

SCHRIFTENREIHE



BRAUMÜLLER



Peter Bußjäger (Hg.)

Kooperativer Föderalismus in Österreich

Beiträge zur Verflechtung
von Bund und Ländern



Institut für Föderalismus

Peter Bußjäger (Hg.)

Kooperativer Föderalismus in Österreich

Beiträge zur Verflechtung
von Bund und Ländern

Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 111

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

**Kooperativer Föderalismus in Österreich.
Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern**

von
Peter Bußjäger
(Herausgeber)



BRAUMÜLLER

Zitiervorschlag: *Bußjäger, Kooperativer Föderalismus in Österreich*
(2010) [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.

© 2010 by Wilhelm Braumüller
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1090 Wien

ISBN: 978-3-7003-1748-7

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

Vorwort

Das Institut für Föderalismus ist Partner des Forum of Federations in der Durchführung des Projekts „Intergovernmental Relations in Federal Countries“, das Bestandteil des größeren Rahmenprojekts „Global Dialogue on Federalism“ ist.

Nach den Vorgaben des Projekts wurde am 3. März 2009 in Innsbruck ein Roundtable zum Thema „Intergouvernementale Beziehungen in Österreich“ abgehalten, in dessen Rahmen von Experten aus Wissenschaft und Praxis verschiedene Impulsbeiträge zu aktuellen Themenstellungen abgegeben wurden.

Die Impulsbeiträge über die Verflechtung der intergouvernementalen Institutionen in Österreich wurden unter verschiedensten, nämlich juristischen, politologischen und finanzwissenschaftlichen Aspekten vorgetragen. Die Referenten präsentierten ihre Sichtweisen sowohl aus theoretischer, als auch aus praktischer Sicht.

Franz Fallend (Abteilung Politikwissenschaft der Universität Salzburg) und Theo Öhlinger (Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien) referierten zum Programmpunkt „Charakteristika, historische Entwicklung und Einfluss von *intergovernmental relations* auf den Föderalismus in Österreich“.

Anna Gamper (Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck), Robert Gmeiner (Verbindungsstelle der Bundesländer in Wien) und Karl Irresberger vom Bundeskanzleramt in Wien gewährten den Teilnehmern Einblicke zum Thema „Legislative und exekutive *intergovernmental relations* in Österreich“.

Gerold Glantschnig (Verfassungsdienst des Amtes der Kärntner Landesregierung) und Peter Pernthaler (Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck) berichteten über Vereinbarungen und Abkommen zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften.

Im Anschluss präsentierten Eva Tobola vom Bundesministerium für Finanzen und Erich Thöni vom Institut für Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck ihre Ansichten zur Thematik der finanzpolitischen Aspekte.

Den Abschluss bildeten die Beiträge Peter Bußjäger und Ferdinand Karlhofer (Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck) über die Auswirkungen von intergouvernementalen Beziehungen auf politische Verantwortlichkeit und Entscheidungen.

In den Referaten kamen wichtige Fragen zu den bundesstaatlichen Strukturen und Kooperationen zur Sprache, die in der Wissenschaft bei weitem noch nicht vollständig erforscht sind. In den folgenden Abschnitten werden einzelne Aspekte dieses Komplexes näher beleuchtet.

Das Institut für Föderalismus bedankt sich bei allen Referenten und Teilnehmern für ihre Beiträge zu dieser erfolgreichen Veranstaltung. Die Ergebnisse des Roundtables werden derzeit im Rahmen eines *Country Chapters* verarbeitet. Das Institut möchte mit der Publikation fast aller gehaltenen Referate in der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus diese darüber hinaus der Öffentlichkeit zugänglich machen.

Da in den Beiträgen verschiedentlich auf den Fragenkatalog, der die Grundlage der Veranstaltung bildete, wird er zur besseren Orientierung im Anhang in seiner ursprünglichen, englischsprachigen Fassung abgedruckt.

Innsbruck, im Dezember 2009

Peter Bußjäger

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Franz Fallend	
„Vom Konsens zum Konflikt? Treibende Kräfte, Entscheidungsmuster und aktuelle Entwicklungen der Bund-Länder-Beziehungen in Österreich“	1
Theo Öhlinger	
„Die Bedeutung von Koordination und Kooperation im System des österreichischen Föderalismus – Allgemeine Einschätzung und Ausblick in die Zukunft“	19
Anna Gamper	
„Intergouvernementale Gesetzgebung“	29
Andreas Rosner / Robert Gmeiner	
„Die Länderkonferenzen als Instrumente der Selbstkoordination der Länder und des kooperativen Bundesstaates“	49
Gerold Glantschnig	
„Die Rolle von Vereinbarungen und Abkommen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften“	65
Peter Pernthaler	
„Die Zukunft der Gliedstaatsverträge“	75
Eva Tobola	
„Fiskalföderalismus in Österreich – Anmerkungen zu den Fragen 7 bis 12 des VII. Kapitels des IGR-Templates“	89
Erich Thöni	
„Intergovernmental fiscal relations: Die Verteilung der finanziellen Mittel in Österreich“	113

Peter Bußjäger	
„Intergouvernementale Beziehungen in Österreich und politische Entscheidungsprozesse“	121
Ferdinand Karlhofer	
„A federation without federalism? Zur Realverfassung der Bund-Länder-Beziehungen“	131
ANHANG	
Questions to be addressed in country round tables and chapters.....	147
Verzeichnis der Referenten	163

Vom Konsens zum Konflikt? Treibende Kräfte, Entscheidungsmuster und aktuelle Entwicklungen der Bund-Länder-Beziehungen in Österreich

I. Vorbemerkungen¹

Der österreichische Bundesstaat steigt in der vergleichenden rechts- wie politikwissenschaftlichen Literatur zu föderalen Systemen in der Regel nicht gut aus, weil die hiesigen gliedstaatlichen Einheiten – die Bundesländer – nur über eine relativ geringe rechtliche Autonomie und begrenzte politische Gestaltungsmöglichkeiten verfügen.² Manche Autoren, wie zB Dietmar Braun,³ gehen sogar so weit zu behaupten, dass in Österreich „die Macht des Zentralstaates so erdrückend ist, dass man kaum von Föderalismus sprechen kann“. Der Eindruck eines stark zentralistisch geprägten Bundesstaates ergibt sich insbesondere, wenn man sich die verfassungsrechtlichen Bestimmungen ansieht (zB über die Kompetenzverteilung, die Finanzverfassung oder die Stellung der Länderkammer). Nimmt man außer-verfassungsrechtliche Faktoren mit in den Blick, wie zB die Parteien oder die zentralen wirtschaftlichen Interessenverbände, ändert sich das Bild deutlich. Die genannten politischen Akteure weisen „föderale“ Untergliederungen auf und dienen somit ebenfalls dazu, Länderinteressen

-
- 1 Der vorliegende Beitrag stellt die überarbeitete Fassung eines Vortrages im Rahmen der Konferenz „A Global Dialogue on Federalism: Intergovernmental relations in federal countries“ dar, die am 3. März 2009 im Landhaus Innsbruck stattfand. Der vom Institut für Föderalismus und dem Forum of Federations veranstalteten Konferenz lag ein detailliertes Template von Johanna Poirier und Cheryl Saunders zugrunde. Meine Aufgabe bestand darin, die insgesamt 16, teilweise sehr komplexen Fragen des Abschnitts II des Templates („A general overview of IGR in the country“) aus politikwissenschaftlicher Sicht zu beantworten. Rechtliche Aspekte wurden daher im Vortrag und werden auch im vorliegenden Beitrag vernachlässigt.
 - 2 Fallend, Bund-Länder-Beziehungen, in: Dachs et al (Hg), Politik in Österreich, Das Handbuch (2006) 1024. Siehe ausführlich *Bußjäger, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich, Basisdaten und Grundstrukturen* (Reihe Politische Bildung des Instituts für Föderalismus, Bd 4) (2003).
 - 3 Braun, Hat die vergleichende Föderalismusforschung eine Zukunft?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2002, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa (2002) 102.

„nach oben“, an die Zentrale in Wien, zu transportieren und dort eventuell auch durchzusetzen.⁴

Auch die nicht unbeträchtlichen *politischen* Gestaltungsmöglichkeiten haben es aber nicht verhindern können, dass in den letzten Jahren die mediale und politische Kritik am österreichischen Bundesstaat deutlich zugenommen hat. In Zeiten verstärkter, sich globalisierender wirtschaftlicher Konkurrenz und wachsender Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte ist der Ruf nach mehr Effizienz in der staatlichen Organisation weltweit lauter geworden. In Österreich ist „mehr Effizienz“ zumeist mit „weniger Staat“ und – weil subnationale Einheiten mit begrenzten Kompetenzen in einem so kleinen Staat manchen als Luxus erscheinen – mit „weniger Föderalismus“ übersetzt worden. Wenn die Länder sich dann noch gegen Zentralisierungsbestrebungen bundespolitischer Akteure wehren und groß angelegte „Strukturreformen“ blockieren, kommt zum Vorwurf, wenig gestalten zu können und also überflüssig zu sein, auch noch der Vorwurf hinzu, notwendige Reformen zu verhindern und unnötige Konflikte heraufzubeschwören.

Der vorliegende Beitrag versucht, treibende Kräfte, Entscheidungsmuster und aktuelle Entwicklungen der Bund-Länder-Beziehungen in Österreich – vor dem skizzierten Hintergrund der rechtlichen Mangelhaftigkeit des Bundesstaates wie der formulierten politischen Kritik – im Überblick darzustellen. In der wissenschaftlichen Literatur zum österreichischen Föderalismus, die stark von Juristen dominiert ist, stehen naturgemäß die verfassungsrechtlichen Aspekte im Zentrum des Interesses. Der Begriff der „*intergovernmental relations*“, auf die sich die folgende Analyse konzentriert, weist darüber hinaus und nähert sich einer politikwissenschaftlichen Betrachtungsweise an. Übliche Definitionen von „*intergovernmental relations*“ umfassen alle Arten von Aktivitäten und Interaktionen zwischen allen Regierungsebenen und beziehen auch Nichtregierungsakteure wie Parteien, Interessengruppen oder die Zivilgesellschaft ein.⁵ Im Gegensatz dazu wird hier – im Einklang mit den Autoren des Templates – ein engerer Begriff verwendet, der die lokale Ebene wie auch private Akteure ausschließt. Insofern erscheint es gerechtfertigt, wenn der Begriff „*intergovernmental relations*“ im Folgenden mit dem deutschen Ausdruck „Bund-Länder-Beziehungen“ übersetzt wird. Der Ausdruck meint allerdings

4 Fallend, Bund-Länder-Beziehungen, 1036 f.

5 Siehe zB Agranoff, Autonomy, Devolution and Intergovernmental Relations, in: Regional and Federal Studies (2004) 14 (1) 29.

nicht nur die Beziehungen zwischen den Ländern und dem Bund, sondern umfasst auch die Beziehungen der Länder untereinander.

Um die vorgenommenen allgemeinen Beschreibungen und Bewertungen anschaulicher zu machen, habe ich versucht, dazu einige konkrete Beispiele aus den letzten Jahren anzuführen. Soweit angenommen werden kann, dass bei einzelnen Fragen Unterschiede nach Politikbereichen (*policies*) ins Gewicht fallen, sind dazu häufig nur vorsichtige Einschätzungen möglich, da es kaum systematische, mehrere oder alle Länder einbeziehende politikwissenschaftliche Studien zu Föderalismus-relevanten *policies* gibt. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Quantität bzw Intensität der Bund-Länder-Beziehungen – über die sich leicht Informationen zusammentragen lassen – noch wenig über deren „Effizienz“ im Sinne der Ausarbeitung sinnvoller gesamtstaatlicher Maßnahmen oder des Erfolgs der Länder hinsichtlich der Durchsetzung ihrer eigenen Interessen aussagt.

II. Symmetrie und Asymmetrien

Eine wesentliche Grundlage der Bund-Länder-Beziehungen bildet die strikt symmetrische Organisation des österreichischen Föderalismus, dh alle Länder haben den gleichen verfassungsrechtlichen Statuts und sind mit den gleichen Kompetenzen ausgestattet. Allerdings kann sich eine faktische Asymmetrie dadurch ergeben, dass einzelne Länder durch die „guten Beziehungen“ führender Landespolitiker, insbesondere der Landeshauptleute, zur Wiener Zentrale, dh zur Bundesregierung bzw zu den führenden Politikern ihrer Bundesparteien, eine privilegierte Position zugestanden erhalten können. Das politische Gewicht der einzelnen Landesparteien und von deren Repräsentanten gegenüber den Bundesparteien ist zumeist eine Folge ihrer Größe, dh ihrer Mitgliederstärke relativ zu der anderer Landesorganisationen. So kommt innerhalb der ÖVP der niederösterreichischen und innerhalb der SPÖ der Wiener Landesorganisation ein maßgeblicher Einfluss auf bundespolitische Entscheidungen zu.⁶

Die Ausnutzung solcher Kontakte schadet letztlich dem föderalen Prinzip, das auf der Gleichwertigkeit aller Einheiten (Gliedstaaten) beruht, und kann die Solidarität unter den Ländern mitunter arg strapazieren.

6 Dachs, Politische Parteien in Österreichs Bundesländern – zwischen regionalen Kalkülen und bundespolitischen Loyalitäten, in: Dachs (Hg), Der Bund und die Länder, Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat (2003) 130.

zieren. So ließ es sich ausgerechnet der von den übrigen Landeshauptleuten sonst hoch geschätzte frühere Tiroler Landeshauptmann Eduard Wallnöfer (1963–1987, ÖVP) nicht nehmen, seine „guten Beziehungen“ zum sozialistischen Bundeskanzler Bruno Kreisky zu nutzen, um sich – ohne Rücksicht auf österreichweite Prioritäten – die notwendige Bundesfinanzierung für Projekte im Land, die eigentlich Bundesaufgaben waren (zB Straßen, Schulen), durch das Angebot zusätzlicher Landesfinanzierungen zu sichern. Die Tiroler Alleingänge verkleinerten nicht nur den zu verteilenden Finanzkuchen, sondern nötigten auch die anderen Länder – wollten sie nicht ins Hintertreffen gelangen – zur Nachahmung. Der Bund konnte fortan dazu übergehen, Bundesfinanzierungen von Landesbeiträgen abhängig zu machen.⁷ Ähnlich verhielt es sich in jüngerer Zeit mit dem Projekt des Koralmtunnels (einer direkten Eisenbahnverbindung zwischen Graz und Klagenfurt), dessen Umsetzung der frühere Landeshauptmann Jörg Haider (1999–2008, zuerst FPÖ, ab 2005 BZÖ) trotz Nichtaufnahme in die bevorzugten TEN-Verkehrsprojekte der EU und trotz Sparzwängen der ÖBB für sein Bundesland Kärnten herausschlagen konnte.⁸ Bisweilen wurden derartige Unstimmigkeiten zwischen den Ländern sogar bis zum Verfassungsgerichtshof getragen. So focht zB das Land Tirol das Bundes-Zweckzuschussgesetz 2001 an, das großzügige finanzielle Mittel für den Ausbau der Drautalstraße bereitstellte, wodurch Tirol sich ungerechtfertigt benachteiligt sah – was der Gerichtshof auch bestätigte.⁹ Generell ist es dem Bund also möglich, über Zweckzuschüsse im Rahmen des Finanzausgleichs politisch steuernd – im Sinne einer horizontalen Redistribution – auf die Länder einzuwirken und Asymmetrien zu erzeugen bzw zu verstärken.

7 Schreiner, *Provinz und Metropole – Die Länder und der Bund aus der Sicht eines Akteurs. Der Föderalismus als handlungsbestimmender Rahmen*, in: *Kriechbaumer* (Hg), *Österreichische Nationalgeschichte nach 1945*, Bd 1, *Die Spiegel der Erinnerung: Die Sicht von innen*, (1998) 879 f; *Fallend*, *Föderalismus – eine Domäne der Exekutiven? Die Bund-Länder-Verhandlungen über die Länderförderungsprogramme und die Bundesstaatsreform in Österreich seit 1945*, in: *Dachs* (Hg), *Der Bund und die Länder, Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat* (Geschichte der österreichischen Bundesländer von 1945 bis 1995, Sonderband 10) (2003) 25.

8 Siehe *Institut für Föderalismus*, 28. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2003 (2004) 64.

9 *Institut für Föderalismus*, 28. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2003 (2004) 62 f.

III. Treibende Kräfte

Auf der Basis des grundsätzlich symmetrisch organisierten Bundesstaates werden die Bund-Länder-Beziehungen von verschiedenen Faktoren angetrieben, die unterschiedlich stark wirken und auch miteinander verknüpft sein können (Tabelle).

Tabelle: Treibende Kräfte der Bund-Länder-Beziehungen

Faktoren	Grad des Einflusses
Ethnische Faktoren	sehr schwach
Regionalismus	eher schwach
Ökonomisch-fiskalische Ungleichgewichte	eher stark
Parteipolitik	sehr stark
Europäische Union	sehr stark

Quelle: Eigene Darstellung

Die in der Tabelle vorgenommene Gewichtung der einzelnen Faktoren lässt sich wie folgt begründen:

Ethnische (oder sprachlich-kulturelle) *Faktoren*, die in anderen Bundesstaaten wichtig sind (zB in Kanada, der Schweiz oder Belgien), spielen hierzulande keine bedeutsame Rolle. Sie haben zwar auf den ersten Blick in den letzten Jahren infolge des berühmt-berüchtigten Ortstafelkonflikts in Kärnten an Bedeutung gewonnen. Aber eben nur auf den ersten Blick: Da die ethnische Minderheit der Slowenen im betroffenen Bundesland nicht die Mehrheit stellt und die gliedstaatliche Regierung die bundesstaatliche Konstruktion nicht benutzt, um über eine ausgedehntere Autonomie *mehr* Rechte für die Minderheit herauszuholen, ist der „ethnische Faktor“ nicht als treibende Kraft im Verhältnis zwischen Bund und Ländern zu sehen.

Der *Regionalismus* – verstanden als Prozess, der sub-nationale Einheiten auf Grund sozio-ökonomischer, politischer oder kultureller Faktoren dazu führt, mehr Einfluss gegenüber dem Nationalstaat zu begehren¹⁰ – ist als eher schwach einzuschätzen. In den einzelnen

¹⁰ Swenden, *Federalism and Regionalism in Western Europe, A Comparative and Thematic Analysis*, Houndmills (2006) 14.

Bundesländern ist zwar in der Bevölkerung ein gewisses Landesbewusstsein vorhanden, allerdings ist das Österreichbewusstsein, wie zB eine Umfrage aus dem Jahr 2001 belegt, in allen Ländern – mit Ausnahme Tirols – stärker, zum Teil deutlich stärker, ausgeprägt.¹¹ Zugleich ist bei den politischen Eliten ein starkes Homogenitätsbedürfnis festzustellen: Eine deutliche Bereitschaft, Elemente eines Wettbewerbsföderalismus zu forcieren (wie das einige deutsche Bundesländer tun), lässt sich etwa bei den landespolitischen Akteuren in Österreich kaum ausmachen. Insbesondere der immer wieder von Wissenschaftlern und Experten geforderte Ausbau der Steuerhoheit der Länder¹² stößt regelmäßig auf politischen Widerstand – nicht aller, aber doch der meisten Landespolitiker, vornehmlich in den östlichen Bundesländern.¹³ Zuletzt verdeutlichte die Diskussion um das so genannte humanitäre Bleiberecht für Asylwerber, dass Ländervertreter zwar gern allgemein die Vorzüge des Föderalismus preisen (zB höhere sachliche Kompetenz bei Entscheidungen auf Grund größerer Nähe zum Gegenstand bzw zu den Bürgern), aber gleichzeitig vor der Übernahme politisch heikler Aufgaben zurückschrecken. Nachdem sich zuvor noch einzelne Landeshauptleute dafür ausgesprochen hatten,¹⁴ wurde die von Innenministerin Maria Fekter vorgeschlagene Übertragung der Entscheidung über die Erteilung des humanitären Bleiberechts von den Landeshauptleuten Anfang 2009 schließlich einstimmig abgelehnt.¹⁵

Hingegen üben *ökonomisch-fiskalische Ungleichgewichte* (bzw deren Beseitigung) eher großen Einfluss auf die Bund-Länder-Beziehungen aus. Zu nennen sind hier die wichtigen Finanzausgleichsverhandlungen oder seit den 1950er Jahren erstellte regionale Entwicklungsprogramme zur Verringerung des West-Ost-Gefälles. Wenn gleich nicht in der österreichischen Bundesverfassung verankert, scheint der Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse den

11 Plasser, Regionale Mentalitätsdifferenzen in Österreich, *Empirische Sondierungen*, in: Dachs (Hg), *Der Bund und die Länder: Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat* (Geschichte der österreichischen Bundesländer von 1945 bis 1995, Sonderband 10) (2003) 433.

12 Siehe zB Pelinka, *Föderalismus für das 21. Jahrhundert*, Perspektiven der Weiterentwicklung des politischen Systems Österreichs im Spannungsfeld zwischen Legitimität und Effizienz, in: Steger (Hg), *Baustelle Bundesstaat*, Perspektiven der Weiterentwicklung des politischen Systems Österreich (2007) 22.

13 Bauer/Thöni, *Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich – eine Einleitung*, in: Bauer (Hg), *Finanzausgleich 2008*, Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008 (2008) 38.

14 *Institut für Föderalismus* (Hg), 32. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2007 (2008) 61.

15 Die Presse, 23.1.2009.

Finanzausgleich hierzulande zu dominieren – zulasten des Ziels eines angemessenen, an der regionalen Standortqualität orientierten Wirtschaftswachstums.¹⁶ Ähnliche Verhandlungsprozesse wie beim Finanzausgleich finden auch hinsichtlich der Aufteilung der EU-Regional- bzw. Strukturförderungen statt, die aus Ländersicht ein wesentliches Argument für den EU-Beitritt darstellten. Die Aufteilung des „Kuchens“ sorgt erwartungsgemäß für Konfliktstoff zwischen den Ländern.¹⁷ Infolge des Konflikts um die Sanierung der maroden Gebietskrankenkassen (durch Solidarbeiträge der finanziell besser dastehenden Krankenkassen) ist der finanzielle Faktor zuletzt wieder stärker in das Blickfeld der öffentlichen Aufmerksamkeit geraten.

Als sehr hoch ist die Bedeutung der *Parteipolitik* für die Bund-Länder-Beziehungen zu veranschlagen. Insbesondere die Landeshauptleute bzw. Landesparteivorsitzenden ihrer Partei haben beträchtlichen Einfluss auf Entscheidungen ihrer Bundesparteigremien, in denen sie auch formal vertreten sind.¹⁸ Die genaue Einflusstärke ist, wie erwähnt, abhängig von der (über die Mitgliederzahl oder durch Wahlerfolg bestimmte) Stärke der eigenen Landespartei bzw. der der Bundespartei (ist die Bundespartei schwächer, ist der Einfluss der Landespartei auf sie höher und umgekehrt). Als Folge der Stärke des „Parteienstaates“ in Österreich haben sich bis vor kurzem keine eigentlichen „Regionalparteien“ herausgebildet, dh andere Parteien als die auf Bundesebene agierenden. Die Entwicklung des BZÖ, das praktisch nur im Bundesland Kärnten existiert (und auf Grund seiner dortigen Stärke auch im Nationalrat vertreten ist), weist in diese Richtung. Allerdings ist es fraglich, ob sich der Wahlerfolg des BZÖ bei der Landtagswahl vom 1. März 2009 (44,9%), der in erster Linie der Erinnerung an den verstorbenen Landeshauptmann und Parteivorsitzenden Jörg Haider geschuldet ist, bei der nächsten Landtagswahl auch nur annähernd wiederholen lässt. Auch die Liste Fritz Dinkhauser, die bei der Tiroler Landtagswahl am 8. Juni 2008 überraschend 18,4% der Stimmen gewann, könnte sich als Regionalpartei etablieren – und zwar nur als solche (bezeichnenderweise ist sie ja bei der anschließenden Nationalratswahl vom 28. September 2008 mit 1,8% mehr als deutlich gescheitert).

16 Bauer/Thöni, Finanzausgleich, 38 f.

17 Siehe Fallend, Zwischen politischer Dynamisierung und finanziellen Beschränkungen, Veränderungen im föderalen Gefüge Österreichs 1999/2000, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2001: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa (2001).

18 Fallend, Bund-Länder-Beziehungen, 1036; Dachs, Politische Parteien, 130.

Der 1995 erfolgte Beitritt Österreichs zur *Europäischen Union* hat die Bund-Länder-Beziehungen nachhaltig beeinflusst. Bereits vor dem Beitritt (1992) einigten sich Bund und Länder auf ein so genanntes Länderbeteiligungsverfahren, um die erwarteten Kompetenzverluste der Länder über verstärkte Mitspracherechte bei der Formulierung der nationalen EU-Politik aufzufangen (und zwar in Form umfangreicher Informationspflichten der Bundesregierung und eines Stimmrechts der Länder).¹⁹ Das neue Regime der Regional- bzw. Strukturförderungen hat die Länder zu verstärkter Koordination veranlasst (insbesondere zwecks Aufteilung der noch erlaubten Fördergebiete) und ökonomisch begründete Formen der Kooperation hervorgebracht, die auch herkömmliche politisch-administrative Grenzziehungen überschreiten können. Zudem wurden die Länder in den Stabilitätspakt eingebunden, an dem besonders der Bund interessiert war, nachdem die Länderbudgets in die Berechnung der erlaubten Defizitquoten nach den so genannten Konvergenzkriterien der EU eingerechnet werden. Als Gegenleistung dafür erhielten sie Mitspracherechte über den 1999 eingeführten Konsultationsmechanismus, der es ihnen ermöglicht, Gesetzesvorhaben des Bundes zu blockieren, wenn dieser nicht bereit ist, daraus resultierende finanzielle Folgelasten zu übernehmen.²⁰

IV. Kooperation, Konsens und Konflikt

Die Bund-Länder-Beziehungen in Österreich sind sehr intensiv und sie laufen zu einem beträchtlichen Teil informell ab. In der Regel finden zwischen Bundes- und Landesakteuren politische *Verhandlungen* statt, bevor Maßnahmen getroffen werden. Eine der wichtigsten Arenen bilden dabei die seit 1959 gesetzlich vorgeschriebenen Finanzausgleichsverhandlungen, die 1999 durch den bereits erwähnten Konsultationsmechanismus ergänzt wurden. Auf den ca. 500 Länderkonferenzen, die die Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer jährlich organisiert,²¹ findet ein permanenter Informationsaustausch zwischen Politikern und führenden Beamten der Länder untereinander sowie – infolge der Teilnahme auch von Bundesvertretern – zwischen

19 *Fallend, Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus, Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf bundesstaatliche Strukturen und regionale Politik in Österreich*, in: Neisser/Puntscher Riekman (Hg), *Europäisierung der österreichischen Politik, Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft* (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Bd 26) (2002) 211 ff.

20 *Fallend, Föderalismus – eine Domäne der Exekutiven?* 45 f.

21 *Rosner, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder* (2000) 137.

den Ländern und dem Bund statt. Neben diesen Konferenzen dienen ua noch zahlreiche Beiräte in einzelnen Bundesministerien, die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Straßenbau-Finanzierungsgesellschaften, Landes- und Bezirksgremien des Arbeitsmarktservice (AMS), spezielle „Konsenskonferenzen“ (zB im Zuge des Kärntner Ortstafelkonflikts) oder Arbeitsgruppen zur Bundesstaatsreform der Koordination der verschiedenen Regierungsebenen und politischen Standpunkte.

Obwohl ein formaler Grundsatz der „Bundestreue“ dem österreichischen Bundesverfassungsrecht fremd ist, kann doch behauptet werden, dass die Bund-Länder-Beziehungen grundsätzlich von *Konsens* und gegenseitigem Respekt der beteiligten Akteure von Bund und Ländern getragen sind. Drei ausgewählte Indikatoren sollen dies veranschaulichen:

(1) Die Länder tragen – besonders in Zeiten der Krise oder großer Herausforderungen, wie zB dem ökonomischen Wiederaufbau nach 1945 oder der angestrebten EU-Integration in den 1980er Jahren – den nationalen „Grundkonsens“ mit und verzichten auf die kompromisslose Durchsetzung föderalistischer Interessen. So nahmen es die Landeshauptleute als führende Repräsentanten der Länder auch hin, dass die vor dem EU-Beitritt zugesagte Bundesstaatsreform (dazu gedacht, erwartete Kompetenzeinbußen auszugleichen) nicht zustande kam.²²

(2) Bis in die jüngste Vergangenheit stimmten immer alle Länder der nach Verhandlungen mit dem Finanzminister erzielten Einigung über den Finanzausgleich zu. Auch wenn die Finanzausgleichsverhandlungen stets unter dem Damoklesschwert eines möglichen Abbruchs seitens des Finanzministers und eines einfachgesetzlichen Beschlusses durch den Nationalrat geführt werden, ist daraus doch eine starke Rücksichtnahme auf gesamtstaatliche Interessen abzulesen.

(3) Obwohl die Länder in EU-Angelegenheiten mit dem Recht ausgestattet wurden, den zuständigen Bundesministern bindende Stellungnahmen mit auf den Weg zu EU-Ratssitzungen nach Brüssel zu geben, nützen sie ihr Recht nur wenig. Und die Stellungnahmen, die abgegeben werden, sind häufig so allgemein formuliert, dass sich daraus nur geringe Einschränkungen des politischen Handlungsspielraums der Bundesminister ableiten lassen.²³

22 *Fallend*, Föderalismus – eine Domäne der Exekutiven?, 42 ff.

23 *Bußjäger/Rosner*, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder (2005) 7 ff.

Das Konsens- bzw Konfliktniveau dürfte jedoch nicht in allen Politikbereichen (*policies*) gleich hoch sein. In der Raumordnungs- oder der Arbeitsmarktpolitik laufen die Bund-Länder-Beziehungen, so weit ersichtlich, weitgehend reibungslos ab. Größere *Konflikte* treten hingegen – wie auch ein Blick in die Jahresberichte des Instituts für Föderalismus unterstreicht – häufiger beim Generalthema Bundesstaatsreform auf, darüber hinaus in der Energiepolitik (Stichwort: „österreichische Lösung“), der Gesundheitspolitik (insbesondere hinsichtlich der Finanzierung der Krankenkassen), der Fremdenpolitik (hinsichtlich der Zuteilung von Flüchtlingsquoten) und der Verkehrspolitik (insbesondere im Bereich des Transitverkehrs durch das Bundesland Tirol). Zu den aufgelisteten Bereichen im Einzelnen:

Eine groß angelegte *Bundesstaatsreform* steht nach wie vor aus. Zwar wird der österreichische Bundesstaat in seiner jetzigen Form von allen Seiten kritisiert: Für die einen ist er zu schwach ausgeprägt, um seine potentiellen Stärken (Autonomie, Subsidiarität, Innovation durch Wettbewerb) zur vollen Geltung kommen zu lassen, für die anderen ist er für einen Kleinraum wie Österreich zu kompliziert, ineffizient und gehört daher verringert oder gar beseitigt. Sowohl die 1994 geplante Bundesstaatsreform (dem 1992 abgeschlossenen „Paktum von Perchtoldsdorf“ folgend)²⁴ als auch die Bemühungen im Rahmen des Österreich-Konvents (2003–2005)²⁵ scheiterten jedoch. Von der seit Januar 2007 amtierenden Koalitionsregierung aus SPÖ und ÖVP wurde dazu zwar im Bundeskanzleramt eine Expertengruppe eingerichtet, deren Vorschläge aber nur zum Teil in entsprechende Regierungsvorlagen mündeten und zum Teil auch von den Ländern abgelehnt wurden.²⁶

Im Bereich der *Energiepolitik* wird seit 1998 über eine so genannte „österreichische Lösung“ diskutiert, dh eine Zusammenführung der heimischen Energieversorgungsunternehmen. Insbesondere das Wirtschaftsministerium setzt sich dafür ein, damit die heimische Elektrizitätswirtschaft auf dem liberalisierten europäischen Markt bestehen kann. Während die ostösterreichischen Landesversorgungsunternehmen, an denen die jeweiligen Länder finanziell mehrheitlich beteiligt sind, gleichfalls eine „österreichische Lösung“ unterstützten, unterbrach der Verbundkonzern 2006 die Verhandlungen mit dem Argument, nicht auf Wettbewerb verzichten zu wollen. Im selben Jahr

24 Siehe *Fallend*, Föderalismus – eine Domäne der Exekutiven?, 42 ff.

25 Siehe dazu *Bußjäger*, Klippen einer Föderalismusreform: Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus (2005) (<http://www.foederalismus.at/contentit25/uploads/130.pdf>).

26 *Institut für Föderalismus* (Hg), 32. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2007 (2008) 7 ff.

demonstrierten die Länder ihr Verhinderungspotential, als das Wirtschaftsministerium nach scharfen Protesten der Landeshauptleute seine Pläne einer Fusion von OMV und Verbund aufgeben musste. Die Landeshauptleute fürchteten vor allem den Ausverkauf der heimischen Wasserkraftressourcen. Mit ihrer Kraftdemonstration lösten sie zahlreiche kritische, auch gegen den Föderalismus allgemein gerichtete Kommentare von Medien- und Wirtschaftsvertretern aus.²⁷

Die Aufteilung von *Asylwerbern* auf die Bundesländer und die Übernahme der aus den Asylverfahren erwachsenden Kosten bietet immer wieder Anlass für Konflikte zwischen Bund und Ländern, aber auch unter den Ländern.²⁸ Das Innministerium beklagte wiederholt, dass einzelne Länder zugesagte Quoten nicht einhalten würden (die betroffenen Länder rechtfertigten sich ihrerseits damit, dass mit falschen Zahlen operiert worden sei). Dadurch waren andere Länder gezwungen, mehr Asylwerber aufzunehmen, was sich gegenüber der Öffentlichkeit, betroffenen Gemeinden und der „Kronenzeitung“ nicht leicht argumentieren lässt. Im Jahr 2003 konnte zwar eine Bundesländer-Vereinbarung nach Art 15a B-VG abgeschlossen werden, in der sich Bund und Länder auf gemeinsame Maßnahmen zur Sicherstellung der so genannten Grundversorgung von politischen Flüchtlingen einigten – die Vereinbarung wurde aber Ende 2004 vom Bundesland Kärnten aufgekündigt (die Aufkündigung freilich nach Einspruch anderer Länder wieder zurückgenommen). Die starke Abnahme der Zahl neuer Asylwerber infolge der strengeren Asylgesetze (insbesondere des Fremdenrechtspakets 2005) hat das „Problem“ aus Sicht der Länder entschärft.

In den letzten Jahren sind die steigenden Defizite der *Krankenkassen* zu einem Konfliktstoff der Bund-Länder-Beziehungen ersten Ranges geworden. Im Kern geht es dabei darum, dass es Krankenkassen gibt, die rote Zahlen schreiben – allen voran die Wiener Gebietskrankenkasse –, und solche, die positiv bilanzieren. Politische Lösungsvorschläge sehen dann in der Regel so aus, dass die „gesunden“ Kassen zu Solidarbeiträgen zugunsten der „kranken“ Kassen

27 *Institut für Föderalismus* (Hg), 28. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2003 (2004) 58 ff; *Institut für Föderalismus* (Hg), 29. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2004 (2005) 51 ff; *Institut für Föderalismus*, 30. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2005 (2006) 60 ff.

28 Siehe zB *Institut für Föderalismus* (Hg), 28. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2003 (2004) 75 ff; *Institut für Föderalismus* (Hg), 29. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2004 (2005) 42 ff; *Institut für Föderalismus* (Hg), 30. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2005 (2006) 62 ff; *Institut für Föderalismus* (Hg), 31. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2006 (2007) 36 ff.

angehalten werden.²⁹ Es ist nicht weiter verwunderlich, dass die zur Kasse gebetenen „gesunden“ Kassen dagegen protestieren und jüngst zwei Landesregierungen (Oberösterreich und Vorarlberg) sogar den Gang zum Verfassungsgerichtshof angekündigt haben.³⁰ Eine grundlegende, von Experten schon seit Jahren eingemahnte Reform des sehr komplex organisierten Gesundheitswesens ist bis jetzt nicht gelungen, was auch daran liegt, dass neben Bund und Ländern noch zahlreiche weitere Akteure mitmischen und teilweise als Vetospieler auftreten (ua der Hauptverband der Sozialversicherungsträger, die Sozialpartner, die Ärztekammer und die Pharmaindustrie).

Die *Verkehrspolitik* stellt weniger auf Grund unterschiedlicher Interessen von Bund und Ländern, als vielmehr wegen der EU ein Konfliktthema in den Bund-Länder-Beziehungen dar. Die EU verlangt freien Personen- und Warenverkehr; deshalb war von Anfang an klar, dass der Transitvertrag von 1992, der den LKW-Transitverkehr über den Brenner eindämmen sollte, nur eine vorübergehende Ausnahmeregelung darstellen würde. Dennoch versäumte es die österreichische Politik, rechtzeitig vor dem Auslaufen des Transitvertrages 2003 auf eine EU-rechtskonforme Ersatzlösung hinzuarbeiten. Mehrere Verkehrsminister scheiterten dabei am Widerstand der Tiroler Landesregierung und heimischer Frächter; gegenüber der EU-Kommission ließ sich aber schwer kaschieren, dass – mit Ausnahme der Brennerroute – der Anteil des „hausgemachten“ LKW-Verkehrs auf allen österreichischen Routen weit höher als der des Transitverkehrs war.³¹

Die hier kurz dargestellten Konfliktfelder zeigen, dass die Länder, wenn schon kein großes Gestaltungspotential, so doch ein gewisses Druck- und Verhinderungspotential gegenüber beabsichtigten Maßnahmen der Bundesregierung haben (ersichtlich vor allem in den Bereichen der Energie-, der Asyl- und der Verkehrspolitik, zum Teil auch in der Gesundheitspolitik). Zugleich wird dabei deutlich, dass es für die Länder bzw deren politische Repräsentanten auch bei klar erkennbaren gesamtstaatlichen Interessen an einer Reform offenbar sehr schwierig ist, Entscheidungen zuzustimmen, die im eigenen Be-

29 *Institut für Föderalismus* (Hg), 32. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2007 (2008) 40 ff.

30 Die Presse, 19.5.2009.

31 *Lindenbaum*, Eine Republik auf Rädern, Infrastruktur- und Verkehrspolitik als Spannungsfeld zwischen Bund und Ländern seit 1945 [Teil 2] 1980–2003, Schiene statt Verkehrslawine? Umgekehrt!, in: *Dachs* (Hg), Der Bund und die Länder, Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat (Geschichte der österreichischen Bundesländer von 1945 bis 1995, Sonderband 10) (2003) 380 ff; *Falkner*, Österreich als EU-Mitglied, Kontroversen auf internationaler und nationaler Ebene, in: *Tálos* (Hg), Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“ (2006) 93 f.

reich sichtbare Einschnitte oder zusätzliche Lasten bedeuten – das-
selbe dürfte allerdings umgekehrt auch für die meisten Akteure auf
Bundesseite zutreffen.

V. Parteipolitische Kongruenz versus Divergenz

Welchen Einfluss parteipolitische Kongruenz bzw Divergenz (also
gleiche bzw unterschiedliche Parteien in den Regierungen) auf die
Bund-Länder-Beziehungen hat, ist auf Grund der häufigen Proporz-
bzw Koalitionsregierungen auf beiden Regierungsebenen schwer zu
beantworten. Generell dürften Proporz- bzw Koalitionsregierungen in
den Ländern auch deshalb gebildet werden, um sich einen ver-
besserten, weil „direkten“ Zugang zur Bundesregierung zu verschaf-
fen. Das könnte ein Motiv gewesen sein, warum die SPÖ in Salzburg
nach ihrem Sieg bei der Landtagswahl 2004 keine Koalition mit den
Grünen schloss (die sich rechnerisch ebenfalls ausgegangen wäre),
sondern mit der auf Bundesebene dominierenden ÖVP. Jedenfalls
dürfte parteipolitische Kongruenz bzw Divergenz Auswirkungen auf
den bevorzugten Typus der Interaktionen zwischen den Ebenen ha-
ben: so ist anzunehmen, dass (selbst nur teilweise) parteipolitische
Kongruenz zur verstärkten Nutzung innerparteilicher Kanäle führt
(und somit auf Kosten der Solidarität zwischen den Ländern gehen
kann). Hier sei als Beispiel neuerlich auf das Kärntner Koralmtunnel-
projekt verwiesen. Aus Ländersicht dürfte parteipolitische Kongruenz
auch die Erfolgsaussichten der Interaktionen positiv beeinflussen.
Andererseits kann die Bundesregierung, wie oben ausgeführt, bei
Divergenz finanzielle Unterstützungen für Landesprojekte (im Wege
eingeforderter Ko-Finanzierungen) einsetzen, um eine „Länderfront“
zu verhindern bzw aufzubrechen.

VI. Trends

Langfristig weisen die Trends der Bund-Länder-Beziehungen in Rich-
tung Zentralisation, und zwar sowohl im Bereich der Kompetenz-
verteilung als auch des Finanzausgleichs. Während international seit
den 1990er Jahren eine Tendenz in Richtung Föderalisierung bzw
Dezentralisierung politischer Systeme feststellbar ist,³² verlief der
Prozess der Übertragung höherer Kosten- und Aufgabenverant-
wortung an sub-nationale Ebenen in Österreich „signifikant weniger

32 Watts, Comparing Federal Systems, 2. Auflage (1999) 4 f.

schnell als in nahezu allen anderen Staaten Europas".³³ Einzelne Autoren gehen sogar weiter und verweisen darauf, dass „österreichische Reformbemühungen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs (EU-Reform, ... Budgetkonsolidierung, Verwaltungsreform ua) weiterhin tendenziell in Richtung ‚Zentralisierung‘ weisen".³⁴ Der Zentralisierungstrend ist vor dem Hintergrund der steigenden Bedeutung von Effizienzüberlegungen („schlanker Staat" etc) zu sehen, die Diskussionen zu Reformen des Bundesstaates seit den 1990er Jahren begleiten. Bemerkenswerterweise wird in Österreich, vor allem auf Seiten der Länder, aber nur selten in Richtung eines stärkeren Wettbewerbs argumentiert (wie in Deutschland) – was ja auch Effizienzgesichtspunkten Rechnung tragen würde –, obwohl Finanzwissenschaftler das für dringend geboten erachten.³⁵

VII. Schlussfolgerungen

In der öffentlichen Debatte ist der österreichische Bundesstaat in den letzten Jahren sichtlich unter Druck geraten. Im Österreich-Konvent, der vor allen Dingen die Aufgabe hatte, die österreichische Verfassung und damit auch den Bundesstaat in Richtung höherer Effizienz neu zu gestalten, war – laut Einschätzung Peter Bußjägers, des Leiters des Instituts für Föderalismus und Vorsitzenden eines der Ausschüsse des Konvents – ein „Paradigmenwechsel gegenüber früheren Reformbestrebungen" erkennbar. Insbesondere die ÖVP, die Industriellenvereinigung, die Wirtschaftskammer, Teil der Zivilgesellschaft und die Medien hätten sich „antiföderalistischen Strömungen" hingegeben.³⁶ Es wird an den Ländern sein, diesem Zeitgeist konkrete, positive Beispiele föderalistisch inspirierter Problem- und Konfliktlösungen entgegenzustellen und dabei vielleicht auch auf die eine oder andere „wohlerworbene" Kompetenz zu verzichten (anstatt nur auf folkloristische Beschwörungen des Landesbewusstseins und kleinkariert wirkende Abwehrhaltungen zu setzen). Sonst sieht es schlecht aus für die Zukunft des österreichischen Föderalismus.

33 Kramer, *Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform* (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Bd 90) (2004) 88.

34 Bauer/Thöni, *Finanzausgleich*, 35.

35 Siehe zB Bauer/Thöni, *Finanzausgleich*, 28.

36 Bußjäger, *Der Österreich-Konvent als Chance oder Inszenierung? – der Bundesstaat Österreich vor einem neuen Anlauf der Verfassungsreform*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus 2004, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (2004) 253, 258.

Literaturhinweise

- Agranoff Robert*, Autonomy, Devolution and Intergovernmental Relations, in: *Regional and Federal Studies*, 14 (1) 2004, 29
- Bauer Helfried/Thöni Erich*, Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich – eine Einleitung, in: Bauer, Helfried (Hg), *Finanzausgleich 2008, Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008*, Wien/Graz 2008, 28, 35, 38 f
- Braun Dietmar*, Hat die vergleichende Föderalismusforschung eine Zukunft?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus 2002, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden 2002, 102
- Bußjäger Peter*, Der Österreich-Konvent als Chance oder Inszenierung? – der Bundesstaat Österreich vor einem neuen Anlauf der Verfassungsreform, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus 2004, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden 2004, 253, 258
- Bußjäger Peter*, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich, Basisdaten und Grundstrukturen (Reihe Politische Bildung des Instituts für Föderalismus, Bd 4), Wien 2003
- Bußjäger Peter/Rosner Andreas*, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder, Wien 2005, 7 ff
- Bußjäger Peter*, Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus, Innsbruck 2005
- Dachs Herbert*, Politische Parteien in Österreichs Bundesländern – zwischen regionalen Kalkülen und bundespolitischen Loyalitäten, in: Dachs, Herbert (Hg), *Der Bund und die Länder. Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat*, Wien/Köln/Weimar 2003, 130
- Falkner Gerda*, Österreich als EU-Mitglied, Kontroversen auf internationaler und nationaler Ebene, in: Tálos Emmerich (Hg), *Schwarz-Blau, Eine Bilanz des „Neu-Regierens“*, Wien/Münster 2006, 93 ff
- Fallend Franz*, Bund-Länder-Beziehungen, in: Dachs Herbert et al (Hg), *Politik in Österreich, Das Handbuch*, Wien 2006, 1024, 1036

Fallend Franz, Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus, Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf bundesstaatliche Strukturen und regionale Politik in Österreich, in: Neisser Heinrich/Puntscher Riekmann Sonja (Hg), Europäisierung der österreichischen Politik: Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Bd 26) Wien 2002, 211 ff

Fallend Franz, Föderalismus – eine Domäne der Exekutiven? Die Bundesländer-Verhandlungen über die Länderförderungsprogramme und die Bundesstaatsreform in Österreich seit 1945, in: Dachs Herbert (Hg), Der Bund und die Länder, Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat (Geschichte der österreichischen Bundesländer von 1945 bis 1995, Sonderband 10), Wien 2003, 25, 42, 45

Fallend Franz, Zwischen politischer Dynamisierung und finanziellen Beschränkungen, Veränderungen im föderalen Gefüge Österreichs 1999/2000, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2001, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2001

Institut für Föderalismus (Hg), 28. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2003), Wien 2004, 58 ff, 75 ff

Institut für Föderalismus (Hg), 29. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2004), Wien 2005, 42 ff, 51, 62–64 ff

Institut für Föderalismus (Hg), 30. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2005), Wien 2006, 60, 62 ff

Institut für Föderalismus (Hg), 31. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2006), Wien 2007, 36 ff

Institut für Föderalismus (Hg), 32. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2007), Wien 2008, 7 ff, 40 ff

Kramer Helmut, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform, in: Institut für Föderalismus (Hg), Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Bd 90, Wien 2004, 88

Lindenbaum Hans, Eine Republik auf Rädern, Infrastruktur- und Verkehrspolitik als Spannungsfeld zwischen Bund und Ländern seit 1945 [Teil 2:] 1980–2003, Schiene statt Verkehrslawine? Umgekehrt!, in: Dachs Herbert (Hg), Der Bund und die Länder, Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat (Geschichte der österreichischen Bundesländer von 1945 bis 1995, Sonderband 10) Wien 2003, 380 ff

Pelinka Anton, Föderalismus für das 21. Jahrhundert, Perspektiven der Weiterentwicklung des politischen Systems Österreichs im Spannungsfeld zwischen Legitimität und Effizienz, in: Steger Friedrich Michael (Hg), Baustelle Bundesstaat: Perspektiven der Weiterentwicklung des politischen Systems Österreich, Wien 2007, 22

Plasser Fritz/Ullrich Peter A., Regionale Mentalitätsdifferenzen in Österreich: Empirische Sondierungen, in: Dachs, Herbert (Hg), Der Bund und die Länder, Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat (Geschichte der österreichischen Bundesländer von 1945 bis 1995, Sonderband 10) Wien 2003, 433

Rosner Andreas, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder, Wien 2000, 137

Schreiner Helmut, Provinz und Metropole – Die Länder und der Bund aus der Sicht eines Akteurs. Der Föderalismus als handlungsbestimmender Rahmen, in: Kriechbaumer Robert (Hg), Österreichische Nationalgeschichte nach 1945, Bd 1, Die Spiegel der Erinnerung, Die Sicht von innen, Wien/Köln/Weimar 1998 f, 879 ff

Swenden Wilfried, Federalism and Regionalism in Western Europe, A Comparative and Thematic Analysis, Houndmills, Basingstoke 2006, 14

Watts Ronald L., Comparing Federal Systems, 2. Auflage, Montreal & Kingston/London/Ithaca Watts 1999, 4 ff

Zeitungen:

Die Presse, 19.5.2009

Die Presse, 23.1.2009

Die Bedeutung von Koordination und Kooperation im System des österreichischen Föderalismus – Allgemeine Einschätzung und Ausblick in die Zukunft

Meine Aufgabe ist es, auf der Grundlage des Fragenkatalogs von Teil X des Templates eine umfassende Einschätzung der Bedeutung der *inter-governmental relations* (IGR) im System des österreichischen Föderalismus zu geben und einen Ausblick in die Zukunft zu eröffnen. In gewisser Weise habe ich also ein Resümee der anderen Referate zu ziehen, allerdings noch bevor ich diese Referate hören konnte.

I.

In der ersten Frage geht es darum, wie sich IGR in Österreich mit einem Wort charakterisieren lassen. Zur Auswahl stehen elf Vokabeln. Zehn davon charakterisieren die österreichische Situation mehr oder minder treffend.

IGR sind in Österreich *hierarchisch* strukturiert, weil das Gefüge des föderalen Systems (der Bundesstaat) in hohem Maße als hierarchisch definiert werden kann. Sie sind *effektiv*, worauf ich noch zurückkommen werde. Sie sind in einem gewissen Maße auch *koerzitiv*, weil sie Elemente von Zwangsgewalt – speziell auf Seite des Bundes – inkludieren; auch darauf wird noch einzugehen sein. Sie sind *kooperativ*. Sie umschließen *formale* und *informale* Instrumente, wobei den informellen Elementen ein vergleichsweise hoher Stellenwert zukommt. Sie verlaufen in einem hohen Ausmaß *vertikal*, aber es gibt natürlich auch eine intensive *horizontale* Kooperation zwischen den Ländern. Sie sind im Verhältnis von Bund und Ländern quantitativ gesehen wahrscheinlich überwiegend *bilateral*, aber nicht selten auch *multilateral*.

Ob sie gelegentlich auch *chaotisch* sind, will ich nicht ausschließen; aber ein Strukturmerkmal der IGR in Österreich ist das gewiss nicht.

II.

Damit komme ich zur zweiten Frage: den generellen Auswirkungen der IGR auf das System des österreichischen Föderalismus, auf die *Balance zwischen shared rule und self-rule*.

Der Föderalismus ist in Österreich – wie ich schon bei einer ähnlichen Veranstaltung vor knapp fünf Jahren ausführlich darzulegen versucht habe¹ – von der Gründung des Bundesstaates (1920) an durch eine sehr enge institutionelle Verflechtung von Bund und Ländern charakterisiert. Der österreichische Föderalismus ist ein Verbundföderalismus *par excellence*. Er bildet geradezu eine extreme Variante eines Verbundföderalismus, wobei innerhalb dieses Verbundes eine klare Hierarchie des Bundes besteht. Die engen Verflechtungen von Bund und Ländern – ich verweise nur exemplarisch auf die mittelbare Bundesverwaltung – sind einerseits *Ursache* eines hohen Koordinationsbedarfs, andererseits bilden sie selbst *Instrumente* der Koordination und Kooperation (um eine Terminologie zu gebrauchen, den auch das Template als Synonym für IGR verwendet). Österreich ist insoweit ein kooperativer Bundesstaat *avant la lettre* (der allerdings in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts noch erheblich ausgebaut wurde – dazu noch unten bei FN 5).

Um es auf eine knappe Formel zu bringen: Kooperation und Koordination zwischen dem Bund und den Ländern machen geradezu die Essenz des österreichischen Föderalismus aus. Denn auf der einen Seite hat der Bund die Kompetenz-Kompetenz und könnte so letztlich einseitig alles selbst bestimmen. (Die Zuordnung dieser Kompetenz-Kompetenz im Sinn der *Kelsen'schen* Bundesstaatstheorie zu einem Gesamtstaat, dem Bund und Länder in gleicher Weise untergeordnet sind, bildet eine fiktive juristische Konstruktion, die mit der Realität wenig zu tun hat.) Aber der Bund kann seine rechtlichen Möglichkeiten in der Realität doch nur in Kooperation mit den Ländern ausüben, und genau das unterscheidet Österreich von einem Einheitsstaat. Zu den Kurzformeln, mit denen man den österreichischen Föderalismus

¹ Öhlinger, Geschichte, Struktur und Zukunftsperspektiven des kooperativen Bundesstaates in Österreich, in: *Bußjäger/Larch* (Hg), *Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents*, FÖDOK 20 (2004) 25 (34 ff, 40).

ralismus beschreibt, gehören nicht nur der Terminus „Verbundföderalismus“, sondern auch der Begriff „Verhandlungsföderalismus“².

Aus der Sicht einer klassischen Bundesstaatstheorie macht das allerdings zugleich die Schwäche des österreichischen Föderalismus deutlich. Das elaborierte und mE gut funktionierende System der Kooperation von Bund und Ländern federt gewissermaßen das erdrückende und die Bundesstaatlichkeit Österreichs geradezu in Frage stellende Übergewicht des Bundes³ ab, aber es macht deshalb aus Österreich noch keinen klassischen Bundesstaat.

Exemplarisch ist die bereits angesprochene *mittelbare Bundesverwaltung*, die so etwas wie das organisatorische Kernstück des realen österreichischen Föderalismus ausmacht, das freilich in einem erheblichen Spannungsfeld zur verfassungsrechtlichen Idee des Bundesstaates steht.⁴ Sie ist ein sehr intensives und zugleich ein extrem hierarchisches Instrument der Kooperation und Koordination.

III.

Die dritte Frage bezieht sich auf die *historische Entwicklung*.

Kooperation und Koordination prägen den österreichischen Föderalismus von Anfang an. Ein Blick in die Literatur über die Zwischenkriegszeit (1920-1933) vermittelt den Eindruck, dass die damalige extreme Polarität zwischen den politischen Lagern auf der Bundesebene durch eine im Großen und Ganzen funktionierende Kooperation zwischen dem Bund und den Ländern und vor allem auch durch die Kooperation auf der Ebene der Länder doch deutlich abgeschwächt wurde. Eine sinnvolle Funktion erfüllte dabei das Proporzsystem der ganz überwiegenden Mehrzahl der Landesregierungen, das verfassungsrechtlich einen Zwang bzw einen Impuls zur Zusammenarbeit zwischen den politischen Lagern bildete. Eine Sonderstellung, die etwas aus diesem Rahmen herausfällt, hatte dabei freilich das Land Wien.

2 Siehe etwa Bußjäger, Österreich: Verhandlungsföderalismus im Banne von Budgetsanierung und Verwaltungsreform, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2002, 330.

3 Dazu etwa Fallend, Bund-Länder-Beziehungen, in: *Dachs* ua (Hg), Politik in Österreich, Das Handbuch (2006) 1024

4 *Pernthaler/Esterbauer*, Der Föderalismus, in: *Schambeck* (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 325 (340) sprechen mit Bezug auf die mittelbare Bundesverwaltung von einem „Zerrbild eines vollgültigen Föderalismus oder Bundesstaates“.

Sowohl die vertikalen als auch die horizontalen, die formellen wie die informellen Koordinations- und Kooperationsinstrumente sind in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts erheblich ausgebaut und weiterentwickelt worden.⁵ Ich verweise nur auf die Bund-Länder-Verträge und auf den Konsultationsmechanismus als Beispiele für innovative formelle Instrumente sowie auf die Landeshauptleutekonferenz als ein auch erst in dieser Epoche entwickeltes Beispiel für ein informelles Instrument.⁶ Für sich gesehen wirkte diese Entwicklung dezentralisierend. Aber dem steht die fortlaufende Zentralisierung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gegenüber – eine Entwicklung, die durch den Ausbau der Koordinations- und Kooperationsinstrumente gewissermaßen abgefedert, aber nicht etwa in ihr Gegenteil – im Sinne einer generellen Stärkung der föderalen Strukturen – verkehrt wird.

IV.

Zur vierten Frage: Besteht ein *Trend in Richtung mehr oder weniger formaler und institutioneller Kooperation*? Dazu ist anzumerken, dass einen hohen Anteil an den IGR in Österreich in der Tat informelle Institutionen und Verfahren ausmachen. Von einer Änderung der Gewichtsverteilung zwischen den formellen und den informellen Instrumenten und insofern von einem *Trend* in eine bestimmte Richtung lässt sich allerdings heute mE nicht mehr sprechen, allenfalls von einem Nachziehverfahren auf der formellen Ebene gegenüber dem hohen Entwicklungsstand der informellen Beziehungen.

Man könnte das große Gewicht der informellen Kooperation als – wie in Frage 7 angesprochen – *Umgehung* formeller und vor allem auch verfassungsrechtlicher Strukturen und Prozesse sehen. Ich zweifle aber, ob der Begriff „Umgehung“ hier wirklich passt. Um das an einem Beispiel zu illustrieren: Der Bundesrat ist nach der Verfassung ein formelles Instrument der Koordination und Kooperation von Bund und Ländern im Bereich der Gesetzgebung. Er erfüllt aber diese Funktion nicht wirklich, doch sein diesbezügliches Versagen wird zum Teil durch eine informelle Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern kompensiert. (Die Interessen der Länder an der Ge-

5 Dazu ausführlich *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung 3. Bd (1990) 208 ff; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 433 ff.

6 Zu den horizontalen Kooperationsinstrumenten siehe *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000); *Meirer*, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder (2003).

setzung des Bundes werden in der Praxis effektiv durch die Landeshauptleutekonferenz vertreten.) Kann man das als eine „Umgehung“ verfassungsrechtlicher Strukturen verstehen? Ich würde das eher als Ergänzung oder Kompensation bezeichnen.

Insofern ist es auch nicht ganz zutreffend, die informelle Kooperation als einen Eingriff oder Übergriff in verfassungsrechtliche Kompetenzen zu interpretieren, wie das die Frage 8 insinuiert. In diesem Zusammenhang ist auf Art 17 B-VG zu verweisen – jene Bestimmung, die das privatrechtsförmige Handeln der Gebietskörperschaften von den Schranken der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern entbindet. Die österreichische Verfassungslehre und -judikatur interpretieren diese Bestimmung bekanntlich sehr extensiv.⁷ So wurde und wird sie ua auch als verfassungsrechtliche Grundlage der außenpolitischen Aktivitäten der Länder inklusive ihrer vertraglichen Beziehungen zu benachbarten Gebietskörperschaften gesehen – und zwar lange bevor die Länder zum Abschluss formeller völkerrechtlicher Verträge ermächtigt wurden (Art 16 B-VG).⁸ Umso mehr legitimiert Art 17 B-VG eine die bundesstaatliche Kompetenzverteilung transzendierende informelle Kooperation zwischen dem Bund und den Ländern.

Die weitere Frage, ob horizontale Kooperation als ein *Gegengewicht zur Zentralisation* zu sehen ist, wird man wohl bejahen müssen. Erst mit dieser horizontalen Kooperation, kulminierend in der Landeshauptleutekonferenz, bilden die Länder auch politisch ein Gegengewicht gegenüber dem Bund.⁹

V.

Zur neunten Frage – erlauben IGR *asymmetrische Lösungen* in Abweichung von den formalen rechtlichen Strukturen und generiert dies politische Spannungen? – nur so viel: Im System des österreichischen Föderalismus hat die *Gleichheit der Länder* rechtlich und politisch

7 Dazu *Öhlinger*, Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung, VVDStRL 45 (1987) 182 (184 ff).

8 Grundlegend *Pernthaler*, Die Zuständigkeit der Länder zum Verkehr mit ausländischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten und deren Vertretungsbehörden in Österreich, in: Köchler (Hg), Transnationale Zusammenarbeit in der Alpenregion (1973) 31 (37 f). Siehe dazu auch *Hammer/Bußjäger* (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007), insbes den Beitrag von *Wielinger*, aaO 13 (19 ff).

9 Siehe *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht (FN 5) 435 f, der allerdings auch auf die Schattenseiten des kooperativen Föderalismus hinweist.

einen hohen Stellenwert.¹⁰ Für asymmetrische Rechtsbeziehungen bestehen in diesem System enge Grenzen. In der Realverfassung ist die Situation allerdings etwas differenzierter.¹¹ Insofern besteht gerade auf der Ebene informeller Kooperationen zwischen dem Bund und den Ländern auch Raum für asymmetrische Lösungen. Diese scheinen für Parteipolitik durchaus anfällig zu sein, wie das Beispiel des Koralmtunnels illustriert: Ein politischer Gleichklang zwischen einer Bundesregierung und einer Landesregierung mag gewisse Förderungen von Projekten eines Landes durch den Bund erleichtern. Das kann zu politischen Spannungen führen, dürfte sich aber doch in eher engen Grenzen halten.

VI.

Ich muss im Hinblick auf den Zeitplan darauf verzichten, auf die restlichen Fragen des Templates im Detail einzugehen. Sie passen zum Teil auch nicht wirklich auf die österreichischen Strukturen. Nur noch eine kurze Bemerkung zu den letzten drei Fragen, die sich auf *Änderungen und Reformen* beziehen:

In meinen Augen gehören die IGR zu den am besten funktionierenden Elementen des österreichischen Föderalismus (siehe zuvor II.). Insofern besteht speziell unter diesem Gesichtspunkt kein genereller Änderungs- und Reformbedarf. Über Reformen und Verbesserungen einzelner Instrumente kann und soll man selbstverständlich reden und gibt es auch öffentliche Diskussionen. Vor einigen Jahren hat Prof. *Ruppe* in einem ähnlichen Zusammenhang über Reformoptionen in der Finanzverfassung sowie im Finanzausgleich referiert und dabei auch prozedurale Reformen angesprochen.¹² Die Arbeitsgruppe Verfassungsreform der vergangenen Legislaturperiode, der ich angehörte, hat sich auch mit den Verträgen zwischen dem Bund und den Ländern befasst und sich für eine gewisse Flexibilisierung dieses Instruments ausgesprochen. Diskutiert wurde in dieser Arbeitsgruppe vor allem die Ausdehnung dieses Vertragstypus auf die Gemeinden.

10 Dazu allgemein *Gamper*, „Arithmetische“ und „geometrische“ Gleichheit im Bundesstaat, FS Pernthaler (2005) 143.

11 Dazu *Bußjäger*, Asymmetrien im österreichischen Föderalismus?, in: *Palermo/Hrbek/Zwilling/Alber* (Hg), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus? (2007) 73 (78 f).

12 *Ruppe*, Reformoptionen in der österreichischen Finanzverfassung und im Finanzausgleichsrecht, in: *Bußjäger* (Hg), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand (2006) 109.

Zu abschließenden Lösungsvorschlägen ist es jedoch nicht mehr gekommen.

Eine *never ending story* ist unter diesem Gesichtspunkt bekanntlich der Bundesrat.¹³ Und gerade der Bundesrat macht deutlich, dass das Thema IGR und ihre Reform nicht isoliert von der Situation des Föderalismus insgesamt gesehen werden kann. Dass die verfassungsrechtlichen Strukturen des Föderalismus – und hier neben dem Bundesrat vor allem die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern – einer dringenden Reform bedürfen, ist bekannt. Solche Reformen können allerdings nur in Kooperation mit den Ländern gelingen, womit sich der Kreis meiner Ausführungen schließt.

¹³ Siehe zuletzt den 32. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2007) (2008) 25 ff.

Literaturhinweise

- Bußjäger Peter*, Asymmetrien im österreichischen Föderalismus?, in: Palermo/Hrbek/Zwilling/Alber (Hg), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, Baden-Baden 2007, 73-80
- Bußjäger Peter*, Österreich: Verhandlungsföderalismus im Banne von Budgetsanierung und Verwaltungsreform, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden 2002, 330-342
- Fallend Franz*, Bund-Länder-Beziehungen, in: Dachs/Gerlich/Gottweis (Hg), Politik in Österreich, Das Handbuch, Wien 2006
- Gamper Anna*, „Arithmetische“ und „geometrische“ Gleichheit im Bundesstaat, FS Pernthaler, Wien/New York 2005, 143-166
- Hammer Stefan/Bußjäger Peter* (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat, Wien 2007
- Institut für Föderalismus* (Hg), 32. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2007), Wien 2008
- Meirer Gernot*, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder, Wien 2003
- Öhlinger Theo*, Geschichte, Struktur und Zukunftsperspektiven des kooperativen Bundesstaates in Österreich, in: Bußjäger/Larch (Hg), Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents, FÖDOK 20, Innsbruck 2004, 25-40
- Öhlinger Theo*, Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung, VVDStRL 45, Berlin/New York 1987, 182-211
- Pernthaler Peter*, Die Zuständigkeit der Länder zum Verkehr mit ausländischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten und deren Vertretungsbehörden in Österreich, in: Köchler (Hg), Transnationale Zusammenarbeit in der Alpenregion, Innsbruck 1973, 31-52
- Pernthaler Peter*, Österreichisches Bundesstaatsrecht, Wien 2004
- Pernthaler Peter*, Raumordnung und Verfassung (3), Wien 1990
- Pernthaler Peter/Esterbauer Fried*, Der Föderalismus, in: Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980

Rosner Andreas, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder, Wien 2000

Ruppe Hans-Georg, Reformoptionen in der österreichischen Finanzverfassung und im Finanzausgleichsrecht, in: Bußjäger (Hg), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand, Wien 2006, 109-118

Intergouvernementale Gesetzgebung

I. Begriffliche Vorbemerkungen

Die Identifikation der Gesetzgebung als eine Staatsgewalt, sei es im Rahmen der horizontalen oder vertikalen Gewaltenteilung, erfolgt üblicherweise *gouvernemental*: Es ist etwa die Rede von einer nationalen Gesetzgebung, einer Gesetzgebung des Bundes, einer Gesetzgebung der Länder (oder welcher mit Gesetzgebungshoheit ausgestatteter Gliedereinheiten auch immer). Die Bezeichnung „*gouvernemental*“ greift auf den in der angloamerikanischen Politikwissenschaft traditionellen Begriff des „*government*“ zurück. Nach einem engen Verständnis wird damit bloß das Organ Regierung bezeichnet. Nach einem durchaus üblichen¹ weitergehenden Verständnis steht der Begriff hingegen für ein ganzes Regierungssystem, das etwa auch Parlamente mit einschließt. Ebenso wird die heute vielbeschworene *Governance* nicht nur als Regieren im Sinne der Tätigkeit einer Regierung, sondern als Gesamtprozess der politischen Steuerung verstanden, an der auch andere Organe teilhaben.² Wenn ein derart weites Verständnis herangezogen werden soll, stellt sich allerdings die Frage, ob eine Beschränkung auf Bund oder Länder gerechtfertigt sein kann. Denn auch die Gemeinden oder andere subregionale Gebietskörperschaften, ja selbst nicht-territoriale Körperschaften des öffentlichen Rechts können an der politischen Steuerung beteiligt sein.

Es erscheint daher nötig, den Begriff „*intergouvernemental*“ für die Zwecke dieses Beitrags zu präzisieren, nämlich ihn einerseits auf das Bund-Länder-Verhältnis, andererseits auf den Bereich der Gesetzgebung zu beschränken. Ein Zusammenhang zwischen beiden Ein-

1 Vgl. paradigmatisch Wheare, *Federal Government* (1947); jüngst Blanke, *Government und Governance im 21. Jahrhundert. Politische und rechtliche Aspekte neuer Steuerungsmodelle*, FS Heinrich Siedentopf (2008) 721.

2 Vgl. etwa Benz, *Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?*, in: ders. (Hg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen* (2004) 11 (15); Schuppert (Hg.), *Governance-Forschung*² (2006); ders./Beisheim (Hg.), *Staatszerfall und Governance* (2007); ders./Voßkuhle (Hg.), *Governance von und durch Wissen* (2008); Jann, *Regieren als Governance-Problem: Bedeutung und Möglichkeiten institutioneller Steuerung*, in: ders./König (Hg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts* (2008) 1; Blanke, *Government* 721.

schränkungen erscheint schon deshalb zwingend gegeben, weil in Österreich nur Bund und Länder Gesetzgebungshoheit haben. Dass die Gesetzgebung insofern einen gouvernementalen Charakter hat, als sie einerseits das Regieren steuert, andererseits aber häufig von der Regierung initiiert wird, kann gleichfalls nicht bestritten werden.

Auch wenn der gouvernementale Charakter der Gesetzgebung des Bundes oder der Länder insofern außer Zweifel steht, stellt sich doch die Frage, inwiefern dieser auch *intergouvernemental* ist. In der Föderalismusforschung wird mit „*intergovernmental relations*“ das Beziehungsgeflecht zwischen den verschiedenen Ebenen eines Mehrebenensystems umschrieben.³ Im Bundesstaat schließt das jedenfalls Bund und Länder mit ein, doch können, wiederum unter Zugrundelegung eines weiten Verständnisses, auch andere Steuerungsebenen – namentlich die europäische oder die lokale Ebene – daran beteiligt sein. Auch aus einem anderen Grund geht der Begriff deutlich über den im deutschsprachigen Schrifttum beheimateten Begriff des „kooperativen Bundesstaats“⁴ hinaus: Nicht alles, das intergouvernementaler Natur ist, muss, wie noch näher zu begründen sein wird, auch zwangsläufig kooperativ sein.

Mit „intergouvernementaler“ Gesetzgebung ist nicht gemeint, dass es sich um eine „gemischte“ Bund-Länder-Gesetzgebung handeln würde, die keiner Gebietskörperschaft ausschließlich zuzuordnen wäre. Vielmehr wird die folgende Darstellung Fälle aufzeigen, in denen deutlich wird, dass die Gesetzgebung von Bund und Ländern zwar gouvernemental in dem Sinne ist, dass sie insgesamt einer Gebietskörperschaft zugeordnet werden kann, dass im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens jedoch verschiedenste Arten von intergouvernementalen Einflüssen zutage treten können.

3 Vgl nur beispielhaft: *Kohler-Koch*, Regionen im Mehrebenensystem der EU, in: *König/Rieger/Schmitt* (Hg), Das europäische Mehrebenensystem der EU (1996) 203; *Engel*, „Kooperativer Mehrebenen-Föderalismus“ in Europa? Eine kritische Würdigung der Verfahren regionaler Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2001 (2001) 497 (497 f); *Watts*, Comparing Federal Systems³ (2008) 117 ff; *Kincaid*, Comparative Observations, in: *Kincaid/Tarr* (Hg), Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries (2005) 409 (432 f).

4 Vgl nur *Ermacora*, Österreich als kooperativer Bundesstaat, in: *Klecatsky* (Hg), Die Republik Österreich (1968) 221; *ders*, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat (1976); *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd VI 3 (2008) 1005; *Weber*, Österreichs kooperativer Föderalismus am Weg in die europäische Integration, FS Herbert Schambeck (1994) 1041 (1042 ff); *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 456 f.

II. Intergouvernementale Einflussnahme im Gesetzgebungsverfahren: Institutionelle Betrachtung

1. Der Bundesrat

Jenes Organ, das im Rahmen der Bundesgesetzgebung primär als intergouvernementale Drehscheibe anzusehen wäre, ist die so genannte Zweite Kammer.⁵ Nach der jüngeren Entwicklungslinie⁶ dieser in ihren Wurzeln bereits auf die Antike zurückgehenden Institution, die ihre erstmalige Ausprägung im Senat der US-amerikanischen Verfassung von 1787 fand, stellt die Zweite Kammer eine Vertretung der Gliedeinheiten im Bund dar, wobei sie selbst ein Bundesorgan ist. Anders etwa äußerte sich das deutsche Bundesverfassungsgericht⁷ zum deutschen Bundesrat, das diesen nicht als Zweite Kammer des Bundesparlaments, sondern als an der Bundesgesetzgebung mitwirkendes *aliud* ansah, was weniger unter dem Gesichtspunkt der Operationalität des deutschen Bundesrats als vielmehr seines Beschickungsmodells gerechtfertigt erscheint.⁸

Die Zweite Kammer stellt eine repräsentative Variante der Mitbestimmung der Gliedeinheiten an der Bundesgesetzgebung – in untergeordnetem Ausmaß allenfalls auch noch anderer Staatsgewalten – dar, die der vergleichsweise schwerfälligen Form direkter Mitbestimmung regelmäßig vorgezogen wird. In Österreich gibt es vereinzelt Fälle einer solchen direkten Ländermitbestimmung,⁹ doch tritt diese Form klar hinter die repräsentative Variante, den Bundesrat, zurück.

Dass der Bundesrat rechtlich verpflichtet wäre, in seiner Willensbildung Länderinteressen zu vertreten, tritt aus dem B-VG nicht explizit zutage, auch wenn der grundsätzliche Länderbezug des Bundesrats in Art 34 Abs 1 B-VG klargestellt wird. Die Wahl der Mitglieder des

5 Vgl im Überblick etwa: *Karpen*, Role and Function of the Second Chamber (1999); *Luther/Passaglia/Tarchi* (Hg), A World of Second Chambers (2006).

6 Nach der älteren Entwicklungslinie handelte es sich bei der Zweiten Kammer um eine letztlich oligarchische (vor allem aristokratische, gerontokratische oder plutokratische) Vertretung; näher *Luther*, The Search for a Constitutional Geography and Historiography of Second Chambers, in: *ders/Passaglia/Tarchi* (Hg), A World of Second Chambers (2006) 3 (18 ff).

7 Vgl BVerfGE 37, 363 (380).

8 Der deutsche Bundesrat besteht gem Art 51 GG aus Mitgliedern der Regierungen der Länder; die Wahl oder Ernennung eigener Bundesratsabgeordneter ist hingegen nicht vorgesehen.

9 Vgl dazu unten FN 26.

Bundesrats durch die Landtage sowie zumindest manche seiner Funktionen verdeutlichen diesen Länderbezug: Während das Gesetzesinitiativrecht des Bundesrats gem Art 41 Abs 1 B-VG oder sein Einspruchsrecht gem Art 42 B-VG keine spezifische Länderkomponente erkennen lässt, sind seine Zustimmungsrechte¹⁰ sämtlich an der funktionalen Ländervertretung ausgerichtet. Diese Spezifizierung der Funktionen der Zweiten Kammer wurde etwa immer wieder im Reformprozess¹¹ des italienischen Senats gefordert, indem argumentiert wurde, dass ein „*Senato federale della Repubblica*“ nur gegen solche Gesetzesbeschlüsse ein absolutes Veto einlegen dürfen solle, wenn diese die Regionen spezifisch berührten.¹² Dagegen kann jedoch eingewendet werden, dass gerade die Zweiten Kammern in den USA und der Schweiz als den beiden Prototypen des Bundesstaats dem Typus des „vollkommenen“ Zweikammersystems angehören. Das österreichische Bundesratsmodell entspricht hingegen dem „unvollkommenen“ Zweikammersystem, wie es in der Mehrheit der Bundesstaaten üblich ist.¹³ Dies hängt mit der historischen Kompromisslösung für einen Bundesrat zusammen, sodass die „*Verfassung ... bemüht [war], dem Bundesrat nicht die Stellung einer dem Nationalrat gleichgestellten Kammer zu geben.*“¹⁴

Der Bundesrat ist insofern doppelt legislativlastig, als einerseits seine Funktionen hauptsächlich¹⁵ die Gesetzgebung berühren, andererseits seine Mitglieder durch die Landtage gewählt werden, was im weltweiten Vergleich übrigens keineswegs das Regelmodell der Bestellung der Abgeordneten der Zweiten Kammern darstellt.¹⁶ Eine starke Abschwächung dieser organisatorischen Abhängigkeit von der Landeslegislative bewirkt jedoch das freie Mandat der Bundesrats-

10 Vgl Art 15 Abs 6, Art 23e Abs 6, Art 50 Abs 2 und 4, Art 35 Abs 4, Art 44 Abs 2, Art 100 B-VG; dazu auch *Bußjäger*, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates (2001).

11 Vgl *Manetti*, The Italian-Style Federal Senate, in: *Luther/Passaglia/Tarchi* (Hg), A World of Second Chambers (2006) 829 (839); *dies*, Prospettive di riforma del Senato in Italia, in: *di Giovine/Mastromarino* (Hg), Il regionalismo italiano in cerca di riforme (2008) 27 (30 ff); zum *status quo* vgl *de Vergottini*, Diritto Costituzionale⁵ (2006) 411 ff.

12 Vgl dazu den jüngsten Reformentwurf *Modificazione di articoli della Parte seconda della Costituzione*, P.d.l.cost.553 e abb.-A.

13 Zumeist ist die Zweite Kammer auch in Zweikammersystemen ohne bundesstaatlichen Hintergrund die schwächere (eine Ausnahme stellen etwa die Niederlande dar); vgl dazu zB *Luther*, Search 5 sowie *Gamper*, Staat und Verfassung (2007) 204 ff.

14 *Kelsen/Froehlich/Merkl* (Hg), Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 102.

15 Vgl aber zB Art 23e Abs 6, Art 50 Abs 2-5, Art 52, Art 147 Abs 2 B-VG.

16 Daneben kommen insbesondere Wahlen durch die Bevölkerung oder die Exekutive der Gliedereinheiten sowie Mischmodelle in Frage (vgl *Watts*, Systems 153 f).

abgeordneten, die an keine Weisungen der sie entsendenden Landtage oder überhaupt irgendwelcher Organe gebunden sind.¹⁷

Zur rechtlichen Schlechterstellung gegenüber dem Nationalrat tritt die bekannte politische Zahnlosigkeit des Bundesrats, die seit vielen Jahren zu heftigen Diskussionen und im letzten Jahr sogar zu einem – politisch vorläufig gescheiterten – Verfassungsreformentwurf geführt hat, der zwei Änderungsvarianten hinsichtlich des Bundesrats beinhaltete.¹⁸ Diese zweifache Schwäche des Bundesrats mündet in das Paradoxon, dass ausgerechnet die bundesverfassungsrechtlich wie staatsrechtlich wohl bedeutendste „Klammer“ im Rahmen der intergouvernementalen Gesetzgebung eine in der Praxis blasse Erscheinung darstellt, die einem „wohl recht überflüssigen Abklatsch des Nationalrates“¹⁹ nahe kommt.

Trotz der Wahl der Bundesratsabgeordneten durch die Landtage wurde nur den Landeshauptmännern, nicht den Landtagspräsidenten ein Teilnahme- und Rederecht gem Art 36 Abs 4 B-VG eingeräumt. Umgekehrt kann der Bundesrat auf die Landtage insofern Einfluss nehmen, als er gem Art 100 B-VG ein Zustimmungsrecht bei der (bisher noch nicht stattgefundenen) Auflösung eines Landtags durch den Bundespräsidenten hat. Indirekt kann der Bundesrat durch Verweigerung seiner Zustimmung die Landeslegislative auch insofern stärken, als er gem Art 44 Abs 2 B-VG Kompetenzverteilungsänderungen zu Lasten der Länder blockieren oder für die Länder ungünstige Fristsetzungen, die gem Art 15 Abs 6 B-VG die gewöhnlichen Fristen für die Erlassung von Ausführungsgesetzen unter- oder überschreiten, verhindern könnte. Gem § 9 F-VG entsendet der Bundesrat außerdem paritätisch mit dem Nationalrat die Mitglieder jenes 26-er Ausschusses, der über Einsprüche der Bundesregierung gegen einen Gesetzesbeschluss des Landtags über Landes(Gemeinde)abgaben, sofern der Landtag einen Beharrungsbeschluss gefällt hat, entscheidet.

Rechtlich vorgesehen ist weiters die Teilnahme (nicht: Stimmführung) des Präsidiums des Bundesrates an den Sitzungen der (praktisch bedeutungslosen) Integrationskonferenz der Länder, in der auch die Landtagspräsidenten – allerdings ohne zur Stimmführung berech-

17 Vgl Art 56 Abs 1 B-VG und *Pernthaler/Rath-Kathrein*, Bindung von Mitgliedern des Bundesrates an Aufträge der sie entsendenden Landtage, FS Heinz Peter Rill (1995) 197 (197 ff).

18 Entwurf vom Juli 2007, abrufbar unter <http://www.bka.gv.at/site/5732/Default.aspx>. Vgl dazu näher *Camper*, Aktuelle Herausforderungen an ein „bewegliches System“ der österreichischen Bundesverfassung (2008) 43 ff.

19 *Kelsen/Froehlich/Merkl* (Hg), Bundesverfassung 102.

tigt zu sein – vertreten sind.²⁰ Formlos vorgesehen ist die zumindest fallweise Teilnahme des Präsidiums des Bundesrats an den Tagungen der Landtagspräsidentenkonferenz.²¹

2. Weitere Institutionen

Die letztgenannte Konferenz stellt zusammen mit der Landtagsdirektorenkonferenz die klassische formlose Variante einer horizontalen Länderkooperation im Bereich der Legislative dar – es handelt sich zwar in beiden Fällen um intergouvernementale Konferenzen, jedoch nicht in einem vertikalen Bund-Länder-Verhältnis. Hingegen sind zwei Vertreter der Landtage (Landtagspräsidenten) Mitglied des (rechtlich verankerten und vertikal organisierten) Rats für Fragen der österreichischen Integrations- und Außenpolitik.²² Auch im Bereich des Fiskalföderalismus wurden verschiedene vertikale Gremien, deren intergouvernementale Besetzung auf die Gemeinden erweitert wurde, rechtlich verankert.²³

3. Zwischenresümee

Vergleicht man die intergouvernementalen „Institutionen der Gesetzgebung“ (im weitesten Sinn) miteinander, so zeigen sich doch erhebliche Unterschiede, die zum einen darin bestehen, dass nicht alle erwähnten Institutionen auch Organe im rechtlichen Sinne darstellen, was auf ihre Effizienz und Operationalität jedoch keinen Einfluss zu haben scheint;²⁴ zum anderen jedoch unterscheiden sich die erwähnten Institutionen dahingehend, vertikal oder horizontal intergouvernemental zu sein, also entweder nur die Länder untereinander oder die Länder mit dem Bund zu verknüpfen. Der Bundesrat erscheint, was seine Zusammensetzung anbelangt, insofern einzigartig, als er sich, anders als die anderen Institutionen, nicht aus Mitgliedern

20 Vgl dazu die Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, zB Tir LGBl 1993/18.

21 Rosner, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000) 103.

22 Vgl § 1 Abs 2 Z 3 Bundesgesetz über die Errichtung eines Rates für Fragen der österreichischen Integrations- und Außenpolitik (BGBl 1989/368 idF BGBl I 2008/30).

23 Siehe dazu unten III.3.

24 So etwa die Einschätzung von Weber, Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen), ÖZP 1992, 405 (412 f); Pernthaler, Bundesstaatsrecht 446 ff; Rosner, Koordinationsinstrumente 8 ff.

rekrutiert, die zwangsläufig bereits andere Organfunktionen ausüben (wie Landtagspräsidenten, Landeshauptmänner).

III. Intergouvernementale Einflussnahme im Gesetzgebungsverfahren: Verfahrensrechtliche Betrachtung

1. Die wechselseitige Beteiligung im Gesetzgebungsverfahren

Betrachtet man die bundesverfassungsrechtlichen Voraussetzungen von Bundes- und Landesgesetzgebungsverfahren näher, so ergibt sich eine ganze Fülle wechselseitiger Beteiligungen, die zum Teil sogar *ab ovo*, nämlich noch vor dem eigentlichen Beginn eines Gesetzgebungsverfahrens, zu wirken beginnen.

Eine formelle Begutachtung von Bundesgesetzesvorhaben durch die Länder ist in Art 14b Abs 4 B-VG vorgesehen, wonach den Ländern Gelegenheit zu geben ist, an der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben in Angelegenheiten des Art 14b Abs 1 B-VG mitzuwirken. Umgekehrt wird diese Befugnis dem Bund hinsichtlich Landesgesetzesvorhaben nicht eingeräumt, wenngleich die fehlende Unterbreitung indirekte Konsequenzen im Sinne eines erweiterten Einspruchsrechts der Bundesregierung gem Art 98 Abs 2 B-VG haben kann.

Auch das Recht der Gesetzesinitiative steht dem Bund nicht hinsichtlich der Landesgesetzgebung, den Ländern bei der Bundesgesetzgebung hingegen indirekt zu.²⁵ Im Verfahren der Bundesgesetzgebung sind die Länder indirekt durch den mit allgemeinen Einspruchs- und spezifischen Zustimmungsrechten ausgestatteten Bundesrat vertreten, in einzelnen Fällen aber auch direkt berechtigt, ihre Zustimmung zu Bundesgesetzesbeschlüssen zu verweigern.²⁶ Im Landesgesetzgebungsverfahren hat der Bund ein Zustimmungsrecht gem Art 97 Abs 2 B-VG, während sein Einspruch gem Art 98 Abs 2 und § 9 F-VG grundsätzlich überwindbar ist. In beiden Fällen der direkten Zustimmung zeigt sich, dass Bund und Ländern jeweils (suspensive oder absolute) Vetorechte zukommen, die nicht durch eine spezifisch intergouvernemental organisierte Institution ausgeübt werden, sondern jeweils Organen (Bundesregierung oder nach den Landesverfassungen

25 Über den Bundesrat gem Art 41 Abs 1 B-VG oder über durch je ein Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder unterstützte Volksbegehren gem Art 41 Abs 2 B-VG.

26 Vgl Art 14b Abs 4, Art 102 Abs 1 und 4, Art 129a Abs 2 B-VG.

den Landesregierungen) obliegen, die in organisatorischer Hinsicht nicht als intergouvernemental angesehen werden können, es jedoch in der Wahrnehmung der genannten Befugnisse funktional sind.

2. *Die Abhängigkeit der Landesgesetzgebung von der Kompetenz-Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers*

Über die Regelung der intergouvernementalen Beziehungen im Gesetzgebungsverfahren hinaus enthält die Bundesverfassung verschiedentlich Instrumente, die Gesetzgebungskompetenzen der Länder vom Willen des einfachen Bundesgesetzgebers abhängig machen: Dazu zählt etwa Art 10 Abs 2 B-VG, wonach der einfache Bundesgesetzgeber die Kompetenz hat, in gewissen, dort angeführten Rechtsmaterien spezielle Gesetzgebungskompetenz an den Landesgesetzgeber zu übertragen. Auch die Entscheidung, ob überhaupt und mit welchem (noch zulässigen) Grad an Determiniertheit der Bund Grundsatzgesetze gem Art 12 B-VG erlässt, erweitert oder beschränkt jeweils den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum der Länder. Ähnlich verhält es sich im Zusammenhang mit den Bedarfskompetenzen des Bundes:²⁷ Solange der Bund von der Bedarfskompetenz keinen Gebrauch macht – sei es, weil kein Bedarf vorhanden ist oder der Bund einen solchen Bedarf nicht als vorhanden erachtet –, sind die Länder befugt, in diesen Bereichen gesetzgeberisch tätig zu sein.

In all diesen Fällen hat die Gesetzgebung der Länder insofern einen speziellen intergouvernementalen Einschlag, als die Ermächtigung dazu vom Willen des einfachen Bundesgesetzgebers abhängt. Allerdings müsste unter diesem Blickwinkel die gesamte Landesgesetzgebung dann auch schon deshalb intergouvernemental sein, weil die zu ihr ermächtigende Kompetenz-Kompetenz regelmäßig beim Bundesverfassungsgesetzgeber liegt, was jedoch zu einer unzumutbaren Verallgemeinerung des Begriffs des Intergouvernementalen führen würde.

3. *Intergouvernementalität im Fiskalföderalismus*

Im österreichischen Fiskalföderalismus weist die Intergouvernementalität der Gesetzgebung ein besonders hohes Konzentrationsniveau auf: Rechtlich nicht verankert – wiewohl mit rechtlichen Auswirkungen

²⁷ Vgl Art 10 Abs 1 Z 12, Art 11 Abs 1 Z 7, Abs 2, 5 und 6 B-VG.

verknüpft –²⁸ ist die politische Verhandlungsführung vor Erlassung des Finanzausgleichsgesetzes, während die Vereinbarungen zum Konsultationsmechanismus²⁹ und Stabilitätspakt 2008³⁰ sogar verfassungsrechtlich formalisiert wurden.³¹ Während die Finanzausgleichsverhandlungen ohne eigene intergouvernementale Institution auskommen, wurden unter dem Regime der beiden letztgenannten Vereinbarungen förmlich verankerte Gremien, nämlich das Konsultationsgremium,³² das österreichische Koordinationsgremium,³³ die Länder-Koordinationskomitees³⁴ sowie das Schlichtungsgremium³⁵, errichtet. Alle diese Gremien zeichnen sich gegenüber den zuvor erwähnten intergouvernementalen Institutionen durch die Besonderheit aus, dass auch die Gemeinden in ihnen vertreten sind. Die Intergouvernementalität umfasst in diesem Fall also nicht nur Bund und Länder, sondern auch die lokale Ebene, die nach einem klassischen Föderalismusverständnis eigentlich ausgeschlossen wäre, jedoch heute immer stärker als „dritter Partner“ des föderalen Systems Beachtung findet.³⁶

Bezüge zur Gesetzgebung weisen sämtliche der erwähnten intergouvernementalen Gremien auf: Das Konsultationsgremium hat ua über Gesetzesentwürfe oder von übermittelten Gesetzesentwürfen abweichende Gesetzesvorschläge einer Bundes- oder Landesregierung zu beraten.³⁷ Sollte ein Einvernehmen nicht zustande kommen oder diesem nicht Rechnung getragen werden, ist ein Ersatz der durch die Erlassung des Gesetzes zusätzlich verursachten finanziellen Ausgaben

28 Führen die Finanzausgleichsverhandlungen zu einem von allen „Finanzausgleichspartnern“ unterfertigten „Paktum“, zieht der Verfassungsgerichtshof daraus die Vermutung der Konformität des FAG mit § 4 F-VC (dazu sogleich).

29 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften (im Folgenden: Vereinb KonsMech) (BGBl I 1999/35).

30 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Weiterführung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (im Folgenden: StabPakt 2008) (BGBl I 2008/127).

31 Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes (BGBl I 1998/61).

32 Art 2 Vereinb KonsMech.

33 Art 6 Abs 1 lit a StabPakt 2008.

34 Art 6 Abs 1 lit b StabPakt 2008.

35 Art 11 Abs 2 StabPakt 2008.

36 Dazu Weber, Zwei- oder dreigliedriger Bundesstaat? Bemerkungen zur Stellung der Gemeinden in einer möglichen künftigen Bundesverfassung, FS Peter Pernthaler (2005) 413; Steytler, The Place and Role of Local Government in Federal Systems (2005) 1 ff; Gamber, Die Stellung der Gemeinden im Vergleich europäischer Bundesstaaten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2006 (2006) 66.

37 Art 2 Abs 2 Vereinb KonsMech.

durch jene Gebietskörperschaft zu leisten, die für das Gesetz verantwortlich ist.³⁸ Die geplante Gesetzgebung wird dadurch zwar nicht verhindert, aber in ihren finanziellen Auswirkungen auf andere Gebietskörperschaften beschränkt. Auch die im Rahmen des Stabilitätspakts errichteten intergouvernementalen Koordinationskomitees bzw das Schlichtungsgremium haben insofern einen Bezug zur Gesetzgebung, als sie im einen Fall für die – gesetzlich näher zu determinierende – Koordination der Haushaltsführung,³⁹ im anderen Fall für die Absicherung der Stabilitätsverpflichtungen – und damit für budgetäre Abweichungen –⁴⁰ zuständig sind.

In diesem Zusammenhang soll näher auf eine Bestimmung eingegangen werden, die gleich mehrere intergouvernementale Verknüpfungen vornimmt, ohne dass dies freilich länderfreundliche Konsequenzen hätte. § 24 Abs 9 FAG 2008⁴¹ zwingt die Länder nämlich dazu, die Art 15a B-VG-Vereinbarung über den Stabilitätspakt zu ratifizieren und in Kraft zu belassen, die ihnen – anders als allen anderen Gebietskörperschaften –⁴² auferlegt, einen Haushaltsüberschuss zu erzielen. Ratifizieren sie die Vereinbarung nicht oder belassen sie sie nicht in Kraft, werden ihnen die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben in beträchtlichem Ausmaß gekürzt.

Es handelt sich dabei um eine Bestimmung innerhalb eines einfachen Bundesgesetzes, in dessen Genese der Bundesrat nur ein suspensives Vetorecht auszuüben berechtigt war. Auf politischer Ebene wurde es jedoch zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verhandelt und schlussendlich mit einem „Paktum“ besiegelt, woraus der Verfassungsgerichtshof die Schlussfolgerung zieht, dass die Finanzausgleichsgerechtigkeit gem § 4 F-VG gewahrt sein dürfte.⁴³ Wollen die Länder das Zustandekommen dieser Bestimmung von Anfang an verhindern, ist ihnen dies über den Bundesrat nicht – zumindest nicht nachhaltig – möglich. Verweigern sie die Unterschrift unter das „Paktum“, hat das auf die kompetenzrechtliche Befugnis des Bundes, eine derartige Bestimmung im Finanzausgleichsgesetz zu erlassen,

38 Art 4 Abs 2 Vereinb KonsMech.

39 Art 6 Abs 2 lit a-i StabPakt 2008.

40 Art 11 Abs 2 StabPakt 2008.

41 BGBl I 2007/103; zur Vorgängerbestimmung des § 27 Abs 7 FAG 2001 (BGBl I 2001/3) auch schon kritisch *Gamper*, Der Stabilitätspakt 2001 im Spannungsfeld von Budgetkonsolidierung und Finanzausgleich, JRP 2002, 240.

42 Art 3 StabPakt 2008; der Bund darf hingegen gemäß Art 2 Abs 1 StabPakt 2008 ein Defizit in bestimmtem Ausmaß erwirtschaften, während die Gemeinden ausgeglichene Haushalte erzielen sollen.

43 VfSlg 12.505/1990, 12.784/1991, 15.039/1997, 15.681/1999, 15.938/2000, 16.457/2002.

keine Auswirkung. Unterzeichnen sie hingegen, wäre einer Anfechtung vor dem Verfassungsgerichtshof wegen Verletzung des § 4 F-VG wohl ebenso wenig Erfolg beschieden.

Unter diesen Umständen erhebt sich die Frage, warum der Bundesgesetzgeber den Umweg wählt, die Länder zu zwingen, eine Art 15a B-VG-Vereinbarung über den Stabilitätspakt abzuschließen, statt ihnen direkt den in der Vereinbarung vorgesehenen Haushaltsüberschuss im FAG vorzuschreiben. Die Begründung liegt auf der Hand: Es überschreitet den finanzausgleichsrechtlichen (und überhaupt den kompetenzrechtlichen) Spielraum des einfachen Bundesgesetzgebers, die Landesbudgets in Form von einseitig durch den Bund festgesetzten Überschussverpflichtungen zu determinieren. Dazu äußert die Regierungsvorlage: *„Der Finanzausgleich kann nur als Gesamtpaket vereinbart und umgesetzt werden. Die Verteilung der Besteuerungsrechte und die Höhe der Ertragsanteile und Transfers hängen untrennbar mit der Höhe der Beiträge der Länder gemäß dem Österreichischen Stabilitätspakt zusammen. Für letzteres ist allerdings auch die Einbindung der Landtage erforderlich, weshalb § 24 Abs. 9 unverändert wiederum die Bestimmung des Finanzausgleichsgesetzes 2001 übernimmt, wonach die Ertragsanteile (nur) der Länder, die den Stabilitätspakt nicht ratifizieren, teilweise suspendiert werden.“*⁴⁴

Um auf die Landesbudgets Einfluss zu erhalten, bedarf es daher der Bereitschaft der Länder, eine Vereinbarung gem Art 15a B-VG abzuschließen. Dass eine solche Vereinbarung grundsätzlich freiwillig, dh ohne rechtlichen Zwang, erfolgen muss, dürfte außer Zweifel stehen.⁴⁵ § 24 Abs 9 FAG 2008 verbindet nun die Notwendigkeit einer Art 15a B-VG-Vereinbarung mit dem finanzausgleichsrechtlichen Instrumentarium insofern, als die Länder zwar nicht direkt über das FAG zum Haushaltsüberschuss verpflichtet werden, ja nicht einmal direkt verpflichtet werden, den Stabilitätspakt abzuschließen. Der Bund droht jedoch an, die Ertragsanteile der Länder an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu kürzen, sollte der Stabilitätspakt nicht ratifiziert oder in Kraft belassen werden.

Eine solche Kürzung stünde jedoch nicht im Einklang mit dem in § 4 F-VG verankerten Gebot der Finanzausgleichsgerechtigkeit,⁴⁶ sofern sie der Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffent-

⁴⁴ RV 289 BlgNR, XXIII. GP.

⁴⁵ Thienel, Art 15a B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Rz 3; vgl auch VfGH 10.10.2008, G 5/07.

⁴⁶ Dazu umfassend Ruppe, § 4 F-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000).

lichen Verwaltung und der Bedachtnahme auf die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Länder entbehrte. Dessen ungeachtet könnte den Ländern vorgehalten werden, das Paktum als Grundlage des FAG 2008 unterzeichnet und sich damit selbst der Möglichkeit beraubt zu haben, die Sachgerechtigkeit des FAG anzufechten.

Fraglich ist jedoch, ob die Bestimmung aus einem anderen Aspekt verfassungswidrig sein könnte, wobei unklar ist, ob der VfGH aus dem von allen Finanzausgleichspartnern unterzeichneten Paktum möglicherweise nicht nur, wie bisher, die Vereinbarkeit mit § 4 F-VG, sondern auch mit anderen bundesverfassungsrechtlichen Vorschriften, ableiten würde. Auch wenn auf dem Gebiet des Finanzausgleichs möglicherweise praktischen Vorgängen und Konzertierungen mehr Beachtung zu schenken ist als in anderen Rechtsmaterien, erschiene es jedoch äußerst problematisch, eine Gesetzesprüfung gem Art 140 B-VG, die nach dem Kalkül der Verfassungskonformität durchzuführen ist, generell danach auszurichten, ob davor ein Paktum unterzeichnet wurde oder nicht. Auf diese Weise könnten alle möglichen Verfassungswidrigkeiten auf einfachgesetzlichem Wege durchgesetzt werden, wenn nur alle politischen Partner zustimmten, was im Rechtsstaat unerträglich wäre.

Meines Erachtens könnte der VfGH daher etwa uneingeschränkt überprüfen, ob § 24 Abs 9 FAG 2008 mit Art 15a B-VG vereinbar sei, weil erstere Bestimmung einen rechtlichen Zwang auferlege, die Vereinbarung abzuschließen. In seiner Entscheidung vom 10.10.2008 lehnte er es in einem anders gelagerten Fall ab, eine rechtliche Zwangssituation anzunehmen, da nur die *„tatsächlichen Verkehrsverhältnisse und Interessen des Landes Wien“*, nicht jedoch die *„Rechtswirkungen des § 10 Abs 3 BStG 1971“* den Abschluss einer solchen Vereinbarung nahelegten.⁴⁷ Nun könnte man zwar die Ansicht vertreten, dass die angeordnete Kürzung der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ebenfalls „nur“ die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse und Interessen der Länder beträfe. Bei näherer Überlegung im Lichte des bundesstaatlichen Prinzips ergibt sich jedoch mE, dass es sich bei der finanzausgleichsrechtlichen Ausstattung der Länder nicht bloß um „Verhältnisse“ oder „Interessen“ handeln kann, sondern gerade § 4 F-VG aufzeigt, dass die Länder hier auch eine aus dem Gleichheitssatz wie aus dem bundesstaatlichen Prinzip erfließende Rechtsposition vertreten. Der Zwang, den Stabilitätspakt bei sonstiger Kürzung der gemeinschaftlichen Ertragsanteile abzuschließen, ist daher mE ein rechtlicher und auch nicht deshalb nicht vorhanden, weil es den

47 Vgl auch VfGH 10.10.2008, G 5/07.

Ländern formal unbenommen bleibt, den Stabilitätspakt nicht abzuschließen: Es verbleibt ihnen nämlich keine Möglichkeit, den Stabilitätspakt nicht abzuschließen, ohne finanzausgleichsrechtliche Kürzungen in Kauf nehmen zu müssen, die wiederum – dies wäre hinsichtlich der Höhe der Kürzungen zu überprüfen – eine mangelnde Sachgerechtigkeit gem § 4 F-VG aufweisen könnten. Zu überprüfen hätte der VfGH diesfalls aber nicht die Vereinbarkeit mit § 4 F-VG – die auf Grund des Paktums zu vermuten wäre –, sondern die Vereinbarkeit mit Art 15a B-VG, der einen rechtlichen Abschlusszwang ausschließt.

Dabei kann dahingestellt bleiben, ob die Einführung eines solchen Abschlusszwangs – die jedenfalls durch eine Verfassungsänderung zu erfolgen hätte – zweckmäßig wäre oder nicht.⁴⁸ Auch der Gedanke einer höheren Sachgerechtigkeit des § 24 Abs 9 FAG 2008 dahingehend, dass unter dem Druck der europäischen Konvergenzkriterien Maßnahmen nötig sind, die auch in Bundesstaaten eine koordinierte stabilitätsorientierte Haushaltsführung verlangen, ist mE keine ausreichende Rechtfertigung für diese Regelungstechnik, zumal auffällig ist, dass es zum einen lediglich die Länder sind, die nach dem Stabilitätspakt einen Überschuss zu erwirtschaften haben, und zum anderen wiederum lediglich die Länder diejenigen sind, die mit Sanktionen zu rechnen haben, sollten sie den Stabilitätspakt nicht ratifizieren oder in Kraft belassen.

Hingegen wäre es dem Bundesverfassungsgesetzgeber nicht verwehrt, die Verpflichtung zum Abschluss eines Stabilitätspakts mittels Verfassungsbestimmung vorzusehen, wobei auf eine sachgerechte Verteilung der Stabilitätsverpflichtungen zu achten wäre. Tatsächlich ordnet Art 13 Abs 2 B-VG seit 1.1.2009⁴⁹ an, dass Bund, Länder und Gemeinden ihre Haushaltsführung im Hinblick auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und nachhaltig geordnete Haushalte zu koordinieren haben. Die Regierungsvorlage führt dazu aus, dass *„eine unangemessen hohe öffentliche Verschuldung sowie erhebliche persistente öffentliche Defizite“* mit der nachhaltig geordneten Haushaltsführung nicht vereinbar wären; als *„Obergrenze für die Verschuldung sollte das Maastricht-Schuldenkriterium herangezogen werden, [... womit ...] auch budgetpolitische Ziele wie etwa ein über den Konjunkturzyklus ausgeglichener Haushalt vereinbar“* wären.⁵⁰ Ob

48 Ein derartiger Abschlusszwang ist etwa in Art 48a der Schweizerischen Bundesverfassung vorgesehen, wonach der Bund in bestimmten Aufgabenbereichen auf Antrag interessierter Kantone interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten kann.

49 BGBl I 2008/1.

50 RV 203 BlgNR, XXIII. GP.

diese Koordination nur im Wege einer Art 15a-B-VG-Vereinbarung erfolgen kann, wird dadurch freilich nicht vorgeschrieben; es stellt Art 13 Abs 2 B-VG daher auch keine *lex specialis* zu Art 15a B-VG dahingehend dar, einen Abschlusszwang hinsichtlich bestimmter Vereinbarungen vorzusehen. Ebenso wenig kann in Art 13 Abs 2 B-VG die Legitimationsgrundlage dafür gesehen werden, die Länder – und nur diese – mit der Verpflichtung zu einem (nicht nur ausgeglichenen Haushalt, sondern) Haushaltsüberschuss sowie Sanktionen zu belasten, sollten sie eine diesbezügliche Vereinbarung nicht ratifizieren oder in Kraft belassen.

4. Das Berücksichtigungsprinzip

Als abschließendes Beispiel von intergouvernementaler Gesetzgebung soll das durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs entwickelte Berücksichtigungsprinzip⁵¹ erwähnt werden. Wiewohl dieses Prinzip aspekthaft auch explizit positiviert wurde,⁵² fehlt in der österreichischen Bundesverfassung eine allgemeine Verankerung dieses Prinzips, wie sie jedoch in ausländischen Verfassungen bisweilen zu finden ist.⁵³ Auf einfachgesetzlicher Ebene finden sich hingegen immer wieder Bestimmungen, die das Berücksichtigungsprinzip im Verhältnis der Vollziehungen des Bundes und der Länder verankern.⁵⁴

Obwohl der VfGH von Anfang an deutlich machte, dass das Prinzip grundsätzlich nicht im Sinne einer einseitigen Bundestreue zu ver-

51 Vgl etwa VfSlg 8831/1980, 10.292/1984, 14.403/1996, 15.281/1998, 15.552/1999, 16.452/2002, 17.212/2004, 17.497/2005, 18.096/2007. *Lebitsch-Buchsteiner*, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht (2001); *Novak*, Bundesstaatliche Rücksichtnahme, FS Friedrich Kojas (1998) 357 (357 ff); *Davy*, Zur Bedeutung des bundesstaatlichen Rücksichtnahmegebotes für Normenkonflikte, ÖJZ 1986, 225; *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 343 ff.

52 Vgl nur die besonderen Rücksichtnahmepflichten nach dem Konsultationsmechanismus oder die Bestimmungen über die wechselseitige Amtshilfe in Art 22 B-VG.

53 Vgl etwa die Präambel der Schweizerischen Bundesverfassung („in gegenseitiger Rücksichtnahme“; detaillierter etwa Art 48 Abs 3 const cit) oder Art 120 Abs 2 der italienischen Verfassung („*principio di leale collaborazione*“). In Deutschland entnimmt das Bundesverfassungsgericht dem Grundgesetz das immanente Prinzip, dass „dem Wesen des sie [Bund und Länder] verbindenden verfassungsrechtlichen ‚Bündnisses‘ entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung der wohlverstandenen Belange des Bundes und der Glieder beizutragen“ ist (BVerfGE 6, 309, 361).

54 Vgl nur beispielhaft § 7 Abs 5 letzter Satz TROG 2006: „Im Übrigen ist auf die raumbedeutenden Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Gemeinden, im Bereich der gemeinsamen Grenzen auch auf die raumbedeutenden Planungen und Maßnahmen der benachbarten Länder und Staaten Bedacht zu nehmen.“

stehen sei, sondern wechselseitig im Verhältnis zwischen Bund und Ländern wirke, wendete er es lange Zeit nur in Fällen zu Gunsten des Bundes an.⁵⁵ Während mittlerweile jedenfalls geklärt ist, dass eine Gesetzgebung die Regelungsinteressen der anderen nicht exzessiv unterlaufen darf,⁵⁶ ist eine allgemeine Dogmatik zur Frage, inwieweit eine Gesetzgebung die fremden Regelungsinteressen positiv mitberücksichtigen darf, noch relativ unausgereift. Insofern erschiene eine konkretere positivrechtliche Absicherung des Prinzips durchaus wünschenswert.

IV. Schlussbemerkung

Als intergouvernementale Gesetzgebung erscheint in Österreich nahezu jede Form der Gesetzgebung: Ausgenommen davon sind nur jene Bundesgesetze, die gem Art 42 Abs 5 B-VG von der Mitwirkung des Bundesrats ausgenommen sind. Alle anderen Bundes- und Landesgesetze unterliegen im Rahmen der zu ihrer jeweiligen Entstehung führenden Verfahren Einflüssen, die als intergouvernemental bezeichnet werden können. Diese Einflüsse sind ganz unterschiedlichen Kategorien zuzuordnen und reichen von Initiativ- zu Konsultationsrechten, von suspensiven zu absoluten Vetorechten, von Mitwirkungen formloser bis hin zu Mitwirkungen verfassungsrechtlich verantworteter Natur. In einigen Fällen nehmen spezifische Repräsentativkörper Einfluss, während dies in anderen Fällen herkömmlichen Staatsorganen vorbehalten ist.

Der relativ hohe Grad an Zentralisierung, der dem österreichischen Bundesstaat eigen ist, erfährt im Bereich der intergouvernementalen Gesetzgebung Bestätigung, aber auch Relativierung: Während die verfassungsrechtlich vorgesehenen Formen der Intergouvernementalität teils bundes-, teils länderfreundlicher Natur sind – wobei deren Anwendung in der Praxis von der ursprünglichen Konzeption dieser Instrumente bisweilen durchaus abweicht –, sind die durch die Verfassungspraxis entwickelten Mechanismen im Bund-Länder(Gemeinden)-Verhältnis durchwegs länder(gemeinden)freundlich. Während Intergouvernementalität im erstgenannten Bereich nicht immer ko-

55 Vgl etwa VfSlg 8831/1980, 10.292/1984, 14.403/1996, 15.281/1998, 15.552/1999, 16.452/2002, 17.212/2004, 17.497/2005. In VfSlg 18.096/2007 wandte der Verfassungsgerichtshof das Prinzip erstmals zu Gunsten der Länder an.

56 Vgl dazu etwa *Raschauer*, Gewerbeordnung – Raumordnung (Entscheidungsbesprechung), ÖZW 1988, 27 (30); *Novak*, Lebendiges Verfassungsrecht (2008) 309; *Berka*, Lehrbuch Verfassungsrecht² (2008) 118; *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 346 ff.

operative Züge aufweist, kann Intergouvernementalität im letztgenannten Bereich tatsächlich als „kooperativer Bundesstaat“ übersetzt werden. Dass die Formalverfassung die Verfassungswirklichkeit durch die Positivierung dieser wichtigen informellen Institutionen und Verfahrenspraktiken nachvollzieht, wäre schon deshalb konsequent, weil die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs ansatzweise bereits Rechtsfolgen an sie knüpft.

Literaturhinweise

- Benz Arthur*, Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz (Hg), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden 2004, 11
- Berka Walter*, Lehrbuch Verfassungsrecht², Wien/New York 2008
- Blanke Hermannn-Josef*, Government und Governance im 21. Jahrhundert, Politische und rechtliche Aspekte neuer Steuerungsmodelle, in: Magiera/Sommermann (Hg), Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive – FS Heinrich Siedentopf, Berlin 2008, 721
- Bußjäger Peter*, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates, Wien 2001
- Davy Ulrike*, Zur Bedeutung des bundesstaatlichen Rücksichtnahmegebotes für Normenkonflikte, ÖJZ 1986, 225
- De Vergottini Giuseppe*, Diritto Costituzionale⁵, Torino 2006
- Engel Christian*, Kooperativer Mehrebenen-Föderalismus in Europa? Eine kritische Würdigung der Verfahren regionaler Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden 2001, 497
- Ermacora Felix*, Österreich als kooperativer Bundesstaat, in: Klecatsky (Hg), Die Republik Österreich, Wien 1968, 221
- Ermacora Felix*, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Wien 1976
- Gamper Anna*, Aktuelle Herausforderungen an ein „bewegliches System“ der österreichischen Bundesverfassung, Wien 2008
- Gamper Anna*, Der Stabilitätspakt 2001 im Spannungsfeld von Budgetkonsolidierung und Finanzausgleich, JRP 2002, 240
- Gamper Anna*, Die Stellung der Gemeinden im Vergleich europäischer Bundesstaaten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2006, Baden-Baden 2006, 66
- Gamper Anna*, Staat und Verfassung, Wien 2007
- Jann Werner*, Regieren als Governance-Problem: Bedeutung und Möglichkeiten institutioneller Steuerung, in: Jann/König (Hg), Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen 2008, 1

- Kelsen Hans/Froehlich Georg/Merkel Adolf* (Hg), Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Wien 1922
- Kincaid John*, Comparative Observations, in: Kincaid/Tarr (Hg), Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries, Montreal 2005, 409
- Kohler-Koch Beate*, Regionen im Mehrebenensystem der EU, in: König/Rieger/Schmitt (Hg), Das europäische Mehrebenensystem der EU, Frankfurt 1996, 203
- Lebitsch-Buchsteiner Sigrid*, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht, Wien 2001
- Luther, Jörg/Passaglia, Paolo/Tarchi, Rolando* (Hg), A World of Second Chambers, Milano 2006
- Luther Jörg*, The Search for a Constitutional Geography and Historiography of Second Chambers, in: Luther/Passaglia/Tarchi (Hg), A World of Second Chambers, Milano 2006, 3
- Manetti Michaela*, Prospettive di riforma del Senato in Italia, in: di Giovine/Mastromarino (Hg), Il regionalismo italiano in cerca di riforme, Milano, Giuffrè 2008, 27
- Manetti Michaela*, The Italian-Style Federal Senate, in: Luther/Passaglia/Tarchi (Hg), A World of Second Chambers, Milano 2006, 829
- Novak Peter*, Bundesstaatliche Rücksichtnahme, in: Schäffer et al (Hg), Staat-Verfassung-Verwaltung – FS Friedrich Koja, Wien/New York 1998, 357
- Novak Peter*, Lebendiges Verfassungsrecht, Wien/New York 2008
- Pernthaler Peter*, Österreichisches Bundesstaatsrecht, Wien 2004
- Pernthaler Peter/Rath-Kathrein Irmgard*, Bindung von Mitgliedern des Bundesrates an Aufträge der sie entsendenden Landtage, in: Griller/Korinek/Potacs (Hg), Grundfragen und aktuelle Probleme des öffentlichen Rechts – FS Heinz Peter Rill, Wien 1995, 197
- Raschauer Bernhard*, Gewerbeordnung – Raumordnung (Entscheidungsbesprechung), ÖZW 1988, 27
- Rosner Andreas*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder, Wien 2000
- Rudolf Walter*, Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hg), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd VI 3, Heidelberg 2008, 1005

- Ruppe Hans Georg*, § 4 F-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien/New York 2000
- Schuppert Gunnar Folke* (Hg), Governance-Forschung², Baden-Baden 2006
- Schuppert Gunnar Folke/Beisheim Marianne* (Hg), Staatszerfall und Governance, Baden-Baden 2007
- Schuppert Gunnar Folke/Voßkuhle Andreas* (Hg), Governance von und durch Wissen, Baden-Baden 2008
- Steytler Nico*, The Place and Role of Local Government in Federal Systems, Johannesburg 2005
- Thienel Rudolf*, Art 15a B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien/New York 2000
- Ulrich Karpen*, Role and Function of the Second Chamber, Baden-Baden 1999
- Watts Ronald*, Comparing Federal Systems³, Montreal & Kingston/London/Ithaca 2008
- Weber Karl*, Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen), ÖZP 1992, 405
- Weber Karl*, Österreichs kooperativer Föderalismus am Weg in die europäische Integration, in: Hengstschläger et al (Hg), Für Staat und Recht – FS Herbert Schambeck, Berlin 1994, 1041
- Weber Karl*, Zwei- oder dreigliedriger Bundesstaat? Bemerkungen zur Stellung der Gemeinden in einer möglichen künftigen Bundesverfassung, in: Weber/Wimmer (Hg), Vom Verfassungsstaat am Scheideweg – FS Peter Pernthaler, Wien 2005, 413
- Wheare Kenneth Clinton*, Federal Government, Oxford 1947

Die Länderkonferenzen als Instrumente der Selbstkoordination der Länder und des kooperativen Bundesstaates

I. Einleitung

Die neun selbständigen Länder, die gemäß Art 2 B-VG den Bundesstaat Österreich bilden, finden im Bundesverfassungsrecht nur wenige Einrichtungen vor, derer sie sich zum Zweck der Koordination bedienen können: im Wesentlichen die Ländervereinbarungen (Art 15a Abs 2 B-VG) und den Bundesrat (Art 34ff B-VG). Da einerseits der Anwendungsbereich für Ländervereinbarungen bloß ein eingeschränkter ist und andererseits die Vertretung von Länderinteressen im Bundesrat zum Teil als unzureichend empfunden wird, haben die Länder bald nach Gründung der Zweiten Republik begonnen, eine Reihe von **informellen Koordinationsinstrumenten** zu schaffen, um die Abstimmung ihrer gemeinsamen Interessen zu erleichtern.

Als zweifellos wichtigste derartige Einrichtungen haben sich die **Länderkonferenzen** erwiesen, die als „konstitutives Element des österreichischen Föderalismus“¹ oder als „Ausdruck des kooperativen Föderalismus“² bezeichnet werden können. Sie sollen im folgenden Beitrag näher beleuchtet werden.

II. Definition der Länderkonferenzen

Länderkonferenzen sind horizontale Koordinationseinrichtungen unter Beteiligung aller Länder, deren Koordination und Willensbildung grundsätzlich freiwillig, informell und einhellig sind³.

Unter **horizontalen** Koordinationseinrichtungen sind solche zu verstehen, an denen gleichgestellte Partner teilnehmen. Stellt man sich

-
- 1 Weber, Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen), ÖZP 1992/4, 406.
 - 2 Fallend, Bund-Länder-Beziehungen, in: Dachs et al (Hg), Politik in Österreich. Das Handbuch (1992) 1034.
 - 3 Rosner, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000) 176.

die Hierarchien der neun Länder nebeneinander gestellt vor, dann werden die in einer Länderkonferenz vertretenen Partner durch horizontale Schnitte bestimmt. Beispielsweise bilden also die neun Landeshauptleute eine Länderkonferenz, ebenso zB die neun Landesamtsdirektoren oder die neun leitenden Beamten der Finanzabteilungen.

Freiwillig ist eine Koordination dann, wenn sie auf der Selbstkoordination oder der „koordinierten Verfassungsautonomie“⁴ der Länder beruht. **Informell** ist eine Koordination dann, wenn keine oder allenfalls nur äußerst geringe rechtlich verfestigte Geschäftsordnungen oder Verfahrensvorschriften existieren.

Das **Einhelligkeitsprinzip** schließlich ist für die Landeshauptleutekonferenz und die Landesamtsdirektorenkonferenz ausdrücklich in der Geschäftsordnung der Verbindungsstelle der Bundesländer⁵ festgelegt, folgt aber schon unmittelbar daraus, dass die Länder selbständige Rechtssubjekte sind, denen mangels entsprechender Rechtsnorm keine Willensäußerungen anderer Rechtssubjekte zugeordnet werden können. Dort, wo derartige Rechtsnormen bestehen, wie bei der Integrationskonferenz der Länder (IKL), sind graduelle Abweichungen vom strengen Einhelligkeitsprinzip möglich⁶.

Die Länderkonferenzen sind demnach gekennzeichnet durch die Grundsätze der **Beteiligung aller Länder, Amtskollegialität, Freiwilligkeit, Informalität und Einhelligkeit**.

III. Typologie der Länderkonferenzen

Länderkonferenzen bestehen auf politischer oder auf beamteter sowie auf exekutiver oder auf legislativer Ebene. Im Bereich der Exekutive bestehen neben der **Landeshauptleutekonferenz** Konferenzen von Mitgliedern der Landesregierungen (**Referentenkonferenzen**). Diese Konferenzen sind durch die in den Geschäftsordnungen der Landesregierungen festgelegten sachlichen Zuständigkeiten der Landesregierungsmitglieder unterschieden und benannt.

In den Jahren 2007 und 2008 tagten folgende Referentenkonferenzen:

4 Pernthaler, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration (1992) 12.

5 Rosner, Koordinationsinstrumente A 1 ff.

6 Zur IKL Rosner, Koordinationsinstrumente 56 ff.

- Landesagrarreferentenkonferenz
- Landesfamilienreferentenkonferenz
- Landesfinanzreferentenkonferenz
- Landesfrauenreferentenkonferenz
- Landesgesundheitsreferentenkonferenz
- Landesjugendreferentenkonferenz
- Landeskulturreferentenkonferenz
- Landessozialreferentenkonferenz
- Landessportreferentenkonferenz
- Landesumweltreferentenkonferenz
- Landesverkehrsreferentenkonferenz

Auf beamteter exekutiver Ebene bestehen die **Landesamtsdirektorenkonferenz** sowie **Länderexpertenkonferenzen**, wobei letztere nach den einschlägigen Richtlinien⁷

- dem Informationsaustausch unter den Ländern,
- der Vorbereitung gemeinsamer Länderstellungnahmen sowie
- dem sonstigen Koordinieren von Ländermaßnahmen

dienen.

Auf legislativer Ebene bestehen die **Landtagspräsidentenkonferenz** und die diese vorbereitende **Landtagsdirektorenkonferenz**.

Dies erlaubt folgende Übersicht:

Länderkonferenzen	politische Ebene	beamtete Ebene
exekutive Ebene	Landeshauptleutekonferenz Referentenkonferenzen	Landesamtsdirektorenkonferenz Länderexpertenkonferenzen
legislative Ebene	Landtagspräsidentenkonferenz	Landtagsdirektorenkonferenz

Eine Sonderstellung nimmt die in der Praxis bedeutungslose⁸ IKL ein, die aus Mitgliedern sowohl der exekutiven (Landeshauptleute) als auch der legislativen (Landtagspräsidenten) Ebene besteht.

⁷ Richtlinien für Länderexpertenkonferenzen, zur Kenntnis genommen von der Landeshauptleutekonferenz am 23. September 1993, abgedruckt bei Rosner, Koordinationsinstrumente A 11 f.

⁸ Die letzte Sitzung der IKL fand 1997 statt.

IV. Rechtsgrundlagen der Länderkonferenzen

Die Länderkonferenzen sind weitgehend informelle Einrichtungen. Trotzdem gibt es Ansätze für Rechtsgrundlagen und Aufgabenzuweisungen durch den Gesetzgeber, va hinsichtlich der **Landeshauptleutekonferenz**.

So ist die Bundesregierung beim Vorschlag für die Ernennung der Mitglieder der „**Bezügekontrollkommission**“ „an einen gemeinsamen Vorschlag der Landeshauptleute“ gebunden (Art 59b Abs 1 B-VG). Mayer⁹ leitet daraus ab, damit werde „ein neues kollegiales Verfassungsorgan – bestehend aus den Landeshauptleuten („Landeshauptmännerkonferenz“) – geschaffen.“ Nach *Bußjäger*¹⁰ jedoch wird damit „rechtlich nur das Faktum anerkannt, dass die Landeshauptmännerkonferenz existiert, sie wird aber weder auf der verfassungsrechtlichen noch auf der einfachgesetzlichen Ebene institutionalisiert“.

§ 12 Abs 1 Z 3 **Versöhnungsfonds-Gesetz** (Verfassungsbestimmung) normiert hinsichtlich der Zusammensetzung des **Kuratoriums**, dass ein Mitglied von der Landeshauptleutekonferenz zu entsenden ist.

Auch der **einfache Bundesgesetzgeber** räumt der Landeshauptleutekonferenz in einer Reihe von Vorschriften Vorschlags- und Nominierungsrechte ein.

- § 44 Abs 2 Z 3 Bundesstatistikgesetz 2000 bestimmt, dass ein Mitglied des **Statistikrates** „von der Landeshauptmännerkonferenz entsandt“ wird.
- Im Bundesgesetz über die Errichtung des Staatsschuldenausschusses bestimmt § 1 Abs 2 Z 4, dass die Landeshauptmännerkonferenz ein Mitglied in den **Staatsschuldenausschuss** entsendet.
- Dem **Nationalen Sicherheitsrat** gehört „ein Vertreter des Vorsitzenden der Landeshauptmännerkonferenz“ an (§ 3 Abs 2 Z 2 BG über die Errichtung eines Nationalen Sicherheitsrates).
- Dem **Rat für Fragen der österreichischen Integrations- und Außenpolitik** gehören „zwei Vertreter der Landeshauptmännerkonferenz und zwei Vertreter der Landtage (Landtagspräsidenten)“ an (§ 1 Abs 2 Z 3 BG über die Errichtung eines Rates für Fragen der österreichischen Integrations- und Außenpolitik).

9 Mayer, B-VG² (1997) Art 59b B-VG IV.

10 *Bußjäger*, Föderalismus durch Macht im Schatten? – Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2003 (2004) 86.

- Dem **Umweltrat** gehören „zwei Vertreter/innen der Länder, nominiert durch die Landeshauptmännerkonferenz“ an (§ 26 Abs 1 Z 3 UVP-G 2009).
- Ein Mitglied des **Aufsichtsrates** gemäß § 12 **EntwicklungszusammenarbeitsG** ist „von den Landeshauptmännern im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer zu bestellen“ (§ 12 Abs 1 Z 3 leg cit).

Ausdrücklich erwähnt wird die Landeshauptmännerkonferenz auch in § 7 Abs 2 TierarzneimittelkontrollG, nach dem der zuständige Bundesminister diese vor Erlassung bundesweit einheitlicher Vorgaben für die **Tiergesundheitsdienste** anzuhören hat.

Die **Geschäftsordnung der Verbindungsstelle der Bundesländer**¹¹ (GO-VSt) erwähnt die Landeshauptmännerkonferenz, die Landesamtsdirektorenkonferenz und die Länderexpertenkonferenzen an mehreren Stellen. In § 6 erster Absatz GO-VSt wird die Verbindungsstelle der Bundesländer als Geschäftsstelle der Landeshauptmännerkonferenz, der Landesamtsdirektorenkonferenz und der „Expertenkonferenzen der Bundesländer“ bestimmt. In § 6 vierter Absatz GO-VSt wird ein Weisungszusammenhang aufgebaut, der von der Verbindungsstelle der Bundesländer über die Landesamtsdirektorenkonferenz bis zur Landeshauptmännerkonferenz reicht. Schließlich bestimmt § 7 GO-VSt, dass Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenz und der Landesamtsdirektorenkonferenz nur mit Stimmeneinhelligkeit zustande kommen.

Die Länder haben also in der GO-VSt die Landeshauptleutenkonferenz, die Landesamtsdirektorenkonferenz und die Länderexpertenkonferenzen als Organe zur Koordination der Länder vorausgesetzt und auch rudimentäre Elemente einer Geschäftsordnung dieser Konferenzen geregelt.

V. Verfahren der Länderkonferenzen

1. Vorgaben der GO-VSt

Die GO-VSt bietet nur ganz geringe Anhaltspunkte für das Verfahren der Länderkonferenzen, nämlich:

¹¹ Vereinbarung aller neun Landesregierungen aus dem Jahre 1951 gem Art 107 B-VG in der damals geltenden Fassung; abgedruckt bei Rosner, Koordinationsinstrumente A 1 ff.

- Die Verbindungsstelle der Bundesländer ist die Geschäftsstelle der Landeshauptmännerkonferenz, der Landesamtsdirektorenkonferenz und der Länderexpertenkonferenzen und hat deren Sitzungen vorzubereiten (§ 6 erster Absatz GO-VSt).
- Die Verbindungsstelle kann mit Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz beauftragt werden, „Interventionen“ durchzuführen, dh die Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenz können im Wege der Verbindungsstelle nach außen gerichtet werden (§ 6 dritter Absatz GO-VSt).
- Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenz und der Landesamtsdirektorenkonferenz kommen nur mit Stimmeneinhelligkeit zustande (§ 7 GO-VSt).

Die anderen Länderkonferenzen berücksichtigen ebenfalls diese Vorgaben, darüber hinaus haben sich **Verfahrensgrundsätze in der Praxis** herausgebildet.

2. **Vorsitz**

Der Vorsitz in den Länderkonferenzen wechselt in bestimmten Zeiträumen zwischen den Ländern. Dieses „**Rotationsprinzip**“ zeigt sinnfällig die Gleichheit und Gleichrangigkeit der Länder untereinander sowie den Umstand, dass kein Land einem anderen über- oder untergeordnet ist. Die Vorsitzperioden sind halbjährlich (Landeshauptleutekonferenz, Landesagrarreferentenkonferenz, Landesfinanzreferentenkonferenz, Landtagspräsidentenkonferenz), jährlich (übrige Referentenkonferenzen, die meisten ständigen Länderexpertenkonferenzen) oder zweijährlich (Landesamtsdirektorenkonferenz); der Vorsitz wechselt nach dem Vorbild des Bundesrates (Art 36 Abs 1 B-VG) meist in alphabetischer Reihenfolge der Länder. Bei den nicht-ständigen Länderexpertenkonferenzen (siehe VI.) wird der Vorsitz ad hoc oder im Vorfeld festgelegt.

3. **Sitzungen**

Die Länderkonferenzen werden vom Vorsitz zu Sitzungen einberufen, die zumeist im vorsitzführenden Land stattfinden. Jedes Mitglied der Konferenz ist berechtigt, Vorschläge für zu behandelnde Themen zu unterbreiten. Diese Vorschläge werden regelmäßig an die Verbindungsstelle gerichtet.

Die Verbindungsstelle sammelt diese Tagesordnungspunkte und legt sie samt Sachverhaltsdarstellungen und allfälligen Beschlussemp-

fehlungen den Konferenzteilnehmern als Beratungsunterlage rechtzeitig, dh etwa zwei Wochen, vor der Sitzung vor.

Die Protokollführung in den Sitzungen der politischen Länderkonferenzen und der Landesamtsdirektorenkonferenz obliegt jedenfalls der Verbindungsstelle. Protokolle von Länderexpertenkonferenzen werden zumeist vom Vorsitz, zum Teil aber auch von der Verbindungsstelle erstellt. Auch die Ausfertigung der vom Vorsitz festgestellten und im Protokoll festgehaltenen Beschlüsse obliegt regelmäßig der Verbindungsstelle. Die Länderkonferenzen können Beschlüsse auch im Umlaufweg fassen, dh ohne zu einer Sitzung zusammenzutreten.

4. Einheitsprinzips

Beschlüsse der Länderkonferenzen kommen nur mit Stimmeneinhelligkeit zustande. Daher finden in den Sitzungen keine formellen Abstimmungen statt, sondern es wird ein Tagesordnungspunkt so lange beraten und gegebenenfalls die vorliegende Beschlussempfehlung geändert oder ergänzt, bis entweder alle Konferenzmitglieder zustimmen können oder aber feststeht, dass keine Einheitsigkeit erzielt werden kann. Der Vorsitz hält im ersten Fall die Stimmeneinhelligkeit dadurch fest, dass er das in der Beratung erzielte Ergebnis nochmals kurz zusammenfasst und allgemein, ohne Länder einzeln aufzurufen, nach Einverständnis fragt. Trifft diese Frage von keiner Seite auf Widerspruch, hält der Vorsitz dieses zuletzt vorgestellte Ergebnis als Beschluss fest.

VI. Aktionshäufigkeit

Am Beispiel des Jahres 2008 kann folgendes Mengengerüst für Länderkonferenzen dargestellt werden:

- 2 Tagungen der Landeshauptleutenkonferenz;
- 10 Tagungen von (politischen) Referentenkonferenzen;
- 4 Tagungen der Landesamtsdirektorenkonferenz;
- jeweils 2 Tagungen der Landtagspräsidenten- und Landtagsdirektorenkonferenz;
- ca 60 ständige Länderexpertenkonferenzen (welche regelmäßig, zumeist einmal jährlich tagen) mit etwa eben so vielen Tagungen (die Konferenz der beamteten Verkehrsreferenten als ein Beispiel),

daneben noch ca 15 nicht-ständige¹² Länderexpertenkonferenzen (zT mit mehreren Tagungen, etwa zu Fragen im Zusammenhang mit der innerstaatlichen Umsetzung der EVTZ-Verordnung¹³) – insgesamt führt eine vorsichtige Abschätzung zu einer Summe von etwa 100 Tagungen von Länderexpertenkonferenzen pro Jahr¹⁴.

Die Länderexpertenkonferenzen sind gemäß ihren Richtlinien nach schriftlichen Länderumfragen der Verbindungsstelle der Bundesländer nur die zweite Wahl, um einen Informationsaustausch unter den Ländern zu gewährleisten, gemeinsame Länderstellungnahmen vorzubereiten oder Ländermaßnahmen zu koordinieren. Diese Vorgabe soll gemeinsam mit bestimmten Verfahrensabläufen die Anzahl der Sitzungen von Länderexpertenkonferenzen auf das sachlich gebotene Ausmaß begrenzen und damit eine effiziente und sparsame Verwaltung unterstützen. Länderexpertenkonferenzen sollen, so die Richtlinien ausdrücklich, nur einmal jährlich und eintägig, somit also nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit ausgerichtet werden. Die Neueinrichtung einer Länderexpertenkonferenz und die Ausschreibung von Sitzungen können nur mit Zustimmung aller Länder erfolgen.

VII. Produkte der Länderkonferenzen

Die Ergebnisse der Sitzungen von Länderkonferenzen sind in Protokollen festzuhalten, jene von Länderexpertenkonferenzen insbesondere in so genannten Empfehlungsprotokollen.

Die politischen Länderkonferenzen und die Landesamtsdirektorenkonferenz können gleichzeitig mit der Beschlussfassung den Auftrag erteilen, ihre Beschlüsse an bestimmte Adressaten – zumeist Bundesstellen – zu richten. Rechtlich relevant sind diese Beschlüsse, insofern ihnen diese Relevanz von der Rechtsordnung eingeräumt wird. Hervorzuheben sind dabei vor allem die zahlreichen Vorschlags- und

12 Zu dieser Unterscheidung siehe *Rosner*, Koordinationsinstrumente 128 f.

13 Verordnung (EG) 1082/2006 vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit.

14 In dieser Zahl sind nicht die zahlreichen Sitzungen enthalten, zu denen Vertreter aller Länder von länderexternen Stellen, etwa den Bundesministerien, eingeladen werden, da es sich dabei nicht um Länderexpertenkonferenzen im Sinne dieser Darstellung handelt. Die Zahl dieser Sitzungen beträgt zusätzlich mehrere Hundert pro Jahr.

Aus diesem Umstand dürften auch die von *Fallend*, Bund-Länder-Beziehungen 1035, und *Weber*, Macht 412, genannten Zahlen resultieren.

Nominierungsrechte (siehe IV.) sowie die einheitlichen Länderstellungnahmen in Angelegenheiten der europäischen Integration¹⁵.

Die Hauptaufgabe von Länderexpertenkonferenzen ist die Ausarbeitung von Empfehlungen. Diese Empfehlungen sind entweder einer allenfalls unmittelbar folgenden Sitzung einer politischen Länderkonferenz oder aber den Ländern – im Wege der Landesamtsdirektoren – zur Genehmigung vorzulegen. Im ersten Fall prüft, ändert oder verwirft die politische Länderkonferenz die Empfehlung oder nimmt sie an, wodurch sie als Beschluss dieser Konferenz zu behandeln ist. Im zweiten Fall gelten die Empfehlungen als von den Ländern genehmigt, wenn innerhalb einer Frist von vier Wochen ab Versendung des Protokolls durch die Geschäftsstelle von keinem Land ein Einwand erhoben wird¹⁶. In dieser Form genehmigte Beschlüsse sind „durch die Verbindungsstelle zu vollziehen“, dh wie Beschlüsse einer Länderkonferenz zu behandeln¹⁷.

VIII. Das Prinzip der Stimmeneinhelligkeit

Das schon wiederholt genannte Prinzip der Stimmeneinhelligkeit ist eines der zentralen Charakteristika der Länderkonferenzen. Es ist zwar ausdrücklich in der GO-VSt verankert, ergibt sich aber auch schon unmittelbar aus dem Charakter der österreichischen Länder als selbstständige Gliedstaaten. Es ist nämlich mangels einer entsprechenden Rechtsnorm unzulässig, einem Land eine Willenserklärung zuzurechnen, die es ablehnt oder an deren Zustandekommen es nicht mitwirken konnte.

Dieser „Zwang zum Konsens“ mag auf den ersten Blick einer praktikablen Interessenkoordination hinderlich zu sein scheinen. Tatsächlich kommt es (in der Praxis jedoch selten) vor, dass Beschlüsse nicht zustande kommen können, weil einzelne Länder nicht zustimmen und damit ihr aus dem Einhelligkeitsprinzip folgendes Vetorecht ausüben. Das Einhelligkeitsprinzip wurde daher auch – zumin-

15 Dazu im Detail *Bußjäger*, Die Mitwirkung der österreichischen Länder an Vorhaben im Rahmen der EU, in: *Hummer/Obwexer* (Hg), 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Bilanz und Ausblick (2006); *Rosner*, Das österreichische Länderbeteiligungsverfahren: Rechtslage und Staatspraxis, in: *Hammer/Bußjäger* (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007).

16 Dieser „Grundsatz der Zustimmungsannahme nach einwandslosem Fristablauf“ ist ausdrücklich in Pkt 7 der Richtlinien für Länderexpertenkonferenzen festgehalten.

17 Richtlinien für Länderexpertenkonferenzen, Pkt 7.

dest im Bereich der Länderbeteiligung in Angelegenheiten der europäischen Integration – in Diskussion gezogen.

Andererseits aber gewährleistet dieses Einheitsprinzips die tatsächliche Effektivität der Beschlüsse der Länderkonferenzen. Dies aus drei Gründen:

Erstens wäre bei Geltung des Mehrstimmigkeitsprinzips kein Mitglied gezwungen, die gegen seinen Willen gefassten Beschlüsse der Länderkonferenz zu beachten. Eine Selbstentwertung der Länderkonferenzen wäre die Folge: zwar wären auch gegen einzelne widerstrebende Beschlüsse der Länderkonferenzen möglich, diese wären aber gerade diesen Widerstrebenden gegenüber nicht durchsetzbar. Solche Mehrheitsbeschlüsse würden daher ihr Ziel, nämlich eine Koordination der Länder, geradezu verfehlen.

Zweitens wären damit nach außen hin zwei Klassen von Beschlüssen geschaffen: einheitsliche und (bloß) mehrstimmige. Zu erwarten wäre diesfalls, dass diese eine geringere tatsächliche Effektivität aufwiesen als jene; könnte diesen doch entgegengehalten werden, sie würden eben nicht die gemeinsame Ansicht aller Länder repräsentieren. *Pelinka*¹⁸ beschreibt in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Landeshauptleutekonferenz so: „Wenn die Landeshauptleute geeint auftreten – und nur der Konsens aller neun Landeshauptleute kann ja einen Beschluss der Landeshauptleutekonferenz ermöglichen, dann hat dies ein Gewicht, dem sich keine Bundesregierung entziehen kann. Das bewirkt schon das parteiinterne Gewicht, das die Landeshauptleute in ihren jeweiligen Parteien haben. Und da davon auszugehen ist, dass einige Landeshauptleute ein solches Gewicht auch in eine (oder mehrere) Regierungspartei einbringen, ist die Landeshauptleutekonferenz als höchste Stufe des kooperativen Föderalismus in Österreich auch ein potentiell Gegengewicht zur Bundesregierung.“

Drittens schließlich sichert das Einheitsprinzips die parteipolitische Breite der Länderkonferenzen ab, da sie ein regelmäßiges Überstimmtwerden einer Fraktion durch andere Fraktionen verhindert und damit den grundsätzlichen Willen zur Mitarbeit aller aufrechterhält. Das Einheitsprinzips hat somit „auch den Vorteil, dass

18 *Pelinka*, Föderalismus für das 21. Jahrhundert. Perspektiven der Weiterentwicklung des politischen Systems Österreichs im Spannungsfeld zwischen Legitimität und Effizienz (2007) 15.

Beschlüsse weniger parteipolitisch ausgerichtet und eindeutig landespolitisch legitimiert sind“¹⁹.

Das Einheitsprinzip ist somit der Klebstoff, der die Länderkonferenzen zusammenhält: Einerseits sichert es das Mitspracherecht jedes einzelnen Mitglieds und hält damit das Interesse an der Mitwirkung in der Konferenz hoch; andererseits fällt es dem einzelnen Konferenzmitglied trotz fehlender rechtlicher Verpflichtung schwer, einen Beschluss der Konferenz zu missachten: Könnte ihm doch von allen anderen Konferenzmitgliedern entgegengehalten werden, es habe den Beschluss selbst mitgetragen.

Es wäre deshalb unzutreffend, davon zu sprechen, dass die Beschlüsse der Landeshauptleutekonferenz auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beruhen²⁰, mindert eine solche Bezeichnung nämlich die zu beobachtende sehr konstruktive und im Regelfall nicht durch fraktionelle Animositäten getrübbte Zusammenarbeit in den Länderkonferenzen insgesamt herab²¹.

IX. Die Länderkonferenzen und der kooperative Bundesstaat: Mitwirkung Externer

Wenn auch der Grundsatz gilt, dass Teilnahme- und Stimmberechtigung in den Länderkonferenzen nur den Vertretern der Länder zusteht, dienen doch die Länderkonferenzen in der Praxis auch als Koordinationsgremien des kooperativen Bundesstaates, indem Externe, insbesondere Bundesvertreter, an deren Tagungen teilnehmen.

19 *Luther, Bund-Länder-Beziehungen: Formal- und Realverfassung*, in: Dachs et al (Hg), *Handbuch des politischen Systems Österreich* (1992) 824.

20 So *Luther, Bund-Länder-Beziehungen* 824.

21 So auch *Bußjäger, Föderalismus durch Macht im Schatten?* 90.

Die folgende Übersicht möge dies veranschaulichen.

Länderkonferenz	regelmäßige Teilnahme	fallweise Teilnahme
Landeshauptleutenkonferenz	Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst ²²	Bundeskanzler (in der Regel in der ersten Tagung nach der Angelobung einer neuen BReg); Mitglieder der BReg zu sie betreffenden Themen
Landesagrarreferentenkonferenz	Zuständiges Mitglied der BReg	–
Landesfamilienreferentenkonferenz	Zuständiges Mitglied der BReg	–
Landesfinanzreferentenkonferenz	–	–
Landesfrauenreferentenkonferenz	Zuständiges Mitglied der BReg	–
Landesgesundheitsreferentenkonferenz	–	–
Landesjugendreferentenkonferenz	Zuständige Mitglieder der BReg und der Südtiroler LReg	–
Landeskulturreferentenkonferenz	Zuständige Mitglieder der BReg (Kultur, auswärtige Angelegenheiten)	Zuständiges Mitglied der Südtiroler LReg
Landessozialreferentenkonferenz	Zuständiges Mitglied der BReg; Hauptverband der Sozialversicherungsträger	–
Landessportreferentenkonferenz	Zuständiges Mitglied der BReg; Bundes-Sportorganisation; Nationale Anti-Doping-Agentur	–
Landesumweltreferentenkonferenz	Zuständiges Mitglied der BReg; Umweltbundesamt	–
Landesverkehrsreferentenkonferenz	Zuständiges Mitglied der BReg	ASFINAG; ÖBB
Landtagspräsidentenkonferenz	(Vize-)Präsident des Bundesrates Präsident des Südtiroler Landtages	

22 In der Praxis obliegt dem Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst auch die Vorbereitung von Bundesseite, indem er die Bundesministerien mit den sie berührenden Tagesordnungspunkten befasst, deren Stellungnahmen sammelt und für den Leiter des Verfassungsdienstes aufbereitet.

Man sieht aus dieser Zusammenstellung, dass die Länderkonferenzen nicht nur der Koordination der Länder untereinander dienen, sondern insbesondere auf der politischen Ebene eine fast lückenlose Koordinationsplattform für die Länder und den Bund bilden.²³

Für die Länderexpertenkonferenzen sehen die einschlägigen Richtlinien vor, dass der Teilnahme von Bundesvertretern und von Vertretern anderer Rechtsträger alle Länder zustimmen müssen. In der Praxis werden vorsichtig geschätzt an etwa einem Drittel der ständigen Länderexpertenkonferenzen Vertreter des Bundes teilnehmen.

Eine Vertretung der Gemeinden hat sich nur in wenigen Länderexpertenkonferenzen etabliert, etwa bei der Expertenkonferenz der beamteten Personalreferenten oder bei Länderexpertenkonferenzen im Bereich der Jugendwohlfahrt. In diesem Zusammenhang kann die beamtete Vorbesprechung der österreichischen Delegation im Ausschuss der Regionen²⁴ als besonders eingerichtete Länderexpertenkonferenz angesehen werden, weil hier – gemäß Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 1. Februar 1995 – Vertreter des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes (als die gemäß Art 115 Abs 3 B-VG bundesverfassungsgesetzlich zur Vertretung der Interessen der Gemeinden berufene Körperschaften) einzuladen sind.

X. Zusammenfassung

1. Länderkonferenzen sind das wichtigste Koordinationsinstrument, um eine Abstimmung der gemeinsamen Interessen der Länder zu ermöglichen. Die wesentlichen Kennzeichen der Länderkonferenzen sind **Beteiligung aller Länder, Amtskollegialität, Freiwilligkeit, Informalität und Einhelligkeit**. Im Bereich der Exekutive bestehen auf politischer Ebene neben der **Landeshauptleutekonferenz** Konferenzen von Mitgliedern der Landesregierungen (**Referentenkonferenzen**) und auf beamteter Ebene die **Landesamtsdirektorenkonferenz** sowie **Länderexpertenkonferenzen**. Auf legislativer Ebene sind die **Landtagspräsidentenkonferenz**, die diese vorbereitende **Landtagsdirektorenkonferenz** sowie die **Rechnungshofdirektorenkonferenz** zu nennen.

23 Die Koordination von Bund und Ländern erfolgt darüber hinaus im Wege von Sitzungen über Einladung des Bundes und über schriftliche Kommunikation.

24 Im Detail *Rosner*, Koordinationsinstrumente 73 ff.

2. Länderkonferenzen sind weitgehend informelle Einrichtungen; Rechtsgrundlagen sind nur ansatzweise vorhanden. Das Verfahren und die Abwicklung der Länderkonferenzen sind rudimentär in der **Geschäftsordnung der Verbindungsstelle der Bundesländer** geregelt, darüber hinaus haben sich Verfahrensgrundsätze in der Praxis herausgebildet („**Staatspraxis**“, „**Verwaltungsbrauch**“). Die Verbindungsstelle der Bundesländer ist die Geschäftsstelle der Länderkonferenzen.
3. Eines der zentralen Charakteristika der Länderkonferenzen ist das **Prinzip der Stimmeneinhelligkeit**: Nur wenn kein Widerspruch eines Konferenzteilnehmers vorliegt, kommt ein Beschluss zustande. Dies ergibt sich schon unmittelbar aus dem Charakter der österreichischen Länder als selbständige Gliedstaaten, gewährleistet aber auch die tatsächliche Effektivität der Beschlüsse.
4. In der Praxis nehmen an Länderkonferenzen regelmäßig auch **Externe**, insbesondere **Bundesvertreter**, teil. Länderkonferenzen können damit nach wie vor – wie schon von Weber²⁵ – „als das lebendige Element des kooperativen Föderalismus in Österreich“ bezeichnet werden und tragen dazu bei, „die permanente Dynamik der Bund-Länder-Beziehungen“²⁶ sicherzustellen.

25 Weber, Macht 414.

26 Luther, Bund-Länder-Beziehungen 824.

Literaturhinweise

- Bußjäger Peter*, Föderalismus durch Macht im Schatten? – Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden 2004, 79
- Bußjäger Peter*, Die Mitwirkung der österreichischen Länder an Vorhaben im Rahmen der EU, in: Hummer/Obwexer (Hg), 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs, Bilanz und Ausblick, Wien 2006, 55
- Fallend Franz*, Bund-Länder-Beziehungen, in Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Talos (Hg), Politik in Österreich, Das Handbuch, Wien 2006, 1034
- Luther Kurt Richard*, Bund-Länder-Beziehungen: Formal- und Realverfassung, in: Dachs/Gerlich/Gottweis/Horner/Kramer/Lauber/Müller/Talos (Hg), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1992, 824
- Mayer Heinz*, B-VG, Kurzkommentar, 2. Auflage, Wien 1997
- Pelinka Anton*, Föderalismus für das 21. Jahrhundert. Perspektiven der Weiterentwicklung des politischen Systems Österreichs im Spannungsfeld zwischen Legitimität und Effizienz, Salzburg 2007, 15
- Rosner Andreas*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder, Wien 2000
- Rosner Andreas*, Das österreichische Länderbeteiligungsverfahren: Rechtslage und Staatspraxis, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat, Wien 2007
- Pernthaler Peter*, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration, Wien 1992
- Weber Karl*, Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen), ÖZP 1992/4, 406

Die Rolle von Vereinbarungen und Abkommen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften

I. Zusammenarbeit – Wesen eines Bundesstaates

Ein Bundesstaat ist vom politischen Gestaltungsprinzip des „Föderalismus“ geprägt. Er ist also auf Zusammenarbeit der Bündnisparteien und auf das Bemühen um gemeinsame Interessenumsetzung ausgerichtet. Oder wie es Professor Pernthaler, den man wohl taxfrei als österreichischen „Föderalismuspapst“ bezeichnen kann, in seinem Standardwerk über Staats- und Verfassungslehre ausführt, ist unter „Föderalismus“ die dauernde Verbindung (der „foedus“) von autonomen, eigenverantwortlichen Gruppierungen zu größeren, durch gemeinsame Ziele und gemeinsame Organe eigenständig wirkenden Einheiten zu verstehen. Die Zusammenarbeit, teilweise gestaltet auf der Basis von Vereinbarungen und Abkommen gehört somit zum Wesensgehalt einer bundesstaatlichen Aufgabenbesorgung.

Diese Prinzipien sollten auch für unseren Bundesstaat Relevanz haben. Wie aber der bundesstaatliche Gehalt der österreichischen Bundesverfassung des Jahres 1920 insgesamt aus bekannten Gründen nur sehr rudimentär ausgeformt war, so war auch der Aspekt der Kooperation der Bündnisteile in dieser ursprünglichen Staatsverfassung der Republik Österreich nur ansatzweise verwirklicht. Der damalige Artikel 107 B-VG hat nämlich nur die Möglichkeit des Abschlusses von Vereinbarungen zwischen den Ländern vorgesehen. Um ja allfälligen Verschwörungen unter den Ländern rechtzeitig vorbeugen und solche unterbinden zu können, wurde gleichzeitig die unverzügliche Information der Bundesregierung darüber aufgetragen.

Von dieser damaligen Möglichkeit der Zusammenarbeit unter den Ländern wurde folglich nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Der grenzüberschreitende Kooperations- und Abstimmungsbedarf war offensichtlich damals auch noch nicht sehr ausgeprägt vorhanden. Als aber die Länder im Jahre 1951 Einvernehmen über die Einrichtung einer gemeinsamen Geschäftsstelle in Wien, der so genannten Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung erzielten, haben sie wohl auf dieser Rechtsgrundlage

des Art 107 B-VG für diese eine gemeinsame Geschäftsordnung festgelegt. Neben der Vereinbarung zwischen Niederösterreich und Wien im Gefolge des Gebietsänderungsgesetzes 1954 und der Vereinbarung zwischen Tirol und Vorarlberg über die gemeinsame Landesgrenze sowie mehreren auf dieser Verfassungsgrundlage abgeschlossenen Vereinbarungen der Länder über Kostenersätze in Angelegenheiten der Sozialhilfe möchte ich als Kärntner hier in Tirol noch als weitere Frucht dieser Verfassungsbestimmung die Vereinbarung der Länder Kärnten, Salzburg und Tirol über die Schaffung des Nationalparks Hohe Tauern aus dem Jahr 1971 erwähnen. Dass die Umsetzung dieser zuletzt genannten Vereinbarung dann erst zwanzig Jahre später erfolgte ist irgendwo für dieses Rechtsinstrument symptomatisch.

II. B-VG-Novelle 1974 stärkte Länderposition

In der eigentlich einzigen B-VG Novelle der Zweiten Republik, die tatsächlich substanziell zu einer Stärkung der Länderposition im österreichischen Bundesstaatsgefüge beitrug, nämlich in der B-VG-Novelle 1974, wurde dieses Kooperationsdefizit der österreichischen Bundesverfassung beseitigt, und neben den horizontalen auch vertikale staatsrechtliche Vereinbarungen zugelassen. In der genannten B-VG Novelle wurde entsprechend dem Verlangen der österreichischen Bundesländer in ihrem Forderungsprogramm aus dem Jahr 1970 mit dem neuen Art 15a B-VG die Ermächtigung festgeschrieben, dass staatsrechtliche Vereinbarungen auch zwischen Bund und den Ländern abgeschlossen werden können.

Aus systematischen Gründen wurde diese neue Regelung nicht im Art 107 B-VG verankert, sondern im Anschluss an die Kompetenzartikel platziert. Die vorher bestandene Regelung des Art 107 B-VG, die den Abschluss von Vereinbarungen zwischen den Ländern ermöglichte, wurde als Abs 2 in diesen neuen Art 15a B-VG eingefügt. Zugleich wurde mit dieser Novelle dem Verfassungsgerichtshof die Zuständigkeit zur Prüfung des Vorliegens und der Erfüllung solcher staatsrechtlicher Vereinbarungen übertragen. Das Bundesgesetzblattgesetz bzw die Kundmachungsgesetze der Länder verpflichten dazu, solche Vereinbarungen entsprechend zu publizieren.

Diese Vereinbarungen sind ein Instrument des kooperativen Bundesstaates und sollen eine rechtsverbindliche, aber freiwillige Koordination zwischen Bund und Ländern sowie der Länder unter-

einander ermöglichen. Der Bund und die Länder treten sich dabei als gleichberechtigte Partner gegenüber, was gegenüber den Stellenwert, den die Länder im ursprünglichen Verfassungskonzept innehatten, für diese fraglos eine Aufwertung darstellt.

Durch diese Vereinbarungen zwischen Bund und den Ländern sollte vor allem die Möglichkeit eröffnet werden, in Querschnittsmaterien eine koordinierte Regelung und Vorgangsweise zu sichern. Es bietet sich damit die Möglichkeit, einzelne Lebenssachverhalte, die aus unterschiedlichen Gesichtspunkten betrachtet werden können, unbeschadet der Kompetenzlage koordiniert zu regeln.

Mit solchen Vereinbarungen kann aber auch in Teilbereichen immer wieder laut werdenden Vereinheitlichungswünschen, die in der Regel die Forderung nach Schaffung einer Bundeszuständigkeit auslösen, sachlich entgegengewirkt und der notwendige Harmonisierungsbedarf unter Aufrechterhaltung der Länderzuständigkeit realisiert werden. Durch Vereinbarungen der Länder untereinander wird darüber hinaus vor allem die Möglichkeit eröffnet, grenzüberschreitende Aufgaben koordiniert und harmonisiert allenfalls durch gemeinsame Organe besorgen zu lassen und autonom auf die Möglichkeit unterschiedlicher Regelungen zu verzichten.

Dieses staatsrechtliche Kooperationsinstrument der Vereinbarungen nach Art 15a B-VG ist dem Bund und den Ländern vorbehalten. Aus diesem Grund musste die Einbindung auch der Gemeinden in einen solchen Vertrag im Zusammenhang mit der Festlegung eines gegenseitigen Konsultationsmechanismus über Kostenfolgen von Normentwürfen erst durch ein eigenes Bundesverfassungsgesetz ermöglicht werden. Mit dem Bundesverfassungsgesetz BGBl I Nr 61/1998 wurden der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund deshalb ausdrücklich dazu ermächtigt, mit Bund und Ländern eine Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus und einen Stabilitätspakt abzuschließen.

III. Die Nutzung dieses neuen Kooperationsinstruments

Die Verfassungsnovelle, die das neue Kooperationsinstrument der Vereinbarungen nach Art 15a B-VG brachte, wurde am 30. Juli 1974 – übrigens in der leicht merkbaren BGBl Nr 444 – kundgemacht. Die tatsächliche Nutzung dieser neuen Ermächtigung von Bund und den Ländern musste in der Folge aber noch einige Startschwierigkeiten überwinden.

Die Premiere gab es erst 1978, aber dann gleich mit einem „Erfolgsstück“, der Vereinbarung zwischen Bund und den Ländern über die Krankenanstaltenfinanzierung. Als „Erfolgsstück“ kann man diese Vereinbarung aber wohl nur deshalb bezeichnen, weil es in der Zwischenzeit davon bereits die 10. Neuauflage gibt. Ursprünglich wurde mit dieser Vereinbarung lediglich ein neues Finanzierungsinstrument für die erforderlichen Betriebs- und Investitionszuschüsse der Krankenanstalten, der legendäre Krankenanstaltenzusammenarbeitsfonds – kurz KRAZAF – eingerichtet. Zwischenzeitlich ist dieses Instrumentarium geradezu zu einem Gesundheitsreformvehikel ausgebaut worden. Ein Vehikel, das unter Aufrechterhaltung der Kompetenzzersplitterung zwischen Bund und den Ländern die Vielfalt der Anbieter von Leistungen auf dem Gesundheitssektor zu koordinieren versucht und die Leistungen sowie die Finanzierungsverantwortung in diesem Bereich bündeln soll.

Nach einem nahezu 20-jährigen Bestand des KRAZAF als bundesweitem Finanzierungsinstrument ist dieser 1997 abgelöst worden. Mit einer Neuauflage der Vereinbarung, die im Titel neben der Finanzierung nun auch die Neustrukturierung des Gesundheitswesens als Regelungsziel nennt, ist die Finanzierung des Krankenanstaltenbetriebs durch die Einrichtung von Landesfonds gleichsam föderalisiert worden. Das Ziel dieser finanzausgleichsrechtlichen Parallelregelungen ist eine evolutive Reform des Gesundheitswesens. Eine Reform, die unter Beibehaltung der zwischen Bund und den Ländern geteilten Zuständigkeit für die Krankenanstalten und der Regelungsschranken des Kompetenztatbestandes „Sozialversicherungswesen“ in Fragen der Finanzierung und Selbstverwaltung umgesetzt werden soll.

Ich glaube, dass es deshalb zu rechtfertigen ist, sich mit dieser Vereinbarung in ihren verschiedenen Entwicklungsstufen näher zu beschäftigen, weil sie nicht nur eine Art „Fortsetzungsroman“ darstellt. Sie deckt auch nahezu alle Regelungsaspekte ab, die im Rahmen solcher staatsrechtlicher Vereinbarungen einer Lösung zugeführt werden können. War ursprünglich der finanzielle Aspekt im Vordergrund, nämlich gleichsam in einer Art Sonderfinanzausgleich die Kostentragung im Bereich des Spitalswesens befristet einer rechtsverbindlichen Regelung zuzuführen, so wurde diese Absicht in weiterer Folge zunehmend mit rechtsharmonisierenden und auch organisatorischen Konsequenzen verknüpft.

Eine ähnliche Fortsetzungsgeschichte, wenngleich mit anderem Hintergrund, zeigt sich bei der erstmals im Jahre 1983 abgeschlossenen Vereinbarung zwischen Bund und den Ländern über den höchstzu-

lässigen Schwefelgehalt im Heizöl. Der Grund, warum diese Thematik immerhin in den darauf folgenden zehn Jahren sechs weitere Male zum Gegenstand einer 15a Vereinbarung gewählt wurde, liegt in der gestiegenen Umweltsensibilität. Gegenstand war jeweils die Rechts-harmonisierung hinsichtlich der Zulässigkeit des Schwefelgehaltes im Heizöl in den Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder. Ausgehend von einem ursprünglich im Jahre 1983 festgelegten höchsten Schwefelgehalt für Heizöl extra leicht von 0,3%, konnte in den darauf folgenden zehn Jahren dieser Gehalt auf ein Drittel, auf 0,1%, gedrückt werden. Noch weitergehend war die Reduktion bei Heizöl leicht von ursprünglich 0,75% auf 0,2%, bei Heizöl mittel von ursprünglich 1,5% auf 0,6% und bei Heizöl schwer von ursprünglich 3% auf 1%.

IV. Vorrangige Regelungsaspekte

Thematisch war aber der Regelungshintergrund für diese zuletzt genannten Art 15a Vereinbarungen jeweils die kompetenzübergreifende Harmonisierung der Rechtsvorschriften des Bundes und der Bundesländer.

Die Rechtsharmonisierung war überhaupt das deutlich häufigste Ziel, das Bund und Länder dazu veranlasste, die Initiative für eine solche Vereinbarung nach Art 15a B-VG zu ergreifen. Bei in etwa der Hälfte der immerhin 140 Vereinbarungen war das das wesentliche Gestaltungsziel.

Wenn Sie aus meiner Wortwahl einen gewissen zögerlichen Unterton herausgehört zu haben glauben, so ist dies nicht unbeabsichtigt. Bevor nämlich Bund und Länder sich zum Abschluss einer derartigen Vereinbarung durchringen, muss jeweils eine gewisse emotionale Zurückhaltung, überwunden werden. Eine Hemmschwelle, die letztlich ein Resultat der dem Instrument anhaftenden Schwerfälligkeit ist. Trotz der im Regelfall notwendigen Befassung der Gesetzgebungsorgane, wird als Hauptmanko der Umstand gesehen, dass solche Vereinbarungen dessen ungeachtet nicht unmittelbar anwendbar sind. Sie müssen vielmehr von den einzelnen Vertragsparteien jeweils erst zusätzlich durch entsprechende legislative Maßnahmen umgesetzt werden.

Die zur Beseitigung dieses Mankos bestehenden verfassungspolitischen Optionen möchte ich in meinem Beitrag nicht näher beleuchten. Professor Pernthaler versteht es weit kompetenter diese theoretischen Ansätze darzulegen.

Vereinzelte werden mit Vereinbarungen nach Art 15a B-VG auch gemeinsame, organisatorische Rechtsgrundlagen vorbereitet bzw. initiiert. Dies geschah etwas 1978 mit dem Abschluss der Vereinbarung der Länder über eine gemeinsame Filmbewertungskommission, die Filme, die in Österreich zur Aufführung gelangen sollen, auf ihren kulturellen Wert hin beurteilt. 1980 wurde von den Ländern durch Vereinbarung eine gemeinsame Kommission zur Beurteilung von Schulbüchern für land- und forstwirtschaftliche Berufs- und Fachschulen eingerichtet, die deren Schular- und Schulstufeneignung überprüfen soll.

1992 haben die Länder in Anbetracht des Beginns des europäischen Integrationsprozesses in Form des EWR eine Vereinbarung abgeschlossen und sich dabei über die Einrichtung der so genannten Integrationskonferenz der Länder (IKL) geeinigt. Diese IKL soll den Bund bindende Stellungnahmen der Länder zu Vorhaben der Europäischen Integration vorgeben können. Über diese Mitwirkungsrechte der Länder ist parallel dazu zwischen Bund und den Ländern ebenfalls eine Vereinbarung abgeschlossen worden, die dann 1994 auch im B-VG, im neu eingefügten Art 23d verfassungsrechtlich verankert wurde. Wenn man allerdings zur Kenntnis nehmen muss, dass diese IKL (die sich aus den Landeshauptmännern und den Landtagspräsidenten aller Länder zusammensetzt), in der Folge lediglich zweimal getagt hat, so bestätigt sich diese Initiative nicht unbedingt als Erfolgsprojekt.

Noch geringer war die Tagungsquote bei einer weiteren Bund-Länderinstitution, deren Errichtung 1998 mit der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften beschlossen wurde. In einem dort vorgesehenen so genannten „Konsultationsgremium“ sollen immer dann Verhandlungen geführt werden, wenn Gesetzesvorschläge einer Gebietskörperschaft die jeweils andere Gebietskörperschaft über Gebühr belasten. Diese im Interesse der Budgetstabilisierung jedenfalls im Bund-Länderverhältnis höchst notwendige Initiative konnte sich letztlich aber nicht in der erwarteten Weise bewähren. Die Vereinbarung ist am 15. Jänner 1999 in Kraft getreten und obwohl es in der Folge immerhin von Länderseite zu ca. 150 Vorhaben des Bundes Anträge auf Verhandlungen in einem solchen Konsultationsgremium gab, hat eine solche tatsächlich nur einmal, nämlich am 14. Juni 1999 bei einer Gesetzesinitiative über Gesundheitsberufe, auch tatsächlich stattgefunden. Offensichtlich hat diese „Elefantenrunde“ abschreckende Wirkung ausgeübt. In der Folge fanden zu solchen Anträgen im Regelfall bilaterale Gespräche auf Beamtenebene statt. Das heißt aber nicht,

dass diese Vereinbarung ihre Wirkung verfehlt hat. Es war auch ohne dieses Gremium möglich, so manches kostenintensives Vollzugs-szenario zu verhindern bzw zu entschärfen.

Gleichzeitig mit dem Abschluss der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultations-mechanismus im Jahre 1998 haben sich die Vertragsparteien auch verpflichtet, unverzüglich nach der Einigung auf europäischer Ebene auf gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verstärkung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten einen so ge-nannten „Österreichischen Stabilitätspakt“ zu schließen. Dies ist in der Folge auch geschehen und zwar ebenfalls im Jahre 1999, in den Jahren 2005 und 2008 gab es Neuauflagen. In dieser Vereinbarung sind die Defizitquoten und Sanktionslasten zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden aufgeteilt worden. In dieser Vereinbarung sind aber auch zur Wahrnehmung der Aufgaben der Haushaltskoordi-nierung so genannte „politische Koordinierungskomitees“ eingerich-tet worden. Diese tagen laut mir vorliegender Information allerdings regelmäßiger als die bereits angesprochenen Konsultationsgremien.

V. Vereinbarungen über budgetäre Lastenverteilung

Die Frage der finanziellen Lastenverteilung zwischen den Gebiets-körperschaften, die zwar primär Gegenstand des Finanzausgleiches ist, hat aber ergänzend dazu bei der Nutzung des Instruments der Ver-einbarung nach Art 15a B-VG immer wieder eine gewisse Rolle ge-spielt. Im Detail werden sich mit diesem Thema wohl die beiden Re-ferenten des nächsten Themenkreises auseinander setzen. Ich möchte in diesem Zusammenhang aber, speziell was das Thema Vereinba-rungen anbelangt, folgende Entwicklung kurz skizzieren.

Ursprünglich haben die Länder versucht, dieses Instrument bilate-ral dazu zu benutzen, um unter dem wohlklingenden Titel „Staats-vertrag“ für das jeweilige Land zusätzliche Unterstützungen von Bun-desseite zu erreichen. Wien hat damit 1980 begonnen und mit dem Bund eine Vereinbarung über „Vorhaben in der Bundeshauptstadt Wien“ abgeschlossen, „an welchem der Bund und das Land Wien inter-essiert sind“. Dieser Initiative, die wohl nicht den eigentlichen Ziel-setzungen entspricht, die mit der Einführung dieses Instruments der Vereinbarungen beabsichtigt war, sind Kärnten, Niederösterreich und Oberösterreich in den darauf folgenden Jahren gefolgt. Auch die Ver-einbarungen der einzelnen Länder mit dem Bund über den Hub-

schauber-Rettungsdienst bezwecken letztlich eine Zusatzunterstützung von Bundesseite für dieses spezielle Rettungsangebot. Auch die einzelnen Vereinbarungen der Länder, in denen gemeinsam mit dem Bund Nationalparks eingerichtet und erhalten wurden, verfolgen letztlich das Ziel, zusätzliche Unterstützung für diese „nationalen“ Projekte zu erreichen.

In der Zwischenzeit ist aber auch von Bundesseite das Instrument der Vereinbarungen nach Art 15a B-VG als Möglichkeit erkannt worden, die Länder finanziell in die Pflicht zu nehmen. Das ist bereits bei dem zwischenzeitlich 2008 erneuerten österreichischen Stabilitätspakt deutlich geworden, wo auch den Ländern ein so genannter „Stabilitätsbeitrag“ abverlangt wurde. Noch deutlicher unter Druck gesetzt wurden die Länder zuletzt im Finanzausgleichsgesetz 2008.

Im § 24 Abs 7 des Finanzausgleichsgesetzes 2008 wurde nämlich mit einer Kürzung der Wohnbauförderungszweckzuschüsse mit Ablauf des 31. Dezember 2008 gedroht, sollte bis zu diesem Termin die Vereinbarung über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen nicht ratifiziert sein. Nach Unterfertigung der Vereinbarung im Herbst 2008 im Umlaufwege ist die beglaubigte Abschrift dieser Vereinbarung den Ländern vom BKA allerdings erst mit Schreiben vom 23. Dezember 2008 übermittelt worden. Wenn man bedenkt, dass in der Folge damit auch noch jeweils in den Ländern die Landtage zu befassen sind, so wird deutlich, dass die Länder der wenn auch nur vorübergehenden Kürzung der Ertragsanteile, wie im Finanzausgleichsgesetz 2008 vorgesehen, letztlich wehrlos ausgeliefert waren. Ein ähnliches Druckmittel enthält auch § 24 Abs 9 des FAG 2008, der mit einer nicht unbeträchtlichen Kürzung der Ertragsanteile der Länder droht, falls diese den Stabilitätspakt nicht ratifizieren, der die Länder für die Jahre 2008 bis 2013 zur Erreichung von konkreten Haushaltsüberschüssen verpflichtet.

VI. Andere Kooperationsformen

Ich möchte damit meine Ausführungen über die Vereinbarungen, die alleine aus Zeitgründen nur einen Überblick geben konnten, abschließen. Nicht unerwähnt bleiben soll, dass neben diesen rechtsförmlichen verbindlichen Vereinbarungen solche teilweise auch einfachgesetzlich vorgesehen sind. Daneben finden insbesondere in den wiederkehrenden Konferenzen der Organe des Bundes, der Länder und Gemeinden auch laufend weitere Absprachen zwischen den Re-

präsentanten von Bund, Länder und Gemeinden, teils schriftlich, teils mündlich statt. Diese Praxis ist wohl weniger im Verfassungsrecht begründet, sondern eher Folge und Ausdruck der österreichischen Mentalität, die geprägt ist von dem Motto „beim Reden kommen die Leute zusammen“.

Jedenfalls wird gerade in Krisenzeiten, wie wir sie jetzt erleben, das kooperative Element des Bundesstaates im Interesse einer gemeinsamen Krisenbewältigung besonders gefordert sein. Die brisante Wirtschaftslage wird nur mit gemeinsamen Anstrengungen von Bund, Länder und Gemeinden bewältigt werden können. Ein Wiener Politologe hat dazu kürzlich lapidar festgehalten, dass „die Verfassung ursprünglich wohl unter der Idee kreiert wurde, dass sich alle Teile des Staatswesens in dessen Weiterentwicklung positiv einbringen“. Das führt wieder zurück zu meinen Eingangsbemerkungen, dass ein Bundesstaat letztlich auf das gemeinsame Bemühen im Interesse des Staatsganzen ausgerichtet sein muss.

Die Zukunft der Gliedstaatsverträge

Einleitung

Das Ziel meines Referates ist es, die staatsrechtliche Vereinbarung als die rechtlich verbindliche Form des *kooperativen Föderalismus* zu analysieren, weil ich der Meinung bin, dass in dieser besonderen Organisationsform nicht nur das eigentliche Charakteristische und Erfolgsgeheimnis des österreichischen Bundesstaates in seiner Praxis liegt, sondern auch seine notwendige Reform im europäischen Umfeld eine reelle Chance der Verwirklichung hat.

I. 1974 – Das Jahr der großen Hoffnungen

Die heutige Gestalt der verfassungsrechtlichen Verankerung der Gliedstaatsverträge geht auf die große Bundesstaatsreform des Jahres 1974 zurück, die in ihrer Bedeutung für die Erneuerung der Systems bis heute noch nicht ausreichend analysiert und gewürdigt wurde. Eingebettet war die Reform in einem allgemeinen Prozess der Gesellschafts- und Rechtsform, der den Föderalismus als einen Bewegungsimpuls zu mehr Mitbestimmung und Demokratie, zur Integration von regionalen und lokalen Initiativen in eine umfassende Bewegung der politischen und staatsrechtlichen Erneuerung Österreichs verstand.

Die eigentliche – damals noch nicht bewusste – Revolution des bundesstaatlichen Systems bestand in der klaren verfassungsrechtlichen Gegenposition der staatsrechtlichen Vereinbarung zum hierarchischen Oberstaat-Gliedstaatsmodell der traditionellen deutschen und österreichischen Staatsrechtslehre, die ihrerseits – unbewusst – vom monarchischen Souveränitätsbegriff des Obrigkeitsstaates geprägt war. In einem streng dualistischen Bundesstaatsmodell nach amerikanischem oder Schweizer Vorbild traten nunmehr Bund und Länder als gleichberechtigte und gleichrangige Teilstaaten miteinander – als Quasi-Völkerrechtssubjekte – in hoheitsrechtliche Vertragsbeziehungen. Der missverständliche Ausdruck „*Gliedstaatsverträge*“ für

alle Typen der staatsrechtlichen Vereinbarungen¹ soll eben ausdrücken, dass hier der Bund nicht als „Oberstaat“, sondern – ebenso wie die Länder – als gleichrangiges Mitglied des bundesstaatlichen Systems rechtlich und – in der Vorbereitungsphase auch politisch – agiert.

Das ist ein Verständnishorizont, der vor allem den Zentralbehörden – weniger den Bundespolitikern – bis dahin völlig fremd war und zur ungeahnten Aufwertung der Verbindungsstelle der Bundesländer und der von ihr betreuten Konferenzen und Kooperationsorgane führte. Dies auch deshalb, weil ja die Föderalismusreform 1974 der erste große Erfolg des allgemeinen Kooperationsprozesses der *„Förderungsprogramme der Bundesländer“* war und von den Ländern nur als erster Schritt einer laufend weitergehenden Reformdynamik verstanden wurde.

In dieser neuen Reformdynamik sollte die staatsrechtliche Vereinbarung eine zentrale Rolle spielen. Einerseits sollte durch ihre systematische Anwendung und Weiterentwicklung die *rechtliche* Länderkooperation – die bis dahin fast überhaupt keine Rolle spielte – ausgebaut und zur Grundlage der sich anbahnenden Raumordnungs- und Regionalpolitik – insbesondere benachbarter Länder – gemacht werden.

Andererseits – und das war das eigentliche Reformziel – sollten die Bund-Länder-Vereinbarungen eine Alternative zum ständig steigenden Zentralisationsdruck in der Erfüllung moderner Verwaltungsaufgaben – wie Umweltschutz, Gesundheitspolitik, Raumordnung, Regionalpolitik, Energieversorgung uva – werden. Seit dem Verfassungsgerichtshofurteil über die Raumordnung² werden die kompetenzrechtlichen Verschränkungen – und die daraus resultierenden Kooperationszwänge – aus der Entwicklung moderner Verwaltungsaufgaben über die historische Gliederung in „Kompetenztatbestände“ hinweg als *„komplexe Kompetenzmaterien“* bezeichnet, die nur durch ein sinnvoll aufeinander abgestimmtes System von Bundes- und Landesregelungen rechtlich geordnet und vollzogen werden können. Die Ordnung der „komplexen Kompetenzmaterien“ durch staatsrechtliche Vereinbarungen – statt durch Zentralisation in Bundeskompetenz – war eines der wichtigsten Ziele der neuen Institution nach der dynamischen Grundkonzeption der Reform.

¹ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007¹⁰), RZ 848 ff; Jabloner, Gliedstaatsverträge der österreichischen Bundesländer, ZöR 40/1989, 225 ff.

² VfSlg 2674/1954.

Erfüllt hat sich dieses Ziel nur teilweise – vor allem nicht im Bereich des Umweltschutzes und der Bundes-Raumordnung – weil es gegen den fehlenden Kooperationswillen des Bundes, eines Landes oder einzelner Bundesministerien nur das Ordnungsinstrument der Bundesverfassungsgesetzgebung gibt. Immerhin bleibt aber festzuhalten, dass sowohl die Koordinationsleistung der Ländervereinbarungen als auch die Problemlösungs-Kapazität der staatsrechtlichen Bund-Länderkooperation sehr bedeutende Erfolge aufzuweisen hat und dadurch – auch im europäischen Vergleich – eine föderalistische Reformleistung ersten Ranges in der Verhinderung weiterer Zentralisationen und vor allem auch in der Kreation eines Klimas der umfassenden föderalistischen Kooperation zwischen Bund und Ländern erbracht hat.

II. Erfahrungen, Rückschläge und Fortschritte in der Praxis

Nachdem die Landesverfassungen rasch – und teilweise sehr innovativ – den Raum der Verfassungsautonomie ausfüllten, den die Bundesverfassung für das Verfahren und die Rechtswirkungen der staatsrechtlichen Vereinbarungen gewährte, gewann das neue Instrument bald an praktischer Bedeutung. In den beschränkten Anwendungsbereichen der Landeskompetenzen gab es sowohl Vereinbarungen zur grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit als auch allgemeine Koordinationsabkommen der Länder im Interesse der Verwaltungseffizienz, der Wirtschaft und der Bürger. Auch der Bund schloss wichtige Vereinbarungen in einigen „*komplexen Materien*“ mit allen Ländern, um sich ihre Unterstützung zu sichern und zweiseitige Förderungsabkommen der Regionalpolitik, wo dies politisch opportun erschien. Auch die Zweifel, ob staatsrechtliche Vereinbarungen in der *Privatwirtschaftsverwaltung* zulässig seien, wurden sehr rasch beiseite geschoben.³

Nicht erfüllt haben sich die Hoffnungen, die staatsrechtliche Vereinbarung könne zur Lösung der Probleme der „komplexen Kompetenzmaterien“, der „Weder-Noch-Kompetenzen“ oder der übermäßigen Kompetenzzersplitterung – insbesondere auch durch die „Gesichtspunktetheorie“ – beitragen. Schuld daran trug die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, der die sinnwidrige These entwickelte, die Partner der Vereinbarung dürften sich nur im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen verpflichten⁴ – was zwischen Partnern einer ab-

3 VfSlg 14.945/1997.

4 VfSlg 10.292/1984.

schließlich geschlossenen Kompetenzverteilung schon logisch schwer verständlich erscheint – und selbst bei Einigung von Bund und Ländern die Lösung einer Aufgabe unmöglich machte.⁵

Die der Verfassungsnovelle offenkundig vorschwebende Möglichkeit einer *transkompetenten* („finalen“) *Aufgabenerfüllung* durch Vereinbarung zwischen Bund und Ländern – was in der Staatspraxis immer wichtiger wurde – war dadurch ebenso blockiert, wie die „Krise der Kompetenzverteilung“ verewigt. Als Ausweg blieb nur – wie bisher – die nicht an die Kompetenzschranken gebundene Privatwirtschaftsverwaltung, die auch die Einbindung der Gemeinden ermöglichte oder die Kooperation in politischen Pakten oder Abreden zwischen Verwaltungen, was in der Praxis meist funktionierte. Wenn die Angelegenheit allerdings vor den Richter kommt, hilft auch der privatrechtliche Vertrag nichts, weil nach der neueren Judikatur des OGH jede Gebietskörperschaft die Kosten ihrer Aufgaben selbst zu tragen hat (§ 2 F-VG) und Kostenverschiebungen nach dieser Verfassungsnorm nur durch Gesetz möglich sind.⁶

Selbst eine staatsrechtliche Vereinbarung könnte – für sich genommen – keine taugliche Rechtsgrundlage für finanzielle Transfers zwischen den Gebietskörperschaften sein, weil sie keine unmittelbare gesetzliche Grundlage dafür bietet.⁷ Darin liegt der zweite verfassungsdogmatische Tiefschlag, den der Verfassungsgerichtshof – bzw. das B-VG selbst – der staatsrechtlichen Vereinbarung für ihre praktische Anwendung versetzt hat: Auch wenn die Landesverfassungen (teilweise) diesen Vereinbarungen unmittelbare normative Wirkung nach außen („Gesetzeskraft“) verliehen – und damit die Analogie zur generellen Transformation der völkerrechtlichen Staatsverträge betonten – hob der Verfassungsgerichtshof diese Bestimmungen aus grundsätzlichen Erwägungen durchwegs auf⁸ und stellte damit die Ländervereinbarung der Bund-Länder-Vereinbarung gleich, wo diese Rechtslage schon kraft Verfassungsrechts galt (Art 15a Abs 1 B-VG).

5 Energiesparvertrag – VfSlg 10.831/1986.

6 OGH, EvBl 1996/90; *Scherthanner*, Die Bundesstaatlichkeit des Finanzverfassungsrechts im Bereich von Kostentragung und Kostenteilung, JBl 1997, 82 ff.

7 Vgl VfGH Erk C5/07 vom 10.10.2008, wo ausdrücklich die Ermächtigung zu finanziellen Transfers im Wege einer staatsrechtlichen Vereinbarung durch den § 10 Abs 3 Bundesstraßengesetz eine taugliche gesetzliche Grundlage im Sinne der §§ 2 und 4 F-VG angesprochen wurde; anders offenbar VfSlg 15.309/1998.

8 VfSlg 9886/1993 ua.

Das Fehlen der normativen Außenwirkung der parlamentarisch genehmigten Gliedstaatsverträge ist ebenso sinnwidrig wie für ihre praktische Bedeutung und Verwendungsmöglichkeit verheerend. Sinnwidrig ist die fehlende normative Außenwirkung deshalb, weil der Genehmigungsbeschluss derartiger Vereinbarungen wie in einem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zustande kommt und die gesetz- oder die früher geltende „verfassungsändernde“ Wirkung – unabhängig von der Transformation – ja schon vorausgesetzt wird, weshalb etwa eine „verfassungsändernde“ Norm einer staatsrechtlichen Vereinbarung – obwohl sie selbst kein Verfassungsrecht ändert – bis zum 1.1.2008 als „verfassungsändernd“ zu bezeichnen war.⁹ Seit diesem Zeitpunkt sind gemäß dem Ersten Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz, BGBl I Nr 2008/2, alle bisherigen als „verfassungsändernd“ bezeichneten Vertragsnormen zu „einfachen Bestimmungen“ erklärt worden, weil sich durch die gleichzeitig erlassene B-VG-Novelle die Verfassungslage für die Genehmigung von Staatsverträgen – und damit auch von staatsrechtlichen Vereinbarungen – geändert hat (Art 50 Abs 3 B-VG).

Auch die *Bindung* des parlamentarischen Gesetzgebers zur speziellen Transformation derartiger Vertragsbestimmungen ist in Wahrheit problematisch, weil ja die Sanktion des Art 138a B-VG nur eine Feststellung ohne weitere Konsequenz ist und die säumigen Parlamente niemand zu einem Gesetzesbeschluss veranlassen kann. Auf die ganz anders konstruierte Sanktion des neuen Art 48a der *Schweizer Bundesverfassung* werde ich noch ausführlich zurückkommen. Meines Erachtens ist die allgemeine Notwendigkeit der speziellen Transformation von Gliedstaatsverträgen auch deshalb verfassungsdogmatisch verfehlt, weil sie nicht Bedacht nimmt auf die konkrete Formulierung der Vertragstexte, die möglicherweise nur eine wörtliche oder sinngemäße Übernahme in den Gesetzestext zulassen und darüber hinaus nicht beachtet, dass der parlamentarische Genehmigungsbeschluss eben regelmäßig den gesetzesgleichen normativen Charakter des Gliedstaatsvertrages voraussetzt und gleichzeitig repräsentativ nach außen vertritt.

Abgesehen von diesen theoretischen Bedenken sind aber die rechtspolitischen und praktischen Konsequenzen der fehlenden normativen Außenseiterwirkungen von staatsrechtlichen Vereinbarungen so schwerwiegend, dass sie das Instrument seiner eigentlichen verfassungsreformatischen Bedeutung für den kooperativen Föderalismus – so wie es 1974 geplant war – fast völlig entkleiden. Weder

9 Beispiele bei Klecatsky/Morscher/Ohms, B-VG (2005) 77; kritisch VfSlg 10.292/1984.

taugt das Instrument zum unmittelbaren Verwaltungsvollzug durch die Vertragspartner – auch nicht durch Subvereinbarungen – noch kann damit vollziehbares Zwischenländerrecht oder gar eine Organisation eingerichtet werden, welche verbindliche Rechtsnormen erzeugt. Die Argumentation des Verfassungsgerichtshofes, dass derartige vertragliche Rechtsnormen unzulässig seien, weil sie im Rechtsquellenkatalog des B-VG nicht vorkämen, ist keinesfalls schlüssig, weil es für den normativen Charakter eines Aktes auf die *Rechtswirkungen* ankommt, wie der Gerichtshof bei seiner phantasievollen Judikatur zur so genannten „*Verwaltungsverordnung*“ ja selbst ausreichend begründet hat.

Besonders abträglich wirkt sich dieser „*Geburtsfehler*“ der staatsrechtlichen Vereinbarung auf die mögliche Dynamik des kooperativen Föderalismus bei der transkompetenten Aufgabenerfüllung und Reform versteinelter Verwaltungsstrukturen durch *projektsbezogene Aufgabenerfüllung* aus. Weder können dadurch transkompetente Organisationen oder Verfahren rechtsverbindlich vereinbart werden – selbst wenn der politische Wille dafür vorhanden wäre – noch die entsprechenden komplexen *private-public-financial-relations* geschaffen werden, ohne dass zusätzlich die Verfassungs- und einfachen Gesetzgeber samt Budgetbeschlüssen bemüht werden müssten. Warum müssen bis heute alle transkompetenten Organisationen der Gebietskörperschaften durch Bundesgesetz – entweder als Fonds oder in Privatrechtsformen – geschaffen werden? Weil die staatsrechtliche Vereinbarung dazu nicht geeignet ist und daher politische Vor-Vereinbarungen ihre Funktion übernehmen müssen.

Schließlich gilt es aber noch zwei praktisch und theoretisch gleich bedeutsame *positive Entwicklungstendenzen* der staatsrechtlichen Vereinbarung und des durch sie institutionalisierten Kooperationsföderalismus zu würdigen. Gedacht ist dabei an die Dynamik des kooperativen Beitrittsprozesses zur Europäischen Union und den daraus folgenden konsequent föderalistisch partizipativen Rechtsetzungs- und Rechtsumsetzungsprozess der EU als ein Entwicklungsstrang und an den damit in Verbindung stehenden Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt als zweiter ergänzender Faktor eines neuen Typs des kooperativen Föderalismus. Während im Beitritts- und Rechtsetzungsprozess die *staatsrechtliche Vereinbarung* zum ersten Mal bewusst und erfolgreich in die Legalisierung des kooperativen politischen Prozesses der europäischen Integration eingesetzt wurde, bot das hier gleichfalls verwendete Instrument des „*politischen Pakts*“ von Perchtoldsdorf über die „strukturelle Bundesstaatsreform“ ge-

radezu ein Lehrbeispiel für die Wirkungslosigkeit und das Scheitern derartiger unverbindlicher Absichtskundmachungen.

Schon im europäischen Integrationsprozess bahnte sich die *Mitwirkung der Gemeinden als dritte Ebene* des kooperativen Föderalismus an, die im Konsultationsmechanismus durch ein besonderes B-VG zu einer neuen verfassungsrechtlichen Vereinbarungstypologie aller drei Ebenen und zur rechtlich gleichrangigen Mitwirkung in den besonderen Verfahren, Organisationen und Rechtsinstrumenten der Kooperation aufgewertet wurde, die auch über sehr wirksame Sanktionen verfügen.

Natürlich werfen der im europäischen Trend liegende Mehr-Ebenen-Föderalismus und die damit verknüpfte Exekutivlastigkeit der Kooperationsprozesse neue bundesstaats- und demokratiepolitische Probleme auf, die vor allem die Parlamente in Bund und Länder treffen. Neben anderen Reformen könnte hier aber gerade auch eine sinnvolle Verwendung und Neuordnung der staatsrechtlichen Vereinbarung eine konstitutionelle Weiterentwicklung des kooperativen Föderalismus aller Ebenen in europäischer Dimension anstoßen. Darauf soll ein letzter Teil dieses Referates näher eingehen.

III. Die neue „Gliedstaatsrechtliche Vereinbarung“ – ein Instrument der kooperativen Föderalismusreform im Rahmen der europäischen Integration

Nach dem Scheitern der Bundesstaatsreform im Österreich-Konvent gilt es – wie im Jahr 1974 – einen neuen Ansatz der Hoffnung zu finden, der meines Erachtens im Kern des lebendigen österreichischen Föderalismus liegen müsste, nämlich in einer Neuordnung und rechtlichen Weiterentwicklung des *kooperativen Föderalismus* an Stelle der aussichtslosen Grabenkämpfe um eine Reform der Kompetenzverteilung. Einen wichtigen Ansatz dafür sehe ich in einer praxisorientierten Weiterentwicklung der Gliedstaatsverträge, für die ich in aller Kürze einige Gesichtspunkte aufzeigen möchte.

1. Beseitigung der verfassungsrechtlichen Mängel

Die Analyse der praktischen Wirksamkeit der Gliedstaatsverträge hat zwei entscheidende Mängel ergeben, die eine Verfassungsreform zu beseitigen hätte: die fehlende normative Außenseiterwirkung und die kompetenzrechtliche Beschränkung der verfassungsändernden Ver-

einbarung. Es ist überhaupt kein Grund erkennbar, warum die parlamentarisch genehmigte – ihrem Wesen nach gesetzändernde – Vereinbarung von Bund und Ländern, anders als der völkerrechtliche Staatsvertrag, nicht in den Rechtsordnungen der Vertragspartner Gesetzeskraft haben sollte. Allenfalls könnte man erwägen – in Analogie zu Art 50 Abs 2 B-VG – auch bei staatsrechtlichen Vereinbarungen *ausnahmsweise* die spezielle Transformation durch Gesetze zuzulassen, wenn ein Vertragspartner dies wünscht. Hält sich der Bund an die Kompetenzschränken, so gibt es nach richtiger Auslegung des Art 15 Abs 1 B-VG kein kompetenzrechtliches Hindernis für die staatsrechtliche Vereinbarung, weil dann – auf Grund der Allgemeinzuständigkeit der Länder (Art 15 Abs 1 B-VG) – eben diese – neben dem Bund – zum Abschluss und zur rechtlichen Umsetzung der Vereinbarung berufen sind. Eine „Weder-Noch-Kompetenz“ ist ein kompetenzrechtlicher Wechselbalg, den es nach richtiger Auslegung des Art 15 Abs 1 B-VG nach den logischen Denkgesetzen eigentlich gar nicht geben dürfte.

2. Schaffung von länderübergreifenden Organen und Organisationen

Zwar können Länder untereinander schon jetzt gemeinsame Organe und Einrichtungen durch Vereinbarungen schaffen; diese dürfen aber keine nach außen wirksame Hoheitsakte oder Normen schaffen.¹⁰ Bund-Länder-Einrichtungen werden durchwegs durch Bundesgesetz geschaffen und können gleichfalls keine Hoheitsakte setzen. Werden Gliedstaatsverträge mit normativer Außenwirkung ausgestattet, können länderübergreifende Organe auch zur Rechtsetzung unterhalb der Gesetzesstufe ermächtigt werden; die Bundesverfassung müsste allerdings eine Bindung der Länder an derartige länderübergreifende Rechtsnormen ausdrücklich normieren.¹¹ Besonders wichtig erscheint eine ausdrückliche Ermächtigung zur Durchführung von Gliedstaatsverträgen durch Verordnungen oder entsprechende rechtsetzende Vereinbarungen, wobei die inhaltliche Determinierung im Sinne des Art 18 B-VG durch die gesetzändernden Gliedstaatsverträge festzulegen und eine entsprechende Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofes zu verankern wäre.

¹⁰ Pernthaler, Bundesstaatsrecht (2004) 441.

¹¹ Vgl Art 48 Abs 5 der Schweizer Bundesverfassung.

Praktisch besonders bedeutsam schiene mir die Kombination von sachlich zusammenhängender aufgaben-(projekts-)bezogener Bundes- und Landesverwaltungen oder benachbarter Landesverwaltung durch (verfassungsändernde) Gliedstaatsverträge der in Betracht kommenden Gebietskörperschaften, wobei auch Ermächtigungen dritter Partner – insbesondere der Gemeinden oder beliehene öffentliche Unternehmer – vorgesehen werden könnten. Ein Modell für das sehr erfolgreiche Wirken derart kompetenzübergreifender Vertrags-Einrichtungen war die seinerzeitige „gemischte Kommission“ nach dem „Accordino“ (BGBl 1957/125), die Ausnahmegenehmigungen im erleichterten Grenzverkehr („Kontingente“) zu bewilligen hatte.¹²

3. Verfassungsrechtliche Begründung des Verwaltungsvertrages

An die Seite der staatsrechtlichen Vereinbarung zwischen Bund und Ländern sollte eine ausdrückliche Ermächtigung zum Abschluss koordinationsrechtlicher Vereinbarungen zwischen öffentlichen Verwaltungsträgern stehen, die gemeinsame Verwaltungsführung oder Verwaltungsübertragung vorsehen. Gegenwärtig ist dies nur in beschränktem Maße für Gemeindeverbände vorgesehen (Art 116a B-VG); die komplizierte und altertümliche Verordnungsermächtigung des Art 118 Abs 7 B-VG wäre aufzuheben und durch eine allgemeine Vereinbarungsermächtigung nach dem Muster des Konsultationsmechanismus zu ersetzen, weil die Entwicklung des Drei-Ebenen-Föderalismus unter europäischem Einfluss inzwischen so weit fortgeschritten ist, dass eine derartige allgemeine Ermächtigung sinnvoll erscheint. Allerdings müsste diese Ermächtigung klar von der gesetzes- und verfassungsändernden staatsrechtlichen Vereinbarung abgegrenzt werden, um die allgemeine Struktur des österreichischen bundesstaatlichen Verfassungs- und Rechtsstaatssystems aufrecht zu erhalten.

4. Staats- und Verwaltungsreform durch Vereinbarung

Eine nach dem hier vorgeschlagenen Modell verfassungsrechtlich aufgewertete Vereinbarung zwischen Bund und Ländern wäre ein außerordentlich anpassungsfähiges und dynamisches Instrument der Modernisierung, Spezialisierung und aufgabenbezogenen Weiterentwicklung des österreichischen Föderalismus. Voraussetzung dafür, dass die staatsrechtliche Vereinbarung ihre Doppelfunktion der Diffe-

12 Morscher, Das Accordino, in: FS Hans Klinghoffer, ÖZOR Supplementum 10/1988, 44 ff.

renzierung und Harmonisierung erfüllen kann, sind einerseits ein genügend weiter Anwendungsbereich der möglichen Kooperation und andernfalls ein wirksamer Mechanismus der Sanktion, welcher Blockaden durch Kooperationsverweigerung verhindert. Wenn diese beiden Voraussetzungen erfüllt sind, scheint mir die staatsrechtliche Vereinbarung eine echte Alternative zur Rahmengesetzgebung („Dritte Säule“) des Österreich-Konvents zu sein, die dem kooperativen Wesen des österreichischen Föderalismus viel besser entspricht und verwaltungsnahe und damit pragmatischere Lösungsansätze gewährleistet.

Ein Modell möglicher Sanktionen für Kooperationsblockaden bietet der *Konsultationsmechanismus*, der zugleich die notwendige Verknüpfung von Verwaltungsaufgaben mit ihrer Finanzierung und die Konsequenzen allfälliger Verschiebungen von Verwaltungsaufgaben für den Finanzausgleich vor Augen führt. Ein weiteres, in seiner Stringenz höchst bemerkenswertes Modell der Auflösung von Kooperationsblockaden bietet der neue Art 48a der Schweizer Bundesverfassung, der – auf Antrag interessierter Kantone – die *Allgemeinverbindlicherklärung* oder die *Beteiligungspflicht* von Kantonen bei interkantonalen Vereinbarungen durch Bundesbeschluss vorsieht. Dieser neue Artikel (in Kraft seit 1.1.2008) ist auch insofern vorbildlich, weil er einen umfassenden Katalog von komplexen Verwaltungsaufgaben vorsieht, die durch derart – in der Kooperation gewährleistete und sanktionierte – staatsrechtliche Vereinbarungen geregelt werden können. In Österreich sollte also eine Reform der Kompetenzverteilung jedenfalls Hand in Hand mit einer derartigen Reform der Gliedstaatsverträge gehen, um gleichzeitig eine zeitgemäße und länderbezogene *Verwaltungsreform* nach dem Modell der großen Bundesstaatsreform von 1925 zu erreichen. Auch in Österreich müsste eine Beteiligungspflicht an staatsrechtlichen Vereinbarungen als klar begrenzte Sanktion im Bundesverfassungsrecht ausdrücklich begründet werden, weil sie offenkundig dem heutigen Typus des freiwilligen Vertragsabschlusses in Art 15a B-VG nicht entspricht.¹³

Schluss

Eine derart erneuerte staatsrechtliche Vereinbarung erscheint – vor allem unter Einbeziehung der kommunalen Ebene – auch besonders geeignet zur effizienten innerstaatlichen Durchführung von Normen, Planungen und Programmen der Europäischen Union. Auch die Ver-

13 VfGH Erk G5/07 vom 10.10.2008.

knüpfung von innerstaatlichen Gemeinschaftsaufgaben mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit müsste auf neuen beweglichen Vereinbarungsformen aufgebaut werden, weil die beschränkte Völkerrechtsfähigkeit der Länder gemäß Art 16 B-VG sich dafür als völlig ungeeignet erwiesen hat. Die Gliedstaatsverträge als Instrument einer pragmatisch an Verwaltungsaufgaben ausgerichteten Bundesstaatsreform zeitgemäß weiterzuentwickeln, das scheint mir ein Reformziel zu sein, das in seiner Bedeutung für den österreichischen Föderalismus in der EU noch nicht einmal angedacht wurde.

ANHANG

Art 48a der Schweizer Bundesverfassung

Art 48a¹⁴ Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht

(1) Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten:

- a. Straf- und Massnahmenvollzug
- b.¹⁵ Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche.
- c.¹⁶ Kantonale Hochschulen.
- d. Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung.
- e. Abfallbewirtschaftung.
- f. Abwasserreinigung.
- g. Agglomerationsverkehr.
- h. Spitzenmedizin und Spezialkliniken.
- i. Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

(2) Die Allgemeinverbindlicherklärung erfolgt in der Form eines Bundesbeschlusses.

(3) Das Gesetz legt die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung und für die Beteiligungsverpflichtung fest und regelt das Verfahren.

14 Angenommen in der Volksabstimmung vom 28. November 2004, in Kraft seit 1. Jänner 2008 (BB vom 3. Oktober 2003, BRB vom 26. Jänner 2005, BRB vom 7. November 2007 – AS **2007** 5765 5771; BBl **2002** 2291, **2003** 6591, **2005** 951).

15 Angenommen in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 (BB vom 16. Dezember 2005, BRB vom 27. Juli 2006 – AS **2006** 3033; BBl **2005** 5479 5547 7273, **2006** 6725).

16 Angenommen in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 (BB vom 16. Dezember 2005, BRB vom 27. Juli 2006 – AS **2006** 3033; BBl **2005** 5479 5547 7273, **2006** 6725).

Literaturhinweise

- Klecatsky Hans/Morscher Siegbert/Ohms Brigitte*, B-VG, Wien 2005, 77
- Jablonek Clemens*, Gliedstaatsverträge der österreichischen Rechtsordnung, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 40/1989, 225 ff
- Morscher Siegbert*, Das Accordino, in: FS Hans Klinghoffer, *ÖZOR Supplementum*, 10/1988, 44 ff
- Pernthaler Peter*, Bundesstaatsrecht, Wien 2004, 441
- Scherthanner Gert*, Die Bundesstaatlichkeit des Finanzverfassungsrechts im Bereich von Kostentragung und Kostenteilung, *JBf* 1997, 82 ff
- Walter Robert/Mayer Heinz/Kucsko-Stadlmayer Gabriele, Bundesverfassungsrecht, Wien 2007, Rz 848 ff

Fiskalföderalismus in Österreich – Anmerkungen zu den Fragen 7 bis 12 des VII. Kapitels des IGR-Templates

Österreich ist ein Bundesstaat mit drei Regierungsebenen: dem Bund (Gesamtstaat), den Ländern (entsprechend den neun Bundesländern) und den Gemeinden. Insgesamt gibt es in Österreich derzeit 2357 Gemeinden, wobei Wien sowohl ein Bundesland als auch eine Gemeinde ist.

Die Gemeinden werden bei Verhandlungen mit gemeindeüberschreitenden Themen durch den österreichischen Gemeinde- bzw den Österreichischen Städtebund vertreten.

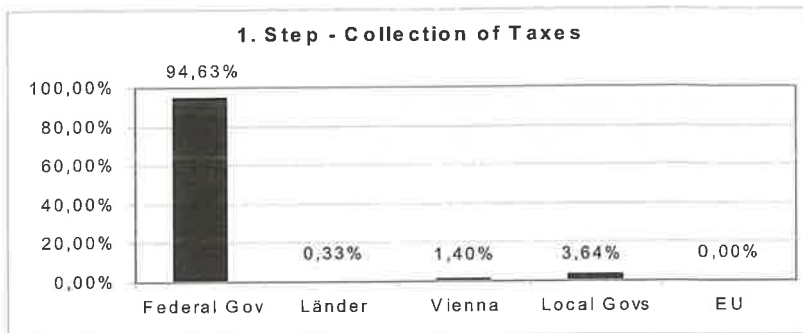
Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften ist im Österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz geregelt.

Jede Regierungsebene verfügt über Budgetautonomie, wobei dem Bund und den Ländern eine absolute Budgetautonomie zukommt, während die Budgetautonomie der Gemeinden durch die Gemeindeaufsicht der Länder eine Einschränkung erfährt. Hauptaufgabe der Länder im Rahmen der Gemeindeaufsicht ist es, darauf zu achten, dass sich die Gemeinden nicht übermäßig verschulden.

Seit dem Jahr 1999 erfolgt zusätzlich eine gesamtösterreichische Haushaltskoordinierung durch den Stabilitätspakt. Im Stabilitätspakt wird zwischen den Finanzausgleichspartnern, das sind der Bund, die Länder und die Gemeinden, vereinbart, welche Defizit- bzw Überschussquoten jede Gebietskörperschaft zu erbringen hat, damit ein bestimmtes gesamtösterreichisches Haushaltsergebnis erreicht werden kann.

I. Finanzausgleich

In Österreich erfolgt die Abgabenerhebung im Wesentlichen durch den Bund. Er erhebt ca 95% der Abgabeneinnahmen.



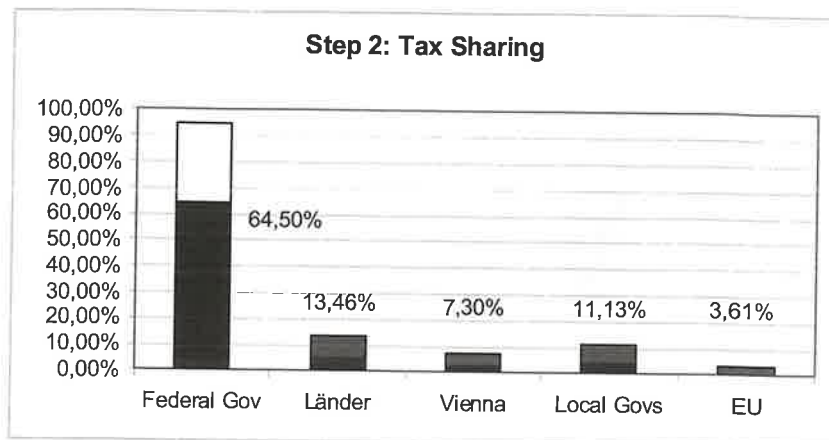
Während die Gemeinden noch einen geringen Anteil des Abgabenvolumens selbst erheben, verfügen die Länder über praktisch keine eigenen Abgabeneinnahmen.

Die von den einzelnen Gebietskörperschaften selbständig erhobenen Anteile am gesamten Abgabenaufkommen können der Tabelle „1. Step – Collection of Taxes“ entnommen werden.

In der Folge werden die Abgabeneinnahmen des Bundes zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden aufgeteilt. Die Aufteilungsregeln werden regelmäßig zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden verhandelt und vereinbart. Diese Finanzausgleichsverhandlungen finden alle vier bis sechs Jahre statt. Das Ergebnis der Verhandlungen wird im Finanzausgleichsgesetz und dem dazugehörigen Paktum festgehalten.

Bei der Aufteilung der Abgabenerträge werden die gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach bestimmten Prozentsätzen auf die Gebietskörperschaften aufgeteilt und fließen ihnen als Ertragsanteile zu. Über ihre Ertragsanteile kann jede Gebietskörperschaft autonom verfügen.

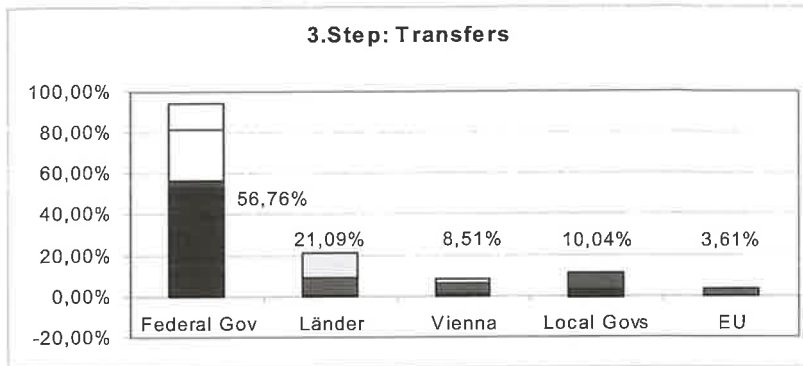
Die Tabelle „Step 2: Tax Sharing“ gibt die Verteilung der Abgabenerträge auf die einzelnen Gebietskörperschaften nach der Zuweisung der Ertragsanteile wieder.



Im letzten Schritt der Aufteilung erfolgt eine weitere Umverteilung der Mittel. Einerseits gewährt der Bund den Ländern und Gemeinden zusätzliche Mittel als Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse. Andererseits fließen Mittel von den Gemeinden zu den Ländern zur Finanzierung der Ländertätigkeiten (Landesumlage, Kostenbeiträge insbesondere zur Sozialhilfe und zur Krankenanstaltenfinanzierung) sowie zur Ermöglichung eines gewissen finanziellen Ausgleichs zwischen den Gemeinden eines Landes. Die nach dieser Umverteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften entfallenden Anteile am gesamten Abgabenaufkommen sind der Tabelle „3. Step: Transfers“ zu entnehmen.

Hat der Bund vor Beginn der Aufteilung noch über fast die gesamten Abgabeneinnahmen verfügt, so verbleiben nach der Aufteilung dem Bund lediglich ca 56% der gesamten Abgabeneinnahmen.

Die Länder, die über (fast) keine eigenen Abgabeneinnahmen verfügen, profitieren am meisten von der Umverteilung der Abgabenerträge. Sie verfügen nach der Aufteilung über ca 21% der Abgabenerträge.



Die Tatsache, dass die Länder (fast) keine eigenen Steuern erheben, erleichtert zwar die bundesländerüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen der Steuerpflichtigen, da keine länderspezifischen steuerrechtlichen Regelungen zu beachten sind. Die Mittelausstattung der Länder durch den Bund bedeutet jedoch, dass die Länder keine Ausgabeneinschränkungen vornehmen müssen, um unpopuläre steuerpolitische Maßnahmen zu vermeiden, und bewirkt in Verbindung mit den diversen Transfer- und Kostentragsregelungen ein Auseinanderklaffen von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung.

Während seitens des Bundes in den letzten Jahren Bestrebungen zur Verankerung einer (verstärkten) Steuerautonomie der Länder unternommen wurden, scheiterten diese Bemühungen regelmäßig an der mangelnden Bereitschaft der Länder zur Übernahme unpopulärer steuerpolitischer Maßnahmen.

II. Kostentragsregelungen

Abgesehen von der bestehenden Diskrepanz zwischen Abgabenerhebungsverantwortung und der tatsächlichen Verfügungsmöglichkeit über die Abgabeneinnahmen liegen bei zahlreichen Sachgebieten die Finanzierungs- und die Aufgabenverantwortung bei unterschiedlichen Gebietskörperschaften.

Die Grundregel der österreichischen Finanzverfassung ist zwar, dass jede Gebietskörperschaft den Aufwand für die Erfüllung der in ihren Kompetenzbereich fallenden Aufgaben selbst zu tragen hat. Von dieser Grundregel gibt es aber zahlreiche Ausnahmen. Sofern diese abweichenden Kostentragsregelungen durch Bundes- oder Lan-

des Gesetzes erfolgen, sind sie nach der österreichischen Finanzverfassung auch zulässig.

Für die Verlagerung von Kosten für die Erfüllung einer Aufgabe von einer Gebietskörperschaft zu einer anderen gibt es zwei Möglichkeiten:

- Kostenübernahme
- Kostenüberwälzung

➤ **Kostenübernahme**

Bei der Kostenübernahme übernimmt eine Gebietskörperschaft die Kosten für die Erfüllung einer Aufgabe von einer anderen Gebietskörperschaft.

Die Gebietskörperschaft, die in Entsprechung der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung zur Erfüllung einer Aufgabe beauftragt und verpflichtet ist, müsste nach der österreichischen Finanzverfassung auch die durch die Erfüllung der Aufgabe anfallenden Kosten finanzieren.

Im Falle der Kostenübernahme verpflichtet sich jedoch eine andere Gebietskörperschaft zur Tragung dieser Kosten bzw. zur Refundierung der angefallenen Kosten an die kompetenzmäßig zuständige Gebietskörperschaft.

Bei den übernommenen Kosten kann es sich durchaus auch um gewaltige Beträge handeln. (So beliefen sich beispielsweise die vom Bund gemäß § 4 FAG übernommenen Kosten der Landeslehrer im Jahr 2007 auf 1,5% des BIP.)

Kostenübernahmen sind grundsätzlich zwischen allen Gebietskörperschaften und auch allen Regierungsebenen möglich. Diese Kostenverschiebung kann somit sowohl auf horizontaler Ebene zwischen einzelnen Ländern oder Gemeinden als auch in vertikaler Linie zwischen dem Bund, den Ländern und Gemeinden erfolgen.

In der Realität ist es allerdings zumeist der Bund, der (zumindest einen Teil der) Kosten für die Aufgabenerfüllung anderer Gebietskörperschaften übernimmt.

Unbedingt zu beachten ist, dass auch im Falle einer Kostenübernahme die verfassungsmäßig vorgesehene Zuständigkeit zur Regelung der Aufgabe unverändert bei der kostenmäßig entlasteten Gebietskörperschaft verbleibt.

Es ergibt sich somit die Problematik, dass eine Gebietskörperschaft grundsätzlich unbeschränkt Regelungen zur Erfüllung einer Aufgabe beschließen kann, während die Kosten und damit das finanzielle Risiko bei einer anderen Gebietskörperschaft liegen.

Es wäre daher notwendig, jeweils vor Eingehen einer Kostenübernahmeverpflichtung die damit verbundenen Risiken genau zu prüfen und mit entsprechenden Regelungen die zu übernehmenden Kosten einzugrenzen. Andernfalls könnte sich die übernehmende Gebietskörperschaft letztendlich mit einer abzudeckenden Kostenexplosion konfrontiert sehen.

Das „klassische“ Beispiel für eine Kostenübernahme von einer Gebietskörperschaft durch eine andere ist die Finanzierung der Gehälter und Pensionen der Landeslehrer durch den Bund.

Beispiel: Finanzierung der Gehälter und Pensionen der Landeslehrer durch den Bund

Im Fall der Landeslehrerfinanzierung durch den Bund handelt sich um die Übernahme von Kosten einer auf Grund der verschiedenen Regierungsebenen untergeordneten Gebietskörperschaft (dem jeweiligen Land) durch die übergeordnete Gebietskörperschaft (den Bund).

Gemäß § 4 FAG 2008 ersetzt der Bund den Ländern von den Kosten der Besoldung (Aktivitätsbezüge) der unter ihrer Diensthoeheit stehenden Lehrer einschließlich der Landesvertragslehrer (im Folgenden Landeslehrer genannt).

1. an öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen 100% im Rahmen der vom Bundesminister für Unterricht, Kunst und Kultur im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen genehmigten Stellenpläne,
2. an berufsbildenden Pflichtschulen im Sinne des Schulorganisationsgesetzes, BGBl Nr 242/1962, und an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen 50%.

Ebenso ersetzt der Bund den Ländern den Pensionsaufwand für diese Lehrer sowie für die Angehörigen und Hinterbliebenen dieser Lehrer in der Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen dem Pensionsaufwand für diese Personen und den für diese Lehrer von den Ländern vereinnahmten Pensionsbeiträgen, besonderen Pensionsbeiträgen und Überweisungsbeträgen.

Die Landeslehrer sind Angestellte der Länder. Den finanziellen Aufwand, den die Länder für die Landeslehrer haben, bekommen sie aber vom Bund ersetzt.

Ohne die in § 4 Abs 1 FAG 2008 enthaltene Einschränkung der zu ersetzenden Lehrerkosten auf die im Rahmen der vom Bundesminister für Unterricht, Kunst und Kultur im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen genehmigten Stellenpläne und die übrigen in § 4 FAG 2008 enthaltenen Detailregelungen müsste der Bund den Ländern alle von ihnen angestellten Lehrer zur Gänze finanzieren. Eine Kostenexplosion wäre die Folge, da die Länder ohne jedes finanzielle Risiko unbeschränkt zusätzliches Lehrpersonal verpflichten könnten.

Bei der Landeslehrerfinanzierung durch den Bund zeigt sich deutlich die „Prinzipal Agent“-Problematik:

Obwohl der Bund Kosten der Länder übernimmt, besteht seitens der Länder nur eine sehr begrenzte Bereitschaft zur Zusammenarbeit im Hinblick auf die Übermittlung von Daten, die der Bund zur Überprüfung der Angemessenheit der von den Ländern angeforderten Mittel zur Refundierung der Landeslehrerkosten benötigt. Seitens des Bundes besteht daher im Hinblick auf die von den Ländern eingestellten Landeslehrer ein gravierendes Informationsdefizit. Das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur hat keinen direkten Zugriff auf die Personaldaten der Landeslehrer. Seitens der Länder werden die vom Unterrichtsressort benötigten Daten nur zögerlich, verspätet oder auch gar nicht zur Verfügung gestellt.

Um trotz dieses Datendefizits zu realistischen Kostenrefundierungsbeträgen zu gelangen, hat das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen ein Stellenplansystem entwickelt und mit den Ländern vereinbart. Dieses Stellenplansystem stellt eine Relation zwischen der Schüleranzahl und dem Lehrbedarf her. Die vom Bund an die Länder zu refundierenden Kosten werden nunmehr anhand dieser Stellenpläne ermittelt.

Die vom Bund übernommenen Landeslehrerkosten beliefen sich im Jahr 2007 auf 1,5% des BIP.

➤ **Kostenüberwälzung**

Bei der Kostenüberwälzung überträgt eine Gebietskörperschaft die Kosten für die Erfüllung einer Aufgabe auf eine andere Gebietskörperschaft.

Die Gebietskörperschaft, die in Entsprechung der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung zur Erfüllung einer Aufgabe beauftragt und verpflichtet ist, müsste nach der österreichischen Finanzverfassung auch die durch die Erfüllung der Aufgabe anfallenden Kosten finanzieren.

Im Falle der Kostenüberwälzung verpflichtet jedoch die an sich zur Kostentragung zuständige Gebietskörperschaft eine andere Gebietskörperschaft zur Tragung dieser Kosten bzw zur Refundierung der angefallenen Kosten an die kompetenzmäßig zuständige Gebietskörperschaft.

Bei den übernommenen Kosten kann es sich durchaus auch um gewaltige Beträge handeln. (So beliefen sich beispielsweise die von den Ländern auf die Gemeinden übergewälzten Finanzierungskosten für Krankenanstalten und Pflege auf ca 0,27% des BIP.)

Kostenüberwälzungen sind grundsätzlich nur von einer übergeordneten auf eine untergeordnete Gebietskörperschaft bzw Regierungsebene möglich. Sie sind daher nur vom Bund auf die Länder oder Gemeinden beziehungsweise von den Ländern auf die Gemeinden möglich, wobei selbstverständlich ein Land nur die in seinem Zuständigkeitsbereich liegenden Gemeinden mit Kosten belasten kann.

Unbedingt zu beachten ist, dass auch im Falle einer Kostenüberwälzung die verfassungsmäßig vorgesehene Zuständigkeit zur Regelung der Aufgabe unverändert bei der kostenmäßig entlasteten Gebietskörperschaft verbleibt.

Es ergibt sich somit die Problematik, dass eine Gebietskörperschaft grundsätzlich unbeschränkt Regelungen zur Erfüllung einer Aufgabe beschließen kann, während die Kosten und damit das finanzielle Risiko (zumindest teilweise) bei einer anderen Gebietskörperschaft liegen.

Es wäre daher notwendig, dass die Gebietskörperschaft, die die Kosten für die Erfüllung einer Aufgabe teilweise oder zur Gänze auf eine andere Gebietskörperschaft überwälzt, verantwortungsbewusst prüft, ob die nunmehr kostentragungsmäßig belastete Gebietskörperschaft auch tatsächlich in der Lage ist, die finanzielle Mehrbelastung zu tragen.

Ein Beispiel für eine Kostenüberwälzung von einer Gebietskörperschaft auf eine andere ist die Krankenanstalten-Finanzierung.

Beispiel: Krankenanstalten-Finanzierung

Die meisten Bundesländer betreiben öffentliche Krankenanstalten. Dies erfolgt in der Regel über eigene Landes-Krankenanstalten-Gesellschaften. Der Betrieb der öffentlichen Krankenanstalten ist normalerweise defizitär.

Die meisten Länder haben in entsprechenden Landesgesetzen geregelt, dass die Gemeinden ihres Bundeslandes einen Teil des erwirtschafteten Defizits übernehmen müssen.

Diese Landesgesetze legen fest, in welchem Ausmaß die Kosten von den Ländern auf die Gemeinden überwält werden können und nach welchem Schlüssel die übertragenen Kosten auf die einzelnen Gemeinden des Bundeslandes aufgeteilt werden.

➤ Die „Mittelbare Bundesverwaltung“ – eine Bundes- oder Länderaufgabe?

In diesem Zusammenhang erscheint ein Blick auf die Einstufung der „Mittelbaren Bundesverwaltung“ von Interesse.

Die Länder vollziehen die meisten Bundesgesetze mit ihren Behörden (Ämter der Landesregierungen, Bezirkshauptmannschaften) auf Weisung und in Verantwortung des jeweils zuständigen Bundesministers. Diese Vorgangsweise wird „mittelbare Bundesverwaltung“ genannt.

Es könnte sich nun die Frage stellen, ob die Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Länder im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung eine Aufgabe des Bundes oder eine Aufgabe der Länder ist und wer daher für die Tragung der Kosten verfassungsgemäß zuständig ist.

Ein Argument dafür, dass es sich dabei um eine Bundesaufgabe handelt, ist die Tatsache, dass Bundesgesetze vollzogen werden.

Gegen die Einstufung der mittelbaren Bundesverwaltung als Bundesaufgabe und für ihre Zurechnung in den Zuständigkeitsbereich der Länder spricht jedoch, dass die Länder auf Grund der österreichischen Bundesverfassung das verfassungsmäßige Recht und die verfassungsmäßige Pflicht zur Vollziehung und Anwendung dieser Gesetze haben.

Die Klärung der Frage ist bereits durch den Verfassungsgerichtshof erfolgt: Bei der „Mittelbaren Bundesverwaltung“ handelt es sich um eine originäre Aufgabe der Länder. Die Länder haben daher den im

Zusammenhang mit der mittelbaren Bundesverwaltung anfallenden Personal- und Amtssachaufwand selbst zu tragen. Der Zweckaufwand wird vom Bund getragen. Diese Kostentragung stellt keine Kostenübernahme durch oder Kostenüberwälzung auf die Länder dar.

III. Kofinanzierungen und ihre Auswirkungen auf die Budgets der Gebietskörperschaften

Unter Kofinanzierungen diverser Aufgaben durch verschiedene Gebietskörperschaften wird die Mitfinanzierung von Aufgaben der Länder und Gemeinden durch den Bund sowie die gemeinsame Finanzierung von Projekten durch die Länder und Gemeinden verstanden. Die Aufteilung der Abgabenerträge als Ertragsanteile auf die einzelnen Gebietskörperschaften stellt in diesem Zusammenhang keine Kofinanzierung dar.

In Österreich finanziert der Bund über diverse Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse, aber auch über Hilfeleistungen aus dem Katastrophenfonds zahlreiche Aufgaben und Projekte der Länder und Gemeinden mit. Der Bund wendet hierfür jährlich Mittel im Ausmaß von etwa 1,16% des BIP auf. Die unterstützten Bereiche sind sehr unterschiedlich und reichen von Zuschüssen zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs und die Förderung der Schaffung zusätzlicher Kindergartenplätze über Unterstützungen für Theater bis zur Finanzierung von Feuerwehreinsatzgeräten und teilweisen Schadensabdeckungen nach Katastrophen.

Die Länder und Gemeinden kofinanzieren Länderkrankenanstalten und Pflegeeinrichtungen. Der Beitrag der Gemeinden dafür beläuft sich auf etwa 0,27% des BIP. Zusätzlich wenden die Gemeinden in Verbänden mehr als 0,15% des BIP für soziale Aufgaben auf (Sozialhilfeverbände, aber auch Schulbereich).

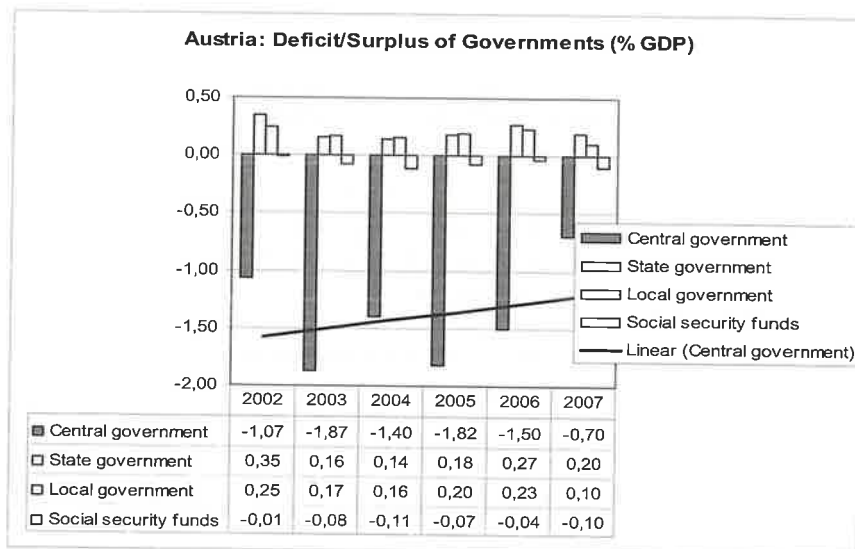
Die große Bereitschaft des Bundes zur (zumindest teilweisen) Finanzierung von Aufgaben der Länder und Gemeinden führt letztendlich zu einer starken Belastung des Bundesbudgets.

Im Rahmen des Finanzausgleichs wurden die Ertragsanteile entsprechend der Aufgabenbelastungen der einzelnen Gebietskörperschaften verteilt. Durch die Übernahme von Kosten anderer Gebietskörperschaften sowie die Mitfinanzierung diverser Projekte und Aufgaben der anderen Gebietskörperschaften durch den Bund, verschlechtert sich die Haushaltslage des Bundes wesentlich und es ergibt sich ein größeres Bundesbudgetdefizit als es bei einer Beschränkung

des Bundes auf seine eigenen Aufgaben der Fall wäre. Die Länder und Gemeinden können hingegen durch die zusätzlichen Bundesleistungen ihre Haushaltsüberschüsse vergrößern oder zumindestens ausgeglichen budgetieren.

Abgesehen davon, dass sich der Bund durch die zahlreichen Kofinanzierungen stark verschuldet und seinen eigenen finanziellen Spielraum einengt, bewirken die zusätzlichen Bundesleistungen an die Länder und Gemeinden auch, dass die Länder und Gemeinden im Hinblick auf die reduzierten Eigenkosten Projekte größer als notwendig planen und verwirklichen.

Die Vermischung von Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortung zwischen den Gebietskörperschaften kann somit zu einem Überangebot an öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen führen und letztendlich einen effektiven Einsatz der nur begrenzt vorhandenen Budgetmittel be- oder sogar verhindern. In der Folge entwickelt sich ein starker Druck auf die Abgabenquote: Um die gestiegenen Defizite auszugleichen, sind Steuererhöhungen notwendig.



IV. Parlamentarische Kontrolle und Bundesleistungen an Länder und Gemeinden

➤ Einflussmöglichkeiten des Nationalrats (Bundesparlaments)

Bundesleistungen an die Länder und Gemeinden erfolgen auf Grundlage von Bundesgesetzen. Die bedeutendsten Bundesgesetze sind diesbezüglich das Bundesfinanzgesetz und das Finanzausgleichsgesetz. Im Finanzausgleichsgesetz sind außer der Aufteilung der Abgabenerträge als Ertragsanteile auf die Gebietskörperschaften auch die Transferleistungen des Bundes an die Länder und Gemeinden sowie die Übernahme von Länderkosten durch den Bund geregelt.

Der parlamentarische Einfluss beziehungsweise die parlamentarische Kontrolle hinsichtlich der Leistungen des Bundes an die Länder und Gemeinden ist vor allem im Rahmen der Gesetzgebung und der grundsätzlichen Gestaltung der Förderungsmöglichkeiten durch den Bund gegeben. Ein parlamentarischer Einfluss bzw. eine parlamentarische Kontrolle in Hinblick auf den laufenden Vollzug der Gesetze ist hingegen nicht vorgesehen.

Die Kontrolle des Verwaltungsvollzugs und der Rechnungsabschlüsse erfolgt durch den Rechnungshof. Die Rechnungshofberichte werden in der Folge oftmals im Parlament diskutiert (zum Teil auch in hitzigen Debatten).

Die Einführung und Beachtung der „Performance Based Budgeting“-Grundsätze könnte eine stärkere parlamentarische Beachtung der Rechnungsabschlüsse und darauf aufbauend eine entsprechende Gestaltung der Folgegesetze bewirken.

➤ Einflussmöglichkeiten der Landtage beziehungsweise Gemeinderäte

Die Länder verfügen – ebenso wie der Bund – über eine absolute Budgetautonomie. Die Länderbudgets werden von den jeweiligen Landtagen beschlossen.

Auch die Gemeinden verfügen über Budgetautonomie, wenn sie auch der von den Ländern auszuübenden Gemeindeaufsicht unterliegen. Die Gemeindebudgets werden im Gemeinderat beschlossen.

In der politischen Realität haben die Landesregierungen ebenso wie die Gemeinderegierungen einen starken Einfluss auf die vom Land

bzw der Gemeinde geplanten Projekte und Programme und damit auch auf die Verwendung von Bundeszuschüssen.

V. Leistungen einer Gebietskörperschaft an eine andere – politisch bedingt?

➤ Auf Bundesebene

Wenngleich die österreichische Verfassung vorsieht, dass die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften zu koordinieren und zu verhandeln sind, so ist das Finanzausgleichsgesetz gemäß der Verfassung doch nur ein einfaches Bundesgesetz und könnte daher vom Bund – nach Verhandlungen mit den Ländern und Gemeinden – im Nationalrat ohne Rücksichtnahme auf die Wünsche der Länder und Gemeinden beschlossen werden.

In der Realität wird das Finanzausgleichsgesetz, das die finanziellen Beziehungen (Aufteilung der Ertragsanteile, Transferleistungen und Kostentragungsregelungen) zwischen den Gebietskörperschaften regelt, jedoch alle vier bis sechs Jahre von den Finanzausgleichspartnern (Bund, Länder und Gemeinden) neu verhandelt und einvernehmlich formuliert. Bedingungen und Zusatzvereinbarungen werden im Paktum zum Finanzausgleichsgesetz festgehalten.

Im Zuge der Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der Transferleistungen und Kostenübernahmen sowie des „Paktum Controllings“ wird auf die Einhaltung der Vereinbarungen geachtet. Politische Aspekte spielen im Rahmen des Controllings keine Rolle.

➤ Auf Landesebene

Auf der Länderebene ist der politische Einfluss bei der Vergabe von zusätzlichen Mitteln an die Gemeinden oftmals Realität. Die schwache Stellung der Gemeinden im Verhältnis zu den Ländern begünstigt diese Vorgangsweise.

VI. Finanzielle Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften und Foren

Die österreichische Verfassung sieht vor, dass die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften zu koordinieren und

zu verhandeln sind. Infolgedessen haben sich je nach Thematik einige Verhandlungsgremien entwickelt.

➤ **Finanzausgleichsgesetz**

Das Finanzausgleichsgesetz wird von den Finanzausgleichspartnern verhandelt. Dies sind der Bund, die Länder und die Gemeinden, wobei die Gemeinden je nach Größe durch den Österreichischen Städtebund beziehungsweise den Österreichischen Gemeindebund vertreten werden.

➤ **Stabilitätspakt**

Mit Hilfe des Stabilitätspakts soll eine österreichweite Koordinierung der Haushalte zur Erreichung eines bestmöglichen gesamtösterreichischen Haushaltsergebnisses erzielt werden.

Die Koordinierung der dafür notwendigen Vorgangsweise erfolgt auf Bundesebene für Gesamtösterreich in einem politisch hochrangig besetzten Komitee. Dieses Verhandlungsgremium setzt sich zusammen aus dem Bundesminister für Finanzen, den neun politischen Landesfinanzreferenten (das sind die in der jeweiligen Landesregierung für das Ressort „Finanzen“ zuständigen Regierungsmitglieder) sowie hochrangigen politischen Repräsentanten der Städte und Gemeinden.

Auf Länderebene erfolgt die landesintern notwendige Koordinierung in einem pro Bundesland jeweils eigenen Landes-Koordinierungs-Komitee. Da Wien sowohl Land als auch Gemeinde ist, benötigt es kein separates Koordinierungs-Komitee, weshalb es nur acht Länder-Koordinierungs-Komitees gibt.

Seitens des Bundes werden die Verhandlungen mit den Ländern und Gemeinden grundsätzlich durch die für die Regelung der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs zuständige Abteilung des Bundesministeriums für Finanzen geführt. Es ist aber durchaus üblich, dass beim Lösungsversuch diverser finanzieller Probleme (zum Beispiel der Gesundheitsreform und der Krankenanstalten-Finanzierung) auch außerhalb der Finanzausgleichsverhandlungen finanzielle Probleme, die mehrere Gebietskörperschaften betreffen, diskutiert werden. Es gibt aber keine vom Bundesministerium für Finanzen unabhängige eigene Bundesdienststelle für Verhandlungen mit den Ländern und Gemeinden.

Intergovernmental fiscal relations: Die Verteilung der finanziellen Mittel in Österreich

I. Vorbemerkungen

„Intergovernmental fiscal relations are a ubiquitous – if sometimes underestimated – dimension of any intergovernmental relations resp. of any federation“. They are esp. underestimated by our colleagues of law and public policy as well as politicians (see European and Austrian „Convent“).

Der österreichische Finanzausgleich (iW FA) bzw die intergouvernementalen finanziellen Beziehungen (iW ifB) in Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg sind wohl ein Vermächtnis der hoch-zentralisierten Habsburger-Monarchie und der unitarisch und zentralisiert orientierten provisorischen Bundesregierungen nach den zwei Weltkriegen.

Der österreichische FA ist eine systematische, gleichzeitig aber auch eine unsystematische Zusammenführung von Bundes- und Selbständigkeitsgedanken, die zu Asymmetrien zwischen Zuständigkeiten, Aufgabenerfüllungen und finanziellen Ressourcen führten und führen. Die ifB weisen auf der einen Seite eine über viele Jahrzehnte einfache, wenig veränderte Grundstruktur auf, auf der anderen Seite sind sie von komplexen, historisch gewachsenen Detailregelungen gekennzeichnet.

Wird auch in der Finanzwissenschaft immer wieder die Bedacht-nahme auf einen FA iwS (Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmen- (und Ausgleichs-)verteilung) eingefordert, so versteht sich der österreichische FA seit Anbeginn jedoch nur auf einen solchen ieS (nur Einnahmen- (und Ausgleichs-)verteilung) und nimmt so seit Anbeginn nicht explizit Bezug auf eine sich über die Zeit ändernde Aufgabenverteilung – sie gilt in den Grundzügen (trotz vielfältiger Verfassungsnovellierungen) mehr oder weniger seit Jahrzehnten. In den FA fließen dann immer nur gerade noch politisch erhebliche und opportune Aufgabenveränderungen ein, und dies der FA-Perioden wegen nur von Zeit zu Zeit. MaW, es erfolgt zum Zeitpunkt der FA-Verhandlungen keine umfassende Aufgabenveränderungsanalyse als Grundlage notwendiger Veränderungen von Einnahmen und Ausgleichen!

Zum Zeitpunkt dieses Meetings war Österreich bereits von der „Finanz- und Wirtschaftskrise“ erfasst, die Auswirkungen derselben aber noch rudimentär in Diskussion. Insbesondere gab es noch keine finanzielle Abschätzung der Auswirkungen auf die öffentlichen, insbesondere gebietskörperschaftlichen Haushalte.

Auch zum Zeitpunkt der schriftlichen Fassung der Ausführungen sind nur Ansätze der Konsequenzen absehbar, zudem wurde das erste Doppelbudget des Bundes für 2009-2010 erst am 21.4.2009 mit der Budgetrede des Finanzministers veröffentlicht.

Die Konsequenzen, sowohl der „Krise“ als auch des „Budgets“ werden deshalb in diesem Beitrag nur kurz angerissen.

II. Dominierende Fiskalische Prinzipien im österreichischen Finanzausgleich – Die Finanzverfassung und der Finanzausgleich

1. Die Finanzverfassung (FV)

Die grundlegende Regelung der ifB zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sind in der FV niedergelegt, ausgeformt im Finanzverfassungsgesetz (F-VG). Das F-VG wiederum ist abzuheben vom Bundesverfassungsgesetz (B-VG) und vom Finanzausgleichsgesetz (FAG). Das österreichische B-VG verweist im Art 13 auf ein selbständig zu erlassendes F-VG, das im Weiteren die Grundlage der jeweiligen FAGs bildet.

Das F-VG 1948 regelt nur Prinzipien und Instrumente (Steuer- und Abgabewesen, intergouvernementale Transfers (grants) sowie Kostentragungen).

Die dominierenden Prinzipien sind das „Kostentragungsprinzip“ (§ 2 F-VG 1948) und das „Lastenausgleichsprinzip“ (§ 4 F-VG 1948). Das Grundprinzip lautet: „Wer durchführt/vollzieht, zahlt“.

Die wichtigsten Instrumente und damit Einnahmetypen und Transfers (grants) sind:

- Ausschließliche Bundessteuern
- Ausschließliche Landes-(Gemeinde-)steuern
- Gemeinschaftliche Bundesabgaben (Verbundsteuern)
- Finanzausweisungen (not earmarked)
- Zweckzuweisungen bzw -zuschüsse (earmarked)
- Gebühren, Beiträge und Umlagen

2. Der Finanzausgleich (ieS; FA)

Der FA, und das daraus folgende FAG, ist seit 1959 das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Repräsentanten des Bundes, der Länder und der Gemeinden (in den Verhandlungen repräsentiert durch den Österreichischen Städte- und den Österreichischen Gemeindebund). Diese Verhandlungen werden durch „Stabstellen“ (BMF, Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer, Gemeindebündesekretariate) und Experten der jeweiligen Ebene vorbereitet und unterstützt.

Jedoch: Der Bund übt im FA grundlegend die „Kompetenz-Kompetenz“ aus. Im Zusammenhang der Verhandlungen ist er nur zur deren Führung verpflichtet (und nicht zB zur Erzielung eines Ergebnisses) und kann damit den FA auch eigenständig beschließen. Dies bedeutet ein ständiges „Damoklesschwert“ über den Verhandlungen.

Der FA wird prinzipiell für 4 bis 6 Jahre vereinbart und konkretisiert die Regelungen der FV – er regelt die operationellen Angelegenheiten. Derzeit gilt das FAG 2008 für den FA 2008 – 2013.

Der FA ist ein komplexes Gebilde von Detailregelungen zur vertikalen und horizontalen Verteilung der Finanzmittel (zB Anteilsraten und Schlüssel) sowie von Ausgleichsregelungen (zB Schlüssel und Transfers).

Über den „offiziellen FA“ hinaus bzw neben demselben existiert noch eine Reihe von anderen vereinbarten Finanzarrangements – diese werden unter inoffiziell, „grauem FA“ zusammengefasst. Zusätzlich kommt es laufend zu politischen Veränderungen des offiziellen FA auf stillem Wege, zusammengefasst unter der Bezeichnung „stiller FA“.

III. Ausgewählte statistische Informationen

Tabelle 1: Gesamtabgabenertrag nach Abgabearten 2005/2007

	2005		2007	
	Mio €	%	Mio €	%
Ausschließliche Bundesabgaben	5.956	9,2	6.553	9,0
Gemeinschaftliche Bundesabgaben	51.266	79,0	58.094	79,4
Zuzügliche Vorweganteile ¹⁾	4.112	6,3	4.551	6,2
Landes-(Gemeinde-)abgaben ²⁾	3.583	5,5	3.934	5,4
Gesamtabgabenertrag	64.917	100,0	73.133	100,0
¹⁾ Einschließlich jener Vorweganteile, die bereits vor Aufteilung der Steuern in Abzug gebracht werden (einschl Anteil des Bundes vom Wohnbauförderungsbeitrag).				
²⁾ Ohne die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen				

Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Gebärungen und Sektor Staat 2007, Teil II, Wien 2008, 147 (erstellt am 10.11.2008)

Tabelle 2: Teilungsschlüssel (vertikal) der gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Gemeinschaftliche Bundesabgaben	Teilungsschlüssel		
	Bund %	Länder %	Gemeinden %
Bodenwertabgabe	4,000	---	96,000
Werbeabgabe	4,000	9,083	86,917
Grunderwerbssteuer	4,000	---	96,000
Wohnbauförderungsbeitrag (ab 2009)	19,450	88,550	---
Spielbankabgabe (bis Aufkommen von € 725.000)	49,000	7,000	44,000
Spielbankabgabe (über Aufkommen von € 725.000)	61,000	20,000	19,000
alle übrigen Steuern (vor 2008) (zB USt, LSt, KöSt, MinSt, ESt, ...)	73,204	15,191	11,605
PS: Die Anteile der Länder und Gemeinden werden zw 2008 u 2013 etappenweise erhöht, zB 2008	rd 71,800	rd 16,500	rd 11,700

Quelle: STATISTIK AUSTRIA 2008 (erstellt am 10.11.2008)

Tabelle 3: Teilungsschlüssel (horizontal) der gemeinschaftlichen Bundesabgaben

„Schlüssel“ (keys/criteria) zur Aufteilung der Gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Verbundsteuern)
Fixe Quoten bzw Anteile an anderen Steuern Bevölkerungsschlüssel (Volkszähl) Abgestufter Bevölkerungsschlüssel Örtliches (Steuer-)Aufkommen Spezielle Schlüssel (zB fiktive Einnahmen)
Ausgleichsmaßnahmen
Teilw obige Schlüssel – „vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt“ Transfers: Finanzzuweisungen und (Zweck-)Zuschüsse, bei schlüsselmäßiger Zuteilung (zB Finanzzuweisung lt FAG § 20 – Personennahverkehr – Streckenlänge, beförderte Personen; zB Zweckzuschuss lt FAG § 23 – Krankenanstalten – Umsatzsteueraufkommen, Kinderbetreuung – Fixsschlüssel)

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 4: Abgabenertrag nach Gebietskörperschaften 2004 – 2007
(in Mio €)

Gebietskörperschaft (Klammer 1995)	2004		2005		2006		2007	
	€	%	€	%	€	%	€	%
Bund ¹⁾ (67,6) (inkl EU-Beitrag 3%)	46.936	73,6	47.799	73,6	50.440	74,1	53.701	73,4
Länder ohne Wien ²⁾ (11,2)	5.876	9,2	5.964	9,2	6.288	9,2	6.850	9,2
Wien (Land + Gemeinde) ^{2) 3)} (7,8)	3.957	6,2	4.027	6,2	4.242	6,2	4.563	6,2
Gemeinden ohne Wien ³⁾ (13,4)	6.976	10,9	7.127	11,0	7.127	10,5	8.019	11,0
Gesamtabgabenertrag (100)	63.745	100,0	64.917	100,0	68.096	100,0	73.133	100,0

¹⁾ Einschließlich der Vorweganteile aller Gebietskörperschaften
²⁾ Ohne Vorweganteile (EU-Finanzierung/Konsolidierungsbeitrag) – bereits dem Bund zugerechnet.
³⁾ Ohne Vorweganteile (Konsolidierungsbeitrag/Beiträge zur Krankenanstaltenfinanzierung) – bereits dem Bund zugerechnet; ohne die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen.

Quelle: STATISTIK AUSTRIA 2008 (erstellt am 17.11.2008)

Tabelle 5: Transfers und Kostenersätze zwischen den Gebietskörperschaften 2007 (in Mio €)

Gebietskörperschaft	2007 (in Mio €)
Bund	- 8.552,70
Länder ohne Wien	+ 8.484,20
Wien (Land und Gemeinde)	+ 1.516,90
Gemeinden ohne Wien	- 1.870,40
Gemeindeverbände (Sozialhilfe, Schulgemeinde)	+ 410,60
(Überweisungsdifferenz)	(- 11,40)
Transfers:	
Bund – Länder, Bund – Gemeinden, Länder – Gemeinden, Gemeinden an Länder (Umlagen, Beiträge)	
Teilweise gesetzlich fixiert (FAG), teilweise nach Ermessen (zB Bedarfszuweisungen an Gemeinden)	
Teilweise ungebunden (zB Bedarfszuweisungen), teilweise gebunden (zB Krankenanstalten, Personennahverkehr, Wohnbauförderung)	

Quelle: STATISTIK AUSTRIA 2008, 146; eigene Darstellung

Tabelle 6: Abgabenertrag vor und nach Transfers und Kostenträgung

Gebietskörperschaft	2007	2007
	% (vor Transf. + Kostentr.)	% (nach Transf. + Kostentr.)
Bund (inkl EU-Beitrag 3%)	73,4	60,4
Länder ohne Wien	9,4	21,1
Wien (Land und Gemeinde)	6,2	8,5
Gemeinden ohne Wien	11	9,4
Gemeindeverbände	---	0,6
Gesamtabgabenertrag	100,0	100,0

PS: Mit dem FAG 2008 wurden die meisten Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse des Bundes an die Länder und Gemeinden in Ertragsanteile ohne Zweckbindung umgewandelt. Das Volumen der Transfers wird daher in den nächsten Jahren deutlich geringer sein.

Quelle: BMF, www.bmf.gv.at/Budget/Finanzbeziehungenzu_658/Besteuerungsrechteu_695/start.htm (download 26.2.09); STATISTIK AUSTRIA 2008, 148; eigene Darstellung

Tabelle 7: Stabilitätspakt – Konsultationsmechanismus

(ohne Berücksichtigung nunmehr notwendiger Veränderungen auf Grund der „Finanz- und Wirtschaftskrise“!!)

Stabilitätspakt 2008 – 2013

Gemeinsame Vereinbarung (in den FA Verhandlungen, paktiert 10.10. 2007) von Bund, Ländern und Gemeinden über die innerstaatliche Haushaltskoordinierung, die mittelfristige Haushaltsorientierung sowie die Maastricht-Defizite in % des BIP incl Sanktionsmechanismus (Sanktionsbeitrag)

Auf Basis dieses Paktes sollten ab 2010 gesamtstaatlich ein „Nulldefizit“, besser „Überschüsse“ erzielt werden

	Bund	Länder und Wien	Gemeinden	Österreich
2008	-1,33	+0,45	0	-0,88
2009	-0,68	+0,49	0	-0,19
2010-2013	-0,14	+0,52	0	+0,38

Quelle: BMF, Österreichischer Stabilitätspakt 2008, www.bmf.gv.at/Budget/Finanzbeziehungenzu_658/sterreichischer_Stab_700/start.htm (download 26.2.09); eigene Darstellung

Parallel zur Budgetdarlegung für 2009-2010 legte die Bundesregierung auch das (neue) österreichische Stabilitätsprogramm für die Jahre 2008 bis 2013 vor. Die EU-Verordnung 1466/97 idF v Verordnung 1055/2005 verpflichtet jeden Mitgliedstaat jährlich ein Stabilitätsprogramm (Teilnehmer an der Währungsunion) oder ein Konvergenzprogramm (Nicht-Teilnehmer) vorzulegen.

In dieser Vorlage (BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2008 bis 2013, Wien 2009) führt die österreichische Bundesregierung Folgendes aus:

„Die Bundesregierung achtet auf die gemeinsame Budgetverantwortung aller Gebietskörperschaften im Sinne des innerösterreichischen Stabilitätspaktes. Die Bundesregierung hält daher weiter an der bewährten 3 Säulen Strategie der Finanz- und Wirtschaftspolitik fest:

- Ausgeglichener Haushalt über den Konjunkturzyklus
- Investitionen in den Bereichen F&E, Infrastruktur, Aus- und Weiterbildung und Hochschulausbildung für mehr Wachstum und Be-

schäftigung sowie die Sicherung des Sozialsystems als Standort- und Produktivfaktor

- Strukturreformen im Bereich der öffentlichen Verwaltung.

Die vorliegenden Zahlen für die öffentlichen Haushalte basieren auf den vereinbarten Maßnahmen gemäß dem Bundesfinanzrahmengesetz 2009, dem Finanzausgleichspakt 2008 bis 2013, der am 10. Oktober 2007 paktiert wurde sowie auf einer Wachstumsprognose bis zum Jahr 2013, welche sich an der Einschätzung des mittelfristigen Wachstums durch das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) orientiert.“

Eckdaten

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Veränderung zum Vorjahr in %						
Reales BIP Wachstum	1,8	-2,2	0,5	1,5	2,0	2,3
Nominales BIP Wachstum	4,2	-0,7	1,3	2,8	3,5	4,2
HVPI	3,2	0,6	1,1	1,3	1,5	1,9
Arbeitslosenrate (lt Eurostat in %)	3,8	5,0	5,8	6,1	6,3	6,2
Budgetsaldo (in % des BIP)	-0,4	-3,5	-4,7	-4,7	-4,7	-3,9
Schuldenquote (in % des BIP)	62,5	68,5	73,0	75,7	77,7	78,5
Zyklisch bereinigter Budgetsaldo (in % des BIP)	-1,3	-2,9	-3,8	-3,7	-3,8	-3,3
Struktureller Budgetsaldo (in % des BIP)	-1,3	-2,9	-3,8	-3,7	-3,8	-3,3

Quelle: BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2008 bis 2013, Wien 2009;

www.bmf.gv.at/WipoEUInt/Wirtschaftspolitik/506/Fiskalpolitiksterre_529/StaPro_2008_bis_2013_DE.pdf (download 30.4.09)

Wie der Finanzminister in seiner Budgetrede ausführte (siehe BMF-Presseinfo 21.4.2009), wird das Maastricht-Defizit des Bundes in den kommenden Jahren deutlich ansteigen: auf 3,2 Prozent im Jahr 2009,

weiter auf 4,1 Prozent 2010 und 2011, weiter auf 4,2 Prozent im Jahr 2012. Stimmen die Prognosen, so wird es erst 2013 einen leichten Rückgang des Defizits auf 3,7 Prozent geben.

Gesamtstaatlich, also einschließlich der Länder, rechnen die Experten 2009 mit 3,5 Prozent, 2010, 2011 und 2012 mit 4,7 Prozent, um 2013 den Wert von 3,9 Prozent zu erreichen.

Die öffentliche Verschuldung wird voraussichtlich auf 68,5 Prozent 2009 und auf 78,5 Prozent im Jahr 2013 steigen.

Um die im Lichte jüngster Konjunkturprognosen drohende länger dauernde Überschreitung des Referenzwertes für das öffentliche Defizit von 3% des BIP zu vermeiden, wird die Regierung alle notwendigen Maßnahmen treffen, um bis 2012 eine Korrektur vorzunehmen.

Der am 10.10.2007 mit den FA-Verhandlungen mitvereinbarte österreichische Stabilitätspakt wurde auf Grund dieses Stabilitätsprogramms noch nicht zwischen Bund, Ländern und Gemeinden neu verhandelt. So sehr der Bund die Kompetenz-Kompetenz auch in diesen Angelegenheiten besitzt, wie oben ausgeführt, so ist doch gemäß der österreichischen Gepflogenheit zu erwarten, dass neue Verhandlungen zum Stabilitätspakt aufgenommen werden.

Der Konsultationsmechanismus aus 1999 bleibt (zunächst?) vereinbart und aufrecht.

Konsultationsmechanismus 1999

Gemeinsame Vereinbarung zur besseren Koordination zwischen den FA-Partnern bei der Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen bzw zur **Vermeidung von „Kostenüberwälzungen“**

- Wechselseitige Informationspflichten einschl der finanziellen Auswirkungen (Frist)
- Verhandlungsmöglichkeiten im Konsultationsgremium und Abgabe einvernehmlicher Empfehlungen über die Kostentragung
- Regelungen der Kostentragung, insbes automatische Kostenersatzpflichten bei Nichteinhaltung bzw Nichtvereinbarung (**Konsequenz: „wer anschafft, zahlt“ und nicht „wer durchführt, zahlt“**)

Quelle: BMF, Konsultationsmechanismus,

[https://www.bmf.gv.at/Budget/Finanzbeziehungen/658/Konsultationsmechanismus/ start.htm](https://www.bmf.gv.at/Budget/Finanzbeziehungen/658/Konsultationsmechanismus/start.htm)(eigene Darstellung)

IV. Beurteilung – Finanzverfassung und Finanzausgleich

Der österreichische FA ist unter Gesichtspunkten des „good governance“ und der „accountability“, aber auch auf Grund der Globalisierung, die viele Rahmenbedingungen ändert, für einen zukünftigen „Wettbewerb der Systeme“ („competition of systems“) grundsätzlich reformbedürftig.

Jedoch, über die Zeit hinweg wurden nur Veränderungen in wenigen Details vorgenommen.

Dadurch wurden die einfachen Prinzipien und Instrumente über die Jahre hinweg so komplex (durch Kostenüberwälzungen, gemeinsame Aufgabenerfüllungen und gemeinsame Finanzierungen), dass sie heute fast nicht mehr identifizierbar sind.

Wie in anderen Staaten auch, vermischen sich mehr und mehr die öffentlichen Aufgabenerfüllungen und Finanzierungen. Das zB Kosten-tragungsprinzip gemäß „Vollziehung“ müsste deshalb grundsätzlich hinterfragt werden – eine Anknüpfung an die „Gesetzgebung“ bzw an das Äquivalenzprinzip müsste geprüft werden („Wer zahlt, schafft an“ bzw „Wer anschafft, zahlt“; wodurch es zur Übereinstimmung von Entscheidungszuständigkeit und Finanzierung kommen würde). Ein erster Ansatz zur Umsetzung dieser Neuorientierung zeigt sich im österreichischen Konsultationsmechanismus.

Österreich priorisiert zudem zu stark die Distributionszielsetzung („Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“/Homogenitätsbedürfnis) und vernachlässigt jene der optimalen Allokation – eine für Nachkriegszeiten und „Notsituationen“ durchaus verständliche Orientierung, in Zeiten der Wachstumsorientierung, der Schaffung von Arbeitsplätzen ua eher hindernd.

Eine sinnvolle Umorientierung und damit Veränderung der Prioritäten in der FV und im FA sollte geprüft werden – Autonomie, Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz müsste mit der heutigen Bedeutung von „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ kontrastiert werden und bevorzugt berücksichtigt werden.

Wie angemerkt, dominiert der Bund asymmetrisch in Zuständigkeiten und Finanzierung.

Die Dezentralisierung von Ausgaben und Einnahmen folgt unterschiedlichen juristischen Qualitäten. Letztlich müssen Länder und Gemeinden durch die EU-Kofinanzierungen, die Veränderungen in den eigenen Steuern und dem Stabilisierungspakt ihre Ausgaben

weitestgehend den vorgegebenen Einnahmen anpassen und damit reaktiv, und nicht „selbst“-entscheidend und „selbst“-verwaltend agieren.

Schwachpunkt, insbesondere unter dem Aspekt der Autonomie, der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz, ist auch das über große Ausmaß des Steuerverbundes und vor allem bei den Ländern eine sehr geringe eigene Steuerhoheit (Steuerfindungs- und Steuergestaltungsmöglichkeit), bei den Gemeinden eine wohl gegebene, im internationalen Vergleich aber dennoch geringe eigene Steuerhoheit. Die Länder hängen deshalb in einem erheblichen Ausmaß von Transferzahlungen und Kostenträgungen des Bundes ab. Für eine „echte lebende Autonomie“ und Selbstverwaltung müssten die Länder und Gemeinden wiederum auf die Schiene der „aktiven Selbstbestimmung“ iS eines „Selbst“-entscheidens und -verwaltens zurückgestellt werden (dies im Bereich der Aufgabenerfüllung, der Ausgabentätigkeit (Entflechtung ua), insbesondere aber der (eigenen) Finanzierung).

Für eine wirkliche FA-Reform muss jedoch streng geprüft werden, welche Möglichkeiten für eine beschränkte (dosierte), aber vermehrte, vom Bund übertragene Verantwortung für die eigene Mittelaufbringung, hier der Länder, gegeben wären. Dabei darf man nicht einfach in einen simplen „Dezentralisierungsbias“ verfallen (dh „jegliche Dezentralisierung wäre per se vorteilhaft“), auch kann es sich in einem „Hochabgabenland“ wie Österreich n i c h t um zusätzliche Mittelaufbringungen handeln.

Grundsatz muss ein „solidarischer interregionaler Wettbewerbsföderalismus“ bleiben, dem eine Koordination durch einen gemeinsam beschlossenen und getragenen „Ordnungsrahmen“ iS einer (Wettbewerbs-) Ordnung vorlaufen muss (eventuell auch unter Einführung einer „Bandbreite“ wie sie im Vorschlag des BMF angedacht ist).

Problematisch bleibt dabei der in Österreich immer wiederkehrende Vorwurf, „dass sich die Länder in der politischen Steuerverantwortung hinter dem Rücken des Bundes verbergen“ (der Bund müsse die gemeinschaftlichen Bundessteuern (Verbundsteuern) einheben und dafür die politische Steuerverantwortung tragen, weil die Länder dasselbe selbst zu tun, ablehnen). Dies trifft nur teilweise die Realität. Die Länder „beklagen“ dabei, dass die Bereitschaft des Bundes zur Stärkung der Steuerautonomie der Länder lediglich eine taktische Finte sei – von einem Angebot gemäß einer echten Steuerautonomie könnte entsprechend der gebotenen Ausmaße nicht die Rede sein. Fakt bleibt aber auch, dass zwischen den Ländern eine

große Differenz hinsichtlich der Bereitschaft, tatsächlich Steuerverantwortung übernehmen zu wollen besteht („West-Ost-Gefälle“?).

Die im Jänner 2007 gebildete Bundesregierung erkannte die Problematik einer „notwendigen, grundlegenden Veränderung“ des Finanzausgleichs, sie reagierte aber nur in der Vorkehrung folgender Aufgaben im Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode:

- Überlegungen zu einer neuen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern,
- Stärkung der Länderautonomie und Stärkung der Gemeinden ...

In diesem Regierungsprogramm waren jedoch keine spezifischeren Hinweise auf und Detaillierungen von Reformen der FV und des FA enthalten.

Dies blieb dem Verhandlungsübereinkommen zum FAG 2008 vorbehalten. In ihm wurde die Einsetzung je einer Arbeitsgruppe zur „grundsätzlichen Reform des Finanzausgleichs“, „zur Struktur und Finanzierung der Gesundheit“ und zur „Pflege“ vereinbart. Es wurde vereinbart, dass Ergebnisse bis zum Jahr 2011, dem Beginn der zweiten Etappe des FAG 2008, vorliegen müssen.

Zwischenzeitig fanden in Österreich Neuwahlen auf Bundesebene statt.

Im Regierungsprogramm der neuen, jetzigen Bundesregierung (Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode, 23.11.2008) finden sich zu FV und FA folgende Passagen:

- Im Rahmen des Finanzausgleichs wurde vereinbart, eine Arbeitsgruppe auf Beamtenebene zur Prüfung und Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofes einzurichten.

Mittlerweile wurden außerdem zwischen dem Rechnungshof und dem Präsidenten des Staatsschuldenausschusses abgestimmte „Vorschläge zur Verwaltungsreform“ vorgelegt.

- Ausgehend von diesen Vorschlägen wird eine Arbeitsgruppe einberufen, die im Sinne einer Schwerpunktbildung insbesondere folgende Handlungsfelder beraten soll (Auszug – FA iwS, E.Th.):
- Deregulierung, Aufgabenreform und Aufgabenverteilung
 - Strukturbereinigung innerhalb sowie zwischen den Gebietskörperschaften; Identifikation und Beseitigung von Doppelgleisigkeiten

- Initiative zur Straffung und Harmonisierung des Rechtsbestandes;
Behördenorganisation
- Zusammenführung der Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung
- Finanzausgleich
 - Entflechtung und transparentere Gestaltung der horizontalen und vertikalen Transferströme unter bzw zwischen den Gebietskörperschaften
(Regierungsprogramm 268 f).

Diese hehren Ansätze – sie müssen erst ihre Umsetzung erfahren – berücksichtigen nunmehr tatsächlich den FA iwS (Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen plus Ausgleich), ob der Unterpunkt „Zusammenführung der Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung“ zu einer Stärkung der Länder- und Gemeindefinanzautonomie, insbes „Steuerverantwortung“ führen soll, hierzu wird keine Aussage getroffen.

V. Schlussbemerkungen

Bis 2008 wurde jedenfalls in und durch Österreich der Eindruck vermittelt, dass es an grundlegendem politischen „Neugestaltungswillen“ rund um die IfB fehlte und immer noch fehlt (?) (vgl Regionalismusaussagen bei Fallend in dieser Veröff.).

Nunmehr wird zwar eine Arbeitsgruppe an Reformüberlegungen arbeiten, dies aber erneut nur „schwerpunktmäßig“. Im Verhandlungsübereinkommen zum FAG 2008 wurde für die dort vereinbarte „Arbeitsgruppe auf Beamtenebene“ ein Termin für die Ergebniserzielung gesetzt (bis 2011, siehe oben), inwieweit aber dieser Termin auch für die „Neue Arbeitsgruppe“ gem dem Regierungsprogramm 2008 aufrecht ist, bleibt unklar.

Generell bleibt anzumerken, dass bis dato Österreich sowohl in der Aufgaben- und damit Ausgabenverteilung als auch in der Einnahmenverteilung (FA) gegenteilig zu internationalen Dezentralisierungstrends immer noch einen „Zug zu mehr Zentralisation“ anhaftet (dies zumeist unter den Stichwörtern „schlanker Staat“ und „Effizienz“). Inwieweit die „Neue Arbeitsgruppe“ hier Veränderungen zeigen wird, ist derzeit nicht einzuschätzen.

Der österreichische „Stabilitätspakt“ und der österreichische „Konsultationsmechanismus“ schienen auf Schiene.

Die globale „Finanz- und Wirtschaftskrise“, die auch die österreichischen Gebietskörperschaften in ihren Gebarungen erfasste, führte nun aber bereits, nach ersten Abschätzungen für das erste Doppelbudget 2009-2010 und daraus folgender Projektionen bis 2013, zu drastischen Veränderungen der Nettoverschuldungsprojektionen des Bundes. Die Konsequenzen auf die Länder und Gemeinden sind noch nicht dargestellt.

Ein neuer Stabilitätspakt wird dadurch wohl notwendig, eine Einschätzung der zukünftigen Effektivität dieses Paktes wie auch der Tragfähigkeit des Konsultationsmechanismus ist daher derzeit nicht möglich, sosehr gerade an Letzterem wohl auf Grund der Gegebenheiten insbesondere festzuhalten ist.

Jedenfalls wird, wie angekündigt (Korrektur bis 2012, siehe oben), sowohl das Maastricht-Defizit aller Ebenen und in toto die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte, inbes auch der gebietskörperschaftlichen Haushalte auf Grund der derzeitigen und zukünftigen Herausforderungen (demografischer Wandel, Überalterung) einer strengen Prüfung und Beurteilung durch alle gebietskörperschaftlichen Ebenen zu unterwerfen sein und einer gemeinsamen Lösung zugeführt werden müssen. Mit einem Diktat des Bundes auf Grund seiner Kompetenz-Kompetenz wäre dies jedoch wohl schwerlich zu erreichen!

Literaturhinweise

- Blankart Charles/Fasten Erik*, Wer soll für die Schulden im Bundesstaat haften?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 10 (1), Zürich 2009
- Bauer Helfried/Thöni Erich*, Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich – eine Einleitung, in: Bauer (Hg), Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch, Wien/Graz 2008
- Hink Robert*, Nur ein Teil der Gemeindebundforderungen erfüllt, Kommunal 12/2008
- Huber Martin*, Verfassungsreform – Sprengstoff für kommunale Selbstverwaltung? Die Vorschläge würden vieles zerstören, Kommunal 9/2007
- Huemer Ulrike/Matzinger Anton/Maurer Axel*, Zum Paktum des Finanzausgleichs 2008, in: Bauer (Hg), Finanzausgleich 2008, Ein Handbuch, Wien/Graz 2008
- Kiefer Andreas/Schausberger Franz*, Local self government in Austria, in: Blindenbacher/Pasma (eds), Dialogues on Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries, A Global Dialogue on Federalism, Vol 6/2006
- Kramer Helmut*, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform, Institut für Föderalismus (Hg), Schriftenreihe Bd 95, Wien 2004
- Pitlik Hans*, Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs, in: Bauer (Hg), Finanzausgleich 2008, Ein Handbuch, Wien/Graz 2008
- Thöni Erich*, Das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots, in: Färber (Hg), Das föderative System in Deutschland, ARL-Sitzungsberichte 22, Hannover 2005
- Thöni Erich*, Mehr Steuerautonomie für Länder und Gemeinden: Ein Review und ein Vorschlag zur neuen Priorisierung einiger Grundprinzipien der österreichischen Verfassung, in: Bauer/Handler/Schrattenstaller (Hg), Finanzmanagement im föderalen Staat. Internationale & nationale Reformansätze, Wien/Graz 2006

Trattnig Andrea, Das Regierungsprogramm aus Sicht des Österreichischen Städtebundes, ÖGZ – Österreichische Gemeinde-Zeitung 2, 2009

Institut für Föderalismus (Hg), 30. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2005), Wien 2006

Institut für Föderalismus (Hg), 32. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2007), Wien 2008

Sonstige Medien

BMF – diverse downloads zu „Finanzbeziehungen zu Ländern und Gemeinden“ (2009)

BMF – Presseinfo vom 21.4.2009 zur Budgetrede des Bundesfinanzministers
https://www.bmf.gv.at/Allgemeines/Flashmeldung/KampfansageandieKri_9964/start.htm (download 30.4.2009)

B-VG 1929 (Österreich) id derzeit gültigen Fassung <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=30953> (download 30.4.2009)

F-VG 1948 (Österreich) id derzeit gültigen Fassung, BGBl Nr 45/1948, zuletzt geändert BGBl I Nr 103/2007

FAG 2008 – Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2013 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden, BGBl I Nr 103/2007

Konsultationsmechanismus – Vereinbarungen zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl I Nr 35/1999

Regierungsprogramm 2007 – 2010 für die XXIII. Gesetzgebungsperiode vom 11.1.2007, in: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=19542> (download 6.4.2008)

Regierungsprogramm 2008 – 2013 für die XXIV. Gesetzgebungsperiode vom 23.11.2008, in: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32965> (download 30.4.2009)

Österreichischer Gemeindebund (2008), Forderungen des Gemeindebundes an die politischen Parteien und die politischen Entscheidungsträger Österreichs, Kommunal 9C

Stabilitätspakt – Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Weiterführung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2008), BGBl Nr 127/2008

Statistik Austria, diverse downloads zu „Gebärungen und Sektor Staat“ (2008)

Intergouvernementale Beziehungen in Österreich und politische Entscheidungsprozesse

I. Einleitung: Die Vielfalt intergouvernementaler Beziehungen in Österreich

Bundesstaatlichkeit geht naturgemäß Hand in Hand mit einer gewissen Vielfalt an Beziehungen zwischen der Ebene des Bundes und den Gliedern sowie zwischen den Gliedern untereinander. In einem verflochtenen System wie in Österreich oder auch in Deutschland sind diese Beziehungen naturgemäß weitaus verdichteter als in einem dualen Bundesstaat.

Österreich, vielleicht das Paradebeispiel des kooperativen Föderalismus¹, ist von einer besonderen Vielfalt an intergouvernementalen Beziehungen geprägt, ausgehend von Konferenzen leitender Staatsorgane wie der Landeshauptleutekonferenz, den Referentenkonferenzen, unzähligen Expertenkonferenzen, Bund-Länder-Arbeitsgruppen, die sowohl institutionalisiert als auch ad-hoc eingerichtet sein können.² Dazu kommen dreigliedrige Bund-Länder-Gemeinden-Beziehungen, wie insbesondere auf dem Gebiet des Finanzausgleiches.

Im folgenden Beitrag wird versucht, die Auswirkungen des hohen Verflechtungsgrades im österreichischen Föderalismus auf politische Entscheidungsprozesse und auf die Bürgerinnen und Bürger darzulegen. Dies soll im gegebenen Kontext vorwiegend anhand des Regierungsübereinkommens zwischen SPÖ und ÖVP 2008-2013 unter dem bezeichnenden Titel „Gemeinsam für Österreich“ als Demonstrationsobjekt gezeigt werden.³

1 Siehe dazu *Öhlinger*, Geschichte, Struktur und Zukunftsperspektiven des kooperativen Bundesstaates in Österreich, in: Bußjäger/Larch (Hg), Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents (2004) 60.

2 Dazu grundlegend *Rosner*, Die Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000).

3 <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32965>.

II. Das Regierungsübereinkommen SPÖ/ÖVP 2008 als Demonstrationsobjekt

1. Die Beschwörung von Gemeinsamkeit als Ausdruck des kooperativen Verflechtungsföderalismus

Regierungsübereinkommen weisen eine spezifische Semantik auf. Sie sind als Kompromisse zweier Parteien zu verstehen, die mehr oder weniger tief greifende ideologische Differenzen aufweisen. Je weitreichender die Parteien inhaltlich divergieren, umso vager sind die Kompromisse, die mitunter nicht viel mehr als Überschriften beinhalten.

Das Regierungsprogramm der im Dezember 2008 angelobten SPÖ/ÖVP-Koalition weist ein weiteres Spezifikum auf: Es versucht in einem hohen Maße Konsensorientierung auszudrücken. Dieser Konsens soll nicht nur auf Bundesebene politisch möglichst breit abgesichert sein, sondern versucht auch, Länder und Gemeinden in dieses Programm einzubinden, worauf an späterer Stelle noch näher eingegangen wird. Man könnte in gewisser Hinsicht von einem integrierten Politikverständnis sprechen, das nun allerdings in einem deutlichen Spannungsverhältnis zur Theorie des Bundesstaates steht, die, selbst in einem so verflochtenen Ausmaß wie in Österreich, doch auf einer Trennung der Staatsfunktionen von Bund und Ländern aufbaut.

In diesem Regierungsprogramm wird diese Trennung weggewischt, wenngleich zu konzedieren ist, dass sich die den Geist der Kooperation und Koordination bemühende Semantik wohlthuend von früheren Regierungsprogrammen unterscheidet, in welchen die Dominanz des Bundes in föderalen Fragen noch deutlicher herausgestrichen wurde.⁴ Dennoch handelt es sich gleichsam um eine Mehr-Ebenen-Politik per Regierungsdekret, die im Wesentlichen ohne institutionalisierte Mitwirkung der Länder zustande gekommen war.

2. Mehr-Ebenen-Politik per Regierungsdekret

Auch das Regierungsprogramm der neuen Bundesregierung sieht die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Konsolidierungs-

4 Siehe ua Institut für Föderalismus (Hg), Föderalismus-Info Nr 3/2008, Nr 2/2007, Nr 5/2007, Nr 4/07, Nr 1/2007.

maßnahmen vor.⁵ Diese Arbeitsgruppe setzt sich aus dem Rechnungshofpräsidenten, dem Leiter des IHS (Felderer), dem Leiter des Wifo (Aiginger), dem Bundeskanzler, dem Bundesminister für Finanzen und zwei Landeshauptleuten zusammen und soll erste Vorschläge bereits im 1. Quartal 2009 vorlegen.

Die Themenstellungen der Arbeitsgruppe sind von enormer föderalistischer Relevanz. Die wichtigsten seien wie folgt aufgezählt:

Deregulierung, Aufgabenreform und Aufgabenverteilung:

- Strukturbereinigung innerhalb sowie zwischen den Gebietskörperschaften; Identifikation und Beseitigung von Doppelgleisigkeiten;
- Initiative zur Straffung und Harmonisierung des Rechtsbestandes;

Behördenorganisation:

- Zusammenführung der Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung;
- Verwaltungssteuerung: Harmonisierung der Datengrundlagen zwischen den Gebietskörperschaften (zB interne Leistungen, Sozial-, Bildungs- und Pflegebereich);

Finanzausgleich:

- Entflechtung und transparentere Gestaltung der horizontalen und vertikalen Transferströme zwischen den Gebietskörperschaften;

Budget, Haushaltswesen und Haushaltsrecht:

- Harmonisierung des Rechnungswesens und der Finanzberichterstattung der öffentlichen Hand zur möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Gesamtstaates im Sinne des Art 13 Abs 2 B-VG (Vereinheitlichung der Bewertungsmethoden, Harmonisierung der buchmäßigen Zuordnungen, Entwicklung tragfähiger Indikatoren zur Beurteilung der Haushaltsstabilität);

E-Government:

- Realisierung des ursprünglich angestrebten Einsparungspotenzials durch E-Government;

5 Bereits die vorangegangene Bundesregierung war nicht ohne eine Expertengruppe ausgekommen, deren Aufgabe es war, Vorschläge für eine Verfassungsreform, die aus den Ergebnissen des Österreich-Konvents geschöpft waren, zu erarbeiten. Die Expertengruppe hat auch mehrere Vorschläge erarbeitet, die jedoch nur in untergeordnetem Maße realisiert wurden (Institut für Föderalismus (Hg), Föderalismus-Info Nr 1/2008, Nr 2/2008, Nr 2/2008, Nr 4/2007).

Verwaltungsverfahren:

- Prüfung in Richtung eines vollkonzentrierten Verfahrens, das auch die wasserrechtliche und die naturschutzrechtliche Bewilligung umfasst;

Gesundheits- und Schulwesen:

- Gemeinsame Strategieplanung und Steuerung aller Beteiligten zur Steigerung der Effizienz des Gesundheitswesens (zB durch überregionale Strukturierung, Prüfung der Kapazitäten, optimale Betriebsgröße, Ausweitung der tagesklinischen Versorgung, Anpassung des Bezugsniveaus, Reduktion des Verwaltungsaufwands, ärztliche Hilfe, Heilmittel);
- Verstärkung der Kooperationen zwischen und innerhalb der Krankenanstalten, des Schulwesens und der Wissenschaft;
- Zusammenführung der Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung (zB Landeslehrer);
- Optimierung der Schulstandorte, Maßnahmen in Richtung einheitlicher Vollziehung, effektives Controlling und Steuerungsmöglichkeiten;

Effizientes Förderwesen:

- Errichtung einer gesamtösterreichischen zentral geführten Förderungsdatenbank;
- Evaluierung des gesamten österreichischen Förderungssystems mit seiner Vielzahl an Einrichtungen und Institutionen, Verringerung der Anzahl an Förderungsstellen;
- Abstimmung der Ziele von Förderungen zwischen EU, Bund, Ländern und Gemeinden, Koordination und Abstimmung der Förderungen zur Erhöhung der Effizienz und Vermeidung von Mehrfachförderungen;

Pensionen:

- Harmonisierung der Pensionssysteme von Bund, Ländern und Gemeinden;

Personalpolitik des Bundes:

- Prüfung der Harmonisierung der Dienst- und Besoldungssysteme von Bund, Ländern und Gemeinden: Die Durchlässigkeit und Kompatibilität des öffentlichen Dienstes mit externen Bereichen und eine Laufbahn- und Aufstiegsentwicklung über verschiedene Gebietskörperschaften und Bereiche hinweg soll stark gefördert und diesbezügliche Barrieren möglichst rasch entfernt werden;

- Im Bereich der Lehrer des Bundes und der Landeslehrer soll unter Berücksichtigung moderner Bildungsstandards im Hinblick auf die sinkenden Schülerzahlen und die in den kommenden Jahren erfolgenden Pensionierungswellen ein gemeinsamer Personalstandspfad erarbeitet werden.

Wenn die Arbeitsgruppe ihren Auftrag ernst nimmt, steht sie damit vor einer Herausforderung, die jene der „Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform“ des letzten Regierungsübereinkommens bei weitem übersteigt. Man denke in diesem Zusammenhang nur an die enorme Offenheit des Themas „Strukturbereinigung zwischen den Gebietskörperschaften“ oder „Entflechtung der Transferströme zwischen den Gebietskörperschaften“.

Man wird daher die Aufgabenstellung der Arbeitsgruppe wohl in der Erarbeitung von Vorschlägen zu den verschiedenen Themen verstehen müssen. Hingegen stellen die ausdrücklich so bezeichneten „Handlungsfelder“ gewiss keine zwischen den Koalitionsparteien bereits vereinbarten „Maßnahmen“ dar.

Eine aktive Mitwirkung der Länder in der Arbeitsgruppe wird aber auf Grund der unabweislichen Relevanz der Themenstellungen für die Länder von höchster Bedeutung sein. Auffallend ist, dass die Städte und Gemeinden, obwohl sie von den avisierten Maßnahmen in durchaus beachtlichem Ausmaß betroffen sind, in der Arbeitsgruppe nicht vertreten sind.⁶

3. *Harmonisierungsdruck als Resultat*

Die Verflechtung, wie sie in den vorangegangenen Abschnitten dargestellt ist, führt zu einem massiven Harmonisierungsdruck, der föderale Differenzierung weitestgehend ebnen soll. Die Debatte um die Grundsicherung bildet dafür ein beredetes Beispiel, in dem vorwiegend die Unterschiedlichkeit der Sozialhilfeleistungen der Länder als DAS Problem betrachtet wurde und weniger der Umstand, dass die Leistungen etwa unzureichend wären.

Föderale Differenzierung wird per se als schädlich empfunden, insoweit unterscheidet sich das Regierungsprogramm kaum von der Zielrichtung der in Österreich in den letzten Jahren geführten Föderalismusdiskussion. Mangels einer Verfassungsmehrheit der Regie-

⁶ Bußjäger, „Change“ auf Österreichisch: Föderalistische Bemerkungen zum Regierungsprogramm der SPÖ-ÖVP-Koalition vom November 2008, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hg), Bildungsprotokolle (2009) 135 ff.

rungsparteien im Nationalrat soll die föderale Differenzierung daher nun mit den Instrumenten des kooperativen Bundesstaates überwunden werden. Die Harmonisierung durch kooperativen Föderalismus wird so vom Ausnahme- zum Regelfall.

III. Politische Folgen der Praxis von Bund-Länder-Beziehungen

Es gilt nun zu untersuchen, welche Konsequenzen die mehr oder weniger freiwillige Kooperationskultur des österreichischen Föderalismus hat. Diese sind, worauf bereits hier Bezug genommen wird, zwiespältig. Die Kooperationskultur ist zwar in der Tendenz in der Lage, die Effizienz der Aufgabenerledigung im österreichischen Föderalismus zu befördern, da Schnittstellen zwischen Bund, Ländern und auch Gemeinden überwunden werden können und die bessere Abstimmung der Aufgabenerledigungen der Gebietskörperschaften gefördert wird.

1. Faktische Entparlamentarisierung

Eines der auffallendsten Merkmale des kooperativen Föderalismus ist die faktische Entparlamentarisierung. Die Parlamente von Bund und Ländern, so ihre „Ratifikation“ überhaupt erforderlich ist, haben im Grunde keine Wahl, als die entweder in Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG oder in gesetzliche Regelungen gegossenen Übereinkünfte des kooperativen Föderalismus umzusetzen, zu genehmigen oder zu beschließen. Eine inhaltliche Mitwirkung bleibt den Parlamenten wie den staatsrechtlichen Vereinbarungen entweder schon aus rechtlichen Gründen verwehrt oder erweist sich, wie bei Umsetzungsgesetzen, aus politischen Gründen als schwierig, wenn die Regierungsspitze, im Regelfall der Landeshauptmann, nicht desavouiert werden soll.

Die faktische Entparlamentarisierung ist die demokratiepolitische Schattenseite des kooperativen Föderalismus. Sie wirkt sich auf der Ebene der Landtage tendenziell stärker aus als auf der Ebene des Bundes. Nicht nur, weil der Bund über die vergleichsweise gewichtigeren legislativen Kompetenzen verfügt, sondern auch, weil bei den Ländern zum Bund-Länder-Verhältnis noch die Kooperationsformen zwischen den Ländern hinzutreten.

2. *Parlamentarismus und Kompetenzgrenzen*

Im verflochtenen Bundesstaat verschwimmen die Kompetenzgrenzen nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger, sondern auch für die Akteure. Die von den Bürgerinnen und Bürgern als allzuständig identifizierte Politik versucht, diese Allzuständigkeit auch tatsächlich wahrzunehmen, soweit es ihr rechtlich möglich ist.

Dies führt dazu, dass in den Parlamenten Themen diskutiert werden, für die sie nicht zuständig sind und in Beschlüsse münden, die entweder Wunscharten an die eigentlich zuständigen Organe sind (von unten nach oben, im Wege der Landesregierungen an den Bund) oder Zentralisierungswünsche an sich selbst (so sind verschiedene Entschlüsse des Nationalrates zu verstehen). Eine Demut vor der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsverteilung kennt die allzuständige Politik nicht. Den Landtagen kann man aber immerhin zugute halten, dass sie als Sprachrohr der Bevölkerung, von der sie gewählt sind, gegenüber dem Bund fungieren, im Bundesparlament kommt diese Allzuständigkeit durchaus häufiger als kaum verbrämte Kompetenzgier zum Ausdruck.

Parlamentsarbeit ist somit dadurch gekennzeichnet, dass die Gesetzgebungshoheit der Legislative in technischer Hinsicht von den Expertenstäben der Regierungen wahrgenommen werden, und durch die Versuche, diese Entparlamentarisierung durch Formulierung von Wünschen an Regierungsstellen zu kompensieren. Der kooperative Föderalismus leistet dieser Entwicklung noch zusätzlichen Vorschub.

3. *Entpolitisierung durch Fachbruderschaften*

Der verflochtene Bundesstaat führt zu einer Vielzahl von Beziehungen auch und gerade zwischen den Bürokratien von Bund und Ländern. In den Bund-Länder-Arbeitsgruppen wird die Vollziehung des Rechts abgestimmt und werden neue Rechtsvorschriften ausgehandelt, so wie dies auch auf der europäischen Ebene in den Ratsarbeitsgruppen und im Rahmen der Komitologie spiegelbildlich erfolgt.⁷ Das aufeinander abgestimmte, unitarisierende Verhalten der Fachbruderschaften hat für Gesetzesformulierung und Vollzug erhebliche Bedeutung, allerdings auch unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsmodernisierung ihre Schwächen.⁸ Darüber hinaus findet auch eine Entpolitisierung

⁷ Bußjäger, Vertikale und horizontale Fachbruderschaften als Problem der Verwaltungsmodernisierung in Österreich. ZfV 2003/3, 290.

⁸ Bußjäger, Fachbruderschaften, 292.

statt: Politische Inhalte werden in technische Normen gegossen, unter dem Vorwand, dass es sich lediglich um technische Vorschriften handelt, werden nicht nur die Parlamente, sondern auch die politische Führung der Fachbruderschaften selbst ausgehebelt.⁹

IV. Die Sicht der Bürgerinnen und Bürger

1. *Intransparenz, Unübersichtlichkeit und Verschwimmen von Kompetenzgrenzen*

Die Allzuständigkeit der Politik auf den föderalen Ebenen geht Hand in Hand mit einer Erwartungshaltung auf Seite der Bürgerinnen und Bürger, die Kompetenzgrenzen als solche ungern akzeptiert. Für die Bürgerinnen und Bürger gibt es kaum einen sichtbaren Unterschied zwischen Bundes- und Landespolitik. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass die Bürgerinnen und Bürger primär ein gemeinsames Vorgehen von Bund und Ländern in den wichtigen Fragen der Politik präferieren.¹⁰

Der Nachteil dieser Erwartungshaltung ist auch hier wiederum die Intransparenz und das Verschwimmen der Kompetenzgrenzen im verflochtenen Bundesstaat. Allerdings müssen sich die Anhänger des entflochtenen Bundesstaates entgegenhalten lassen, dass sich die Bürger Kooperation und nicht Wettbewerb erwarten. Es scheint, dass der verflochtene Bundesstaat Österreichs den Wünschen der Bürgerinnen und Bürger durchaus entgegenkommt. Er führt auch zu geringeren Disparitäten und Disharmonien zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen und den Gliedern des Staates.

2. *Zentralisierungsdruck durch Korporatismus*

Im verflochtenen Föderalismus kommt es nicht nur zu Bund-Länder übergreifender Politikformulierung, nicht nur zur Harmonisierung durch Fachbruderschaften, sondern auch durch Zentralisierungsdruck über sonstige bundesweit tätige Organisationen, wie Behindertenverbände, Umweltverbände, Interessenvertretungen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber und dergleichen.

9 Bußjäger, Fachbruderschaften, 292

10 Dies ist eines der Ergebnisse einer im Auftrag des Instituts für Föderalismus durchgeführten Umfrage 2009 (Publikation in Vorbereitung).

In den Anhörungen des Österreich-Konvents war der Zentralisierungsdruck durch Korporatismus offenkundig geworden: Es gab nahezu keine zivilgesellschaftliche Organisation, die ihre Anliegen an eine neue Bundesverfassung nicht durch eine Zentralisierung absichern wollte.¹¹ Die Organisationen hängen dabei dem Irrglauben an, eine bundesverfassungsrechtliche Verankerung des jeweiligen Anliegens bedeute gleichzeitig eine Absicherung und Ausdehnung der jeweils höchsten Standards auf das gesamte Bundesgebiet. Diese Ansicht hat sich zwar schon mehrfach als trügerisch erwiesen, was aber ihrer Durchsetzungskraft keinen Abbruch tut.

V. Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag hat sich mit der Realität des kooperativen Bundesstaats auseinandergesetzt. Trotz unbestreitbarer Erfolge der Kooperationsbereitschaft im österreichischen Bundesstaat seit 1945 führt die Kooperation auch zu einem Verschwimmen von Verantwortlichkeiten, von Kompetenzgrenzen und zur Intransparenz der politischen Entscheidungsprozesse. Vor allem aber ist eine Entparlamentarisierung damit verbunden.

Diesen negativen Erscheinungsformen gegenzusteuern und gleichzeitig die positiven Auswirkungen des kooperativen Föderalismus auf den Zusammenhalt des Staatsganzen aufs Spiel zu setzen, erweist sich als eine große Herausforderung.

¹¹ Bußjäger, „Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus“ (2005) 15 ff; Wiederin, „Bundesstaat neu“, in: Österreichische Juristenkommission (Hg), Der Österreich-Konvent. Zwischenbilanz und Perspektiven (2004) 58 ff.

Literaturhinweise

Bußjäger Peter, „Change“ auf Österreichisch, Föderalistische Bemerkungen zum Regierungsprogramm der SPÖ-ÖVP-Koalition vom November 2008, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hg), Bildungsprotokolle, Klagenfurt 2009, 135 ff

Bußjäger Peter, Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neosephismus, Innsbruck 2005, 15 ff

Bußjäger Peter, Vertikale und horizontale Fachbruderschaften als Problem der Verwaltungsmodernisierung in Österreich, Zeitschrift für Verwaltung, 2003/3, 290 ff

Institut für Föderalismus (Hg), Föderalismus-Info, Innsbruck 2007, 2008

Öhlinger Theo, Geschichte, Struktur und Zukunftsperspektiven des kooperativen Bundesstaates in Österreich, in: Bußjäger/Larch (Hg), Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents, Innsbruck 2004, 60

Rosner Andreas, Die Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder, Wien 2000

Wiederin Ewald, Bundesstaat neu, in: Österreichische Juristenkommission (Hg), Der Österreich-Konvent. Zwischenbilanz und Perspektiven, Wien/Graz 2004, 58

Internet

<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32965>

A federation without federalism? Zur Realverfassung der Bund-Länder-Beziehungen

I. Österreich in der vergleichenden Föderalismusforschung

Österreich firmiert in der vergleichenden Föderalismusforschung als schwach entwickelter Bundesstaat; die Kompetenzen der Länder sind eng gesteckt, und vor allem in parlamentarischer Hinsicht sind sie wenig eigenständig. „Of the nominal federations in the western world (Germany, Switzerland, USA, Canada, Australia), Austria is in fact the least genuinely federal and the most centralised.“¹ Mitunter sogar wird der österreichische Bundesstaat als „federation without federalism“² beschrieben.

Insbesondere die relative Bedeutungslosigkeit der zweiten Kammer, die in der Tat gegenüber dem klaren Vorrang der Bundesgesetzgebung kaum eine Rolle spielt, wird im Ländervergleich als Indikator hervorgehoben. Folgerichtig sind in Grandes Typologie (bei gleicher Länderauswahl wie oben) Australien, Deutschland, Schweiz und USA der Gruppe der Staaten mit starkem, Österreich gemeinsam mit Kanada jener mit schwachem Bikameralismus zugerechnet.³ Diese Zuordnung bleibt von der heimischen Forschung unwidersprochen, denn der österreichische Bundesrat hat sich in der Tat, wie Ermacora (stellvertretend für viele) anmerkte, als ein „untaugliches Instrument zur Vertretung der Länderinteressen“⁴ erwiesen.

Nun gibt es zugleich – historisch wie aktuell – zahllose Beispiele für Politikblockaden im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, die gerade mit Blick auf das rudimentäre Kompetenzprofil des Bundesrats nicht zu erklären sind. Aus dem Umstand, dass der österreichische Bundesrat als Vertretung der Länder, anders als in Deutschland, nur

1 *Fitzmaurice*, *Austrian Politics and Society Today* (1991) 159.

2 *Erk*, *Austria: A Federation without Federalism*, in: *Publius, The Journal of Federalism* (2004) 1-20.

3 *Grande*, *Parteiensystem und Föderalismus*, in: *Benz/Lehmbruch* (Hg), *Föderalismus* (2002) 179-212 (199).

4 *Ermacora*, *Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat* (1976).

ein aufschiebendes Vetorecht hat, den Schluss zu ziehen, „dass auch die Länder selbst als eigenständige Vetospieler ausscheiden“⁵, korrespondiert nicht mit den realpolitischen Abläufen und Kräftekonstellationen – jedenfalls dann nicht, wenn der Handlungsrahmen der Länder auf den Bundesrat eingeschränkt wird, der eben gerade keine „echte“ Länderkammer ist und in den Austauschbeziehungen zwischen den beiden Ebenen, sieht man vom fallweise eingelegten suspensiven Veto gegenüber Gesetzesbeschlüssen des Nationalrats ab, meist gar nicht in Erscheinung tritt. Die exklusive Konzentration auf diese – schwache – Institution verstellt unvermeidlich den Blick auf andere – signifikant einflussreichere – Institutionen: Im eingangs zitierten Ländervergleich kommt im Fall Österreich ausgerechnet die Institution Landeshauptmann weder in der Kategorie institutioneller Vetospieler noch in den Kategorien eingeschränkte und situative Vetospieler und ebenso wenig auch in der Kategorie Agenda-Setzer bzw. gestaltende Vetospieler vor.⁶ Im Zentrum der folgenden Ausführungen stehen die Key Player im österreichischen Föderalismus – die Landeshauptleute bzw. die Landeshauptleutekonferenz und im Weiteren die Rolle der Parteien als integrative Klammer im Bundesstaat. Der Beitrag schließt mit einigen mit Fallbeispielen unterlegten Thesen, die es nahe legen, den österreichischen Föderalismus weniger aus institutionalistischer Perspektive denn als Gegenstand der Governance-Forschung zu sehen.

II. Landeshauptleute und Landeshauptleutekonferenz

Der österreichische Föderalismus ist dann – und nur dann – als „schwach“ einzustufen, solange nur die parlamentarische Dimension als Indikator dient. Rückt man dagegen die „Exekutivlastigkeit“⁷ der Mehrebenenpolitik ins Blickfeld, dann gibt es gute Gründe, das Bild vom schwachen Föderalismus zu relativieren – denn sie allein liefert die Erklärung dafür, dass der Vorrang des Zentralstaats in der Praxis eingeschränkt ist. Ein Blick auf den deutschen Föderalismus liefert hier

5 Abromeit/Stoiber, *Demokratien im Vergleich* (2006) 138 f.

6 Ebd. 144.

7 Als Beispiel für viele sei hier hingewiesen auf die Analyse der Entwicklung seit 1945 von *Fallend*, *Föderalismus – eine Domäne der Exekutiven?*, in: *Dachs, Der Bund und die Länder* (2003) 17-68.

durchaus aufschlussreiche Einsichten, zumal auch dieser keineswegs legislativ-, sondern ebenfalls exekutivlastig⁸ ist:

In Deutschland ist jedes Land durch Mitglieder seiner Landesregierung im Bundesrat vertreten, tonangebend sind naturgemäß die Ministerpräsidenten. Die von Steffani mit Blick auf den Einfluss der Ministerpräsidenten der deutschen Bundesländer gewählte Formulierung „Republik der Landesfürsten“⁹ ist auch auf die Institution Landeshauptmann in Österreich umgelegt keine Übertreibung. Anders als das deutsche Pendant machen Landeshauptleute ihren Einfluss zwar nicht über den Bundesrat – von Bußjäger zu Recht als „politisches Leichtgewicht der Sonderklasse“¹⁰ bezeichnet – geltend; die Koordination untereinander erfolgt aber hier wie dort über Gremien, die keine Verfassungsorgane sind: die Ministerpräsidentenkonferenz bzw. die Landeshauptleutekonferenz.

Die besondere Rolle der Institution Landeshauptmann im föderativen Zusammenhang resultiert zum einen auf Landesebene aus der Dominanz von Regierung und Verwaltung gegenüber dem Landtag, wodurch dieser als Player in den Bund-Länder-Beziehungen faktisch ausscheidet. Ohnehin ist die in der „Theorie“ vorgesehene Dominanz des Landtags als Kurations- und Kontrollorgan der Exekutive in der Praxis stark relativiert.¹¹ Noch deutlicher ist die faktische Nachrangigkeit des Landtags gegenüber der Institution Landeshauptmann. Es sind nicht allein seine verfassungsrechtlichen Kompetenzen – er ist durch seine Stellung in der mittelbaren Bundesverwaltung das höchste Bundesorgan im Land¹² – und seine Stellung als „Staatsoberhaupt“ des Landes, die ihn nachgerade unangreifbar machen; es ist zugleich auch der Umstand, dass der Landeshauptmann in der Regel auch Parteichef ist, wodurch er in der innerparteilichen Hierarchie eine besondere Autorität hat. Landtagswahlen sind daher faktisch LH-Wahlen.¹³ Nicht unerwähnt, weil bezeichnend, soll hier bleiben, dass die Dominanz

8 Schmidt, Thesen zur Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: PVS (2001) 474-491 (474).

9 Steffani, Die Republik der Landesfürsten, in: Ritter, Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart (1983) 181-213.

10 Bußjäger, Die politischen Systeme in der Bundesrepublik Deutschland und Österreich – ein Vergleich des Föderalismus 1945/1949-1995, in: Gehler/Böhler, Verschiedene europäische Wege im Vergleich (2007) 203-215 (213).

11 Fallend, Landesregierung und Landesverwaltung, in: Dachs ua, Politik in Österreich (2006) 974-989 (987).

12 Weber, Politik und Verwaltung, in: Karlhofer/Pelinka, Politik in Tirol (2004) 73-96 (78).

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

der Exekutiven gegenüber den Landtagen ihren Niederschlag auch in der Präsenz der Länder im Österreich-Konvent fand.¹⁴

Die Dominanz der Exekutive liefert auch die Erklärung dafür, dass Aushandlungsprozesse zwischen Bund und Land/Ländern sich immer wieder im außerinstitutionellen, informellen Vorfeld abspielen und oft gar nicht erst in den institutionellen Rahmen vordringen. Es ist vor allem die faktische Vetomacht der einzelnen Landeshauptleute bzw der Landeshauptleutekonferenz, die den Ausschlag über Stop and Go in den Verhandlungsprozessen ist. Aus diesem Grund sind Landeshauptleute und Landeshauptleutekonferenz auch dann die bevorzugten Ansprechpartner der Bundesregierung, wenn rechtlich grundsätzlich auch die Mitwirkung der Landtage vorgesehen wäre. Exemplarischer Fall ist die 1992 per Staatsvertrag eingerichtete Integrationskonferenz der Länder als Instrument der Bund-Länder-Koordination in EU-Angelegenheiten, in der neben den Landeshauptleuten auch die Landtagspräsidenten vertreten sind. Da in der IKL jedes Bundesland über ein absolutes Vetorecht verfügt, wird zur Abkürzung der Verhandlungswege in der Praxis kurzerhand darauf verzichtet, die Konferenz einzuberufen, und stattdessen die Stimmungslage in der Landeshauptleutekonferenz – in der die Landesparlamente nicht präsent sind – ausgelotet.¹⁵ Vor allem von Seiten der Opposition wird die Umgehung der Landesparlamente und damit deren Abschottung von europapolitischen Informations- und Entscheidungskanälen immer wieder kritisiert und mehr Transparenz eingefordert.¹⁶

III. Parteien als integrative Klammer des Bundesstaats

Den flächendeckend präsenten Parteien kommt im Bundesstaat eine zentrale integrative Rolle zu, in einem Ausmaß, dass Österreich (neben Deutschland) verschiedentlich als *Parteienbundesstaat* bezeichnet wird.¹⁷ Zwar gibt es gerade in föderativen Staaten auch den Typus der Regionalpartei. So sind etwa in der Schweiz einige der im Nationalrat

14 Konrath, Föderalismus und Kompetenzverteilung als Themen des Österreich-Konvents, in: ÖZP (2005) 363-365 (363).

15 Schon frühzeitig problematisiert worden ist diese Praxis von Schreiner, Die europapolitische Rolle der Landesparlamente in Österreich, in: Straub/Hrbek, Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU (1998) 19-30.

16 Siehe zuletzt die Kritik des Klubobmanns der ÖVP Wien, Matthias Tschirf: „Föderalismus darf nicht zum Mittagessen der Landeshauptleute-Konferenz verkommen“, In: Wiener Zeitung v 14.05.2009 (Walter Hämmerle: Kampfansage an Häupls Mittagessen).

17 v. Beyme, Föderalismus und regionales Bewusstsein (2007).

vertretenen Parteien nur von kantonalen Bedeutung¹⁸; in Belgien resultiert die regionale Aufspaltung aus dem Sprachgruppen-Cleavage; einige andere föderative Länder (Spanien, Kanada) befinden sich in einem Prozess der Regionalisierung des Parteiensystems.¹⁹

Volksparteien (im Sinne von Catch-all-parties) passen sich dagegen in der Regel den föderalen Strukturen an, sie bilden „territorial integrierte Organisationen, die zwar intern entsprechend dem Staatsaufbau untergliedert sind, aber für die Bundes- und Landesebene eine einheitliche Programmatik vertreten“²⁰. Der Umstand, dass Parteikarrieren zwischen den beiden Ebenen verlaufen (sowohl zentripetal als auch zentrifugal), begünstigt die vertikale Integration der Parteien und damit auch die Abfederung von Konflikten zwischen Ländern und Bund.²¹ Im Fall Deutschland etwa ist (sieht man vom besonderen Status des Südschleswigschen Wählerverbands als Partei für die dänische Minderheit ab) einzig der Sonderfall CSU zu nennen, die allerdings – ungeachtet ihrer organisatorischen Eigenständigkeit – im Bundestag eine gemeinsame Fraktion mit der CDU bildet.

In Österreich deckt sich das Parteienspektrum in den Bundesländern mit dem auf nationaler Ebene. Die Kongruenz der Parteiensysteme in Bund und Ländern wird als Indikator für den Zentralisierungsgrad eingestuft²² – sieht man davon ab, dass „Regierungsschelte“, auch gegen die eigene Partei in der Bundesregierung, eine namentlich vor Landtagswahlen gern bemühte rhetorische Figur ist. Nur viermal in der Geschichte der Zweiten Republik war eine nicht bundesweit kandidierende Partei in einem Landtag vertreten (1945 Kärnten, 1954 Niederösterreich, 1969 Wien, seit 2008 eine ÖVP-Abspaltung in Tirol), keine von ihnen länger als eine Periode.²³ (Das BZÖ schien nach der Nationalratswahl 2006, bei der der Einzug ins Parlament einzig dem überdurchschnittlich hohen Stimmenanteil in Kärnten zu verdanken war, zur Regionalpartei zu mutieren, ist seit der Nationalratswahl 2008 aber wieder bundesweit präsent.) Im Fehlen von Regionalparteien findet die Prägekraft des Parteienbundesstaats ihren

18 Linder, Das politische System der Schweiz, in: Ismayr (Hg), Die politischen Systeme Westeuropas, 3. akt u überarb Aufl (2003), 505.

19 v. Beyme, Föderalismus, 225 f.

20 Benz, Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B29-30 (2003) 34 f.

21 Stolz, Moving up, moving down: Political careers across territorial levels, in: European Journal of Political Research (2003) 223-248.

22 v. Beyme, Föderalismus, 124.

23 Vgl dazu auch Fallend, Bund-Länder-Beziehungen, in: Dachs ua (Hg), Politik in Österreich (2006) 1036.

Ausdruck. Wie, so wäre zu fragen, sollte eine Regionalpartei sich dauerhaft entfalten können, wenn alle wichtigen Entscheidungen der Bundesebene vorbehalten sind.

Im internationalen Vergleich ist die Parteienstaatlichkeit in Österreich historisch bedingt besonders markant ausgeprägt.²⁴ Bis in die achtziger Jahre erzielten die beiden dominanten Lagerparteien SPÖ und ÖVP zusammen durchgängig mehr als 90 Prozent der Wählerstimmen, die FPÖ als drittstärkste Partei bewegte sich zwischen fünf und maximal sieben Prozent – eine Kräftekonfiguration, die ausschlaggebend für die Zuordnung Österreichs zum Typus Zweieinhalb-Parteiensystem war. Aufzufächern begann sich das Parteiensystem erst ab Mitte der achtziger Jahre, zunächst im Nationalrat. Die Länder erwiesen sich gegenüber dem Wandel bezeichnenderweise länger resistent als der Bund, die Grünen etwa als neue Partei konnten sich erst mit Verspätung in den Landtagen etablieren.²⁵ Dass auch aktuell die Prägekraft von SPÖ und ÖVP auf Länderebene noch signifikant größer ist als auf Bundesebene, lässt sich an der Zusammensetzung des Bundesrats ablesen, die – wenn auch nicht völlig spiegelbildlich – mit der summierten Mandatsverteilung in den neun Landtagen korrespondiert: Mit Stand März 2009 entfallen im Bundesrat 54 Mandate (87 Prozent) auf ÖVP und SPÖ, im Nationalrat 108 Mandate (59 Prozent).

Die prägende Rolle der Parteien („Partyness of Government“)²⁶ für Strukturen und Prozesse der Politikgestaltung im Rahmen des österreichischen Föderalismus hat sich über weite Strecken der Zweiten Republik darin geäußert, dass Wahlkämpfe auf Länderebene meist nicht unmittelbar von Landes-, sondern von Bundesthemen bestimmt waren, die Landtagswahl wurde dann zur „Testwahl“ für die Bundespolitik erklärt.²⁷ Für die SPÖ mit ihrem stärker zentralistischen Selbstverständnis war das ohnehin außer Diskussion gestanden, doch auch für die ÖVP, obwohl sie den Föderalismusgedanken deutlich höher hält, hat der duale Aufbau der Partei – zum einen Landesorganisationen, zum anderen, parallel dazu und mit diesen verflochten, die Bünde mit ihren eigenen Strukturen – zentrifugale Tendenzen verhindert oder zumindest abgeschwächt. Unberührt davon ist, um das zumindest am Rande anzusprechen, das stark unterschiedliche Ge-

24 Vgl. dazu *Pelinka*, Vom Glanz und Elend der Parteien. Struktur und Funktionswandel des österreichischen Parteiensystems (2005).

25 Ausführlich dazu *Plasser/Ullrich/Sommer*, Das österreichische Wahlverhalten (2000).

26 *Katz/Mair*, How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies (1994).

27 *Dachs* (Hg), Zwischen Wettbewerb und Konsens. Landtagswahlkämpfe in Österreichs Bundesländern 1945-1970 (2006).

wicht der einzelnen Landesparteien in ihrer jeweiligen Bundespartei: Bei der ÖVP konzentrieren sich 41 Prozent aller Mitglieder in einem einzigen Bundesland, nämlich Niederösterreich; bei der SPÖ entfallen 26 Prozent auf Wien, 24 auf Niederösterreich. Daher gilt: „Die Bünde und Niederösterreich haben das Sagen“ bei der ÖVP, „Wien und Niederösterreich geben den Ton an“ bei der SPÖ.²⁸

Die Wechselwirkungen zwischen Bundes- und Landeswahlen – etwa Landtagswahlen als „Denkzettelwahlen“ für die Bundespolitik oder umgekehrt Wahlen nach der Logik „Ober sticht Unter“ – sind in Deutschland regelmäßig Gegenstand von Forschungsarbeiten. Es besteht weitgehend Konsens in der Einschätzung, dass Bundes- und Landespolitiker für die der jeweils anderen Ebene zugeschriebenen Fehlleistungen häufig mit in Haft genommen werden und „Landtagswahlen ausnahmslos im Schatten der Bundespolitik statt[finden]“.²⁹

Einen Wandel in Österreich hat es in jüngerer Zeit insofern gegeben, als seit dem Beitritt zur Europäischen Union Landtagswahlkämpfe stärker als in der Vergangenheit von Landesthemen bestimmt sind. Die Bundesregierung ihrerseits tendiert zu mehr Zentralismus – anschaulich abzulesen unter Bundeskanzler Schüssel (namentlich der Regierung Schüssel I 2000-2002), als zwar demonstrativ Länderflaggen bei Briefings des Ministerrats platziert wurden, zugleich aber die innerparteiliche Mitsprache der Landesorganisationen (ausgenommen das ungebrochen einflussreiche Bundesland Niederösterreich) zurückgedrängt wurde. Erst nachdem wichtige Kernländer der ÖVP (Salzburg, Steiermark) an die SPÖ gefallen waren, was eine Schockwelle in der Partei auslöste, nahm das innerparteiliche Gewicht der Ländervertreter wieder zu. Bei der SPÖ wiederum war, mit ebendieser Entwicklung (neue Mehrheiten in einzelnen Bundesländern), ein Trend zur Föderalisierung zu beobachten, der sich gerade unter der vom Start weg instabilen Regierung Gusenbauer in mehreren Bundesländern nach massiven Verlusten bei Landtagswahlen in Form heftiger Kritik an der Bundespartei äußerte. (Augenfällig ist insgesamt, dass seit dem Jahr 2000 bundespolitische Stimmungslagen bei fast allen Wahlen – nicht nur bei parlamentarischen, sondern zB auch bei AK-Wahlen – einen Einfluss auf das Wahlverhalten haben.)

28 *Dachs*, Politische Parteien in Österreichs Bundesländern – zwischen regionalen Kalkülen und bundespolitischen Loyalitäten, in: ders., *Der Bund und die Länder* (2003) 69-138 (73 u 92).

29 *Gabriel/Holtmann*, Ober sticht Unter? Zum Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen: Kontext, theoretischer Rahmen und Analysemodelle, in: *Zeitschrift für Parlamentswahlen*, Heft 3 (2007) 445 f.

Offensichtlich, das zeigt die Entwicklung bei beiden Parteien, wird es für Exponenten der Landespolitik zunehmend schwieriger, den Spagat der doppelten Loyalität als Parteienvertreter einerseits und als Ländervertreter andererseits zu meistern. Gerade wo es um den Föderalismus geht, können Parteien, mit Benz formuliert, Reformmotoren sein und ebenso gut Reformblockierer – besonders bei Fragen der Kompetenzverteilung im Bundesstaat sind die (Regierungs-)Parteien *gatekeeper* im politischen Prozess.

IV. Regieren im Föderalismus als Governance-Problem

Die offensichtliche Diskrepanz zwischen Formal- und Realverfassung macht sichtbar, dass es nicht genügt, den Föderalismus als Ordnungsmodell mit jeweils mehr oder weniger autonom regierten über- und untergeordneten territorialen Einheiten zu sehen, sondern dass durch die vielfältigen Verflechtungen dem Aspekt der Koordination durch Verhandlungen ein zentraler Stellenwert zukommt. Statt einer reinen Gegenüberstellung der jeweiligen Kompetenzen empfiehlt es sich, föderative Systeme als Mehrebenensysteme zu begreifen und die Interaktionen zwischen den Beteiligten mit dem Begriff *Governance* zu fassen. Mit Benz formuliert, verweist Governance darauf, „dass sowohl innerhalb wie zwischen den Ebenen, dh in der intra- wie intergouvernementalen Dimension, Politik nicht nur durch formale Institutionen und Verfahrensregeln bestimmt wird, sondern dadurch, wie Akteure zusammenwirken und mit den Regeln umgehen. Selbst wenn die Ebenen formal in einem Verhältnis der Über- und Unterordnung stehen, werden Interdependenzen oft durch Verhandlungen oder wechselseitige Anpassung im Wettbewerb bewältigt“.³⁰ Im Mittelpunkt der folgenden durch Fallbeispiele gestützten, Betrachtung steht die Institution Landeshauptmann bzw die Landeshauptleutekonferenz als Koordinations- und Mediationsinstrument der Landesregierungen. Folgende Interessenlagen und Handlungslogiken sind in diesem Zusammenhang auszumachen:

- *Die Länder haben „natürliche“ gemeinsame Interessen gegenüber dem Bund, wenn es um die Zuteilung von Ressourcen geht.*

Herausragendes Beispiel sind die periodisch stattfindenden Verhandlungen zum Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Die Finanzreferenten der Länder treten hier in der

30 Benz, Politik in Mehrebenensystemen (2009) 17 f.

Regel akkordiert, wenn auch im Detail keineswegs einheitlich, gegenüber dem Bund auf. 2009 starteten die Länder mit der Forderung nach mehr finanziellem Spielraum zur Bewältigung der Wirtschaftskrise: „Die Länder gehen in die Gespräche mit VP-Finanzminister Josef Pröll betreffend finanzielle Lastenverteilung mit weit höheren Forderungen als erwartet hinein. Sie verlangen vorübergehend eine Gleichstellung beim Defizit mit dem Bund. Das bedeutet im Klartext, dass sie keine Überschüsse, sondern Defizite machen wollen. Weiters auf der Forderungsliste: Deutlich mehr Geld als die vorgesehenen 70 Mio Euro für das verpflichtenden Kindergartenjahr und mehr Mittel für die Hochschulfinanzierung. Ihre Verhandlungen mit dem Bund starten die Länder ohne Begrenzung nach oben. Eine solche wäre ‚nicht gescheit‘, meinte Vorarlbergs Landeshauptmann Herbert Sausgruber (ÖVP), zeigte sich aber vom Zustandekommen eines Kompromisses überzeugt. Auslöser der [...] Gespräche war die Länder-Forderung nach einer Kompensation für die erwarteten Einnahmenverluste durch die Steuerreform. Die Wiener Stadträtin Renate Brauner (SPÖ) betonte neuerlich, dass sich die Länder zu dieser Reform bekennen, sie bräuchten aber im Gegenzug mehr finanziellen Spielraum.“³¹

- *Die Länder haben „natürliche“ gemeinsame Interessen gegenüber dem Bund, wenn es um die Verteilung von Lasten geht. Die Landeshauptleutekonferenz wird dabei oft weniger initiativ, um Gewünschtes durchzusetzen, als um Unerwünschtes zu verhindern. Auch besteht eine Tendenz zur Bündelung unterschiedlicher Begründungen in einem langen Katalog entscheidungsverzögernder Einwände.*

Fallbeispiel Bleiberecht: Die im Jänner 2009 von Innenministerin Fekter vorgelegten Pläne zur Regelung des humanitären Bleiberechts – zentraler Punkt: Kompetenzverschiebung vom Bund zu den Ländern – wurden von den Landeshauptleuten einheitlich abgelehnt. Mit unterschiedlichen Begründungen, unter anderem: zu hoher bürokratischer Aufwand (NÖ); Bedenken hinsichtlich Verfassungskonformität (Salzburg); Gefahr eines „Asyl-Tourismus“ zwischen einzelnen Ländern (Vorarlberg). Dahinterliegendes Motiv: Das Bleiberecht gilt als konfliktträchtige Frage: „Noch bevor es überhaupt zu Verhandlungen darüber kam, war die Idee durch ein Veto aller Landesmächtigen im Keim erstickt und als angeblich undelegierbare Bundesaufgabe in verdächtiger Eile an die Ab-

31 In: APA v 03.03.2009; Die Presse v 03.03.2009.

senderin zurückverwiesen. Hinter vorgehaltener Hand gaben sie ein paar Tage danach sogar offen zu, dass man in so heiklen Fragen nicht selbst Verantwortung übernehmen wolle“.³² Die Konferenz der Landeshauptleute verlangte eine Überarbeitung des Entwurfs. Das Bleiberecht wurde nun so geregelt, dass es auf Länderebene für Zuwanderer eine Antragsmöglichkeit gibt – bei positiver Empfehlung muss dann noch das BMI das Bleiberecht bestätigen.

- *Beschlüsse der Landeshauptleutekonferenz bedürfen der Einstimmigkeit. Die Entscheidungen haben damit eine breite Basis, zugleich aber auch eine Tendenz zum kleinsten gemeinsamen Nenner, da bereits eine einzige Gegenstimme den Beschluss zu Fall bringen und damit eine Entscheidungsblockade herbeiführen kann.*

Beispiel für erfolgreiche Entscheidungsfindung ist die im Mai 2009 erfolgte Zustimmung der Landeshauptleute zu einer 15a-Vereinbarung betreffend die Einführung des verpflichtenden Gratis-Halbtagskindergartens – von der zuständigen Staatssekretärin Marek nicht ohne Erleichterung mit den Worten „Meilenstein für Familienfreundlichkeit – Dank an Länder für konstruktive Zusammenarbeit“³³ kommentiert.

Beispiel für erfolglose Verhandlungen ist der Versuch, eine bundesweit einheitliche Mindestsicherung als Ersatz für die Sozialhilfe einzuführen. In der Sitzung vom 05.05.2009 sprachen sich die Landeshauptleute von acht Bundesländern dafür aus, der Beschluss scheiterte am Veto des Landeshauptmannes von Kärnten, der von der Regelung im eigenen Bundesland nicht abzugehen bereit war.

Ein Beispiel für von vornherein schlechte Chancen auf Einigung sind die im April 2009 aufgenommenen Verhandlungen zur Reform der Schulverwaltung, zumal das ministerielle Konzept die Entflechtung der Zuständigkeiten und eine Verlagerung der Kompetenzen zum Bund vorsieht, während die Länder teils diametral dazu mehr Kompetenzen für sich beanspruchen. Die von Niederösterreich vertretene Position einer „Verlängerung“ des Schulbereichs – Dienstrecht Landessache, Finanzierung Bundessache – wird in dieser extremen Variante aber von anderen Ländern nicht geteilt.³⁴ Das Schulwesen, traditionell einer der am stärksten für Entscheidungsblockaden prädestinierten Bereiche, erweist sich auch diesmal als reformresistentes Politikfeld.

32 Die Furche v 05/09, 30.01.2009.

33 BMWFJ, Presseausendung v 05.05.2009.

34 ORF, 26.05.2009.

- *Im Verhältnis zwischen einzelnen Ländern und dem Bund kann es zu Konfliktlagen kommen, bei denen Länder sich weigern, Bundesrecht zu vollziehen, ohne dass die vorgesehenen Sanktionsregeln zur Anwendung kommen.*

Aufsehen erregendes Fallbeispiel ist der Ortstafelkonflikt in Kärnten. Nach einem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 2001 sind zweisprachige Ortstafeln nicht erst ab 25, sondern bereits ab 10 Prozent Anteil der slowenischen Volksgruppe anzubringen. Damit wäre einem bis Anfang der 70er Jahre zurückgehenden Streit ein Ende gesetzt gewesen. Die Weigerung des Kärntner Landeshauptmanns, das Erkenntnis umzusetzen, machte die realpolitischen Grenzen der Bund-Länder-Beziehungen auf geradezu zynische Weise sichtbar. Obstruktion, Herabwürdigung von Verfassungsorganen und kabarettartige Medieninszenierungen (Versetzung von Tafeln, Anbringung von Schildern in Kleinformat) blieben ohne Folgen. In der Erwartung des Bundespräsidenten, es werde sich letztlich der Gedanke durchsetzen, „dass es auch und gerade für Kärnten gut ist, wenn dieses Problem einer vernünftigen Lösung zugeführt wird“,³⁵ drückt sich mehr Hoffnung als Optimismus aus.

Weiteres, wenn auch weniger spektakuläres Beispiel mit Blick auf die Weisungsabhängigkeit von Landeshauptleuten gegenüber der Bundesregierung: „[...] dieses Weisungsrecht ist politisch nur eingeschränkt umsetzbar: 1984 erteilte der damalige Sozialminister Dallinger³⁶ dem damaligen Landeshauptmann Haslauer eine Weisung betreffend der Öffnungszeiten im Handel. Der Landeshauptmann ignorierte die Weisung. Der Minister bekam zwar vom Verfassungsgerichtshof Recht – der Landeshauptmann konnte aber eindeutig Sympathie und Zustimmung im eigenen Land gewinnen.“³⁷

35 Präsidentschaftskanzlei, Presseaussendung v 15.01.2009.

36 Dank an Hannes Tratter für seinen Hinweis auf einen Fehler an dieser Stelle!

37 Pelinka/Rosenberger, Österreichische Politik (2003) 228.

V. Schluss

Lehmbruch hat in einer viel beachteten historisch angelegten Studie gezeigt, „dass sich staatliche Steuerung in den Ländern Westmitteleuropas (Schweiz, Österreich, Deutschland, Belgien und Niederlande) in beträchtlichem Maße auf Verhandlungslösungen“ stützt.³⁸ Österreich entspricht den Funktionsbedingungen einer Verhandlungsdemokratie in geradezu idealtypischer Weise: Das Zusammenspiel institutioneller und informeller Verhandlungsregeln unter Beteiligung starker Akteure ohne explizite rechtliche Legitimation hat – beispielsweise – bei der Kooperation zwischen Staat und Verbänden im Rahmen der Sozialpartnerschaft Tradition. Und Gleiches gilt auch für das Regieren im föderativen Staat, für dessen Realverfassung der Aspekt der Informalität eine zentrale Rolle spielt. Symptomatisch dafür ist, erstens, die Landeshauptleutekonferenz, mit der die Länder ihre schwachen Kompetenzen gegenüber dem Bund durchaus wirksam kompensieren;³⁹ und symptomatisch ist, zweitens, die Rolle der Parteien als informelle Klammer des Bundesstaats.

Gleichwohl trägt das österreichische Mehrebenensystem in vieler Hinsicht die Züge eines „beharrenden“ Föderalismus, der auch bei „günstigen“ Bedingungen nicht unbedingt wandlungsfähig ist. Ein Beispiel lieferte die Landeshauptleutekonferenz im ersten Halbjahr 2007 unter dem Vorsitz der Salzburger Landeshauptfrau. In einer Rede vor dem Bundesrat hob sie hervor, die aktuelle Große Koalition auf Bundesebene und annähernd gleich starke Repräsentation der großen politischen Lager in den Bundesländern würden für die ins Auge gefasste Bundesstaatsreform eine „historisch einzigartige Möglichkeit für große Reformen“ bilden.⁴⁰ Trotz der „besten Voraussetzungen, um die größte Staatsreform der Zweiten Republik umzusetzen“,⁴¹ blieb die Reform aus.

38 *Lehmbruch*, Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westeuropa, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 4 (1996) 19-44.

39 Vgl. *Bußjäger*, Föderalismus durch Macht im Schatten? Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg), Jahrbuch des Föderalismus (2003) 79-99.

40 Rede „Starke Allianz für einen modernen föderalen Rahmen Österreichs“ vom 16.02.2006, in: *Ö-Journal* v 16.02.2007.

41 Ebd.

Literaturhinweise

- Abromeit Heidrun/Stoiber Michael*, Demokratien im Vergleich, Wiesbaden 2006, 138-144
- Benz Arthur*, Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden 2009, 17 f
- Benz Arthur*, Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B29-30, 2003, 34 ff
- Bußjäger Peter*, Die politischen Systeme in der Bundesrepublik Deutschland und Österreich – ein Vergleich des Föderalismus 1945/1949-1995, in: *Gehler/Böhler*, Verschiedene europäische Wege im Vergleich, Innsbruck/Wien, Bozen 2007, 203-215
- Bußjäger Peter*, Föderalismus durch Macht im Schatten? Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus* 2003, Baden-Baden 2003, 79-99
- Dachs Herbert* (Hg), *Zwischen Wettbewerb und Konsens. Landtagswahlkämpfe in Österreichs Bundesländern 1945-1970*, Wien/Köln 2006
- Dachs Herbert*, Politische Parteien in Österreichs Bundesländern – zwischen regionalen Kalkülen und bundespolitischen Loyalitäten, in: *Dachs*, *Der Bund und die Länder*, Wien 2003, 69-138
- Erk Jan*, Austria: A Federation without Federalism, in: *Publius, The Journal of Federalism* (2004), 1-20
- Ermacora Felix*, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Wien 1976
- Fallend Franz*, Bund-Länder-Beziehungen, in: *Dachs/Gerlich/Gottweis* (Hg), *Politik in Österreich*, Wien 2006, 1036
- Fallend Franz*, Föderalismus – eine Domäne der Exekutiven?, in: *Dachs, Hanisch/Kriechbaumer/Ableitinger/Binder* (Hg), *Der Bund und die Länder*, Wien 2003, 17-68
- Fallend Franz*, Landesregierung und Landesverwaltung, in: *Dachs/Gerlich/Gottweis* (Hg), *Politik in Österreich*, Wien 2006, 974-989
- Fitzmaurice John*, *Austrian Politics and Society Today*, London 1991, 159

- Gabriel Oscar/Holtmann Everhard*, Ober sticht Unter? Zum Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen: Kontext, theoretischer Rahmen und Analysemodelle, in: Zeitschrift für Parlamentswahlen, Heft 3, 2007, 445 f
- Gabriel Oscar/Holtmann Everhard*, Ober sticht Unter? Zum Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen: Kontext, theoretischer Rahmen und Analysemodelle, in: Zeitschrift für Parlamentswahlen, Heft 3, 2007
- Grande Edgar*, Parteiensystem und Föderalismus, in: Benz/Lehmbruch (Hg), Föderalismus, Opladen 2002, 179-212
- Katz Richard/Mair Peter*, How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies, London 1994
- Konrath Konrad*, Föderalismus und Kompetenzverteilung als Themen des Österreich-Konvents, in: ÖZP 2005/4, 363-365
- Lehmbruch Gerhard*, Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westeuropa, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 4 1996, 19-44
- Linder Wolf*, Das politische System der Schweiz, in: Ismayr (Hg), Die politischen Systeme Westeuropas, 3. akt u überarb Aufl, Opladen 2003, 505
- Marko Joseph/Poier Klaus*, Die Verfassungssysteme der Bundesländer, in: Dachs/Gerlich/Gottweis (Hg), Politik in Österreich, Wien 2006, 944-949
- Pelinka Anton*, Vom Glanz und Elend der Parteien. Struktur und Funktionswandel des österreichischen Parteiensystems, Innsbruck/Wien/Bozen 2005
- Pelinka Anton/Rosenberger Sieglinde*, Österreichische Politik, Wien 2003, 228
- Plasser Fritz/Ullrich Peter/Sommer Franz*, Das österreichische Wahlverhalten, Wien 2000
- Schmidt Manfred*, Thesen zur Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: PVS 42/2001, 474-491
- Schreiner Helmut*, Die europapolitische Rolle der Landesparlamente in Österreich, in: Straub/Hrbek, Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, Baden-Baden 1998, 19-30

Steffani Winfried, Die Republik der Landesfürsten, in: Ritter (Hg), Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart, Düsseldorf 1983, 181-213

Stolz Klaus, Moving up, moving down: Political careers across territorial levels, in European Journal of Political Research (2003), 223-248

v. Beyme, Klaus, Föderalismus und regionales Bewusstsein, München 2007, 124, 225

Weber Karl, Politik und Verwaltung, in: Karlhofer/Pelinka (Hg), Politik in Tirol, Innsbruck, Wien 2004, 73-96 (78)

Sonstige Medien

APA v 03.03.2009

BMWFJ, Presseaussendung vom 05.05.2009

Die Furche vom 05/09, 30.01.2009

Die Presse vom 03.03.2009

Ö-Journal vom 16.02.2007

ORF, 26.05.2009

Präsidentschaftskanzlei, Presseaussendung vom 15.01.2009

Rede „Starke Allianz für einen modernen föderalen Rahmen Österreichs“ vom 16.02.2006, in Ö-Journal vom 16.02.2007

Wiener Zeitung vom 14.05.2009 (Walter Hämmerle: Kampfansage an Häupls Mittagessen)

ANHANG

QUESTIONS TO BE ADDRESSED IN COUNTRY ROUND-TABLES AND CHAPTERS

This Template provides a guide to the information that each country chapter should contain. Questions which are irrelevant in a particular context should be ignored. If the Template omits questions which are relevant to a particular country, or takes an unduly narrow perspective, please let the Theme coordinators know, so that the template can be adapted accordingly. Whenever helpful to do so, please provide concrete examples to illustrate the actual workings of specific institutions or processes in your country. It would be useful to canvass „horizontal“ IGRs as well as those which take place between federal and federated authorities.

Overall, country chapters should be around 25 pages (around 10,000 words) and include a bibliography. As a guideline, section I and II, which are introductory, should cover about 4-6 pages as a maximum.

I. INTRODUCTION

The purpose of this section is to set out the main features of the federation under study, which may have an impact on the conduct and output of IGR. It is not necessary to provide a great degree of details.

I.1 General features of the federation

- What is its population size?
- What is the size of its territory?
- What is the GDP *per capita*?
- Is the system best described as presidential or parliamentary?
- Is the federation the result of a process of integration or devolution, or both?
- How many constituent units are there? How do they compare to each other, in terms of size, wealth and national influence?
- Is the population basically homogenous or are there significant differences between segments of the population in terms of religion, language, ethnicity, or anything else?

- Are boundaries between federal units related to such „cultural“ distinctions?
- Do these differences help explain the modes of interaction between orders of government?
- Is the federation dualist, integrated or mixed? In other words, do constitutive units and the federal authority each implement their own legislation and administer their own programmes, or do the CU implement federal law and programmes?¹
- To which legal tradition is your country primarily attached: civil law? common law? mixed?

I.2 The distribution of competences and resources

- Please provide a summary description of the distribution of legislative competences in your federation. You need to do so only to the extent necessary to place IGR in context; the distribution of competences has already been the subject of specific Global Dialogue theme.
- Are legislative competences primarily distributed on a „exclusive“, „concurrent“² or „shared“³ basis?
- Is there a distinction between the formal distribution of competences (per Constitution) and the way in which competences are actually exercised?
- Does the distribution (and redistribution) of natural or fiscal resources affect IGR?

II. A GENERAL OVERVIEW OF IGR in the country

- What – generally – are the social and political forces which drive IGR in your country (regionalism, ethnicity, fiscal imbalance, party politics, resource management, EU integration, etc)?
- Does IGR play any role in the negotiation and implementation of constitutional change?
- What are the main areas of confrontation, conflict, tension between federal partners? Have these changed over time? Are they assisted by IGR?

1 See definition in introductory part of this Template.

2 In which case, laws of one order of government (generally, the federal) will take precedence in case of conflict.

3 Each order can intervene on an aspect of a particular policy area, without predominance in case of conflict.

- Are IGR primarily negotiated (even if sometimes in a heavy handed way)? Alternatively, do IGR tend to be the result of a unilateral fiat on the part of one order of government (usually the federal). Does this vary between policy areas?
- Are there policy areas in which IGR runs more smoothly than others? Has this changed over time?
- What are the main historical trends concerning IGR in your country: have they led to more decentralisation? More centralisation? Has the federal regime become more cooperative? Competitive? Coercive?
- Does interaction tend to be primarily „vertical“ (between the federal authority and the units) or „horizontal“ (between units), or does it depend on the policy sector and the time period?
- Do IGR lead to asymmetrical arrangements?
- How do you explain these trends? Does it depend on policy areas?
- If your system is presidential (or directorial), are there situations in which the legislative arm of government is in conflict with the executive branch on the conduct of IGR? Do they tend to be subjected to competing lobbying groups and interests? Could you provide an example?
- Is congruence (or not) between **political parties** in power within the various components of the federation a factor in the type of interaction and the successes or difficulties in reaching compromises? If so, does it sometimes lead to asymmetrical arrangements?
- Do negotiations within and between political parties act as a substitute for IGR?
- Are processes for IGR provided for in the Constitution, federal legislation, or other formal document? (if so, it may be useful to include them in an Annex so that they can be shared with other authors, even if not formally included in your final chapter)
- Is there a constitutional obligation to act in good faith (*Bundestreue*, federal loyalty, trust, etc). Is this provided for in the Constitution or did it emerge through case law?
- Whether such an obligation is explicit or not, is there a sense that federal partners „respect“ each other, and their respective competences and priorities?
- Do IGR in your country depend largely on consensus (or unanimity) or are there areas in which majority or special majority decision-making is used? In the latter case, what is the rationale for majority decision-making in some areas and not others?

III. LEGISLATIVE MECHANISMS

III.1 Legislative institutions

- Is the federal legislature bicameral or unicameral?
- If there is a second chamber, to what extent does it „represent“ the interest of constitutive units, or of specific „cultural“ minorities?
- Does this type of participation by CU represent a (partial) substitute for other forms of IGR? The Bundesrat in Germany and the National Council of the Provinces in South Africa are examples of chambers designed to act in this way.
- Are there formal/informal modes of cooperation between the federal legislative assembly and those of constitutive units? What form does it take? What purpose does it serve?
- Are there any particularities regarding the legislatures of constitutive units which have an impact on IGR?
- Are there formal/informal modes of cooperation between legislatures of constitutive units? What form does it take? What purpose does it serve?
- Are there organisations which act as lobby for legislatures?⁴
- Do legislatures – including parliamentary committees or other forms of commissions – oversee the conduct of IGR by the executive? If so, do they issue reports? Are these public? Can the public actually participate (through reports or testimonies, for instance?) What other actions can the legislative branch take with regards to interaction with other orders of government? Can it block executive action?
Can it initiate cooperation?

III.2 Legislative techniques (please provide examples, where relevant)

- Can a legislature delegate or otherwise transfer its legislative power to another order of government?
- Does the executive have regulatory power, in its own right or as the result of a delegation from the legislature? What are its limits? Can such regulatory power be delegated to another order of government? If so, must the legislatures authorise it?
- Are there other legislative techniques that enable different orders of government to coordinate their law/policy making?

4 For example, in the USA the National Conference of State Legislatures.

- Are there legislative powers which enable one order of government (likely the federal) to impose actions on the part of another order („unfunded mandates” in the USA, fiscal sharing decisions, etc). Do formal or informal negotiations tend to precede such actions? Are there any limits on them? Do such laws have the status of special or ordinary laws?
- Are there cases in which the adoption of laws or regulations by the federal or federated order must be preceded by *formal consultation* with another order? Is this a legal obligation or is this a practice?
- Are there cases in which the *consent* of that order is actually required before the law or regulation enters into force? Is this a legal obligation or is this a practice?
- Can courts intervene if a compulsory legislative arrangement is not respected? (eg. Obligation to consult another order of government to legislate etc). If so, which court? Who can initiate the legal challenge? (only the other order of government, or any third party?) What sanction can that court impose? (for example: can it annul the legislation in question?)

IV. EXECUTIVE MECHANISMS

IV.1 Official fora for top executive interaction between federal government and the constitutive units

- Does the federal executive contain representation from all regions or ethnic/language groups? Do these have an impact on relationships with other orders of government? Is this the result of a practice, or is this provided for in some legal text?
- Do the Heads of the federal and federated executive branches meet in an official context (other than as the second chamber of the federal legislature, which has already been covered in III.1)?
 - What purpose do these meetings serve? (dispute resolution? Negotiations? Formalisation of already agreed upon projects, etc?)
 - How often do these meetings take place?
 - Do all CU always attend? If not, why not?
 - Who sets the agenda?
 - Who chairs the meeting?
 - Who provides the administrative support and infrastructure for the meeting?

- What is the decision-making rule (unanimity? majority? Qualified-majority?) What is the general effect of such rules (is it effective? does it lead to stalemates?)
- Is the position of the respective Heads in each of these meetings authorised by their Cabinets (by whatever name called)? If not, what is the relationship between decisions taken in such meetings and collective decision-making within each order of government (the significance of this point will vary between presidential, parliamentary and other systems)?
- Are decisions taken in the context of these meetings binding?
- Are all or part of these meetings held in public? Why (or why not)?
- Are decisions taken in the context of these meetings made public?
- Can such decisions be challenged before courts? Which one? By whom?
- Are these fora, and the rules which govern them, provided for in an official or a legal text?

IV.2 Official fora for top executive interaction between constitutive units

- Do the Heads of the federated executive branch meet in an official context?
- What purpose do these meetings serve (policy coordination? Development of a common platform in federal-CU negotiations, etc)?
- How often do these meetings take place?
- Do all CU always attend? If not, why not? does this lead to „regional” arrangements (between just a few CU)?
- Who sets the agenda?
- Who chairs the meeting?
- What is the decision-making rule (unanimity? majority? qualified-majority?) What is the general effect of such rules (is it effective? Does it lead to stalemates?)
- Are decisions taken in the context of these meetings binding?
- Are decisions taken in the context of these meetings made public?
- Can such decisions be challenged before courts? Which one? By whom?
- Is this fora, and the rules which govern them, provided for in an official or a legal text?

IV.3 Meetings/Fora of sectoral ministers/secretary of states (per policy area)

- Do sectoral ministers in charge of a specific policy area meet regularly? In what areas?
- How often do these meetings take place?
- Is the federal order always present? Or are some meetings exclusively „horizontal“?
- Who sets the agenda?
- Who chairs the meeting?
- What purpose do these meetings serve?
- Is the position of the respective ministers in each of these meetings authorised by their Cabinets (by whatever name called)? If not, what is the relationship between decisions taken in such meetings and collective decision-making within each order of government (the significance of this point will vary between presidential, parliamentary and other systems)?
- How formal or institutionalised are these meetings? How are they established? Are they provided for in an official or legal document?

IV.4 The civil service

- Does each order of government have its own civil service?
- If so, are there possibilities to move from one order to the other?
- Does this facilitate/impede good relations with other orders of government?
- Is the civil service considered to be „politicized“ or „professional“ (thus less likely to be influenced by partisan politics?)
- Are civil servants largely in charge of IGR, or is this the prerogative of ministerial cabinets (or political parties)?
- Does part of the training of civil servants address relationships with other orders of government? Is experience with IGR valued in a civil servant's career?
- Are there regular meetings of policy specialists/civil servants (per policy area)
 - How often do these meetings take place?
 - Is the federal order always present? Or are some meetings „horizontal“ (between CU)?
 - Who sets the agenda?
 - Who chairs the meeting?
 - What purpose do these meetings serve?

IV.5 Specific IGR organs within the federal administration

- Is there a specific department in the federal administration charged with the conduct of IGR with constitutive units?
- What purpose does it serve?
- If not, who controls this process (ex: the President or PM's office)?
- Do sectoral departments have a specific service dedicated to IGR?
- Are specialised IGR institutions sometimes in conflict with sectoral departments (within the same order of government)? How are such conflicts resolved?

IV.6 Specific IGR organs within the administration of the federated units

- Do CU have organs or institutions dedicated to the conduct of IGR?
- What purpose does it serve?
- If not, who controls this process (ex: a Governor' or PM's office)?
- Do sectoral departments of CU have a specific service dedicated to IGR?
- Are specialised IGR institutions sometimes in conflict with sectoral departments (within the same order of government)? How are such conflicts resolved?
- Is the administrative capacity of some components of the federation too weak to allow for effective conduct of IGR? What is the consequence of disparities between CU in this regard?

IV.7 The logistics of executive IGR

- Is there a specific secretariat charged with organizing inter-governmental conferences? If so, under what authority does it fall? How is it staffed? Financed?
- Is it in charge of all conferences between the federal authority (from Head of executive to civil service) and the CU? Is it responsible of horizontal meetings as well?
- Are there specific secretariats in charge of particular IGR arrangements (regional trade arrangements? Financing of higher education, etc)? How are they staffed? Financed?
- Is there a secretariat charged with archiving agreements between orders of government?

IV.8 „Informal” IGR

- How important are social networks to the conduct of public affairs in the federation?
- What is the basis of these networks (political parties, cultural/religious/ethnic connections, ect)?
- What role do phone calls, emails, informal or behind the scene meetings, etc play in IGR?
- Is there a sense that regardless of the formality of institutions dedicated to IGR, the „oil in the federal machine” consists in „personal connections” between decision-makers?
- Does the presence of an institutionalised/legal framework for IGR lessen the need for such informality? Or do „informal IGR” take place in a parallel fashion anyhow? Can one assess the relative importance of „institutionalised” or „formal” arrangements vs. informal ones?

V. JOINT AGENCIES, SPECIALIST AGENCIES AND INDEPENDENT COMMISSIONS

- Are there joint bodies or agencies, created by several members of the federation?
- What purpose do they serve?
- Are there bodies created by the federal authority which also fulfill certain tasks on behalf of CU?
- Conversely, are there bodies created by the CU which also fulfill certain tasks on behalf of the federal authority?
- Are there bodies created by the federal order that also play a role in IGR (eg the Indian Finance Commission; the Australian Grants Commission)? Is there any input by the CU into appointments to these bodies or the decision-making processes of these bodies?
- What kind of work do each of these kinds of bodies do?
- Who staffs them? Who finances and supervises them?
- Who are such bodies/agencies politically accountable to?
- Can they adopt regulations or subordinate legislation? Or decisions that are binding on third parties?
- Is there a sense that „joint action” is nearly immune from judicial control?
- Can decisions taken by such bodies be challenged before courts? If so, which ones?

- What role do Commissions of Enquiry, Planning Reviews, and other arms-length organisations established by one or more orders of government play in the conduct of IGR ? What actual impact do they have? Is their potential fully realised?

VI. AGREEMENTS BETWEEN ORDERS OF GOVERNMENTS

Agreements between orders of government go under a large array of names, even in a single federation. For short, we shall use the expression „intergovernmental agreements” or „IGAs”. For this section, we have mind the entire range of agreements from the clearly legally binding to the informal ones, which punctuate federal practice.

VI.1 The practice of agreements

- Do federal partners conclude agreements between themselves?
- Are they generally respected? Or subject to changes in political priorities? Or changes in political parties?
- Is there a way of estimating the number of IGA adopted any given year? Or currently „in force” ?
- Is the practice of agreements primarily „vertical” or „horizontal”?
- Primarily „bilateral” or „multilateral”?
- Do they tend to involve third parties (private associations, municipalities, aboriginal groups, etc)?
- In which policy areas are IGA mostly used?
- What purpose do they serve?
- Are some agreements „oral” deals?
- What are IG agreements called in your federation?
- Are agreements systematically published? If so, where? By whom? Is there an official secretariat in charge of archiving them? Of verifying their status or follow-up?
- If they are not, are some agreements made public (through the internet, for instance)? Or are they available on demand (through access to information legislation, for instance)?

VI.2 The functions played by agreements: Please provide examples, where relevant

- Are agreements used to harmonise the exercise of interrelated but exclusive competences? Or to sort out who does what in cases of concurrent or shared competences?

- Are they used to „informally“ circumvent constitutional norms, notably the formal distribution of competences?
- Are agreements used to create joint services? Or to extend the services of one component of the federation to another?
- Are they used to create joint organs?
- Do they outline further cooperation procedures („accords de bon voisinage“)? Or are they more specific?
- Are they used to introduce asymmetrical arrangements that are less contentious than formal constitutional ones?
- Are agreements used by the federal authority to „favour“ certain CU at the expense of others? Is political party congruence a factor in such cases?

VI.3 The constitutional/legal framework and status of agreements

- Does a formal legislative or constitutional regime govern the conclusion or status of agreements?
- Are there legal/constitutional impediments to the conclusion of certain types of agreements (particularly vertical agreements)?
- Must certain procedures be followed for their adoption? (legislative approval, referenda, submission to some judicial organ, publication?)
- Is the conclusion of agreements the exclusive purview of the executive, or is the legislative branch involved (at the negotiation stage, or by being kept informed, or because its approval is, *in fine*, required for the agreement to come into force)?
- Can agreements introduce legally binding obligations between governments? Or are they mostly conceived as „purely political“ instruments?
- Can agreements create rights and obligations for third parties, notably the citizens of each order of government party to an agreement? If so, must a specific procedure be followed, such as approval by the legislative assembly?
- Would such a source of rights and obligations take precedence over other legal sources in case of a conflict (typically those which flow from a single order of government, such as legislation)?
- Even when there are formal agreements which are clearly legally-binding, does this lead to the conclusion of parallel „informal“ agreements, which play a similar role, but circumvent formal adoption procedure, and are immune from a number of parliamentary or judicial control?

- If IGAs are not the object of a formal legal framework, does this seem to impede the practice of contractual cooperation in particular federations? Or, on the contrary, does it ease the conclusion of „informal“ arrangements between federal partners?
- Are „non-binding“ agreements generally respected? Or are they subject to unilateral repudiation?

VI.4 Dispute resolution regarding agreements

- How are disputes between federal partners concerning the implementation of IGAs primarily resolved? (negotiation, arbitration, courts, etc)?
- Is there an *official political* forum for resolving disputes concerning the implementation or violation of IGAs?
- Can courts enforce agreements concluded between orders of government if one party fails to respect its end of the deal?
 - Which court?
 - Which legal rules are applied to resolve the dispute (analogy with private contracts? With the law of treaties?) In case of a mixed legal system, does the civil or the common law apply?
 - What sanction can that court impose?
 - Does it depend on the type of agreement?
 - If courts have that competence, do they actually use it, or do they shy away from „interfering“?
 - Is there any case law on this issue?
- Can third parties (typically, citizens) seek judicial review of decisions taken pursuant to agreements?
 - Which court?
 - What sanction can that court impose?
 - Does it depend on the type of agreement?
 - If courts have that competence, do they actually use it, or do they shy away from „interfering“?
 - Is there any case law on this issue?
- Are judicial organs properly structured to deal with such arrangements? (if each order of government has its own judicial institutions, which are competent to rule on inter-governmental disputes?)⁵

5 As background, you may briefly explain whether the judicial system is „unified“ or whether federated entities, and the federal order, have their own judicial branch. Does the same answer apply to private law and public law matters (particularly administrative law?)

VII. IGR and fiscal federalism

Intergovernmental relations interact with fiscal federalism in many ways in all federations. Issues of transfers, equalisation, and redistribution are likely to be one of the main sources of tension, and to consume a substantial part of the energy directed at maintaining good relations between orders of government. Authors should deal with fiscal federalism to the extent that it has an intergovernmental dimension; they should not, however, focus on fiscal federalism as a subject in its own right, as this has been the object of a specific Global Dialogue theme. In other words, issues of transfers and solidarity may be invoked as background to explain tensions and bargains in a particular country, but the focus should be on the institutions and processes whereby redistribution between federal partners takes place.

- How do financial transfers between orders of government take place in your federation? (Legislation? Agreements? Grants? Conditional grants? Equalisation?)
- Are there specialised institutions dedicated to this purpose? How is it composed?
- Are its decisions binding?
- What kind of decision-making processes or rules apply? Can the federal order act unilaterally? Are decisions made on the basis of unanimity? majority vote? qualified majority?
- What is the general effect of such rules (is it effective? Does it lead to stalemates?)
- If there is no formal body in charge of fiscal federalism, are „unilateral” decisions nevertheless preceded by negotiations?
- Can one order of government finance projects/programme over which it does not have legislative competence (spending power)? Does this happen?
- What is the impact of co-financing mechanisms on the budgetary process for constitutive units or the federal budget?
- Can the federal legislature exert any effective control over the ways federal grants are made to constitutive units?
- Conversely, do the legislative assemblies of constitutive units have a role to play in the way such grants are spent in their jurisdiction, or is this the prerogative of the executive branch?
- What is the impact of conditionality and control by the „provider” of grants or transfer payments on the equilibrium in the federation?

- Do the „official“ fora responsible for the conduct of IGR (*supra*, section IV.5 and IV.6) have counterparts in the Departments of Finance? Are there cases in which the „official“ IGR body and the Departments of Finance do not see eye to eye?). How are conflicts resolved?

VIII. IGR and efficiency in policy-making and implementation

- How effective are existing IGR in terms of policy development and/or implementation?
- Do they limit or increase duplication? Increase policy-coordination?
- Do they slow down or accelerate decision-making? In particular, is policy-making affected by the „joint-decision trap“ (the need for coordination or multi-layered agreement rendering any reform process extremely complicated)?
- Do they tend to result in solutions on the „smallest common denominator“? Or do they tend to promote better policy making (through emulation, competition, etc?)
- What is the main output of IGR? (information-sharing? coordination? financial transfers?)
- Does it depend on policy area? Please provide examples
- Which mechanisms/processes seem most effective?
- Which seem to impede effective policy making and programme delivery?

IX. Political Accountability, the Rule of Law, Citizen Participation and Democratic Legitimacy

Please respond with regards both to the federal and the federated orders of government:

- In general, have concerns been raised with regards to the role played by legislatures, the courts or civil society in the conduct of IGR?
- Do the conduct of IGR in general tend to support democratic government in your country? Or do they tend to reinforce the sense of „democratic deficit“?
- Is there a sense that the executive branch either dominates the legislative agenda with regards to IGR (likely in parliamentary systems) or that it is eclipsed by the executive (in presidential

systems) ? If so, could you give an example? If not, can you explain how legislative prerogatives resist to stronghold of the executive?

- Are IGR considered „opaque“? Are decisions made largely behind closed doors? Is this a concern?
- Is there a role for public input into IGR (consultations on proposed agreements, for instance?)
- Have there been cases in which one order of government appeals to its public opinion to put pressure on another order of government?
- Is there a sense that federal partners are prone to lobbying by private interests or civil society in their relationships with one another?
- Do scientific and professional associations play a role in developing policies and standards, before they become the object of inter-governmental negotiations? In other words, are there „professional“ lobbyists in the IGR game? What kind of initiatives do they take? What is their impact? Please give an example.
- Are there cases in which private associations play a role in IGR?⁶
- Are documents relative to all the „comitology“ of IGR (agendas, minutes, documents, etc) made public? Are they accessible through „access to information“ procedures?
- Do pressure groups use these documents to promote their agendas?
- Have some methods in place (or have some been suggested) to respond to these various concerns? For instance:
 - Does the (federal or federated) executive report on its relations with other executives to the legislative assembly? Is this a legal obligation?
 - Are there special parliamentary committees responsible for the overview of IGR?
 - Does it issue public reports? What do they include (major meetings? list of agreements? ongoing negotiations and issues?, etc?)
 - How does the role of legislative assemblies regarding IGR reflect the parliamentary/presidential structure of the country?

6 For instance, cantonal chemists in Switzerland, which cooperate for the control of food quality all over the country.

X. The impact of IGR on Federalism: overall assessment and future directions

- Overall, how would you describe IGR in your country? Hierarchical? Effective? Coercive? Cooperative? Formal? Informal? Vertical? Horizontal? Bilateral? Multilateral? Chaotic?
- What is the general impact of IGR on the balance between shared rule and self-rule in the federation?
- To what extent and in what way have IGR evolved over time? Have relations between federal partners become more centralised? Decentralised? Competitive? Cooperative?
- Is there a trend towards more or less formalism or institutionalized cooperation?
- Are IGR generally understood to be conducted in a fair manner or is there a sense that some partners fare better than others? In what arenas are these power-games particularly played out?
- Do the existing mechanisms and processes encourage the building of trust between federal partners?
- Are there concerns that IGR have the effect of circumventing formal/official/constitutional structures and processes?
- Has «cooperation» been used to encroach upon constitutional powers?
- Is „horizontal” cooperation considered to be an „antidote to centralization”? or do they play other roles?
- Do IRGs allow for asymmetrical solutions which the formal legal structure does not provide for? Does this ease or increase political tensions?
- Do existing modes of IGR enhance or reduce political and social tensions within the federation?
- How are conflicts solved (negotiation? Alternative dispute resolutions? courts?)
- How adequate are the current mechanisms and processes of IGR?
- Are reforms considered? If so, in what direction?
- Would you recommend areas of reforms? What would seem to be a priority?
- What future trends in IGR do you anticipate in your country?

Verzeichnis der Referenten

Univ.Doiz. Dr. Peter Bußjäger
Institut für Föderalismus
Maria-Theresien-Straße 38b
6020 Innsbruck
e-mail: peter.bussjaeger@foederalismus.at

Mag. Dr. Franz Fallend
Institut für Politikwissenschaft
Rudolfskai 42
5020 Salzburg
e-mail: franz.fallend@sbg.ac.at

Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper
Institut für Öffentliches Recht,
Staats- und Verwaltungslehre
Innrain 52d
6020 Innsbruck
e-mail: anna.gamper@uibk.ac.at

Dr. Gerold Glantschnig
Amt der Kärntner Landesregierung
Abteilung Verfassungsdienst
Wulfengasse 13
9020 Klagenfurt
e-mail: gerold.glantschnig@ktn.gv.at

MMag.Dr. Robert Gmeiner
Verbindungsstelle der Bundesländer
Schenkenstraße 4
1010 Wien
e-mail: robert.gmeiner@vst.gv.at

Univ.-Prof. Dr. Ferdinand Karlhofer
Institut für Politikwissenschaft
Innrain 52
6020 Innsbruck
e-mail: ferdinand.karlhofer@uibk.ac.at

em. Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger
Tolstojgasse 5/6
1130 Wien
e-mail: theodor.oehlinger@univie.ac.at

em. o.Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler
Philippine-Welser-Straße 27
6020 Innsbruck

Dr. Andreas Rosner
Verbindungsstelle der Bundesländer
Schenkenstraße 4
1010 Wien
e-mail: andreas.rosner@vst.gv.at

Dr. Eva Tobola
Bundesministerium für Finanzen
Hintere Zollamtsstraße 2b
1030 Wien
e-mail: eva-maria.tobola@bmf.gv.at

Univ.-Prof. Dr. Erich Thöni
Institut für Finanzwissenschaften
Universitätsstraße 15
6020 Innsbruck
e-mail: 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 (€ 49,4 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 Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96 vergriffen)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (€ 19,62)
- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried 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 Landeskompetenz. 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-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (€ 33,14 vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsmächte 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 „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5, 978-3-7003-1563-6 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5, 978-3-7003-1580-3 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9, 978-3-7003-1589-6 (€ 20,90)

- Bd. 100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3, 978-3-7003-1595-7 (€ 32,90)
- Bd. 101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9, 978-3-7003-1608-4 (€ 29,90)
- Bd. 102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als 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 (€ 32,90)
- Bd. 107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd. 108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd. 109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle, 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd. 110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung, 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)
- Bd. 111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (€ 26,16)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (€ 21,08)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)

SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (€ 7,90)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3, 978-3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1, 978-3-7003-1582-7 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

Maria-Theresien-Str. 38b
A-6020 Innsbruck

Tel. +43/512/574594
www.foederalismus.at

Fax +43/512/574594-4
e-mail: institut@foederalismus.at

Direktor: Univ.-Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Eduard PESENDORFER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Jörg MAYER, Oberösterreich
Hofrat Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Dietmar SCHENNACH, Tirol
Dr. Christian RANACHER, 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 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.

