis zum Ellbogen. In Italien ist diese Mentalität noch nicht vorhanden, dass man nicht nur von Delegation von Wahl zu Wahl redet, sondern dass man das auch wirklich durchführt. Prof. Caravita hat bereits gesagt, dass sehr viel entschieden wird, aber einerseits sind die Regionen nicht in der Lage, das was sie eigentlich hätten, umzusetzen und andererseits ist der Staat nicht in der Lage, die Durchführungsbestimmungen, die notwendig sind, damit die Kompetenzen vom Staat auf die einzelnen Regionen übergeführt werden, zu erlassen. Das heißt also, man beschließt zwar eine ganze Menge, auf dem Papier stimmt aber vieles in der Praxis dann wieder nicht. Letzten Endes kommt es darauf an, ob die Bevölkerung auf Grund der praktischen Erfahrung, auf Grund der Einstellung, auf Grund der Möglichkeiten der Umsetzung, wirklich in die gesamte Politik mit eingeschlossen werden kann. Ich glaube, hier fehlt es sicher noch, vor allem was Italien anbelangt.

In Italien gibt es drei Ebenen, Prof. Caravita wird zwar mit der dritten Ebene nicht ganz einverstanden sein, aber trotzdem, es gibt drei Ebenen. Eine davon sind die Regionen mit Normalstatut, die auf Grund der Verfassungsänderungen eine ziemlich weit reichende Autonomie hätten, wenn sie umgesetzt würde. Sie ist aber zum Großteil noch nicht umgesetzt und wenn sie umgesetzt worden ist, nur halbherzig, weil der Staat zwar sagt, das und das ist Zuständigkeit der Regionen, ich behalte mir das und das vor, alles andere müssen die Regionen entscheiden. Das wäre an und für sich eine sehr gute Autonomie, nur sagt der Staat gleichzeitig, aber natürlich müssen die Regionen dabei die Reformgrundsätze, vor allem auch den Sinn der einzelnen Gesetze, die Verfassung usw. einhalten. Es werden Kontrollen direkt oder indirekt wieder eingeführt, wo man sagt, Zuständigkeiten habt ihr schon, aber trotzdem möchte ich schauen, was ihr eigentlich mit diesen Zuständigkeiten macht. Auch die Finanzgesetzgebung entspricht nicht so, dass man diese Umsetzung wirklich wahrnehmen kann. Das ist die erste Ebene. Das heißt, die Regionen mit Normalstatut sind mehr oder weniger der Großteil. Denn wir haben 21 Regionen, davon sind sechs mit Sonderstatut (vier Regionen und zwei Autonome Provinzen) und die anderen sind mit Normalstatut ausgestattet.

Dann gibt es die zweite Ebene, Regionen mit Sonderstatut, das heißt, man hat aus politischen Überlegungen gesagt, dass man gewissen Regionen in Italien eine Sonderautonomie gibt, weil es dort politische Schwierigkeiten gegeben hat oder weil Besonderheiten da sind. Seien diese kultureller Natur, Minderheiten usw. So hat man zB Sizilien auf Grund der geschichtlichen Entwicklung eine Sonderautonomie gegeben. Weil man sie Sizilien gegeben hat, musste man sie auch

Sardinien geben. Dann hat man auch einige Gebiete gehabt, wo Minderheiten da sind, wo man Angst gehabt hat, dass es im Grenzbereich zu Schwierigkeiten kommen könnte, wie zB Julisch-Venetien, Aosta und Trentino-Südtirol.

Das heißt, wir haben sechs Regionen mit Sonderstatut, wobei eine dieser sechs Regionen noch eine besondere Autonomie hat. Das ist die dritte Ebene und hier, lieber Herr Professor, werden Sie mit mir vielleicht rein rechtlich nicht ganz einverstanden sein, aber es halt mal so. Während die anderen Regionen die Autonomie, die Sonderautonomie nur bekommen haben auf Grund des politischen Willens, auf Grund einer Abänderung der Verfassung des italienischen Staates ist die Autonomie Südtirols auf Grund eines Friedensabkommens, auf Grund eines internationalen Vertrages zwischen Österreich und Italien zustande gekommen. Uns hat man die Autonomie nicht gegeben, weil man gesagt hat, man möchte den Südtirolern eine Autonomie geben, sondern man hat sie uns als Kompromiss in Zusammenhang mit dem Friedensvertrag gegeben. Wir wollten als Südtiroler ja nicht die Autonomie, wir wollten ja eigentlich das Selbstbestimmungsrecht. Aber das Selbstbestimmungsrecht haben uns die Siegermächte nach dem Zweiten Weltkrieg nicht gegeben. Man hat gesagt, der italienische Staat muss auf Grund eines Abkommens zwischen Österreich und Italien, des Gruber-Degasperi-Abkommens, der dort lebenden Bevölkerung eine autonome Gesetzgebung und eine autonome Verwaltung geben. Das heißt also, wir haben eine Autonomie auf Grund eines internationalen Vertrages. Während die Autonomie für die Spezialregionen mit Verfassungsgesetz abgeändert werden kann, könnte unsere Autonomie nur mit Zustimmung des anderen Vertragspartners – ich sage Österreich – abgeändert werden. Denn, wenn ein Vertrag zwischen zwei Staaten besteht, dann kann der Vertrag nur abgeändert werden, wenn auch der andere Vertragspartner damit einverstanden ist.

Warum hat es dann eigentlich die ganzen Schwierigkeiten der 50er und 60er Jahre in Südtirol gebraucht? Die hat es gebraucht, weil dieser Vertrag so ausgelegt worden ist, dass er unseren Vorstellungen nicht mehr entsprochen hat. Im Pariser Abkommen hat man gesagt, der dort lebenden Bevölkerung muss eine autonome Verwaltung und Gesetzgebung zuerkannt werden. Man hat auch einige Dinge aufgezählt, die notwendig sind, um kulturell überleben zu können. Man hat aber letzten Endes nur einen kleinen Vertrag gemacht, wohl wissend, dass dann viele Möglichkeiten der Interpretation bestehen. Man hat diese Autonomie zunächst nicht dem Land Südtirol gegeben, sondern man hat diese Autonomie einem neuen Gebilde, der Region Trentino-Südtirol, zuerkannt. In diesem neuen Gebilde hat die italienische Volksgruppe

die 2/3-Mehrheit gehabt und deshalb haben wir gesagt, die Siegermächte haben uns die Autonomie nicht gegeben, um uns wirtschaftliche Vorteile zu geben, sondern wir haben die Autonomie aus kulturellen Überlegungen bekommen, damit wir als Sprachgruppe, als kleine österreichische Minderheit, als deutsche Sprachgruppe, in diesem neuen Staat überleben können. Wir haben die Autonomie nicht, wie andere Regionen, aus wirtschaftlich politischen Überlegungen bekommen, sondern um eben als Volksgruppe in diesem Staat überleben zu können. Deshalb haben wir gesagt, wir müssen diese Autonomie für Südtirol allein bekommen, daher das „Los von Trient“, deswegen das Beschäftigen der UNO mit diesem Problem. Österreich hat das Problem vor die UNO gebracht und dann sind in den 60er Jahren die Verhandlungen geführt worden usw. Schließlich und endlich haben wir eine Auslegung dieses Pariser Abkommens getroffen und haben das so genannte „Paket“, das insgesamt 137 Punkte beinhaltet, bekommen. Das bedeutete, dass Zuständigkeiten vom Staat und von der Region auf das Land Südtirol übergehen sollten. Das Paket, das zweite Autonomiestatut, ist letzten Endes nur die Interpretation des ersten Autonomiestatutes. Im Jahr 1972 ist die Verfassung abgeändert worden und wir haben eine neue Autonomie, dh das Land Südtirol hat unter den Spezialregionen eine ganz besondere Stellung, eine Stellung, die international abgesichert ist, erhalten. Unsere Autonomie ist bei der UNO hinterlegt worden und Österreich hat vor der UNO erklärt, dass der Streit mit Italien beigelegt ist. Österreich hat die Schutzfunktion, dass dieser Vertrag auch wirklich eingehalten wird, übernommen. Das, glaube ich, ist eine besondere Verankerung dieser Autonomie, weil es eben heißt, diese Autonomie kann nicht nur durch das italienische Parlament abgeändert werden, sondern es muss, wenn diese Autonomie abgeändert wird, auch der österreichische Nationalrat zustimmen. Das gibt uns auch eine gewisse Sicherheit.

Nun, mir hat Dr. Bußjäger gesagt, ich soll vor allem auch auf die Vorteile einer Autonomie eingehen, um vor allem auch den Regionen mit Normalstatut zu zeigen, dass die Autonomie für ein Gebiet enorme Vorteile bringt. Wir haben immer gesagt, wir haben eine Autonomie bekommen und im Jahr 1972 die nachfolgenden Durchführungsbestimmungen, aber es gibt kein Ende einer Autonomie. Wenn wir eine autonome Gesetzgebung und autonome Verwaltung zugesprochen bekommen haben, die Umstände ändern sich immer, deswegen muss man versuchen, in der jeweiligen Zeit diese autonome Gesetzgebung und diese autonome Verwaltung zu bekommen. Letzten Endes muss

man ja die Möglichkeit haben, die tagtäglichen Probleme, die Probleme in der jeweiligen Zeit durch die Gesetzgebung und die Verwaltung entsprechend zu lösen, sodass wir immer von einer dynamischen Autonomie gesprochen haben. Wir haben gesagt, wir haben den Streit vor der UNO beigelegt, aber auf der anderen Seite heißt das nicht, dass man jetzt genau das haben muss und Amen. Nein, der Sinn muss der sein, dass wir Instrumente in die Hand bekommen, damit wir als kleine Gruppe in einem großen Land kulturell und auch wirtschaftlich überleben können. Deswegen sind wir immer von der dynamischen Autonomie ausgegangen. Wir haben mit dem ersten Autonomiestatut eine ganze Menge im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich bekommen. Mehr oder weniger fast alle Zuständigkeiten im Bereich der Wirtschaft, der Sanität, der Kultur usw. Wir haben aber dann durch spätere Verhandlungen und auch durch die Abänderung der Verfassung für die Regionen mit Normalstatut erreicht, dass festgelegt worden ist, all das, was die Regionen mit Normalstatut bekommen, geht automatisch auch an die Regionen mit Spezialstatut über. Deswegen haben wir erreicht, dass die Kontrollen abgeschafft worden sind, dass die Gesetze direkt vom Landeshauptmann in Kraft gesetzt werden können, dass die Gesetze nicht mehr in Rom genehmigt werden müssen, sondern dass der Landeshauptmann sie in Kraft setzt und dann kann Rom innerhalb von 30 Tagen Einspruch erheben. Nicht aber in der Form, dass das Gesetz außer Kraft gesetzt wird, sondern nur, dass der Verfassungsgerichtshof angerufen werden kann und gesagt wird, hier wird die Verfassung tangiert. Auch der Rechnungshof hat keine präventive Kontrolle mehr, das heißt, wir haben diese Zuständigkeiten bekommen. Wir haben durch Verhandlungen dann eine ganze Menge von weiteren Zuständigkeiten erhalten, so zB Zuständigkeiten, die die Universität und die Schulen, die Staatsstraßen, die Wasserkonzessionen anbelangen, dh eine ganze Menge, weil wir gesagt haben, die dynamische Autonomie muss immer wieder die Möglichkeit geben, dass man weiter verhandelt und hier auf Grund der Notwendigkeiten dann entsprechende Zuständigkeiten bekommt. In den 60er Jahren haben Internet und Telekommunikation keine Bedeutung gehabt, heute haben sie eine Bedeutung und wenn wir von der Wirtschaft reden, ist ganz klar, dass wir diese Zuständigkeit brauchen. Oder Wasserkraft, Energie usw haben in den 60er Jahren bei weitem nicht diese Bedeutung gehabt. Heute sind sie wichtig für die Wirtschaft und deswegen sage ich, autonome Gesetzgebung und Verwaltung muss das beinhalten. Aus diesem Grund muss man ständig am laufenden sein und versuchen, durch Verhandlungen diese autonomen Zuständigkeiten etwas zu erweitern und der Realität anzupassen.

Diese Autonomie hat uns vor allem zwei große Vorteile gebracht. Diese Vorteile würden sie jeder Region bringen. Erstens einmal wirtschaftliche Vorteile. Es hat schon einen Vorteil, wenn man selber im eigenen Land eine Politik betreiben kann, die der lokalen Realität Rechnung trägt. Wir waren als Land Südtirol in den 60er Jahren Uganda, wir haben gar nichts gehabt. 62% der Bevölkerung waren in der Landwirtschaft tätig, wir haben keine Strukturen in den Gemeinden gehabt, kaum moderne Schulzentren. Wir haben keine Stipendien geben können, die Kinder haben erst studieren können, wenn sie irgendwo Pfarrer geworden sind, dann sind sie in einem Kloster erzogen worden, sonst hat es kaum eine Möglichkeit gegeben. Wir haben Höfe, die nicht erschlossen waren, gehabt usw. Als wir die Zuständigkeit bekommen haben, hatten wir die Möglichkeit, die landwirtschaftlichen Probleme in unserem Lande unter Einhaltung der EU-Richtlinien selber zu regeln. Für uns als Berggebiet ist es so, dass die Landwirtschaft die Grundlage für die gesamte Lebensqualität ist und vor allem auch für die gesamte wirtschaftliche Entwicklung in unserem Lande. Wir haben nur 500.000 Einwohner, haben aber über 5 Mio Touristen, die den Urlaub bei uns verbringen, mit 27 Mio Übernachtungen. Sie können sich ja vorstellen, wenn die Bergbauern abwandern würden, wenn das ländliche Gebiet nicht mehr Instand gehalten würde, dann könnten wir kaum Urlaub in unserem Land anbieten. Wir müssen versuchen, dass die Bergbauernhöfe nicht aufgelassen werden und die Bevölkerung aus dem ländlichen Gebiet nicht abwandert, sondern dem ländlichen Raum Sicherheit bieten. Wenn ich aber das tun will, muss ich auch die Gesetze so machen, dass die Klein- und Mittelbauern, die ja nicht mehr von der Landwirtschaft allein leben können, Neben- und Zuerwerbsmöglichkeiten in der Nähe ihrer landwirtschaftlichen Betriebe bekommen. Ich muss eine Raumordnungspolitik betreiben, damit die einzelnen Arbeitsplätze in der Nähe errichtet werden können, damit sie abends wieder in ihre Dörfer zurückkehren. Wenn wir uns heute den Apennin oder die Vogesen oder auch die Pyrenäen anschauen, dann sehen wir, dass die Leute abgewandert sind. Es sind Dörfer, die zwar rein materiell saniert worden sind, aber die jungen Leute sind nicht mehr da und es fehlen die Strukturen. Deswegen halte ich fest, dass wir durch unsere Politik, sei es die Raumordnung, sei es die Förderung der Klein- und Mittelbetriebe, durch die Ansiedlung der Betriebe usw. erreichen konnten, dass wir nur 2,4% Arbeitslose, dh Vollbeschäftigung, haben. Verglichen mit den 60er Jahren haben wir heute das höchste Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner von ganz Italien. Das heißt, es war die Autonomie, die es ermöglichte, die einzelnen Bürger einzubinden. Sie haben die Möglichkeit gehabt, in jedem einzelnen Dorf entweder ein Hotel, einen

kleinen Handwerksbetrieb oder irgendeinen Dienstleistungsbetrieb zu errichten. Wenn Einheitsgesetze auf Staatsebene da sind, dann nimmt man auf diese Besonderheiten nicht Rücksicht und deswegen bin ich der Meinung, dass die Autonomie für die wirtschaftliche Entwicklung einfach eine enorme Bedeutung hat und wir haben es am eigenen Leibe erlebt. Wir haben heute lebendige Dörfer, wo wir überall noch ein Geschäft, eine Bar oder ein Restaurant und auch einen Bankschalter, nicht nur einen Bankomat, haben. Es gibt einen Kindergarten, ein Postamt und ein Kulturhaus, eine Kirche und einen Friedhof usw, das ist wichtig, damit ein Gebiet insgesamt lebendig erhalten werden kann. Das ist wichtig für die Wirtschaft und für die Kultur. Wir sind so gesehen ein kleines Europa. Wir reden immer wieder vom Europa der Vielfalt und der verschiedenen Kulturen, wo jeder einzelne die Möglichkeit haben sollte, die eigene Kultur zu leben, den eigenen kulturellen Bereich entsprechend zu pflegen, sich zur eigenen Geschichte zu bekennen und vor allem auch nebenbei sich als Europäer zu benehmen. Ich glaube, dass wir durch diese Autonomie die Möglichkeit bekommen haben, dass wir auf die drei Kulturen in unserem Lande, italienisch, deutsch und ladinisch, Rücksicht nehmen können. Wir möchten nicht, dass eine dieser Kulturen an der Entwicklung und am Fortbestand an den Rand gedrückt oder irgendwie eingeschränkt wird, sondern, dass sich alle entsprechend entwickeln können. Wir haben die drei Typen von Schulen. Die Eltern können entscheiden, ob sie die Kinder in die eine oder in die andere Schule schicken wollen. Wir haben deutsches, italienisches und ladinisches Fernsehen, wir haben vor allem auch die kulturelle Förderung. Alle drei Volksgruppen sollen in der Form am Leben teilnehmen können. Wir haben den Proporz eingeführt, dh je nach Stärke der einzelnen Gruppen können sie auch an der öffentlichen Verwaltung teilnehmen. Die Sprachen Deutsch und Italienisch und auch Ladinisch in den ladinischen Tälern sind einander gleichgestellt, dh jeder kann seine Muttersprache verwenden. Bei Gericht muss der Prozess in der Sprache des Angeklagten stattfinden. Das sind Fortschritte, das heißt vor allem auch ein Gleichgewicht zwischen den einzelnen Kulturen zu finden und vor allem ohne Blut vergießen. Wir brauchen nicht weit zu gehen, wenn wir die Probleme der Minderheiten, zB im ehemaligen Jugoslawien, ansehen und wie diese gelöst worden sind, so müssen wir sagen, dass Österreich und Italien ein Werk zustande gebracht haben, das sich wirklich sehen lassen kann. Das ist Verdienst der Autonomie. Ohne Autonomie hätten wir das sicher nicht geschafft. Ich glaube, wenn viele mitarbeiten und mitplanen, dann macht auch der Staat letzten Endes eine gute Figur.

Der Schutz der Minderheiten ist ein nationales Interesse. Wenn die Autonomie den einzelnen territorialen Gebieten die Möglichkeit gibt, das selber zu regeln, dann kann der Staat das Modell Schutz der Minderheiten nicht nur in der Verfassung haben, sondern nach außen an konkreten Beispielen zeigen. Ich glaube, dass wir deswegen ein Hochlied auf den Föderalismus und auf die Autonomie singen sollten.

Diskussion

Prof. Dr. Thomas O. Hueglin

Vielen Dank für diesen sehr interessanten Vortrag, Herr Dr. Durnwalder. Gibt es Fragen?

Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger

Ich glaube, dass in diesem Raum viele Anhänger des Föderalismus sind und vielleicht nicht so viele Zentralisten, wie sie an sich dem Anteil unter den Politikern Österreichs entsprechen. Ein solches hohes Lied auf den Föderalismus muss Ihnen das Herz ja wirklich höher schlagen haben lassen. Das wäre in Österreich kaum einmal von einem Landeshauptmann zu erwarten, geschweige denn von irgendeinem anderen Politiker. Aber nun ist Südtirol natürlich auf Grund der sprachlichen und historischen Situation in Italien ein Sonderfall. Mich würde daher interessieren wie das mit den übrigen Regionen in Italien ist? Ich richte diese Fragen primär an Sie, Herr Caravita.

Eine weitere Frage: Die normalen Regionen in Italien sind heute stärker als noch etwa vor 30 oder 40 Jahren. Hat in dieser Diskussion die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft und später der Europäischen Union eine Rolle gespielt und wenn ja, welche? In Österreich haben wir ein Paradigma der Diskussion über Föderalismus, das sagt, wir haben heute drei Gesetzgebungsebenen, den Bund, die Länder und die Europäische Union und drei sind eigentlich zu viel. Wir hören in unserer Diskussion immer, Europa macht den Föderalismus eigentlich überflüssig. Offenbar muss das in Italien anders gesehen werden.

Damit verbunden: Wir haben von Herrn Landeshauptmann Durnwalder gehört, dass auf dem Papier der Status der normalen Regionen besser aussieht als in der Realität. Offenbar gibt es eine Diskrepanz zwischen Verfassung und Verfassungsrealität. Welche Rolle spielt hier das Verfassungsgericht, die Corte Costituzionale, in Italien? Können die Regionen ihre Position, wenn sie nicht vom staatlichen Gesetzgeber respektiert wird über das Verfassungsgericht durchsetzen?

BR Edgar Mayer

Ich bin in diesem Parlament als Vorarlberger Bundesrat tätig. Ich möchte also hier erwähnen, Herr Professor, dass wir in Vorarlberg natürlich auch glühende Föderalisten, sozusagen die Hüter des Föde-

ralismus in Österreich sind. Da möchte ich auch meinen Präsidenten Jürgen Weiss erwähnen, der seit Jahrzehnten ein Hüter von Moral und Ordnung ist, insbesondere wenn es um Föderalismus geht. Wenn es in Österreich zentralistische Bewegungen gibt, haben wir Vorarlberger gleich einmal das Gefühl, dass man den Arlberg wieder zumauern möchte, aber das sei nur am Rande erwähnt.

Ich möchte jetzt noch einmal auf diese drei Ebenen, von denen wir gehört haben, zu sprechen kommen. Der Herr Professor hat gemeint, es gibt zwei, der Herr Landeshauptmann hat gemeint, es gibt drei. Also tatsächlich gibt es Regionen mit besonderem Statut und dann auch Südtirol mit diesem besonderen Statut, zu dem Österreich auch einen großen Beitrag geleistet hat. Meine Frage geht in etwa in die Richtung, die der Herr Professor schon gestellt hat, wobei ich jetzt nicht in den Bereich EU gehen möchte, sondern einfach als Föderalist frage: Inwieweit gibt es in Italien nach dieser Verfassungsreform nach wie vor Tendenzen, die sagen, wir werten die Regionen noch auf? Eine Angleichung an dieses besondere Statut Südtirols wird es nie geben, da gibt es sicher auch einige neidvolle Blicke vom Süden in Richtung Norden, das ist mir schon auch klar. Aber inwieweit gibt es Tendenzen, die Regionen noch stärker einzubinden und noch stärker zu fördern?

Univ.Prof. Mag. Dr. Erich Thöni

Ich bin Finanzwissenschaftler und beschäftige mich sehr stark mit Finanzausgleichsfragen. Soweit ich die italienische Diskussion kenne, müsste man zu der Debatte der verschiedenen Ebenen jetzt wohl noch hinzufügen, dass die Regionen, auch diejenigen mit Sonderstatut, in sehr unterschiedlicher Art finanziert werden. Das heißt, es ist ein ganz großer Unterschied zwischen Aosta, Südtirol und Friaul-Julisch-Venetien. Die Finanzierung der Regionen mit Sonderstatut ist nicht die gleiche. Daher müsste wahrscheinlich der Finanzierungsaspekt hier noch ergänzend hinzukommen, um diese Gleichwertigkeit in der Verfassungslandschaft oder die Ungleichheit in der Verfassungslandschaft noch zu apostrophieren.

Vizepräsidentin des Bundesrates Anna Elisabeth Haselbach

Es ist die Diskussion über die drei Gesetzgebungsebenen angesprochen worden mit dem Unterton: Jetzt haben wir drei Gesetzgebungsebenen und eine davon ist sicherlich zu viel. Ich glaube, dass wir – und ich sage das hier jetzt wirklich ganz allgemein als Parlamentarierin – hier die unbedingte Aufgabe haben, den Menschen zu sagen: keine parlamentarische Ebene kann eine zuviel sein. Ich glaube,

dass wir das bei allen Überlegungen, wie sollen Verfassungen gestaltet sein, immer im Hinterkopf haben müssen. Es gibt nichts Wichtigeres als einen guten Parlamentarismus am Leben zu erhalten. Danke.

Prof. Dr. Thomas O. Hueglin

Danke Frau Vizepräsidentin. Ich erteile das Wort den Referenten, bitte Herr Prof. Caravita.

Prof. Dr. Beniamino Caravita

Unsere Verfassung sieht zwei Arten von Regionen vor. Südtirol hat einen völkerrechtlichen Sonderstatus wegen des Abkommens mit Österreich. In der italienischen Verfassung besteht die Besonderheit darin, dass, wenn wir einen Beweis für drei Typen von Regionen suchen wollen, wir sagen könnten, dass wir 15 ordentliche Regionen, vier Regionen mit Sonderstatut und nur eine Region mit zwei Provinzen, die eine Sonderautonomie hat, haben. In diesem Sinne können wir einen Beweis der Hypothese von Herrn Präsident Durnwalder im Text der Verfassung finden. Trentino-Südtirol ist die einzige Region, die eine verfassungsrechtliche Teilung in Provinzen hat und die meisten Gesetzgebungskompetenzen in der Region Trentino-Südtirol sind verfassungsrechtlich den Provinzen zugeteilt. Die Niveaus der italienischen Regionen sind differenziert. Die fünf Sonderregionen haben ein Sonderstatut, das heißt, dass es fünf Sonderordnungen gibt. Die 15 ordentlichen Regionen haben politisch sehr verschiedene Niveaus in der Implementation der Zuständigkeiten. Ich habe enge Beziehungen mit der Lombardei. Die Lombardei hat jetzt einem Gesetz zugestimmt, mit dem die Berufsbildung ganz autonom geregelt wurde in einer ganz anderer Weise als im italienischen Gesetz. Sicher sind die Regionen jetzt viel stärker – nicht nur auf dem Papier, sondern auch politisch. Ich habe das Verfassungsgesetz 1/1999 zitiert. Mit diesem Gesetz werden die Präsidenten der Regionen direkt gewählt. Das heißt, dass sie politisch viel stärker geworden sind.

Ich glaube schon, dass die Europäische Gemeinschaft eine unheimlich starke Rolle gehabt hat, um die Regionen zu stärken. Meiner Meinung nach hat man in der zweiten Hälfte der 90er Jahre versucht, in Europa drei Sachen zu machen. Man hat versucht, Europa zu erweitern, man hat versucht, Europa zu vertiefen und man hat versucht, Europa zu regionalisieren. Es gab und es gibt viele Versuche, ein Europa der Regionen zu bilden. Ich habe den Eindruck, dass die drei Schritte zwar nicht gescheitert sind, aber wie erfolgreich sie waren, möchte ich jetzt nicht bewerten.

Die Rolle des Verfassungsgerichtshofes hat sich geändert. Bis zur Reform 2001 hat der Verfassungsgerichtshof ab und zu die Kompetenzen der Regionen verteidigt. Mit dem neuen Text der Verfassung 2001 sind viele Kompetenzen an die Regionen gegeben worden. Hier hat die Rolle des Verfassungsgerichtshofes irgendwie gewechselt und in der letzteren Judikatur hat der Verfassungsgerichtshof diejenigen Sätze in der Verfassung gesucht, die unitarische Ansätze bestärken. Das heißt, im Text der Verfassung gibt es nicht mehr den Begriff des Nationalinteresses oder des unitarischen Interesses, aber der Verfassungsgerichtshof hat versucht, diese Begriffe irgendwie aus dem Text der Verfassung abzuleiten.

Ich spreche immer generell, nicht über die Lage der Sonderregionen oder besonders von Südtirol. Sicher, die gesetzgeberischen Kompetenzen der Regionen sind im Artikel 117 angeführt und sie sind sehr weit reichend. Wir haben eine residuale Klausel in der Verfassung eingeführt, wonach alle Bereiche, die nicht in der Verfassung festgelegt sind, den Regionen zukommen. Ich werde da nicht in die Tiefe gehen, aber das Problem ist das, dass die ordentlichen Regionen nicht die finanziellen Mittel haben, um alle diese Zuständigkeiten ausüben zu können. Tourismus wäre heute eine residuale regionale Kompetenz, wie die Landwirtschaft oder der Handel. Aber die meisten Regionen haben nicht die Jurisdiktion, die Kompetenzen. Die Lombardei, die Toskana oder die Emilia Romagna haben die Zuständigkeit für das Flughafenwesen. Die Regionen Molise, Basilikata oder die Abruzzen haben jedoch diese Zuständigkeit nicht.

Wir haben ein großes Problem darin, dass die italienische Finanzverfassung nicht komplett ist und nach der Verfassung nicht erneuert wurde. Wir bleiben mit den alten Texten vor der Reform und es gibt einen sehr großen Unterschied bei den Sonderregionen, da die Sonderregionen einen gesetzlich bestimmten Prozentsatz der Steuern bekommen. Das geht von 60% in Sardinien und Friaul bis zu 100% in Sizilien und dem Trentino-Südtirol. Die anderen Regionen haben solche bestimmte Prozentsätze nicht und das ist eines der größten Probleme, das wir heute diskutieren.

LH Dr. Luis Durnwalder

Ja, Herr Professor Caravita hat mehr oder weniger alles bereits gesagt. Es ist so, dass in Italien, wie so oft, ein Unterschied besteht, zwischen dem was auf dem Papier steht und dem was in der Wirklichkeit ist. Man nimmt es mit der Durchführung nicht so genau. Man hat zB bei den ganzen Übertragungen der Kompetenzen nicht berücksichtigt,

dass viele Kompetenzen, die eigentlich als Substanz den Regionen zustehen würden, wieder auf Grund anderer Gesetze der Handelskammer oder anderen Körperschaften zugesprochen worden sind und deshalb wieder mit einer eigenen Maßnahme auf die Regionen gehen müssten. Vor allem fehlen die Durchführungsbestimmungen, wo über das Personal, über die Liegenschaften und über die verschiedenen Strukturen entschieden wird. Das heißt, man hat zwar die Zuständigkeit, aber man hat große Schwierigkeiten, sie wahrzunehmen, auch was die Finanzierung anbelangt. Wie bereits der Herr Professor gesagt hat: Nicht 100%, aber 90% der Gebühren und Steuern, die in Südtirol eingehoben werden, bleiben in Südtirol. Auch hier gibt es Unterschiede und deswegen besteht natürlich in den anderen Regionen mit Normalstatut, die an uns angrenzen, irgendwie ein gewisser Neid. Sie haben sicher gelesen, dass Cortina d'Ampezzo oder Santa Lucia an Südtirol angeschlossen werden möchten. Denn in Cortina sieht man zB, dass dort die Bauern nicht gefördert und die Bauernhöfe nicht erschlossen werden. Sie sagen, warum können in Südtirol die landwirtschaftlichen Betriebe so gefördert werden, warum werden in Südtirol in den einzelnen Dörfern neue Produktivzonen ausgewiesen, Betriebe angesiedelt, warum haben die in Südtirol nur 2,4% Arbeitslose, während wir im Veneto 6 oder 7% Arbeitslose haben? Daher kommt der Neid. Dann sagt der zuständige Politiker – etwa Präsident Galan – ja weil die viel mehr Geld bekommen, weil die die Autonomie haben, weil wir für die Steuer zahlen müssen usw und auf diese Art und Weise wird der Neid genährt. Dabei haben wir vor allem eine andere Wirtschaftspolitik, in der wir mehr in die ländlichen Gebiete investieren.

Prof. Dr. Beniamino Caravita

Im Reformgesetz gibt es einen Artikel, der sagt, bis zur Erneuerung der Sonderstatuten gelten die Bestimmungen der Reform auch für die Sonderregionen.

Ich will nicht den Eindruck erwecken, dass das Problem des italienischen Regionalismus oder des Föderalismus eine Auseinandersetzung zwischen Trentino-Südtirol und der anderen gesamten staatlichen Ordnung ist. Meiner Meinung nach ist das wichtigste Problem des italienischen Regionalismus eine fehlende Richtung. Bisher haben wir Schritte ohne Ordnung gemacht und unser Problem ist, eine Richtung vorzugeben und diese Reform zu implementieren. Der Text der italienischen Verfassung ist ein Text, der nach Grundsätzen organisiert ist. In der Verfassung gibt es keine Prozentsätze, keine Bestimmungen, die präzise sind, es gibt Grundsätze. Die Grundsätze müssen durch Gesetze oder Beschlüsse implementiert werden. In diesen sechs Jahren

sind wir noch dabei, diese Gesetze und diese Beschlüsse zur Implementation der Reform zu erlassen und meiner Meinung nach ist das unser wichtigstes Problem.

Univ.Prof. Dr. Anna Gamper

Ich hätte eine Frage und zwei ganz kurze Bemerkungen. Die Frage an Prof. Caravita. Sie haben von Verfassungsprinzipien der italienischen Verfassung gesprochen, die man als änderungsfest bezeichnen könnte. Auf jeden Fall der Republikanismus im Art 139, aber Sie vertreten auch die These, dass in den Anfangsartikeln der italienischen Verfassung Prinzipien verankert seien, die ebenfalls änderungsfest sind. Für mich ist es deswegen bemerkenswert, weil wir in Österreich in den letzten Jahren eine sehr heftige Debatte haben, ob es so etwas wie änderungsfeste Verfassungsprinzipien gibt und es sehr schwer ist, das im positiven Bundesverfassungsrecht nachzuweisen.

Zwei ganz kurze Bemerkungen. Ich glaube, in beiden Referaten ist diese Terminologie des Einheitsstaates herausgekommen, die man in der italienischen Verfassung findet. Der Staat ist der Bund oder der Zentralstaat. Das zeigt schon noch deutlich, dass Italien ein Regionalstaat ist. Ich glaube, dass Asymmetrie typischer ist für Regionalstaaten als für Bundesstaaten, wenn ich absehe von der sehr a-typischen russländischen Föderation mit sechs verschiedenen Typen von Glied-einheiten, was natürlich extrem asymmetrisch ist. In Österreich haben wir vielleicht nur ein kleines bescheidenes Beispiel, Wien als Bundesland, Gemeinde und Bundeshauptstadt.

Prof. Dr. Beniamino Caravita

Die Mehrheit sagt, im Begriff der Republik gibt es auch die verfassungsrechtliche Verankerung der Demokratie. Wenn wir diese Verankerung machen, was machen wir dann mit England, mit Belgien, mit den Niederlanden, mit Schweden? In der Europäischen Tradition darf man nicht Demokratie mit Republik verwechseln. Das heißt, dass es einen Begriff von Demokratie gibt, der etwas anders ist als der Begriff von Republik. Wenn wir wollen, dass Parlamentarismus perfekt funktioniert, muss es einen neutralen Regierungschef geben.

Dann würde ich sagen, ein Beweis, dass Italien noch nicht ein föderaler Staat ist, ist die Tatsache, dass die Regionen keine Rolle im Verfassungsprozess haben.

Prof. Dr. Thomas O. Hueglin

Ich habe was gelernt hier, nämlich, dass in der Diskussion über Südtirol die beiden Referenten übrigens gar nicht so weit auseinander sind, wie sie vielleicht selber gedacht haben. Südtirol ist natürlich ein Sonderfall, aber es gibt einen anderen Fall, der ganz ähnlich ist, nämlich das good friday agreement von Nordirland. Dort sind auch nicht nur die beiden Regionen Nordirlands inkludiert, sondern eben auch die benachbarten Staaten Großbritannien und Irland. Das allgemeine, was man aus diesem Vergleich lernen kann und Herr Durnwalder hat ja schon darauf hingewiesen, wie oft so etwas dann nicht funktioniert, zB in Jugoslawien oder in Sri Lanka oder in Zypern. Wenn es aber gelingt, zu einer friedlichen Lösung von solchen Situationen zu kommen, scheint der gemeinsame Nenner zu sein, dass alle wirklichen Interessenten involviert sein müssen. Alle müssen irgendwie teilnehmen und auch an der Lösung teilhaben. Dadurch unterscheidet sich Südtirol von den anderen Regionen, weil es eben völkerrechtlich, transnational eingebunden ist. So hat man das auch in Nordirland versucht, ein hochinteressanter Fall eines ganz anders artigen Föderalismus, von dem man natürlich noch nicht sagen kann, dass er funktioniert, aber zumindest ist es ein Anfang.

Abschließend danke ich den Referenten für ihre sehr interessanten Beiträge.

Kanada: Zwischen Scheitern von Verfassungsreformen und pragmatischen Lösungen

Dr. Wolf Okresek

Sehr geehrte Damen und Herren. Wir sind damit beim zweiten Teil des Nachmittagsprogramms angelangt und es wird Herr Prof. Hueglin zum Thema: Kanada, Zwischen Scheitern von Verfassungsreformen und pragmatischen Lösungen sprechen. Im Anschluss an den Vortrag wird es dann eine Diskussion geben und nachher die Keynote-Speakers. Sie finden in der Tagungsmappe einen Lebenslauf von Herrn Prof. Hueglin. Er hat uns gesagt, er ist Kanadier, nein er kommt aus Kanada, er hat in München und in St. Gallen studiert, sowohl Wirtschafts- und Sozialwissenschaften als auch Wirtschaftswissenschaften und er hat sich an der Universität Konstanz habilitiert. Seit 1985 ist er Professor für Politikwissenschaften in Kanada. Sie finden auch eine Liste von Buchveröffentlichungen und Monographien, das meiste zum Föderalismus, aber auch ein Buch zur Demokratie mit dem Titel „Tyrannei und Mehrheit“. Darf ich Sie um Ihren Vortrag bitten.

Verfassung – Verfassungsänderung – Verfassungsflexibilität

Anmerkungen zum kanadischen Sonderfall

Das europäische Interesse am kanadischen Bundesstaat hat in den letzten Jahrzehnten erstaunlich zugenommen. Noch vor zwanzig Jahren interessierten sich außer einigen wenigen Akademikern im wesentlichen nur die Katalanen und die Schotten für Kanada, oder vielmehr für Quebec, und das mit voller Bewunderung und Neid für dessen Status als machtvollste subnationale Regierung der Welt. Die Europäer wussten damals noch wenig über Kanada, und das amerikanische Modell war der Maßstab aller bundesstaatlichen Dinge. Vor allem wegen Europa ist das heute anders.

Selbst wenn der europäische Verfassungsentwurf von 2004 alle Ratifizierungshürden genommen hätte, würde dies kaum einen wesentlichen Ruck in Richtung herkömmlicher Bundesstaatlichkeit nach amerikanischem Modell bedeutet haben. Die Europäische Union wird auch auf Dauer keine einheitlich-europäische Nationalgesellschaft hervorbringen können oder wollen. Die wesentlichen Fragen der politischen Richtung werden auch weiter durch intergouvernementale Aushandlungsprozesse entschieden werden. Die Europäische Union gleicht in dieser Hinsicht mehr dem kanadischen als dem amerikanischen Bundesstaat.

Man kann noch einen Schritt weiter gehen. Wenn es zutrifft, dass die moderne Staatenwelt im Zuge der Globalisierung poröser und fragmentierter wird, multikultureller, entgrenzter und wirtschaftlich weniger – und das heißt hier: weniger einheitlich – regierbar, wie sich das ja etwa auch in Deutschland mit dem Drängen nach mehr Konkurrenzföderalismus andeutet, dann ist herkömmliche bundesstaatliche Weisheit möglicherweise auch innerstaatlich am Ende. Es wird ein Wechsel notwendig, im Denken wie in der Praxis, vom alten normativ verankerten Verfassungsföderalismus zu einem neuen und auf Dauer an periodische Aushandlungsprozesse gebundenen Vertragsfödera-

lismus.¹ So besehen könnte der kanadische Bundesstaat zum Modellfall für postnationale Gesellschaften werden.

Wenn es aber richtig ist, dass es sich beim kanadischen Bundesstaat um einen Modellfall ganz neuer Art handelt, dann wird es schwierig sein, die Lehren aus diesem Fall vergleichend auf herkömmliche Bundesstaatlichkeit anzuwenden. Und die vergleichenden Lehren, die man aus diesem Modellfall dennoch ziehen kann, werden herkömmliche Bundesstaatlichkeit eher in Frage stellen als bestätigen.

In einer Hinsicht jedoch gleichen sich alle bundesstaatlichen Ordnungen: Anders als der unitarische Verfassungsstaat entstehen sie weder durch eine Art revolutionären Urknall, wie etwa im Falle der ersten französischen Republik, noch durch jahrhundertlange pragmatische Entwicklung, wie im Falle Englands. Vielmehr entstehen bundesstaatliche Ordnungen als das Ergebnis eines gewissenhaften und oft mühseligen Aushandlungsprozesses in der Absicht, nichts dem Zufall zu überlassen. Für diese Art der föderativen Staatswerdung sind die Vereinigten Staaten von Amerika das historische Beispiel, und alle anderen Bundesstaaten haben – direkt oder indirekt – von diesem Beispiel gelernt.²

Die bundesstaatliche Verfassungsordnung ist der Kompromiss, auf den sich die Beteiligten an diesem Aushandlungsprozess geeinigt haben. Deswegen ist die Formel für Verfassungsänderungen der eigentliche Schlussstein bundesstaatlicher Ordnungen. Das, worauf man sich geeinigt hat, kann und darf nur einvernehmlich geändert werden. Mindestens muss der Prozess ein sehr schwieriger sein. Wie schwierig, das ist die Kernfrage der bundesstaatlichen Verfassungsordnung: schwierig genug, so dass nicht substantielle Interessen leichtfertig und einseitig verletzt werden können, aber doch möglichst nicht so schwierig, dass keinerlei Verfassungs-Fortentwicklung möglich ist.

Aber diese Kernfrage ist natürlich eng verbunden mit der Substanz der bundesstaatlichen Einigung, also mit dem, was herkömmliche Bundesstaatlichkeit ausmacht, und was zu ihr führt. Um die besonderen Verfassungsänderungsprobleme zu verstehen, mit denen sich der kanadische Bundesstaat nahezu seit seiner Gründung im Jahre 1867

1 Thomas O. Hueglin From Constitutional to Treaty Federalism: A Comparative Perspective, *Publius, The Journal of Federalism* 30: 4 (Fall 2000), 137-52.

2 Zur Modellfrage der amerikanischen Verfassung aus vergleichender Sicht: Thomas O. Hueglin und Alan Fenna, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* (Peterborough: Broadview Press, 2006).

konfrontiert gesehen hat, müssen wir daher erst einen kurzen Blick werfen, erstens auf das was herkömmliche Bundesstaatlichkeit im allgemeinen ausmacht, und zweitens auf diejenigen historischen und sozioökonomischen Besonderheiten, durch welche sich der kanadische Bundesstaat von anderen unterscheidet, und in welchen auch die Andersartigkeit der kanadischen Verfassungsänderungsproblematik begründet liegt.

Wir beginnen also mit der Frage: Was ist herkömmliche Bundesstaatlichkeit? Staaten entstehen, wie das der Historiker Charles Tilly einmal ausgedrückt hat, wenn es einer Machtelite gelingt, alle anderen unter ihrer Vorherrschaft zu einigen.³ Bundesstaaten aber sind durchweg Fälle später Staatswerdung, und das heißt für unsere Zwecke, dass sich eine Vielfalt von regionalen Machteliten schon so verfestigt hat, dass der Sieg von einer über alle anderen nicht mehr möglich ist. Soll es dennoch zur Staatswerdung kommen, sei es aus Gründen der gemeinsamen Verteidigung gegen einen äußeren Feind, oder zum Zwecke der Konsolidierung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes, müssen sich diese pluralen Machteliten auf einen Kompromiss einigen.

Nun kann man einigermaßen vereinfacht zwei Arten von solchen Eliten unterscheiden: Modernisierer, die auf Wirtschafts- und Verteidigungseffizienz drängen, und Traditionalisten, die an ihren alten Privilegien und Sozialordnungen festhalten wollen. So standen sich in Philadelphia 1787 Yankees und Südstaatler gegenüber. Die einen drängten auf einheitliche Wirtschaftsmodernisierung, die anderen wollten ihre Plantagen- und Sklavenwirtschaft behalten. Bei der Bismarckschen Reichsgründung 1871 waren die Rollen ähnlich zwischen Preußen und Bayern verteilt. Die Preußen wollten Wirtschaftshegemonie, aber im Land des Märchenkönigs sollte alles beim alten bleiben.

Aus dieser Konstellation ergibt sich das **erste** Merkmal herkömmlicher Bundesstaatlichkeit, eine Gewaltenteilung zwischen zwei Regierungsebenen, welche im wesentlichen Wirtschafts- und Außenpolitik dem Bund zuordnet, aber Kultur und Soziales bei den Gliedstaaten belässt.

Die weiteren Merkmale folgen nahezu automatisch, nämlich **zweitens** Doppelrepräsentation beim Bund, so dass die Gliedstaaten ent-

3 Charles Tilly *Western State-Making and Political Transformation*, in: Charles Tilly (Hg) *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1975) 635.

weder gleichstimmig oder gewichtet an der Bundesgesetzgebung teilnehmen können, **drittens** eine geschriebene Verfassung, welche den Kompromiss bindend festschreibt, **viertens** eine Verfassungsgerichtsbarkeit, welche über die Einhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung wacht, und **fünftens** eine Formel für Verfassungsänderungen, welche in der Regel eine Supermajorität verlangt, damit niemand nachhaltig überstimmt und benachteiligt werden kann.

Erst später gesellt sich dann noch ein **sechstes** Merkmal hinzu, nämlich eine Art von Umverteilung oder Finanzausgleich, durch welchen die schwächeren Gliedstaaten für ihre fortdauernde Loyalität zum Gesamtverbund kompensiert werden. Dieses letzte Merkmal ist in den USA am schwächsten ausgebildet, stand aber bei der Bismarckschen Reichsgründung schon gleich im Vordergrund.⁴ Mit diesem – wenn natürlich auch sehr gerafften – Vorverständnis von herkömmlicher Bundesstaatlichkeit können wir uns nun Kanada zuwenden.

Aus mindestens vier Gründen konnten im kanadischen Bundesstaat sowohl Wirtschaftseinheit als auch nationale Konsolidierung nur unvollkommen gelingen.⁵

Erstens, und das muss man wissen bevor man überhaupt erst anfängt über Kanada nachzudenken, handelt es sich bei diesem Bundesstaat zwar um das zweitgrößte Land der Erde, aber 90% der Kanadier leben weniger als 100 km entfernt von der amerikanischen Grenze, und 80% des kanadischen Exports gehen nach den USA. Und beileibe nicht alles kann und darf exportiert werden. Wenn Kanadier zum Beispiel morgens ihre Corn Flakes essen, fällt ihr Blick möglicherweise auf einen kleinen Vermerk am unteren Ende des zweisprachig bedruckten Verpackungskartons: *not for export*, nicht zum Export zugelassen. Was sich dahinter verbirgt, ist dies: Nahezu die Hälfte der verarbeitenden Industrie in Kanada findet in Filialbetrieben statt, die vom Ausland – und das heißt hier überwiegend von Amerika – kontrolliert werden. Diese Filialbetriebe dürfen nur für den einheimischen kanadischen Markt produzieren, und die Profite fließen größtenteils zu den ausländischen Firmenzentralen zurück. Was manchmal arre-
tierte Industrialisierung genannt worden ist, stellt auch einen von

4 Siehe *Gerhard Lehman*, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat* (Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000) 60.

5 Für alle faktischen Informationen zu Kanada siehe *Thomas O. Hueglin, Canada, in: Katy Le Roy and Cheryl Saunders (Hg), Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries* (Kingston: McGill-Queen's University Press, 2006) 101-34.

mehreren Gründen dar, warum Kanada immer noch mehr Rohstoffe als Fertigwaren exportiert – und somit mindestens ein Merkmal aufweist, das normalerweise für Entwicklungsländer typisch ist.⁶

Es ist nicht schwer zu erkennen, dass diese transnationale Wirtschaftsabhängigkeit auch kulturelle und soziale Folgen hat. Der kanadische Politikwissenschaftler John Meisel ist einmal während der 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts zu einem Vortrag über kanadische Kulturpolitik ins kommunistische Ostberlin eingeladen worden. Als er fragte, warum sich die Pankow Regierung denn ausgerechnet für kanadische Kulturpolitik interessiere, kam die Antwort von den wie immer gut informierten ostdeutschen Aparatchiks wie aus der Pistole geschossen: Kanada hat wie die DDR (seinerzeit) – und wie kein anderes Land sonst – eine lange gemeinsame Grenze mit einem viel größeren und reicheren Land, in dem noch dazu dieselbe Sprache gesprochen wird: Was können die Kanadier tun, so die Frage der ostdeutschen Kommunisten, um ihre kulturelle Eigenständigkeit gegenüber den USA zu bewahren? Meisels lakonische Antwort war: nicht sehr viel.

Diese allgemeine sozio-ökonomische Abhängigkeit wird **zweitens** verstärkt durch eine extrem ausgebildete Regionalsoziologie. Man kann Kanada in sechs Regionen einteilen: die vier Provinzen des atlantischen Kanada im Osten, Quebec und Ontario im Zentrum, die drei Prairie Provinzen im Westen, British Columbia im äußersten Westen, und schließlich die Territorien des Nordens. Aus verschiedenen Gründen, die sowohl mit der Distanz von einander zu tun haben, als auch mit den Verschiedenheiten der Einwanderungs- und Besiedlungsgeschichte, kann man mit nur geringer Übertreibung sagen, dass jede dieser sechs Regionen enger mit den benachbarten USA verbunden ist als mit irgendeiner anderen kanadischen Region. Um nur ein illustrierendes Vergleichsbeispiel zu nennen: Zentralkanada ist von den westlichen Prairie Provinzen durch den 1000 km breiten Canadian Shield getrennt, einer präkambrischen Felsplatte, in der es zwar viele Seen gibt, aber nur eine dünne Besiedlung. Während für zentralkanadische Städte wie Toronto oder Montreal New York oder Chicago die natürlichen Bezugspunkte sind, orientiert sich das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben in den Prairie Provinzen weit mehr an dem viel näher und direkt darunterliegenden amerikanischen Mittleren Westen. Logischerweise finden sich diese regionalen Unterschiede auch in

6 Siehe insbesondere *Glen Williams, Not For Export* (Toronto: McClelland & Stewart, 1994).

der Politik wieder, und, wie wir sehen werden, auch in der Verfassungspolitik.

Man kann Kanada weiter und **drittens** wirtschaftsgeographisch in drei Regionen unterteilen. Die verarbeitende Industrie ist überwiegend in Zentralkanada angesiedelt, also in Ontario und Quebec. Der Westen lebt immer noch überwiegend von der Rohstoffindustrie und Bodenwirtschaft, und ist daher den weit größeren Konjunkturschwankungen im Weltmarkt ausgesetzt. Der atlantische Osten, einstmals der reichste Landesteil, ist weitgehend de-industrialisiert und hängt wesentlich am Tropf von Bundetransferzahlungen.

Dies hat wiederum direkte Auswirkungen auf die Bundes- und Verfassungspolitik. Wie sich leicht einsehen lässt, aber kanadische Bundespolitiker nicht immer eingesehen haben, kann es in Kanada zum Beispiel keine nationale Energiepolitik geben: Alberta will Maximierung der Ölpreise, die verarbeitende Industrie in Zentralkanada hingegen preisdämpfende Regulierung der Energiewirtschaft. Der Westen will mehr Dezentralisierung und Verbesserung der westlichen Repräsentation im kanadischen Senat, der Osten fürchtet zu Recht, dass eine Dezentralisierung auch die Aufweichung des Finanzausgleichssystems mit sich bringen würde.

Und nun kommt als **viertes** und weithin bekanntes Merkmal die Bi-Polarität oder Bi-Kommunalität zwischen Englisch- und Französisch-Kanada hinzu. Dass eine solche Bi-Kommunalität normalerweise und auf die Dauer nicht gut gehen kann, weiß man schon von der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie, aber auch von der Tschechoslowakei, von Zypern oder Sri Lanka. So besehen ist das bikommunale Kanada ein ausgesprochener Ausnahme- und Erfolgsfall des fortdauernden bundesstaatlichen Zusammenhalts.

In unserem Zusammenhang sind vor allem drei Untermerkmale dieser Bi-Kommunalität nennenswert. Zum einen gibt es in Quebec eine kulturelle Überlebensparanoia, die sich auf den ersten Blick nur mit derjenigen Israels vergleichen lässt. Wie der jüdische Staat in Mittleren Osten von arabisch-muslimischen Ländern und Kulturen umringt ist, so ist Quebec eine französische Insel inmitten eines englischsprachigen nordamerikanischen Kulturozeans, und es gilt – unbeschadet aller sonstigen und dramatischen Unterschiede – sowohl für Israel als auch für Quebec, dass nur eine aktive Selbsterhaltungspolitik das kulturelle Überleben gewährleistet.

Zum anderen, und hier kommen wir schon zum Kern der Verfassungs- und Verfassungsänderungsproblematik, ist diese Bi-Kommuna-

lität durch ein unterschiedliches Grundrechtsverständnis charakterisiert. Vorherrschend in Englisch-Kanada ist das Festhalten an individuellen Grundrechten nach amerikanischem Vorbild. In Quebec ist man natürlich nicht prinzipiell gegen individuelle Grundrechte, aber es kommt hinzu die Insistenz auf kollektive Grundrechte welche in bestimmten Fragen, Kultur und Sprache betreffend, den Vorrang vor individuellen Grundrechten haben müssen.

Und schließlich wird diese ganze bi-kommunale Problematik aus westkanadischer Perspektive als ein Problem Zentralkanadas gesehen. Mindestens in Alberta ist die Meinung weit verbreitet, dass es sich bei der Bundespolitik im Wesentlichen um eine zentralkanadische Verschwörungspolitik handelt. Die von der bevölkerungsreichsten Provinz Ontario dominierte Bundesregierung zielt darauf, möglichst viel Gewinn vom westlichen Rohstoffreichtum fiskalisch abzumelken, um damit dann das erpresserische Quebec für seinen Verbleib im Bundesstaat zu bezahlen.

Wenn wir uns nun der eigentlichen kanadischen Verfassungskonstruktion von 1867 zuwenden, fallen sofort wiederum drei Merkmale oder Anomalien auf.

Erstens fehlte der ursprünglichen Verfassungskonstruktion ein individueller Grundrechtskatalog wie er mit der Bill of Rights der amerikanischen Verfassung 1791 hinzugefügt worden war. Während es in den USA bei bundesstaatlichen Konflikten immer mehr darum ging, welche Ebene für spezifische Fälle von Individualrechtsschutz zuständig ist, standen bei derartigen Konflikten in Kanada zumeist grundsätzliche Kompetenzverteilungsprobleme im Vordergrund.

Zweitens konnten sich die kanadischen Gründungsväter nicht zu einer sauberen Senatslösung nach amerikanischem Vorbild durchringen. Am Ende wurden die Senatoren der zweiten Legislativkammer beim Bund nicht gewählt, sondern aufgrund einer Regionalformel vom Premierminister ernannt. Jede Region sollte 24 Senatoren erhalten. Als Regionen galten: das maritime Kanada im Osten, Quebec und Ontario. Der nach und nach angegliederte Westen erhielt ebenfalls insgesamt 24 Senatoren. Und wiederum später, nach dem Beitritt 1949, erhielt Newfoundland noch einmal 6 Senatoren, und die nördlichen Territorien schließlich je eine[n]. Diese Senats- und Doppelrepräsentationslösung bedeutete, dass das kleine atlantische Kanada am Ende 36 Senatoren hatte, der gesamte riesige Westen aber nur 24. Es bedeutete auch, dass der ernannte und nicht gewählte Senat, trotz seiner im Prinzip gleichberechtigten Stellung neben dem Parlament, nie zu einer voll

legitimen Institution werden konnte. Und dies wieder hatte zur Folge, dass sich vor allem der Westen im bundesstaatlichen Gefüge grundsätzlich und ganz zu Recht als diskriminiert vorkam.⁷

Drittens fehlte der kanadischen Verfassungskonstruktion eine Formel für Verfassungsänderungen. Vielmehr verblieb der kanadische Staat in Verfassungsfragen unter britischer Kolonialbevormundung. In der Regel mussten Verfassungsänderungen einstimmig, d.h. mit der Zustimmung der Bundesregierung und aller Provinzen, der Regierung in Westminster vorgelegt werden, und diese traf dann die letztinstanzliche Entscheidung. Wenn sich Westminster auch über das 20. Jahrhundert hinweg aus dieser Bevormundungsrolle immer mehr zurückzog, blieb diese aus der Perspektive staatlicher Souveränität einigermaßen peinliche Situation dennoch formell bis 1982 bestehen.⁸

Und jetzt können wir uns endlich der eigentlichen Frage nach den Verfassungsänderungskonflikten im kanadischen Bundesstaat zuwenden. Und ganz einfach lassen sich hier zunächst wieder drei Phasen unterscheiden:

Vor 1982 ging es darum, eine eigene Formel für Verfassungsänderungen zu finden, die von allen Regierungen akzeptiert und somit von Westminster abgesegnet werden konnte. Es ist zweimal zu einer provisorischen Einigung gekommen, aber beide Male ist Quebec dann in letzter Minute aus hauptsächlich innenpolitischen Erwägungen von der Einigung wieder abgerückt.

1982 kam es dann endlich auf Initiative der Trudeau Regierung zu einer *patriation of the constitution*. Neun Provinzen und die Bundesregierung einigten sich auf eine Verfassungsänderungsformel und die Hinzufügung eines Grundrechtskatalogs, der so genannten *Charter of Rights and Freedoms*. Obwohl Quebec am Ende seine Unterschrift versagte, wurde dieses Verfassungsänderungspaket von Westminster abgesegnet, und Kanada damit auch formell in die staatliche Souveränität entlassen.⁹

7 Zur Geschichte und Bedeutung des kanadischen Senats siehe *Serge Joyal* (Hg), *Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew* (Montreal; McGill-Queen's University Press, 2003).

8 Besonders eindrücklich zur Geschichte der kanadischen Staatswerdung: *Robert C. Vipond*, *Liberty & Community: Canadian Federalism and the Failure of the Constitution* (Albany: State University of New York Press, 1991).

9 Siehe insbesondere *Peter Meekison* (Hg), *Constitutional Patriation* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1999); zum dramatischen Ablauf der Verfassungskonferenz von 1982 auch *Stephen Clarkson* und *Christina McCall*,

Nach 1982 schließlich gab es zwei Versuche, eine verfassungsstaatliche Versöhnung mit Quebec nachträglich herbeizuführen, den gescheiterten Meech Lake Accord von 1987, und den ebenfalls gescheiterten Charlottetown Accord von 1992. In diesen beiden verfassungspolitischen Nachhutgefechten ging es noch einmal um alles, was das kanadische Verfassungsconundrum über mehr als ein Jahrhundert hinweg geplagt hatte: die Anerkennung Quebecs als *distinct society*, durch welche wenigstens symbolisch zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass die frankophone Provinz weiter im bundesstaatlichen Verbund kollektive Eigenrechte geltend machen durfte; und eine Senatsreform, die sich an die westliche Forderung eines *triple-E* Senats wenigstens annähern sollte: *equal*, das heißt gleiche Senatorenzahl für jede Provinz, *elected*, das heißt von den provinziellen Bevölkerungen oder wenigstens von den provinziellen Legislaturen gewählt, und *effective*, das heißt mit voller Gleichberechtigung im Doppelparlament.¹⁰

Es ist viel gerungen und geschrieben worden über diese beiden Akkorde und ihr Scheitern.¹¹ Die Geschichte lässt sich aber im Wesentlichen ganz einfach zusammenfassen: Es was ein Verfassungsspiel mit zu vielen Variablen, dass am Ende niemand richtig zufrieden stellen konnte.

Der Meech Lake Accord scheiterte an der Ratifizierung in zwei Provinzen. In Newfoundland stellte sich der Premier Clyde Wells in letzter Minute quer, weil er die Anerkennung Quebecs als *distinct society* nicht mit seinem streng symmetrisch angelegten bundesstaatlichen Gewissen vereinbaren konnte. Bei der letzten Konferenz vor dem Ablauf des vereinbarten dreijährigen Ratifizierungszeitraums, als seine Kollegen aus den anderen Provinzen ihm noch einmal zu Leibe gerückt waren, war er sogar in bundesstaatliche Tränen ausgebrochen.

Ganz anders war die Geschichte in Manitoba. Dort hatte die Regierung den Ratifizierungsprozess ebenfalls bis zur letzten Minute verschoben oder verschlampt. So ergab sich die Situation, dass eine zeitgerechte Ratifizierung am Ende nur noch erreicht werden konnte,

Trudeau and Our Times, Volume 1: The Magnificent Obsession (Toronto: McClelland & Stewart, 1990) Part II.

10 Siehe *Kenneth McRoberts*, *Misconceiving Canada* (Don Mills: Oxford University Press, 1997).

11 Siehe insbesondere *Alan C. Cairns*, *Disruptions: Constitutional Struggles, from the Charter to Meech Lake* (Toronto: McClelland & Stewart, 1991) sowie *Kenneth McRoberts* und *Patrick Monahan*, *The Charlottetown Accord, the Referendum and the Future of Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1993).

wenn alle Mitglieder des Provinzparlaments einem die übliche parlamentarische Prozedur verkürzenden Verabschiedungsprotokoll zustimmen würden. Und nun rächte es sich, dass in dem Prozess, nicht nur den eigentlichen Meech Lake Accord betreffend, sondern die kanadische Verfassungsproblematik insgesamt, die Interessen **einer** kanadischen Minderheit wie üblich und sträflich vernachlässigt worden waren: diejenigen von Kanadas indianischen Ureinwohnern.

Einer von diesen lästigen Indianern, Elija Harper, saß aber als Abgeordneter im Parlament von Manitoba, und er benutzte seine unverhoffte Machstellung, indem er aus Protest seine Zustimmung zur verkürzten Prozedur verweigerte. Das politische Establishment versuchte noch schnell, die Legitimation Harpers dadurch zu unterminieren, dass alle möglichen peinlichen Geschichten über sein Familienleben in die Medien gezerrt wurden. Aber das Bild Harpers, wie er im Parlament Manitobas tagelang seine Feder hochhielt, und damit die Verabschiedung des Akkords verhinderte, wurde dennoch nicht nur zu einem nationalen Symbol für die gescheiterte Verfassungspolitik, sondern auch für Kanadas nach wie vor menschenunwürdige Vernachlässigung der indianischen Lebensverhältnisse.

Der Charlottetown Accord scheiterte an einem nationalen Referendum. Während die Bevölkerung Ontarios mit 50,1% auf knappste Weise dafür stimmte, fiel die Ablehnung in Quebec mit 57,6% und national insgesamt mit 54,3% deutlicher aus. Die gängigen Erklärungen waren, dass die Kanadier die Einzelheiten des zum x-ten Mal geänderten Pakets nicht verstanden, oder vielmehr auch nicht mehr verstehen wollten, dass die Politiker den Akkord nicht wirklich aus vollster Überzeugung propagieren mochten, obwohl sie sich doch ausnahmsweise mal alle einig waren, und dass es letztlich der Prozess selbst war, den die Kanadier abstoßend fanden.

Im Prinzip galt dies schon für Meech Lake. Hätte es in der Bevölkerung breite Zustimmung zu der vorgeschlagenen Heimholung Quebecs in die Verfassungsfamilie gegeben, würde sich Clyde Wells seine Krokodilstränen vermutlich gespart haben. Trotz des Versprechens von mehr Transparenz und trotz einer intensiven öffentlichen Kampagne, waren die meisten Kanadier das auch im Falle von Charlottetown schlussendlich unvermeidbare Gerangel der politischen Klassen hinter verschlossenen Türen leid. Wenn dies alles an die Gründe für das Scheitern des europäischen Verfassungsentwurfs erinnert, dann kommt das vielleicht nicht von ganz ungefähr.

Die unvermeidliche Schlussfolgerung ist, dass es eine klare bundesstaatliche Lösung für Kanada nicht geben kann. Was eingangs als

herkömmliche Bundesstaatlichkeit bezeichnet wurde, war eine geniale Erfindung des ausgehenden 18. Jahrhunderts. Aber Politik und Staatlichkeit waren damals sehr viel simpler als heute. Man konnte sich relativ einfach auf Gewaltenteilungsschemata und Entscheidungsverfahren einigen. Die amerikanische Verfassung ist heute die älteste geschriebene Verfassung, die noch Geltung hat, und sie ist auch die anachronistischste. Viele der Probleme, die wir heute der derzeitigen Politikergeneration in den USA anlasten, in der weitgehend irrigen Hoffnung, dass es mit der nächsten Präsidentschafts- oder Kongresswahl besser werden wird, haben ihre eigentliche Ursache in einer überlebten Verfassungskonstruktion.

So besehen ist das, was mit der Patriierung der kanadischen Verfassung 1982 tatsächlich erreicht wurde, keineswegs unerheblich. Natürlich war der Prozess, also die Art und Weise, wie der meisterhaft manipulative Trudeau diese Patriierung erreichte, vor allem für Quebec völlig inakzeptabel. Es war das erste und das letzte Mal, dass eine allgemeine Verfassungsänderung in Kanada ohne Zustimmung aller Provinzen durchgesetzt wurde, und Quebec hat diesen Akt, vor allem wegen des neuen individuellen Grundrechtskatalogs, als absichtlichen Angriff auf seine kollektive Eigenständigkeit verstanden.

Das heißt aber nicht unbedingt, dass die Substanz des Resultats von vorneherein schlecht war. Im Gegenteil, man kann durchaus von einem innovativen und zukunftssträchtigen Gesamtergebnis sprechen. Dies gilt vor allem für die eigentliche Verfassungsänderungsformel und für die so genannte *notwithstanding clause*.

Die kanadische Verfassungsänderungsformel von 1982 besteht aus nicht weniger als fünf verschiedenen Prozeduren:¹²

- **Erstens** gibt es eine allgemeine Prozedur, die vorsieht, dass für Verfassungsänderungen im allgemeinen eine einfache Mehrheit sowohl im Bundesparlament, als auch in zwei Dritteln aller Provinzparlamente, erforderlich ist – und das heißt im kanadischen Fall: in sieben Provinzen. Diese sieben Provinzen müssen überdies mindestens 50% der kanadischen Bevölkerung repräsentieren. Wenn durch eine solche Verfassungsänderung Provinzenrechte verringert, oder neue Bundesrechte geschaffen werden, ist überdies Zustimmung des kanadischen Senats erforderlich. Einzelne oder mehrere Provinzen können weiterhin erklären, dass sie einer solchen

12 Siehe auch *James Ross Hurley, Amending Canada's Constitution: history, processes, problems and prospects* (Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1996).

Verfassungsänderung nicht zustimmen und daher von ihr nicht betroffen sein wollen. Betrifft ein solches Ausklinken Erziehung oder Kultur, werden die Provinzen für eigene Programme auf diesem Gebiet von der Bundesregierung finanziell kompensiert.

- **Zweitens** gibt es eine Einstimmigkeitsprozedur, wonach für Verfassungsänderungen bestimmter Angelegenheiten wie Monarchie, Mindestzahl von Bundesparlamentssitzen für jede Provinz, und Bestimmungen hinsichtlich des Gebrauchs der beiden Sprachen Englisch und Französisch, die Zustimmung der Bundesparlaments und aller Provinzenparlamente erforderlich ist.
- **Drittens** gibt es eine bilaterale Prozedur für Angelegenheiten, welche nur eine oder mehrere Provinzen betreffen, zB im Falle von Grenzänderungen, oder in Bezug auf den innerprovinziellen Sprachgebrauch. Hier ist dann nur die Zustimmung des Bundesparlaments und der betroffenen Provinzen erforderlich.
- **Viertens** kommt dann eine Prozedur für Angelegenheiten hinzu, die nur das Regieren auf Bundesebene betreffen, und für die daher auch nur Zustimmung des Bundesparlaments erforderlich ist.
- Und schließlich **fünftens** gibt es noch eine Prozedur, wonach die Provinzenparlamente ihre eigenen Verfassungen ändern können.

Weiterhin der Verfassungsänderungsformel zugehörig ist eine Liste von Angelegenheiten, die zwar unter die allgemeine qualifizierte Mehrheitsprozedur fallen, aber von der Möglichkeit ausgeschlossen sind, dass sich einzelne Provinzen ausklinken. Hierzu gehören das Prinzip proportionaler Repräsentation der Provinzen im Bundesparlament und die Schaffung neuer Provinzen.

Auf den ersten Blick könnte man dieses Sammelsurium von Bestimmungen für einen bundesverfassungsstaatlichen Alptraum halten. In Wirklichkeit jedoch ist es zutreffender, von einer relativ flexiblen und pragmatischen Lösung zu sprechen, welche der Komplexität des kanadischen Bundesstaates besser Rechnung trägt, als jede andere denkbare Generalklausel. Die üblichen Verfechter traditioneller Bundesstaatlichkeit unkten nach 1982 dennoch, dass die durchgesetzte Formel jeden Verfassungsfortschritt im Keim ersticken würde. Dieser Pessimismus wurde noch verstärkt, als die Chretien Regierung 1996, offensichtlich schockiert vom knappen Ausgang des neuerlichen Separationsreferendums in Quebec ein Jahr vorher, ein Bundesgesetz verabschiedete, worin sich die Bundesregierung verpflichtete, keine Gesetzesvorlage zu einer Verfassungsänderung mehr ohne vorige mehrheitliche regionale Zustimmung einzubringen. Als Regionen in diesem

Sinne bestimmt wurden das atlantische Kanada, Quebec, Ontario, die Prairie Provinzen und British Columbia.¹³

In der Tat hat es aber seit 1982 eine Reihe von Verfassungsänderungen unter der bilateralen Prozedur gegeben. Und in einem Fall, 1983, wurde die Regierungsweise des Bundes verfassungsrechtlich abgeändert, indem der Verfassung ein Erfordernis zu jährlichen Konferenzen zwischen Premierminister und den Hauptrepräsentanten der indianischen Völker und Stämme zugefügt wurde. Es ist immerhin fraglich, ob auch dieses zugegebenermaßen schmale Erfolgsresultat unter einer universalen Allgemeinformel erreichbar gewesen wäre.

Die so genannte *notwithstanding clause* schließlich wurde fast universell mit bundesstaatlicher Entrüstung kommentiert. Dabei handelt es sich um eine dem Grundrechtskatalog zugehörige Klausel, wonach eine Provinz aufgrund eines Parlamentsbeschlusses erklären kann, dass sie beabsichtige, ein Gesetz, oder einen Akt, ungeachtet – also *notwithstanding* – der Tatsache zu verabschieden, dass dieses Gesetz, oder dieser Akt, eine Bestimmung des Grundrechtskatalogs verletzt. Ein solches Gesetz oder Akt gilt dann für fünf Jahre. Nach Ablauf dieser fünf Jahre verfällt es automatisch, oder muss durch einen weiteren Parlamentsbeschluss erneuert werden. Zu den Grundrechtsbereichen in denen eine Anwendung dieser *notwithstanding clause* zulässig, ist gehören unter anderem auch die allgemeinen Freiheits- und Gleichheitsrechte.¹⁴

Trudeau hatte sich auf diese Klausel eingelassen in der Hoffnung, auf diese Weise Quebec in letzter Minute noch über den Verhandlungstisch ziehen zu können. Und obwohl dieser Versuch nicht von Erfolg beschieden war, so war es doch in Quebec, wo diese Klausel die dramatischste Anwendung fand.

1977 hatte die Regierung in Quebec ein Gesetz, die berüchtigte Bill 101, verabschiedet, wonach unter anderem Geschäfte in der Provinz nur französische Ladenschilder aufhängen und benutzen durften. 1988 hatte dies der Oberste Gerichtshof dann unter Verweis auf die im neuen Grundrechtskatalog verankerte Ausdrucksfreiheit, *freedom of expression*, für verfassungswidrig erklärt. Flux konterte die Regierung in Quebec, indem sie dieses Ausdrucksfreiheitsgrundrecht in Bezug auf Ladenschilder für *notwithstanding* deklarierte, und ein neues Gesetz, Bill 178, einbrachte, wonach Geschäfte außen nur auf französisch,

13 Constitutional Amendments Act, 1996, c. 1.

14 McRoberts, Misconceiving Canada, op. cit.

innen aber zweisprachig werben durften, solange französisch dominant war. Fünf Jahre später, 1993, hatte sich die Lage so beruhigt (oder hatten sich die englischen Geschäftsinhaber an die neuen Bestimmungen so gewöhnt), dass die Regierung in Quebec von einer Erneuerung des Gesetzes absah.¹⁵

Wiederum kann man hier einerseits urteilen, dass die *notwithstanding clause* die ganze Idee unverletzbarer Grundrechte *ad absurdum* führt. Aber man kann andererseits auch sagen, dass die Flexibilität dieser Bestimmung eine potentiell virulente politische Situation pragmatisch *ad acta* zu legen imstande war. Die Antwort auf die Frage, was denn nun Vorrang habe in einem demokratischen Staat, oder in einer Provinz, der politische Mehrheitswille, oder die Verfassung und ihre Gerichtsbarkeit, wurde typisch kanadisch beantwortet: der politische Mehrheitswille, aber nur für jeweils fünf Jahre.¹⁶

Ich komme zur abschließenden Beurteilung: Die grundlegenden politischen Fragen, und insbesondere diejenigen legitimer Verfassungsstaatlichkeit, lassen sich in Kanada nur durch einvernehmliches Aushandeln beantworten.¹⁷ Die vielfältige Ausgestaltung der kanadischen Verfassungsänderungsformel ist adäquater Ausdruck dafür, dass sich herkömmliche Bundesstaatlichkeit für komplexe Gesellschaften überlebt hat. An die Stelle von Universalklauseln und Verfassungssymmetrie treten Erfordernisse von zeitlich begrenzten und asymmetrischen Teillösungen. Die Formelhaftigkeit der traditionellen Gewaltenteilung führt in die Irre. 1787 war es vernünftig, allgemeine Wirtschaftspolitik beim Bund, und spezielle Sozialpolitiken bei den Gliedstaaten, anzusiedeln. Heute gebietet Vernunft fast das Gegenteil: Von der globalen Wirtschaft werden Gliedstaaten, Regionen und Lokalitäten oft ganz spezifisch herausgefordert. Hingegen ist Sozialpolitik in vielen – aber natürlich nicht allen – Aspekten universell in dem Sinne, dass alle Menschen ein Recht auf Erziehung, Arbeit und Gesundheit haben. Keine Verfassungsänderung kann diesen komplexen Sachverhalt technisch sauber in den Griff bekommen. Es bleibt nur der Übergang vom Verfassungs- zum Vertrags- oder vielmehr Verhandlungsföderalismus. Wer was, und wie lange, tun darf und soll, muss immer wieder neu ausgehandelt und entschieden werden. Das

15 Siehe *Vipond*, op. cit., 192-93.

16 Siehe auch *Melissa Williams*, „Toleration, Canadian-Style: Reflections of a Yankee-Canadian,” in: Ronald Beiner and Wayne Norman (eds), *Canadian Political Philosophy*, 2001), 216-31.

17 Klassisch: *Richard Simeon*, *Federal-Provincial Diplomacy* (Toronto: University of Toronto Press, 1971; erweiterter Neudruck 2006).

macht vor allem bundesstaatliches Regieren mühselig, vielleicht auch oftmals ineffizient, aber außer vielleicht Jean-Jacques Rousseau hat nie jemand ernsthaft behauptet, dass demokratisches Regieren einfach sein soll.

Das soll natürlich nicht heißen, dass Verfassungsreformen in Bundesstaaten von vorne herein zum Scheitern verurteilt sein müssen, oder aber keinen Sinn mehr machen. Das was ich als eine fortschreitende Tendenz zum Aushandlungs- oder Vertragsföderalismus diagnostiziert habe, ist immer nur die Kehrseite einer weiter aufgegebenen verfassungsstaatlichen Grundierung des bundesstaatlichen Zusammenhalts. Nur kann von dieser verfassungsstaatlichen Grundierung noch weniger als zuvor erwartet werden, dass sie alle gewaltenteiligen Probleme im Bundesstaat abschließend normativ zu regeln imstande ist.

Diskussion

Dr. Wolf Okressek

Danke für diesen Vortrag. Wir haben jetzt Zeit für eine Diskussion.

Univ.Doz. Dr. Peter Bußjäger

Ich möchte den Gedanken der Asymmetrien noch einmal hervorheben. Vielleicht auch in Anknüpfung an das, was wir von Italien, von den Regionen mit Sonderstatut und jenen mit Normalstatut gehört haben. Auch hier wurde ja in diesem Beitrag angesprochen, dass ein moderner Föderalismus stärker die Möglichkeit des Ausscherens betonen muss. Dass es „opting out“ Regelungen geben muss, wie hier mehrfach angesprochen wurde. Ich denke, wir werden morgen auch einige Bemerkungen zur deutschen Lösung des „opting out“, der abweichenden Gesetzgebung, hören und ich stelle allgemein fest, dass Asymmetrien zwar für Österreich noch etwas jenseits des Vorstellbaren sind, aber in anderen föderalisierten dezentralen Systemen zunehmend entdeckt werden und möglicherweise hierin tatsächlich eine Zukunft liegt. Vielleicht kann Herr Hueglin hier noch etwas dazu bemerken.

Dr. Wolf Okressek

Danke, gibt es eine dazu passende Wortmeldung?

Dr. Harald Steindl

Gibt es bei Ihnen in Kanada Bestrebungen für eine Verfassungsänderung und wenn ja, mit welchen Inhalten?

Univ.Prof. Mag. Dr. Erich Thöni

Sowohl in der deutschen als auch in der österreichischen Regelung steht die Diskussion über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Vordergrund. Was darunter zu verstehen ist, ist diskutabel, das ist gar keine Frage. Letztlich aber haben Sie dann auch in ihren Schlussäußerungen gesagt, die Wirtschaftspolitik ist heute zu differenzieren und betrifft alle Interessen. Dann haben Sie aber doch auch gesagt, die Sozialpolitik wiederum ist eher universell zu regeln und da hatte ich dann eigentlich ein bisschen Schwierigkeiten. Weil genau hier stellt sich doch die Frage, ob die Sozialpolitik wirklich so zu fassen ist, ob heute nicht die gesamte Aufgabenstellung wirklich wesentlich diffe-

renzierter zu sehen ist? Ich verweise auf die Beispiele Pflege versus der Absicherung von Pensionen udgl Dinge mehr. Da gibt es doch ganz unterschiedliche Arten von Vorstellungswelten. Also, was eher noch universell zu denken ist, ist vielleicht der Bildungsbereich und dort auch nur möglicherweise in eingeschränktem Maße. Wenngleich auch der heutige Standard bei uns zB wieder meint, weg mit all diesen Vorstellungswelten von verschiedenen Landesschulräten und schon gar verschiedenen Vorstellungswelten von unterschiedlichen Schulen. Aber das ist der Standard und der hat eine Meinung in Österreich. Möglicherweise müsste man auch in der Schulpolitik hier noch differenzierend denken. Aber Ihre Sozialpolitik hat mich ein bisschen geschockt. Könnten Sie dazu noch einmal einen Moment nachdenken?

Dr. Wolf Okresek

Ich sehe keine weitere Wortmeldung und würde gerne eine kurze Frage anschließen. Sie haben am Anfang die Globalisierung und eine mögliche Beeinflussung föderaler Strukturen genannt. Was genau meinten Sie damit?

Prof. Dr. Thomas O. Hueglin

Zur Frage oder Anmerkung von Herrn Bußjäger zur Asymmetrie: In Kanada ist es eigentlich schon immer so gewesen, dass auf der einen Seite de facto Asymmetrie existiert hat und auch anerkannt worden ist. Auf der anderen Seite hat der Verfassungsstaat oder der Verfassungsbundesstaat das formell nicht anerkennen wollen.

Die Frage der Assymetrie kann ich fast verbinden mit der Frage von Herrn Thöni in Bezug auf die Sozialpolitik. Föderalismus ist immer ein Balanceakt. Wenn ich gesagt habe, dass Sozialpolitik heute im Gegensatz zur Sozialpolitik zwischen den Nordstaaten und Südstaaten, die nämlich Sklavenwirtschaft oder nicht Sklavenwirtschaft war, steht, und dass es heute sicherlich universeller gedacht wird, hat wahrscheinlich keiner etwas dagegen. Ich habe aber nicht gemeint, dass es nun nach Schema F gehen muss. In Deutschland gibt es ja das Vokabular Rahmengesetzgebung und Ausführungsgesetze. Man muss sehen, dass es sicherlich ein allgemeines Recht auf universelle Krankenfürsorge geben muss. Dass nicht eine Provinz oder ein Gliedstaat sagen kann, nein, das machen wir nicht. Das muss aber nicht automatisch und unbedingt heißen, dass nun ein Zentralgesetz notwendig ist, das nach Schema F global reguliert. Das war nur historisch gemeint. Wir haben in Kanada den Canadian Health Act, in dem der Bundesstaat wesentliche Kompetenzen zur Organisation eines nationalen Gesund-

heitssysteme bekommen hat. Jetzt wird auch die Verteilung von Bundesmitteln daran angehängt, ob denn die Provinzen Universalität garantieren und die Frage ist dann nur, wenn sie es unterschiedlich machen, ob die Universalität garantiert ist oder nicht.

Zu Herrn Steindl, das war eine sehr gute Frage und auch eine sehr kanadische Frage. Es ist klar, wenigstens in Kanada, wir werden einseitig keine Verfassungsänderung mehr initiieren, es klappt ja wahrscheinlich sowieso nicht. Sondern, wir wollen uns auf dies und das einigen, dass das natürlich dann dem politischen Dezisionismus anheim fällt, weil jeder Premierminister oder jede Provinzenkonferenz es dann macht, wenn sie meint, dass es gerade geht oder dass es gerade besonders opportun ist. Es gibt in Kanada eine Bestrebung, das tatsächlich zu regularisieren. Die Provinzen haben das schon gemacht im Council of the Federation, und dabei festgelegt, sich regelmäßig einmal im Jahr zu treffen. Man hat das periodisiert und es gibt auch schon ein Sekretariat, das von Staatsbeamten besetzt wird. Da werden Leute hingeschickt, die eine gemeinsame Agenda erarbeiten, und dass es, wenn die Premiers der Provinzen kommen, auch eine Tagesordnung gibt und man auch weiß, worum es geht. Es gibt Bestrebungen, den Bund einzubeziehen. Der will aber nicht, oder zumindest noch nicht, aber es ist schon so, dass der Premierminister wenigstens mal vorbeischaut. Die Idealvorstellung wäre, dass man das zu einer jährlichen bundesstaatlichen Konferenz ausbaut und dann auch die Abhaltung dieser Konferenz in die Verfassung hineinschreibt. So wie man das übrigens auch mit der jährlichen Konferenz der Aborigines leaders, mit der Urbevölkerung, gemacht hat, die jetzt in der Verfassung steht.

Da war noch eine zweite Frage, nein, es sind noch zwei kurze Fragen. Ich werde versuchen, es so kurz wie möglich zu halten, nämlich die Frage, mit den unterschiedlichen Zivilgesellschaften. Meines Erachtens hat Quebec die voll ausgebildetste Zivilgesellschaft, was auch darin zum Ausdruck kommt, dass der Rest von Kanada von der Sozialversorgung und den öffentlichen Diensten usw. nur lernen kann. Ich darf vielleicht auch dazu sagen, ohne dass ich es wirklich parteipolitisch meine, aber Quebec hat eigentlich die einzige sozialdemokratische Regierung Nordamerikas seit 1976 und das schlägt sich auch zivilgesellschaftlich nieder. Nun hat sich Quebec fiskalisch ausgeklinkt. Ich bin kein Finanzexperte und es würde auch zu lange dauern, das zu erklären, aber es gibt die Möglichkeit, dass der Bund bestimmte Steuern erhebt für alle Provinzen und diese dann nach einer Formel umverteilt. Es ist nicht so, dass der Bund dann Diskretion darüber hat, wem er was gibt, sondern das ist Teil der Vereinbarung, wie das dann

wieder weiterverteilt wird. Quebec hat zB das gemacht, nicht mit Steuern, sondern mit den Pensionen. Sie haben eine eigene Pensionskasse gegründet, weil Pensionen ja investiert werden. Die Parti Québécois hat in den 70er Jahren nicht ganz zu unrecht behauptet, dass die nationale Pensionskasse immer nur in englischsprachige Kooperationen investiert. Sie haben sich davon ausgeklinkt und ihre eigene Pensionskasse gegründet, wo alle Quebecer einzahlen. Quebec investiert nun und da war natürlich sofort großes Geschrei, dass die jetzt nur bei Bombardier und anderen französischsprachigen Firmen ihre Pension einzahlen, das sei ganz unsicher und mit einem viel höheren Risiko behaftet. Es gibt aber mittlerweile meiner Information nach Dutzende von Studien, die nahezu einhellig belegen, dass das nicht der Fall ist und dass Quebec seine Investitionspolitik genauso solide betreibt, wie irgendeine andere Provinz oder Kanada gesamt. Ich meine, dass es in Bezug auf die Zivilgesellschaft eigentlich kaum Unterschiede gibt. Was es natürlich gibt, ist die unterschiedliche Finanzkraft. In Neufundland und Labrador war es bis vor kurzem noch so, dass jeder Dollar, den der Haushalt ausgegeben hat, zu 50% subventioniert war. Das ist zum Teil historisch bedingt, weil sich durch die Bundesstaatsgründung 1867 das ganze wirtschaftliche Schwergewicht vom Handel mit Europa im Osten verlegt hat ins Zentrum Québec und Ontario und zum Handel Nord-Süd mit Amerika. Es ist nun mal so im Bundesstaat, dass die Verlierer kompensiert werden müssen, sonst gäbe es kein Zusammenhalten.

Zu ihrer Frage Globalisierung und Föderalismus: In der Europaforschung reden wir von Mehrebenenregierung, und zwar von lokaler Ebene, einige haben Städte angeführt. Ich meine, dass der Föderalismus nicht auf zwei oder drei Ebenen verengt, sondern ausgeweitet werden muss. Es gibt kleine kanadische Provinzen, Saskatchewan hat 1 Mio Einwohner, von denen leben 700.000 in den beiden Städten Regina und Saskatoon. In Manitoba mit ungefähr 1 Mio Einwohner leben 750.000 in Winnipeg. Diese Städte müssen Autonomie haben und gleichzeitig müssen auch die ländlichen Gebiete irgendwo Autonomie haben. Der zweistöckige Bundesstaat ist eine sehr altmodische Erfindung. Im Zeitalter von Europa und Globalisierung brauchen wir die lokale Ebene, die regionale Ebene, die nationale Ebene, die europäische Ebene und die globale Ebene, und die müssen alle parlamentarisch kontrolliert werden.

Dr. Wolf Okressek

Danke. Wenn es keine weiteren Fragen gibt, könnten wir zum letzten Abschnitt des heutigen Nachmittages, den Keynotes kommen. Der erste Keynote-Speaker ist Herr Alt-Bundesrat Prof. Koller. Zu seinem Lebenslauf sage ich Ihnen ein paar Stichworte: Professor in der Schweiz, auch mit einem akademischen Background in Berkeley, Mitglied des Bundesrates, Bundespräsident, auch Mitglied des Nationalrates. Ich darf um die Keynote bitten.

Gelingen der Verfassungsreform in der Schweiz

In der Schweiz ist seit dem 1. Januar 2000 eine neue, zeitgemäße Bundesverfassung in Kraft. Sie ist vollständiger, verständlicher, übersichtlicher und kürzer als die alte, aus dem Jahre 1874 stammende Verfassung. Sie zeichnet sich aus durch eine einprägsam formulierte, visionäre Präambel, einen umfassenden, mit Sozialzielen angereicherten Grundrechtskatalog, einen in der Grundnorm (Art. 3 BV) bestätigten, im Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen partnerschaftlich verstärkten Föderalismus, eine grundlegende Öffnung gegenüber der Völkergemeinschaft und dem Völkerrecht und eine übersichtliche Systematik, welche die Einfügung weiterer Reformpakete erleichtert.

Zur Vorgeschichte

Der Weg zur neuen schweizerischen Bundesverfassung war allerdings lang und beschwerlich und die Absturzgefahren waren wiederholt groß. Dass das Werk nach über dreißigjährigen akademischen und politischen Diskussionen doch noch gelang, dafür waren wohl das im Jahre 1994 neu gewählte, relativ bescheidene Reformkonzept und Glück mit dem politischen Timing ausschlaggebend. In der heutigen stark polarisierten politischen Landschaft der Schweiz – und ich sage dies nicht nur wegen der bevorstehenden Eidgenössischen Wahlen – könnte ein solches Projekt kaum mehr gelingen.

Benjamin Constant, ein in Frankreich zu Ehren gekommener Schweizer, hat erklärt: „Les constitutions doivent suivre les idées pour poser derrière les peuples des barrières qui les empêchent de reculer, mais elles ne doivent point en poser devant eux qui les empêchent d'aller en avant.“ („Die Verfassungen müssen den Ideen nachfolgen, um hinter den Völkern Barrieren zu errichten, um Rückschritte zu verhindern, sie dürfen aber keine vor ihnen errichten, die sie am Fortschritt hindern.“)

Es gibt kein treffenderes Wort, um Sinn und Zweck der jüngsten Totalrevision unserer Bundesverfassung auszudrücken als dieses. Denn es ging letztlich um die verfassungsrechtliche Absicherung zahlreicher verfassungspolitischer Errungenschaften der letzten 150 Jahre

und es ging auch darum, günstige Voraussetzungen für weitere Revisionsvorhaben zu schaffen.

Die Notwendigkeit einer Totalrevision unserer Bundesverfassung war spätestens seit der einvernehmlichen Überweisung der Motionen von Ständerat Obrecht und Nationalrat Dürrenmatt im Jahre 1966 von Bundesrat und Parlament allgemein anerkannt. Unsere aus den Jahren 1848 und 1874 stammende Verfassung hatte sich – obwohl eine der ältesten der Welt – als Fundament unseres Staates durchaus bewährt. Aber sie war durch 140 Teilrevisionen unübersichtlich, teilweise obsolet, vor allem im Bereich der Grundrechte, aber auch anderswo lückenhaft und gesamthaft zu einem kaum mehr durchdringbaren Dickicht von wichtigen und unwichtigen Vorschriften geworden. Sie war unseren Bürgern und Bürgerinnen fremd geworden, zu Juristenfutter verkommen und immer weniger in der Lage, das staatliche Handeln sicher zu lenken. Der Reformbedarf war daher seit langem unbestritten.

Strittig aber blieb in all den Jahren, welche konkreten Ziele die Totalrevision unserer Verfassung zu erreichen hatte. Bekanntlich scheiterte der sog Expertenentwurf „Furgler“ aus dem Jahre 1977, der eine grundlegende Reform unseres Staates anstrebte und im In- und Ausland große Beachtung fand, an Einwänden betr. die Wirtschaftsordnung und den Föderalismus schon in der Vernehmlassung. Das Parlament suchte und fand den Ausweg aus dieser unerfreulichen Situation fast zehn Jahre später im sog Nachführungsbeschluss. Dieser auf eine Anregung von Professor Kurt Eichenberger zurückgehende Reformbeschluss lautete: Der Entwurf einer neuen Bundesverfassung „wird das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie in Dichte und Sprache vereinheitlichen“. Selbst dieser bewusst „realitätsgebundene“ Verfahrensbeschluss blieb im Parlament umstritten und wurde vor allem vom Nationalrat nur mit wenig Nachdruck überwiesen. Der Bundesrat ließ sich denn auch Zeit mit der Ausführung des Auftrages und gab später der Frage der europäischen Integration, insbesondere der Vorbereitung des EWR-Vertrages und den damit zusammenhängenden Anpassungen des schweizerischen Rechts (sog Eurolex) den Vorrang gegenüber der Verfassungsrevision.

Neues Reformkonzept

Die Wende kam nach der bedauernswerten Ablehnung des EWR-Vertrages in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992. Diese spaltete

die Schweiz in zwei bevölkerungsmäßig etwa gleich große Hälften vor allem entlang der Sprachgrenze zwischen Deutschschweiz und der Romandie und bewirkte eine bis heute nicht ganz überwundene Malaise. Aus diesem Grunde durfte die neue Bundesverfassung auch nicht mit einem Europaartikel belastet werden. Die politische Antwort des Bundesrates auf diese neue Lage war vorerst ein Drei-Punkte-Programm, das die Aufnahme von bilateralen Verhandlungen mit der EU, eine umfassende marktwirtschaftliche Erneuerung sowie die Überführung von mehr als der Hälfte der sog Eurolex-Vorlagen in das schweizerische Recht zum Inhalt hatte. Es galt nun das Motto, vor weiteren grundlegenden europapolitischen Schritten müsse das eigene Haus in Ordnung gebracht werden. In diesem veränderten Kontext nahm der Bundesrat im Jahre 1994 die Arbeiten am Verfassungsentwurf wieder auf.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der Totalrevision war klar, dass das zu wählende Revisionskonzept für Erfolg oder Misserfolg des Unternehmens ausschlaggebend sein würde. Angesichts der eher lauen Überweisung des Nachführungsbeschlusses durch das Parlament im Jahre 1987 und des eigenen Initiativrechtes des Bundesrates galt es daher zunächst, das bestmögliche Reformkonzept zu finden. Angesichts der offensichtlichen Mängel der alten Bundesverfassung kam der Bundesrat zum Schluss, dass die sog Nachführung der Bundesverfassung immer noch Sinn machte, ja unerlässlich blieb. Es gab zwar auch andere Vorschläge. Der eine ging dahin, sich in einem ersten Schritt mit einer Neuordnung der Grundrechte zu begnügen. Ein anderer wollte im Sinne einer klassischen Totalrevision zusätzlich eine umfassende Institutionenreform anstreben.

Heute wissen wir aus Erfahrung, dass der erste Vorschlag unter dem politisch Möglichen, der zweite aber eindeutig darüber gelegen wäre. Das Festhalten am seinerzeitigen Nachführungsbeschluss des Parlamentes machte also sachlich und politisch Sinn. Andererseits kam der Bundesrat zur Überzeugung, dass die bloße Nachführung des geltenden Verfassungsrechts, selbst mit der vom seinerzeitigen Parlament ausdrücklich vorgesehenen Möglichkeit, einzelne punktuelle Neuerungen unterbreiten zu können, angesichts des aktuellen Reformbedarfs nicht ausreichend war.

Der Bundesrat sah vor allem dringenden Reformbedarf bei den staatlichen Institutionen (Volksrechte, Justiz, Staatsleitung). Er entschloss sich daher, die Verfassungsreform als einen nach vorne offenen Prozess anzugehen. Die nachgeführte Verfassung sollte dabei die Grundlage und das neue Gefäß für weitere materielle Reformpakete

bilden, die gleichzeitig oder etappenweise im sog Baukastensystem zu realisieren seien. Derart sollten die für später in Aussicht genommenen Reformen (Neuer Finanzausgleich, Regierungsreform) leicht in die nachgeführte Verfassung eingebaut werden können, wenn sie spruchreif würden. Von diesem etappenweisen Vorgehen versprach sich der Bundesrat auch eine größere Entscheidungsfreiheit von Parlament und Volk und damit verbunden bessere Chancen der politischen Realisierung. Nachdem dieses Reformkonzept bei den Kantonen, Parteien und Verbänden eine gute Aufnahme fand, unterbreitete der Bundesrat dem Parlament drei Bundesbeschlüsse, einen über die nachgeführte Bundesverfassung, einen über die Reform der Volksrechte und einen dritten über die Reform der Justiz. Das Parlament hat sich später diesem Reformkonzept angeschlossen.

Zeitliche Terminierung

Für das Gelingen der Reform wichtig war sodann, dass 1997 beide Räte die Motion von Ständerätin Josi Meier überwiesen. Danach sollte die hängige Totalrevision der Bundesverfassung so in die Wege geleitet werden, dass auf das 150-Jahr-Jubiläum des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1998 eine entsprechende Vorlage in der Bundesversammlung verabschiedet werden könne. Ohne diese sinnvolle, wenn auch ambitiöse Zeitvorgabe wäre die Gefahr des Versandens der Totalrevision groß gewesen. Von Gegnern der Reform wurde wiederholt geltend gemacht, das (Miliz-)Parlament habe Wichtigeres und Dringenderes wie die Sanierung der Bundesfinanzen oder die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Rezession zu tun. So aber spornte der knappe Zeitplan und das bedeutungsvolle Jubiläumsjahr, 150 Jahre Bundesstaat, unser Milizparlament zu einer eindrucklichen Sonderleistung an.

Zur mise à jour der Bundesverfassung

Der fast buchhalterisch anzuhörende Nachführungsauftrag war in Wirklichkeit eine sehr anspruchsvolle Aufgabe. Denn was ist geltendes ungeschriebenes Verfassungsrecht? War damit nur die bekannte Rechtsprechung unseres obersten Gerichtes zu den ungeschriebenen Grundrechten gemeint oder auch die Praxis von Parlament und Regierung? Der Verfassungsgeber hat sich klar für den weiteren Begriff des ungeschriebenen Verfassungsrechts entschieden, wie die Beispiele der Mitwirkung der Kantone in der Außenpolitik (Art 55 BV) und die Ungültigerklärung von Volksinitiativen wegen Verstoßes gegen zwingendes Völkerrecht (Art 139 Abs 3 BV) zeigen. Schwierige Fragen stellte

auch die angemessene Inkorporation von Normen von Verfassungsrang, die in von der Schweiz ratifizierten internationalen Verträgen, wie der Europäischen Menschenrechtskonvention oder den beiden UNO-Pakten über die Menschenrechte enthalten sind.

Überhaupt welche tatsächlich geltenden Normen sind verfassungswürdig? Sicher nicht das Absinthverbot (Art 32 ter aBV) und die meisten der zahlreichen den Alkohol betreffenden Normen der alten Verfassung, dafür neu der Datenschutz, das Nachhaltigkeitsprinzip, das Verbot des Klonens von Menschen und die Mitwirkungsrechte des Parlamentes und der Kantone in der Außenpolitik. Und wie sollte der Verfassungsgeber mit bisher kontrovers gebliebenen Fragen wie dem Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht oder der vom Bundesgericht nicht mit letzter Klarheit gelösten Frage des Streikrechts umgehen?

Diese wenigen Beispiele zeigen eindrücklich, dass die sog Nachführung nicht nur eine rechtstechnisch-formale, sondern auch eine eminent verfassungspolitische Aufgabe war. Denn das geltende Verfassungsrecht zu identifizieren, neu zu formulieren, die Verfassungs-urkunde von überholten und unwichtigen Bestimmungen zu entlasten, dafür bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht neu aufzunehmen war naturgemäß mit vielen Wertungen verbunden und daher politischer Natur. Der Bundesrat hat auf diese verfassungspolitische Seite der Nachführung von Anfang an hingewiesen. Um dies sprachlich auch besser zum Ausdruck zu bringen, habe ich den französischen Ausdruck „mise à jour“ dem deutschen „Nachführung“ stets vorgezogen.

Aber auch nach solcher Klärung des parlamentarischen Auftrages blieb dieser anspruchsvoll genug. Er konnte politisch mit Aussicht auf Erfolg nur erfüllt werden, wenn das Bundesamt für Justiz, das sich dieser Aufgabe mit großer Hingabe unterzog, größtmögliche Transparenz schaffte und die Überlegungen, die hinter den einzelnen Verfassungsnormen standen, in der Botschaft des Bundesrates namhaft machte. Bewährt hat sich auch, dass ein wissenschaftlicher Beirat von fünf Staatsrechtsprofessoren die Vorschläge des Bundesamtes kritisch prüfte und der letzte Entscheid vor allem verfassungspolitischer Fragen dem von mir präsierten Leitungsausschuss oblag. Denn wäre der Eindruck entstanden, es sei bei der Nachführung der Bundesverfassung mit gezinkten Karten gespielt worden, hätten wir jede Glaubwürdigkeit verloren, und das schwierige Unterfangen wäre von Anfang an in politische Schieflage geraten.

Viele Parlamentarierinnen und Parlamentarier empfanden den Nachführungsauftrag ihrer Vorgänger bei den Beratungen der neuen Bundesverfassung als Beschränkung ihres Antragsrechts. Sie sahen ihre parlamentarische Freiheit gleichsam in das Prokrustesbett der Nachführung gezwängt. Das war umso verständlicher, als es de iure um eine Totalrevision ging und somit der ganze Verfassungsstoff zur Disposition stand. Mit der Zeit, vor allem in den Plenarberatungen beider Räte, setzte sich in allen politischen Lagern immer mehr die Einsicht durch, dass die konsequente Einhaltung des Nachführungsprinzips die einzige Möglichkeit war, die Totalrevision zum Erfolg zu führen. Gesamthaft hat sich das Parlament mit beeindruckender Selbstdisziplin an seinen ursprünglichen Nachführungsauftrag von 1987 gehalten. Es hat sich im Verlaufe der Beratungen mit guten Gründen das Recht genommen, etwa 20 sog konsensfähige, punktuelle Neuerungen, die in beiden Räten breite Zustimmung fanden, in die neue Bundesverfassung aufzunehmen, dies vor allem auf dem Gebiete des Parlamentsrechtes. Politische heikle und kontroverse Fragen (beispielsweise die Aufhebung des Bistumsartikels oder die regionale Zusammensetzung des Bundesrates) wurden wohlweislich auf den Weg von Teilrevisionen verwiesen. Die beiden Kammern unseres Parlaments, der National- und der Ständerat, haben die neue Bundesverfassung zunächst in ad-hoc Verfassungskommissionen und danach in beiden Räten innert zweier Jahre beraten und verabschiedet. Das Schweizer Volk und die Kantone haben die neue Bundesverfassung am 18. April 1999 (mit 59,2% Ja und mit 13 zu 10 Ständen) angenommen.

Zu den Reformpaketen über die Justiz und die Volksrechte

Gesamthaft war auch die Justizreform erfolgreich. Sie wurde am 12. März 2000 von 86 % der Stimmenden und allen Kantonen angenommen. Die wichtigsten Neuerungen sind: Die neuen Kompetenzen des Bundes zur Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts (eine einheitliche Zivil- und Strafprozessordnung wird demnächst an die Stelle der bisherigen 26 kantonalen Prozessordnungen treten). Der Bund erhielt zudem die Kompetenz zur Bestellung eines erstinstanzlicher Bundesstraf- und Verwaltungsgerichtes, eine Kompetenz, die inzwischen umgesetzt ist. Der Paketansatz der Verfassungsreform hat sich auch hier gelohnt. Dagegen ist die vom Bundesrat vorgeschlagene Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Form einer sog konkreten Normenkontrolle vom Parlament abgelehnt worden. Mit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit beim Bund tut sich die

Schweiz wegen des Spannungsverhältnisses mit der direkten Demokratie besonders schwer. Es ist zu hoffen, dass dieses dem Individualschutz der Bürger dienende Instrument auch in unserem Land möglichst bald wieder eine Chance erhält. Es wäre übrigens auch ein Mittel zur Stärkung des Föderalismus.

Wenig erfolgreich verlief die auf eine Verwesentlichung ausgerichtete Reform der Volksrechte, ein in unserer direkten Demokratie besonders heikles Geschäft. Die bundesrätliche Vorlage ist im Ständerat gut aufgenommen worden. Im Nationalrat wurde sie Opfer einer unheiligen Allianz zwischen Links und Rechts.

Während sich der Zeitdruck der Beratungen im Hinblick auf das Jubiläumsjahr bei der nachgeführten Bundesverfassung positiv ausgewirkt hat, und das Parlament erfinderisch sogar neue Beratungsverfahren (Beratung über das Kreuz zwischen den beiden Räten) entwickelte, kann ich mich des Eindrucks nicht erwehren, dass wir bei den beiden Reformpaketen Opfer des angeschlagenen Tempos wurden. Insbesondere die erste klar negative Abstimmung des Nationalrates zur Verfassungsgerichtsbarkeit hat gezeigt, dass dieses für die Schweiz neue Institut nicht mit jener Umsicht und Sorgfalt vorberaten war, das es verdient hätte. Diese zum Teil negativen Erfahrungen sind aber kein grundsätzlicher Einwand gegen die Bildung weiterer Reformpakete im Rahmen der Verfassungsrevision. Der Bundesrat hat dieses Verfahren inzwischen auch bei der „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“, eine wichtige Vorlage, die von Volk und Ständen am 28. November 2004 angenommen wurde, erneut erfolgreich eingesetzt.

Würdigung

Abschließend lässt sich festhalten, dass sich das neue Reformkonzept, basierend auf dem parlamentarischen Nachführungsbeschluss, kombiniert mit vom Bundesrat vorgeschlagenen weiteren Reformpaketen gesamthaft als erfolgreich erwiesen hat. Die bloße Nachführung hätte von den Gegnern allzu leicht (wenn auch zu Unrecht) als „akademische Schönschreibeübung“ abgetan werden können und hätte, allein gestellt, wohl zu wenig politische Schubkraft für eine Totalrevision der Verfassung entwickelt. Andererseits hätte eine klassische Totalrevision, in der alle anstehenden Probleme gleichsam in einem Wisch angegangen worden wären, wohl keine echte politische Chance gehabt.

Die unpräventöse Nachführung hat verfassungsrechtlich mehr gebracht, als viele anfangs erwartet haben. Das Parlament hat daher die nachgeführte Verfassung am Schluss der Beratungen zu Recht neue Bundesverfassung genannt. Die politische Schwäche des Nachführungskonzepts lag darin, dass dieser bescheidene Revisionsansatz nur wenige Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu begeistern vermochte. Sie vertrug daher auch nur wenige politische Gegner. Das wäre uns in der sehr emotional geführten Schlussphase des Abstimmungskampfes, wo es ähnlich wie beim EWR-Vertrag letztlich um eine vorsichtige Öffnung oder Isolation unseres Landes ging, noch fast zum Verhängnis geworden.

Heute können wir uns glücklich schätzen, dass wir die Gunst der Zeit für eine neue Bundesverfassung erfolgreich genutzt und damit jene Leitplanken gesetzt haben, welche den Rückschritt verhindern. Heute bietet die neue Bundesverfassung der stark emotionalisierten Alltagspolitik wieder Halt und Richtung.

Diskussion

Dr. Wolf Okresek

Danke für diese eingehende Darstellung einer gelungenen Verfassungsreform gewissermaßen aus eigener Anschauung. Ich möchte gleich zur Diskussion übergehen. Gibt es Wortmeldungen? Bitte.

Dr. Harald Steindl

Ich darf vorausschicken, dass mich der Schweizer Weg sehr überzeugt und beeindruckt hat. Nichts desto trotz möchte ich doch eine Frage stellen, auch im Hinblick auf den Verfassungsvergleich mit der Sicht nach vorne. Der berühmte Historiker Reinhard Koselleck hat einmal geschrieben, gute Verfassungen sind Janusköpfig. Sie lösen im Sinne der legislatorischen Grundlage Gesellschaften in ihrer Geschichte, in ihrem Werdegang ab, aber sie enthalten im Wesentlichen auch programmatische Teile. Die Schweizer Verfassungen von 1848 und 1874 waren ja großartige Dokumente eines Verfassungsprogrammes. Jetzt gesehen auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts Internationalisierung, Zusammenwachsen, wo sind die programmatischen Elemente oder wo würde man sich als Politiker mehr Programm in dieser Verfassung wünschen? Das verbinde ich mit einer konkreten Frage. Wenn man die Schweizer Struktur von ihrem Modernisierungsbedarf sieht, dann ist ja das so genannte Regierungsleitungssystem eigentlich das Hauptproblem, weil eben die Ämter, die Behörden immer noch aus der Zeit vor 1848 stammen. Wann wird dieser Teil, dieser dritte Teil abgeschlossen sein, wie ist da Ihre Perspektive?

Und der zweite Aspekt ist nur eine kleine Nachbemerkung. An der neuen Schweizer Verfassung gefällt mir aus österreichischer Sicht eine Bestimmung besonders gut. Ein sehr einfacher Satz: Berufsbildung ist Bundessache. Ich würde mir wünschen, dass wir diesen Satz in Österreich auch verwirklichen könnten.

BR Edgar Mayer

Herr Präsident Koller. Ich finde es beachtenswert, dass Sie sich nicht nur als großer Föderalist bezeichnen, sondern der Schweiz, die sozusagen die Mutter aller Föderalismusbewegung – zumindest in Europa – ist, raten, dass sie noch föderaler werden soll. Das hat mir sehr imponiert und dass Sie sich quasi als Föderalist dafür entschuldigen, dass man ein Bundesgesetz eingeführt hat. Da können wir uns Österreicher

natürlich schon ein großes Beispiel nehmen. Meine konkrete Frage geht auch in die Richtung der Schweiz, weil Sie erwähnt haben, dass Sie sozusagen eine EU-Klausel herausnehmen mussten, um diese Diskussion zu beruhigen. Die Schweiz hat sich sehr an Europa angeglichen. Wie sind die Tendenzen, dass man hier doch an diesem Prozess weiterarbeitet und wie denken Sie, wie die föderale Schweiz mit dem umgeht, dass man unter Umständen einmal wieder ein Referendum pro EU machen könnte?

Prof. Dr. Arnold Koller

Wir Schweizer sind bescheiden geworden, das sage ich ganz offen. Nachdem man sich eigentlich seit 1966 einig war, liefen viele Arbeiten in Richtung Totalrevision der Bundesverfassung. Da dies aber nie gelungen ist, war uns politisch klar, dass wir einen relativ bescheidenen Ansatz wählen mussten. Ich glaube, mit dieser Kombination von Nachführung und Reformblöcken im Gebiet der Justiz und der Volksrechte, hat diese Verfassungsrevision eben doch einen Blick nach vorne gebracht. Inzwischen haben wir auch den neuen Finanzausgleich angenommen. Föderalistisch eine ganz entscheidende Arbeit mit einer starken Entflechtung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Kantonen und der Einführung eines neuen Finanzausgleiches. Da hat sich auch gezeigt, dass sich die Nachführung doch gelohnt hat. Wenn man eine so alte Verfassung hatte, wie wir sie in der Schweiz hatten, war diese Verfassung dem Volk wirklich total fremd geworden. Mir sagen jetzt oft auch Lehrer, im Staatskundeunterricht können sie mit der neuen Verfassung wieder arbeiten und die Schüler sind offen, in diese Verfassung einzutauchen. Zur alten Verfassung hatte man jeden Kontakt verloren. Da gab es Begriffe, bei denen ich im Wörterbuch nachschlagen musste, was sie überhaupt bedeuten. Es war die Rede von Auswanderungsagenturen und von Brauteinzugsgebühren und weiß Gott nicht, was es da alles gab. Insofern hat sich eben diese Nachführung doch gelohnt.

Ich möchte Ihnen noch an einem Beispiel zeigen, wie wichtig aus meiner Sicht die Nachführung war. Wir hatten im Rahmen der Debatte um ein neues Asylgesetz eine große Diskussion. Wir haben das Recht auf Hilfe in Notlagen, also auf den Existenzbedarf, nicht nur von Schweizerinnen und Schweizern, sondern aller Ausländer, neu in unserem Gesetz. Da gab es natürlich politische Tendenzen, die dieses Recht auf Hilfe in Notlagen einschränken wollten. Dank der neuen Verfassung konnten wir hier sagen: Nein, das ist ein Grundrecht aus der neuen Verfassung. Deshalb bin ich auch der Meinung, dass sich diese Kodifizierung der Grundrechte, obwohl die meisten durch die

Rechtsprechung der Oberstgerichte vorgezeichnet waren, sehr gelohnt hat. Hingegen muss ich sagen, bei der Reform unserer Behörden treten wir an Ort und Stelle. Bei der Staatsleitungsreform da treten wir am Ort, das ist sehr verblüffend. Auf der anderen Seite, bei den Sachgebieten, hatten wir etwa 140 revidierte Artikel aufgenommen und haben eigentlich alle modernen Probleme, die sich einem Staat stellen, ohne weiteres auch durch die Volksabstimmungen gebracht. Aber sobald es um die Reform des Bundesrates geht, oder um die Frage Milizparlament oder Berufsparlament oder Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit, da rennen wir an. Sie wissen ja wahrscheinlich wie ich, es braucht da einmal eine Notlage, dann werden wir wahrscheinlich auch auf diesem Gebiet der Reform fähig.

Nun noch wegen unseres Verhältnisses zu Europa. Für mich war natürlich nach dem fatalen EWR-Nein klar, dass ich jetzt die Europadiskussion möglichst aus der neuen Verfassung heraushalten musste. Das ist zu Recht oder zu Unrecht jetzt interessanterweise auch die Einigkeit aller unserer Parteien. Wir haben ja in fünf Wochen Wahlen und das Europathema ist inexistent.

Dr. Wolf Okressek

Danke sehr. Wenn es keine weitere Wortmeldung gibt, dann kommen wir zum letzten Beitrag dieses Nachmittags vor dem Empfang beim Herrn Bundeskanzler. Dieser letzte Beitrag hat eine gelungene Verfassungsreform betroffen, der nächste Beitrag erscheint mir im Titel eine gewisse Skepsis mitzuschwingen „Kommt diesmal wirklich eine Verfassungsreform zustande?“. Ich darf Herrn Vizepräsidenten Weiss um seine Keynote bitten.

Kommt diesmal wirklich eine Verfassungsreform zustande?

Berechtigte Kritik am inflationären Gebrauch von Verfassungsänderungen in Österreich – man kann durchaus auch sagen: am Missbrauch dieses Instruments – soll nicht den Blick darauf verstellen, dass wir in der Vergangenheit sehr wohl Verfassungsänderungen hatten, die dem Begriff Reform (Erneuerung oder Verbesserung des Bestehenden) durchaus nahe gekommen sind. Ich will jetzt gar nicht in die Erste Republik und auf die großen Verfassungsreformen der Jahre 1925 und 1929 zurückgreifen, sondern erwähne nur, dass beginnend in den 70er Jahren dem Rhythmus von Länderforderungsprogrammen folgend als deren Teilerfüllung jeweils durchaus abgerundete Verfassungsänderungen zustande kamen.

Dem Druck der Länder ist dann der Druck der EU gefolgt. Der Beitritt Österreichs machte natürlich in verschiedenen Bereichen eine Neuordnung notwendig, insbesondere auch im Zusammenwirken des Bundes mit den Ländern und Gemeinden. Das war eine Zeit, in der Verfassungsreformen auch davon geprägt waren, dass der Zentralismus, teilweise durch Missbrauch in der Großen Koalition alten Zuschnitts, politisch und medial in die Defensive geraten war. Stärkung der Regionen und das Heimatgefühl waren plötzlich „in“ und es kam auch noch der Umstand dazu, dass für Verfassungsänderungen Kompromisse zum Abtausch notwendiger Zustimmungen erforderlich waren. Es war ja die Zeit der Alleinregierung der SPÖ, in der die ÖVP in Opposition war. Wenn die SPÖ eine Verfassungsänderung haben wollte, hat die ÖVP in die Tasche der Länderforderungen gegriffen und eine Gegenposition präsentiert. Man hat sich dann auf Verfassungsänderungen verständigt, bei denen Reformen im Interesse des Bundes mit Verbesserungen für die Länder kompensiert wurden.

Es gab dann im Vorfeld des EU-Beitritts das Bemühen, einer schon damals erwarteten Ausdünnung der Länderzuständigkeiten entgegenzuwirken. Es kam 1992 zum Paktum von Perchtoldsdorf und 1994 zum Scheitern der nachfolgenden Regierungsvorlage. Das war rückblickend gesehen schon ein erstes Signal, dass sich die Rahmenbedingungen geändert hatten.

Es wurde inzwischen nicht mehr so sehr der Zentralismus, sondern der Föderalismus in den Blickpunkt der Kritik gerückt. Dafür war wohl auch maßgeblich, dass es in Österreich eine starke gesellschaftliche und politische Homogenisierung gegeben hat. Während man früher unterschiedliche Regelungen eines Landes damit begründen konnten, dass die Verhältnisse und die Leute eben ganz anders als in einem anderen Bundesland seien, hat sich das stark nivelliert. Auch die frühere parteipolitische Zuordnung, wonach die Länder eher schwarz und die großen Städte eher rot seien, hat sich längst überholt. Unterschiedliche Regelungen wurden immer stärker als Mobilitätshindernis gesehen, schließlich wurde sogar die Ländergliederung in Frage gestellt, ich erinnere nur an die Diskussion, dass drei Bundesländer auch genügen würden. Der Einfluss der EU auf die Eigenständigkeit der Gesetzgebung ist schon erwähnt worden. Schließlich gab es zunehmend auch Einsparungserwartungen an eine Neuordnung der Staatsstruktur. Das mündete dann in die Forderung nach einem neuen Masterplan für die Republik, sozusagen eine neue Architektur für Österreich.

Gemeinsam mit der unreflektierten Faszination des EU-Konvents war das die Grundlage für die Idee eines Verfassungskonvents mit einer nachfolgenden Volksabstimmung über eine ganz neue Verfassungsurkunde. Das Regierungsprogramm 2003, das diesen Vorschlag aufgegriffen hatte, beschränkte sich in seinem verfassungspolitischen Teil dann im Wesentlichen auf die Ankündigung und nähere Beschreibung eines solchen Konvents. Es wurde schon erwähnt, dass er den hochgesteckten Erwartungen nicht gerecht werden konnte. Das hat natürlich auch damit zu tun, dass es im Regierungsprogramm keine politischen Vorgaben gab und dass angesichts der Regierungszusammensetzung unterschiedliche parteipolitische Interessenlagen nicht ausgeblendet werden konnten. Die für die Verfassungsmehrheit notwendigen Parteien saßen einerseits in der Regierung und andererseits in der Opposition. Das ist der realpolitische Befund, aus dem niemand ein Vorwurf zu machen ist. Allerdings hat der Konvent sehr wohl einen wesentlichen Beitrag zur Aufarbeitung der Problemlage und eine wichtige Strukturierung von Lösungsmöglichkeiten gebracht.

Diese Rahmenbedingungen der nicht zustande gekommenen Konventslösung erklären auch den vorsichtigen Optimismus, wie das die Landtagspräsidenten kürzlich formuliert haben. Wichtige Vorarbeiten sind bereits geleistet, man kann sich nun bei der laufenden Arbeit auf wesentliche Teile der Ausschussarbeit im Konvent berufen und sie übernehmen. Die Regierungsparteien haben die Verfassungsmehrheit im Nationalrat und im Bundesrat, das Regierungsprogramm enthält die nach meiner Erinnerung umfangreichste Beschreibung verfassungs-

politischer Vorhaben. Regierungsprogramme gingen in diesem Bereich bisher nie so in die Breite und in die Tiefe, wie es diesmal der Fall war. Nicht unwesentlich ist auch eine größere politische Ausgewogenheit der wesentlichen Mitspieler. Es gab Zeiten, da standen sieben Landeshauptleuten der ÖVP zwei der SPÖ gegenüber, jetzt sind sie gleich stark, was natürlich auch die Interessenslage verändert. Wir haben schließlich nicht mehr einen großen Konvent mit Medienöffentlichkeit und den damit verbundenen politischen Profilierungszwängen, sondern eine kleine Arbeitsgruppe, die in Ruhe und ambitioniert arbeitet.

Wenn ich auf die eingangs gestellte Frage zurückkomme, sage ich: Eine beachtliche Reform bisheriger Dimension, vielleicht darüber hinaus, wird auf jeden Fall zustande kommen. Es gibt einfach Bereiche, wo die Sachlogik Lösungen nicht mehr verhindern lässt. Das Thema Landesverwaltungsgerichtsbarkeit ist bereits so ausführlich diskutiert und hinsichtlich der Lösungsmöglichkeiten so klar konturiert, dass es unverantwortlich wäre, nichts zu tun. Ähnliches gilt für die Bereinigung des Verfassungsrechts. Ich bin ganz fest überzeugt, dass hier Reformen zustande kommen werden. Ob es „die“ große Verfassungsreform wird, muss man natürlich dahingestellt lassen. Zum Einen ist völlig diffus, welchen Inhalt denn nun diese Reform haben sollte, da gehen die Meinungen bekanntlich nach wie vor stark auseinander. Zum Zweiten gibt es selbst für den Fall, dass das Regierungsprogramm das ausreichend außer Streit gestellt haben sollte, noch beachtliche Hürden zu überwinden.

Es besteht zunächst nach wie vor eine fundamentale Kritik an der Bundesstaatlichkeit und dem Bestand von eigenständigen Ländern. Weiters gibt es die Unerfüllbarkeit übertriebener Einsparungserwartungen. Ich nenne nur wenige Beispiele. Österreich wird oft mit Bayern verglichen und daraus abgeleitet, dass, wenn schon das wesentliche größere Bayern ohne weitere regionale Gliederung auskomme, das auch in Österreich möglich sein müsste. Das übersieht allerdings, dass Bayern sieben Regierungsbezirke mit einer eigenen, von Beamten geleiteten Bezirksregierung hat. Ebenso wie die Landkreise haben die Regierungsbezirke auch ein parlamentarisches Organ, das allerdings keine Gesetzgebungsbefugnis hat. Wenn man das alles näher betrachtet, reduziert sich das Einsparungsvolumen auf den Unterschied, dass ein österreichischer Landtagsabgeordneter natürlich mehr verdient als ein schwäbischer Bezirksrat oder das Mitglied eines Kreistags. Das sind politische Kosten, die tatsächlich zu Buche schlagen, in der Regel aber völlig überschätzt werden. Auch sonst ist es so, dass selbst zentralistische Einheitsstaaten verwaltungs-

organisatorischer Sachlogik folgend dezentrale Verwaltungsstrukturen haben.

Im Bereich der Schulverwaltung wird ein gewaltiges Einsparungspotential in der Bereinigung der Doppelgleisigkeit von Landesschulräten und Schulabteilungen der Landesregierungen gesehen. Das ist ein löbliches Vorhaben, das hinsichtlich des Einsparungsvolumens allerdings gerne übersieht, dass für vier Fünftel der österreichischen Lehrer die gemeinsame Schulverwaltung bereits Realität ist. Wenn gleich auch da natürlich noch Optimierungen möglich sind, wird das Einsparungsvolumen in der Praxis gering sein. Wir haben weiters eine Reihe von verfassungspolitischen Vorhaben, die völlig kostenneutral sind. Die ganze Rechtsbereinigung hat von vornherein keine finanzielle Relevanz.

Schließlich werden sich mit einzelnen angestrebten Qualitätsverbesserungen Einsparungseffekte nur schwer verbinden lassen. Dazu gehören vor allem die Einführung von Landesverwaltungsgerichten und alle weiteren Verbesserungen im Rechtsschutz. Sie erfordern zusätzliche Investitionen, die sich dann in externen Vorteilen niederschlagen. Rechtssicherheit bei zügiger Abwicklung von Verwaltungsv erfahren bringt natürlich finanziell vorteilhafte Auswirkungen für Unternehmen und deren Investitionsentscheidungen. Aber für die öffentlichen Haushalte wird das im günstigsten Fall kostenneutral sein. Man übersieht weiters völlig, dass eine Reduktion der Verwaltungskosten von einer Reduktion der Aufgaben nicht zu trennen ist.

In der Wiener Zeitung war in den letzten Tagen ein Bericht über eine neue OECD-Studie zu lesen, mit dem die Klage über besonders hohe Verwaltungskosten in ein etwas anderes Licht gerückt wird. Beim Verhältnis der Beschäftigten im öffentlichen Dienst zur Gesamtzahl der Beschäftigten liegt Österreich im unteren Feld Europas, weit unter dem Durchschnitt. Auch das unterstreicht, dass man sich bei der Beurteilung der jetzt anstehenden Verfassungsreform vor überzogenen und unrealistischen Einsparungserwartungen hüten sollte, weil sich sonst natürlich jegliche Reform leicht diskreditieren lässt.

Als weitere wesentliche Rahmenbedingung möchte ich erwähnen, dass wir eine zeitliche Parallelität zu den Finanzausgleichsverhandlungen haben. Wenn man die Realverfassung in Österreich kennt, weiß man natürlich, dass die Kompetenzverteilung eher der Verteilung der Finanzströme folgt als umgekehrt. Wenn sich die Finanzausgleichspartner beispielsweise darauf verständigen, im Bereich des Krankenanstaltenwesens mit seinen ganz großen Finanzströmen keine wesentliche Änderung zustande bringen, dann wird es wohl nicht sehr realis-

tisch sein, 14 Tage später bei der Zuständigkeitsverteilung etwas anderes zu erwarten.

Wir haben schließlich auch, wie man an den Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren gut sehen kann, eine große Resistenz des Besitzstandsdenkens und ein für Österreich typisches Phänomen. Es gibt bei uns einen bemerkenswerten hohen Stellenwert, das eigene interessenspolitische Anliegen oder gar seine Organisation im Verfassungstext selbst abgebildet zu sehen. Vielfältigen Interessen und Organisationen genügt es also nicht, Gegenstand der einfachen Gesetzgebung zu sein, worüber man im Einzelfall auch schon streiten könnte. Nein, es muss in die Verfassung hinein und wenn es schon drinnen war, darf es ja nicht heraus – und das alles unter der Vorgabe einer Bereinigung des Verfassungstextes.

Ein ganz wesentlicher Teil einer Reform in einem Bundesstaat, die Zuständigkeitsverteilung, ist im Regierungsprogramm mehr oder weniger ausgeklammert geblieben, es ist ausdrücklich der Experten-Gruppe zugeordnet worden. Es gibt lediglich die Vorgabe, von dem im Konvent entwickelten 3 Säulen-Modell (ein Bereich der ausschließlichen Bundesgesetzgebung, ein Bereich der ausschließlichen Landesgesetzgebung und ein Bereich der gemischten, gemeinsamen Gesetzgebung) auszugehen. Das geht darauf zurück, dass heute das trennscharfe Auseinanderhalten von ausschließlichen Zuständigkeiten nicht mehr möglich ist. Die stark verwobenen Lebenssachverhalte und die Besonderheiten der EU-Rechtsetzung bringen es mit sich, dass man heute in unserer verfassungspolitischen Diskussion einen Trend zu einem großen Bereich gemeinsamer Zuständigkeiten erkennt, der im Einzelfall eine flexible Optimierung von Einheitlichkeit und Gestaltungsmöglichkeit erlaubt. Das ist eine Art Verhandlungsföderalismus, den man damit etablieren würde.

Dieser Feststellung folgt dann natürlich sofort die Frage, wie man das organisiert. Insbesondere stellt sich die Frage nach einem ausreichenden Schutz der Länder, dass diese gemeinsamen Zuständigkeiten der Bund nicht zur Gänze für sich in Anspruch nimmt. Hier bietet sich zunächst einmal natürlich an, den Bundesrat als Organ der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung mit dieser Aufgabe zu betrauen. Dabei stellen sich allerdings verschiedene offene Fragen, ich verweise nur auf die faktische Unvereinbarkeit eines freien Mandats mit einer interessengebundenen Vertretung. Das wird also noch Diskussionsbedarf geben. Schutz der Länder hat auch bei den Kostenbelastungen einen hohen Stellenwert. Es wird zum Beispiel jetzt im Schulbereich diskutiert, die Dienstgeberschaft für alle Lehrer dem

Bund zu übertragen, die Schulerhaltung für alle Schulen den Ländern und Gemeinden. Das führt natürlich zu der Frage, wer die Länder und Gemeinden davor schützt, plötzlich mit überbordenden Anforderungen beispielsweise an die Ausgestaltung von Schulen konfrontiert zu sein. In solchen Situationen tut sich Bund ja relativ leicht, weil er es nicht zu bezahlen hat und lediglich bei den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen Forderungen abwehren muss.

Es gibt weiters einen Trend zum Vollzugsföderalismus. Er geht davon aus, dass die Gesetzgebung beim Bund konzentriert wird, die Länder sollen praxis- und bürgernah die Vollziehung übernehmen. Das Problem liegt darin, dass man das nicht eigentlich den Ländern zuordnet, sondern dem Landeshauptmann als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung. Wie schon der Name sagt, ist sie angesichts des Weisungsrechts der Bundesminister in Wirklichkeit Bundesverwaltung. Ganz abgesehen davon drängt diese Art der Vollziehung den kontrollierenden Einfluss der Landtage zurück, selbst wenn man ihnen zugesteht, die Tätigkeit der mittelbaren Bundesverwaltung zum Gegenstand parlamentarischer Kontrolle in den Landtagen machen zu können. Beim Resolutionsrecht wird das schon wieder nicht möglich sein, weil das in Kollision mit der Weisungsbefugnis des Bundesministers geraten würde. Man muss also sehen, dass mit Vollzugsföderalismus eine gewisse Entparlamentarisierung verbunden wäre, die vom Bundesparlament nur teilweise kompensiert werden kann, jedenfalls nicht so bürgernah, als es den Landtagen möglich ist. Eine Beteiligung an externer, um nicht zu sagen übergeordneter Gesetzgebung, ist in der Praxis zudem stark exekutivlastig. Das lässt sich an der österreichischen Mitwirkung an der Rechtssetzung der Europäischen Union gut beobachten. Sie wird maßgeblich von der Bundesregierung wahrgenommen, allenfalls noch beeinflusst von den Landesregierungen.

Es bleibt letztlich die spannende Frage, inwieweit den Landtagen namhafte Gesetzgebungszuständigkeiten verbleiben werden. Natürlich geht man im Allgemeinen davon aus, dass die Landtage nicht abgeschafft werden sollen. Wenn man sie also auch künftig haben will, dann müssen sie aber auch entsprechende Gesetzgebungszuständigkeit haben. Umso mehr die Diskussion über Länderkompetenzen dann ins Detail geht, umso weniger bleibt dann allerdings übrig. Dazu kommt noch folgendes: Wenn Sie zusammenzählen, was Mitglieder von Landtagen der einzelnen Länder in den letzten Jahren an Themen genannt haben, wo selbst ihnen eine bundeseinheitliche Regelung notwendig erscheint, dann kommen Sie zu einer beachtlichen Summe,

bei der für die Landtage als Selbstbehauptungswille seiner Mitglieder relativ wenig übrig bliebe.

Es stellt sich abschließend auch noch die Frage, ob man in der Gesetzgebung wie beim Konvent das Konzept einer großen Paketlösung verfolgt und sagt, man sammelt jetzt einmal die den Vorschlägen der Expertengruppe folgenden Regierungsvorlagen, und schnürt daraus in der parlamentarischen Diskussion ein großes Paket. Das hätte wieder die Konsequenz des Alles oder Nichts. Oder beschließt man diesmal in der Gesetzgebung Teilpakete des politisch Machbaren. Die auch heute zu hörende Erfahrung aus dem Ausland zeigt, dass man die Leistungsfähigkeit und Kompromissfähigkeit eines politischen Systems nicht überfordern soll und dass eine Reform in Teilschritten wohl erfolgreicher sein wird. Ein erster wichtiger Gradmesser wird der Umgang mit dem ersten Paket einer Regierungsvorlage sein. Bei aller Befürwortung einer Bearbeitung in politisch verdaubaren Paketen sage ich ganz zum Schluss aber auch: Ohne Festhalten an einem Ziel oder zumindest an einem bestimmten Ablauf kommt so wie im alltäglichen Leben auch in der Verfassungspolitik keine koordinierte Fortbewegung zustande.

Diskussion

Dr. Wolf Okresek

Danke für diese ausgewogene Betrachtung der einzelnen Reformbereiche und die dazu gegebene Einschätzung. Ich frage wieder, gibt es Wortmeldungen für die Diskussion? Bitte.

BR Edgar Mayer

Herr Präsident, ich möchte das mit der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit noch einmal unterstreichen und das auch als wichtigen staatspolitischen Schritt in dieser Form bestätigen. Natürlich ist das auch mit entsprechenden Kosten verbunden. Ein großes österreichisches Bundesland, um es genau zu sagen die Steiermark, hat das in den Medien kritisiert. Natürlich ist es mit Kosten verbunden und ich denke, dass auch unser Landeshauptmann, wenn es um Geld, um Kosten geht, etwas schreckhaft ist. Aber ich glaube, dass man einfach auch sehen muss, dass dies ein wichtiger staatspolitischer Schritt ist. Wenn es hier ums Geld geht, kann das unter Umständen zu einer unheiligen Allianz unter den Bundesländern kommen. Man sagt, genau diesen Teil wollen wir nicht in dieser Art und Weise haben, sondern wir möchten das einfach noch einmal diskutiert haben und es ausklammern. Oder kann es sein, dass das aus taktischen Gründen geschieht, weil wir jetzt mit den Finanzausgleichsverhandlungen begonnen haben, um sich hier sozusagen eine bessere Position herauszuholen und dass man das unter Umständen mit einbringt, um dem Bund zu sagen, ja, aber das Geld bitte entsprechend bereitzustellen.

Abg. Mag. Bruno Rossmann

Sehr geehrter Herr Präsident. Mir haben in Ihren Ausführungen die Punkte stärkere Finanzhoheit der Länder, die immer wieder feststellbare mangelnde Kooperation in den Föderalismusverhandlungen und auch die immer wieder angesprochene Frage der Besoldung der Landeslehrer und damit verbunden die hohen Transaktionskosten gefehlt. Gerade im Bereich der Landeslehrer gibt es Widerstand der Länder, hier Verantwortung zu übernehmen. Könnten Sie sich dazu äußern?

Vizepräsident des Bundesrates Jürgen Weiss

Gerne, Herr Abgeordneter Rossmann. Das Vorbild der Schweiz beinhaltet natürlich auch ganz wesentlich eine starke Finanzhoheit der

Gemeinden und der Länder. Ich will jetzt nicht prognostizieren, ob das, wenn das nicht so wäre in der Schweiz, wesentlich besser funktionieren würde als bei uns. In anderen Ländern, die diese ausgeprägte regionale Steuerhoheit nicht haben, sieht man das jedenfalls nicht. Wesentlich anders als bei uns. Bei dieser Finanzhoheit regionaler und lokaler Körperschaften muss man natürlich dann auch den Mut haben zu sagen: Jawohl, wir bekennen uns zur Konsequenz, die das hat, nämlich potentiell unterschiedliche Steuersätze und Steuerbelastungen. Nun ist bekannt, dass die österreichischen Bundesländer einen ganz schmalen Bereich eines eigenen Steuerfindungsrechtes haben. Es hat in der Vergangenheit vereinzelt Versuche einzelner Landtage gegeben, eine Abgabe auf dieses oder jenes einzuführen. Es gab einmal eine Tankstellenabgabe und zuletzt die Handymastenabgabe in Niederösterreich. Die Folgen waren eine riesige Diskussion, massive Einwände des Bundes bis hin zu Einsprüchen gegenüber solchen Landesgesetzen mit dem Effekt, dass diese Übung regelmäßig abgebrochen werden musste. Weil man natürlich in Österreich ganz offenkundig große Probleme hat, mit unterschiedlichen Steuerbelastungen in einzelnen Bundesländern leben zu wollen. Sie haben natürlich mit ihrer Diagnose Recht, dass wir hohe Transaktionskosten haben. Einfach auch deshalb, weil wir durch die Entwicklung ein ungemein unverständliches, detailfreudiges System der Verteilung der einzelnen Finanzmittel haben. Das Anliegen, das die Länder in diesem Zusammenhang immer wieder verfolgen, ist, eine leichter berechenbare Verteilung der Finanzströme zu bekommen. Auch verbunden mit einer größeren Bestandssicherung, für das, womit sie in Zukunft rechnen können. Dann würde man sich wahrscheinlich vielleicht auch leichter tun, damit umzugehen, dass einmal eine Belastung durch ein Bundesgesetz und dann wieder eine andere kommt undgl mehr, einfach weil man heute sehr kurzatmig denkt. Dass die verfassungspolitische Diskussion der finanzpolitischen folgt, verstehe ich nicht als Idealbild. Ich verstehe das als Zustandsbeschreibung der österreichischen Diskussion. Sie haben natürlich schon Recht, dass es idealtypisch anders sein sollte.

Was die Kommunikation der beiden Verhandlungsgruppen betrifft, mag das im Österreich-Konvent vielleicht ein Problem gewesen sein, bei den aktuellen Verhandlungen kann es nicht so gravierend sein, weil es sich teilweise um die gleichen Leute handelt. Die Landeshauptmänner sitzen ja auch, wenngleich faktisch indirekt, aber inhaltlich doch in der Verhandlungsgruppe für die Staatsreform und sind häufig auch Teilnehmer der Finanzausgleichsverhandlungen, weil sie aus politischen Gründen vielfach auch gleichzeitig Finanzreferenten sind.

Also diese Kommunikation ist im gegenwärtigen Prozess sicherlich besser hergestellt als in den Konventsberatungen.

Natürlich ist ein Bundesstaat komplexer in der Wahrnehmung seiner Aufgaben und unter rein ökonomischen Gesichtspunkten mag es geschmeidigere Lösungen geben. Ob sie für die Bevölkerung insgesamt letztlich auch die Vorteile an Partizipation, an Berücksichtigung aktueller regionaler Lebenswirklichkeiten bringen würden, ist wieder eine andere Frage. Es gibt in der ganzen Diskussion auch den Gesichtspunkt der sozialen und der politischen Kosten, nicht nur der ökonomischen Transaktionskosten, die man berücksichtigen muss. Das ist immer wieder eine Abwägung im Einzelfall, wie man diese einzelnen Kostenarten rechnet, da gibt es sicher unterschiedliche Meinungen, das ist gar keine Frage. Ich wehre mich in diesem Zusammenhang nur immer beständig dagegen, dass man in Zuständigkeitsverteilungen, im verfassungspolitischen Bereich, übertriebene Einsparungserwartungen hegt. Die sind in den jeweiligen Sachmaterien selbst zu führen. Es wird zB häufig – Sie haben es indirekt auch getan – die Frage der Landeslehrer ausgeschnitten. Vielfach wissen die Leute nicht, dass es auch keineswegs ein Landesdienstrecht für die Landeslehrer gibt, sondern ein einheitliches Bundesdienstrecht, das sich leider vom Bundesdienstrecht für andere Arten von Lehrern ganz maßgeblich unterscheidet. Dass es inzwischen natürlich Stellenpläne gibt, an die sich die Länder halten müssen und wo sie die Möglichkeit haben, aus dem eigenen Budget noch dazuzuzahlen, wenn sie Kleinschulen erhalten wollen udgl mehr.

Dr. Anton Matzinger

Ich bin im Finanzministerium zuständig für den Finanzausgleich. Ich möchte drei Punkte ansprechen, die der Herr Präsident in seiner Rede erwähnt hat. Das ist die Steuerhoheit, dann die Frage der Kosten des Föderalismus und drittens, ob man Einsparungen durch eine Verfassungsreform erzielen kann.

Zur Steuerhoheit: Wir sind ein Bundesministerium für Finanzen, ein föderalistisches Ministerium, da wir uns seit Jahren bemühen, die Länder dazu zu überreden, mehr Steuerautonomie zu akzeptieren. Das wird von den Ländern immer wieder abgelehnt. Bei den diesjährigen Finanzausgleichsverhandlungen haben uns die Länder als allererstes gesagt, sie wollen nicht mehr Steuerautonomie. Das hat nachvollziehbare Gründe in der politischen Rationalität. Wie verhält sich das jetzt zu den vom Herrn Präsidenten angesprochenen Beispielen? Nun, es gibt alle paar Jahre unkoordiniert den Versuch eines Landes, eine

eigene Landessteuer einzuführen und meist ist das so, dass das Raubrittertum gegenüber den anderen Ländern ist. Legendär ist die steirische Wassersteuer, wo die Steirer versucht haben, das Wiener Wasser zu besteuern. In solchen Fällen treten wir dann natürlich als Nothelfer für die anderen Bundesländer auf. Grundsätzlich wollen wir in einer koordinierten abgesprochenen Weise eine Erhöhung der Steuerautonomie haben, das ist klar und das vertreten wir seit Jahren.

Zu den Kosten des Föderalismus. Wir sind hier durch die Entwicklung der letzten Zeit in der Lage, für einen bestimmten Teilbereich das sogar anzugeben. Sie wissen, eines der Reformprojekte der Bundesregierung ist es bzw war es, die Klassenschülerhöchstzahl mit 25 zu begrenzen. Es war ja eine langjährige Debatte und dankenswerter Weise haben einige Bundesländer, Vorarlberg und Niederösterreich, bereits vor der Bundesregierung hier eigenständige Maßnahmen gesetzt. Wenn man das jetzt vergleicht, was das gekostet hat mit dem, was die Länder vom Bund fordern, nachdem der Bund zahlt, stellt sich heraus, das es ziemlich genau das Dreifache ist. Wenn man die Aufgabe selbst erfüllt, kostet sie ein Drittel, wenn der Bund zahlt, wird das plötzlich extrem teuer. Das ist übrigens auch einer der Gründe, warum wir die Steuerautonomie vermehren wollen, weil wir glauben, dass es der vermehrten Effizienz dient, wenn man für die Einnahmen und für die Ausgaben zuständig ist.

Zu den möglichen Einsparungsmaßnahmen durch eine Verfassungsreform: Der Herr Präsident ist da ein bisschen skeptisch und das muss man als Beamter auch ganz demütig zur Kenntnis nehmen. Aber es gibt hier schon Punkte, wo man hingreifen kann und ich darf nur drei erwähnen. Das Besoldungsrecht ist im Prinzip schon angesprochen worden. Wir wissen alle, dass es ein Gefälle gibt im Besoldungswesen und wir Bundesbedienstete sind gewissermaßen die größten Idealisten, denn wir werden am schlechtesten bezahlt. Der Rechnungshof hat erst vor kurzem festgestellt, dass das Pensionsrecht der subnationalen Gebietskörperschaften nach wie vor ein wesentlich großzügigeres als das des Bundes ist. Das sind schon Bereiche, wo man hier entsprechend etwas erreichen könnte. Ein dritter Punkt wäre die Privatwirtschaftsverwaltung, bei der es immer wieder zu Doppelgleisigkeiten kommt.

Dr. Wolf Okressek

Wenn es keine weitere Wortmeldung gibt, dann möchte ich für heute schließen.

Schweiz: Zur „Totalrevision“ der Schweizerischen Bundesverfassung – von der Mitwirkung zur Verfassung zur Mitwirkung in der Verfassung

Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger

Meine sehr verehrten Damen und Herren. Ich darf den zweiten Tag unserer Tagung eröffnen. Auf dem Programm an diesem Vormittag stehen jetzt eine nähere Beleuchtung der Verfassungsreformen in der Schweiz, von wo wir gestern schon von Herrn Professor Koller einen sehr interessanten Einstieg bekommen haben. Das zweite Modellbeispiel wird dann Deutschland sein. Am Podium sind jetzt Herr Luzius Mader und Herr Thomas Pfisterer. Sie werden jetzt dieses Schweizer Beispiel beleuchten. Es wurde meines Wissens auch eine gewisse Arbeitsaufteilung zwischen den beiden vereinbart.

Ich darf als ersten Herrn Prof. Dr. Luzius Mader vorstellen. Er ist Vizedirektor im Bundesamt für Justiz in Bern, kommt aus Walenstadt in St. Gallen, Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Genf und an der London School of economics and political science in London. Er ist seit 1984 Mitarbeiter der Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht des Bundesamtes für Justiz, seit 1993 Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz, ebenfalls seit 1993 Professor an der Hochschule für Verwaltung in Lausanne. Luzius Mader ist nicht nur vom Föderalismus her bekannt, sondern hat auch im Bereich Gesetzgebungstechnik, Gesetzesfolgen einige wichtige Beiträge geliefert.

Ich darf auch kurz Herrn Ständerat Dr. Thomas Pfisterer vorstellen. Wenn Sie sich den Lebenslauf in den Unterlagen anschauen, dann sehen Sie, wie man in der Schweiz so hin und her wechseln kann, möchte man fast sagen. Er kommt aus dem Kanton Aargau, das ist einer der größeren Kantone in der Schweiz, war dort zunächst Gerichtsschreiber am Verwaltungsgericht, dann ist er zur Raumplanung hinübergewechselt und war nebenamtlicher Verwaltungsrichter, ist dann Verwaltungsgerichtspräsident geworden und ist in das Bundesgericht aufgerückt. Vom Bundesgericht wieder zurück in die Regierung und ist dort Regierungsrat des Kantons Aargau geworden, nebenher auch Lehrtätigkeit an der Universität St. Gallen. Seit 1999 ist Herr Pfisterer Ständerat des Kantons Aargau und hat die Funktion eines Bundesrates im Sinne unserer Terminologie inne, ist allerdings als Ständerat ein direkt vom Volk gewählter Bundesrat.

Ich darf nun Herrn Prof. Mader das Wort erteilen.

Die „Totalrevision“ der schweizerischen Bundesverfassung

Altbundesrat Arnold Koller hat in seinem Beitrag die wesentlichen Gründe für das Gelingen der schweizerischen Verfassungsreform aufgezeigt. Er hat die Vorgeschichte und die Hintergründe der Reform dargestellt und deren wichtigste Inhalte präsentiert. Und vor allem hat er auch das eigentliche Reformkonzept, nämlich den modulartigen Aufbau (die Reform im Baukastenprinzip) und die Nachführungsidee erläutert. Im Weiteren hat er namentlich auch hingewiesen auf die Bedeutung des „timings“, nämlich das Glück oder die Kunst, zum richtigen Zeitpunkt das Richtige zu tun.

Damit ist das Wichtigste zur schweizerischen Verfassungsreform eigentlich bereits gesagt. Ich werde entsprechend meinem Auftrag ergänzend vor allem auf die Projektorganisation und den zeitlichen Ablauf eingehen. Dabei werde ich auch etwas detaillierter aufzeigen, welche Akteure beim Projekt der Verfassungsreform mitgewirkt haben. Gewisse Wiederholungen oder Überschneidungen zum Beitrag von Altbundesrat Koller werden sich dabei nicht vermeiden lassen. Ich werde mich aber bemühen, diese möglichst gering zu halten. Und natürlich werde ich auch bestrebt sein, Widersprüche zu vermeiden. Ich spreche ja gewissermaßen unter politischer Kontrolle. Den einen oder anderen Akzent werde ich jedoch aus persönlicher Sicht etwas anders setzen.

Ich werde zunächst auf den Kontext eingehen, in dem das Projekt Verfassungsreform initiiert und durchgeführt worden ist. Dann werde ich die Projektorganisation kurz erläutern, die für das Projekt geschaffen worden ist, und den zeitlichen Ablauf präzisieren. Anschließend werde ich versuchen, eine kurze persönliche Würdigung einiger wichtiger Aspekte des Reformkonzepts und der Projektorganisation beziehungsweise des Projektablaufs vorzunehmen. Dabei geht es mir vor allem darum, ein paar Erfolgsfaktoren hervorzuheben, die mit der Organisation des Reformvorhabens und mit dem Projektmanagement zu tun haben.

1. Die Vielfalt der Reformvorhaben

Wenn man über die schweizerische Verfassungsreform spricht, meint man in der Regel in erster Linie das Projekt der so genannten „Nachführung“ der schweizerischen Bundesverfassung (BV), das mit der Volksabstimmung vom April 1999 und mit der Inkraftsetzung der total revidierten Bundesverfassung am 1. Januar 2000 erfolgreich abgeschlossen werden konnte. Diese Totalrevision der Bundesverfassung ist aber nur eines der verschiedenen verfassungsrechtlichen und institutionellen Reformvorhaben, mit denen die Schweiz sich in den letzten 15 Jahren auseinandergesetzt hat (siehe den Überblick über die verschiedenen Reformvorhaben im Anhang 1 zu diesem Beitrag).

In der Tat war und ist die Totalrevision der Bundesverfassung (Vorlage A) Teil eines mehrere Elemente umfassenden Reformvorhabens, nämlich des Projekts Verfassungsreform, das daneben noch eine Reform der Volksrechte (Vorlage B) und der Justiz (Vorlage C) einschließt und das vielfältige und intensive Querbezüge zu andern Reformprojekten im institutionellen Bereich aufweist. Zu nennen sind hier namentlich die Projekte Parlamentsreform, Regierungs- und Verwaltungsreform, Reform der Bundesrechtspflege und Vereinheitlichung des Verfahrensrechts sowie Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA; zweite Phase der Föderalismusreform).

Das Projekt der Verfassungsreform und insbesondere die so genannte Nachführung des Verfassungsrechts kann deshalb nicht isoliert betrachtet werden. Es ist nur zu verstehen, wenn man den Gesamtkontext der verschiedenen Reformvorhaben einbezieht. Einzelne dieser Reformvorhaben betrafen dabei die Verfassungsebene nur am Rande oder zumindest nur in bestimmten Phasen. Zwischen verschiedenen Reformvorhaben gab es – mindestens phasenweise – Überschneidungen. Dies gilt etwa für die Parlamentsreform, die – soweit die Verfassungsebene betroffen war – ihren Niederschlag auch in der Vorlage A zur Verfassungsreform gefunden hat. Es gilt auch für das Projekt der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), das – anders als es die Bezeichnung möglicherweise vermuten lässt – eine eigentliche Föderalismusreform beinhaltet. Ein erster Schritt dieser Föderalismusreform ist gewissermaßen vorgezogen und im Rahmen der Vorlage A zur Verfassungsreform realisiert worden. Dabei ging es vor allem um allgemeine Grundsätze. Wesentliche Kompetenzverschiebungen zwischen dem Bund und den Kantonen sind hingegen im Rahmen der Vorlage A zur Verfassungs-

reform ganz bewusst nicht vorgenommen worden. Überschneidungen gab es schließlich auch zwischen der Vorlage C zur Justizreform und dem Projekt Reform der Bundesrechtspflege und Vereinheitlichung des Verfahrensrechts; die Vorlage C hat nämlich insbesondere die notwendigen Verfassungsgrundlagen für die Vereinheitlichung des Straf- und des Zivilprozessrechts geschaffen.

Die Übersicht über die verschiedenen institutionellen Reformvorhaben darf allerdings nicht den Eindruck erwecken, diese verschiedenen Projekte seien aus einer Gesamtsicht heraus initiiert und koordiniert durchgeführt worden. Selbstverständlich gab es Koordinations- und Abstimmungsbestrebungen, wobei der Umstand, dass die Verantwortung für die meisten der hier genannten Reformvorhaben beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) lag, diese Koordinationsbestrebungen zweifellos erleichtert hat. Letzteres war allerdings nicht eine Art „Generalunternehmer“. Die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) des Parlaments, die sich mit der Parlamentsreform und – nach dem Scheitern der Vorlage B – auch mit der Volksrechtsreform befassten, die Bundeskanzlei (BK), die in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts für die Regierungs- und Staatsleitungsreform zuständig war, danach für diese Aufgabe aber vom EJPD abgelöst worden ist, und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), welches das Projekt des NFA vorantrieb, hatten praktisch ihre eigenen Vorstellungen und Prioritäten. Gleichwohl gelang es relativ gut, die Inhalte, Vorgehensweisen und Zeitpläne aufeinander abzustimmen. Dies namentlich deshalb, weil es zahlreiche personelle Überschneidungen gab und weil insbesondere Vertreter des EJPD bei allen nicht vom EJPD selbst betreuten institutionellen Reformvorhaben relativ intensiv mitwirkten.

2. Der zeitliche Ablauf und die Projektorganisation

Das Projekt der Verfassungsreform hatte eine sehr lange Vorgeschichte. In der Tat nahm es bereits in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts seinen Anfang. Vor allem in den siebziger Jahren war es ein auch auf politischer Ebene prioritäres Projekt. Nach langen und langwierigen Vorarbeiten hat das Parlament dann 1987 der Regierung den Auftrag erteilt, den Entwurf für eine total revidierte Bundesverfassung zu erarbeiten. Dieser Entwurf sollte gemäß dem Auftrag des Parlaments „das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen“. Nach-

dem dieser Auftrag erteilt war, ging dann aber lange nichts mehr. Die Verfassungsreform war kein Thema mehr, und die politischen Behörden befassten sich in erster Linie mit der Frage der Haltung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess. Konkret: die Frage des Beitritts der Schweiz zum EWR stand im Vordergrund.

Erst nach der Ablehnung des EWR-Beitritts – und einigem Zögern – kam es im Sommer 1994 zu einem eigentlichen Neustart des Projekts Verfassungsreform; ein Neustart mit einem neuen Konzept (drei Vorlagen, nämlich die Nachführung ergänzt mit zwei Reformmodulen), einer neuen Projektorganisation, auf die noch einzugehen ist, und einem knappen Zeitplan, der die Abstimmung von Volk und Ständen über die total revidierte, neue Bundesverfassung im Jahre 1999 als Ziel vorsah. Das Vorhaben sollte also im Wesentlichen innerhalb einer Legislaturperiode, welche in der Schweiz vier Jahre umfasst, realisiert werden, was in einem Land, in dem eine durchschnittliche Gesetzesvorlage vom Beginn der Arbeiten bis zur Inkraftsetzung gut und gerne acht bis zehn Jahre beansprucht, außerordentlich ambitiös ist.

Die Projektorganisation trug den Erfahrungen der Vergangenheit (sehr große Expertenkommission in den siebziger Jahren; so genannte Kommission „Furgler“ nach dem Namen des damals zuständigen Vorstehers des EJPD), dem modularen Konzept sowie der Notwendigkeit von Querbezügen zu andern Reformvorhaben Rechnung und sicherte gleichzeitig eine relativ straffe Führung oder Steuerung des Projekts. Die schematische Darstellung im Anhang 2 gibt einen groben Überblick über die gewählte Projektorganisation.

Hervorzuheben ist namentlich, dass die Steuerung im Wesentlichen durch einen nur wenige Personen umfassenden Leitungsausschuss unter dem Vorsitz des damaligen Vorstehers des EJPD, Altbundesrat Arnold Koller, erfolgte. In diesem Leitungsausschuss waren insbesondere das Bundesamt für Justiz (BJ; hauptverantwortlich für die Nachführungsvorlage A: H. Koller), die Präsidenten der Expertenkommissionen Volksrechtsreform (J.-F. Aubert) und Justizreform (W. Kälin), der Präsident des Wissenschaftlichen Beirats (Y. Hangartner), zwei Kantonsvertreter (F. Lachat, T. Pfisterer) sowie der damalige persönliche Mitarbeiter des Departementsvorstehers (B. Ehrenzeller und ich selbst (vor allem für Fragen des Projektmanagements und Verfahrens sowie als Vertreter des zuständigen Bundesamtes für Justiz) vertreten. Als Vertreter der Kantone sicherte T. Pfisterer namentlich die Verbindung zu einer Arbeitsgruppe der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), in der auch wissenschaftliche Experten (insb R. Schweizer) mitwirkten. Zwischen dieser Arbeitsgruppe der KdK und dem für die Vor-

lage A (und damit auch für die Föderalismusreform Phase 1) zuständigen Bundesamt für Justiz bestand eine enge Zusammenarbeit in der Form von paritätischen Treffen. Im Wissenschaftlichen Beirat hatte zudem auch G. Müller Einsitz, der die von den Staatspolitischen Kommissionen für die Vorbereitung der Parlamentsreform eingesetzte Expertenkommission präsidierte. Das Bundesamt für Justiz nahm im Übrigen auch die Sekretariatsaufgaben für den Leitungsausschuss sowie für den Wissenschaftlichen Beirat wahr (A. Lombardi).

3. Wichtige Erfolgsfaktoren

Wie die Übersicht über die institutionellen Reformvorlagen im Anhang 1 deutlich macht, konnten die meisten der erwähnten Reformvorhaben erfolgreich abgeschlossen werden oder stehen vor einem erfolgreichen Abschluss. Teilweise gescheitert ist allerdings die Volksrechtsreform. Und als gescheitert ist auch die Regierungs- und Staatsleitungsreform zu betrachten, auch wenn diese vorerst lediglich zur Neubearbeitung an die Regierung zurückgewiesen worden ist. Es ist nicht anzunehmen, dass es in absehbarer Zeit zu einer echten Regierungs- und Staatsleitungsreform kommen wird, was mit dem fehlenden Reformbedarf, vielleicht aber auch mit fehlender Reformfähigkeit zu tun haben mag.

Im Folgenden möchte ich ein paar Aspekte der Projektorganisation und des Projektablaufs hervorheben, die mE maßgeblich zum Erfolg der Verfassungsreform beigetragen haben. Es geht mit andern Worten um Elemente, die ich für das konkrete Projekt als Erfolgsfaktoren bezeichnen würde, wobei ich mir durchaus bewusst bin, dass solche Faktoren mit Blick auf andere Reformvorhaben und -kontexte nur sehr beschränkt verallgemeinerbar sind.

a) *Umsichtiger Einbezug wichtiger Akteure*

Das Projekt war von Anfang an so angelegt, dass alle wichtigen Akteure – in unterschiedlichen Formen und in den verschiedenen Phasen – einbezogen worden sind. Erwähnt seien insbesondere die folgenden:

- Die Regierung ist namentlich in den Jahren 1994-1996, dh bis zur Verabschiedung der Vorlage zuhanden des Parlaments, regelmäßig (alle 2-3 Monate) einbezogen worden, um sich mit dem Reformkonzept und mit wichtigen materiellen Weichenstellungen zu befassen.

Damit wurde sichergestellt, dass das Projekt nicht nur als Projekt des EJPD erschien.

- Die andern interessierten Verwaltungsstellen konnten zusätzlich zu den normalen verwaltungsinternen Konsultationsmechanismen (Ämterkonsultation, Mitberichtsverfahren) bereich- oder problem-spezifisch in Arbeitsgruppen oder im Rahmen informeller Konsultationen mitwirken.
- Mit dem Parlament sind vor dem Beginn der eigentlichen parlamentarischen Arbeit Absprachen zum Vorgehen getroffen worden. Nur so war es möglich, eine sehr rasche – und auch ungewöhnliche – parlamentarische Behandlung sicherzustellen. Ungewöhnlich war das Vorgehen im Parlament insbesondere deshalb, weil Verfassungskommissionen beider Räte gleichzeitig mit der Beratung der Vorlagen A, B und C begannen und zudem bereit waren, die Vorlage A in drei Teilpaketen zu behandeln. Das Zweikammersystem ist somit in einer recht ungewöhnlichen Art und Weise zur Anwendung gelangt. Auch die Frage der Schaffung einer großen ad hoc Verfassungskommission und deren Unterteilung in drei Subkommissionen ist mit dem Parlament vorgängig erörtert worden.
- Der Einbezug von Verfassungsexperten erfolgte nicht im Rahmen einer großen Expertenkommission, sondern im Rahmen mehrerer Expertengremien mit klar umschriebener Funktion, wobei diese Expertengremien alle im Leitungsausschuss des Projekts vertreten waren. Dieser Ansatz hat eine bessere Steuerung des Prozesses ermöglicht und geholfen, „Expertenstreite“ zu vermeiden.
- Der Einbezug der Parteien und Verbände oder Interessenorganisationen ist über das Vernehmlassungsverfahren im Jahre 1995 erfolgt. Dieses Vernehmlassungsverfahren war sehr breit angelegt und sollte eine eigentliche „Volksdiskussion“ ermöglichen.
- Last but not least ist auch auf einen engen Einbezug der Kantone geachtet worden: die Kantone sind selbstverständlich auch im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens begrüßt worden; sie waren aber darüber hinaus auch im Leitungsausschuss vertreten; zudem gab es paritätische Gespräche zwischen dem Bundesamt für Justiz und einer Arbeitsgruppe, welche die KdK für die Begleitung des Reformvorhabens eingesetzt hatte. Diese Gespräche betrafen vor allem das Kapitel Verhältnis von Bund und Kantonen (Art 42-53 BV; mit andern Worten die Föderalismusreform Phase 1). Die Kantone waren in dieser Zusammenarbeit außerordentlich konstruktiv, aber auch außerordentlich hartnäckig, so dass manchmal der Ein-

druck aufkommen konnte, ein Nichtnachgeben bei einem Komma könnte zum Entzug der kantonalen Unterstützung für das ganze Vorhaben führen. Der Einbezug der Kantone erfolgte im Übrigen nicht nur bei der Vorbereitung der Vorlage der Regierung; auch in der parlamentarischen Phase und danach bei der Vorbereitung der Umsetzung bestanden enge Kontakte zwischen dem Bundesamt für Justiz und der KdK.

b) *Langfristige Öffentlichkeitsarbeit*

Als Begleitmaßnahme zum Projekt war von Anfang an eine relative aktive Öffentlichkeitsarbeit vorgesehen. Der Einbezug der Zivilgesellschaft, der Öffentlichkeit, erfolgt somit nicht nur über das übliche Vernehmlassungsverfahren bzw die „Volksdiskussion“ einerseits und die normale Medienarbeit andererseits. Für alle wichtigen Phasen sind zusätzlich Informationsbroschüren erstellt worden. Zudem ist – ebenfalls als außerordentliche Maßnahme – eine Plakatkampagne durchgeführt worden. Dies im Übrigen in zwei Phasen: zunächst in Zusammenhang mit der Volksdiskussion und anschließend im Vorfeld der Volksabstimmung.

c) *Die Bedeutung des zeitlichen Elements*

Das zeitliche Element spielte eine zentrale Rolle, und zwar in einem doppelten Sinn:

- Zum einen ist das Reformvorhaben in einem Zeitpunkt initiiert und durchgeführt worden, der sich als besonders günstig erwiesen hat, der mit andern Worten ein eigentliches „window of opportunity“ war. Verschiedene Aspekte spielten dabei eine Rolle: nach dem Nein zum EWR-Beitritt der Schweiz stand der Gedanke im Vordergrund, dass die Zeit genutzt werden sollte, „um das eigene Haus in Ordnung zu bringen“; zudem war das Projekt im Vorfeld der 150-Jahr-Feier der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Schaffung des Bundesstaates und damit der ersten Bundesverfassung im Jahre 1848) angesiedelt; und schließlich dürfte auch der bevorstehende Milleniumswechsel zur Schaffung eines günstigen Reformumfelds beigetragen haben.
- Zum andern spielte das Element Zeit eine Rolle, weil das Reformvorhaben von Anfang an auf eine sehr rasche Realisierung innerhalb einer Legislaturperiode ausgerichtet war. Aus meiner Sicht war dies ein ganz zentraler Faktor. Denn einerseits konnte damit ver-

hindert werden, dass das Projekt – wie früher – wieder „versandete“ bzw dass die Wellen des Wichtigeren und Dringlicheren es wieder überspülten. Und anderseits wurde damit erreicht, dass die Behandlung in der Regierung und im Parlament gewissermaßen mit dem gleichen politisch verantwortlichen Personal erfolgen konnte. Namentlich was die Mitglieder des Parlaments anbelangt, kann festgestellt werden, dass viele nach anfänglichem Zögern – das frühere Scheitern der Verfassungsreform war nicht unbedingt motivierend – zu einem außerordentlichen Einsatz bereit waren. Dieser Einsatz scheint sich übrigens durchaus gelohnt zu haben, wenn man sieht, dass die Präsidenten der nationalrätlichen und der ständerätlichen Verfassungskommissionen und der Präsident einer Subkommission – als Vertreter von drei verschiedenen Parteien – bald danach in die Regierung gewählt worden sind.

d) *Der modulartige Aufbau des Reformvorhabens*

Der modulartige Aufbau, die Realisierung des Reformvorhabens „im Baukastensystem“ mit der Nachführung (Vorlage A) als Grundlage, ergänzt durch die beiden innovationsorientierten Vorlagen B und C war zweifellos ein zentrales Element des Reformkonzepts. Dieser modulartige Aufbau ergab sich eigentlich schon aus dem Umstand, dass im institutionellen Bereich ohnehin diverse weitere Reformvorgaben bereits in Arbeit waren. So hätte es beispielsweise wenig Sinn gemacht, die Vorlagen B (Volksrechtsreform) und C (Justizreform) in die Vorlage A zu integrieren, die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen sowie die Regierungs- und Staatsleitungsreform hingegen als eigenständige Vorhaben zu behandeln. Und natürlich war es auch angezeigt, dem Auftrag des Parlaments aus dem Jahre 1987, der sich explizit nur auf die Nachführung des Verfassungsrechts bezog, Rechnung zu tragen.

Allerdings war dieses Vorgehen auch mit der Gefahr verbunden, dass es am Schluss bei der Nachführung des Verfassungsrechts bleiben könnte und dass die innovationsorientierten Vorlagen B und C nicht genügend Schub entwickeln können. Diese Gefahr wurde durch die Relativierung des Nachführungskonzepts im Sinne der Zulassung punktueller, nicht kontroverser Neuerungen im Rahmen der Vorlage A mindestens teilweise entschärft. Die Vorlagen B und C waren damit nicht der einzige Motor der Reformen. Die Unterbreitung der Volksrechtsreform und der Justizreform als separate Vorlagen hatte insbesondere auch den Vorteil, dass die Vorlage A nicht gewissermaßen als „Geisel“ genommen werden konnte, um eigentliche Reformen im

Bereich der Volksrechte und der Justiz durchzusetzen. In diesen beiden Bereichen konnten auf diese Weise inhaltliche Abstriche und zeitliche Verzögerungen besser verkraftet werden. Mit andern Worten: die modulartige Ausgestaltung der Verfassungsreform sicherte den notwendigen Handlungsspielraum und die notwendige Flexibilität für das Projektmanagement. Einzuräumen ist jedoch, dass nach der Verabschiedung der Vorlage A die Luft weitgehend draußen war und dass es nicht ganz leicht war, das Parlament zur weiteren Behandlung der Vorlagen B und C zu bewegen. Ende 1998 war eine gewisse Reformmüdigkeit, ja sogar Erschöpfung durchaus wahrnehmbar.

e) *Das Nachführungskonzept*

Die Idee der Nachführung war nicht ein Dogma, sondern ein Arbeitsinstrument, das dazu diente, einerseits Rückschritte in der Verfassungsentwicklung und andererseits die Aufnahme umstrittener Neuerungen, welche die Vorlage A hätten gefährden können, zu vermeiden. Es ermöglichte, die unterschiedlichen politischen Kräfte (die „retardierenden“ und die reformeifrigen) auf eine gemeinsame Linie zu bringen. Zusätzlich war es wohl auch der politischen Tiefstapelei dienlich, die mE mit zum Erfolg des Reformvorhabens beigetragen hat. Alt-bundesrat Arnold Koller hat in diesem Zusammenhang vom unpräntiösen Charakter des Projekts gesprochen. Das Nachführungskonzept und die modulartige Ausgestaltung des Reformprojekts sind Ausdruck einer Politik, die kleine Schritte und nicht große Würfe anstrebt.

In der Tat ist die Nachführung des Verfassungsrechts lange als „Schönschreibeübung“, als rein akademisches Unterfangen belächelt worden, dessen Erfolgchancen – mangels politischem Interesse – sehr gering eingeschätzt worden sind. Das war selbstverständlich mit der Gefahr unzureichender Motivierungskraft verbunden, der man mit außerordentlichen Maßnahmen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit begegnen wollte. Andererseits hat dieses Konzept aber auch dazu geführt, dass sehr lange keine oder zumindest keine erheblichen Widerstände gegen das Reformvorhaben aufgebaut worden sind. Kurz vor der Abstimmung war es dann dazu zu spät, zumal die Volksabstimmung (bewusst) sehr rasch nach der Verabschiedung der Vorlage durch das Parlament angesetzt worden ist.

Die Relativierung des Nachführungskonzepts durch die Zulassung punktueller, wenig kontroverser Neuerungen war der Ausweg aus diesem Dilemma zwischen dem Aufbau der notwendigen Reformbereitschaft und der Vermeidung fundamentaler Widerstände. Diese Relati-

vierung ist im Wesentlichen erst in der Phase der parlamentarischen Beratung erfolgt. In dieser Phase konnte sie aber auch von der Regierung ohne Weiteres akzeptiert werden, weil das Nachführungskonzept als Arbeitsinstrument seine Funktion weitgehend erfüllt hatte und – mit Blick auf die bevorstehende Volksabstimmung – stärker auf die Mobilisierungskraft des Projekts geachtet werden konnte und musste.

Solche punktuelle Neuerungen gab und gibt es in der Tat in beachtlicher Anzahl und in unterschiedlichster Art. Erwähnt seien etwa die Erweiterung der Bundeszuständigkeit im Bereich der Berufsbildung (Art 63 BV) sowie die Aufnahme neuer programmatischer Elemente wie etwa die Sozialzielbestimmung (Art 41 BV) und der Nachhaltigkeitsartikel (Art 73). Erwähnt seien sodann auch die Verankerung des Schutzes der Kinder und Jugendlichen (Art 11 BV) sowie des Streikrechts (Art 28 BV) im Grundrechtsteil. Und erwähnt sei weiter die Möglichkeit, Volksinitiativen bloß als teilweise ungültig zu erklären (Art 139 BV) sowie die Pflicht des Parlaments, für die Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen des Bundes zu sorgen (Art 170 BV).

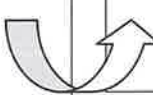
Die beachtliche Summe dieser punktuellen Neuerungen dürfte wohl auch die – prima facie – paradoxe Situation erklären, dass ein auf die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts ausgerichtetes Vorhaben letztlich vor allem von denjenigen politischen Kräften unterstützt worden ist, die für eine Öffnung und für Reformen eintraten, währenddem es bei den rückwärtsgewandten, konservativen Kräften eher auf Ablehnung stieß.

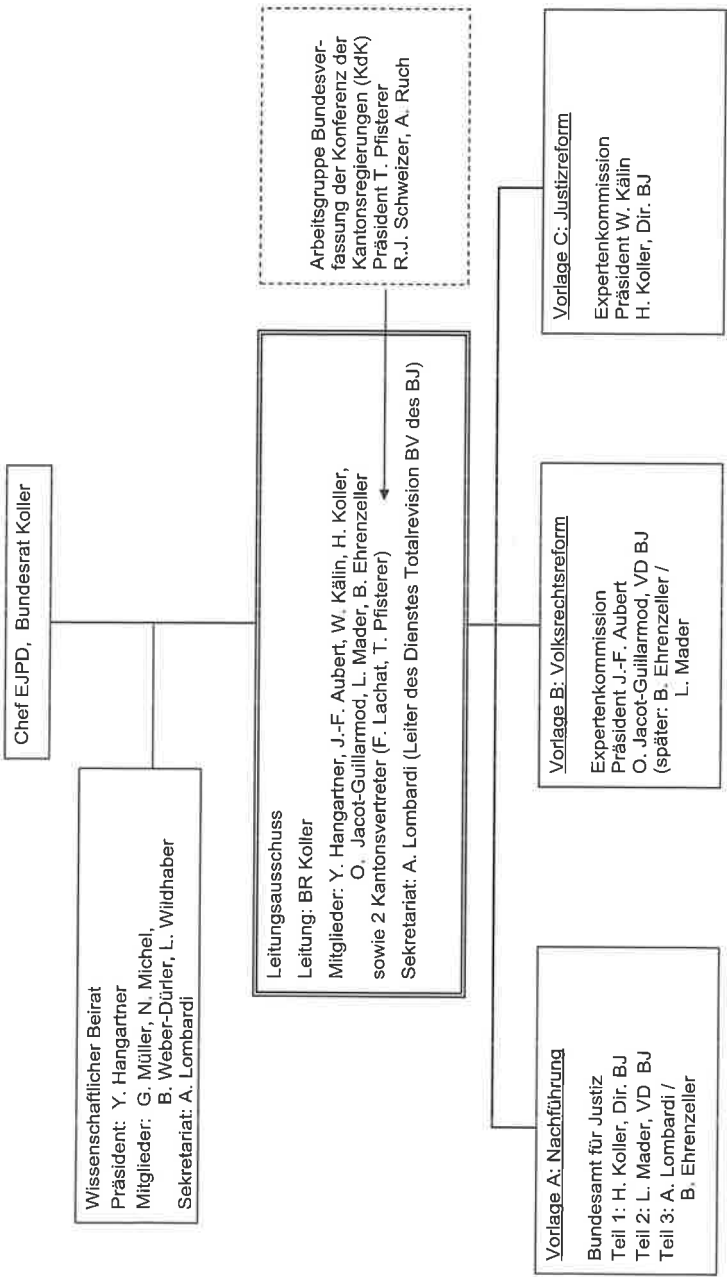
f) *Persönliches „Commitment“ des politisch Verantwortlichen*

Zum Schluss möchte ich noch ein letztes wichtiges Element erwähnen, nämlich das außerordentliche persönliche „Commitment“ des für das Reformvorhaben verantwortlichen Regierungsmitglieds. Ohne das Engagement und die Beharrlichkeit des zuständigen Vorstehers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Altbundesrat Arnold Koller, wäre wohl der Erfolg auch mit dem klügsten Reformkonzept und der besten Projektorganisation nicht gesichert gewesen.

Der Erfolg hat viele Väter, das Scheitern ist ein Waisenkind. Vielleicht könnte man dieser bekannten Redeweise hier einmal einen etwas anderen Sinn geben: Wahrscheinlich tun wir uns leichter, wenn es darum geht, die Gründe und Ursachen des Scheiterns eines Projekts zu eruieren. Oftmals begnügt man sich damit, einen Sündenbock zu bezeichnen. Beim Gelingen eines Vorhabens ist es hingegen wesentlich schwieriger, all die Faktoren zu bestimmen, die für das

positive Ergebnis maßgeblich waren. Ich bin mir bewusst, dass meine Ausführungen zu den Elementen, die zum Erfolg der Verfassungsreform in der Schweiz beigetragen haben, höchstens fragmentarischen Charakter haben. Sie scheinen mir aber doch einige Hinweise zu liefern, die für die Planung und Durchführung von Reformprojekten im institutionellen Bereich eine gewisse Bedeutung haben.

Projekt Verfassungsreform EJPD Projektskizze Sommer 1994 (nach mehrjährigem „Moratorium“ seit 1987) Vernehmlassung („Volksdiskussion“) u. Offarbeit 1995 Vorlage der Regierung November 1996 Versammlungskommissionen des Parlaments 1997/98 (grosse ad hoc Kom. mit je 3 Subkom.) Parlament Vorlage A Dezember 1998 Vorlage B Oktober 2002 Vorlage C Oktober 1999	Projekt Parlamentsreform Parlament, Staatspol. Kom. (SPK) Geschäftsverkehrsgesetz von 1962 sollte revidiert werden. Zus arbeit/komp.verteilung BR/Parlament Vorlage von 1991 in der Volksabstimmung von September 1992 gescheitert Exp. Kom G. Müller Juni 1994 eingesetzt Partielle Integration in die Nachführung Vorlage A, Teil 3 durch SPK, März 1997 Neues Parlamentsgesetz Dezember 2002	Projekt Regierungs- bzw. Staatsleitungsreform BK/EJPD Vorlage Regierung 1993 Ablehnung in der Volksabstimmung vom Juni 1996 (Phase I: Gesetzesstufe) Weiterarbeit auf Verfassungsebene AG Eichenberger Vorlage Regierung Dezember 2001 (Phase II: Verfassungsebene) Rückweisung durch Nationalrat und Ständerat an die Regierung 2004 Regierung beschliesst, Verwaltungsreform in kleinen Schritten und einzelnen Projekten voranzubringen August 2004	Projekte Reform Bundesrechtspflege und Vereinheitlichung Verfahrensrecht (Straf- und Zivilverfahren) EJPD Exp. Kom. Kälin 1993-1997 → Justizreform z.T. auf Grundlage der Justizreform → Vorlage C Vernehmlassung Bundesrechtspflege 1997 Strafgerichtsgesetz Oktober 2002 Bundesgerichtsgesetz Juni 2005 Verwaltungsgerichtsgesetz Juni 2005 Zivilprozessordnung 2007/2008 Strafprozessordnung 2007/2008	Projekt NFA Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen EFD Wirkungsanalyse NFA 1991 Projektkommission Ende 1994 Föderalismusreform – Phase II Vernehmlassungen 1996/99 Volksabstimmung November 2004 Umsetzung erfolgt: Bundesgesetz über den Finanzausgleich; zahlreiche Gesetzesänderungen Inkrafttreten NFA Januar 2008			
					Vorlage A <i>Nachführung</i> Teil 1: Einzelne allg. Bestimmungen und Grundrechte, Bundesgericht – Subkom. 2 Teil 2: Föderalismus und Kompetenzen des Bundes (Föderalismusreform, Phase I: ohne wesentliche Neuerungen betreffend Kompetenzverteilung) – Subkom. 3 Teil 3: Einzelne allg. Bestimmungen, Volksrechte, Behörden, Revision der BV – Subkom. 1 Volksabstimmung April 1999	Vorlage B <i>Volksrechtsreform</i> Subkom. 3, später SPK Nichteintretensentscheid des Parlaments mit abschliessender Wiederaufnahme durch das Parlament (SPK) in der Form der parl. Initiative. Volksabstimmung Februar 2003 Umsetzung eines Teils (Allgemeine Volksinitiative) gescheitert – soll rückgängig gemacht werden.	Vorlage C <i>Justizreform</i> Subkom. 1 Schafft u.a. Verfassungsgrundlage für die Vereinheitlichung des Straf- und Zivilprozessrechts Volksabstimmung März 2000



Mitwirkung der Kantone in der schweizerischen Bundesverfassung

1. Entwicklung der Bundesverfassung¹

1.1. Die Mitwirkung der Kantone als institutionelles Merkmal des Bundesstaates

Seit 1848 bestehen auf dem Gebiet der Schweiz mit Bund und Kantonen zwei Staaten, beide unmittelbar getragen durch das Volk. Sie bilden gemeinsam den Bundesstaat der Schweizerischen Eidgenossenschaft²; Ihn kann man von den Sachaufgaben und von den Institutionen her kennzeichnen. Sachlich sind erstens im Bundesstaat die Aufgaben oder Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen verteilt³; zweitens arbeiten Bund und Kantone zusammen. Institutionell will der Bundesstaat

1. die Vielfalt in der Einheit ermöglichen⁴;
2. genießen die Kantone Garantien des Bundes und vor allem eine erhebliche Autonomie in der Wahrnehmung von Aufgaben, Organisation und Finanzen (eingeschlossen eigene Finanzierungsquellen, vorab die Steuerhoheit und den Finanzausgleich)⁵;

*) Ständerat bis Ende 2007, Prof. Dr. iur., LL.M.(Yale), Rechtsanwalt, Voser Rechtsanwälte Baden, früher Mitglied der Kantonsregierung Aargau, vorher Bundesrichter, ebenso früherer Präsident der Kantonalen Arbeitsgruppe für die Bundesverfassungsrevision und Präsident der Arbeitsgruppe Europareformen der Kantone.

1 Allgemeine Abkürzungen gemäß „Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts“ (<http://www.bger.ch>).

2 Fritz *Fleiner*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, 37 ff, 54 ff; Pierre *Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. A., Bern 2007, 94 ff, 238 ff.

3 Wie ehemals Art 3, heute zudem Art 42 f. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101 BV. Die neue BV übernahm in bewusstem Traditionsanschluss die Kompetenzteilungsregel (fast genau) von (1848 und) 1874.

4 Präambel, Art 42 f BV.

5 Art 47, Art 135 BV.

3. haben die Kantone Rechte zur Mitwirkung. Sie dürfen die Willensbildung im Bund beeinflussen. Die Stellung der Kantone ist wesentlich im landestypischen Umfeld und in den Institutionen begründet: der Vielfalt, der Kleinräumigkeit und damit der Beschränkung der Leistungsfähigkeit, der direkten Demokratie mit je eigenen politischen Prozessen in Bund, Kantonen und rund 2900 Gemeinden, dem Minderheitenschutz, der relativ starken Bindung an die Geschichte, dem Glauben an die schrittweise, pragmatische Entwicklung von unten usw.

1.2. Die Föderalismusreform in Schritten

1.2.1. Vom EWR-Nein zur neuen Bundesverfassung – Anpassung an die Verfassungswirklichkeit

Naturgemäß ist die Bundesverfassung laufend angepasst worden. Eine allgemeine Föderalismusdebatte lösten erst die umfassenden Verfassungsrevisionen in den Kantonen, die Zentralisierungstendenzen sowie die Totalrevision der Bundesverfassung in der zweiten Hälfte des letzten Jh aus⁶.

Man kann den Beginn der damaligen Föderalismusreform im Umfeld des EWR-Neins des Schweizer Volkes am 6. Dezember 1992 ansiedeln⁷. Die Vorarbeiten zum EWR-Beitritt, der negative Volksentscheid dazu und die laufende Totalrevision der Bundesverfassungsrevision führten zum Konzept, zuerst die inneren Reformen anzupacken und die Verfassungsrevision inhaltlich auf eine bloße Nachführung⁸ zu begrenzen. Die Nachführungsformel fand den Konsens, weil sie eine Gesamtüberprüfung ermöglichte, aber sich auf eine Aktualisierung mit Blick auf die gelebte Verfassungswirklichkeit beschränkte und die größeren Reformen auf spätere Schritte verschob. Unter dieser Fahne segelte das Revisionsschiff zum Ja von Volk und Ständen zur neuen Bundesverfassung am 18. April 1999. Die Kantone

6 Kantone: Alfred Kölz, *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bern 2004, vorab, 43 ff; Bund: Botschaft über die neue Bundesverfassung (Botsch. BV) vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff, 48 ff; Jean-François Aubert, *Kommentar aBV, Geschichtliche Einführung*, vorab Rz 205, 215 ff; Peter Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, 4. A., Baden-Baden 2006, 26 ff.

7 II/Art 21 Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 9. Oktober 1992, BBl 1992 VI 57; René Rhinow, *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Basel/Genf/München 2003, 112 ff.

8 Botsch. BV, 29 f, 36 ff, 45.

hatten sich, gestützt auf ihre Erfahrungen mit dem EWR, in den Arbeiten zur Verfassungsrevision eingebracht⁹.

Jedenfalls gelang im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen eine gewisse Erneuerung¹⁰. Gleichzeitig wurde der Weg zu anschließenden tiefgreifenderen Revisionen geöffnet (hinten Ziffer 1.2.2.).

1.2.2. Das verfassungsrechtliche Mitwirkungskonzept im Wandel

Die neue Bundesverfassung weitet die Mitwirkung über die bisherigen traditionellen Rechte (Ständeratswahlen, Standesinitiative, Kantonsreferendum, Zustimmung des Volkes in den Kantonen bei Verfassungsänderungen usw.¹¹) zu einem allgemeinen Grundsatz für alle Willensbildung des Bundes aus¹², unabhängig davon, ob der Bund ein besonderes Verfahren dafür eröffnet (hinten Ziffer 4.4.1.). Die Mitwirkung spricht sinngemäß gleich die Gesetzgebung, die übrige Rechtsetzung und die Anwendung in Plänen und in der übrigen Verwaltung an. Ferner spezifiziert die Verfassung die Mitwirkung für einzelne Bereiche, namentlich für die Außenpolitik und die Vernehmlassung¹³.

Inhaltlich beschränkt die Verfassung den Mitwirkungsbegriff wieder auf die ursprüngliche, verfahrensrechtliche Funktion: Die Mitwirkung verschafft Einfluss der Kantone auf die Willensbildung des Bundes. Die übrigen Gehalte zur Aufgabenteilung und zur Zusammenarbeit werden in andere Bestimmungen verwiesen¹⁴. Zudem werden neu als dritte Stufe des Bundesstaates die Gemeinden – samt den Agglomerationen – eingeschlossen und zB im Agglomerationsverkehr berücksichtigt¹⁵.

Nach 1999 hat der Souverän die Verfassung weiterentwickelt, vorab mit der neuen Bildungsverfassung sowie der Neugestaltung des

9 Konferenz der Kantonsregierungen, Verfassungsreform als Föderalismusreform. Der Verfassungsentwurf 1995 aus der Sicht der Kantone, hrsg von der Kantonalen Arbeitsgruppe für die Bundesverfassungsreform (Verfassungsreform Kantone), Zürich 1997, vorab die Kernvernehmlassung, 103 ff.

10 *Tschannen* (FN 2) 78 f.

11 Art 150, 140 Abs 1, 141, 142 Abs.2 bis 4, 160 Abs 1 BV usw.

12 Art 45 BV; Weithin auf Anregung der Kantone: Verfassungsreform Kantone (FN 9), 116 und 74 im Gegensatz zu Art 32 ff, 44 ff und den Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, 68 ff, 78 ff.

13 Art 55, Art 147 BV.

14 Art 3, Art 5a, 42 ff BV.

15 Art 50, Art 86 Abs 3 lit b bis BV.

Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)¹⁶. Diese Novellen gestalten auch die allgemeinen Bestimmungen zur Aufgabenverteilung usw fort. Solche Weiterentwicklungen finden sich ferner in neuen Gesetzen, so für die Außenpolitik¹⁷.

1.2.3. Begleitende Entwicklungen

Diese Erneuerung der Mitwirkung konnte man seit längerem in der Bundesgesetzgebung ablesen. Im schweizerischen Bundesstaat übernehmen seit je schergewichtig die Kantone den Vollzug der Bundesgesetzgebung¹⁸, ursprünglich primär mit administrativen Maßnahmen. Unter dem Titel der „Mitwirkung“ nimmt diese Bundesgesetzgebung die Kantone für einzelne Vollzugsmaßnahmen¹⁹ oder den Vollzug insgesamt²⁰ in Pflicht und erlässt Zusammenarbeitspflichten²¹. Die Mitwirkung ist zunehmend Teil einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung von Bund und Kantonen. Sie hat sich in Rechtsetzung und Rechtsanwendung etabliert. Dazu gibt es gute²² und weniger gute²³ Beispiele.

16 BBl über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung vom 16. Dezember 2005, BBl 2005, 7273/AS 2006, 3033, vorab Art 61a ff BV; BBl zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3. Oktober 2003, BBl 2003, 6591, in Kraft gesetzt auf den 1.1.2008.

17 Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Außenpolitik des Bundes (BGMK) vom 22. Dezember 1999, SR 138.1.

18 *Fleiner* (FN 2) 47 f.

19 Zur Erhebung von Statistiken so Art 5 Bundesgesetz über die Krisenbekämpfung und die Arbeitsbeschaffung vom 30. September 1954, SR 823.31; Art 7 Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992, SR 431.01; Art 7 Abs 1 Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich, SR 142.51), zur kantonalen Mitsubventionierung (Art 60 Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, SR 742.101).

20 Art 66 Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974, SR 843; Art 71 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, SR 642.14; Art 13 Abs 4 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966, SR 451.

21 Art 1, 7, 13 Abs 2 Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979, SR 700.

22 Die Reform zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, der Bildungsverfassung oder die Neuordnung des Agglomerationsverkehrs mit der Gründung des Infrastrukturfonds, die weiteren bilateralen Verträge mit der EU bzw ihren Mitgliedsländern zählen dazu, ebenso die laufenden Bemühungen um die Eisenbahnprojekte.

23 Die Reformen der KVG-Gesetzgebung zur Spitalfinanzierung, zur Bundesrechtspflege oder zur Standortermittlung für ein geologisches Tiefenlager für die Nuklearentsorgung.

1.3. Von der Politik zum Recht – direktdemokratisches Gewicht der Mitwirkung

Die Bundesverfassung hat die Auseinandersetzung zwischen Bund und Kantonen grundsätzlich durch Recht gestaltet. Bisher war sie namentlich durch das politische Gewicht der Kantone vorab bei Verfassungsabstimmungen geprägt²⁴. An der Totalrevision 1999 wirkten die Kantone weithin in diesem politischen Sinne mit.

2. Die Mitwirkung in der Außen- und Europapolitik – Motor und Muster

Das Verhältnis des Föderalismus zur Außenpolitik hat sich zu einem Motor der Reform und vor allem der Neuordnung der kantonalen Mitwirkung entwickelt²⁵. Die Totalrevision der Bundesverfassung 1999 hat sich (nach dem EWR-Nein) bemüht, zur europäischen Zusammenarbeit und erst recht zur Frage eines EU-Beitritts Distanz zu halten²⁶. Umso mehr fällt auf, dass die Verfassung für die Stellung der Kantone in der Außenpolitik eine erstmalige und detaillierte Neuordnung geschaffen hat²⁷, vor allem auf Vorschläge der Kantone²⁸. Die Kantone haben sich seit Jahren an der außenpolitischen Reformdebatte beteiligt²⁹.

24 Art 140 Abs 1 Bst a, Art 142 Abs 2 und 3.

25 *Rhinow*, (FN 7) 114 f.

26 Botsch. BV, 543 f.

27 Art 54 Abs 3, Art 55 und Art 56 BV.

28 Botsch. BV, 210 f, 229 ff; Konferenz der Kantonsregierungen (Hg), Verfassungsreform als Föderalismusreform. Der Verfassungsentwurf 1995 aus der Sicht der Kantone, Zürich 1997, vorab Kernvernehmlassung 117, 119 f.

29 Konferenz der Kantonsregierungen, 10 Jahre, Standortbestimmung und Ausblick, Bern 2003, mit der Liste „Die Kerngeschäfte der KdK seit 1993“, 54 ff, und Hinweisen auf das Engagement um den EWR-Beitritt, die Entstehung der neuen Bundesverfassung, die Europareformen der Kantone, die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA); Konferenz der Kantonsregierungen (Hg), Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts. Bericht der Arbeitsgruppe „Europa-Reformen der Kantone“ mit Beiträgen von Jean-François Aubert, Claude Jeanrenaud, Thomas Pfisterer, Rainer J. Schweizer, Thimo Sturny, Daniel Thürer, Zürich 2001; KdK (Hg), Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonaler Sicht, Zürich etc 2006 (zit EuRefKa 2006); Schweiz – Europäische Union – Integrationsbericht 1999 vom 3. Februar 1999, BBl 1999, 3737 ff, vorab 4055 ff; allgemeine Nachweise bei Thomas Pfisterer, Die Kantone in der schweizerischen Europapolitik, in: Christoph A. Schaltegger/Stefan C. Schaltegger, (Hg), Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. René L. Frey, Zürich 2004, 70, 75 ff.

Vor allem verfügt die Schweiz über relativ detaillierte Verfassungsgrundsätze zur Mitwirkung der Kantone an außenpolitischen Entscheidungen³⁰ und über gesetzliche Konkretisierungen³¹. Dagegen begnügt sich die Verfassung für die landesinternen Verhältnisse mit einer allgemein gehaltenen Grundsatzbestimmung. Ihre Anwendung wird analog auf die Regelung für die Außenpolitik zurückgreifen dürfen, teils auch auf die Bestimmungen in Deutschland und Österreich³². Die Ordnung für die Außenpolitik dient derjenigen für die Innenpolitik als Muster.

Heute stehen die Kantone vor einer Intensivierung der Zusammenarbeit mit der EU³³. Damit hat der historische Verfassungsgeber nicht gerechnet. Das Geflecht der Verträge der Schweiz mit der EU und ihren Mitgliedsländern verdichtet sich zu einem assoziationsähnlichen Sonderverhältnis. Gleichzeitig verändert sich die EU durch Rechtsetzung und ihren Prozess der Erweiterung und Vertiefung. Dabei schwindet der Raum für Rücksichtnahme auf die Kantone³⁴ und ihre Mitwirkung³⁵. Folglich fragt sich, ob dieser Wandel der EU-Zusammenarbeit zu Änderungen der Mitwirkungsordnung führen müsse. Der Bundesrat³⁶ bekannte sich schon mit dem „Außenpolitischen Bericht 2000“ im Kern zum Gleichschritt zwischen internen Reformen und weiteren Integrationsschritten. Mit dem Föderalismusbericht 2007³⁷ steht eine Föderalismusdiskussion in der Außen- bzw. Europapolitik bevor. In diesem Bericht konkretisierte der Bundesrat, zurzeit sei bloß mit schrittweisen Reformen zu ergänzen³⁸. Was das für die

30 Art 55 mit Abs 1 bis 3 BV.

31 BG MK *passim*; Einzelbestimmungen zB im Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge (Gaststaatsgesetz, GSG) vom 22. Juni 2007, BBl 2007, 4541, Ablauf Referendumsfrist 11. Oktober 2007.

32 Die auch in der Schweiz benutzt wurden, so Botschaft zum Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, Botsch. BG MK vom 15. Dezember 1997, BBl 1998, 1166.

33 Zur Ziffer 2 insgesamt Nachweise bei Thomas Pfisterer, Die Kantone in der schweizerischen Europapolitik, in: Leupold/Rüetschi/Stauber/Vetter (Hg), Der Weg zum Recht, Festschrift für Alfred Bühler, Zürich/Basel/Genf 2008, 353 ff.

34 Art 54 Abs 3 BV.

35 Art 55 BV.

36 Die schweizerische Bundesregierung nach Art 174 ff BV.

37 Bericht des Bundesrates zu den Auswirkungen verschiedener europapolitischer Instrumente auf den Föderalismus in der Schweiz vom 15. Juni 2007 (in Erfüllung des Postulats Pfisterer (01.3160) „Föderalismusbericht, Erhaltung des Föderalismus bei den verschiedenen europapolitischen Optionen“), BBl 2007, 5907 ff.

38 Föderalismusbericht 2007 (FN 37) 5974.

Mitwirkung heißt, ist offen. Solche Fragen nicht zu stellen, schließt das Risiko ein, dass unmerklich eine weit reichende Integration „passiert“, institutionell kaum beachtet, (an Freiheit, Demokratie und) am Föderalismus vorbei.

3. Mitwirkung als Funktion zur Aufgabenerfüllung

3.1. Aufgabenerfüllung als gemeinsame Herausforderung

3.1.1. Aufgabenerfüllungsföderalismus – vom Nebeneinander zum Miteinander

Schon aus der Sicht der neuen Verfassung und erst recht der seitherigen Entwicklung – zB in der Außenpolitik – steht für die Mitwirkung nicht mehr die Trennung der Kompetenzen im Vordergrund. Sie ist nur der erste Schritt.

Der Staat stößt an Grenzen der Leistungsfähigkeit, der Steuerungsfähigkeit, der Legitimation. Selbst der Bund hat seine Allmacht verloren. Die Kantone können nicht mehr kurzerhand nach dem Bund rufen und dann werden alle Probleme gelöst. Das Gesetz ist gelegentlich nicht mehr als Papier. Ob Taten folgen, hängt häufig davon ab, welche Vollzugskonzepte die Behörde erarbeitet, welche Mittel sie besitzt und ob sie die Kraft aufbringt sich durchzusetzen. Zudem ist in den Beziehungen zwischen Bund und Kantonen die Aufgabenverflechtung zur Realität geworden, sogar in der Außenpolitik: die Innen- drängt in die Außenpolitik und – aus der Sicht der Kantone – primär in die Europapolitik, die Außenpolitik in die Innenpolitik, ebenso diejenige der Kantone, zB in die Bereiche innere Sicherheit, Wirtschaft, Gesundheit oder Verkehr³⁹.

Die Gewichte haben sich vom Trennungsföderalismus zum „Aufgabenerfüllungsföderalismus“ verschoben. Die Aufgabenerfüllung ist oft zu einer Herausforderung geworden; sie ist nicht mehr selbstverständlich und geschieht nicht mehr gleichsam automatisch⁴⁰. Bisher hat es zur Wahrung der kantonalen Autonomie weithin genügt, die

39 Europabericht 2006 vom 28. Juni 2006, BBl 2006, 6847 f, 6850 f, 6887 ff.

40 Hinweise bei Thomas Pfisterer, Von der Kompetenzverteilung zur besseren Erfüllung der Bundesaufgaben, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/René Schaffhauser/Rainer J. Schweizer/Klaus Vallender (Hg), Der Verfassungsstaat von neuen Herausforderungen, Festschrift für Yvo Hangartner, St.Gallen/Lachen 1998, 713 ff.

Kompetenzen entsprechend aufzuteilen. Es blieb Bund und Kantonen überlassen, in je getrennten Wirkungskreisen ihre Aufgaben zu erfüllen oder erfüllen zu lassen; dazu waren sie meist in der Lage. Heute muss die Aufgabenerfüllung zusätzlich bewusst organisiert und gestaltet werden, und zwar von Bund und Kantonen gemeinsam.

3.1.2. *Mitwirkung als Teil der gemeinsamen Anstrengungen*

«Aufgabenerfüllung»⁴¹ und «Zusammenwirken»⁴² sind heute die Schlüsselbegriffe. Der Auftrag ist die Aufgabenerfüllung und zwar gemeinsam über die Grenzen der bisherigen Wirkungskreise hinweg. Es sind nicht Grenzen zu pflegen, sondern Zusammenhänge herzustellen. Bundesaufsicht, Hierarchie und Befehl⁴³ erreichen dieses Ziel allein nicht. Ebenso wenig genügt eine noch so perfekte Ausgestaltung der Vorschriften über viele Stufen hinweg. Die Aufgabenerfüllung hängt oft davon ab, dass sich Bund und Kantone gemeinsam für einen bestmöglichen Einsatz der knappen Mittel engagieren. Die Schwäche des Bundes ist zur Stärke der Kantone geworden. Ohne Kantone geht kaum mehr etwas. Der Bund hat aber auch gewonnen. Die Kantone vermögen kaum mehr etwas ohne den Bund, nicht einmal bei der „urföderalistischen“ Aufgabe der Bildung⁴⁴. Der Bundesstaat nimmt die Kantone in Pflicht und gewährt Spielräume. Autonomie zielt nicht auf „Abwehrrechte“ gegen den „bösen Bund“. Mitwirkung meint im Dienst am Ganzen mitgestalten und gleichzeitig die eigenen Anliegen verfolgen (hinten Ziffer 4.2.).

Wenn die föderalistische Mitwirkung das Verhältnis der Kantone zum Bund heute, tatsächlich und umfassend beeinflussen will, muss sie sich über die Kompetenzausscheidung hinaus in weiteren Schritten mit der gesamten Organisation der Aufgaben (ihrer Zuordnung auf die verschiedenen Organe, mit deren Zusammenspiel, Entscheiden und Abläufen), eingeschlossen die Umsetzung, und mit der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen auseinandersetzen. Sie muss sich darum kümmern, dass Bund und Kantone Aufgaben erhalten, die sie erfüllen können und die ein sinnvolles Ganzes ausmachen.

41 Art 5a, Art 42 Abs 1, Art 43, Art 43a BV, Art 44 Abs 1 BV.

42 Titel vor Art 44 ff.

43 Art 49 BV.

44 Art 61a ff BV.

3.2. *Aufgabenerfüllung als bundesstaatliche Herausforderung*

Die Aufgabenerfüllung ist teils ein Problem des betreffenden Sachgebiets (Verkehr, innere Sicherheit usw.). Im Bundesstaat dient sie zusätzlich einem institutionellen Auftrag (vorn Ziffer 1.1.). Sie hat «Vielfalt in der Einheit zu leben»⁴⁵. Der Bundesstaat hat den Auftrag, bei aller Aufgabenerfüllung Vielfalt in den Kantonen sowie Einheit im Bund dauernd und sinnvoll zu einem Ganzen zu kombinieren. Die Mitwirkung leistet einen Teil des Prozesses bundesstaatlicher Integration. Integration ist in oft mühsamer, meist unspektakulärer, langfristiger Detailarbeit mit Fortschritten und Rückschlägen immer wieder neu zu erarbeiten.

3.3. *Partnerschaft*

3.3.1. *Partnerschaftliches Zusammenwirken – Doppelrolle der Kantone*

Wo kein positives Recht konkret bestimmt⁴⁶, wie Bund und Kantone „zusammenwirken“⁴⁷, sind sie auf Partnerschaft verpflichtet⁴⁸. Der Bund muss sich mehr nach innen, zu den Kantonen orientieren, und die Kantone müssen sich mehr nach außen orientieren, zur Eidgenossenschaft als Ganzen. Die Beiträge von Bund und Kantonen sind so zusammenzuführen, dass eine gesamthaft sinnvolle und bundesstaatskonforme Aufgabenerfüllung erreicht wird.

Dabei erfüllen die Kantone eine Doppelrolle. Sie wahren ihre Positionen und leisten zugleich einen Dienst für das Ganze.

3.3.2. *Föderalistischer Ausgleich*

Wie weit die Kantone mitwirken dürfen, bestimmen teils spezifische Vorschriften⁴⁹. So muss zB die Information «rechtzeitig und umfassend» sein⁵⁰, darf aber die Handlungsfähigkeit nicht unnötig beschrän-

45 Präambel Abs 3; vgl Art 5a, 43a BV.

46 Eine solche positivrechtliche Regelung des Zusammenwirkens kennt zB das Raumplanungsrecht insbesondere für die Richtplanung (Art 6 ff, 12 RPG).

47 Titel Art 44 ff BV.

48 Art 44 BV.

49 So Art 62 Abs 6 BV oder Art 3 ff BGMK.

50 Außenpolitik nach Art 55 Abs 2 BV.

ken⁵¹. Die Mitwirkung muss angemessen sein; sie ist eine Optimierungsaufgabe. Einerseits muss der Bund den Kantonen einen effektiven und kompetenten Einfluss ermöglichen. Andererseits müssen die Kantone sich gegebenenfalls aus Rücksicht auf die Handlungsfähigkeit des Bundes mit weniger oder kurzfristigeren Stellungnahmen zufriedengeben. Die Anliegen der Bundespolitik sind gegenüber den Interessen der Kantone an der Einflussnahme abzuwägen.

Mitwirkung bedeutet Aufwand und Zeit, doppelte Strukturen und Abläufe. Föderalismus will die Macht beschränken und Raum für kantonale Beiträge bieten. Im Normalfall muss der Bund solche Hindernisse hinnehmen. Sie sind der Preis für die Unterstützung durch die Kantone, aber auch für ihre Inpflichtnahme im Interesse des Ganzen. Beschränkungen der Handlungsfähigkeit darf der Bund nur akzeptieren, wenn die Anliegen der Kantone zur Information, Stellungnahme, Beteiligung an Verhandlungen gewichtiger sind als diejenigen des Bundes am Erlass, Vertragsschluss usw. Für die Gewichtung spielt eine Rolle, welche Einschränkungen kompensiert oder durch andere Maßnahmen ersetzt werden können (hinten Ziffer 4.1.). Die Kantone dürfen weder den Entscheidungsprozess des Bundes über Gebühr erschweren, noch die Mitwirkungsmöglichkeiten übertrieben ausschöpfen. Ebenso wenig darf der Bund den geschmierten Ablauf zu hoch gewichten.

Das Maß der Mitwirkung hängt auch davon ab, welchen Handlungsspielraum der Bund⁵² besitzt; zB darf die Mitwirkung dem Bund nicht verwehren, unveränderlich vorgegebene Fristen einzuhalten⁵³.

3.3.3. Handlungsfähigkeit und Letztverantwortung des Bundes

Selbstverständlich ist die Handlungsfähigkeit des Bundes zu wahren⁵⁴. Dieser Auftrag ist komplex. Handlungsfähigkeit heißt nicht nur die (formelle) Befugnis des Bundes zu entscheiden, selbst wenn die Kantone nicht einverstanden sind. Handlungsfähigkeit besteht (materiell) zusätzlich darin, dass Bund und Kantone ihre Leistungen und Anliegen in einem Ausgleich bündeln. Handlungsfähigkeit hängt auch davon ab, dass die Kantone sich genügend einbringen, ihr Möglichstes beitragen und beitragen können. Der Bund muss sie dazu befähigen.

51 „nicht beeinträchtigen“ gemäß Art 1 Abs 3 BGMK.

52 Nach innen und – bei Art 54 Abs 3 – nach außen.

53 ZB Art 7 Abs 4 SAA (Schengen Assoziierungsabkommen Schweiz – EU).

54 So zur Außenpolitik ausdrücklich Art 1 Abs 3 BGMK.

Wie weit die Kantone im Einzelfall mitwirken dürfen, entscheidet letztlich das zuständige Bundesorgan. Es öffnet die Willensbildung des Bundes für die Mitwirkung der Kantone⁵⁵ und sucht die Zusammenarbeit⁵⁶.

4. Allgemeine Rolle der Mitwirkung

4.1. Mitwirkung als nur teilweise Kompensation

«Mit-wirken» der Kantone ist weniger als «Wirken» des Bundes. Die Mitwirkung soll inhaltliche Kompetenzverluste durch Einfluss im Verfahren wettmachen⁵⁷. Die Kompensation gelingt aber nur teilweise. Es bleiben «nicht abgedeckte» inhaltliche Einbussen:

1. föderalistisch gegenüber dem Bund, weil sich die Kantone einordnen und umsetzen müssen;
2. föderalistisch gegenüber den anderen Kantonen, weil Koordination Einschränkungen nach sich zieht;
3. finanzpolitisch, weil der Kanton, wenn er in Pflicht genommen wird, die Umsetzung selber finanzieren muss, auch wenn er am Entscheid voll mitgewirkt hat;
4. demokratisch, weil die Bevölkerung tendenziell den Kanton für Entscheide und Zustände umfassend verantwortlich macht, auch wenn er nur mitgewirkt, nicht aber entschieden hat;
5. international, weil die internationale Zusammenarbeit ja voraussetzt, dass die Schweiz Einschränkungen akzeptiert.

Ob der «Verlust» an inhaltlichem Einfluss auf die kantonale Innenpolitik hinzunehmen sei, hängt nicht von mehr oder weniger Mitwirkung ab. Das ist letztlich eine inhaltliche Frage, insbesondere, ob die Einbusse durch einen genügenden Kooperationsgewinn an mehr innerer Sicherheit, besserer Schulung usw. gerechtfertigt ist.

4.2. Sinn der Mitwirkung

Mitwirkung ist für Bund und Kantone eine sinnvolle Chance und Verpflichtung. Sie nützt beiden und beansprucht beide. Die Mitwirkung

55 Art 55 BV.

56 Art 44 BV.

57 So für die Außenpolitik Botsch. BG MK, 1166, 1168.

zeigt die Doppelrolle der Kantone. Der Bund muss mitwirken lassen und die Kantone müssen sich durch Mitwirkung für das Ganze engagieren. Die Mitwirkung ermöglicht es,

1. den Kantonen die Erfüllung der Bundesaufgaben zu beeinflussen⁵⁸ und ihre bundesstaatlichen Anliegen an Vielfalt, Sach- und Personennähe, Heimat und Geborgenheit wahrzunehmen. Mitwirkung erleichtert es,
2. der eidgenössischen Politik, die Kantone in Pflicht zu nehmen. Mitwirkung soll,
3. durch die innenpolitische, demokratische Abstützung der Außenpolitik des Bundes die politische Legitimation und die Kontrolle stärken (hinten Ziffer 4.3.),
4. soll sie nachträgliche rechtliche oder politische Auseinandersetzungen vermeiden. Sie bringt die politische Kultur der Rücksichtnahme und Verständigung im kleineren Kreis in die Bundespolitik ein und fördert das Verständnis zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen.

4.3. Die demokratische Abstützung der Bundespolitik

Die Mitwirkung hat insbesondere den Sinn, zur demokratischen Abstützung der Bundespolitik beizutragen, bei der Außenpolitik ausdrücklich⁵⁹. Diese Rückkoppelungsrolle setzt voraus, dass die kantonalen Beiträge zur Außenpolitik selber hinreichend demokratisch legitimiert sind. Was dieser Auftrag bedeutet, bestimmen an sich die Kantone⁶⁰. Seine Erfüllung fordert sie erheblich. Die Kantone müssen möglichst breite Zustimmung suchen und trotzdem Effizienz sowie Kompetenz ermöglichen. Sie sollen Regierungen und Verwaltungen handlungsfähig machen und doch den Einfluss von Parlament sowie Volk sichern; so haben heute vermehrt die Kantonsparlamente in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Mitwirkungsrechte⁶¹. Die Kantone haben schon allein die Gratwanderung zwischen Öffentlichkeit, Information und Vertraulichkeit⁶² zu bestehen. Es gibt keine einzig richtige Form der Demokratie. Zudem ist die traditionelle kanto-

58 So Art 2 Bst a BGMK.

59 Art 2 Bst c, Art 3 Abs 3 BGMK, Botsch. BGMK, 1168.

60 Art 51 Abs 1 BV.

61 Zusammenstellung Stand Herbst 2006, in: Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 2007/2, 27 ff.

62 ZB Art 6 BGMK.

nale Demokratie wenig auf die Außenpolitik zugeschnitten. Und ein kantonales Referendum kann zB die Erfüllung eines internationalen Vertrags⁶³ und damit die (ganze) Schweiz betreffen. Auch bei der demokratischen Abstützung trägt der Bund die Hauptverantwortung. Indessen steht er vor ähnlichen Demokratieproblemen.

4.4. Beitrag der Kantone – ein Prozess zu gemeinsamer Erarbeitung

4.4.1. Selbständige Natur der Mitwirkungsbefugnis

Die Mitwirkungsbefugnis garantiert den Kantonen selbständigen Einfluss. Dieser ist sachlich und zeitlich umfassend. Er hängt nicht davon ab, ob der Bund ein besonderes Vernehmlassungs- oder Konsultationsverfahren anordnet und erstreckt sich über den ganzen Prozess, dh die Vorbereitung der Entscheide des Bundes sowie alle Phasen des entsprechenden Entscheidungsprozesses⁶⁴. Die Mitwirkung der neuen Verfassung bietet im allgemeinen mehr (und etwas anderes) als die traditionellen Mitwirkungsrechte (vorn Ziffer 1.2.2.) und die Vernehmlassung⁶⁵ zu leisten vermögen. Die Kantone dürfen namentlich vor und nach einem Vernehmlassungsverfahren mitwirken. Wenn aber eine Vernehmlassung angesetzt ist, sind für dieses Verfahren die entsprechenden Vorschriften⁶⁶ maßgebend; ein Kanton ist zB nicht befugt⁶⁷, eine längere als die angesetzte Vernehmlassungsfrist zu beanspruchen. Indessen darf er sich nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens wieder melden, falls seine Beiträge verfahrensmäßig überhaupt noch aufgenommen werden können. Wenn der Bund keine Vernehmlassung eröffnet, dürfen die Kantone dennoch mitwirken.

4.4.2. Anhörung und Mitgestaltung

Natürlich sind die Kantone anzuhören⁶⁸. Mitwirkung bedeutet zusätzlich den Einbezug in die „Vorbereitung“⁶⁹. Mitwirkung will nicht wie

63 ZB Art 7 Abs 4 SAA.

64 ZB durch Information, Stellungnahmen und Teilnahme an den Verhandlungen mit dem Ausland nach Art 55 BV.

65 Art 147 BV.

66 Art 147 BV und Art 3 ff VIC.

67 Gestützt auf Art 45, Art 55 BV.

68 Art 4 BGMK; vgl auch Art 147 BV zur Vernehmlassung.

69 Art 55 Abs 1 BV; vgl Art 4 Abs 2 Satz 1, Art 5 Abs 1 BGMK.

die traditionelle, individualrechtliche Anhörung⁷⁰ allein negative Folgen abwehren. Die Mitwirkung eröffnet eine neue Qualität der Zusammenarbeit; die Aufgabenerfüllung ist ein gemeinsames Projekt, aus dem alle gewinnen sollen, nicht nur ein Austausch, ein Geben oder Nehmen. Sie erlaubt mitzugestalten, mitzukreieren, kurz: Entscheidungsinhalte gemeinsam zu erarbeiten. Die Kantone dürfen nicht erst zu «fertigen» Entwürfen gleichsam Schlusskommentare in den «Briefkasten» werfen, sondern sollen sich mit dem Bund an den «runden Tisch» setzen.

5. Ausgestaltung im Einzelnen – vorab in der Außenpolitik

5.1. Allgemeiner Mitwirkungsgrundsatz

5.1.1. Recht der einzelnen Kantone – keine Vertretung durch ein Bundesorgan

Als Muster auch für die Innenpolitik mag es genügen, auf die Regelung der Mitwirkung in der Außenpolitik hinzuweisen (vorn Ziffer 2).

Mitwirkungsbefugt ist jeder einzelne Kanton, innenpolitisch in der gesamten einschlägigen Willensbildung des Bundes, außenpolitisch, wenn dessen „Zuständigkeiten“ oder „wesentliche Interessen“ betroffen sind⁷¹. Jeder Kanton darf allein vorgehen oder sich zusätzlich zu einer Stellungnahme mehrerer Kantone, an der er sich beteiligt, selber äußern. Die Schweiz kennt kein Bundesorgan, das an Stelle der Kantone mitwirkt oder ihre Meinung vermittelt.

5.1.2. Die Pflicht des Bundes

Die Mitwirkung besteht bei „außenpolitischen Entscheiden“ und allgemein „nach Maßgabe der Bundesverfassung“ und „an der Willensbildung des Bundes“⁷². Verpflichtet ist primär der Bundesrat, uU nach seinen Instruktionen die Verwaltung oder die schweizerische Delegation in Gemischten Ausschüssen zu völkerrechtlichen Verträgen oder

70 Art 29 Abs 2 BV; Darum ist im parlamentarischen Verfahren zu jüngeren Gesetzen bewusst differenziert worden, so in Art 35 Bundesgesetz über die Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeolG) vom 5. Oktober 2007, BBl 2007, 7155; Art 29 Abs 2 BV.

71 Art 45, Art 55 Abs 1 BV.

72 Art 55 Abs 1, Art 45 BV.

sogar in der EU-Mitberatung. Die Bundesversammlung erfüllt eine Auffangfunktion⁷³.

5.1.3. Gemeinsames Vorgehen der Kantone – Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

Um effizienter, kompetenter aufzutreten, wirken die Kantone häufig gemeinsam mit; vorab nehmen sie einheitlich Stellung oder bestimmen gemeinsame Vertretungen in Verhandlungsdelegationen. Für die einzelnen Kantone ist die Mitwirkung oft ein Kapazitätsproblem. Gemeinsam können die Kantone ihre Meinungen inhaltlich besser, von Konflikten bereinigt, gesamtschweizerisch ausgewogen, mit größerem Gewicht und als Verständigung präsentieren. Der Bund ist am gemeinsamen Vorgehen der Kantone interessiert. Es entlastet ihn. Sonst müsste er koordinieren – oder die Kantone übergehen; daraus entstünden tendenziell auch ihm Schwierigkeiten.

Für die gemeinsame Mitwirkung nutzen die Kantone vorab die Direktorenkonferenzen und die KdK. Die KdK ist gemäß ihrem Statut und (indirekt) dem Willen des Verfassungsgebers auf diese Vorbereitungs- und Koordinationsfunktion beschränkt⁷⁴. Sie ersetzt die einzelnen Kantone nicht. Jeder Kanton ist trotz KdK frei, außerhalb der gemeinsamen Aktion einzeln Stellung zu nehmen⁷⁵.

5.2. Informationen, Stellungnahmen und Verhandlungen

5.2.1. Informationspflicht und Stellungnahmen

Grundlage der Mitwirkung ist die Information⁷⁶. Der Bund muss von sich aus, ohne Antrag eines Kantons, informieren und Stellungnahmen einholen⁷⁷. Dazu hat er Informationen zu beschaffen, auch im Ausland. Die Information erfolgt gegenseitig⁷⁸, bei neuen Informationen

73 Art 172 BV.

74 Vgl Art 50 Abs 1 VE 96; Botsch. VE 96, 231; aber: AB S Verfassungsreform 67 f; AB N Verfassungsreform 270 f, 275.

75 Amtliches Bulletin Ständerat (AB S) 1998 1321; Amtliches Bulletin Nationalrat (AB N) 1999 1669 f.

76 Art 3 Abs 1 BGMK.

77 Art 3 Abs 2 BGMK.

78 Art 3 Abs 1 BGMK.

mehrfach. Zusammenarbeit⁷⁹ verpflichtet die Kantone auch zur Information des Bundes⁸⁰. Mitwirkung ist eine Hol- und eine Bringschuld. Die Information hat so umfassend zu erfolgen, dass die Kantone sinnvoll mitwirken können, bis ins Detail⁸¹ und selbst bei Vertraulichkeit⁸². Bund und Kantone müssen gemeinsam diejenigen Bereiche oder Geschäfte identifizieren, die für die Mitwirkung in Frage kommen. Dazu liefert der Bund den Kantonen zB regelmäßig «Geschäftslisten» aller außenpolitischen Geschäfte⁸³. Die Kantone wählen diejenigen Informationen aus, die sie zur Mitwirkung brauchen, ohne zuviel zu verlangen. Differenzen sind zu beheben⁸⁴. Der Bund darf die Kantone auch nicht mit Informationen überschwemmen.

Der Bund holt – allenfalls mehrfach – von sich aus Stellungnahmen ein, vorab bei wichtigen Geschäften und völkerrechtlichen Verträgen, wenn sich die Verhältnisse im Laufe des Verfahrens entsprechend verändern.

5.2.2. Verstärkte Stellung der Kantone in ihren Zuständigkeiten

Zu Entscheiden der Außenpolitik und im Schulwesen⁸⁵ haben die Stellungnahmen der Kantone zwar keinen formellen Vorrang, aber ausdrücklich besonderes Gewicht, wenn die Entscheide in den Bereich der kantonalen Zuständigkeiten gehören⁸⁶. Es kommt auf den (materiellen) Gehalt der einzelnen Stellungnahmen an, auf den Grad der Betroffenheit, die Art des konkreten Interesses usw.⁸⁷. Abweichende Stellungnahmen hat der Bundesrat zu begründen⁸⁸.

79 Art 44 Abs 1 BV.

80 Art 3 Abs 1 BGMK.

81 Art 55 Abs 2 französische Fassung; Art 3 Abs 2 BGMK.

82 Vgl Art 6 BGMK.

83 Botsch. BGMK, 1168.

84 Nötigenfalls nach Art 44 Abs 3 BV.

85 Art 55 Abs 3, Art 62 Abs 6 BV.

86 So zur Außenpolitik Botsch. BV, 232; Erläuterungen zum Vorentwurf der BV 1995, 202; AB S Verfassungsreform 67.

87 Botsch. BGMK, 1169; AB N Verfassungsreform 275.

88 So jedenfalls Art 4 Abs 3 Satz 2 Halbsatz 2 BGMK.

5.2.3. Mitwirkung an internationalen Verhandlungen

Wenn die Kantone in ihren Zuständigkeiten betroffen sind, wirken sie an internationalen Verhandlungen mit⁸⁹. Gemeint sind Verhandlungen der Schweiz mit ausländischen Staaten und Institutionen sowie die Mitarbeit in internationalen Gremien wie Gemischten Ausschüssen sowie eventuell in EU-Beratungsprozessen (vorn Ziffer 2.). Geeignet ist die Form der Mitwirkung, wenn sie eine sinnvolle Mitgestaltung der Kantone ermöglicht. Maßstab ist inhaltlich ein Ausgleich (vorne Ziffer 3.3.2.). Hier ist die Koordination unter den Kantonen, vorab durch die KdK, wichtig. Die kantonalen Vertreter sitzen normalerweise mit denjenigen des Bundes am Verhandlungstisch. Der Bund trifft letztlich den Entscheid über die Form der Mitwirkung, selbstverständlich möglichst in Absprache mit den Kantonen. Inhaltlich bemühen sich alle schweizerischen Vertreter, ob für den Bund oder die Kantone, nach Maßgabe ihrer Instruktion um eine ganzheitliche, aber föderalistisch abgestützte Position. Offene Fragen und Differenzen sind in partnerschaftlichem Sinne intern zu bereinigen; die Letztverantwortung trägt der Bund. Mit oder ohne Zugang zum Verhandlungstisch und mit oder ohne Aufnahme in die Verhandlungsdelegation sind die einzelnen Kantone an der landesinternen Vorbereitung der Verhandlungsmandate zu beteiligen⁹⁰ und vor Verhandlungsaufnahme anzuhören⁹¹.

89 Art 55 Abs 3 Satz 2 BV; Art 5 Abs 1 BGMK.

90 Art 55 Abs 1 BV; Art 5 Abs 1 BGMK.

91 Art 55 Abs 1 BV; Art 4 Abs 2 BGMK.

Diskussion

Univ.Doiz. Dr. Peter Bußjäger

Danke, wir haben jetzt ein flammendes Referat zum Thema Kooperation im Bundesstaat gehört. Ich bitte um Fragen.

Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger

Herr Pfisterer, ich habe Ihr hohes Lied über Kooperation und Zusammenarbeit mit sehr viel Sympathie und sehr viel Freude gehört. Ich war schon immer der Meinung, dass auch der österreichische Föderalismus ein kooperativer Föderalismus war, schon lange bevor dieses Wort überhaupt in die Diskussion eingeführt wurde und dass im Bundesstaat die Zusammenarbeit etwas Wesentliches ist. Auch etwa, dass das Ziel, das sich das Perchtoldsdorfer Paktum gesetzt hat, eine reinliche Scheidung der Kompetenzen als Grundlage einer reinlichen Scheidung der Verantwortung, nicht nur ein illusionäres, sondern ein falsches Ziel war. Die Lebensverhältnisse werden im Verwachsen immer dichter und sie zu trennen, ist nicht nur nicht sinnvoll, sondern gar nicht möglich. Wenn ich allerdings jetzt ein Co-Referat über den kooperativen Föderalismus in Österreich halten dürfte, dann könnte ich es nicht ganz so einseitig positiv darstellen. Wir erleben die Notwendigkeit der Zusammenarbeit in Österreich immer wieder auch als eine Art wechselseitige Blockade. Wir haben gut funktionierende Formen der Kooperation, vor allem im informellen, rechtlich nicht geregelten Bereich, die Landeshauptleutekonferenz, um nur ein Beispiel zu nennen. Aber wir erleben die verfassungsrechtlich angeordnete Zusammenarbeit sehr oft als Blockade. Ich erinnere an das Mitwirkungsrecht der Länder bei der Zusammenlegung von Gerichten, das auf Bundesseite nur als Verhinderung sinnvoller Reformen verstanden wird und da könnte man eine Reihe von anderen Beispielen nennen.

Meine Frage haben Sie ja im letzten Satz irgendwie beantwortet, aber eben eher fast negativ. Kann eine Verfassung diese positive Einstellung zur Kooperation fördern oder ist das eine Voraussetzung, damit eine Kooperation in einer Verfassung überhaupt funktionieren kann? Diese Voraussetzung sehe ich in Österreich leider nicht in gleichem Maße gegeben, wie das offenbar in der Schweiz ist und ich frage mich, wie könnten wir das verbessern? Danke.

Dr. Gerold Glantschnig

Weil Prof. Öhlinger jetzt gerade die Blockadesituation, die der österreichische Föderalismus teilweise in sich birgt, angesprochen hat, eine Frage an Herrn Prof. Pfisterer, ob es nicht auch in der Schweiz ähnliche Auswirkungen gibt. Sie haben hervorgehoben, dass es möglich war, den Kantonen vor allem in der Außen- und Europapolitik verstärkte Mitwirkungsrechte zu sichern. Ist das ein Grund, warum die Schweiz bei der Ratifikation der Durchführungsprotokolle zur Alpenkonvention noch immer säumig ist? Die sind doch in den übrigen Alpenstaaten, beginnend seit 2003 in Geltung. Nur in der Schweiz ist da eine Entwicklung derzeit nicht absehbar. Das verwundert insofern, als natürlich die Schweiz genauso wie alle anderen Alpenstaaten in die Vorbereitung und in die Ausarbeitung dieser Durchführungsprotokolle eingebunden war. Es ist aber schon aufgefallen, dass die Kantone dabei von der Schweizer Bundesregierung nicht mitbefasst wurden, jedenfalls für uns nicht sichtbar eingebunden waren. In der Anfangsphase der Alpenkonventionsentwicklung hat es immer wieder in der Schweizer Delegation auch Vertreter der Kantone gegeben, was in den letzten Jahren auffällig nicht mehr der Fall war. Vielleicht können Sie dazu auch eine klarstellende Äußerung machen. Danke.

Univ.Prof. Mag. Dr. Erich Thöni

Herr Mader, ich habe an Sie zwei Anmerkungen bzw Fragen zu stellen. Die eine Sache betrifft den neuen Finanzausgleich der Schweiz. Sie haben betont, dass eigentlich die Aufgabenverteilungsdiskussion letztlich in diesem NFA Prozess erfolgte und nicht so sehr im Prozess der Verfassungsreform. Darf ich davon ausgehen, dass dieser Föderalismusreformprozess 1 dann nur irgendwo Marginalien oder Grundsätze udgl Dinge behandelte und jetzt im NFA-Prozess die tatsächliche Diskussion über die Aufgabenverteilung stattgefunden hat?

Dann eine Frage an Sie, Herr Ständerat Pfisterer. Heißt das jetzt, dass die Schweizer Verfassung eigentlich nur mehr aus Kompetenzen gemeinsamer Art besteht und dass es eigentlich keine Bundeszuständigkeit bzw Kantonszuständigkeit gibt? Ich habe aber in Ihrer letzter Anmerkung dann doch wieder verstanden, dass es kantonale Zuständigkeiten gibt, in denen wahrscheinlich vom Bund her mitgewirkt wird. Umgekehrt gibt es doch Bundeskompetenzen, an denen eben auch die Kantone mitwirken. Was ist jetzt eigentlich dann das gemeinsame Element, die Mitwirkung als solche an doch getrennten Kompetenzverteilungen, die in der Verfassung stehen? Oder sind Sie dazu übergegangen, jetzt tatsächlich nur mehr noch gemeinschaftliche Auf-

gaben zu definieren und nur mehr noch marginal Bundeskompetenz oder Kantonskompetenz?

Dr. Harald Steindl

Herr Dr. Pfisterer, das, was Sie in der Schweiz in den letzten zehn Jahren an Reformen bewegt haben, ist beeindruckend. Es ist nicht nur dieses neue Verständnis von Verfassung und Verfassungszusammenarbeit in einem gelebten Bundesstaat, sondern es sind auch neue kreative Formen der Zusammenarbeit der Kantone. Ich würde Sie bitten, dass Sie auch noch darauf hinweisen, wie mehrere Kantone gemeinsame Aufgaben lösen. Nicht nur Bund und Kantone auf dieser Zweierebene, sondern auch im kleineren Bereich, wenn es um geographische Informationssysteme, um gemeinsame Erledigungen von Verwaltungsaufgaben geht. Der Bürger braucht eine Lösung seines Problems, ihn interessiert nicht, ob das Zuständigkeit der Gemeinde, irgendeines Amtes, irgendeiner Region, irgendeines Kantons, des Bundes oder sonst ist. In der technischen Entwicklung ist die Schweiz auch vorbildlich im Bereich E-government. Deutschland oder die USA haben wieder eine einheitliche Telefonnummer. Der Bürger ruft an und hat ein Anliegen, er teilt es am Telefon mit und im Hintergrund laufen dann die Verfahren.

Prof. Dr. Thomas Pfisterer

Danke für diese Fragen. Es gibt, Herr Öhlinger, selbstverständlich auch bei uns Blockaden. Unser System besteht nur aus Blockaden, schon in den beiden Kammern im Parlament. Die blockieren sich gegenseitig und müssen sich am Schluss in einer Einigungskonferenz ja finden. Wir haben hier ein ähnliches System wie die USA. Aber das ist bewusst gemacht, man zwingt die Funktionäre, die Amtsträger, die Verantwortlichen immer wieder, sich irgendwo zu einigen, das ist Konkordanz, das ist Konsenspolitik, nicht Mehrheitspolitik. Wir wollen keine Mehrheitsentscheidungen, wir wollen Mehrheitsentscheidungen vermeiden, wo immer es geht. Wir sind stolz, wenn es keine Mehrheitsentscheide gibt, das ist die politische Kultur. Darum sind Blockaden ein Ansporn, sie zu gewinnen. Aber es gibt auch Blockaden, die zerstörerisch sind. Da haben Sie völlig Recht. Wir leben in diesem Spannungsfeld zwischen Kompetenzeffizienz und Zustimmung, das uralte aristotelische Problem ist in der Schweiz fast jeden Tag lebendig.

Zur Gemeinschaftlichkeit der Aufgaben: Aufgaben werden in der Schweiz seit 1848 grundsätzlich gemeinsam erfüllt, wenn ich das paradigmatisch sagen darf. Wir haben dem Bund schon 1848 keine Kompe-

tenz gegeben, seine Gesetze selber zu vollziehen, mit gewissen Ausnahmen. Es gibt eine Postverwaltung, gab es früher jedenfalls, eine Eisenbahnverwaltung, eine gewisse – aber auch nicht einmal umfassende – Militärverwaltung. Es gibt Einzelbereiche, aber im Prinzip hat man gesagt, in der kleinen Schweiz geht das nicht, dass der Bund noch eine eigene Verwaltung aufzieht. Im Prinzip ist der Vollzug Sache der Kantone. Nur gab es 1848 fast keinen Vollzug, es gab ihn fast nicht oder nur auf untergeordneter Ebene. Das ist jetzt anders geworden, Vollzug ist sehr viel wichtiger geworden. Wir sprechen auch in der Verfassung nicht mehr vom Vollzug der Kantone, sondern von der Umsetzung durch die Kantone. Wir wollen damit zum Ausdruck bringen und das steht ausdrücklich in der Verfassung, dass das immer auch heißt, dass der Bund auf die Besonderheiten der Kantone Rücksicht nehmen muss. Das ist der eine Pfeiler und der andere muss ihnen möglichst Gestaltungsspielraum beim Umsetzen, bei der Realisierung der Gesetze geben. Also man geht hier schon von einer gemeinschaftlichen Aufgabenlösung aus.

Zweitens, natürlich gibt es Aufgaben des Bundes, aufgezählt in der Verfassung, und die anderen sind Aufgaben der Kantone. Aber die Lebensverhältnisse sind eben so, wie Sie gesagt haben, sie überschneiden sich. Nehmen Sie das Problem Flughafen Zürich. Da geht es nicht nur um das technische Problem der Fliegerei, sondern Fliegen heißt auch Lärm produzieren, es ist also ein Umweltschutzproblem. Der Umweltschutz ist in der Normierung Sache des Bundes, in der Umsetzung weitgehend Sache der Kantone. Es geht um Raumplanung. In der Raumplanung hat der Bund nur Grundsätze zu setzen, die Raumplanung ist Sache der Kantone. Es geht um Landverkehrsprobleme, also das zeigt, Luftverkehr ist ein komplexes Problem geworden mit Kompetenzen von Bund und Kantonen auf verschiedenen Ebenen. Das kann man sinnvoll nur gemeinsam lösen, denn sonst macht man eben genau das nicht, was Herr Steindl zu Recht angesprochen hat: Man erfüllt die Erwartungen der Bevölkerung nicht. Den Leuten ist es gleich, ob der Bund, die Kantone oder die Gemeinde das macht, aber sie erwarten, dass man das gemeinsam sinnvoll, für sie erträglich macht, in rechtsstaatlicher und demokratischer Gestalt und dass sie auf die Geschichte auch Einfluss nehmen können.

Zu den Instrumenten der Kooperation, die Sie angesprochen haben. Vor allem mit dem Paket NFA haben wir neue Instrumente geschaffen, wir haben sie aber schon im Grunde in der neuen Verfassung angelegt, nämlich die Möglichkeit von weitgehenden Kooperationen zwischen Bund und Kantonen. Daran war nie gedacht 1848, in diesem Sinne auch 1874 nicht. Zur Kooperation von Bund und Kantonen kann

man ganz grob sagen: Die Strategie liegt beim Bund, die generelle Mittelzuteilung erfolgt durch den Bund und dann der Einzelvollzug operativ mit Einzelprojekten durch die Kantone. Das ist die Art des Vollzugs, der Umsetzung von Bundesgesetzen. Unter den Kantonen gibt es weitere Kooperationsmodelle, in einem bestimmten Bereich sogar eine Verpflichtung der Kantone zur Zusammenarbeit, die ausgesprochen werden kann durch die Bundesversammlung, durch das Parlament, zwangsweise verbunden mit einem Lastenausgleich.

Dann bin ich bei einem weiteren Punkt, den vor allem Herr Thöni angesprochen hat, aber auch schon Sie, Herr Öhlinger. Die Basis unseres föderalistischen Systems ist der Grundsatz der finanziellen Selbstständigkeit der Kantone. Die Kantone, das ist das A und O, haben das Recht, Steuern zu erheben, so viel sie wollen. Zweitens, der Bund muss ihnen nach der Verfassung genügend Quellen offenlassen, damit sie das überhaupt können, nicht dass er das schon abschöpft. Der Bund ist auch limitiert auf das, was ihm die Verfassung zugesteht. Und drittens, verknüpft mit einem Finanzausgleich, müssen die Kantone die Vollzugsaufgaben, die sie für den Bund erfüllen müssen, selber finanzieren. Der Bund sorgt dafür, dass alle in einer bestimmten Bandbreite leben können, dass die Unterschiede der Steuerfüsse nicht allzu groß sind, aber grundsätzlich soll Wettbewerb herrschen. Der muss nicht einheitlich sein im ganzen Land, ganz sicher nicht. Sondern es muss Unterschiede geben können, Serviceleistungen müssen unterschiedlich sein, es muss für mich attraktiv sein, nach Innerrhoden zu ziehen und dort zu leben und nicht in St. Gallen, um die übertrieben hohen Leistungen der Stadt vielleicht mit zu zahlen. Man will bewusst diesen Wettbewerb, er bringt bessere Leistungen zu günstigen Bedingungen, das ist jedenfalls unser Eindruck, den wir haben.

Ein Wort noch, Herr Glantschnig, zur Alpenkonvention. Das Problem ist nicht ein Problem der Kantone, sondern ist heute ganz klar ein Problem des eidgenössischen Parlaments. Bei uns im Ständerat wurden diese Konventionsverträge nur teilweise abgeschlossen. Hauptproblem ist die Verkehrspolitik, wir trauen gewissen Freunden in gewissen Nachbarländern nicht so ganz über den Weg, dass sie nicht auf dem Wege dieses Konventionsmodells unsere Verkehrspolitik kippen wollen. Dafür sind wir nicht zu haben, da wird das Schweizer Volk mit ganz großer Wahrscheinlichkeit immer Nein sagen. Aber die ideellen Teile der Alpenkonvention haben wir im Ständerat verabschiedet, das darf ich noch sagen.

Einfach in Ergänzung zu dem, was Herr Pfisterer schon ausgeführt hat mit Blick auf das Projekt NFA. Ich denke, was das Verhältnis dieser Föderalismusreform Phase 1 im Rahmen der Nachführung und der Föderalismusreform 2 im Rahmen des Projektes NFA anbelangt, stellen wir in beiden Projekten Entwicklungen fest. Das Projekt NFA, so wie es ursprünglich konzipiert war, war ein Projekt neuer Finanzausgleich. Also die Abkürzung NFA stand damals für Neuer Finanzausgleich und für nichts anderes. Später hat sich das dann entwickelt und NFA steht jetzt eben für etwas anderes, nämlich für Neuer Finanzausgleich und Neugestaltung der Aufgaben des Bundes und der Kantone. Mit anderen Worten, die Frage der Aufgabenverteilung ist erst später ins Blickfeld gerückt, insbesondere auch erst, nachdem man im Bereich Verfassungsreform, Föderalismusreform Phase 1, klargemacht hat, dass man sich dort grundsätzlich an das Konzept der Nachführung halten möchte. Man hat sich aber auch dort nicht ganz an das Konzept gehalten, auch dort ist eine Entwicklung eingetreten, wobei man sich fragen kann, was verstehen wir jetzt unter Nachführung. Im Rahmen des Projektes Nachführung ist eine Entwicklung eingetreten in dem Sinne, dass man sich gesagt hat, all die Grundsätze des föderalistischen Zusammenwirkens, die eigentlich Teil des gelebten Verfassungsrechts, der gelebten Verfassungswirklichkeit sind, die breit anerkannt sind, die gehören mit zur Nachführung. Dann hat man begonnen, diese Grundsätze teilweise eben auch neu zu verankern, in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und man hat punktuelle Neuerungen bei der Kompetenzverteilung vorgenommen. Ich habe das Beispiel Berufsbildung erwähnt, es gibt aber auch einen Kulturartikel, einen neuen Sportartikel, es gibt einen neuen Statistikartikel, also eine ganze Reihe von vielleicht marginalen Anpassungen auch im Kompetenzzuweisungsteil. Beim Projekt NFA hat man dann, was die allgemeinen Grundsätze des Föderalismus oder des Zusammenwirkens zwischen Bund und Kantonen anbelangt, in der letzten Phase noch eine Ergänzung vorgenommen und hat Grundsätze aufgenommen, die im Rahmen der Föderalismusreform Phase 1 vielleicht diskutiert worden sind, die aber nicht Aufnahme gefunden haben. Ich denke hier insbesondere an das Subsidiaritätsprinzip. Das Subsidiaritätsprinzip gehört meines Erachtens zweifellos auch zur gelebten Verfassungswirklichkeit in der Schweiz. Es bestanden aber Widerstände, den Subsidiaritätsgrundsatz schon im Rahmen der Nachführung aufzunehmen. Das ist dann nachgeholt worden im Projekt NFA.

Zum Aspekt Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen im Rahmen des Projekts NFA. Da muss man schon den deutlichen Hinweis machen, das ist vorher auch von Herrn Prof. Öhlinger angesprochen worden, dass man sich den Realitäten beugen muss. Anfänglich bestand tatsächlich auch da die Vorstellung, man könne Aufgaben entflechten und wenn Sie das Schlussergebnis dieser ganzen Übung anschauen, dann werden Sie feststellen: Der eigentlichen Entflechtungen gibt es nur sehr wenige. Es gibt auch praktisch keine Rücktransfers von Zuständigkeiten an die Kantone bzw Bereiche, wo der Bund auf Zuständigkeiten, die ihm irgendwann einmal eingeräumt worden sind, verzichtet. Letztlich ist das Gros der Aufgaben den so genannten Verbundaufgaben zuzuordnen. Das ist eben eine Anerkennung der faktischen Gegebenheiten, der faktischen Notwendigkeit, Aufgaben in Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu erfüllen.

Univ.Doiz. Dr. Peter Bußjäger

Danke. Damit möchte ich den ersten Teil des Vormittages schließen.

Deutschland: „Föderalismus 1“ – größte Verfassungsreform seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland

Dipl.Pol. Felix Knüpling

Herr Präsident Weiss, verehrte Damen und Herren. Wir setzen unsere Diskussion fort. Ich möchte auch gerne den deutschen Botschafter in Österreich, Herrn Dr. Gerd Westdickenberg, der unsere Diskussion jetzt verfolgen wird, begrüßen. Für die, mit denen ich bis jetzt noch nicht sprechen konnte, möchte ich mich kurz vorstellen. Ich bin Felix Knüpling, Europadirektor beim Forum of Federations in Ottawa. Ich möchte gerne die Situation noch einmal zum Anlass nehmen, um von Seiten des Forums ganz herzlich unseren Partnern, zu vorderst dem Institut für Föderalismus, Herrn Bußjäger und Herrn Wegscheider, für die ausgezeichnete Zusammenarbeit danken, ebenfalls dem Bundesrat und dem Nationalrat und auch dem Bundeskanzleramt. Für das Forum ist klar, dass wir nur dann gute Veranstaltungen organisieren können, wenn wir auch gute Partner vor Ort haben, wir könnten das sonst auch von Ottawa aus gar nicht anders machen. In diesem Fall, denke ich, ist das ganz ausgezeichnet gelaufen. Ich spreche diesen Dank auch sicherlich im Namen unseres Aufsichtsratsvorsitzenden, Herrn Professor Alt-Bundesrat Koller, und unseres österreichischen Boardmitglieds, Herrn Dr. Okresek, aus.

Wir setzen unsere Diskussion jetzt fort über die Föderalismusreform 1 in Deutschland, die größte Verfassungsreform seit Bestehen der Bundesrepublik. Ich freue mich sehr, zwei ausgezeichnete Referenten zu diesem Thema gewonnen zu haben. Zwei Referenten, die diesen Prozess nicht von außen beobachtet, sondern von innen begleitet und vielleicht kann man das sagen, auch teilweise mitgestaltet haben.

Erster Referent: Herr Staatssekretär aD Dr. Rainer Holtschneider. Er hat sich schon in den 90er Jahren als Mitarbeiter von MdP Hans-Jochen Vogel in der gemeinsamen Verfassungskommission von Bundesrat und Bundestag mit Föderalismusfragen befasst, ist dann Staatssekretär im Innenministerium in Sachsen-Anhalt gewesen und was für uns heute das Wichtigste ist, er hat seit dem Jahr 2003 als Berater von Franz Müntefering, des damaligen Co-Vorsitzenden der Bundeskommission zur Neuordnung der Bund-Länder-Beziehungen, gearbeitet und insofern diesen Prozess für die SPD mitgestaltet.

Zweiter Referent: Herr Ministerialdirigent Anton Hofmann. Er ist über das Staatsministerium für Finanzen 1986 in die Bayrische Staatskanzlei gewechselt, er hat dort zunächst das Referat Landesverfassungsrecht geleitet, ist seit Dezember 2003 Leiter der Abteilung Gesetzgebung und Recht sowie Verwaltungsmodernisierung. Für uns von Interesse ist, dass er seit Januar 2000 für den anderen Co-Vorsitzenden der Kommission Föderalismus 1, die ich gerade angesprochen habe, für Ministerpräsident Edmund Stoiber die Kommissionsarbeit begleitet und insofern auch von innen mitgestaltet hat. Wir haben also hier zwei Personen, die an diesem Prozess beteiligt waren und sind natürlich sehr gespannt auf die Inneneinsichten, die sie uns heute darlegen werden. Ich möchte zunächst Herrn Holtschneider bitten, seinen Vortrag zu halten.

Deutschland: „Föderalismusreform 1“

I. Einleitung

Am **1. September 2006** sind in der Bundesrepublik Deutschland umfangreiche **Verfassungsänderungen in Kraft** getreten, wenige Tage später ein ebenso umfangreiches Begleitgesetz, das auf einfachgesetzlicher Ebene – vom Bundesverfassungsgerichtsgesetz bis zum Krankenhausentgeltgesetz – zahlreiche ergänzende Regelungen enthält¹.

Das Ganze wird – in Abgrenzung zur Ende 2006 angelaufenen Phase II, in der es noch einmal intensiv um die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern geht – **Föderalismusreform I** genannt. Das dazu gehörende **Gesetzespaket** war im Frühjahr 2006 in den Bundestag und Bundesrat **eingebracht** worden², hat aber in Wirklichkeit eine vieljährige Vorgeschichte.

Mein Beitrag soll – insbesondere **aus Bundessicht** – erläutern, welche Faktoren den mehrfach ins Wanken geratenen Erfolg am Ende verursacht oder jedenfalls begünstigt haben. Dazu will ich zunächst Vorgeschichte und Hintergrund sowie die politischen Ausgangsbedingungen darstellen, sodann das Verfahren und die Verhandlungen, die schließlich im Sommer 2006 zum positiven Ergebnis geführt haben. Zu den Ergebnissen im Einzelnen werde ich nur einen kurzen Überblick geben, um mehr die meiner Meinung nach entscheidenden Erfolgsfaktoren herauszufiltern, bevor ich ein abschließendes Resümee ziehe.

1 S Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v 28.08.2006, BGBl I, 2006, s 2034 sowie „Föderalismusreform-Begleitgesetz“ v 05.09.2006, BGBl I, s 2098.

2 Gesetzentwürfe in BT-Drs 16/813 und 16/814 vom 07.03.2006; auch abgedruckt in: Holtschneider/Schön (Hg), Die Reform des Bundesstaates, Baden-Baden 2007 (NOMOS) [dort Anhang I und II].

II. Vorgeschichte und politische Rahmenbedingungen (insbes aus Bundessicht)

1. Vorgeschichte und Hintergrund: „kooperativer Föderalismus“ oder „Politikverflechtungsfall“?

Die föderale Ordnung in Deutschland ist im Grundgesetz von 1949 – auch unter westalliiertem Einfluss, aber ebenso aufgrund der deutschen Geschichte und Erfahrungen – sehr stark verankert: Über Artikel 20 und 79 Abs 3 GG ist das **Bundesstaatsprinzip** sogar vor grundsätzlichen Verfassungsänderungen geschützt, die Gliederung des Bundes in Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung werden ausdrücklich genannt.

Das hat aber weder die Politiker noch die Verfassungsrechtler davon abgehalten, über Änderungen im Einzelnen nachzudenken und mit entsprechender 2/3-Mehrheit auch umzusetzen; etwa die Finanzverfassungsreform der Großen Koalition von 1969 brachte die Gemeinschaftsaufgaben (GA) von Bund und Ländern des Artikels 91a und b (aF) in die Verfassung – also den Hochschulbau, die Verbesserungen der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sowie mögliche Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und der Forschungsförderung³. Dies wurde zwar später als „Sündenfall“ der Verflechtung kritisiert – entsprechend wurde bei der Föderalismusreform I versucht, diese Gemeinschaftsaufgaben wieder abzubauen –, war aber Ende der 60er Jahre als gut, richtig und notwendig angesehen worden. Dies versteht man vor dem Hintergrund des damaligen Leitbildes eines „kooperativen Föderalismus“, der – beflügelt von staats- und verfassungsrechtlicher „Begleitmusik“ etwa von *Konrad Hesse* (1962, *Der unitarische Bundesstaat*) – versuchte, die „Schwächen“ des föderalen Systems – wie zB Auswirkungen der unterschiedlichen Größe und Leistungsfähigkeit der Länder, Behinderung rascher und effizienter Wahrnehmung staatlicher Aufgaben, Kompromissfähigkeit immer nur auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners uam – durch mehr Kooperation zwischen Bund und Ländern wieder auszugleichen. *Konrad Hesse* – von 1975-1987 auch Richter am Bundesverfassungsgericht – vertritt auch noch 1995⁴ die Auffassung, „kooperativer Föderalismus ist (deshalb) kein Allheilmittel, aber doch

3 Zum Überblick vgl etwa „Einführung“ von *Winfried Kluth*, RN 1 ff, in: ders (Hg), *Föderalismusreformgesetz* ‚Einführung und Kommentar‘, Baden-Baden 2007 (NOMOS).

4 Vgl „Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland“, 20. Auflage 1995, § 7, RN 234 (Zitat nach Neudruck 1999).

„de constitutione lata“ der relative beste Weg einer Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung“⁵. Während diese Auffassung in den 70er und 80er Jahren zahlreiche Befürworter fand, änderte sich dies in den 90er Jahren nach der Wiedervereinigung – die Zahl der Länder wuchs von 11 auf 16 – und der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags. Politikwissenschaftlich schon seit Mitte der 70er Jahre insbes von *Fritz W. Scharpf* vorbereitet (1976, Politikverflechtung)⁶, wird nun die bisher gelobte vielfältige Zusammenarbeit als „Politikverflechtungsfalle“ gesehen, der es möglichst zu entinnen gelte. Politische Entscheidungen, gerade wenn sie „Reformcharakter“ hätten, die den Bürger auch nachteilig iS eingeschränkter staatlicher Leistungen treffen könnten, würden blockiert etwa durch unterschiedliche politische Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, durch die gegenseitigen zahlreichen Verflechtungen bei der Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben, also den Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen, die eigentlich getrennt nach Bund und Ländern auszuführen seien. Solche politischen Reformen seien eigentlich infolge der neuen ökonomischen und politischen Situation in Deutschland nach der Wiedervereinigung, der Europäisierung und der Globalisierung der Märkte, der gestiegenen Arbeitslosigkeit, der demographischen Entwicklung, der Unterfinanzierung (oder Überbeanspruchung) der Sozialsysteme usw dringend nötig, würden aber durch die starke politische Verflechtung ständig behindert.

Auch verfassungsrechtlich seien etwa die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a und b GG nicht mehr „zeitgemäß“ und eine klarere Aufteilung der Kompetenzen würde den Föderalismus revitalisieren, die Funktionsverluste der Landtage (aber auch des Bundestags) gegenüber den jeweiligen Regierungen, also die Entwicklung zum Exekutivföderalismus stoppen und letztlich auch mehr wettbewerbliche Elemente – und damit Leistungs- und Effizienzsteigerungen – ermöglichen.

Erste Wirkung zeigte die Kritik schon unmittelbar nach der Deutschen Einigung: die Ende 1991 von Bundestag und Bundesrat eingesetzte „**Gemeinsame Verfassungskommission**“ (GVK)⁷ beschäftigte sich – bis Herbst 1993 – gem Artikel 5 Einigungsvertrag ausdrücklich mit dem Verhältnis zwischen Bund und Ländern „entsprechend dem

5 Ders ebenda.

6 *F.W. Scharpf*, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus, in: Scharpf/Reissert/Schnabel, Politikverflechtung, 1976.

7 Vgl Bericht vom 28.10.1993 (BT-Drs 12/6000); ebenfalls veröffentlicht in: „Zur Sache 5/93“, Bonn, BTag, Ref Öffentlichkeitsarbeit.

gemeinsamen Beschluss der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990", was ua zeigt, dass die „West“-Länder den Anlass der Wiedervereinigung genutzt haben, um ihre Interessen offensiv zu vertreten" (M. Kloepper, 1995)⁸. Dies erscheint aber auch „legitim, angesichts einer jahrzehntelangen Erosion von Rechten der Länder bei einer Verfassungsreform auch über eine Revitalisierung des Föderalismus nachzudenken"⁹. – Wobei allerdings klar ist, es gab keine einzige Verfassungsänderung ohne Zustimmung der Länder! – Der Bundesrat hatte sogar zuvor noch eine eigene Kommission „Verfassungsreform" eingesetzt¹⁰, die ausdrücklich die „Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa" zum Ziel hatte¹¹. Die GVK – deren Arbeit fälschlicherweise mitunter als „Verfassungsreförmchen" abgetan wird¹² – hat allein im Bereich „Gesetzgebungskompetenzen" 17 Verfassungsänderungen vorgeschlagen, die zwar im Gesetzgebungskatalog selbst keine gravierenden Veränderungen auslösten, aber mit der **Änderung** des grundlegenden **Artikels 72 Abs 2 GG** – von der bisherigen Bedürfnis- zur jetzigen Erforderlichkeitsklausel für die Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund – hat sie den Grundstein gelegt für die allerdings erst 2002 – also acht Jahre nach dem Inkrafttreten (1994) – erfolgte Veränderung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, s. Altenpflegeurteil und die späteren Entscheidungen zur Juniorprofessur und zu Studiengebühren, die den Verhandlungsprozess der KoMBO im Sommer 2004 erheblich beeinflusst haben (dazu noch später).

Trotz der damit bereits eingeleiteten „Akzentverschiebungen in Richtung auf den von den Ländern angestrebten reformierten Föderalismus"¹³ wurden insbes die „starken" Länder zunehmend unzufrieden mit der weiteren Entwicklung in der 2. Hälfte der 90er Jahre. Die Änderung in Artikel 72 Abs 2 GG schien nicht zu greifen (eben erstmalig 2002, s.o. und AU 2 der KoMBO, 15 ff). Und mit der Ablösung der langjährigen Regierung Helmut Kohls und der Installierung einer rot-grünen **Bundestagsmehrheit** unter Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer 1998 einerseits, aber weiteren CDU/CSU-Regierungen, insbes in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, die den

8 Michael Kloepper, Verfassungsänderung statt Verfassungsreform, Berlin/Baden-Baden, 1995.

9 Ders ebenda, 102.

10 S Einsetzungsbeschluss BRat 103/91 (Beschluss) v 01.03.1991.

11 Vgl Bericht der Kommission BRat v 14.05.1992 (BR-Drs 360/92).

12 Das kritisiert auch Hartmut Bauer, 2004 (Tagung FES, 29.04.2004), veröffentlicht in: „Föderalismus im Diskurs", Berlin 2004, 51 ff (56).

13 Bauer, 2004, 56.

Bundesrat ihrerseits – umgekehrt wie MP Lafontaine (Saarland) zuvor – zum Oppositionsinstrument machten andererseits, wurde das sich gegenseitige Behindern von drei zentralen Verfassungsorganen (Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat) zum wirklichen Problem in der Politik.

Während die Länder schon seit 1998 anfangen, über Reformen im obigen Sinne nachzudenken, erreichte das Anliegen der Bundesregierung erst Ende 2001 und das Bundesparlament erst 2003.

2. Die Entwicklung 1998 – 2003 (Einsetzungsbeschlüsse der KoMBO)

Im Dezember 1998 beschlossen die Regierungschefs der **Länder** auf ihrer Jahreskonferenz, die bundesstaatlichen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung einer kritischen Prüfung zu unterziehen; die Federführung wurde ab 1999 dem großen Südländer Bayern (schwarz regiert) und dem kleinen norddeutschen Stadtstaat Bremen (rot regiert) übertragen¹⁴.

Nachdem die Länder im Oktober 2001 übereingekommen waren, darüber Verhandlungen mit dem Bund aufzunehmen, kam im Dezember 2001 die **Bundesregierung** ins Spiel: Das Bund-Länder-Verhältnis sollte im Hinblick auf „Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung“ und die „Zuordnung der politischen Verantwortlichkeiten“ überprüft werden, Zielsetzungen also, wie sie fast wortgleich in den späteren Einsetzungsbeschlüssen für die „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (KoMBO) vom 16./17. Oktober 2003 formuliert wurden¹⁵.

Wie sehr die Aufgabe aber **unterschätzt** wurde, sieht man an zweierlei:

- a) Die Zeitplanung: Die Verhandlungen sollten bis Ende 2003, die gesetzliche Umsetzung bis Ende 2004 abgeschlossen sein.
- b) Die Beteiligten: Beabsichtigt war ein rein exekutiver Verhandlungsprozess zwischen Landesregierungen einerseits und Bundesregierung andererseits. Es wurde zwar von den Ministerialverwaltungen viel Vorarbeit geleistet (s. etwa „Bestandsaufnahme und Problem-

14 S. auch Vorgeschichte in **Dokumentation** der „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (KoMBO), Hg. Referat Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages und des Bundesrates, Berlin, „Zur Sache 1/2005“, 15.

15 S. BT-Drs 15/1685 v. 16.10.2003; BRats-Drs 750/03 (Beschluss) v. 17.10.2003.

beschreibung“ der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Innerstaatliche Kompetenzordnung“, = Arbeitsunterlage (AU) 2 der KoMBO (Stand 17.12.2002), aber in vielen Feldern wurden – notgedrungen – den Analysen der Situation die Vorstellungen jeweils des Bundes oder der Länder nur angefügt. Ein einvernehmliches Ergebnis war dagegen im Verhandlungsprozess der Exekutive bis zum Frühjahr 2003 **nicht** zu erreichen. Die Positionen wurden in unterschiedlichen Papieren auch auf der politischen Führungsebene festgelegt¹⁶.

Inzwischen hatte Rot-grün zwar die Bundestagswahl 2002 noch einmal knapp gewonnen, aber in den Ländern wurde die CDU/CSU-Opposition zur stärker werdenden Mehrheit (zB Niedersachsen), so dass der Bundesrat umso eher die Politik der Bundesregierung – jedenfalls aus deren Sicht – „behindern“ konnte.

Dies löste schließlich im Sommer 2003 den Druck aus, den Verhandlungsprozess auf die parlamentarische Ebene zu heben. Der Fraktionsvorsitzende der stärksten Regierungspartei – Franz Müntefering – schlug anlässlich einer Diskussion über die Gesundheitsreform am 18.06.2003 vor, im Herbst mit einer umfassenden Debatte zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ zu beginnen und das Verfahren zur Einrichtung einer Verfassungskommission mit dem Bundesrat zu klären¹⁷. Nach einem Gespräch auch mit den Vorsitzenden der Oppositionsfractionen im Deutschen Bundestag am 08.07.2003 erreichte man das Einverständnis, im Herbst 2003 eine solche Kommission einzusetzen.

3. *Politische Ausgangsbedingungen (insbes für die Bundesregierung)*

Laut **Einsetzungsbeschluss**¹⁸ sollte die Kommission insbesondere:

- die Zuordnung von **Gesetzgebungszuständigkeiten** auf Bund und Länder,
- die Zuständigkeiten oder **Mitwirkungsrechte** der Länder in der Bundesgesetzgebung,
- die **Finanzbeziehungen** (insbes Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen) zwischen Bund und Ländern

überprüfen.

16 MPK 27.03.2003; LParlamente 31.03.2003; Bundesregierung 09.04.2003.

17 Plenarprotokoll 15/51, 4202 B.

18 S FN 15.

Für den Bund war das zentrale Anliegen für die Einsetzung dieser Kommission die Rückführung der Zustimmungsrechte des Bundesrates, da darin (in den sog. Blockaden des Bundesrates) ein zentrales Hindernis für die rot-grünen Reformen zur Modernisierung Deutschlands gesehen wurde.

Unter „mehr Handlungsfähigkeit“ des Bundes verstand die Bundesregierung aber auch die Rückführung des Ländereinflusses auf europäischer Ebene (Artikel 23 GG) – insbes für die Verhandlungsführung, Artikel 23 Abs 6 GG. Die Ende 1992 – im Vorfeld der Maastricht-Ratifizierung – massiv gestärkte verfassungsrechtliche Position der Länder sah die Bundesregierung als zu weitgehend an.

Eine Entflechtung bei Zuständigkeiten, Aufgaben und Finanzverantwortlichkeiten passte zum Versuch der Bundesregierung Schröder/Fischer, bei der Effizienzsteigerung der öffentlichen Hände voranzukommen, Handlungsautonomie und Eigenverantwortung beider Ebenen – je für sich – voranzutreiben. In diesem Zusammenhang war man bereit, auch den Ländern einige Kompetenzen (wieder) einzuräumen, wobei aber erheblich weniger Übertragungen vorgesehen waren als es sich die Länder vorstellten¹⁹.

Die Bundesregierung²⁰ trat im Gesetzgebungsbereich für Öffnungsklauseln in Bundesgesetzen ein, lehnte Zugriffsrechte der Länder ab, wollte aber die Rahmengesetzgebung abschaffen.

Bei der konkurrierenden Gesetzgebung dachte die Bundesregierung zur Übertragung an die Länder zunächst nur an die Materien Presse, Notarwesen, Jagdwesen und lokale Freizeitlärmbekämpfung. Sie wollte dagegen beim Umweltschutz, Verbraucherschutz, Melde- und Ausweiswesen stärkere **Bundeskompetenzen** erreichen.

Im Finanzbereich sollte die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau auf die Länder übertragen werden, nicht aber die anderen Gemeinschaftsaufgaben. Die Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau und die Gemeinde-Verkehrsfinanzierung sollten auf die Länder übergehen; allgemein sollten Finanzhilfen evaluiert und befristet werden. Dabei wird in der Einleitung zum Finanzbereich²¹ erklärt, der Grundgedanke des „kooperativen Föderalismus“ sei in seinen Fehlentwicklungen zwar zu korrigieren, aber im Prinzip müsse er nur „neu belebt“ werden.

19 Zu den Vorstellungen der Länder s MPK v 27.03.2003.

20 S Positionspapier der BReg v 09.04.0203.

21 S Papier v 09.04.2003, Ziff 5.

Wichtig war der Bundesregierung aber der „Schulterschluss“ mit den schwachen, dh also insbes den neuen Bundesländern; insoweit wurde ausdrücklich an einem „**solidarischen Föderalismus**“ festgehalten.

Die Position der Bundesregierung war also im Frühjahr 2003 sowohl von den „alten“ Gedanken des „kooperativen“ und erweitert des „solidarischen“ Föderalismus wie von den „neuen“ der „Entflechtung“ beeinflusst, war aber inhaltlich von den Vorstellungen der Länder weit entfernt. Die großen Parteien hatten sich noch nicht festgelegt. Letztlich war eine politisch-pragmatische Zielsetzung, insbes für die Bundesregierung, aber auch für die Fraktionsführung der SPD entscheidend, nämlich schneller und einfacher Bundesgesetze/Bundespolitik durchsetzen zu können und dafür den Ländern an der einen oder anderen Stelle entgegenzukommen.

III. Verfahren und Verhandlungen

1. In der Zeit der KoMBO 2003/2004²²

Die Einsetzungsbeschlüsse sahen eine 2 x 32 köpfige Kommission vor: 2 x 16 stimmberechtigte Mitglieder jeweils von Bundestag und Bundesrat plus die gleiche Zahl von Stellvertretern. Hinzu kamen 4 + 4 Vertreter der Bundesregierung, aber ohne Stimmrecht (nur beratende Mitglieder mit Antrags- und Rederecht). Dies hat sich später als nicht günstig für die Arbeit herausgestellt; deswegen sind in der jetzigen Föderalismuskommission II die Regierungsmitglieder unter den 16 Bundestagsmitgliedern als stimmberechtigte vertreten. Des Weiteren stellten die Landtage 6 beratende Mitglieder (und 6 Vertreter) sowie die Kommunalen Spitzenverbände als ständige Gäste (ebenfalls mit Rede- und Antrags-, aber nicht mit Stimmrecht) 3 Mitglieder (+ 3 Vertreter). Hinzu kamen 12 Sachverständige, die von den Fraktionen bzw vom Bundesrat benannt wurden (mit Rederecht, aber ohne Antrags- und Stimmrecht). Zusammen waren das 102 Teilnehmer und zwar ohne den „Begleittross“, etwa von Beamten des Bundesrates und der Landesverwaltungen, Mitarbeitern der Abgeordneten und „Berater“ der Fraktionsführungen (wie zB dem Verfasser), der Obleute usw.

Eigentlich wollte man ein viel kleineres Gremium (wirklich nur 16 + 16), aber das war weder personell und terminlich noch politisch durch-

22 S dazu insges die Materialien in der Dokumentation, aaO FN 14, 17-49.

setzbar. Ein Ministerpräsident oder ein Minister oder ein Fraktionsvorsitzender kann nicht an allen Sitzungsterminen teilnehmen, er braucht einen Vertreter; die Landtage wehrten sich mit einer gewissen Berechtigung, nur als Gäste teilzunehmen usw. **Damit hat aber die KoMBO eine zu große Zahl an Beteiligten aufgewiesen.** Folge war die Verlagerung zunächst in 2 große Arbeitsgruppen (AG 1: Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte; AG 2: Finanzbeziehungen), das war praktisch die halbe Kommission, das war immer noch zu groß. Mitte Mai 2004 ging man dann auf deutlich kleinere 6 (themenbezogene) **Projektgruppen** über mit je 4 Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat. Dies waren:

- Projektgruppe 1 – Artikel 84 GG, materielle Zugriffsrechte der Länder, Europa
- Projektgruppe 2 – Öffentlicher Dienst (incl. Besoldungs- und Versorgungsrecht), Innere Sicherheit
- Projektgruppe 3 – Bildung (incl. Hochschule) und Kultur
- Projektgruppe 4 – Umwelt- und Verbraucherschutzrecht
- Projektgruppe 5 – Gesetzgebungskompetenzen mit regionaler Bedeutung (sog. Regionale Themen)
- Projektgruppe 6 – Finanzthemen (einschl. Zustimmungsfragen wegen Kostenfolgen von Bundesgesetzen).

Letztere Projektgruppe sprengte thematisch und personell aber den Rahmen, weil sich die Finanzthemen kaum weiter einengen ließen, ohne jeweils benachbarte Fragestellungen mit zu beeinflussen. Daher wurde die Projektgruppe 6 im Grunde zur nur „umfirmierten“ Arbeitsgruppe 2 (jedenfalls thematisch, weitgehend auch personell). Später wurde noch eine Projektgruppe 7 zum Problem „Berlin und Hauptstadtregelungen“ eingerichtet; diese war aber mit nur zwei Sitzungen im September 2004 ein Ausnahmefall.

Die **Arbeitsgruppen** trafen sich zwischen Dezember 2003 und Oktober 2004 sechs bis sieben Mal, die **Projektgruppen** von Juni 2004 bis idR Ende September/Oktober 2004 fünf bis acht Mal.

Im Herbst bzw. Spätherbst 2004 merkte man, nach zehn Plenarsitzungen zwischen dem 07.11.2003 und dem 04.11.2004, dass auch die Projektgruppen sich zwar intensiv um Sach- und Fachthemen gekümmert hatten²³, bis auf starke Annäherungen bei den Problemkreisen Artikel 84 GG und öffentliches Dienstrecht aber noch zahlreiche Probleme bestanden und sich die Positionen zT noch schier

23 S die umfangreichen Materialien auch der Projektgruppen in Dokumentation, aaO FN 14, insbes auf CD-ROM.

unversöhnlich gegenüberstanden, zB im Bereich Hochschule oder Umwelt oder sich jedenfalls noch weit auseinander befanden wie bei den Themen Europa oder EU-Haftung.

Die Vorsitzenden Stoiber und Müntefering schlugen daraufhin einen kleineren „Führungskreis“ vor, die sog „**Erweiterte Obleuteversammlung**“ mit etwa 20 „Meinungsführern“ der Bundestags- und Bundesratsbank, die zu sog. Konsultationsrunden am 10. und 26. November sowie am 3. Dezember 2004 zusammen kamen²⁴. Die beiden Vorsitzenden wurden beauftragt, hierzu Papiere vorzulegen und zu versuchen, zu gemeinsamen Positionen zu kommen bzw dazu jedenfalls zwischen ihnen einvernehmliche Vorschläge zu entwickeln. Diese sog Sprechzettel und insbes der letzte sog „**Vorentwurf für einen Vorschlag**“ vom 13. Dezember 2004²⁵ zeigte(n) das bis dahin erreichbare Ergebnis. Die Vorsitzenden waren dazu mit ihren engsten Beratern (CdS Schön von der bayerischen Staatskanzlei für MP Stoiber und der Verfasser für den Fraktionsvorsitzenden Franz Müntefering) zu mehreren, intensiven und mehrstündigen Besprechungen zusammengekommen. Dennoch musste am 15./16. Dezember 2004 im kleinen Kreis und am 17. Dezember 2004 dann offiziell die **Nichteinigung** bekannt gegeben werden, weil in 5 Bereichen eben kein Kompromiss erreichbar war: bei der Hochschule, aber auch bei Umwelt, Europa, EU-Haftung und Innere Sicherheit. Die Frage, warum keine Entscheidung über das ansonsten bereits Konsentierte – etwa zahlreiche Verschiebungen bei den Gesetzgebungskompetenzen, Veränderung bei Artikel 84 GG uam – vereinbart werden konnte, wird von beiden Seiten unterschiedlich beantwortet. Eine solche Vereinbarung wurde von der Bundesseite zwar vorgeschlagen, aber von Länderseite strikt abgelehnt, mit dem Hinweis: „Alles hängt mit allem zusammen“ und die Hochschulfrage sei für die Länder ein „Essential“, ohne das keine Einigung möglich sei²⁶. Die Deutung, das Scheitern im Dezember 2004 sei eher auf „machttaktische Erwägungen“ zurückzuführen²⁷, ist höchstens die halbe Wahrheit, es waren einfach noch zu viele – auch brisante – Fragen offen. Allerdings hätte die Bundesseite einem Abschluss mit dem bereits Erreichten zugestimmt.

24 Vgl Dokumentation, Zur Sache 1/05, 49.

25 S AU 104 – neu –, auf CD-ROM als Beilage zur Dokum. Zur Sache 1/2005; eine entspr CD-ROM liegt auch dem Buch von *Holtzschneider/Schön* (Hg), aaO FN 2, bei.

26 S Erklärung der beiden Vorsitzenden am 17. Dezember 2004, Protokoll der 11. und letzten Sitzung.

27 So *Kluth*, Föderalismusreformgesetz, Einführung, aaO FN 3, RN 50.

2. *Die Zeit von Anfang 2005 bis zur Einbringung der Gesetzentwürfe (März 2006) sowie des parlamentarischen Verfahrens (März bis Ende Juni 2006)*

Die Frustration und der Schock über das Scheitern war erheblich; im Januar/Februar 2005 passierte – außer Appellen von Bundespräsident Köhler – praktisch nichts. Doch Mitte März 2005 kam bei dem sog. Job-Gipfel bei Bundeskanzler Schröder (mit Frau Merkel als damaliger Oppositionsführerin, Stoiber, Fischer uam) wieder Bewegung in die Sache. Stoiber und Müntefering wurden einvernehmlich aufgefordert, die Gespräche wieder aufzunehmen und zu versuchen, doch noch zu einer Einigung zu kommen. Unmittelbar nach der Osterpause im Frühjahr (April) 2005 wurden die Gespräche im kleinen Kreis (2 + 2) wieder aufgenommen. Man kam auch voran, insbes gelang es, von den Streitpunkten zumindest einen wichtigen, nämlich die EU-Haftung, zu lösen. Einige Gespräche wären aber noch nötig gewesen, als am 22. Mai 2005 die **Landtagswahl** im größten Bundesland, **Nordrhein-Westfalen**, für die SPD katastrophal ausging – Folge: Regierungswechsel von MP Steinbrück (SPD) zu Rüttgers (CDU) – und den ganzen Prozess zum 2. Mal stoppte.

Denn: Fraktionsvorsitzender Müntefering sah jetzt keine Möglichkeit mehr, noch in Ruhe zu Ende zu verhandeln und das Ergebnis dann auch noch politisch-parlamentarisch über die Hürden zu bringen. Die SPD hatte jetzt andere Sorgen, der Bundestag wurde vorzeitig aufgelöst; Neuwahlen am 18. September 2005 waren die bekannte Folge.

Als nach den Wahlen die Koalitionsverhandlungen begannen und es auf eine – eigentlich von keiner Seite gewollte – **große Koalition** hinauslief, war dies für die Verfassungsreform ein Glücksfall: Nunmehr hatte auch die vormalige Oppositionsfraktion der CDU/CSU ein großes Interesse an dem Projekt; es war gut vorbereitet – mE zu 80 bis 90% – und es konnte deswegen schnell vereinbart werden, weil der politische Einigungsdruck jetzt sehr groß war. Die Koalitionsarbeitsgruppe Föderalismusreform – neben MP Stoiber und FV Müntefering erweitert um solche politischen Schwergewichte wie Rüttgers und Schäuble einerseits, MP Beck und Steinmeier andererseits – brauchte nur drei Sitzungen Ende Oktober/Anfang November 2005, um die Hauptstreitpunkte in einem gegenseitigen Prozess des Gebens und Nehmens auszuräumen. Am 7. November stand das Ergebnis, was als „Anlage 2“ (S 168 ff – 224) des Koalitionsvertrages vom 11./18. Novem-

ber 2005²⁸ fast ein Viertel des Vertrages ausmachte und zum großen Teil bereits im Wortlaut die künftigen Verfassungsänderungen enthielt.

Mit der Billigung des Koalitionsvertrages durch die Parteitage von CDU/CSU und SPD war das Projekt einen entscheidenden Schritt vorangekommen, aber noch lange nicht durch: Jetzt wurde „auf Arbeitsebene“ eine „Redaktionsgruppe“ unter Leitung von Dr. Boehl, CDU/CSU-Fraktion und dem Verfasser gebildet; die Länderseite wurde ua von Anton Hofmann (Bayer Staatskzl) vertreten sowie von Nordrhein-Westfalen, Hessen und Brandenburg. Die beabsichtigten Gesetzesentwürfe mussten ausformuliert und wortgleich (!) zwischen Bundesseite und Länderseite abgestimmt werden.

Es zeigte sich, dass bei genauem Hinsehen die Artikel 84-Lösung (Verringerung der Zustimmungsrechte des Bundesrats gegen Abweichungsmöglichkeiten der Länder bei Verfahrensfragen²⁹) die materiellen Abweichungsrechte gem Artikel 72 Abs 3 GG³⁰ (zB im Umweltrecht) sowie die Übergangsregelungen der Artikel 125a-c GG doch noch erhebliche Auffassungsunterschiede verbargen, die es nötig machten, noch zweimal praktisch die „Koalitionsarbeitsgruppe“ wieder einzuberufen (unter Leitung der Fraktionsvorsitzenden Struck und Kauder, am 9. und 16. Februar 2006). Inzwischen war der Druck zur Einigung so groß geworden, dass eine Einigung an solchen „zweitrangigen Dingen“ nicht mehr scheitern konnte; das heißt aber nicht, dass nicht heftig – Wort für Wort – von jeder Seite gestritten worden wäre.

Danach konnten die **Gesetzesentwürfe** wortgleich am 7. März 2006 im Bundestag eingebracht werden³¹, am 10. März 2006 erfolgte die 1. Lesung³². In der **SPD-Fraktion** war bereits die Zustimmung zur Einbringung ein Kraftakt, denn es grummelte besonders bei den Bildungs-, den Umwelt- sowie den Sozialpolitikern, die mit den für den Bund erreichten Kompromissen nicht einverstanden waren und Änderungen – auch durchaus substantieller Art – verlangten. Auf nahezu völliges Unverständnis stieß zB das in Artikel 104b (neu) GG beabsichtigte Verbot für den Bund, Finanzhilfen an die Länder auch in Gebieten geben

28 „Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit“, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, Rheinbach 2005.

29 S dazu den Beitrag von *Röttgen/Boehl*, Abweichung statt Zustimmung, in: *Holt-schneider/Schön* (Hg), aaO FN 2, 17 ff.

30 S dazu den Beitrag von *Joachim Stünker*, Zur Entwicklung der Neufassung von Art 72 Abs 3 GG, in: *Holt-schneider/Schön*, aaO FN 2, 91 ff.

31 S BT-Drs 16/813 und 16/814 ,vgl aaO (FN 2).

32 S Protokoll 23. Sitzung vom 10.03.2006.

zu können, in denen er selbst keine Gesetzgebungszuständigkeit hat. Dieses „Verbot des Goldenen Zügels“ – so die Befürworter, wie zB MP Koch, der sich besonders durch das 4-Mrd.-Ganztagsschulprogramm des Bundes [verantwortl BMBF, Frau Ministerin E. Bulmahn, MdB] zu einem Verfassungsverbot „animiert“ (aus seiner Sicht: provoziert) fühlte – wurde von den Kritikern als „Kooperationsverbot“ bezeichnet und als „Selbstkasteiung“ des Bundes angesehen, das auch nicht im Sinne der schwachen Länder sein könne.³³ Aus diesen Gründen schlugen die Fraktionsführungen eine große **parlamentarische Anhörung** vor, die den Kritikern noch einmal die Gelegenheit geben sollte, alle ihre Punkte loszuwerden. Davon haben sie an den 7 Tagen zwischen dem 15. Mai und dem 2. Juni 2006 auch ausgiebig Gebrauch gemacht³⁴. Viele Fachpolitiker und Wissenschaftler, besonders aus dem Bildungs- und Umweltbereich sowie aus dem Sozialbereich [hier ging es insbes um Behördeneinrichtungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG)], übten zT heftige Kritik an den einzelnen Regelungen, die Umweltpolitiker insbes an den Abweichungsrechten der Länder (s Artikel 72 Abs 3 GG), die Bildungspolitiker an den fehlenden Investitionshilfemöglichkeiten des Bundes im Bereich der universitären Lehre; im Forschungsbereich dagegen waren diese Möglichkeiten für den Bund gem dem neuen Artikel 91b GG unstrittig.

Letztlich waren es die **Bildungspolitiker**, die die 3. und letzte große Krise des Projekts verursachten bzw aus deren Sicht eben für nötig hielten. Sie argumentierten, dass ohne Bundeshilfen die „schwachen Länder“ den in den nächsten Jahren noch einmal zu erwartenden „Studentenberg“ an den Universitäten nicht bewältigen könnten und dass eine Gemeinschaftsaufgabe – auf den Forschungsbereich beschränkt – dieses Problem nicht lösen könne. Trotz aller Beschwichtigungsversuche der Fraktionsführung blieben die Bildungspolitiker hart und sie hätten mit ca 50 – 60 Gegenstimmen aus der SPD-Fraktion die ganze Reform zu Fall gebracht. Deswegen griff der Koalitionsausschuss am 25. Juni 2006 noch eine **wichtige Änderung** auf und dementsprechend wurde in Artikel 91b Abs 1 Nr 2 GG als Gemeinschaftsaufgabe neu formuliert: statt „Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“ heißt es jetzt „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“. Allerdings bedarf eine solche Vereinbarung zwischen Bund und Ländern nun der Zustimmung **aller** Länder. Das ist ein verfassungsrechtliches Novum – und wir hätten es gern vermieden –, aber

33 S auch Fraktionsvorsitzender Struck u.a. in der Einbringungsrede am 10.03.2006.

34 S Protokolle des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags, 16.WP, Nr 12-19; die Anhörung wurde zusammen mit dem Innenausschuss des Bundesrates durchgeführt.

als Teil des politischen Kompromisses war es unvermeidbar. Jedes Land hat jetzt ein verfassungsrechtlich verbrieftes Vetorecht in diesem Punkt, allerdings galt in der Praxis bei finanzrelevanten Vorhaben sowieso das Prinzip der Einstimmigkeit, etwa in der MPK.

Mit dieser Änderung waren die Bildungspolitiker zufrieden und so wurde auch diese 3. Krise letztlich gemeistert.

Am 30. Juni 2006 stimmte der Deutsche Bundestag mit 428 Ja bei 161 Nein (darunter 15 SPD-MdB und 1 CDU-MdB) und 3 Enthaltungen dem Paket zu; am 7. Juli 2006 stimmte der Bundesrat ebenfalls mit 2/3-Mehrheit zu, nur Mecklenburg-Vorpommern stimmte dagegen, Schleswig-Holstein enthielt sich³⁵.

Damit war die Reform durch. Die Große Koalition hatte ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Nunmehr liegt es insbes an den Ländern (aber auch am Bund), von ihren neuen Möglichkeiten auch Gebrauch zu machen³⁶.

Inzwischen sind zahlreiche politische und rechtliche Fragen bei der Umsetzung der Reform aufgetaucht³⁷, zB beim Nichtraucherschutz, beim Strafvollzug, beim Aufgabenübertragungsverbot auf die Kommunen – hier ging der Streit bis zur Nichtunterzeichnung eines Gesetzes (das Verbraucherinformationsgesetz) durch den Bundespräsidenten³⁸ – uam, sodass wir feststellen können: Auch nach der Föderalismusreform I gehen uns die Probleme nicht aus. Aber ein großer Schritt ist getan!

35 S Sitzungsprotokoll 44. Sitzung des Dt BTages vom 30.06.2006 und BRatsprotokoll vom 07.07.2006.

36 Die SPD-BTagesfraktion hat dazu am 22. Januar 2007 zusammen mit den SPD-Landtagsfraktionen eine eigene Konferenz in Berlin veranstaltet. Hierfür wurde vom Verfasser ein ausführliches Arbeitspapier vorbereitet und die Konferenz wurde protokolliert. Auf Anfrage beim Verfasser kann eine Kopie zur Verfügung gestellt werden.

37 S hierzu im Übrigen auch W. Försterling, in ZfG 2007, 36 ff.

38 Vgl dazu H. Prantl in der SZ vom 11.12.06 „Der Bundespräsident als Verfassungsrichter“ sowie Prof. Hans Meyer in der SZ vom 21.12.06: „Der Richter von Schloss Bellevue“.

IV. Zu den wichtigsten Ergebnissen

Es ist unmöglich, hier alle Ergebnisse darzustellen; hierzu muss auf die Materialien sowie auf die inzwischen reichlich entstandene **Literatur** verwiesen werden³⁹.

Ein Überblick muss hier genügen:

1. Die **Ziele** der Föderalismusreform I waren:
mehr Klarheit und Transparenz im Bund-Länder-Verhältnis zu schaffen durch
 - Abbau gegenseitiger Blockaden mittels Verringerung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen im Bundesrat
 - Stärkere Kompetenztrennung und Abschaffung der Rahmengesetzgebung
 - Klarere Finanzverantwortung durch Abbau von Mischfinanzierungen und Neufassung der Finanzhilfen
 - Verbesserung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes.
2. Diese Ziele sind weitgehend erreicht durch folgende **Inhalte**:
 - a) Reduzierung der **Zustimmung** des Bundesrates
 - Durch die Novellierung des Artikels 84 GG sollte die Quote der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze – auch nach einer Untersuchung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages⁴⁰ schien dies möglich – möglichst halbiert werden. Dies wäre ein großer Erfolg! Nach einem Jahr zeigen die ersten realen Ergebnisse eine beachtliche Reduktion von 55 auf 33%⁴¹.
 - Bei Übernahme der vollen Finanzierung für eine Aufgabe ist der Bund gem Artikel 104a Abs 4 – neu – GG nicht mehr an eine Zustimmung des Bundesrates gebunden⁴²; eine Zustimmung wegen des Verfahrens (wie bisher durch Artikel 84 GG) entfällt; der Bund kann dennoch das Verfahren regeln. Die Länder können aber insoweit abweichen.

39 insbes *Holtzschneider/Schön* (Hg), Die Reform des Bundesstaates, aaO FN 2; zur kurzen Übersicht vgl *Häde*, JZ 2006, 930 ff; *Selmer*, JuS 2006, 1052 ff; *Rengeling*, DVBl 2006, 1537 ff; für den **Bildungsbereich** speziell: *R. Holtzschneider*, Föderalismusreform und Bildung, in: Zeitschrift für Bildungsverwaltung 2007, Heft 1, 5 ff (- 15), mwN; *Kluth* (Hg) Föderalismusreformgesetz mit zahlreichen wN.

40 *H. Georgii/S. Borhanian*, WD 3 – 37/06 und 123/06.

41 S Presseerklärung des BMI vom 22.10.2007.

42 S dazu die Beiträge von *R. Holtzschneider* und *H. Schön* zu Artikel 104a Abs 4 GG, in: dies (Hg), aaO FN 2, 53 ff und 73 ff.

- Falls notwendig, kann der Bund eine Verfahrensvereinheitlichung in allen Bundesländern erzwingen, zB im Umweltverfahrensrecht, dann aber mit Zustimmung des Bundesrates. Auf diese **Ausnahmeklausel** hatte besonders die Bundesregierung Wert gelegt; hiermit lassen sich auch etliche „Probleme“ zB im Bereich des Sozialrechts oder des KJHG lösen, wenn es denn nicht anders geht.

b) Verstärkung der **Kompetenztrennung**

- 16 Materien (insbes Öffentliches Dienstrecht, Hochschulrecht, aber auch Versammlungsrecht, Ladenschlussrecht, Flurbereinigung usw.) werden auf die **Länder** übertragen. [Artikel 74 GG, Streichung Artikel 74a und 75 GG aF]
Ziel: Stärkung der **Landtage**, nicht der Landesregierungen.
- 6 Materien auf den **Bund** (ua Waffenrecht, Atomrecht, BKA-Kompetenz gegen internationalen Terrorismus, Melde- und Ausweiswesen) [Artikel 73 GG].
- Eine große Zahl von Materien wird aus den Anforderungen der Erforderlichkeitsklausel befreit; das schafft mehr klare Regelungsmöglichkeiten für den Bund. Eine erhebliche Rechtsunsicherheit – aufgrund des geltenden Artikels 72 Abs 2 GG und der Rechtsprechung des BVerfG dazu – wird beseitigt.
- Die Rahmengesetzgebung wird aufgehoben.

c) Klärung der **Finanzverantwortung**

Im Bereich der Finanzen werden

- die Finanzhilfen – durch Artikel 104 b GG – neu geordnet (Degression, Befristung) und zT auf die Länder übertragen (GemeindeverkehrsFinanz.G, sozialer Wohnungsbau) unter Gewährung von Kompensationszahlungen [Artikel 143c GG], zweckgebunden bis 2013, grundsätzlich bis 2019.
- Mischfinanzierungen werden abgebaut, die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau wird (teilweise) aufgelöst und die bisherigen Bundesmittel im Verhältnis 70 zu 30 auf die Länder übertragen (zweckgebunden bis 2013) [Artikel 91a iVm Artikel 143c GG].

d) Stärkung der **Europatauglichkeit**

Diese wird gestärkt durch

- die Novellierung des Artikels 23 Abs 6 GG (nF). Der Bund hätte sich hier mehr vorgestellt⁴³, aber mehr als die nunmehr präzisierte Status-quo-Regelung war mit den Ländern nicht zu machen. Aber immerhin, die **Verhandlungsführerschaft** der Länder wird in Brüssel auf die drei „klassischen“ Länderbereiche reduziert: Schule, Kultur, Rundfunk, in denen sie – nach Auskunft der Bundesregierung/Ausw Amt – auch bisher schon faktisch die Verhandlungen geführt hatten; alle anderen Bereiche – zB auch Hochschule! – werden nunmehr durch den Bund vertreten.
- die **Mithaftung** der Länder bei Sanktionen der EU wegen
 - Verletzung von EU-Recht (gem Artikel 104a Abs 6 GG, grundsätzlich nach dem Verursacherprinzip)
 - Verletzung des Europäischen Stabilitätspaktes (gem Artikel 109 Abs 5 GG).

3. Erfolgsfaktoren

Fragt man abschließend, was in den wirklich schwierigen Fragen wie zB Hochschule oder Umwelt letztlich den Kompromiss herbeigeführt hat, so ist es mE eine Mischung aus folgenden Faktoren:

- a) Ein für beide Seiten wichtiges „zündendes“ **Eingangsthema** (Artikel 84 GG war das konkret), bei dem relativ früh (Frühjahr/Sommer 2004) eine grundsätzliche Einigung absehbar war.
- b) Im Laufe des Prozesses steigende **Einigungs- und Kompromissbereitschaft** (da man auf so langem Weg schon (so) viel erreicht hatte) und frühzeitig „vertrauensbildende Maßnahmen“ zwischen den Verhandlungspartnern.
- c) Damit eng zusammenhängend: Gegenseitiges Geben und Nehmen oder Schaffen von **Win-Win-Situationen** und keine wirkliche Überforderung der Gegenseite. Die **Länder** haben etwa – trotz der für sie günstigen Rechtsprechung des BVerfG's – einer deutlichen Einschränkung der Erforderlichkeitsklausel des Artikels 72 Abs 2 GG durch Herausnahme bestimmter Materien (politisch-gewichtig etwa

43 S hierzu den Beitrag von MdB *Angelica Schwall-Düren* (stellv Vors der SPD-Bundestagsfraktion für den Bereich Europäische Angelegenheiten), in: *Holt Schneider/Schön*, aaO FN 2, 215 ff.

Artikel 74 Nr 12 GG – Arbeitsrecht, Betriebsverfassungsrecht, Sozialversicherungsrecht) zugestimmt; dagegen hat der **Bund** – auch „beindruckt“ von der harten Entscheidung des BVerfG’s bei der Juniorprofessur im Sommer 2004⁴⁴ – insbes im Umweltbereich der „Kröte“ materielle Abweichungsgesetzgebung (Artikel 72 Abs 3 GG⁴⁵) zugestimmt, aber wieder Sicherungen eingebaut: Sie gilt eben nur bei wenigen Materien (insbes denen aus der ehemaligen Rahmengesetzgebung im Umweltbereich), es wurden sog. „abweichungsfeste Kerne“ – zB bei Verschmutzungsstandards beim Abwasser⁴⁶ – und die lex-posterior-Regel vereinbart. Der **Bund** kann dafür „endlich“ sein „nationales“ UGB verabschieden, das in den späten 90er Jahren an Zuständigkeitsproblemen gescheitert war, die **Länder** haben aber etwa im Bereich des Naturschutzes jetzt größere Spielräume.

- d) Die Länder haben mit dem Bereich des öffentlichen Dienstrechts einschl Besoldung und Versorgung einen für sie politisch wie finanziell erheblichen Spielraum gewonnen, den übrigens die schwachen Länder zunächst nicht wollten. Der Bund erhält neben dem Melde- und Ausweiswesen insbes im Bereich „Innere Sicherheit“ mehr Kompetenzen zur Terrorismusbekämpfung durch das BKA. In beiden Fällen waren die jeweiligen Fachpolitiker eher gegen eine Änderung. Der Gesamtüberblick in einer solchen Kommission (mit Staatskanzleien auf der Länderseite und Rechtspolitikern auf der Bundesseite statt der jeweiligen Fachpolitiker) erleichtert aber eine **fachgebietsübergreifende** Kompromissfindung.

V. Resümee

Insgesamt waren mE letztlich drei politische (Grund-)Faktoren ausschlaggebend:

1. Im **Ausgangsstadium**: die gegenseitige Erwartung, dass man langfristig selbst in eine Situation kommen könnte, in der einem (sprich: einem der beiden großen politischen Lager) mit der entsprechenden Führung der Bundesregierung bei der Ausgestaltung der eige-

44 S dazu Kom-Drs 77, auch enthalten auf CD-Rom, vgl aaO FN 25.

45 Vgl dazu Beitrag von J. Stünker, aaO FN 30.

46 Vgl zum Umweltbereich den Beitrag von Benneter/Poschmann, in: Holtschneider/Schön, aaO FN 2, 175 ff.

nen Politik die stärkere Abkopplung vom Bundesrat zugute kommen werde (Bundessicht).

2. Während des **laufenden** (dreimal unterbrochenen) Prozesses: Verknüpfung des politischen Kompromisses/Erfolgs mit der **Persönlichkeit gewichtiger Politiker**. Wenn nicht solche politischen Schwergewichte wie **Müntefering** einerseits (damals sowohl Fraktions- und Parteivorsitzender der SPD mit engsten Verbindungen zu Bundeskanzler Schröder/Bundesregierung) und **Stoiber** andererseits (langjähriger unangefochtener MP eines der stärksten Bundesländer, (ehem) Kanzlerkandidat der CDU/CSU) mit ihren Möglichkeiten, auch kritische Einzelpositionen in den Gesamtprozess integrieren zu können, sich politisch und persönlich voll hinter die Reform gestellt hätten, wäre ein Erfolg nicht erreicht worden.
3. Im **Abschlussstadium** aber war entscheidend: die **Große Koalition** ab November 2005. Ohne diese wäre die Verfassungsreform im Sommer/Frühherbst 2005 – trotz aller bis dahin wirksamen Erfolgsfaktoren – möglicherweise stecken geblieben.

„Föderalismusreform 1“ – größte Verfassungsreform seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland

I. Einleitung

Am 1. September 2006 ist die Föderalismusreform 1 in Kraft getreten. Damit hat ein langjähriger Diskussionsprozess über die größte Verfassungsreform in Deutschland seit der Verabschiedung des Grundgesetzes seinen Abschluss gefunden.

Die Föderalismusreform 1 ist ein historischer Schritt für Deutschland und entscheidendes Signal für die Reformfähigkeit des deutschen Bundesstaates. Wegen der komplexen Ausgangs- und Interessenlage war der Reformprozess weder leicht noch schnell zu bewältigen. Dennoch wurde ein Ergebnis erzielt, das sich sehen lassen kann.

In der Fachöffentlichkeit wurde vielfach Kritik an der Reform geäußert. Übersehen wurde dabei jedoch, dass mit der Föderalismusreform 1 keine „Revolution“ betrieben werden sollte, auch kein Systemwechsel beabsichtigt war. Dies entspricht auch nicht dem Auftrag der Föderalismuskommission 1. Die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung war von Bundestag und Bundesrat eingesetzt worden, um „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“. Es ging also um eine Verbesserung des bestehenden Systems, nicht um einen Neuanfang. Der nicht selten erhobene Vorwurf, mit der Reform sei „kein großer Wurf“ gelungen, schlägt vor diesem Hintergrund fehl.

Die Föderalismusreform 1 stellt den ersten Schritt für eine umfassende Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung dar. Mit der Föderalismusreform 1 sind die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zugeordnet und die Gestaltungsspielräume der Länder in wichtigen Politikfeldern erweitert worden, vor allem durch die Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die Länder und durch die Reduzierung von Mischfinanzierungen. In einem zweiten Schritt müssen nun auch die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern

neu ausgerichtet werden. Dies wird Aufgabe der Föderalismuskommission 2 sein, die bereits ihre Arbeit aufgenommen hat.

II. Politische und rechtliche Rahmenbedingungen

Der deutsche Föderalismus war durch zunehmende zentralistische Entwicklungstendenzen in eine Schieflage geraten. Der Freiraum der Länder zur Entfaltung ihrer eigenen Kräfte ist immer mehr geschrumpft. Ursächlich hierfür waren Zentralisierungs- und Unitarisierungstendenzen sowie eine zunehmende Verflechtung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern seit Bestehen des Grundgesetzes (Beteiligungs- statt Gestaltungs föderalismus):

Zum einen wurden durch zahlreiche Grundgesetzänderungen Regelungskompetenzen auf den Bund verlagert.¹ Zudem hat der Bund seine Kompetenzen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung nahezu lückenlos ausgeschöpft und damit den Ländern kaum noch eigene Gestaltungsmöglichkeiten gelassen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Entwicklung bei der Rahmengesetzgebung in seiner Entscheidung vom 27. Juli 2004 zur Juniorprofessur beanstandet und klargestellt, dass die Rahmengesetzgebung in erster Linie Sache der Länder ist.

Zum anderen ist durch eine zunehmende Beschränkung der Organisationshoheit der Länder durch vielfältige Regelungen des Bundes über Organisation und Verfahren der Landesverwaltungen (Art 84 Abs 1 GG alte Fassung) der Anteil der Zustimmungspflichten im Bundesrat immer mehr angewachsen². Die große Mehrzahl der Bundesgesetze enthält auch Verfahrensregelungen. Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte „Einheitstheorie“ hatte zur Folge, dass ein ganzes Gesetz – einschließlich des materiellen Teils – zustimmungspflichtig wurde, wenn es auch nur eine einzige Verfahrensregelung zum Inhalt hatte. Die Länder konnten in der Konsequenz über ihr Zustimmungrecht im Bundesrat bei einer Vielzahl von Bundesgesetzen

1 Beispiele: Art 74a GG (1971): Einführung konkurrierender Gesetzgebung des Bundes für Besoldungs- und Versorgungsrecht der Landesbeamten; Art 74 Abs 1 Nr 24 GG (1972): Einführung konkurrierender Gesetzgebung des Bundes für Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung; Art 75 Abs 1 Nr 1a GG (1969): Einführung Rahmengesetzgebungskompetenz für Grundsätze des Hochschulwesens.

2 Der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze ist von 41,8% in der 1. Legislaturperiode (1949 – 1953) über 49,4% in der 5. Legislaturperiode (1965 – 1969) auf 60% in der 10. (1983 – 1987) und 59,5% in der 13. Legislaturperiode (1994 – 1998) angestiegen.

auch in materiell-rechtlichen Bereichen mitreden, obwohl sie hierfür gar nicht zuständig waren.

Schließlich ist eine Verflechtung der Finanzierungskompetenzen eingetreten, vor allem durch die in der ersten Großen Koalition geschaffenen Mischfinanzierungen³. Mischfinanzierungen schränken die Politikfähigkeit und die finanzielle Handlungsfähigkeit der Länder ein. Der „goldene Zügel“ hat den Bund mehr und mehr dazu verleitet, mit Geld politische Einflussmöglichkeiten in Politikbereichen zu erkaufen, die in der Zuständigkeit der Länder liegen. So hat der Bund beispielsweise über seine Investitionskompetenz zum Ausgleich regionaler Unterschiede in der Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Art 104a Abs 4 GG alte Fassung) ein 4-Mrd-€-Ganztagsschulen-Förderprogramm aufgelegt und sich damit im Bereich der Bildung – einer originären Länderkompetenz – Mitsprachemöglichkeiten gesichert.

Auch auf Seiten des Bundes war der Leidensdruck hoch. In Zeiten unterschiedlicher politischer Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat hat es die Verfassungslage vor Inkrafttreten der Föderalismusreform 1 den Ländern erlaubt, über den Bundesrat zustimmungspflichtige Gesetze im Bundesrat zu blockieren. In der Endphase der von Helmut Kohl geführten Bundesregierung hat die damals den Bundesrat dominierende SPD die parteipolitisch motivierte Blockadekarte oft gezogen und wichtige Gesetze verhindert bzw. verzögert. Zu einer umgekehrten Konstellation kam es später bei jeweils umgedrehten Mehrheitsverhältnissen während der Regierung Schröder. Angesichts der Vielzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze und der Verlockung für den Bundesrat zur politischen Blockade wurden daher in der Vergangenheit viele Reformgesetze erst im Vermittlungsausschuss in ihrer endgültigen Fassung konzipiert. Dies hat nicht selten zu faktisch „großkoalitionären Verhältnissen“ und den damit verbundenen Beschränkungen bei der politischen Gestaltung geführt. Dadurch ist es dem Bund erheblich erschwert worden, einige seiner Reformvorhaben überhaupt bzw. zügig durchzubringen (zB „Agenda 2010“, Tariftrugesetz).

Zudem hat die mit der Verfassungsreform 1994 neu gefasste Erforderlichkeitsklausel aus Art 72 Abs 2 GG, die bis zum Inkrafttreten der Föderalismusreform 1 für den gesamten Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung galt, verbunden mit der insoweit länderfreundlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungs-

3 Finanzreformgesetz von 1969.

gerichts⁴ dem Bundesgesetzgeber hohe Hürden für seine Gesetzgebung gestellt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Voraussetzungen der Erforderlichkeitsklausel zu Gunsten der Länder eng ausgelegt und auch seine eigene Befugnis zu einer Kontrolle der unbestimmten Rechtsbegriffe in Art 72 Abs 2 GG herausgestellt. Damit stärkte das Gericht im Ergebnis die Gesetzgebungsrechte der Länder.

Dass die Situation vor Inkrafttreten der Föderalismusreform 1 kein Wunschzustand war, zeigte dann auch die überparteiliche Bereitschaft, eine Föderalismusreform anzugehen.

III. Verfahren und Zusammenspiel innerhalb der verschiedenen politischen Ebenen sowie Verhandlungsprozess mit dem Bund

Die Länder haben schon früh nach Wegen mit dem Ziel einer Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung gesucht. Seit 1998 stand das Thema „Föderalismusreform“ auf der Tagesordnung jeder Konferenz der Ministerpräsidenten und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien. Trotz aller Unterschiede zwischen den Ländern in Größe, Wirtschaftskraft und politischer Ausrichtung waren sich die Regierungschefs der Länder bereits Ende 1998 einig, dass die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung mit dem Ziel der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung einer kritischen Überprüfung unterzogen werden muss. Ungefähr ein Jahr später – Ende 1999 – wurde Bayern und Bremen die Federführung für die Föderalismusreform 1 auf Länderseite übertragen. Der damals SPD-regierte, finanzschwache Stadtstaat Bremen und das unionsregierte, finanzstarke Flächenland Bayern schienen in ihrem Zusammenspiel besonders geeignet, das gesamte Spektrum der unterschiedlichen Interessen der 16 Länder abzudecken. Die jahrelange intensive und erfolgreiche Zusammenarbeit von Bremen und Bayern ist – auch und gerade auf Ebene der Chefs der Staats- und Senatskanzleien – als besonders positiv hervorzuheben.

Auch mit der Bundesregierung bestand früh Übereinstimmung über die Notwendigkeit einer Föderalismusreform. Ende 2001 haben die Regierungschefs von Bund und Ländern einen gemeinsamen Beschluss über die Notwendigkeit der Überprüfung der bundesstaat-

4 Altenpflege-Entscheidung des BVerfG vom 24. Oktober 2002 sowie Entscheidungen des BVerfG zur Juniorprofessur vom 27. Juli 2004 und zu den Studiengebühren vom 26. Januar 2005.

lichen Ordnung und der Aufnahme konkreter Verhandlungen über mögliche Reformschritte gefasst.

Die Verhandlungen waren schon vor Einsetzung der Föderalismuskommission im Jahre 2003 weit fortgeschritten. So verständigten sich die Regierungschefs der Länder am 27. März 2003 auf gemeinsame Verhandlungspositionen mit dem Bund („Leitlinien“). Die Verhandlungen fanden allerdings bis dahin weitgehend auf Ebene der Bundes- und der Landesregierungen und weniger auf Parlamentsebene statt.

Auf Initiative des Bundestags haben sodann Bundestag und Bundesrat am 16./17. Oktober 2003 beschlossen, eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung unter dem Vorsitz des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber und des damaligen Fraktionsvorsitzenden der SPD, Franz Müntefering, einzusetzen. Die Besetzung der Föderalismuskommission 1 war paritätisch aufgeteilt. Auf der einen Seite, für die Vertretung der Länder, saßen die 16 Ministerpräsidenten und auf der anderen Seite, für den Bund, 16 Vertreter aus dem Bundestag. Die Bundesregierung war mit vier Vertretern anwesend, die aber nur in beratender Funktion ohne Stimmrecht tätig werden durften. Das gleiche galt für die sechs Mitglieder aus der Mitte der Landtage. Die Beratungen in der Föderalismuskommission waren durch die besonders gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit der Vorsitzenden der Kommission geprägt. Beide Vorsitzende waren von der Notwendigkeit der Reform überzeugt und ließen sich auch durch das „Störfeuer“ von Fachpolitikern, die sich regelmäßig in ihren Fachbereichen Kompetenzverlagerungen widersetzen, nicht beirren. Den Vorsitzenden ist es schließlich gelungen, der Kommission ein nahezu fertig gestelltes Reformkonzept mit nur noch wenig offenen Punkten zur Abstimmung vorzulegen, auf das sich die Kommission jedoch bis zur abschließenden Sitzung am 17. Dezember 2004 nicht einigen konnte.

Das Ende der Arbeit der Föderalismuskommission im Dezember 2004 bedeutete aber nicht auch das Ende der Reformbemühungen. Am 17. März 2005 haben die beiden Kommissionsvorsitzenden die Gespräche wieder aufgenommen. Nach mehreren Treffen war es ihnen bis Mai 2005 im Wesentlichen gelungen, die im Dezember 2004 noch offen gebliebenen Punkte der Reform einer Einigung zuzuführen. Wegen der dann durch die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 22. Mai 2005 ausgelösten Entwicklung zur vorzeitigen Auflösung des Bundestages konnte die Föderalismusreform jedoch nicht mehr zeitnah umgesetzt werden. Die notwendigen Ausschussberatungen für

diese umfangreiche Verfassungsreform wären in der 15. Legislaturperiode nicht mehr durchführbar gewesen.

Die Föderalismusreform 1 ist auch nach der Bundestagswahl nicht in Vergessenheit geraten. Vielmehr war sie Thema in den Sondierungsgesprächen zur Regierungsbildung. Die Koalitionsarbeitsgruppe Föderalismus konnte das nahezu ausverhandelte Reformwerk zum Abschluss bringen. Das mit Grundgesetzformulierungen und Begleittexten ausformulierte Reformwerk wurde schließlich als Anlage 2 in den Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 18. November 2005 aufgenommen. Damit hat die Große Koalition die Chance genutzt und mit ihren Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat der Föderalismusreform 1 zum Durchbruch verholfen, die als Verfassungsreform Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat bedurfte.

Am 10. März 2006 wurden die gleichlautenden Gesetzentwürfe zur Föderalismusreform 1 in Bundestag und Bundesrat eingebracht⁵. Allerdings wurde das detaillierte Reformwerk aus Anlage 2 des Koalitionsvertrages nicht unverändert in die Gesetzentwürfe übernommen. Die für die endgültige Fassung der Gesetze zuständige Redaktionskonferenz – bestehend aus Vertretern des Bundeskanzleramtes, der Bundesministerien der Justiz, des Innern und der Finanzen sowie der Länder Bayern, Berlin, Bremen und Nordrhein-Westfalen – überarbeitete die Reformvorschläge aus Anlage 2 des Koalitionsvertrages redaktionell. Ein Mandat für größere inhaltliche Veränderungen hatte die Redaktionskonferenz nicht. Da sich jedoch bei der Umsetzung der Reformvorschläge aus dem Koalitionsvertrag in die Gesetzentwürfe in der Redaktionskonferenz inhaltliche Streitpunkte ergaben, musste nochmals eine politische Runde – bestehend aus Vertretern der Bundesregierung, des Bundestages und des Bundesrates – einberufen werden. Diese hat sodann im Februar 2006 einige inhaltliche Änderungen des Reformkonzepts aus Anlage 2 des Koalitionsvertrages beschlossen, insbesondere zu der Ausgestaltung der Abweichungsgesetzgebung und zu den Übergangsregelungen.

In einer gemeinsamen Expertenanhörung von Bundestag und Bundesrat zu den Gesetzentwürfen zur Föderalismusreform 1 vom 15. Mai bis 2. Juni 2006 ist der grundsätzliche Reformansatz auf breite Zustimmung gestoßen. Allerdings wurde auch viel Einzelkritik von Sachverständigen und Fachpolitikern geäußert. Der Koalitionsausschuss hat einige Anregungen aufgegriffen und sodann am 25. Juni 2006 letztmals

5 Gesetz zur Änderung des Grundgesetz (BR-Drs 178/06), Föderalismusreform-Begleitgesetz (BR-Drs 179/06) und begleitende Entschließung (BR-Drs 180/06).

Änderungen an den Gesetzentwürfen beschlossen, die schließlich Bundestag und Bundesrat übernommen haben.

Am 30. Juni 2006 wurden die Gesetze zur Föderalismusreform vom Bundestag verabschiedet. Am 7. Juli 2006 hat der Bundesrat zugestimmt. Die Reform ist am 1. September 2006 in Kraft getreten.

Entscheidend für das Gelingen der Reform war letztlich die überparteiliche sowie Ländergrenzen überschreitende Überzeugung aller Beteiligten, dass Deutschland einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung bedurfte. Alle Beteiligten teilten die Einschätzung, dass ungeachtet aller Kompromisse, die jede Seite eingehen musste, das politische System in Deutschland durch das ausverhandelte Reformkonzept im Ergebnis gewinnen und handlungs- und entscheidungsfähiger werden würde. Dazu kam die günstige politische Konstellation einer Großen Koalition, die aufgrund der politischen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat die für eine Verfassungsreform notwendigen Zweidrittelmehrheiten auf den Weg bringen konnte.

Ausschlaggebend für das Gelingen der Reform war aber nicht zuletzt auch das nachhaltige Engagement und Geschick der Verhandlungsführer der Kommission, allen voran der beiden Vorsitzenden der Kommission, die von der Notwendigkeit der Reform überzeugt waren und sich trotz der vielfach geäußerten Kritik vor allen aus Kreisen der Fachpolitiker nicht von ihrem Weg haben abbringen lassen. Hinzu kommt, dass die Vorsitzenden bei ihrer Aufgabe intensiv und kompetent unterstützt und begleitet wurden, auf Länderseite durch den Amtschef der Bayerischen Staatskanzlei, Herrn Dr. Walter Schön, der auch stellvertretendes Kommissionsmitglied war, sowie auf Bundesseite durch Herrn Staatssekretär aD Dr. Rainer Holtschneider.

IV. Ergebnisse der Föderalismusreform 1

Mit der Föderalismusreform 1 wurden die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern verbessert, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zugeordnet und die Entscheidungsprozesse in Deutschland beschleunigt. Die wechselseitige Beteiligungs- und Kompetenzverflechtungen wurden reduziert und die eigenständigen Gestaltungsmöglichkeiten gestärkt.

1. Reduzierung des Anteils der Zustimmungsmrechte im Bundesrat

Kernanliegen des Bundes bei der Reform war die Reduzierung des Anteils der zustimmungsbedürftigen Gesetze im Bundesrat. Durch eine Neuausrichtung der Zustimmungspflichten im Bundesrat ist es gelungen, den Anteil der zustimmungsbedürftigen Gesetze voraussichtlich zu halbieren⁶. Ausschlaggebend für die Zustimmungspflicht sind nun nicht mehr Einschränkungen der Organisationshoheit der Länder durch Regelungen des Bundes über Organisation und Verfahren der Landesverwaltungen, sondern die Kostenfolgen von Bundesgesetzen für die Länderhaushalte.

Den Hauptanteil der zustimmungspflichtigen Gesetze machten vor Inkrafttreten der Reform Bundesgesetze zum Verwaltungsverfahren und zur Behördeneinrichtung nach Art 84 Abs 1 GG alte Fassung aus. Deshalb wurde Art 84 Abs 1 GG dahingehend geändert, dass der Bund diese Gesetze nun ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen kann, die Länder aber von dem Bundesrecht abweichen können. Mit dem Wegfall der Zustimmungspflicht korrespondiert das Abweichungsrecht der Länder. Nur in Ausnahmefällen kann der Bund nach der Neuregelung wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeiten für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen dann aber der Zustimmung des Bundesrates.

Der Verzicht der Landesregierungen auf einen erheblichen Teil ihrer Mitwirkungsrechte im Bundesrat war aus Sicht der Länder allerdings nur unter zwei Voraussetzungen akzeptabel. Erstens: Das für die Länder vitale Interesse nach einem Schutz vor kostenwirksamen Bundesgesetzen musste gesichert werden. Zweitens: Die Gestaltungsmöglichkeiten der Landtage mussten im Gegenzug in ganzen Politikfeldern gestärkt werden.

Die erste Voraussetzung wurde mit einem neuen Zustimmungstatbestand in Art 104a Abs 4 GG erfüllt, der auf der einen Seite das Interesse der Länder nach Schutz vor finanziellen Belastungen durch den Bundesgesetzgeber sichert, aber auf der anderen Seite die Anzahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze begrenzt hält und damit dem Ziel eines erheblichen Abbaus der Zustimmungsmrechte im Bundesrat nicht entgegen läuft.

6 Bestätigt durch die Untersuchung des Wissenschaftlichen Dienstes im Deutschen Bundestag (WD 3 – 37/06 und 123/06).

Auch die zweite Voraussetzung der Länder wurde verwirklicht: Die Landtage haben im Zuge der Föderalismusreform 1 neue Kompetenzen in ganzen Politikfeldern erhalten (vgl 2.).

2. Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern

a) Stärkung der Gestaltungsspielräume der Länder

Mit dem Verzicht der Landesregierungen auf einen erheblichen Anteil ihrer Zustimmungsrechte im Bundesrat wurde die Grundarchitektur der bundesstaatlichen Ordnung zu Gunsten des Bundes geändert. Deshalb mussten im Gegenzug – zum Erhalt der „Machtbalance“ im Bundesstaat – nennenswerte Kompetenzen auf die Ebene der Landesparlamente verlagert werden. Mit dieser Kernforderung konnten sich die Länder in den Verhandlungen zuletzt auch durchsetzen: Die Landtage haben neue Gesetzgebungskompetenzen in ganzen Politikfeldern erhalten.

Das gilt zunächst für die Organisations- und Personalhoheit – den Kern der Eigenstaatlichkeit der Länder. Die Länder haben im Zuge der Föderalismusreform 1 die Gesetzgebungskompetenz für das Dienstrecht, die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und Landesrichter erhalten. Das Öffentliche Dienstrecht war eines der Schlüsselthemen in der Reform. In allen Ländern entfallen rund 40% des Gesamthaushaltsvolumens auf Personalausgaben – in Bayern sogar über 43%. Die Personalkosten sind der mit weitem Abstand größte Ausgabenposten. Diese Konstellation erforderte zwingend mehr Länderkompetenzen im Personalwesen – auch aus staatspolitischen Gründen. Es war nicht mehr vermittelbar, dass die Länder kaum direkte Zuständigkeiten hatten bei der Entscheidung über fast die Hälfte ihrer Landesausgaben. Mit der erfolgten Kompetenzübertragung im Öffentlichen Dienst- und Besoldungsrecht haben die Länder erheblich an politischem Spielraum für Staatsmodernisierung und Haushaltsgestaltung gewonnen. Um die Mobilität der Mitarbeiter innerhalb Deutschlands zu erhalten und einen Dienstherrenwechsel von einem Land in ein anderes zu ermöglichen, hat der Bund im Dienstrecht für die Landesbediensteten eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die „Statusrechte und Statuspflichten“⁷ erhalten.

⁷ Gesetze auf diesem Gebiet bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

Auch die Bildungs- und Hochschulpolitik, eine Kernkompetenz der Länder, können die Länder wieder weitgehend eigenverantwortlich gestalten. Die Länder sind der Auffassung, dass es zur Umsetzung einer stringenten Bildungs- und Erziehungspolitik der weitgehenden Konzentration der Kompetenzen für diese Bereiche vom Kindergarten über die Schule bis zur Hochschule in der Hand der Länder bedarf. Im Zuge der Föderalismusreform 1 wurde die bisherige Rahmengesetzgebungscompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art 75 Abs 1 Nr 1a GG alte Fassung) abgeschafft und auf eine Kompetenz für die Hochschulzulassung und -abschlüsse beschränkt. Diese wurden in eine neue Gesetzgebungsart, die so genannte Abweichungsgesetzgebung, überführt, d.h. der Bund kann in diesen beiden Bereichen Recht setzen, von dem die Länder aber vollständig abweichen können. Auch die Finanzierungszuständigkeiten des Bundes wurden zurückgeführt. Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (Art 91a Abs 1 Nr 1 GG alte Fassung) wurde mit Ausnahme der überregionalen Fördermaßnahmen bei voller finanzieller Kompensation abgeschafft. Finanzhilfen sind dem Bund nur noch in den Bereichen erlaubt, in denen das Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art 104b Abs 1 GG), dh ein neues Ganztagsschulen-Förderprogramm ist dem Bund nicht mehr möglich. Der goldene Zügel „Geld“ wurde insoweit abgeschafft.

Neben den beiden genannten großen Politikfeldern haben die Länder eine Reihe von Einzelkompetenzen erhalten, zB für den Strafvollzug, das Versammlungsrecht, die soziale Wohnraumförderung, den so genannten verhaltensbezogenen Lärm und das Heimrecht. Im Bereich des Wirtschaftsrechts sind Kompetenzen mit vorrangig regionalem Bezug auf die Länder übergegangen, zB das Recht des Ladenschlusses, das Gaststättenrecht, das Recht der Spielhallen und der Schausstellung von Personen, der Messen, Ausstellungen und Märkte. Das sonstige Recht der Wirtschaft, also die grundlegenden Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Betätigung, ist mit Rücksicht auf den Investitionsschutz wirtschaftlicher Unternehmen in der Zuständigkeit des Bundes geblieben.

b) Abschaffung der Rahmengesetzgebung

Die Rahmengesetzgebung (Art 75 GG alte Fassung) hatte sich vor allem durch die Entwicklung des EU-Rechts nicht bewährt. Viele Sachgebiete aus der bisherigen Rahmengesetzgebung waren maßgeblich durch EU-Vorgaben geprägt. Das gilt besonders für die umweltbezogenen Materien. Die Umsetzung dieser Vorgaben in innerstaatliches Recht er-

forderte bisher ein zweistufiges Verfahren: Zunächst bedurfte es eines entsprechenden Rahmengesetzes des Bundes und anschließend 16 detaillierter Gesetze aller Länder. Dieses nicht europataugliche Prozedere wurde durch eine vollständige Abschaffung der Rahmengesetzgebung beseitigt.

Voraussetzung für die Abschaffung der Rahmengesetzgebung war jedoch eine Einigung zwischen Bund und Ländern über die Verteilung der Kompetenzen aus der bisherigen Rahmengesetzgebung auf den Bund oder auf die Länder. Eine klare Aufteilung der Kompetenzen ist gelungen für das „Melde- und Ausweiswesen“ und den „Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland“, die in die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis des Bundes überführt wurden, sowie für die „allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse“, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder übertragen wurden. Für die umweltbezogenen Sachgebiete „Jagdwesen, Naturschutz, Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt“ konnte ein Konsens für eine vollständige Trennung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern nicht erzielt werden. Um hier Abhilfe zu schaffen, wurden die genannten Sachgebiete aus der bisherigen Rahmengesetzgebung in die neue Abweichungsgesetzgebung überführt.⁸

c) *Abweichungsgesetzgebung*

Die neue Abweichungsgesetzgebung (Art 74 Abs 1 Nrn 28-33, Art 72 Abs 3, Art 72 Abs 2 GG) bringt Vorteile sowohl für den Bund als auch für die Länder. Der Bund kann auf den Gebieten der Abweichungsgesetzgebung sein eigenes politisches Konzept verwirklichen, ohne sich auf Rahmenrecht beschränken zu müssen und ohne an das Erforderlichkeitskriterium aus Art 72 Abs 2 GG gebunden zu sein. Er gewinnt damit Kompetenzen hinzu in den Bereichen, in denen er bislang nicht oder nur eingeschränkt regeln konnte. Der Bund kann beispielsweise sein lange beabsichtigtes Umweltgesetzbuch erlassen und zudem EU-Vorgaben „in einem Guss“ umsetzen. Damit trägt die neue Abweichungsgesetzgebung auch ganz erheblich zur verbesserten Europatauglichkeit des Grundgesetzes bei.

Die Länder können im Bereich der Abweichungsgesetzgebung vom Bundesrecht abweichendes Recht erlassen ohne durch Rahmenvorgaben des Bundes beschränkt zu sein. Begrenzt sind die Länder nur

⁸ In die Abweichungsgesetzgebung wurden auch die Bereiche Hochschulzulassung und -abschlüsse überführt (vgl oben 2.a).

durch eng gefasste so genannte abweichungsfeste Bereiche, zB die „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes“. Für die Länder ist aber nur ein Recht, keine Pflicht zur Gesetzgebung entstanden. Damit können gerade kleinere und schwächere Länder entweder das Bundesrecht in ihrem Land gelten lassen oder aber Gesetze anderer Länder, die von ihrem Abweichungsrecht Gebrauch gemacht haben, „abschreiben“. Damit bietet das Grundgesetz nun ein Instrument, das der faktischen Asymmetrie des deutschen Föderalismus Rechnung trägt.

d) Erleichterung der Gesetzgebung des Bundes

Dem Bund wurde im Zuge der Föderalismusreform 1 – über die bereits erwähnte Reduzierung des Anteils der zustimmungsbedürftigen Gesetze hinaus – die Gesetzgebung erleichtert. In einer Vielzahl von Bereichen wurde der Bund von der vom Bundesverfassungsgericht⁹ zu Gunsten der Länder eng ausgelegten Erforderlichkeitsklausel aus Art 72 Abs 2 GG befreit. Dies ist zum einen durch die Überführung von Gesetzgebungsmaterien in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes geschehen, zum anderen durch die Eröffnung der Bundeskompetenz in einer Vielzahl von Kompetenzfeldern, ohne dass eine solche bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland erforderlich sein muss (Art 72 Abs 2 GG).

3. Finanzthemen

Auch wenn eine grundlegende Neuordnung der Finanzbeziehungen im Rahmen der Föderalismusreform 1 ausgeblieben ist, so konnten doch nicht unerhebliche Änderungen im Bereich der Finanzverfassung erreicht werden.

Im Mittelpunkt steht hier die Reduzierung des Instruments der Mischfinanzierungen. Ein großer Erfolg für die Länder war die Rückführung der Finanzierungszuständigkeiten des Bundes im Bereich der Bildung (vgl oben 2.a). Darüber hinaus wurden die bisherigen Finanzhilfen „Förderung des Wohnungsbaus“ und „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ abgeschafft. Zur finanziellen Absicherung der fortbestehenden Länderaufgaben erhalten die Länder eine Finanzkompensation (Art 143c GG).

9 Altenpflege-Entscheidung des BVerfG vom 24. Oktober 2002 sowie Entscheidungen des BVerfG zur Juniorprofessur vom 27. Juli 2004 und zu den Studiengebühren vom 26. Januar 2005.

Die Einnahmenseite der Länder wurde insofern gestärkt, als die Länder die Autonomie zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer erhalten haben (Art 105 Abs 2a Satz 2 GG).

Schließlich wurde die Lastenverteilung von potentiellen Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Falle der Verletzung des europäischen Stabilitätspakts zwischen Bund und Ländern im Grundgesetz festgeschrieben (Art 109 Abs 5 GG). Dabei haben sich die Länder dazu bereit erklärt, einen bestimmten Anteil der möglichen Sanktionen solidarisch mitzutragen. Das war beispielsweise für das Land Bayern, das sich stets stabilitätsgerecht verhalten hat, keine Selbstverständlichkeit. Auch die Verteilung von EU-Sanktionen auf Bund und Länder in Fällen legislativen, judikativen und exekutiven Fehlverhaltens wurde im Grundgesetz verankert (Art 104a Abs 6 GG).

4. Vorteile für die Kommunen

Auch für die Kommunen ist die Föderalismusreform 1 ein Erfolg, weil sie künftig vor kostenträchtigen Aufgabenübertragungen durch den Bund geschützt sind (Art 84 Abs 1 Satz 7, Art 85 Abs 1 Satz 2 GG). Der Bundesgesetzgeber darf den Kommunen keine neuen Aufgaben mehr übertragen. Auf Landesebene sind die Kommunen vor den finanziellen Folgen einer Aufgabenübertragung durch die Landesregierungen durch das in den Landesverfassungen enthaltene Konnexitätsprinzip geschützt.

V. Bewertung

Gerade wegen der unterschiedlichen Ausgangs- und Interessenlage von Bund und Ländern, aber auch der Länder untereinander, sind die Ergebnisse der Föderalismusreform 1 ein beachtlicher Erfolg. Bayern hätte sich jedoch, wie manche andere Länder auch, eine noch tiefgreifendere und umfassendere Reform der bundesstaatlichen Ordnung vorstellen können. Allerdings mussten alle Beteiligten manche Vorstellungen und Änderungswünsche zurückstellen, damit die für eine Verfassungsänderung notwendige Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat erreicht werden konnte.

Das Thema Neugliederung der Länder wurde zB von vornherein aus der Reformdebatte ausgeklammert, weil anderenfalls keine Bereitschaft der kleineren Länder zur Föderalismusdiskussion überhaupt gegeben gewesen wäre. Die Nichtaufnahme dieses Themas in die

Föderalismusreform 1 war für die vom Finanzausgleich abhängigen, kleineren Länder die „Geschäftsgrundlage“ für eine Reform des Föderalismus überhaupt.

Auch eine grundlegende Neuordnung der Finanzbeziehungen wurde im Rahmen der Föderalismusreform 1 nicht angegangen, obwohl im Bereich der Finanzverfassung – va durch den Abbau der Mischfinanzierungen – einige wichtige Änderungen erreicht werden konnten. Eine grundlegende Neuausrichtung der Finanzverfassung, die den Ländern Möglichkeiten einräumt, eigene Einnahmen zu erzielen, um den Haushalt nicht nur durch einen schmerzlichen Sparkurs sanieren zu können, und die auch Leistung stärker belohnt, konnte jedoch im Rahmen der Föderalismusreform 1 nicht verwirklicht werden. So war die Forderung nach einer Verringerung des Länderfinanzausgleichs ebenso wenig konsensfähig wie die Forderung nach einer Stärkung der Anreizwirkung im Finanzausgleich, weil damit die nach langen und kontroversen Verhandlungen erreichte Einigung zwischen Bund und Ländern auf eine ab dem 1. Januar 2005 gültige und bis zum Ablauf des Jahres 2019 befristete Regelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs hinfällig gewesen wäre. Auch die von Bayern und den meisten unionsgeführten Westländern erhobenen Forderungen nach einer Stärkung der Steuerautonomie der Länder konnte nicht durchgesetzt werden. Hoffnungsvoll stimmt daher, dass Bundestag und Bundesrat bereits am 15. Dezember 2006 eine Föderalismuskommission 2 eingesetzt haben, die die Bund-Länder-Finanzbeziehungen umfassend überprüfen soll.

Bei den Gesetzgebungskompetenzen hätten sich die Länder vor allem in Bereichen mit regionalem Bezug eine weitergehende Kompetenzstärkung vorstellen können. So haben die Länder gefordert, dass auch die Kompetenz für das Sozialhilferecht und das Kinder- und Jugendhilferecht vom Bund auf die Länder übertragen wird. Damit wäre es möglich geworden, Sozialleistungen an bestehende regionale Unterschiede anzupassen. Als zentrales Argument für die Beibehaltung der Bundeskompetenz wurde immer wieder das Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet angeführt. Tatsache ist jedoch, dass sich die Lebenshaltungskosten in Deutschland örtlich so gravierend unterscheiden, dass durch Einheitlichkeit Ungleiches gleich behandelt wird. Die von den Ländern erhobene Forderung war allerdings mit der SPD-Seite des Bundes nicht konsensfähig.

Die Länder hatten sich auch für eine schrittweise Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgesprochen¹⁰. Regionale Problemstellungen sind aus bundespolitischer Sicht oft von wenig politischer Relevanz. Die Länder haben dagegen eine besondere Nähe zu den regionalen Wirtschaftsakteuren. Ziel einer Arbeitsmarktpolitik in Länderverantwortung wäre es, die Aufgaben effizienter und schneller zu erfüllen, Einsparungen zu realisieren und durch eine enge Verzahnung mit der regionalen Wirtschaftspolitik den Bedürfnissen der regionalen Wirtschaft gezielter entgegen kommen zu können. Maßnahmen könnten punktgenauer dort eingesetzt werden, wo sie sinnvoll sind. Auch diese Forderungen waren allerdings gegenüber dem Bund nicht durchsetzbar. Das Thema wird voraussichtlich von den Ländern im Rahmen der Föderalismusreform 2 erneut aufgegriffen werden.

Auch bei Berücksichtigung der aufgezeigten Kritikpunkte überwiegen jedoch die Vorteile der Reform bei Weitem. Die Kernziele der Reform wurden erreicht: In wichtigen Bereichen ist es zu einer Entflechtung der Zuständigkeiten gekommen, Entscheidungsprozesse wurden vereinfacht und beschleunigt und Kompetenzen wieder klarer zugeordnet. Den über Jahrzehnte zu beobachtenden Zentralisierungs- und Verflechtungstendenzen wurde durch eine substanzielle Stärkung der Länderkompetenzen in ganzen Politikfeldern und eine deutliche Verringerung der Zustimmungspflichten im Bundesrat entgegen gewirkt. Durch die Föderalismusreform 1 wurde der Beteiligungsföderalismus in Richtung Gestaltungs-föderalismus verändert. Bei einem Scheitern der Reform wäre es dagegen bei der starken Machtverschränkung mit gegenseitigen Blockademöglichkeiten geblieben, der Bund und Ländern immer weniger eigene Gestaltungsspielräume gelassen hätte.

Deutschland brauchte eine Föderalismusreform, um das Erreichte zu bewahren und zu verbessern. Die Reform ist ein Zeichen der Reformfähigkeit des Föderalismus und ein Signal für mehr Wettbewerb, mehr Subsidiarität und mehr Gestaltungsfreiheit. Bund, Länder und Kommunen sind Gewinner der Reform.

10 Dafür sollte die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz für die aktive Arbeitsmarktpolitik mit den dafür bislang von Bundesseite eingesetzten Mitteln auf die Länder übergehen. Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung sollten dagegen in konkurrierender Bundeskompetenz bleiben.

Diskussion

Dipl.Pol. Felix Knüpling

Herr Holtschneider, vielen Dank für diese detaillierte und ausführliche Schilderung des Prozess und auch für die Darlegung der politischen und regionalen Arithmetik in Deutschland.

Auch Ihnen herzlichen Dank, Herr Hofmann, für Ihr Referat und die Ergänzung sowie für die Hinführung zur Diskussion, die wir schon geführt haben. Ich möchte jetzt gar nichts weiter sagen, sondern den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die noch Fragen haben, jetzt die Möglichkeit dazu bieten.

Prof. Dr. Thomas O. Hueglin

Ich habe zwei kurze Fragen aus vergleichender Sicht, beide sind kanadisch inspiriert. Die erste betrifft die Mitwirkung von Gliedstaaten, Provinzen oder Ländern bei der Außenpolitik. Ich habe jetzt die Nummer des Paragraphen vergessen, den Herr Holtschneider erwähnt hat, wonach die Länder bei EWG-Angelegenheiten, die ihre ausschließlichen Eigenkompetenzen betreffen, ein Mitsprache- oder sogar Verhandlungsführungsrecht haben. Das hat in Kanada einigermaßen Aufsehen erregt, weil einige Provinzen, vor allem Quebec, das natürlich auch gerne hätten. Klassischer Weise ist Außenpolitik Bundesangelegenheit und man wird da vor vollendete Tatsachen gestellt. Es schien dann so, dass im Zeichen von kontinentaler Integration und Globalisierung, die kleineren Einheiten plötzlich das Recht bekommen, mitzureden. Andererseits wurde in Konferenzen von deutscher akademischer Seite das dann fast als unwesentlich hingestellt und gemeint, dass das in der Praxis kaum irgendeine entscheidende Folge gehabt hat. Wie wichtig war das eigentlich oder wie viele Fälle hat es gegeben, in denen die Länder tatsächlich auf EU-Ebene Verhandlungsführer gewesen sind?

Die zweite Frage ist eigentlich die grundsätzliche Frage. Als ich Herrn Holtschneider zugehört habe, ist mir aufgefallen, dass er Scharpf erwähnt hat. Wenn er Scharpf erwähnt, würde ich gerne Lehmsbruch erwähnen, einen anderen Akademiker, der damals ein Buch über Parteienwettbewerb im Bundesstaat geschrieben hat und die These aufstellte, dass es im bundesdeutschen Föderalismus einen Strukturbruch gibt, der simpel gesagt darin besteht, dass Parteienwettbewerb die bundesstaatliche Ordnung überlagert und ad absurdum

führt. Bei dieser langen Verfassungsreformgeschichte, wie viel davon – wenn man das in Prozenten ausdrücken könnte – war eigentlich inspiriert von wirklichen Bund-Länder-Interessenkonstellationen und wie viel war reine Parteipolitik? Das ist ja keine Frage nur über deutsche Politik. In Kanada haben wir das nicht, weil wir kein nationales Parteiensystem haben. Wir haben auf der nationalen Ebene zwei, drei Parteien, die eigentlich nur auf der nationalen Ebene wirklich präsent sind und wir haben in den Provinzen Parteien, die oft nur sehr lose dem Bundesverband angegliedert sind und selbst, wenn in einer bestimmten Provinz dieselbe Partei wie im Bund an der Macht ist, kommt es zu völlig unterschiedlichen Interessenlagen. Herr Koller hat gestern gesagt, dass er sich nicht vorstellen kann, dass im heutigen polarisierten Parteienklima in der Schweiz die Verfassungsreform, die vor wenigen Jahren noch möglich war, weiter möglich gewesen wäre. Also die Frage, bis zu welchem Grad ist eigentlich das Interesse an einer Neugliederung von Bundes- und Landeskompetenzen, von parteipolitischen Gesichtspunkten überlagert gewesen? Inwieweit ist die alte These von Lehmbruch daher noch relevant, dass eine starke parteipolitische Ausrichtung eines politischen Systems zu einem Strukturbruch oder zu einem starken Widerspruch führt, mit dem was Föderalismus oder Bundesstaatlichkeit eigentlich sein soll? Danke.

Dr. Nathalie Behnke

Ich hätte eine Frage an Herrn Hofmann und zwar bezüglich der Länderinteressen, die in der Föderalismusreform eine Rolle gespielt haben. Bayern hat ja zusammen mit zwei oder drei anderen Bundesländern, ich glaube 1997 oder 1998, gegen den Finanzausgleich geklagt und war auch einer der Fürsprecher für die Einführung irgendeiner Form von Wettbewerbsföderalismus in Deutschland. Wie ist es gelungen, die Geberländer und die Nehmerländer an einen Tisch zu bekommen und vor allem die Nehmerländer zu überzeugen, dass sie sich überhaupt den Forderungen einer Föderalismusreform anschließen? Denn aus deren Sicht konnte es ja eigentlich, soweit ich das sehe, nicht viel zu gewinnen geben, weil jegliche Form von stärkerer Finanzautonomie für sie von Nachteil gewesen wäre und selbst am Zugewinn an Gesetzgebungskompetenzen, die auch immer mit größeren Aufgaben und finanzieller Belastung verbunden ist. Was ich nach wie vor nicht begreife ist, warum diese Nehmerländer sich tatsächlich auf eine Reform eingelassen haben?

Dr. Harald Steindl

Die beiden Referenten haben ja die klassische Frage von Herzmanovski Orlando, ist Deutschland reformfähig und wenn ja, warum nicht, fulminant beantwortet. Ich möchte das verbinden mit der Frage, welche Rolle spielt der Druck der öffentlichen Meinung? Die Frage, wie reformfähig ist Deutschland, hat sich durch hunderte Talkshows gezogen. Es gab Initiativen von Bundespräsident Herzog, von der Initiative „Neue Marktwirtschaft“, in dem Bereich etwas voranzutreiben. Herausgekommen ist – ich sag es einmal nett – ein Reförmchen, das den Status quo eigentlich zementiert hat. Die Themen Mehrebenenpolitik auf EU-Ebene sind wenig angesprochen worden, das heißt, welcher Druck von der öffentlichen Seite her ist notwendig oder wie hoch muss der Leidensdruck sein, dass in Deutschland wirklich was passiert? Ich darf dazu sagen, dass ich 25 Jahre in Deutschland gelebt habe und weiß wovon ich rede.

Zweiter Punkt dazu, das Spannungsfeld Verwaltungsreform – Verfassungsreform. Im Zuge der Umsetzung des one-shop-Prinzips in der Dienstleistungsrichtlinie hat – das werden Sie ja in Erinnerung haben – Bundesinnenminister Schäuble von der größten Verwaltungsreform aller Zeiten gesprochen, weil zum ersten Mal das Mehrebenensystem im Zeichen von E-government zusammengeführt werden muss. Sehen Sie da eigentlich den Hebel?

Univ.Prof. Mag. Dr. Erich Thöni

Ich habe nur eine ganz kurze Frage an Herrn Hofmann. Herr Hofmann, Sie haben gesagt, wir haben den Finanzausgleich vorgezogen und sind erst dann die berühmte Föderalismusreform angegangen. Jetzt gehen Sie aber in eine Föderalismusreform II, die sich Finanzreform nennt. Nun frage ich mich, was haben Sie eigentlich jetzt in der ersten Phase wirklich getan? Heißt das im Grunde genommen zementiert, was gegeben war und einfach weitergeführt, oder doch schon reformatorisch angesetzt. Oder kommt jetzt irgendein großer Wurf, der ihren Finanzausgleich völlig auf den Kopf stellt im Zusammenhang mit einer Reform von Aufgabenstellung, die doch wohl nicht so der ganz große Wurf war, wenn ich an die Gemeinschaftsaufgaben und andere denke. Könnten Sie da vielleicht ganz kurz replizieren?

Dipl.Pol. Felix Knüpling

Vielen Dank, ich würde zunächst in umgekehrter Reihenfolge Herrn Hofmann zuerst das Wort erteilen, um die Fragen zu beantworten.

MinDirig. Anton Hofmann

Zur Mitwirkung der Länder an der Außenpolitik. Wir sehen die Mitwirkung in Brüssel nicht als Mitwirkung an der Außenpolitik. Deswegen ist bei uns auch die Mitwirkungsmöglichkeit nicht in Art 32 Grundgesetz, wo die Außenpolitik geregelt ist, verankert, sondern in Art 23. Wir sehen Europapolitik letztlich stark als Innenpolitik. Daher meinen wir, es müssen andere Gesetze gelten. Dass der Bund in der Außenpolitik, in der Vertragspolitik, absolut selbständig sein muss, das wird auch von uns nicht in Frage gestellt. Aber wenn der Bund in Europa mitwirkt, Gesetze, normative Regelungen zu erlassen, die eben Kompetenzen, die im innerstaatlichen Verhältnis ausschließlich uns zustehen, dann meinen wir, ist es notwendig, dass wir mitreden. Ansonsten können wir unseren Föderalismus vergessen.

Parteiinteresse und Anteil am Reformvorhaben: Das war wohl von uns beiden vergessen, es war kein Parteithema, sonst hätte es nicht geklappt. Wir konnten mit Mühe die Länderinteressen bündeln und insofern war es von Anfang an eigentlich ein Thema Länder versus Bund. Von den Ausnahmen im Bereich der Bildung abgesehen, die Herr Holtschneider ja erwähnt hat. Da haben sich schon ein bisschen parteipolitische Gräben aufgetan, aber das waren ganz wenige Ausnahmen.

Was den Wettbewerbsföderalismus angeht, da müsste ich sehr weit ausholen. Sie haben dann gefragt, warum Nehmerländer sich darauf eingelassen haben? Ich würde nur kurz antworten, auch bei Nehmerländern gibt es vernünftige Leute. Es ist ja eine Reform gemacht worden, die Deutschland nutzt, die den Bund handlungsfähiger macht, die den Bundestag handlungsfähiger macht, die den Bund bei der Umsetzung von Europarecht handlungsfähiger macht, die eben diese Entparlamentarisierung etwas zurückdrängt. Die Länderparlamente haben jetzt mehr bekommen, das ist auch für die Geberländer interessant. Es hat nicht nur Sinn, dass man von Regierungsseite die Hand aufhält, sondern dass man dem eigenen Parlament doch auch etwas zu regeln überlässt. Allerdings begünstigt durch die Tatsache, dass wir den Finanzausgleich nicht geregelt haben. Da hat Herr Prof. Thöni Recht. Ich habe gesagt, den Länderfinanzausgleich, den Finanzausgleich im engeren Sinn, haben wir vorgezogen. Nicht die Finanzverfassung, was jetzt diskutiert wird, da ist der Länderfinanzausgleich bis 2019 festgeschrieben. Der wird auch wieder ausgeklammert, dies hat bei uns aber im Wesentlichen den Grund, dass wir einen Solidarpakt II zum Aufbau Ost haben. Der sieht in einem Abschmelzmodell extrem starke Transferzahlungen im Osten vor und baut auf diesem gebundenen System

des Finanzausgleichs auf. Der Finanzausgleich, der auf Grund der von uns gewonnenen Verfassungsklage damals gemacht worden ist, hat versucht, die Ausgleichsintensität etwas zu reduzieren. Ich habe gesagt, wir hatten früher 99 Komma Prozent Ausgleichsintensität, das ist auf 97 Prozent heruntergeführt worden. Es ist auch die Anreizwirkung des Finanzausgleichs etwas verbessert worden. Daran wird in einem zweiten Anlauf dann für die Zeit nach 2019 sicherlich noch mal zu arbeiten sein. Für uns in Bayern lohnt es sich nicht, beispielsweise Betriebsansiedlungen zu fördern, Steuereinnahmen zu vermehren, weil durch den Finanzausgleich nahezu alles abgeschöpft wird. Beim Finanzausgleich in der früheren Verfassung war zB das Saarland – fast pervers – betroffen, denn etwa von den Steuereinnahmen für jede Mark – damals noch Mark – hätte das Saarland im Länderfinanzausgleich eine Mark 10 oder 12 Pfennig abführen müssen. Das war so, weil das Land durch Bundesergänzungszuweisungen in der Ausgleichsintensität hochgeschleust worden ist. Jetzt geht es bei der Finanzreform und den Finanzthemen im Wesentlichen um Autonomiefragen. Wir haben ja sehr viel darüber gehört, wie es in der Schweiz geregelt ist. Eine Einnahmeautonomie haben wir in Deutschland nicht, es geht bei der Finanzreform um das dringendste Problem, um die Herstellung der Generationengerechtigkeit. Wir haben extrem überschuldete Haushalte, die Zinsenbelastungen binden die künftigen Generationen in einer außerordentlichen Weise. Unsere Verfassungsbestimmung im Grundgesetz und auch die Länderverfassungen reichen nicht aus, um hier eine Sperre zu machen. Wir haben derzeit im deutschen Recht eine Neuverschuldungsmöglichkeit, die an Investitionen anknüpft. Die hat sich als Schranke im Sinne der Generationengerechtigkeit als völlig nutzlos erwiesen. Daher arbeiten wir daran und versuchen uns an der Schweiz zu orientieren. Die hat ja eine relativ intelligente Schuldenbremse. Es könnte sein, dass das für uns in Kombination vielleicht mit einem anderen Element der Lösungsansatz wird. Wir als Bayern würden uns leicht tun, ein Neuverschuldungsverbot zu akzeptieren. Wir haben es im jetzigen Haushalt schon geschafft, andere Länder aber nicht. Man braucht auch für schwierige Zeiten Handlungsmöglichkeiten. Da sagen wir von Länderseite, wenn wir solche Grenzen akzeptieren, dann brauchen wir entweder auf der Ausgabenseite oder auf der Einnahmenseite Handlungsmöglichkeiten. Die einzige Möglichkeit für die Länder, ihre Haushalte zu beeinflussen, ist derzeit die Neuverschuldung und wir brauchen eben etwas anderes. Das ist im Rahmen der Finanzverfassungsdiskussion, die jetzt begonnen hat, ein wesentliches Thema. Bekommen wir Autonomierechte im Einnahmenbereich, bekommen wir Abweichungsrechte im Ausgabenbereich, eine Kombi-

nation aus beiden und unter welchen Bedingungen, das ist die zentrale Frage.

Zu Ihrer Frage, Herr Dr. Steindl. Sie haben ja durch mehrere Wortmeldungen schon deutlich gemacht haben, dass Sie als Vertreter der Wirtschaft doch einen sehr zentralistischen Ansatz haben. Sie haben auch vorher Österreich empfohlen, diese 115er Telefonnummer einzuführen. Das kann ich Ihnen nur abraten, das ist furchtbar. Das ist föderalismusfeindlich bis zum geht nicht mehr und wird vor allen Dingen der Serviceorientierung, die derzeit die Verwaltung überall – sicherlich auch in Ihren Ländern – hat, nicht gerecht. Das one-Shop-Prinzip in der Dienstleistungsrichtlinie ist etwas, was wir bestreiten. Die Dienstleistungsrichtlinie sieht vor, dass man vom Ausland aus elektronisch die Aufnahme von Dienstleistungen in einem Mitgliedstaat ermöglichen kann. Schäuble hat tatsächlich, wohl beraten nur von seinen IT-Leuten, die sich freuen, endlich mal den Fuß in die Tür zu kriegen und über IT die ganzen Verwaltungsprozesse zu reformieren, eine Aussage gemacht, die auf Dauer gesehen, sicherlich von der Bundesregierung nicht wiederholt wird. Es sind im Moment einige Leute beschäftigt, ein Pflichtenheft herzustellen. Es gibt von Seiten der Wirtschaft Vorstellungen, dass man sich da ein mittelgroßes Stahlwerk schnell aus dem Ausland einfach am Computer organisieren lassen kann. Das meinen wir nicht, wir meinen, es geht nur um Dienstleistungen. Wo das dann gemacht wird, wenn beispielsweise ein Frisör – um jetzt wieder einmal ein einfaches Beispiel zu nennen – seinen Betrieb in einem anderen Land aufnehmen will, dann kann er natürlich ermitteln und die Voraussetzungen schaffen, um als Frisör tätig zu sein. Wenn er aber seinen Frisörsalon irgendwo in einem Naturschutzgebiet, in einem neuen Haus aufmachen will, die Baugenehmigung, die naturschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung, die hat damit nichts zu tun. Ich weiß, dass ich mich da im Gegensatz zu den Vorstellungen unserer Wirtschaftsverbände befinde, aber ich bin guter Hoffnung, dass sich meine Meinung durchsetzen wird.

Dipl.Pol. Felix Knüpling

Vielen Dank. Rainer, Du hast das Wort.

Dr. Rainer Holtschneider

Zur Außenpolitik: Dass EU-Politik nicht mehr die klassische Außenpolitik ist, wie Vertragsaußenpolitik im 19. Jahrhundert, ist klar. Dass außerhalb der EU die Länder dem Bund nichts streitig machen, da nach Art 32 auswärtige Angelegenheiten Bundesangelegenheiten sind, ist

auch unbestritten. In der EU-Politik hat das zu Kontroversen geführt. Dass die Regierung Kohl damals zur Maastricht-Ratifizierung nur schwer bis gar nicht in der Lage war, jedenfalls noch nach dem alten Art 23 GG, hat eben auch damit zu tun, dass es erhebliche Ressortkämpfe zwischen dem Auswärtigen Amt und anderen Ressorts gab, weil das Auswärtige Amt natürlich darauf bestehen wollte, dass EU-Politik Außenpolitik ist. Da gibt es natürlich Machtinteressen. Der Tendenz, dass EU-Politik starke Auswirkungen auf die Innenpolitik hat, haben wir 1992 mit der damaligen Formulierung des Art 23 Abs 5 und 6 Rechnung getragen. Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, so die alte Formulierung, soll die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden. Das hieß, jede weitere Gesetzgebungskompetenz, die wir den Ländern übertragen, hätte als Folge gehabt, dass sie dann auch in Brüssel für diesen Bereich zuständig gewesen wären, wenn auch nur mit einer Sollformulierung. Da haben wir gesagt, das geht nicht, das bekommen wir bei unseren Bundestagsabgeordneten überhaupt nicht durch. Wir machen folgendes: Wir machen aus der Soll-Regelung eine Wird-Regelung und das wird verpflichtend. Aber nur in den Bereichen, in denen die Länder in der Realität in Brüssel sowieso schon immer an den Verhandlungsführungen beteiligt waren. Das waren die drei klassischen Länderbereiche Schule, Kultur, aber nicht auswärtige Kultur, und Rundfunk. Aber alles, was darüber hinausgeht, das macht jetzt der Bund. Dabei darf man nicht darüber hinwegsehen, dass der Bund am liebsten eine Streichung des Art 23 Abs 6 und 5 vorgenommen hätte. Denn im Abs 5 steht, soweit in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten der Länder, Interessen der Länder berührt sind oder soweit im übrigen der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat, berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahmen des Bundesrates. Das ist so eine allgemeine Formulierung. Berücksichtigt, gut, der Bund hört sich das an und dann entscheidet er anders. Wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist bei der Willensbildung des Bundes insoweit die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen. Das heißt also, es gibt da eine Steigerung, Berücksichtigung und maßgebliche Berücksichtigung. Richtig gravierend ist eben die maßgebliche Berücksichtigung. Schaut man in der Praxis, immerhin gibt es diese Norm seit 1992 und fragt: wann ist denn das mal in Aktion getreten, wann hat der Bundesrat tatsächlich eine solche besonders zu berücksichtigende Stellungnahme abgegeben? Dann hört man, dass dies nur in äußerst wenigen Fällen der Fall ge-

wesen ist. Letztlich muss die Verhandlungsführung in Brüssel flexibel sein, und darauf haben wir uns geeinigt. Bund und Länder müssen da zusammenarbeiten. Natürlich hat der Bund ein bisschen Probleme gehabt, dass die Länder alle ihre eigenen Länderbüros so langsam zu kleinen Botschaften ausbauen. Aber letztlich weiß man, man kommt nur zusammen ans Ziel. Im Rahmen von 25 und jetzt 27 Mitgliedstaaten der EU wäre das eine Parallelisierung der deutschen Interessen, wenn sich Deutschland noch 16 mal aufteilte. Im Schulbereich hat die EU ja praktisch keine Kompetenzen. In Bereichen, bei denen innerstaatlich die Länder allein das Sagen haben, und bei denen jetzt auf EU-Ebene etwas geregelt wird, hat der Bund selbstverständlich ein absolutes Verständnis dafür, dass die Länder in den Prozess mit eingebunden werden wollen und das muss in Brüssel in der Praxis entsprechend gehandhabt werden. Das ist wichtiger, als alle Vorschriften, die in der Verfassung stehen. Deswegen gibt es auch ein dazugehöriges Gesetz, das ist das EU-Zusammenarbeitengesetz Bund-Länder. Noch wichtiger sind die dazugehörigen Verwaltungsvorschriften, die das nämlich dann konkret ausführen, wer was wann wem zu informieren hat. Man müsste da jetzt einmal Vertreter der deutschen Vertretung in Brüssel hören, wie die das sehen, aber jedenfalls ich denke, wir haben da im Art 23 GG einen vernünftigen Kompromiss gefunden.

Zur Frage Scharpf – Lehmbruch – Strukturbruch – Parteienwettbewerb. In der Tat kann ich Herrn Hofmann da nur zustimmen. Zu 95 bis 98% war die Föderalismusreform I ein Bund-Länder-Strukturkonflikt und kein parteipolitischer Konflikt, sonst hätten wir ihn nicht durchgestanden. Sagen wir mal, bis auf zwei von den ganz wenigen Ausnahmen. Wenn in Art 91b alter Fassung von Bildungsplanung die Rede war, dann haben die Bundesbildungspolitiker der späten 60er Jahre sich sehr über diese Norm gefreut und haben gesagt, endlich kann der Bund auch zentrale Zielsetzungen für den Bildungsbereich geben und das können wir über die Bildungsplanung dann an die Länder lancieren. Als die Frage war, können wir dieses jetzt 25 Jahre später nicht streichen, kamen die ganzen alten Kontroversen wieder hoch. Da bemerkte man auf einmal, das ist jetzt parteipolitisch doch stark gefärbt. Das war das eine Beispiel. Das andere Beispiel bezieht sich auf die Frage der Einführung einer konkurrierenden Zuständigkeit nach Art 74 Nr 7 bei der öffentlichen Fürsorge. Da ging von den starken Ländern, insbesondere von Baden-Württemberg, der Impuls raus zB Kinderjugendhilfe oder sogar Sozialhilfe, selber machen zu können. Da stieß man bei den sozialdemokratischen Mitgliedern der Kommission sofort auf absolute Ablehnung.

Zur Frage von Herrn Steindl. Welche Rolle spielt der Druck der öffentlichen Meinung? Natürlich werden Presseveröffentlichungen von Politikern sehr aufmerksam verfolgt. Aber es waren letztlich Fachjournalisten, die, wenn überhaupt, den Prozess weiter begleitet haben. Natürlich, als wir zu den großen Abstimmungen kamen und am 17. Dezember 2004 mit der ersten Runde gescheitert waren, waren die Zeitungen voll von Kritik. Ich würde sagen, es wird sehr aufmerksam registriert, was öffentlich und in der Fachöffentlichkeit da publiziert wird, aber letztlich richtigen Einfluss hat das in sehr geringem Maße. In einem Punkt hat – ich überspitze es jetzt einmal – die Lobbyarbeit der Wirtschaft zu einer klaren Änderung geführt. Das war bei der Frage, wer für den Bereich der beruflichen Bildung zuständig sein soll. Da hatten die starken Länder das Interesse, das gerne selber zu machen. Da gab es massive Ablehnung quer durch die gesamte Wirtschaft, von Handwerksverbänden bis hin zu Industrie- und Handelskammern. Plötzlich war das Thema relativ schnell von der Agenda verschwunden. Also da hat man die Einflussnahmen gemerkt.

Ein letztes Wort zu Herrn Thöni, zur Finanzverfassungsreform und dem Länderfinanzausgleich. Im Solidarpakt II, der bis 2019 gilt, da wird niemand etwas rütteln. Obwohl es auf dem Themenkatalog steht wird es auch keine Länderneugliederung geben. Was da übrig bleibt ist, aus meiner Sicht, die Frage Schuldenbremse. Da gibt es aber sofort einen heftigsten Krach, weil die einen sagen ja – so klang es auch bei Herrn Hofmann an – die Schuldenbremse macht natürlich nur Sinn, wenn ich auf der einen Seite auch Einnahmenautonomie habe, nicht nur Ausgabenautonomie. Da sagen die schwachen Länder sofort, nein, nein, das kommt überhaupt gar nicht in Frage. Dem Steuerwettbewerb können wir uns nicht stellen. Deswegen werde ich mit hohem Interesse die Diskussion in der Finanzverfassungsreform II jetzt verfolgen, ob diese Konflikte gelöst werden können. Letzter Hinweis: In der Finanzverfassungsfrage ist in der Föderalismusreform I mehr zustande gekommen als die öffentliche Meinung überhaupt wahrgenommen hat. Wir haben Verbesserungen im Finanzverwaltungsgesetz, wir haben EU-Haftung, wir haben Aufteilung der Sanktionen beim europäischen Stabilitätspakt. Wir haben eine, wenn auch nur ganz kleine, Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer. Aber warum haben wir nicht mehr geschafft? Weil die schwachen Länder gesagt haben, nein, Steuerautonomie kommt nicht in Frage und wenn wir überhaupt über irgendeine Form von Steuerautonomie reden, dann darf das nur bei solchen Gütern sein, wo der Steuerzahler nicht flüchten kann. Also nur bei Immobilienwerten. Aus meiner Sicht wäre das einzige, was man da noch bereden könnte, die Grundsteuer und die ist aber eine

Kommunalsteuer. Ich bin skeptisch, ob die Länder da nun so viel Interesse haben, diesen Punkt jetzt an sich zu ziehen.

Dipl.Pol. Felix Knüpling

Vielen Dank. Ich denke die Fragen Föderalismus II diskutieren wir dann beim nächsten Mal.

Abschlussdiskussion – Runder Tisch

Welche Lehren für die Staatsreform in Österreich?

Mag. Benedikt Kommenda

Meine Damen und Herren, herzlich willkommen zu diesem vorletzten Punkt auf der Tagesordnung der internationalen Konferenz zur Frage „Können Verfassungsreformen gelingen?“ Ich möchte Ihnen zu Beginn das Podium vorstellen, auch wenn die meisten Ihnen allen ohnehin – nicht erst seit diesen beiden Tagen hier im Parlament – sehr gut bekannt sind. Ich darf vorausschicken, dass wir ein sehr schön föderal zusammengesetztes Podium haben, die Teilnehmer kommen aus vier verschiedenen Bundesländern. Ich darf mit Frau Prof. Anna Gamper beginnen. Sie stammt und kommt zu dieser Konferenz aus Tirol, sie lehrt an der Universität Innsbruck am Institut für öffentliches Recht Staats- und Verwaltungslehre. Herr Doz. Peter Bußjäger, und nun wechsele ich zum Alphabet, stammt und kommt aus Vorarlberg, ist dort Landtagsdirektor und Direktor des Föderalismusinstituts in Innsbruck. Univ.Prof. Gerhart Holzinger stammt aus Oberösterreich und ist Mitglied des Verfassungsgerichtshofes in Wien, Univ.Prof. Andreas Khol, ein gebürtiger Tiroler, ist ehemaliger Präsident des Nationalrates und jetzt Mitglied eines Arbeitskreises zur Vorbereitung einer Staatsreform. Univ.Prof. Theo Öhlinger, gebürtiger Oberösterreicher, lehrt am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien und ist ebenfalls Mitglied dieses Arbeitskreises zur Vorbereitung einer Staatsreform. Mein Name ist Benedikt Kommenda, ich stamme und komme aus Wien und bin in der Tageszeitung „Die Presse“ für eine wöchentliche Schwerpunktseite zum Recht verantwortlich.

Beginnen wir mit Dozent Bußjäger. Wir haben an diesen Tagen Berichte über Verfassungsreformen in mindestens vier anderen Staaten gehört, können Sie ein Resümee ziehen, das Programm der Veranstaltung gewissermaßen einlösen und Lehren aus den internationalen Erfahrungen ziehen?

Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger

Was ich an Erkenntnissen aus der Veranstaltung gewonnen habe, ist zunächst einmal jene, dass Verfassungsreformen langwierige Prozesse sind. Diese Erkenntnis wird Sie nicht überraschen, vor allem vor dem österreichischen Hintergrund, aber auch die ausländischen Beispiele bestätigen dies. Verfassungsreformen dauern und zu irgendeinem

Zeitpunkt gibt es ein „window of opportunity“, eine Möglichkeit, das was man bisher erarbeitet hat, tatsächlich auch umzusetzen. Dieses Fenster dann tatsächlich zu erwischen, ist der Schlüssel zum Erfolg. Ein weiterer Schlüssel zum Erfolg ist die Einbeziehung aller Beteiligten, auch das haben wir gelernt. Man muss alle Betroffenen im Boot haben und das Ergebnis muss dann letztlich im Großen und Ganzen – man kann nie mit allem zufrieden sein – von allen mitgetragen werden können. Wenn das der Fall ist, dann ist sozusagen der zweite Schritt getan. Noch etwas ist aus meiner Sicht eine Schlussfolgerung aus dieser Konferenz. Der Gedanke ist eine Illusion, man könnte in einem modernen Föderalismus, egal wie groß der jeweilige Raum ist – Deutschland, Österreich, Schweiz, EU –, bestimmte Kompetenzen fein säuberlich auf die verschiedenen Ebenen der Entscheidung zuweisen. Selbst in Deutschland, wo man ja die Verflechtungsfalle erfunden hat und dessen System von einem hohen Maße an Verflechtung gekennzeichnet ist, ist diese Entflechtung nur zu einem kleinen Teil wirklich durchgeführt worden, obwohl man bei der Föderalismusreform unter dem Titel der Entflechtung angetreten ist. Im Großen und Ganzen hat sich dort bestätigt, dass die wirklich wesentlichen Aufgaben zwischen Bund, Ländern und wenn man die Vollziehung einbezieht, auch den Gemeinden, verteilt werden. Man kann keine Ebene der Staatlichkeit ausblenden. Das mag in Deutschland beim Bildungswesen der Fall sein, dort hat man es weitgehend den Ländern zugewiesen. Für Österreich halte ich das für eine unrealistische und auch nicht so sinnvolle Option. Für mich ist beispielsweise das Bildungswesen ein klassischer Bereich, der von Bund und Ländern gemeinsam erledigt werden muss, genauso wie es beispielsweise im Gesundheitswesen die Krankenanstalten sind. In diese Richtung haben sich in der Konferenz schon einige Hinweise ergeben. Wenn das aber gesamtstaatliche Aufgaben sind, dann setzt die konkrete Erfüllung der Aufgaben – und um das geht es aus Sicht der Bürger – voraus, dass auch Bund und Länder daran gleichberechtigt mitwirken müssen.

Jetzt bin ich bei der jetzigen Verfassungsreform: Erstens scheint mir die jetzige Verfassungsreform im Prinzip auf gutem Wege zu sein. Es ist in der Expertengruppe bereits die Abstützung auf die Entscheidungsebenen Bund und Länder recht gut gelungen. Im weiteren Prozess wird man dann sehen, wie das umgesetzt wird, aber bisher läuft es in dieser Gruppe ganz gut. Die Konzepte, die angedacht werden, entsprechen im Wesentlichen dem, was wir auch aus internationalen Erfahrungen wissen. Bei allen Unterschieden, die sich nach wie vor ergeben, kann es erfolgreich sein. Man kann den Schweizer Födera-

lismus nach wie vor nicht wirklich mit dem österreichischen Föderalismus vergleichen. Aber man kann aus Erfahrungen lernen.

Mag. Benedikt Kommenda

Danke, Herr Dozent Bußjäger. Frau Prof. Gamper, einer Ihrer Forschungsschwerpunkte ist die internationale Verfassungsvergleichung. Vor diesem Hintergrund, was kann man sich aus wissenschaftlicher Sicht von einer Staatsreform eigentlich wünschen?

Univ.Prof. Dr. Anna Gamper

Ich glaube, a priori ist das aus wissenschaftlicher Sicht sehr schwer zu beantworten. Ich denke, es ist nicht nur die Frage, ob eine Reform wünschenswert ist, sondern ob überhaupt die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen vorhanden sind, eine Verfassung ändern zu können. Das kann man verfassungsvergleichend anschauen. Ich möchte hier auf das alte Konzept von James Bryce mit seiner Unterscheidung von rigid and flexible constitutions, also beweglichen und starren Verfassungen verweisen. Ich würde sagen, die Verfassungen, die wir uns im Kontext dieser Tagung angeschaut haben, sind eigentlich alle starrer als die österreichische Bundesverfassung, sodass man meinen könnte, dass gerade hier eine Verfassungsreform besonders möglich oder gar wünschenswert wäre. Andererseits muss ja auch darauf hingewiesen werden, dass die österreichische Bundesverfassung sehr oft geändert wurde, allein das B-VG über 90-mal. Es ist nicht so, dass wir die einzigen sind, die bisher keine Reform aufzuweisen gehabt hätten. Wenn man sich den Vergleich der Verfassungen, die hier präsentiert wurden, ansieht, muss man zunächst methodisch die Frage stellen, welche Staaten wurden hier ausgewählt, sind sie repräsentativ für bestimmte Rechtskreise der Welt, sind sie mit Österreich vergleichbar? Ich würde hier doch meinen, dass ein engerer Zusammenhang zur Tradition der mitteleuropäischen Staaten, also des deutschen Bundesstaates oder des schweizerischen Bundesstaates besteht. Italien oder Kanada, glaube ich, sind doch Beispiele für sich. Kanada schon auf Grund seiner anglo-amerikanischen Rechtstradition und Italien insofern, dass es ja eben kein Bundesstaat, sondern ein Einheitsstaat ist, der sich stark dezentralisiert hat. Ich glaube auch, dass man unterscheiden muss, welche Art der Reform ist hier angedacht. Wir hatten hier eigentlich eine Diskussion von Bundesstaatsreformen, im schweizerischen Fall mehr als nur das, aber im Wesentlichen Bundesstaatsreformen, während die österreichische Staatsreform ja eine doch große ist, die sich keineswegs nur auf den Bundesstaat beschränkt. Auch hier müsste man von der Methode her wahrscheinlich fragen, kann man Konzepte,

die sich aus dem Vergleich fremder Verfassungsreformen ergeben könnten, für eine grundlegende österreichische Verfassungsreform anwenden. Jedenfalls würde ich vergleichend hier immer unterscheiden zwischen der Methode, dem Verfahren einer Verfassungsreform und den Inhalten, wie sie hier auch präsentiert worden sind. Hier wurde die Frage Gesamtpaket oder tranchenartige Verfassungsreform präsentiert. Es scheint so zu sein, dass es in keinem der hier verglichenen Staaten möglich war, wirklich eine große Bundesstaatsreform in einem durchzuziehen, es scheint eher ein „work in progress“ zu sein. Man könnte der amerikanischen Terminologie hier folgen, die zwischen amendment und revision unterscheidet, also einer einzelnen partiellen Verfassungsnovelle und einer richtig grundlegenden Ersetzung einer Verfassung. Man kann auch vielleicht ableiten: Wie soll die Reformarbeit vorangehen, eher in einem Expertenkomitee in kleinerem Rahmen, oder in einem Konvent in größerem Rahmen? Auch die Schweiz ist interessant. Soll man das Volk hier direkt einbeziehen in Form einer Volksabstimmung oder nicht. Von den Inhalten, die in der Tagung diskutiert worden sind, sind vor allem die Fragen der Asymmetrie und die Fragen Kompetenzverflechtung oder -entflechtung von Bedeutung. In der asymmetrischen Gestaltung des Bundesstaates könnte eine Chance liegen, das würde ich allerdings für Österreich nicht so heranziehen. Wir finden im Vergleich ganz unterschiedliche Modelle, auch hier kann man nicht direkt etwas ableiten. Die Zweite Kammer ist auch öfter erwähnt worden. Interessanterweise scheint es gerade bei diesen mitteleuropäischen Bundesstaaten zusätzlich zur formellen Zweiten Kammer als Glied einheitlicher Vertretung auch noch eine Art formloser Mitwirkung einer Zusammenarbeit zu geben, wie die Landeshauptleutekonferenz in Österreich, die Konferenz der Kantonsregierungen in der Schweiz oder die Ministerpräsidentenkonferenz in Deutschland.

Um ganz kurz abzuschließen, ich denke, was man jedenfalls verfassungsvergleichend mitnehmen kann, ist die Aussage, dass Dezentralisation und auch ein ernst gemeinter Föderalismus, gemeineuropäisches Gedankengut ist. Wir haben hier in Europa eine ganz klare Dynamik, teilweise schon seit Jahrzehnten, eine ganz klare Bewegung hin zur Dezentralisierung. Italien, Spanien, das Vereinigte Königreich könnte man nennen, selbst Frankreich, denn im Art 1 der französischen Verfassung heißt es seit einigen Jahren „Frankreich ist eine dezentralisierte Republik“. Diese Tendenz, glaube ich, kann man jedenfalls feststellen und ich glaube, das sollte man auch für Österreich beachten, hier nicht antieuropäisch zu werden, indem Verfassungsreform Zentralisierung bedeutet. Danke.

Mag. Benedikt Kommenda

Danke, Frau Professor. Herr Prof. Holzinger, Sie waren viele Jahre im Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes tätig, den Sie ja auch geleitet haben, bevor Sie an den Verfassungsgerichtshof gewechselt haben. Können Sie uns bitte die mehr oder minder erfolgreichen Bemühungen in Österreich, die Verfassung zu reformieren, beschreiben.

Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger

Meine Damen und Herren! So sehr sich die österreichische Bundesverfassung im Laufe der Zeit, in der sie besteht, nahezu 90 Jahre, als Grundordnung dieses Staates bewährt hat, so ist auf der anderen Seite nicht zu bestreiten, dass sie reformbedürftig ist und zwar insbesondere auf Grund von Mängeln, die letztlich schon, zum Teil jedenfalls schon, in der Verfassung von 1920 grundgelegt waren. Daher hat es, eigentlich von Anfang an und natürlich auch in den vergangenen Jahrzehnten bis etwa zum Österreich-Konvent immer wieder Bemühungen um eine Reform der Verfassung gegeben.

Im Wesentlichen ist es da um drei Bereiche gegangen. Zum einen um die Verfassungsbereinigung, um die Neukodifikation der Verfassung. In der Schweizer Terminologie würde das als Nachführung bezeichnet werden. Die Beseitigung der formalen Mängel der Verfassung, insbesondere um die Überwindung ihrer Zersplitterung, um die Herstellung einer geschlossenen Verfassung udgl. Der zweite Reformbereich betrifft die Grundrechte. Der dritte Bereich war die Bundesstaatlichkeit, das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, insbesondere natürlich die Kompetenzverteilung. Ich kann zu jedem dieser drei Bereiche ganz kurz etwas sagen.

Zum ersten Bereich, was die Bereinigung der Verfassung anlangt, so hat es immer wieder Überlegungen gegeben, diese so zersplitterte, auf verschiedenste Rechtsquellen verteilte österreichische Bundesverfassung zu einem einheitlichen Text zusammenzufassen. In den verschiedensten Formen ist das angedacht worden, von einer Wiederverlautbarung der Bundesverfassung, so wie das 1930 geschehen ist, bis zu einer Neukodifikation und Neuerlassung der Bundesverfassung in einer geschlossenen Form. Was ist dazu zu sagen? Im Jahr 1990 hat es ein Projekt gegeben, das zum Ziel hatte, eine neue Bundesverfassung zu schaffen. Wir hatten auch ein Datum, das wir als Zieldatum vor Augen hatten, so ähnlich wie das in der Schweiz offensichtlich war, nämlich das Jahr 1995, das in zweifacher Hinsicht für Österreich besonders bedeutsam war, 50 Jahre Zweite Republik, 75 Jahre Bestand der Bundesverfassung. Im Jahr 1995 sollte eine neu kodifizierte Fas-

sung vorliegen. Es hat dazu ein Konzept im Bundeskanzleramt gegeben. Man hat in politischen Erklärungen dieses Projekt in Aussicht gestellt und man hat das Projekt in der Weise weitergeführt, dass zwei sehr fundierte und umfassende rechtswissenschaftliche Gutachten von den Professoren Walter und Novak erstellt worden sind, die die Basis für diese Neukodifikation darstellen sollten. Schließlich ist das Projekt allerdings nicht weiter gediehen. Warum ist das nicht geschehen? Das hat im Wesentlichen zwei Gründe. Zum einen, weil das politische Interesse an einem solchen Vorhaben schlicht und einfach zu gering war. Ich hatte immer den Eindruck, wenn ich davon gesprochen habe, dass man das eher als eine Marotte eines Verfassungsjuristen betrachtete, aber nicht als ein ernstzunehmendes politisches Anliegen. Dazu kommt noch, dass in der ersten Hälfte der 90er Jahre die Kapazitäten der österreichischen Politik sehr stark auf die Vorbereitung des EU-Beitritts fokussiert waren. Im Vergleich mit diesem nationalen Anliegen wurde ein Vorhaben wie eine Neukodifikation der Bundesverfassung sicher als nachrangig gesehen.

Nun zum zweiten Bereich, den Grundrechten. Ich darf in dieser Hinsicht an das anknüpfen, was Sektionsleiter Prof. Lienbacher schon gestern gesagt hat, und auf die Bemühungen in der Zeit zwischen 1964 und 1984 im Rahmen eines Expertenkollegiums, einen österreichischen Grundrechtskatalog auszuarbeiten, hinweisen. Es ist dann 1985 eine politische Kommission eingerichtet worden, die die Aufgabe gehabt hätte, das was auf Expertenebene ausgearbeitet wurde, in entscheidungsreife Entwürfe umzusetzen. Wie bereits gestern erwähnt wurde, ist das einzige zählbare Ergebnis dieser Bemühungen die Neugestaltung des Grundrechts auf persönliche Freiheit gewesen. Auch die Schaffung der Unabhängigen Verwaltungssenate als besondere unabhängige Verwaltungsstraßenbehörden bzw auch mit der Möglichkeit, ihnen andere Aufgaben zuzumessen, darf nicht in Vergessenheit geraten. Warum ist es bei diesem ersten Schritt geblieben? Es hat sich herausgestellt, dass der Versuch einer Austrifizierung, insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Versuch einen österreichischen Grundrechtskatalog zu gestalten, sich einfach im Dickicht der Gegenargumente verliert. Das Grundrecht auf persönliche Freiheit wurde ausgesucht, weil man der Meinung war, das wäre ein Grundrecht, über das es schlicht und einfach nur totalen politischen Konsens gibt. Ungeachtet dessen war allein das zu realisieren äußerst schwierig. Wenn Sie etwa den Text des Art 5 der EMRK mit dem Text des Bundesverfassungsgesetzes zum Schutz der persönlichen Freiheit vergleichen, dann können Sie schon ermessen, dass im Bundesverfassungsgesetz wesentlich mehr Regelungen aufgenommen

worden sind, der Text also wesentlich umfangreicher ist als in der Europäischen Menschenrechtskonvention. Dahinter steckt eine Vielzahl von Forderungen, im Text der Verfassung Dinge festzuschreiben, die vorher etwa nur in der Judikatur enthalten waren. Der nächste Schritt wäre eine Kodifikation des Art 6 der EMRK, also des Rechts auf ein faires Verfahren gewesen. Ich kann mich heute noch erinnern, wie viele Stellungnahmen und wie viele kritische Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren zu diesem Entwurf im Verfassungsdienst eingegangen sind. Letztlich war das einer der Gründe, warum dann nach einigen Anläufen zu den verschiedensten Grundrechten – es hat glaube ich, insgesamt vier oder fünf Grundrechte gegeben, die in dieser Weise vorbereitet wurden – diese Reform nicht mehr fortgesetzt wurde. Eine Bemerkung noch dazu. Schon damals wäre angedacht gewesen, nicht bloß Unabhängige Verwaltungssenate zu schaffen, sondern Verwaltungsgerichte erster Instanz, was aus meiner persönlichen Sicht ein angemessener Schritt gewesen wäre. Ich habe das immer als einen halben Schritt bezeichnet, die UVS bloß zu schaffen, das war damals politisch nicht konsensfähig. Es sollte dabei bleiben, nur eine Lösung zu finden, die sich rein allein auf das Verwaltungsstrafrecht beschränkt und nicht darüber hinausgeht.

Noch ein paar Worte zum dritten Bereich, zur Bundesstaatsreform. Darüber ist ja viel gesprochen worden. Ich darf daran erinnern, dass es Ende der 80er Jahre eine Expertenkommission im Bundeskanzleramt gegeben hat, das hat Prof. Lienbacher ja gestern schon dargestellt. Eine Expertenkommission, die einen umfangreichen Bericht zur Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ausgearbeitet hat. Auf der Basis dieses Expertenberichtes hat es dann zwei Jahre hindurch intensive Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über eine Neugestaltung des Bund-Länder-Verhältnisses in Österreich gegeben. Dann ist es zum so genannten „Perchtoldsdorfer Paktum“ gekommen. Das war der Versuch, durch ein politisches Agreement zwischen Bund und Ländern möglichst festzuschreiben, dass beide Seiten ein Interesse daran haben, dass eine Verfassungsreform in diesem Sinne realisiert wird. Auf dieser Grundlage ist eine Regierungsvorlage ausgearbeitet worden, die dann 1994 im Nationalrat eingebracht wurde. Ursprünglich war geplant, diese Regierungsvorlage noch vor der Volksabstimmung über den österreichischen EU-Beitritt zu beschließen. Dieses window of opportunity hat sich allerdings geschlossen und am 12. Dezember 1994 ist dieses Projekt gescheitert, weil die Länder dann die Auffassung vertreten haben, dass sie kein Interesse mehr an dieser Reform haben. Warum? Die Gründe für das Scheitern dieses Reformschrittes sind vielfältig und da gibt es auch unterschiedliche Auffas-

sungen. Aus meiner Sicht waren es vor allem zwei Gründe. Der erste war, dass die finanziellen Konsequenzen der Reform zwischen Bund und Ländern nicht ausverhandelt waren: Es war damals auch geplant, schon die Verwaltungsgerichte einzurichten. Aus Sicht der Länder hat die Gefahr bestanden, dass sie quasi auf den Kosten sitzen bleiben. Dann hat es aber aus meiner Sicht noch einen zweiten Grund gegeben, der vielfach vernachlässigt wird. Bei der Nationalratswahl 1994 haben die damaligen Koalitionsparteien SPÖ und ÖVP die Zwei-Drittel-Mehrheit verloren, sie haben dann keine verfassungsgebende Mehrheit mehr gehabt. Daher war es notwendig, im Herbst 1994 den ursprünglichen Entwurf im Zuge einer Vier-Parteien-Einigung im Nationalrat auch mit dem Liberalen Forum und den Grünen zu akkordieren. Dabei wurde der Entwurf geändert und die bundesstaatliche Substanz des Entwurfes reduziert. Ich meine, dass auch das einer der Gründe war, warum die Länder dann letztlich der Meinung waren, dass aus ihrer Sicht das, was vorliegt, nicht mehr ausreichend ist.

Meine Damen und Herren, erlauben Sie mir noch eine abschließende Bemerkung. Welche Lehren sind aus meiner Sicht aus diesen Erfahrungen für das aktuelle Reformprojekt zu ziehen. Ich glaube, dass die Methode der Reform, die jetzt angewendet wird, eine durchaus Erfolg versprechende ist. Im Österreich-Konvent sind, das ist ja gestern sehr deutlich gemacht worden, in einer noch nie dagewesenen Weise die Grundlagen für eine Verfassungsreform aufbereitet worden. Auch wenn es weitgehend zu keinem Konsens gekommen ist, ist diese Basis gelegt worden. Die amtierende Bundesregierung hat in ihrem Regierungsprogramm in einer sehr detaillierten Weise politische Festlegungen über das Ziel der Reform formuliert. Auf dieser Grundlage wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die juristischen, verfassungsrechtlichen Sachverstand ebenso verkörpert, wie politische Erfahrung und politische Expertise. Ich meine daher, dass das ein sehr Erfolg versprechender Weg ist. Ich meine aber auch, dass man gut beraten wäre, nicht den Fehler zu machen, eine Alles oder Nichts Strategie zu versuchen. Aus meiner Sicht wäre die Realisierung des Reformschrittes, der jetzt über den Sommer in Begutachtung gestanden ist, bei all den Kritikpunkten, die man da natürlich üben kann, ein großer verfassungspolitischer Erfolg. Die Schaffung der Verwaltungsgerichte erster Instanz, verbunden mit einer weit reichenden Reorganisation der Verwaltungsbehördenstruktur in Österreich und – aus meiner Sicht auch wichtig: die Gesetzesbeschwerde – wären Vorhaben, die sowohl aus rechtsstaatlicher als auch aus bundesstaatlicher und auch aus verwaltungsorganisatorischer Sicht großen Wert haben. Allein dafür lohnt sich alle Mühe, weil man die politischen Kapazitäten

möglichst bündeln sollte und versuchen sollte, all das in die Scheune einzufahren, was wirklich realisierbar ist. Da wird es auch bei diesem Projekt, über das ich gerade gesprochen habe, sicher noch Widerstände und Stolpersteine auf dem Weg zur Realisierung geben. Ich bin sehr skeptisch, was die Realisierungschancen der Grundrechtsreform und eine Reform der Kompetenzverteilung, anlangt. Ich kenne natürlich auch das Regierungsprogramm und habe das sehr aufmerksam gelesen. Da fällt mir dann der Spruch ein: Die Botschaft hör ich wohl allein, allein mir fehlt der Glaube und das Wunder ist des Glaubens liebstes Kind. Ich glaub zwar als Katholik an göttliche Wunder, aber an politische nicht und daher bin ich da sehr skeptisch. Es wäre schade, weil man zuviel will, das was aus meiner Sicht eigentlich erreichbar sein müsste, opfern wollte. Danke.

Mag. Benedikt Kommenda

Danke, Herr Professor Holzinger, besonders auch dafür, dass Sie nach dem nicht gerade ermutigenden Bericht über das, was in den letzten Jahrzehnten geschehen ist, doch noch ein positives, optimistisches Ende gefunden haben, wenigstens was den ersten Teil der Arbeit der Arbeitsgruppe betrifft. Herr Professor Öhlinger, Sie sind Mitglied dieser Arbeitsgruppe, können Sie uns bitte den Stand der Arbeiten in dieser Arbeitsgruppe schildern.

Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger

Uns ist von einem externen Beobachter, Peter Bußjäger, schon bescheinigt worden, dass wir gut unterwegs sind. Ich glaube, dass ich das auch aus der Innensicht sagen kann. Wir haben uns für eine Paketlösung entschieden. Wir wollen mehrere Pakete machen, einfach aus der Einsicht, dass eine umfassende Verfassungsreform in Normalzeiten außerhalb von Umbrüchen nicht zu schaffen ist. Vor allem nicht bei einer so dichten und umfangreichen Verfassung, wie es die österreichische ist, die ja rein vom Text her gesehen, die mit Abstand umfangreichste Verfassung aller zivilisierten Rechtsstaaten der Welt ist. Das in einem Aufwaschen zu bewältigen, wäre einfach undenkbar. Das war vielleicht ein illusionäres Ziel des Österreich-Konvents. Der Österreich-Konvent ist auch an diesem Ziel gescheitert. Aber er ist insofern sehr erfolgreich gewesen, als er eine Verfassungsdiskussion in Österreich in Gang gesetzt hat, wie es sie vorher noch nie gegeben hat und damit auch das Problembewusstsein doch auf ein anderes Niveau gehoben hat. Wir haben ja gehört, alle früheren Versuche größerer Verfassungsreformen sind am mangelnden politischen Interesse gescheitert. Dennoch hat der Konvent das Bewusstsein der Reformbedürf-

tigkeit der österreichischen Verfassung verbreitert und er hat wichtige Vorarbeiten gemacht. Insofern sind wir jetzt ja tatsächlich in einem window of opportunity. Der Konvent ist geendet, ein bisschen überschattet von einer Art Scheitern, es gibt Distanz und jetzt haben wir – auch ziemlich überraschend – plötzlich die Große Koalition. Diese Große Koalition ist ja heute nicht mehr jene Selbstverständlichkeit, die sie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Österreich war. Sie stößt heute auf eine skeptische Öffentlichkeit. Hier gibt es aber ein Projekt, mit dem die Große Koalition ihre Legitimität beweisen könnte. Ein Projekt, das nur sie letztlich umsetzen kann und insofern stehen auch hier die Chancen sehr gut. Wir haben uns – wie gesagt – für die Paketlösung entschieden und ein Paket auf die Reise geschickt, das bewusst an Themen anknüpft, bei denen im Konvent ein hoher Konsens bereits sichtbar geworden ist. Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Einführung von Verwaltungsgerichten I. Instanz und viele damit zusammenhängende Fragen, die ja doch zu einer ganz grundlegenden Umgestaltung der österreichischen Verwaltung führen müssen. Aus einem klassischen Verwaltungsstaat, von dem Österreich, vielleicht neben Frankreich und Preußen, die Verwaltungsstaaten schlechthin, ein Prototyp war, wird eine Art Justizstaat werden, in dem alle wesentlichen Fragen von Gerichten zu entscheiden sind. Das wird die Verwaltung und die Gesetzgebung letztlich vor neue Herausforderungen stellen. Der Entwurf, so viel hier schon Konsens vorhanden ist, ist trotzdem nicht irgendeine Lappalie, er ist eine sehr grundlegende Veränderung.

Auch mit dem zweiten Schwerpunkt heben wir mehr als tausend Verfassungsbestimmungen außerhalb des B-VG entweder auf oder stufen sie auf die Ebene einfacher Gesetze zurück. Nun sind darunter wirklich Dinge, die keinerlei Bedeutung mehr haben und die Andreas Khol einmal als Verfassungsschutt bezeichnet hat. Tatsächlich ist vieles leicht zu eliminieren. Darunter sind aber auch Dinge, die nicht nur Lappalien sind. Wir stufen sämtliche Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen auf einfachgesetzliche Ebene und verbinden damit eine Regel, die Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen in Zukunft unmöglich macht. Ich halte das für einen ersten Schritt zu einem echten Inkorporationsgebot und das auf einem Gebiet, das auch demokratiepolitisch sehr problematisch ist. Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen sind im Parlament kaum einmal diskutiert worden, vielleicht von Grundrechtsverträgen abgesehen, weil sie ja hingenommen werden mussten. Niemand lässt einen völkerrechtlichen Vertrag deshalb scheitern, weil es eine Verfassungsbestimmung gibt, die gewisse Kompetenzen der Länder betrifft und die Zuständigkeit an

internationale Organe überträgt und deshalb im Verfassungsrang steht. In Zukunft wird jeder Staatsvertrag, der eine Bestimmung enthält, die mit der Verfassung nicht kompatibel ist, eine Änderung der Verfassung voraussetzen, über die das Parlament ja ganz anders diskutieren kann, als im Kontext des Vertrages selbst. Ich glaube, dass auch das eine bedeutsame Neuerung dieses ersten Paketes ist. Jürgen Weiss hat es gestern angedeutet, dass es auch anders sein könnte. Aber ich hoffe, dass auch das Parlament bei diesen Paketen bleibt und jetzt nicht wartet, bis wir die anderen Pakete nachliefern, um sie zu einem ganz großen Entwurf zusammenzufügen, weil damit die Gefahr des Scheiterns wieder erhöht würde. Allein wenn dieses erste Paket im Parlament mit allen Veränderungen, die noch zu diskutieren und notwendig sind, beschlossen würde, ist das größer, als die heute Vormittag behandelte größte Verfassungsreform der Bundesrepublik Deutschland seit ihrem Bestehen. Es ist sicher quantitativ und qualitativ eine weitreichendere Reform und ich glaube, dass es auch ein Anstoß wäre, wenn einmal das Erfolgserlebnis eintreten würde, dass tatsächlich eine so große Reform gelingen würde. Es wird jetzt an der Politik liegen. Wir haben aus Deutschland gehört, dass Verfassungsreformen in ihrem Gelingen davon abhängig sind, dass sich politische Schwergewichte damit identifizieren. Wir haben politische Schwergewichte in unserer Gruppe, Andreas Khol und Peter Kostelka. Ich hoffe, dass sich ihnen noch andere, noch ein bisschen schwergewichtigere, weil noch in politischen Funktionen tätige Politiker anschließen werden. Das wird sicher Voraussetzung sein, dass dieser Entwurf zustande kommt. Wir stehen ja bereits im Begutachtungsverfahren und das Begutachtungsverfahren ist sehr kontrovers. Viele Stellungnahmen kritisieren, was alles noch nicht enthalten ist. Angefangen vom Verwaltungsgerichtshof, der eine ganze Reihe von Verfahrensbestimmungen noch in den Entwurf hineinreklamieren möchte, bis hin zu politischen Parteien, die den Entwurf ablehnen, weil wir der Meinung sind, dass eine Bestimmung, wonach auf einen Bericht der Volksanwaltschaft die betroffene Behörde reagieren muss, nicht unbedingt in der Verfassung stehen muss, sondern auch ein einfaches Gesetz genügen würde.

Das Problem, das Herr Präsident Koller angesprochen hat, die Verfassungswürdigkeit, ist den Österreichern ein wenig vertrautes und es fehlt das Gefühl, in ihrer Leichtigkeit Verfassungsbestimmungen zu produzieren. Ich hoffe, dass man doch erkennt, dass eine Verfassungsreform nicht darin bestehen kann, dass man noch einen höheren Anteil der österreichischen Rechtsordnung auf Verfassungsebene heben müsste. Ich hoffe aber und insofern ist mein bescheidener, aber doch vorhandener Optimismus auf dieser Tagung gestärkt worden. Viele

Bedingungen, die uns gezeigt wurden, dass eine Verfassungsreform gelingen kann, würden in der gegenwärtigen Phase in Österreich gegeben sein. Danke.

Mag. Benedikt Kommenda

Danke Herr Professor Öhlinger. Herr Professor Khol, Sie sind nicht nur ebenfalls Mitglied dieser Arbeitsgruppe, sondern auch in der Politik für die Österreichische Volkspartei aktiv. Herr Prof. Öhlinger hat gesagt, es wird an der Politik liegen. Wie schätzen Sie die politischen Chancen ein, dass es zu einer mehr oder minder großen Verfassungsreform mit mehr oder minder vielen Paketen kommt?

Univ.Prof. Dr. Andreas Khol

Ja, meine Damen und Herren! Das große Wort Reform belastet und verscheucht. Das, was wir machen, ist keine große Reform, sondern wir machen schrittweise ein Amendment nach dem anderen und ich denke, dass jedes dieser Amendments für sich selber ein Schritt ist, der wichtig ist und der sich im Rahmen der Grundprinzipien unserer Verfassung, also im Rahmen der Bauordnung der Verfassung, bewegt. Ich bin überzeugt, dass man auch in der Rechtspolitik aus Erfahrung lernen kann. Man muss aus dem Scheitern des Europa-Konvents lernen, wo man sich zu hohe Latten gelegt hat und mit dem Anspruch der ganz großen Reform die Menschen verängstigt und auch den Populisten die Tore geöffnet hat. Die Volksabstimmungen, die in Frankreich und anderen Ländern abgehalten wurden, gingen über viele Fragen, aber nicht über den Europavertrag. Diese Lehre muss man beherzigen, daher bin ich für modeste, schrittweise kleinere Reformen. Vieles von dem, was gemacht wird, ist Verfassungsästhetik, wenn ich das zynisch sagen darf. Da geht es um Fragen Doppelgleisigkeiten, Publikationsmängel, Obsoleszens und ähnliche Dinge. Die österreichische Verfassungsordnung kann ohne weiteres mit diesen vielen verschiedenen Fundstellen, Rechtsquellen etc leben. In vielen Fällen kodifizieren wir im Wesentlichen den Status quo. Das heißt, das was an Hand der höchstqualifizierten Rechtsprechung unserer Höchstgerichte aus den Normen gemacht wurde, wird berücksichtigt und vieles wird klar zum Ausdruck gebracht. Wobei wir uns vor einer großen Gefahr hüten müssen, dass wir aus dem Gebot der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze ein Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verfassung machen. Das heißt, dass alles, was geregelt werden soll, im Detailgrad der Gesetze bereits in der Verfassung steht. Theo Öhlinger hat ein klassisches Beispiel für Oberflächenpflüger mit der Begründungspflicht der Volksanwaltschaft genannt. Wir haben das genau dis-

kutiert und haben gesagt, viele dieser Dinge können in den einfachen Gesetzen, wo sie schon stehen, weiterhin stehen. Ich denke, wir werden doch gut 10 bis 15 Artikel streichen können und es ist ganz wichtig, sich zu bescheiden und auch dem einfachen Gesetzgeber den Spielraum in geordneten Bahnen zu öffnen. Also viel ist Ästhetik, viel ist Status quo, in manchen Bereichen Fortentwicklungen, beispielsweise der gesamte Bereich der weisungsfreien Behörden, wo ja erst ein Urteil des Verfassungsgerichtshofes zu einem Wust an Verfassungsbestimmungen geführt hat. Daraus kann man lernen und eben spezifische Ermächtigungen aussprechen, die dem Urteil des Verfassungsgerichts entsprechen.

Änderungen im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit können aus der Erfahrung heraus vorgenommen werden. Ich freue mich, dass Präsident Jabloner in der 43-seitigen Stellungnahme seines Gerichtes hervorhebt, dass insgesamt die Richtung stimmt und dass man über Details natürlich reden können muss. Änderungen sind auch im Bereich der Grundrechte enthalten. Wenn ich mir also jetzt anschau, was wir hier zustande bringen können, bin ich, was die Rechtsbereinigung betrifft, zuversichtlich. Ich habe, Herr Prof. Öhlinger, von Schotter gesprochen, nicht von Schutt. Schotter ist dynamischer als Schutt und wir werden die Rechtsbereinigung zustande bringen, wir werden in vielen Details die notwendige Weiterentwicklung im Rahmen des Rechtsschutzes, der Gerichtsbarkeit, der Kontrolle weiterbringen können. Wir werden auch einen neuen Grundrechtekatalog zustande bringen. Ich erwähne, dass wir in dem Paket, das zur Begutachtung ausgesandt ist, die berufliche Selbstverwaltung bereits auf eine Verfassungsgrundlage gestellt haben. Im nächsten Paket werden – nehme ich an – auch die territoriale Selbstverwaltung, sowie die Neuordnung der Schulverwaltung und die Grundrechte enthalten sein.

Wo der Ausgang offen ist und das sage ich ganz klar, ist alles was mit Bundesstaatsreform zusammenhängt. Das heißt, die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, die Rechtstellung der Landeshauptleutekonferenz, jene des Bundesrates und damit eng verflochten die Finanzverfassung. Da haben wir Vorarbeiten, aber wie von einem Vorredner formuliert wurde, ich glaube es war Doz. Bußjäger, gehen wir gerade in diesem Bereich der Bundesstaatsreform natürlich im Einvernehmen bzw unter Einbau und Anhörung der Betroffenen vor. Was wir in der Expertengruppe erwägen, ist ein Drei-Säulen-System mit einer recht dicken Dritten Säule der gemeinsamen Zuständigkeiten, die zu einer Änderung unseres Föderalismus zwingt. Von einem Konfliktföderalismus, der immer wieder beim Verfassungsgerichtshof endet, nicht in einen Vollzugsföderalismus, sondern in einen koopera-

tiven Föderalismus, wo Bund und Länder in der Ausübung von Kompetenzen ein Paktum schließen, verhandeln, wie es das Paktum im Finanzausgleich als sachliche Rechtfertigung unter Beweis stellt. Ob die Länder das akzeptieren, ob der Bund das akzeptieren wird, werden wir erst in den nächsten Wochen sehen. Herr Kollege Kommenda, es ist wahrscheinlich, dass dieses window of opportunity genutzt wird. Perchtoldsdorf hat das Problembewusstsein auf breite Beine gestellt. Die Vorschläge, die dort gemacht wurden, krankten ua daran, dass man sich später nicht mehr damit identifizierte. Eine Hauptforderung war die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung, heute ist die mittelbare Bundesverwaltung das Erfolgsmodell der Zukunft. Es krankte auch daran, dass hier programmatische Überschriften und keine ausformulierten Texte enthalten waren, deswegen machen wir uns in der Expertengruppe die Mühe, ausformulierte und fertige Texte zu produzieren. Begutachtungsentwürfe bzw jeder Entwurf wird drei bis vier Lesungen unterzogen. Wir haben bis jetzt 20 ganze Tage – ehrenamtlich möchte ich im Hinblick auf eine parlamentarische Anfrage hinzufügen – geleistet. Ohne Österreich-Konvent wäre unser Unterfangen unmöglich. Der Österreich-Konvent hat nicht nur alles, was im Bereich der Rechtswissenschaft, der Verwaltung und der Justiz Rang und Namen hat, in wochenlange und tagelange Klausurberatungen eingebaut, sondern auch doch eine interessierte Öffentlichkeit, die Landtagspräsidenten, die Landespolitiker und auch Bundespolitiker in die Verfassungsreform eingebaut und dafür interessiert. Perchtoldsdorf ist ua auch daran gescheitert, dass die Unterzeichner des Abkommens, Vranitzky und Ludwig, als es im Parlament war, nicht mehr in Amt und Würden waren. Es waren ein anderer Landeshauptmann und ein anderer Bundeskanzler und gescheitert ist es in der Ära Klima am fehlenden politischen Willen, der auch hier im Parlament Namen hat. Der Österreich-Konvent hat daraus gelernt und ohne den Fiedler-Entwurf, die Berichte der Arbeitskreise und das genaue Protokoll der Präsidiumssitzungen, die auch tagelang gedauert haben, würden wir nicht arbeiten können. Denn auf der Basis dieses Österreich-Konvents hat der Besondere Ausschuss des Nationalrates Synopsen für jeden Teilbereich erstellt. Die im Nationalrat damals vertretenen politischen Parteien haben sehr genau festgelegt, was ihre Rechtsansicht ist, was sie wollen. Das heißt, in die Erarbeitung der Regierungsvorlage, die jetzt als erster Schritt entsteht, ist der Nationalrat, und zwar mit allen Fraktionen, eingebaut. Die Meinungen sind protokolliert, die Meinungen aller Parteien fließen in die Arbeit der Expertengruppe ein. Auf der Basis dieser Synopsen des Besonderen Ausschusses und der Regierungsübereinkunft hat der Verfassungsdienst, der hier der Tradition des Verfassungsdienstes eines Kelsen, eines Loebenstein, eines

Adamovich gerecht wird, hervorragende Arbeit geleistet. Ohne den Verfassungsdienst wären diese Entwürfe nicht möglich. Diese Struktur hat sich schon sehr bewährt. Die Vorarbeiten sind also geleistet. Ich glaube, dass wir, Herr Kommenda, jetzt ein window of opportunity haben, das ungefähr für eine Kette von Regierungsvorlagen dauert. Es wird ja nicht eine Regierungsvorlage, sondern es wird drei Regierungsvorlagen geben. Der Verfassungsausschuss wird ab dem Monat November befasst werden können. Ich denke, dass wir unser zweites Paket im November fertig haben und wieder zwei Monate in Begutachtung geben, sodass im Jänner das nächste Paket ins Parlament kommen kann und im März vielleicht das dritte. Inzwischen wird der Nationalrat die Dinge im Unterausschuss mit all dem, was das Instrumentarium des Nationalrates ist, bearbeiten, sodass Gesetzesbeschlüsse im Herbst nächsten Jahres fallen können. Dann kommt die Zeit des nächsten Doppelbudgets und damit ist das window geschlossen, denn danach ist Vorwahlzeit. Der Österreich-Konvent ist ja ua daran gescheitert, dass ab einem ganz bestimmten Moment legitimer Weise gesagt wurde, die Arbeit wird so weit gehen, dass wir in die Wahlzeit kommen und wir werden der Regierung nicht den Erfolg einer neuen Verfassung gönnen. Das sagt jede Oppositionspartei, das ist legitim und in diese Falle sollten wir nicht hineintappen. Es ist eine Frage des politischen Willens, die Regierung hat sich im Regierungsübereinkommen doch etwas sehr detailliert vorgenommen. Im Gegensatz zu Freund Holzinger glaube ich daran. Wenn man sich die Regierungsübereinkommen der letzten Legislaturperioden anschaut, sind sie zu 80 bis 85% umgesetzt, sowohl in den Länderübereinkommen als auch in den Regierungsübereinkommen. Da bin ich nicht so pessimistisch, nicht weil ich sie alle mitverhandelt habe, sondern weil ich mir das anschau, was umgesetzt wird. Daher denke ich, dass auch hier eine gute Chance besteht, dass wir Eile mit Weile schrittweise unsere Verfassung lesbarer, den Zeitläufen angepasst, in manchen Dingen dem Rechtsstaat weiter dienend, anpassen können.

Mag. Benedikt Kommenda

Danke Herr Prof. Khol, danke Frau Prof. Gamper und den anderen Herren für diese erste Runde. Ich darf Sie jetzt einladen, Fragen zu stellen, Ergänzungen anzubringen, vielleicht Einwände vorzubringen. Ich möchte Sie bitten, zu Beginn für diejenigen, die Sie nicht kennen, zu sagen, wer Sie sind und bitte um Ihre Wortmeldungen.

Sektionschefin Dr. Edith Goldeband

Ich war Leiterin der Geschäftsstelle des Österreich-Konvents und danke für die anerkennenden Worte unserer Arbeit. Was die Verfassungsreform anlangt, kann ich in der Tat nur empfehlen, Teilschritte zu machen. Mich würde nun besonders interessieren, was mit den teilweise sehr kontroversiellen Stellungnahmen, die zum Entwurf eingelangt sind, im konkreten passiert, wie da weiter vorgegangen wird?

Dr. Wolfgang Lederbauer

Meine beiden Diskussionsbeiträge basieren auf einer erfolgreichen UN-Menschenrechtsbeschwerde, die Beschwerde wurde anerkannt. Sie wissen aber, dass die Republik Österreich den Menschenrechtsausschuss nicht anerkennt und das Zusatzprotokoll nicht unterzeichnet hat. Ein Kollege hat eine Verfassungsklage, eine Staatshaftungsklage beim Verfassungsgerichtshof eingebracht, die mit der Begründung abgewiesen wurde, dass es nicht um EU-Recht gehe. Es ist nach wie vor offen, ob dieser völkerrechtliche Vertrag, der vor 30 Jahren abgeschlossen wurde, in einfachgesetzliche Regelungen umgesetzt worden ist bzw wie sich der Gesetzgeber in der Zukunft verhält.

Teil zwei meiner Frage. In der Presse vom 10. September 2007 war ein hochinteressanter Text zu lesen, wonach der Grundrechtstext nicht entscheidend sei. Prof. Öhlinger sieht die Grundrechte als ein Werk der Europäischen Gerichte. Wenige Stunden später meldet sich Frau Prof. Pöschl aus Graz und hat eine völlig andere Meinung. Selbstverständlich sind so sensible Fragen wie die Grundrechte und deren Umsetzung einfach und klar zu textieren, das steht ja klar drinnen. Wo bitte ist hier der Text der Grundrechte, nach denen die Europäischen Gerichte entscheiden? Ich möchte jetzt also bitten, zu diesen zwei Fragen Stellung zu nehmen. Ist Österreich bereit, den Vertrag über die politischen Rechte, der ja ein völkerrechtlicher Vertrag ist, der vor 30 Jahren abgeschlossen wurde, einfachgesetzlich umzusetzen? Was die Textierung der Grundrechte betrifft, wer hat jetzt Recht? Entweder Herr Prof. Öhlinger oder Frau Prof. Pöschl.

Mag. Benedikt Kommenda

Dankeschön. Ich würde jetzt noch einmal mit Herrn Prof. Khol beginnen.

Frau Sektionschefin Goldeband: Wir haben vom Bundeskanzler und vom Vizekanzler den Auftrag bekommen, die eingehenden Stellungnahmen zu sichten und die daraus notwendigen Vorschläge zu erarbeiten. Das wird getan, wir werden da die Spreu vom Weizen trennen, denn das was ich so bisher gesehen habe, fällt in drei Kategorien. In die beleidigten Besitzstandwahrer, in die gierigen Besitzstandmehr und in die bona fide Vorschläger. In diese drei Kategorien wird man das einteilen müssen. Wenn ich zB die vehemente Kritik Ihres Chefs, meines Freundes Josef Moser, im News lese, dass also der Rechnungshof nicht die Zuständigkeit bekäme, Gemeinden unter 20.000 Einwohner zu prüfen, so fällt das in die zweite Kategorie der gierigen Besitzstandmehr. Denn wir haben in der Expertengruppe vorgeschlagen, dass die Gemeinden unter 20.000 Einwohner von den Landesrechnungshöfen geprüft werden sollen und wir hier föderalistisch die Dinge näher beim Bürger gelöst haben. Also ich werde diesem Vorschlag nicht näher treten. Es gibt natürlich Vorschläge, die man sehr genau beurteilen muss. Deswegen sage ich ja, wir lesen jede einzelne Stellungnahme und es kommen unterschiedliche und sehr sachkundige und daher wird unsere Vorlage in der Regierungsvorlage sicherlich anders aussehen. Beispielsweise der gestern ventilierte Vorschlag von Minister Platter, dass er wegen der Dringlichkeit das Bundesasylgericht vorziehen möchte, um es später mit dem Bundesverwaltungsgericht I. Instanz zu vereinen, das ist etwas, was wir überlegen müssen. Das sind Dinge, die man ernsthaft prüfen muss. Ich sitze jetzt an diesem Bach seit dem Jahre 1983, ich habe alle Reformen vorbeirinnen gesehen, keine Vorlage geht unverändert aus der Begutachtung in die Regierung und keine Vorlage geht unverändert aus dem Ausschuss des Nationalrats ins Plenum. Das heißt, da wird noch vieles feingeschliffen, vieles verändert und die Qualität des Begutachtungsverfahrens ist ja wirklich in der Regel sehr gut und da kann man auch viel lernen. Wir haben uns also doch genügend Zeit genommen, um die Dinge vorzubereiten.

Was die Frage von Dr. Lederbauer bezüglich der Anwendung und Durchführung der Welpakte betrifft, so stehen beide im Verfassungsrang und bedürfen nicht einer Durchführung durch einfache Gesetze. Sie stehen ständig im Verfassungsrang und stehen unter Erfüllungsvorbehalt. Zum untätigen Gesetzgeber, zur Staatshaftung, hier haben wir eine Beschwerdemöglichkeit eingerichtet. Was die Textierung der Grundrechte betrifft, so sehe ich keinen Widerspruch. Was Öhlinger gemeint hat, ist, dass wir nicht Letztverfüger über die Grundrechte sind, weil es die Europäische Menschenrechtskonvention mit ihren

Zusatzprotokollen, die Rassendiskriminierungskonvention, die Kinderrechtskonvention, die beiden Welpakte usw gibt. Es gibt dazu Spruchpraxen und Spruchorgane, den Luxemburger Gerichtshof und die Europäische Grundrechtscharta, die ja insofern einen großen Effekt hatte, als sie bei uns die Widerstände gegen soziale Grundrechte relativierte und eigentlich obsolet machte, weil wir haben sie ja in der Europäischen Grundrechtscharta. Natürlich hat Öhlinger Recht, dass wir nicht einfach das Rad neu erfinden können, beispielsweise Kopftücher, Minarette oder Moscheen verbieten können, alles das ist eklatant verfassungswidrig und eklatant den Grundrechten der Europäischen Menschenrechtskonvention widersprechend. Also da kann man Kopf stehen, das gehört bereits in den Grundrechtssockel hinein. Dabei möchte ich es einmal belassen.

Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger

Die eine Frage ist eine gewisse Antwort auf Ihr Problem, Herr Dr. Lederbauer. Im Konvent ist Einigkeit über eine Bestimmung erzielt worden, die den Verfassungsgerichtshof ermächtigt, festzustellen, dass gewisse verfassungsrechtliche Erfordernisse durch den Gesetzgeber nicht erfüllt werden. Wie er in Ihrem Fall darüber entscheiden würde, weiß ich nicht. Aber es soll in Zukunft auch die Untätigkeit des Gesetzgebers sanktioniert sein. Das wird kommen, weil darüber im Konvent Konsens erzielt wurde und ich nicht meine, dass unsere Gruppe einen solchen Konsens widerrufen wird. Was die andere Frage angeht, ob die Formulierungen eines Grundrechtskatalogs entscheidend sind, so besteht der Widerspruch zwischen den beiden von Ihnen zitierten Artikeln nur auf der Oberfläche, den Überschriften und ich vermute auf einem Missverständnis des ersten Beitrags durch den zweiten Beitrag. Ich habe von dem Faktum gesprochen, dass die heutige Grundrechtsordnung in Europa im Wesentlichen ein Werk der Judikatur der nationalen Verfassungsgerichte, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und immer mehr wachsend auch des Europäischen Gerichtshofs ist. Dagegen zu sagen, dass entscheidend der Text eines demokratisch legitimierten Gesetzgebers sein muss. Bitte welcher Text eines demokratisch legitimierten Gesetzgebers bietet für Grundrechtsentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg eine Grundlage? Wo gibt es diesen Text? Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg judiziert Grundrechte, ohne dass es einen verbindlichen Grundrechtstext gibt. Das habe ich damit gemeint, dass die Texte allein nicht entscheidend sind, aber natürlich auch viele Beispiele aus der österreichischen Judikatur. Wenn der Verfassungsgerichtshof anscheinend still und leise seine Judikatur, dass die Verfassung keine

Entschädigung für Enteignungen vorsieht, übergeht und in einem neuen Erkenntnis unter Berufung auf den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte jetzt eine Regelung als verfassungswidrig erklärt, die nicht eine ausreichende Entschädigung für eine Eigentumsbeschränkung vorsieht, dann frage ich Sie, wo ist hier der Text, auf dessen Basis er das macht. Er macht es auf der Basis der Entscheidung eines anderen Gerichtes. Aber natürlich ist der Text ganz entscheidend für die, die den Text formulieren müssen. Ich fürchte mich vor der wahrscheinlich berechtigten, aber unvermeidbaren Kritik an unserem Grundrechtsentwurf, den wir in ein paar Wochen, im November herausgeben werden. Wir sind an die Texte gebunden und jede Abweichung davon ist ein Problem, das wir sehr genau diskutieren. Diese Texte sind sprachlich heterogen, vergleichen Sie eine Bestimmung des Staatsgrundgesetzes mit dem Gesetz zum Schutze der persönlichen Freiheit, das glaube ich, länger ist als das ganze Staatsgrundgesetz. Wir wollen an den Texten des einen so wenig wie möglich ändern wie beim anderen. Daher schaut es so aus, dass wir eine knappe Bestimmung über die Erwerbsfreiheit haben werden und dann eineinhalb Seiten über das Recht auf persönliche Freiheit. Das ist inhomogen, ist uns aber vorgegeben. Wir sind natürlich an die Texte der Grundrechtscharta der EU gebunden, weil wir im Einklang mit Europa stehen. Nur die Sprache der Grundrechtecharta in ihrer deutschen Übersetzung ist halt nun einmal so wie sie ist. Ein Werk, das beim Klagenfurter Wettlesen auch nur den vorletzten Platz gewinnen könnte, ist es sicher nicht. Wäre ich nicht in der Gruppe, würde ich kein Problem haben, mich über das, was wir hier produzieren, auch etwas frech auszulassen. Aber ich weiß, wie schwierig das ist, denn wir wollen die einzelnen Punkte natürlich so behutsam wie möglich weiterentwickeln. Letztlich ist es eine kodifikatorische Arbeit, die auch auf den Kompromissen im Konvent beruht. Insofern bitte ich schon jetzt um eine gnädige Lektüre dieses Entwurfes vor dem Hintergrund dieser Information, die ich jetzt gegeben habe.

Mag. Benedikt Kommenda

Danke Herr Prof. Öhlinger. Herr Prof. Holzinger, Sie sind, was die Verwirklichung der Föderalismusreform anlangt, durchaus noch überboten worden. Wie schätzen Sie die Situation nach diesen Aussagen Khols ein?

Einen Dissens gibt es, was meine Einschätzung der Realisierungschancen für eine Reform auf dem Grundrechtssektor und auf dem Sektor der Bundesstaatlichkeit anlangt. Was die Bundesstaatlichkeit anlangt, habe ich die Formulierung von Herrn Präsidenten Khol, dass hier der Ausgang offen ist, so verstanden, dass er sich da auch nicht ganz sicher ist. Was die Grundrechte anlangt, war genau das, was Herr Prof. Öhlinger jetzt sehr treffend dargestellt hat, der Grund für meine Skepsis bei der Reform im Grundrechtsbereich. Nicht angeborener Pessimismus, sondern diese Erfahrungen. Das hängt mit der Frage, die Sie aufgeworfen haben, zusammen. Gerade auf diesem Gebiet ist es so besonders schwierig, weil es – abgesehen von vielen anderen Problemen – hier darum geht, dass zum Teil sehr knappe Formulierungen in einer Weise interpretiert wurden, die mit dem Wortlaut der Norm schlicht nichts mehr zu tun hat. Dort ist von einem allgemeinen Sachlichkeitsgebot und dem Gebot der Gleichbehandlung usw nicht die Rede, sondern von einer ganz bestimmten, auch nur historisch, ursprünglich zu verstehenden Ungleichbehandlung von Staatsbürgern, im Übrigen nur untereinander. Daher ist die Kodifikation auf dem Gebiet der Grundrechte so schwierig. Ich habe versucht, das am Beispiel des Rechts auf persönliche Freiheit, wo politische Meinungsunterschiede überhaupt keine Rolle gespielt haben, darzustellen. Wenn ich mir jetzt vorstelle, dass das Grundrecht für Grundrecht, dann auch unter Einbezug der Judikatur des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte behandelt werden soll, dann ist das ein sehr schwieriges Unterfangen. Lassen wir das einmal dahingestellt. Im Besonderen auch deshalb, weil natürlich nicht nur der österreichische Verfassungsgerichtshof Formulierungen extensiv interpretiert, sondern noch in größerem Maße der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Wenn man sich vor Augen hält, was der, salopp formuliert, aus dem Wortlaut des Art 6, wo von zivilrechtlichen Ansprüchen und Verpflichtungen die Rede ist, gemacht hat, dann ist das ja ein wesentlicher Punkt bei diesem Reformvorhaben der Schaffung von Verwaltungsgerichten erster Instanz. Das hat Öhlinger zuvor ja schon angesprochen, diese für Österreich geradezu typische Konstruktion einer Verwaltungsrechtspflege durch weisungsgebundene Verwaltungsbehörden, die unter der Leitungsgewalt der obersten politisch parlamentarisch verantwortlichen Organe stehen. Diese Konstruktion ist mit dem Art 6 der EMRK, so wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, das über den Wortlaut hinaus auslegt, nicht mehr vereinbar.

Noch eine Bemerkung aus meiner Sicht zu Ihrer sehr konkreten Frage über Ihr konkretes Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof. Dazu möchte ich nicht reden. Nur weil hier wieder von der Staatshaftung die Rede war. Der Verfassungsgerichtshof hat schlicht und einfach eine Entscheidung getroffen, dass aus den UN-Pakten kein Staatshaftungsanspruch abgeleitet werden kann. Sie werden nicht überrascht sein, wenn ich Ihnen sage, dass ich diese Auffassung für richtig halte. Ich kann sie Ihnen auch mit einem Satz begründen, weil Staatshaftungsansprüche natürlich bei Verstößen gegen Gemeinschaftsrecht in Frage kommen und die UN-Pakte gehören nicht dazu.

Mag. Benedikt Kommenda

Danke Herr Prof. Holzinger. Frau Prof. Gamper, darf ich Sie bitten, ein Resümee zu ziehen?

Univ.Prof. Dr. Anna Gamper

Ich möchte nur noch zu dieser Textierungsfrage von Grundrechten etwas sagen, da mir das ein Grundproblem zu berühren scheint. Auf der einen Seite legalistisches kodifikatorisches kontinentaleuropäisches Rechtsverständnis und auf der anderen Seite der Mut zu einer Zulässigkeit einer zumindest im Grauzonenbereich befindlichen Rechtsfortbildung durch Gerichte, wie wir es etwa auch aus dem common law des Vereinigten Königreiches kennen. Ich glaube, dass man auch in Österreich und in Kontinentaleuropa einfach anerkennen muss, dass über den bloßen Normtext hinaus auch eine richterliche Auslegung möglich sein muss, die nicht immer konkret im Text in dieser Form so nachgelesen werden kann. Umgekehrt ist interessant und da könnte man eine Brücke schlagen zur Bundesstaatsreform, dass im Vereinigten Königreich eigentlich eine Gegenteilstendenz sichtbar ist, nämlich wiederum sehr stark kodifikatorisch zu werden. Diese Entwicklung ist eigentlich ganz paradox, wenn man etwa nachschaut in einem Scotland Act oder anderen Dezentralisierungsgesetzen, etwa für Nordirland oder für Wales, die in den letzten Jahren dort ja erlassen wurden und Kompetenztatbestände in einer unvorstellbar umständlich formulierten Weise textiert worden sind. Da hat man genau das Gegenmodell gewählt und so sollte man es bei der Bundesstaatsreform in Österreich nicht unbedingt machen, sollte es wirklich zu einer Reform der Kompetenzverteilung kommen. Da finden Sie teilweise eine ganze Seite pro Kompetenztatbestand. Eine Seite darüber, dass zB das Münzwesen insofern schottische Kompetenz sein kann, als es nicht bereits in einem bestimmten Artikel und einem dort befindlichen Absatz eines bereits vorhandenen Gesetzes des West-

minster Parlaments Regelungsinhalt ist. Es ist eigentlich fast eine Form der Kodifizierung der Versteinerungstheorie, hier abzustellen auf die Verankerung eines bestimmten Tatbestandes in einer bestimmten einfachen Rechtslage. Ich glaube, so sollte man es jedenfalls nicht machen. Interessant sind hier auch diese Gegentrends in Europa zwischen dem Kontinent und dem Vereinigten Königreich.

Mag. Benedikt Kommenda

Danke, Frau Professor. Bevor ich Herrn Doz. Bußjäger bitte, möchte ich Frau Sektionschefin Goldeband noch einmal das Wort erteilen.

Sektionschefin Dr. Edith Goldeband

Herr Präsident Khol hat mich doch herausgefordert und ich möchte das nicht so stehen lassen, dass die Stellungnahme des Rechnungshofes zum Verfassungsentwurf der Expertengruppe quasi ein Besitzstandwahren ist. Was wir legitimerweise nach vielen Veranstaltungen und nach einer gestern geführten sehr konstruktiven Diskussion im Rechnungshofausschuss gemacht haben, war, dass wir darauf hingewiesen haben, dass es im Hinblick auf die Verflechtung, nicht nur der Aufgaben, sondern auch der Finanzen, notwendig ist, alle Gemeinden in die externe Finanzkontrolle einzubeziehen. Wir haben das gar nicht auf uns bezogen, sondern auf den Rechnungshof und die Landesrechnungshöfe, weil uns vollkommen bewusst ist, dass der Rechnungshof bei 2.358 Gemeinden nicht alle prüfen kann. Das ist nicht unsere Absicht, sondern unsere Absicht ist die Verflochtenheit darstellen zu können und im Hinblick auf gemischte Finanzierungen dann im Krankenanstaltenbereich oder bei bestimmten Projekten, sich das umfassend anzuschauen.

Der zweite Punkt war, dass wir dafür plädieren, die Direktzahlungen der EU in die Überprüfung einzubeziehen. Über die Direktzahlungen gibt es in Österreich überhaupt kein Überblick, weil die direkt von der EU an den Empfänger und nicht über eine öffentliche Stelle laufen. Ein Punkt, der auch wichtig ist, dass Unternehmungen ab einer Beteiligung der öffentlichen Hand von 25% und nicht von 50% in die Rechnungshofkontrolle einbezogen werden. Das entspricht der Rechtslage in einigen Ländern. Ich glaube, das sind legitime Anliegen und ich bitte die Expertengruppe, das nicht nach einem News-Artikel zu beurteilen, sondern wirklich nach dem Text der Stellungnahme. Der zweite Punkt auf den wir legitimerweise hingewiesen haben, ist, dass man eben auch die Finanzierung im Auge behalten muss. Ich glaube,

das wird von uns erwartet. Ich danke, Herr Präsident, aber ich konnte das nicht so unwidersprochen stehen lassen. Dankeschön.

Mag. Benedikt Kommenda

Danke Frau Sektionschefin. Herr Präsident Khol, wollen Sie darauf noch replizieren?

Univ.Prof. Dr. Andreas Khol

Ja, natürlich ist es immer wichtig, die gesamte Stellungnahme zu sehen. Aber wenn jemand eine Stellungnahme verfasst und dann im News inseriert, woher soll ich die Stellungnahme jetzt schon kennen. Da steht eben drinnen, die Große Koalition spart schon fleißig und zwar als erstes bei den unbequemsten Kontrolleuren. Das stimmt ganz einfach nicht. Die Große Koalition hat die Landesrechnungshöfe als das geeignete Organ bereits im Regierungsübereinkommen drinnen gehabt. Was jetzt das zweite, die Finanzen betrifft, so ist ja in unserem zur Begutachtung ausgeschickten Entwurf festgehalten, dass eine nach den Regeln des Finanzausgleichs zusammengesetzte Expertengruppe die Fragen der Kosten beurteilen wird. Wir gehen von Kostenneutralität aus. Ich verstehe, dass der Rechnungshof die Frage der Kosten anschneidet. Ich sehe die Reform aber nicht nur unter den berühmten Einsparungsgesichtspunkten.

Was die Frage der Prüfung der europäischen Förderungen anlangt, die vom Europäischen Rechnungshof geprüft werden und zum Teil in Zusammenarbeit mit dem Rechnungshof, machen wir uns sachkundig. Wir wollen herausfinden, wo wirklich das Problem dabei liegt. Uns wird versichert, dass fast alle Förderungsmittel der EU Kofinanzierungen sind, bei denen der österreichische Rechnungshof sowieso mit dabei ist. Das schauen wir uns sicherlich auch noch einmal genau an.

Mag. Benedikt Kommenda

Danke Herr Präsident Khol. Herr Doz. Bußjäger als Veranstalter, als treibende Kraft, haben Sie das Schlusswort dieser Diskussion.

Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger

Danke, jetzt muss ich noch ad hoc zu dieser Geschichte Stellung nehmen, weil es sehr gut dazu passt, wie man mit eingebrachten Stellungnahmen umgeht. Wenn ich nochmals aus dem Ergebnis der Referate, die wir gestern und heute gehört haben, eine Schlussfolgerung ziehe, kann es nicht so sein, dass man Stellungnahmen in einen Brief-

kasten wirft. Also das Briefkastenprinzip kann das nicht sein. Man muss sich natürlich mit den Stellungnahmen auseinandersetzen und das Reformprojekt, so wie es dasteht ist ein „work in progress“, wird also auch verändert werden können.

Inhaltlich möchte ich aber doch zu den Punkten Rechnungshof und Landesrechnungshöfe Stellung nehmen. Ich bin nicht nur Direktor des Föderalismusinstitutes, sondern auch Direktor des Landtages und beruflich damit konfrontiert, dass sowohl Berichte des Landesrechnungshofes als auch Berichte des Rechnungshofes einlangen. Nun zur Regelung, die jetzt im Verfassungsentwurf vorgesehen ist, dass sich der Rechnungshof mit den Landesrechnungshöfen bei der Kontrolle abzustimmen hat. Also ich verstehe nun wirklich nicht, was daran falsch sein soll. Was in der Praxis alles auftritt, das können Sie sich gar nicht vorstellen. Wir haben teilweise einen „Prüfungs overkill“. Wenn sich die Prüfer in den geprüften Stellen nur noch die Klinke in die Hand geben und was ganz interessant ist, wenn ein Landesrechnungshof zu unterschiedlichen Ergebnissen zum Bundesrechnungshof gelangt. Es ist schon vorgekommen, dass im Ausschuss des Landtages und im Plenum des Landtages das mehr oder weniger gleichzeitig beraten wurde. Also die Koordinationsregel ist doch sicherlich sinnvoll. Dass den Landesrechnungshöfen, die jetzt sehr gefestigte Einrichtungen sind, von der Verfassung nun ermöglicht wird, die Gemeinden zu prüfen, halte ich wirklich für grundvernünftig. Es entspricht auch einem Konsens, den man im Konvent getroffen hat. Also diesbezüglich verstehe ich die Kritik nicht ganz.

Mit den Stellungnahmen, die jetzt zum Reformentwurf eingelangt sind und noch einlangen werden, muss man sich sehr sorgfältig sachlich auseinandersetzen. Das Problem ist nur, wenn allen Wünschen Rechnung getragen wird, dann wird die Reform wieder aufgeknüpft und das sollte nicht geschehen. Wir stehen jetzt tatsächlich vor der – meines Erachtens – größten Verfassungsreform seit 1929 und diese wirklich positive Reform sollten wir, wenn möglich, nicht gefährden.

Eine Bemerkung möchte ich noch zu dieser Geschichte mit den Grundrechten machen, auch wenn es ein bisschen abseits vom Konferenzthema führt, es ist aber auch eine sehr grundsätzliche Frage. Wie man mit den Grundrechten umgeht, das wird eine der spannendsten Fragen der künftigen Arbeiten der Expertengruppe. Meines Erachtens wird das viel schwieriger als das, was wir jetzt vor uns haben. Wir haben bei den Grundrechten ein ähnliches Phänomen wie wir das beim Föderalismus haben. Durch Europa haben wir eine Vielzahl von Entscheidungsebenen hereinbekommen und bei den Grundrechten

ist es ganz ähnlich. Es gibt hier allerdings viel stärker die Rolle der Gerichte der europäischen Ebene, also Europäischer Gerichtshof, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte. Ich glaube, Pernthaler hat diese Entwicklung auch schon als Herrschaft der Richter ohne Staat bezeichnet. Und wenn ich auf Öhlinger Bezug nehme, möchte ich fast sagen, eine Herrschaft der Richter ohne Text, weil die mittlerweile auch schon judizieren, wo es überhaupt keinen Text gibt. Ich finde den Versuch, das hier in einen kodifizierten Grundrechtskatalog einzufangen, verfassungspolitisch höchst interessant und wünschenswert, auch wenn es dann vielleicht im Einzelnen an den konkreten Rechts-situationen gar nicht viel ändert.

Mag. Benedikt Kommenda

Danke Herr Doz. Bußjäger. Herr Prof. Khol hat sich noch einmal zu Wort gemeldet, dann Prof. Holzinger.

Univ.Prof. Dr. Andreas Khol

Was den Grundrechtskatalog betrifft, bin ich nicht so pessimistisch. Ich habe den gerade heute in der Früh wieder gelesen. Wir haben ja wieder die Protokolle der letzten Diskussion über die ersten 20 der 40 Artikel bekommen und ich finde das eigentlich sehr schön und sehr gelungen. Politisch, Herr Kollege Holzinger, ist das schwierigste alles, was den Föderalismus betrifft. In der Grundrechteauseinandersetzung gibt es keinen föderalistischen Aspekt und daher bin ich da recht optimistisch.

Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger

Ich will das nicht prolongieren, auch im Anschluss an das, was Bußjäger gesagt hat. Gerade bei den Grundrechten gilt der Satz aus verschiedensten Gründen, dass der Teufel im Detail liegt und eine schön klingende Formulierung verbirgt natürlich hinter der Formulierung alle möglichen Stolpersteine. Insbesondere weil man ja davon ausgehen muss, dass man in den meisten Fällen mit der Entwicklung nicht von Null beginnt, sondern es schon eine jahrzehntelange Judikaturentwicklung gibt und zwar von unterschiedlichen Gerichten. Ein und dasselbe Grundrecht ist zum Teil in einer österreichischen Vorschrift, zum Teil in einer europäischen Vorschrift garantiert. Es hat ja ohnedies keinen Sinn, in der jetzigen Phase eines solchen Reformprojektes sich langnützig zu erzählen, welche Schwierigkeiten das nach sich ziehen wird, sondern jetzt muss man einmal herangehen und versuchen, das Beste daraus zu machen.

Ich möchte aber noch zwei Gesichtspunkte aufgreifen, die jetzt mehrfach in Wortmeldungen hier am Podium angesprochen worden sind. Ich glaube, Öhlinger hat das gesagt, man muss sich darüber im Klaren sein, dass die Veränderungen, die wir jetzt vornehmen, insbesondere die Schaffung der Verwaltungsgerichte erster Instanz eine Gewichtsverlagerung von der Verwaltung hin zu den Gerichten nach sich zieht. Und das ist auch der eigentliche demokratiepolitische Aspekt und auch eine gewisse Sprengkraft. Österreich ist, auch das ist schon gesagt worden, geradezu ein klassischer Verwaltungsstaat gewesen und wird es dann sicher nicht mehr sein. Das ist aus meiner Sicht – so habe ich das immer gesehen – der Preis für die Integration in dieses Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit dem wir auch in Kauf genommen haben, der Judikatur eines internationalen Gerichts zu unterstehen, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der eben in einer noch viel intensiveren Weise als das nationale Gerichte zu tun pflegen, rechtsfortbildend tätig ist. Ein zweiter Gesichtspunkt ist einer, der vor allem auf europäischer Ebene eine Rolle spielt. Man muss sich natürlich vor Augen halten, dass diese rechtsfortbildende Funktion zur Konsequenz hat, dass vieles, was in der Judikatur dieser Gerichte ausgesprochen wird, auch nicht mehr annähernd im Text der Rechtsgrundlagen, im Text der Verträge, ihren Niederschlag gefunden hat. Das ist zwar aus meiner Sicht akzeptabel, weil die Vorteile beider Systeme auf der Hand liegen und es natürlich ein großer Vorteil ist, einem – ich bleib beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – Menschenrechtsschutzsystem anzugehören, wie es die EMRK konstituiert. Nur gerade unsere Probleme mit dem Art 6 machen natürlich folgendes Dilemma deutlich, ob man, wenn man das alles so beim Unterzeichnen der EMRK vorausgesehen hätte, damals der EMRK beigetreten wäre, ist die Frage. Was steckt dahinter? Dahinter steckt, dass ein richterliches Organ, dessen demokratische Legitimation natürlich nicht so intensiv ist, wie die demokratische Legitimation jener Organe, die normalerweise generelle Rechtsvorschriften erlassen, durch seine Rechtsprechung, Texte plötzlich in einer Weise interpretiert, wie es vorher – salopp formuliert – nicht ausgemacht war. Übertragen auf die EU-Ebene zeigt sich, wenn ich etwa daran denke, dass wichtige Dinge, wie der Vorrang des Gemeinschaftsrechts, nicht in den Gemeinschaftsverträgen stehen. Ob bei einer ausdrücklichen Formulierung einer solchen Bestimmung in den Gemeinschaftsverträgen die einzelnen Mitgliedstaaten beigetreten wären. Dass hinter all diesen Dingen, die im Prinzip aus rechtstaatlicher Sicht und aus europapolitischer Sicht begrüßenswert sind, doch eine beträchtliche Sprengkraft auch in demokratiepolitischer Hinsicht steckt.

Mag. Benedikt Kommenda

Danke, Herr Professor. Herr Sektionsleiter Lienbacher, bitte.

Sektionsleiter Univ.Prof. Dr. Georg Lienbacher

Ich habe mich jetzt zum Schluss doch noch veranlasst gesehen, eine Bemerkung zur Frage der finanziellen Gesichtspunkte zu machen, weil sie in den Stellungnahmen und auch in den Medien immer wieder sehr stark angesprochen werden. Ich glaube, dass es zum derzeitigen Zeitpunkt keine seriösen Zahlen und auch keine seriösen Berechnungen gibt, die sagen können, wie die finanziellen Konsequenzen bei der Umsetzung dieses Entwurfes wären. Ich glaube, das muss man sehr deutlich sagen. Ich würde mir eigentlich wünschen, dass man ein bisschen fairer umgeht und nicht von vornherein die Keule der Finanzierung in die Argumentationsschlacht wirft, ohne vorher tatsächlich seriöse Zahlen erarbeitet zu haben. Das ist ein großer Wunsch von mir. Es gibt im Finanzministerium eine Arbeitsgruppe, die sich seit vielen Wochen bemüht, auszurechnen, was das kostet, was die Verwaltungsgerichte, wie sie hier konzipiert sind, erarbeiten bzw ersparen sollen. Da fallen die über 70 abzuschaffenden Sonderbehörden hinein, da fallen sämtliche zweitinstanzliche Entscheidungen, die in den Ämtern der Landesregierungen zu bewältigen sind, hinein. Die sind alle einzeln zu bewerten. Da fallen die Kosten sämtlicher Entscheidungen hinein, die in den Bundesministerien in der zweiten Instanz, in der dritten Instanz usw zu bewerten sind. Ich weiß schon, es gibt sicher auch Übergangskosten, man wird also diesen Systemwechsel nicht von heute auf morgen bewältigen können. Aber ich würde mir hier wirklich eine seriöse Diskussion wünschen, die auch ein Zahlenmaterial erarbeitet, das seriös ist und nicht einfach Behauptungen, wie sie jetzt landauf, landab, je nach Interessenlage, aufgestellt werden. Wir in der Expertengruppe haben immer gesagt, wir gehen von einer Kostenneutralität aus und zwar deshalb, weil wir das selber als Nichtexperten nicht bewerten können. Wir haben auch immer gesagt, dass das im Finanzministerium entsprechend berechnet werden muss. Erst wenn man weiß, was das alles kostet, dann erst ist darüber zu diskutieren, wie diese Kosten zwischen Bund und Ländern zu verteilen sind. Ich würde mir hier einfach eine seriösere Herangehensweise wünschen. Vielen Dank.

Abg. Mag. Bruno Rossmann

Es gibt da noch so einen Satelliten aus dem Jahre 1948 und das ist die Finanzverfassung. Sie, Herr Prof. Khol, haben im Zusammenhang mit einer Bundesstaatsreform vom Modell der drei Säulen gesprochen. Interessant wäre aber auch zu wissen, wie werden diese drei Säulen befüllt werden, von welchen Prinzipien wird die Befüllung getragen sein, wird es das Prinzip der Entflechtung der Kompetenzen sein, das der Bundesstaat so dringend braucht? In dem Zusammenhang spielen natürlich Finanzierungsfragen eine Rolle und es gibt diese Verflechtungen im österreichischen föderalen System ja nicht nur bei den Kompetenzen, sondern wir haben das sehr wohl auch bei den Finanzierungen. Was wird dort das Leitprinzip sein? Wird dort das Leitprinzip sein und das muss es aus meiner Sicht wohl, dass es zu einer Zusammenführung der Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung und damit auch zu mehr Steuerautonomie kommt oder nicht?

Mag. Benedikt Kommenda

Dankeschön, eine große Frage noch zum Schluss. Ich habe jetzt noch drei Wortmeldungen, Dr. Lederbauer noch einmal, Prof. Öhlinger habe ich leider übersprungen, tut mir leid, bitte um Entschuldigung. Sie, eine vierte, wir wollen nur pünktlich um 16 Uhr schließen, aber Sektionschefin Goldeband geht sich dann noch aus.

Dr. Wolfgang Lederbauer

Lassen Sie mich vorausschicken, dass ich nicht Jurist bin, aber höchste Hochachtung vor Juristen habe, vor allem vor jenen, die hier am Podium sitzen. Was ich angeschnitten habe, ist von elementarer Bedeutung. Es geht jetzt nicht um die Prüfung von Gemeinden unter 20.000 Einwohnern, sondern es geht um die elementare Bedeutung, was die Grundrechte, was die Menschenrechte betrifft und wie sie umgesetzt werden. Ich glaube, dass im Zuge der Verfassungsdiskussion auf höchster Ebene, auf der Basis des berühmten Österreich-Konvents endlich diese Problematik der Umsetzung von Bestimmungen der Menschenrechte geklärt werden muss, und zwar so, dass sie auch handhabbar sind. Herr Dr. Khol, ich habe Sie im Jahr 1999 auf das Problem der Disziplinarverfahren und auf die Frage, ob es hier fair zugeht, angesprochen. Die neueste Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte bestätigt, dass sämtliche Beamte ein Recht auf ein faires Verfahren haben sollen.

Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger

Noch eine ganz kurze Bemerkung zur Bundesstaatsreform. Die Reform des bundesstaatlichen Systems ist vom Inhalt her gesehen sicher der schwierigste Teil der ganzen Staats- und Verwaltungsreform und es ist gleichzeitig der reformbedürftigste Teil. Wenn es uns nicht gelingt, in dieser Frage zu einem Ergebnis zu kommen, dann wird die Öffentlichkeit zu Recht sehr enttäuscht sein. Wir sind auf einem Weg, die Kompetenztatbestände zu „vergrößern“ und wir sind mit der Dritten Säule auf dem Weg, der vielleicht das sein kann, was Herr Rossmann als die Entflechtung angesehen hat. Was wir nicht entflechten können sind die tatsächlichen Probleme. Dass allein die Errichtung eines kleinen Gewerbebetriebes dutzende rechtliche Aspekte aufwirft, können wir nicht verändern und wir können nicht ein einziges Gesetz schaffen, das genau die dutzend und nicht die anderen dutzend Probleme, die woanders auftauchen, zusammenfassend regelt. Was wir nicht entflechten können sind die Lebenssachverhalte. Was wir nicht wirklich entflechten können, sind letztlich auch die Kompetenzen in dem Sinn, dass es immer ein Zusammenwirken von verschiedenen Stellen geben muss. Was wahrscheinlich dringend ist, ist die Entflechtung der Finanzströme. Aber ich glaube, dass das in Wahrheit das Kernstück dessen ist, was in der Öffentlichkeit so unter dem Stichwort Staats- und Verwaltungsreform fungiert und ich hoffe, dass wir hier doch auch Vorschläge erbringen können, die gegenüber dem jetzigen Zustand einen kleinen Schritt weiterführen.

Mag. Benedikt Kommenda

Bitte jetzt Dr. Khol zu Dr. Lederbauer.

Univ.Prof. Dr. Andreas Khol

Die Disziplinargerichtsbarkeit wird in letzter Instanz in die Verwaltungsgerichtsbarkeit eingebaut. Pro futuro entscheiden nach unserem Vorschlag die Verwaltungsgerichte auch in letzter Instanz im Disziplinarverfahren. Damit ist Art 6 neu berücksichtigt, also pro futuro ist Ihnen unter Anführungszeichen Gerechtigkeit geschehen.

Mag. Benedikt Kommenda

Dankeschön. Es gibt noch zwei Wortmeldungen aus dem Publikum.

Präsident wHR Mag. Manfred Grauszer

Als einer der Hauptbegünstigten dieses Entwurfes freue ich mich grundsätzlich darüber und wir haben uns lange unterhalten über einzelne Vorschriften, die auch grundsätzlich auf Zustimmung gestoßen sind. Ich glaube, dass das auch bei den anderen Verwaltungssenaten so der Fall ist. Ein 18jähriges Provisorium neigt sich schön langsam dem Ende zu und allein das ist eine Novelle, die den Geschichtsrang verdient, der schon angesprochen wurde. Es ist aber damit auch etwas verbunden, was in Österreich bisher einzigartig war. Es gibt dann Landesrichter, neun Landesrichter, neun Landesverwaltungsrichter unterschiedlicher Rechtstellung. Es wird neun verschiedene Landesorganisationsgesetze geben, neun verschiedene Besoldungsrechte, neun verschiedene Disziplinarrechte, neun verschiedene und und und. Und dazu wird es dann hoffentlich nur eine Bundesregelung für ein Bundesgericht geben. Das heißt, die Bestimmungen, die jetzt für Vergabesenat und Finanzsenat sind, werden voraussichtlich zusammengeführt. Das bedeutet, allein wenn man das besoldungsrechtlich sieht, einen Unterschied in der Entlohnung eines einzelnen Richters von bis zu 1.500 Euro. Diese Unterschiede, die wir von dem Kollegen aus der Schweiz so gelobt bekommen haben, dass jeder Kanton stolz darauf ist, dass er seine eigenen Richter hat, eigene Rechte und eigene Entlohnungsschemata hat, sind für Österreich aus der Tradition der bisherigen Beamtenschaft, wo es einheitliche Regelungen im Bund und mit den Ländern gegeben hat, mit dem Wegfall der Harmonisierung natürlich auch anders geworden. Aber das ist ein zentraler Punkt. Die Frage ist, wie wirken sich diese Unterschiede in den Regelungen auf die Arbeit der Gerichte aus? Dazu kommt, dass die Rekrutierung des Personals der Verwaltungsgerichte auch unterschiedlich ist, dh es gibt Voraussetzungen für die Bestellung, aber die Herkunft ist unterschiedlich. Es gibt bei der Justiz das Vorbild, dass jemand nicht Berufungsrichter wird, der nicht Erstrichter war, bei den Verwaltungsgerichten gibt es das nicht. Da gibt es Leute, die Berufungsrichter geworden sind und werden, die vorher noch kein Urteil gefällt haben, weil sie irgendwo in einer Stabsfunktion oder in einer Legistikabteilung gearbeitet haben. Das macht es also in der Praxis voraussichtlich notwendig, dass man auf welcher Ebene immer, bemüht ist, eine Vorbereitung auf den Beruf Verwaltungsrichter zu finden in irgendeiner Form einer Ausbildung, einer Weiterbildung, einer Vorbereitung auf das Verwaltungsrichteramts. Danke.

Mag. Benedikt Kommenda

Danke, Frau Sektionschefin Goldeband, bitte um Ihre Wortmeldung.

Sektionschefin Dr. Edith Goldeband

Ich mache es ganz kurz, aber Sie haben mich herausgefordert. Herr Dozent. Sie wissen ganz genau, dass sich der Rechnungshof mit den Landesrechnungshöfen bei Prüfungen abstimmt und koordiniert vorgeht, damit es zu keinen Doppelprüfungen kommt. Außerdem sind die Rechte des Rechnungshofes und der Landesrechnungshöfe ja indirekt auch die Rechte des Nationalrates und der Landtage. Das muss man festhalten. Die Argumente einer mangelnden Koordination sind einfach nicht zutreffend.

Mag. Benedikt Kommenda

Danke, Frau Sektionschefin. Dieser direkte Angriff ermöglicht es mir, Ihnen, Herr Dozent, noch einmal das allerletzte Schlusswort zu geben, wenn Sie es in Anspruch nehmen wollen.

Univ.Doiz. Dr. Peter Bußjäger

Das ist der Vorteil des Veranstalters, dass er das letzte Wort hat. Ich möchte Ihrer Kritik nur entgegenhalten, dass es schon so sein wird, dass sich die Rechnungshöfe abstimmen. Das Ergebnis schaut nicht immer so aus und mit diesem sehr zurückhaltenden Statement möchte ich das belassen.

Im Übrigen möchte ich die Gelegenheit nützen, meiner Zufriedenheit darüber Ausdruck zu verleihen, wie hoch interessant die Veranstaltung war und ich möchte allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern sehr herzlich danken. Meine Rolle ist es nicht, der Frau Nationalratspräsidentin das Wort zu erteilen, aber ich darf Sie ersuchen, das Schlusswort bei dieser Veranstaltung zu sprechen. Bitte, Frau Präsidentin.

Schlusswort

Präsidentin des Nationalrates Mag. Barbara Prammer

Sehr geehrte Damen und Herren, Präsidenten, Professoren, Professorinnen. Ich bedaure zutiefst, verehrter Herr Dr. Bußjäger, dass ich nicht den gesamten Tag Zeit hatte, hier zu sein, denn alleine die Diskussion in der letzten halben Stunde, an der ich teilgenommen habe, war eine gerade auch für mich besonders spannende und zentrale, ich sag das jetzt ein bisschen launig, aber es ist ja gar nicht launig. Ich möchte daher – mir ist natürlich ein wunderschönes Schlusswort aufbereitet worden – dieses Schlusswort nicht halten, sondern einige Punkte aufgreifen und in mein Schlusswort verpacken, die ich jetzt in dieser halben Stunde auch mitverfolgen konnte.

Zum Rechnungshof und den Landesrechnungshöfen. Ich möchte nur in Erinnerung rufen, vor wenigen Wochen, knapp vor der Sommerpause, hat es genau diesem Haus gegenüberliegend, nämlich nicht im Abgeordnetensprechzimmer, sondern im Bundesratssitzungssaal, eine ebenfalls sehr spannende Diskussion über einen gesamten Tag gegeben, wo sich der Bundesrechnungshof gemeinsam mit den Vertreterinnen und Vertretern der Landesrechnungshöfe und Expertinnen und Experten ausgetauscht hat. Wo ich mich noch einmal vergewissern konnte, dass die Doppelgleisigkeit, die da immer wieder im Raum steht, eigentlich nicht nachweisbar ist, sagen wir es einmal so, sondern dass es für manche schon nicht so lustig ist, geprüft zu werden, nennen wir es beim Namen. Aber ich glaube, und das sage ich jetzt ganz ernst, unser demokratisches System gewinnt dann an Qualität, wenn wir die Kontrollrechte ernst nehmen und ausbauen und das sollten wir uns schon immer wieder vor Augen halten. Es geht ja nicht darum, jemanden sozusagen vorzuführen und aufzuzeigen, dass da irgendetwas passiert ist mit vollem Bewusstsein. Ich glaube einfach, dass gerade die Anregungen des Bundesrechnungshofes, ich sehe es ja, wenn die Rechnungshofberichte kommen, ja so viel an know how beinhalten, an Nachdenkmasse sozusagen, wo wir ja alle miteinander auch aufgerufen sind, sich das einmal vertiefend anzuschauen, nachzudenken darüber, was könnte denn auch wirklich an Tiefergehendem verändert werden. Ich glaube schon, dass es nicht gut ist, wenn wir hier uns darauf einlassen, ein Spiel zwischen den Ebenen zu machen, sondern ganz im Gegenteil. Es darf natürlich keine Doppelgleisigkeiten geben, das ist überhaupt keine Frage. Aber diese Gefahr habe ich nicht gesehen, ich bin eine Verfechterin der Ausweitung der Rech-

nungshofkontrollmöglichkeiten. Ich weiß, dass ich da nicht überall nur Zustimmung finde, aber ich sage es ganz laut und mit voller Überzeugung, weil ich glaube, dass es das wichtigste Instrument schlechthin ist, das wir in der Zukunft auch brauchen. Wir haben so viele internationale Konferenzen hier im Haus und wenn wir immer zB neuen Demokratien versuchen unter die Arme zu greifen, dann ziehen wir in erster Linie das Thema Ausbau der Kontrollmechanismen an. Daher glaube ich, dass es erst recht und billig ist, wenn wir das selber auch dementsprechend ernst nehmen. Das ist ein Punkt, den ich sagen möchte.

Der zweite Punkt, der mir auch zentral scheint, weil wir ja die Staatsreform, die Verwaltungsreform vor uns haben. Es ist mir hier die Diskussion um die Kosten kurz zu Ohren gekommen. Ich glaube, was die Kosten betrifft, ist es natürlich notwendig und wichtig, schon einmal über einen gewissen Zeithorizont hinauszuschauen. Das heißt, wenn auch das eine oder andere vielleicht momentan mehr Kosten verursacht, dann muss auch die Rechnung angestellt werden, was kostet das ganze in zehn Jahren, in fünfzehn Jahren und a la longe. Umgekehrt ist natürlich der Zeitplan, den wir jetzt vor Augen haben, auch ein zentraler Punkt, weil wir parallel in der Finanzausgleichsdebatte stecken. Da könnten jetzt die Schwierigkeiten entstehen, dass wir einerseits den Finanzausgleich vor uns haben und andererseits die Föderalismusdebatte haben. Das in Einklang zu bringen, ist für alle Betroffenen und alle Beteiligten ganz sicher eine große Herausforderung, vor der sie jetzt stehen und wo ich wirklich auch allen sehr viel Geschick wünsche, weil ich weiß, dass das ganz sicher nicht einfach ist.

Zum dritten Punkt, den ich erwähnen möchte. Es ist der erste Block in Begutachtung gewesen, ich bedanke mich bei jener Gruppe, die hier die Arbeit geleistet hat, um diesen Begutachtungsentwurf entstehen zu lassen. Es sind sehr viele unterschiedliche Stellungnahmen gekommen, es geht jetzt darum, sich mit diesen Stellungnahmen wirklich vertiefend auseinander zu setzen. Natürlich ist mir vollkommen klar, dass allen Menschen Recht getan, eine Kunst ist, die niemand kann. Für die Regierungsparteien – und das sage ich als Vertreterin einer Regierungspartei oder Mitglied einer Regierungspartei – ist es natürlich klar, dass es auf Grund der Situation, dass wir derzeit im Parlament eine qualifizierte Mehrheit, also die Verfassungsmehrheit haben, nicht bedeuten kann, dass es ein Drüberfahren gibt. Es ist unbedingt notwendig, dass, wenn dann einmal der Ministerratsvortrag eingegangen ist, in den Ausschüssen hier im Haus, vor allen Dingen natürlich im Verfassungsausschuss, auch eine seriöse Debatte statt-

findet. Also da hab ich mich immer stark gemacht, das werde ich auch in Zukunft tun. Ich werde wirklich mein Bestes daran setzen, dass diese Diskussion wirklich ablaufen kann. Wir haben so viel Zeit in den Österreich-Konvent investiert, da muss auch so viel Zeit sein, dass wir uns auch noch austauschen können im Rahmen der parlamentarischen Debatte, bevor es letztlich zur Beschlussfassung der einzelnen Etappen kommt.

Als letztes möchte ich Ihnen allen danken fürs Kommen, vor allen Dingen natürlich dem Institut für Föderalismus, Herrn Dr. Bußjäger, für die Ausrichtung dieser Veranstaltung. Ich glaube, wir brauchen viel mehr Veranstaltungen wie diese, es ist bestinvestierte Zeit, sich hier in einem geschützten Rahmen, wenn ich das so sagen darf, zu unterhalten, auszutauschen, zu vertiefen. Ich habe auf Anregung einiger Abgeordneter im Haus ja auch im Frühling die Entscheidung getroffen, dass es in Zukunft ein neues informelles Instrument im Haus geben soll, das so genannte Forum Parlament, wo sich alle fünf Fraktionen im Nationalrat kurzschließen, Themen festlegen und dann mit einem interessierten Publikum, so nenne ich das jetzt einmal, sich über einen Tag lang im Palais Eppstein über die Tagespolitik hinaus austauschen. Ich glaube, dieses Forum Parlament könnte eine wirklich gute Einrichtung sein, weil einerseits sollen ja die Abgeordneten nicht im luftleeren Raum schwimmen oder schweben, sondern es ist notwendig, auf die Wissenschaft, auf die Expertisen zurückzugreifen. Andererseits weiß ich, dass die Wissenschaft großes Interesse hat, enger mit der Politik zu kooperieren und das könnte ein taugliches Instrument werden. Es ist gerade jetzt die zweite Veranstaltung in Vorbereitung, die Abklärung der Themen erfolgt gerade und ich gehe davon aus, dass wir im Oktober, spätestens im November eine derartige Veranstaltung Forum Parlament wieder im Haus haben werden. Daher noch einmal sehr herzlichen Dank. Ich bedaure noch einmal zutiefst, dass ich nicht die Zeit hatte, die ganze Zeit hier zu sein, es ist mir etwas entgangen, das ist mir vollkommen klar. Umgekehrt weiß ich aber, dass das Institut für Föderalismus gut dokumentiert, immer gut dokumentierte Veranstaltungen hat und daher das wahrscheinlich auch alles nachzulesen sein wird. Das ist der einzige Trost, den ich jetzt am Schluss für mich mitnehmen kann. Alles Gute und vielen Dank.

Verzeichnis der Referenten

Prof. Dr. Beniamino Caravita di Toritto
Universität „La Sapienza“ Rom
Institut für Öffentliches Recht
Piazzale Aldo Moro
I-00185 Rom
bencarav@tin.it

Dr. Luis Durnwalder
Landeshauptmann
Autonome Provinz Bozen
Landhaus I
Crispistraße 3
I-39100 Bozen
landeshauptmann@provinz.bz.it

MinDirig Anton Hofmann
Bayerische Staatskanzlei
Abteilung Gesetzgebung und Recht
Franz-Josef-Strauß-Ring 1
D-80539 München
anton.hofmann@stk.bayern.de

Dr. Rainer Holtschneider
Staatssekretär a.D.
Köln
rainerholt@aol.com

Prof. Dr. Thomas O. Hueglin
Wilfrid Laurier University
University Avenue West
Waterloo, Ontario
Canada N2L 3C5
thueglin@wlu.ca

Prof. Dr. Arnold Koller
Alt-Bundesrat
Gschendes-Steinegg
CH-9050 Appenzell AI
arnold.koller@bluemail.ch

Univ.Prof. Dr. Josef Lienbacher
Leiter des Verfassungsdienstes
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 1
1014 Wien
georg.lienbacher@bka.gv.at

Prof. Dr. Luzius Mader
Vizedirektor im Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
CH-3003 Bern
luzius.mader@bj.admin.ch

Prof. Dr. iur., LL.M. Thomas Pfisterer
Rechtsanwalt
Fröhlichstraße 4
CH-5700 Aarau
thomas.pfisterer@bluewin.ch.

Jürgen Weiss
Vizepräsident des Bundesrates
Römerstraße 15
6900 Bregenz
j.weiss@vol.at

Teilnehmer am Runden Tisch

Univ.Doiz. Dr. Peter Bußjäger
Landtagsdirektor von Vorarlberg
Direktor des Instituts für Föderalismus
Maria Theresien Straße 38b
6020 Innsbruck
e-mail: peter.bussjaeger@foederalismus.at

Univ.Prof. Dr. Anna Gamper
Institut für Öffentliches Recht
Innrain 80
6020 Innsbruck
anna.gamper@uibk.ac.at

Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger
Mitglied des Verfassungsgerichtshofes
Judenplatz 11
1010 Wien
gerhart.holzinger@vfgh.gv.at

Univ.Prof. Dr. Andreas Khol
Präsident des Nationalrates aD
Obmann des Österreichischen Seniorenbundes
Lichtenfelsgasse 7
1010 Wien
akhol@seniorenbund.at

Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger
Tolstojgasse 5/6
1130 Wien
theodor.oehlinger@univie.ac.at

Moderation:

Mag. Benedikt Kommenda
Tageszeitung "Die Presse"
Rechtspanorama
Hainburgerstraße 33
1030 Wien
benedikt.kommenda@diepresse.com

Diskussionsteilnehmer

Mag. Barbara Prammer
Präsidentin des Nationalrates
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien
barbara.prammer@parlament.gv.at

Dr. Nathalie Behnke
Fernuniversität Hagen
Lehrgebiet Politikwissenschaft I
Universitätsstraße 41
D-58084 Hagen
natalie.behnke@FernUni-Hagen.de

Dr. Gerold Glantschnig
Amt der Kärntner Landesregierung
Abteilung Verfassungsdienst
Wulfengasse 13
9020 Klagenfurt
gerold.glantschnig@ktn.gv.at

Dr. Edith Goldeband
Sektionschefin
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
1031 Wien
goldeband@rechnungshof.gv.at

Präsident wHR Mag. Manfred Grauszer
Unabhängiger Verwaltungssenat Burgenland
Neusiedlerstraße 35-37/8
7000 Eisenstadt
manfred.grauszer@bgld.gv.at

Anna Elisabeth Haselbach
Vizepräsidentin des Bundesrates a.D.
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

Dr. Wolfgang Lederbauer
Dominikanerbastei 6
1010 Wien
wolfgang.lederbauer@chello.at

Dipl. Pol Felix Knüpling
Direktor für Europa-Programme
Forum of Federations
700-325 Dalhousie Street
Ottawa Ontario
Canada K1N 7G2
felix.knuepling@forumfed.org

MR Dr. Anton Matzinger
BM für Finanzen
Abteilung II/3
Hintere Zollamtsstraße 2b
1030 Wien
anton.matzinger@bmf.gv.at

Edgar Mayer
Mitglied des Bundesrates
Amt der Stadt Feldkirch
Schlossergasse 1
6800 Feldkirch
edgar.mayer@feldkirch.at

Dr. Wolf Okresek
Mitglied im Vorstand des
Forum of Federations
2393 Sittendorf
wolf.okresek@utanet.at

Mag. Bruno Rossmann
Abgeordneter zum Nationalrat
Der Grüne Klub
Dr. Karl-Renner-Ring 3
1017 Wien
bruno.rossmann@parlament.gv.at

Dr. Harald Steindl
Wirtschaftskammer Österreich
Abteilung für Rechtspolitik
Wiedner Hauptstraße 63
1045 Wien
harald.steindl@wko.at

Univ.Prof. Mag. Dr. Erich Thöni
Institut für Finanzwissenschaft
Universitätsstraße 15
6020 Innsbruck
erich.thoeni@uibk.ac.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 vergriffen)
- 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 Kompetenzverteilung 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 Vermögensaufteilung 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 österreichischen 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**, Regionalpolitik 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 vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverchiebung 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 Verwaltungsggerichtsbarkeit. 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 Landeskompetenzen 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-Willensbildungsprozeß: 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. 2002. 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. 2002. 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 „Volks-gesetzgebung“, 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 Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd. 103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Landesparlamentarismus. Zur Rolle der Landtage im Bundesstaat und in der EU. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd. 104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd. 105 **Peter Bußjäger/Stefan Hammer** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)
- Bd. 106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8

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 Wegfreiheit 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 HEISENBERGER, 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.